

NOU

Norges offentlige utredninger **2021:4**

Norge mot 2025



Norges offentlige utredninger 2021

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|---|--|
| 1. Endringer i verdipapirhandelloven
<i>Finansdepartementet</i> | 3. Barneliv foran, bak og i skjermen
<i>Kulturdepartementet</i> |
| 2. Kompetanse, aktivitet og inntektssikring
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> | 4. Norge mot 2025
<i>Finansdepartementet</i> |

Norge mot 2025

Om grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien.

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. mai 2020.
Avgitt til Finansdepartementet 25. mars 2021.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1475-9

07 Media AS

Til Finansdepartementet

Den 12. mai 2020 oppnevnte regjeringen et ekspertutvalg som skulle vurdere grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien. Utvalget leverte 2. oktober 2020 en første delrapport om konsekvensene for norsk økonomi av koronautbruddet, utviklingen i internasjonal økonomi, smitteverntiltakene og økonomiske mottiltak. Den 12. februar 2021 la utvalget frem en andre delrapport om utfordringer for en balansert og bærekraftig økonomisk utvikling etter pandemien. Ekspertgruppen legger med dette frem sin endelige rapport. Den er enstemmig.

Oslo, 25. mars 2021

Jon Gunnar Pedersen
Leder

Rune Bjerke	Roger Bjørnstad	Tore Anstein Dobloug
Øystein Dørum	Ragnhild Janbu Fresvik	Katinka Holtsmark
Elisabeth Holvik	Kristin Kragseth	Einar Lie
Aino Olaisen	Mari Rege	Silvija Seres
Birger Steen	Øystein Thøgersen	Astrid Undheim

Per Øystein Eikrem
(sekretariatsleder)

Erik Storm
(sekretariatsleder til august)

Turid Alexandra Barkald

Johanne Butenschøn

Christian L. Wold Eide

Lasse Ekeberg

Manav Frohde

Carl Gjersem

Julie Johnsen

Thomas Klev

Arnaldur Sölvi Kristjánsson

Per-Morten Larsen

Knut Moum

Merete Onshus

Per Arne Skjeflo

Vibeke Øi

Innhold

1	Perspektiver og oppsummering	7	5.11	Skattesystemets rolle og utforming i lys av pandemien	73
1.1	Utvalgets perspektiver på smittevern, økonomisk politikk og krisehåndtering	7	6	Arbeidsmarkedet	85
1.2	Er koronapandemien starten på en ny æra?	11	6.1	Koronakrisen setter dype spor i arbeidsmarkedet	85
1.3	Utvalgets vurderinger og tiltak	13	6.2	Behov for tiltak blir viktigere jo lenger sysselsettingsfallet varer ...	87
2	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	18	6.3	Kjennetegn ved et effektivt arbeidsmarked	89
2.1	Utvalgets mandat	18	6.4	Utfordringer ved varierende økonomisk aktivitet over tid og bransjer	90
2.2	Ekspertgruppen	19	6.5	Økt behov for mobilitet og omstillingsevne	92
3	Den økonomiske utviklingen frem mot 2025	20	6.6	Endret behov for kompetanse	93
3.1	Utviklingen internasjonalt	20	6.7	Utsatte gruppers jobbmuligheter ..	96
3.2	Utviklingen i norsk økonomi under koronapandemien	29	6.8	Utfordringer ved arbeidstilbudet ..	98
			6.9	Tiltak	100
4	Koronakrisen i et historisk perspektiv	42	7	Et mer produktivt og konkurransedyktig næringsliv	104
4.1	Innledning	42	7.1	Et godt utgangspunkt	104
4.2	Økonomiske kriser i et historisk perspektiv	42	7.2	Utviklingen i produksjon og investeringer	105
4.3	Koronakrisen i lys av tidligere økonomiske kriser	46	7.3	Oppstart og avvikling	107
			7.4	Hva skjer i egenkapitalmarkedet?	109
			7.5	Næringsrettede koronatiltak	112
			7.6	Tiltak	113
5	Noen utfordringer for en balansert og bærekraftig økonomisk utvikling etter pandemien	49	8	Pandemien og det grønne skiftet	123
5.1	Fra pandemi til ny normal	49	8.1	Koronakrisen endrer utslippene, men ikke utfordringene	123
5.2	Et tiår med lavere vekst i inntekt og produktivitet	49	8.2	Klima- og miljøutfordringer	124
5.3	Endringer i befolkningens sammensetning	53	8.3	Internasjonalt samarbeid og Norges klimaforpliktelser	125
5.4	Oljevirkosomhetens avtakende betydning i økonomien	56	8.4	Prinsipper for en bærekraftig klima- og miljøpolitikk	129
5.5	Automatisering, digitalisering og kunstig intelligens	59	8.5	Norsk klimapolitikk	131
5.6	Endringer i det internasjonale økonomiske samkvemmet	60	8.6	Implikasjoner av pandemien for klimautfordringen og det grønne skiftet	139
5.7	Tendenser til en mindre jevn inntektsfordeling	61	8.7	Tiltak	141
5.8	Fallende avkastningsrater og økende gjeld	64	9	Digitalisering	145
5.9	Statsfinansene og generasjonsregnskapet	69	9.1	Vi gjennomgår en digital transformasjon	145
5.10	Statlige fondsinvesteringer i Norge	71	9.2	Koronakrisen har akselerert digitaliseringen	148
			9.3	Tiltak	163

Kapittel 1

Perspektiver og oppsummering

1.1 Utvalgets perspektiver på smittevern, økonomisk politikk og krisehåndtering

En verdensomspennende krise

Ordet krise har ingen eksakt økonomisk betydning, men er avledet av det greske *krisis* som kan oversettes med plutselig forandring, avgjørende vending eller skjebnesvanger forstyrrelse. Et spesielt trekk ved krisen vi er inne i nå, er at viruset har rammet hele verden på kort tid. Det gjør at effektene i Norge forsterkes utenfra og at de nasjonale tiltakene må tilpasses forløp og tiltak i andre land. Felles skjebne har bidratt til rask og kraftfull mobilisering for å utvikle og produsere vaksiner mot viruset. Likevel måtte en hel verden brått omstille seg for å møte utfordringer vi ikke hadde opplevd på over hundre år.

Krisen og tiltakene vi har brukt, har vært særegne for vår tid. Smitten spredte seg raskere enn i tidligere epidemier fordi vi har mer samkvem enn før. Land som enklere kunne isolere seg fra omverdenen fysisk, kunne kombinere effektivt smittevern med sterk grensekontroll. Samtidig kunne vi møte krisen med mer medisinsk kompetanse og større ressurser i helsevesenet enn før. Vi kunne kompensere deler av nedstengingen med fleksibilitet og omstilling. Arbeidsoppgaver er i stor utstrekning utført fra hjemmekontor, og besøk i fysisk butikk er i noen grad erstattet av netthandel – dette og mer til er muliggjort gjennom teknologiske løsninger utbredt først etter årtusenskiftet.

Krisen er medisinsk, økonomisk og sosial

Måten krisen har vært møtt på, med smittevernstiltak som medførte blant annet omfattende reisestriksjoner og nedstenginger av hele bransjer, har ingen klare historiske paralleller. Myndighetene hadde derfor ingen erfaringer med å forutsi hvilke konsekvenser tiltakene ville få. I 2006 utarbeidet Europakommisjonen en rapport for å

belyse mulige makroøkonomiske konsekvenser av en pandemi (Europakommisjonen, 2006). I rapporten avledes det makroøkonomiske tapet direkte av sykefravær og død i den yrkesaktive befolkningen. Rapporten legger i et basisforløp til grunn en dødelighet på 7,5 dødsfall per tusen. Vesentlig mer enn covid-19, som så langt har krevd om lag ett dødsfall per tusen (ECDC, 2021). Rapporten konkluderer med at en eventuell pandemi neppe utgjør en alvorlig trussel i makroøkonomien. Rapporten står i sterk kontrast til utslagene av koronakrisen, som i EU ligger an til å redusere BNP med om lag 6,3 pst. i 2020 (Europakommisjonen, 2021).

Rapporten fra 2006 om de mulige økonomiske effektene av en pandemi er bare ett eksempel på at forestillingene om konsekvensene av en pandemi ikke har vært treffsikre. I oktober 2019 offentliggjorde et internasjonalt anerkjent forsker-team rapporten «2019 Global Health Security Index», som vurderte hvordan verdens land var rustet for å kunne møte en pandemi. De to landene som kom best ut i vurderingen, var USA og Storbritannia. Vurderingen synliggjør at prediksjon om fremtiden er vanskelig. I tillegg til beredskap for nye kriser, kreves rask læring, og vilje og evne til å omsette læringen i praksis.

Et uvanlig dilemma i den økonomiske politikken

For å redusere smittespredningen har det vært nødvendig å redusere eller stenge ned aktiviteter i perioder med høyt og økende smittetrykk. Tiltak for å begrense spredning av smitte er kjent også fra tidligere epidemier, men omfanget og planmessigheten av myndighetstiltakene har overgått det en har erfaring med. Det springende spørsmål har vært hvilke prinsipper som bør legges til grunn for prioriteringen mellom aktiviteter.

Allerede tidlig i pandemien ble det igangsatt vurderinger av både krisen og tiltakene myndighetene tok i bruk. En gruppe ledet av professor Steinar Holden ved UiO bidro tidlig til nyttig veiledning om avveiningen mellom økonomi og smit-

tevern (Holden m.fl., 2020). Gjennom hele krisen har det vært en aktiv offentlig debatt om både utformingen av tiltak og utfordringene med å avveie ulike konsekvenser. Hele bredden av samfunnsvitenskaper og medisinske miljøer vil fremover forske på krisen, og forhåpentligvis gi oss lærdom til bruk i møtet med fremtidige kriser.

Smitterisiko påvirker atferd

En studie (Caselli, Grigoli, & Sandri, 2021) finner at den økonomiske nedgangen de første månedene av pandemien bare delvis skyldes nedstengninger fra myndighetenes side, men at nedstengningene i betydelig grad reduserte antall smittede, særlig om de ble innført tidlig. Den finner støtte for at selv om det er økonomiske kostnader ved kortsiktige nedstengninger, så kan nedstengninger bane vei for en raskere gjenhenting ved å begrense smittespredningen og begrense den sosiale distanseringen. Studien indikerer også at kortvarige nedstengninger er å foretrekke fremfor mer langvarige tiltak. Dette er også i tråd med anbefalingen fra Holden-gruppens tredje utredning (Holden m.fl., 2021). Studien fra Caselli et al. tar likevel til orde for at smittebekjempelse ved hjelp av smittesporing, munnbind og hjemmekontor kan være å foretrekke fremfor nedstengninger.

Atferdsendringene under pandemien bidrar til å trekke ned etterspørselen etter produkter og tjenester som innebærer smitterisiko (Golec, Kapetanios, Neuterboom, Risema, & Ventori, 2020). Noen typer redusert etterspørsel, blant annet innenfor personlig tjenesteyting, kollektivtransport og reiseliv, har vært gunstig for den kollektive folkehelsen og reduserer behovet for myndighetsinitierte smitteverntiltak. Tidlige myndighetsinitierte tiltak kan være gunstige. Golec et al. hevder at myndighetsinitierte tiltak for å holde smitten lav, reduserer risikoen for at samfunnet går inn i en situasjon med tiltakende frivillig sosial distansering som følge av økende smitte, med betydelige skadeeffekter for økonomien frem i tid.

Atferd påvirker tillit, og tillit påvirker atferd

Tillit mellom mennesker, virksomheter og myndigheter er av stor verdi. Det er påvist at høy grad av tillit bidrar til økonomisk vekst (Knack & Keefer, 1997). Høy grad av tillit kan gjøre det enklere å håndtere medisinske, økonomiske og sosiale utfordringer og treffe målrettede og effektive tiltak som kan bøte på utfordringene og gjøre oss i stand til å realisere muligheter. Under pandemien har det vært sterk korrelasjon mellom tillit

og borgernes etterlevelse av tiltak som er iverksatt for å dempe smittespredningen (Bargain & Aminjonov, 2020). Det er vanskeligere og mer tidkrevende å bygge opp tillit enn å svekke den. Ifølge Ipsos sin siste tiltrouundersøkelse (januar 2021) gjorde tiltroen til norske myndigheter et kraftig hopp i 2020. Samtidig har Folkehelseinstituttets egen brukerundersøkelse vist fallende støtte til tiltakene myndighetene har gjennomført. I uke 53 svarte 70 pst. av dem som deltok i undersøkelsen, at de støttet tiltakene. De fire første ukene av 2021 har støtten sunket til 60 pst.

Forholdet mellom stat og bedrift

Nedstengningstiltak og andre smitteverntiltak overfor næringslivet har i hovedsak vært gjennomført ved forbud, pålegg, kontroll og sanksjonering av overtredelser. Dette er vanlig styringspraksis overfor kommersielle interesser, men omfanget har vært svært uvanlig, i Norge som i andre land. I Norge har staten i mer omfattende grad enn noen gang kompensert bedriftene for inntektsbortfall under krisen. Dette er noe nytt som krever særlig aktsomhet.

Tap av inntekt under pandemien kan føre til at bedrifter legges ned. Vi vet ennå ikke om viljen til å starte opp igjen vil være like sterk som før – spesielt når man fremover også må ta inn over seg pandemirisiko på en måte svært få hadde gjort før.

En viktig begrunnelse for kompensasjonsordningen har vært å unngå unødvendige konkurser og oppsigelser. Kompensasjonsordningen kan bidra til at også ikke-levedyktige bedrifter blir videreført. Denne ulempen må forventes å tilta over tid.

Næringsinteresser bør konsulteres, men ikke komme i en særstilling som rådgivere for ordninger hvor de også er mottaker av støtte. Fordelingseffektene av de mange kompensasjonsordningene overfor næringslivet er lite klarlagt og kan gå på tvers av etablerte fordelingshensyn. Kompensasjonsordninger kan skape forventninger om at staten fremover vil ta vare på foretak som kommer dårlig ut av uforutsette hendelser. Det kan redusere foretakenes insentiver til å forebygge risiko.

Forholdet mellom stat og individ

Selv om innbyggere kan være svært opptatt av å unngå smitte, er de private insentivene til å forebygge egen smitte trolig betydelig lavere enn den samfunnsøkonomiske kostnaden ved smitte. En analyse (Bethune & Korinek, 2020) anslår at den

samfunnsøkonomiske kostnaden ved et smittetilfelle av covid-19 er om lag tre ganger større enn den privatøkonomiske. Eksternaliteter av risikoatferd innebærer at frivillige atferdsendringer under en pandemi kan være mindre enn ønskelig.

Eksternaliteter kan gi en samfunnsøkonomisk begrunnelse for statlige tiltak for å begrense smitten, men de gir liten veiledning om hvordan tiltakene bør innrettes. Problemer med aktører som ikke følger oppfordringer og påbud som skal begrense smitten, kan være en utfordring under en langvarig pandemi. Tiltakstrøtthet kan føre til at gode samfunnsvaner utvannes og at tilliten settes på prøve. At samfunnsinstitusjoner eventuelt skal føre kontroll med individenes sosiale kontakt og reisevirksomhet, utfordrer imidlertid prinsipper om forholdet mellom stat og individ i vestlige liberale demokratier. Samtidig synliggjør pandemien også noen av samfunnets interne sosiale kontrollmekanismer – med gode og dårlige sider.

Forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver

Det er en forventning om at andelen arbeid som vil bli utført hjemmefra, vil bli liggende på et varig høyere nivå enn det som var vanlig før koronakrisen. Forskning antyder at noe hjemmearbeid kan være gunstig for både arbeidstaker og arbeidsgiver og bidra til økt produktivitet (Barrero, Bloom & Davis, 2020), men at et stort omfang av hjemmearbeid kan være uheldig for produktiviteten (OECD, 2020a). Ny praksis, skikker, avtaler og rettsregler mellom arbeidstaker og arbeidsgiver bør utvikles slik at fordelene høstes på en god måte. OECD peker blant annet på at partene i arbeidsmarkedet har en viktig oppgave i å påse at hjemmearbeid forblir en mulighet for den ansatte etter pandemien, og ikke blir pålagt, og at hjemmearbeid ikke blir en mekanisme for å skjule overtid. Nye arbeidsformer og endrede rammer kan også spille inn på hvordan god ledelse og rekruttering innrettes. Det vil være behov for økt kunnskap også om dette.

Forholdet mellom høyinntektsgrupper og lavinntektsgrupper

Nedgangskonjunkturer rammer ulikt i befolkningen. Oftest er det utsatte grupper med svak tilknytning til arbeidsmarkedet og lav lønn som rammes hardest. Koronakrisen følger dette mønsteret. Jo lenger krisen varer ved, jo større kan fordelingsvirkningene bli. En særlig utfordring i så måte er at personer som er uten arbeid over tid kan miste kompetanse og attraktivitet. Tiltak som

kan bidra til kompetanse hos ledige kan motvirke dette.

Næringslivets evne til å omstille seg, skape verdier og konkurrere om arbeidskraften er viktig for å unngå at negative sjokk avleirer seg i lavere sysselsetting og økt ulikhet. Det er derfor viktig å legge til rette for et verdi- og jobbskapende næringsliv, et velfungerende arbeidsmarked, og at arbeidstakerne har kompetanse som gjør dem attraktive i arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedstiltak har i så måte vist vekslende og til dels skuffende resultater, men først og fremst er kunnskapen om hvordan ulike tiltak virker, mangelfull. Fremfor bare å øke omfanget av slike tiltak generelt, bør økt satsing på tiltak kombineres med at kunnskapsutviklingen intensiveres, blant annet gjennom evaluering av tiltak som gjør bruk av registerdata og felteksperiment. Kunnskap om sosial og emosjonell kompetanse er også sentral. Nav bør få ansvar for å utforme tiltak som kan evalueres vitenskapelig, f.eks. gjennom at tiltak gjennomføres i ulike områder til ulik tid, slik at muligheten for en forskningsbasert evaluering øker.

Forholdet mellom by og omland

Områder med høy befolkningstetthet kan være særlig sårbare ved utbrudd av alvorlige, smittsomme sykdommer. For eksempel er en stor andel av befolkningen i større byer avhengig av kollektivtransport og boligene kan være små pga. høye tomtekostnader. Arenaen for sosial kontakt er større og mer fragmentert. I tillegg kan innslaget av næringsvirksomhet som blir rammet økonomisk, så som personlig tjenesteyting og internasjonal virksomhet, være relativt høyt. Samtidig har byer og omland ofte en relativt stor andel arbeidstakere som kan utføre arbeid fra egen bolig, og mange av dem dagpendler fra boligområder rundt byene.

Økt fleksibilitet i oppmøte på arbeidsplass fører til innsparinger i reisetid, og legger til rette for at reiser finner sted utenom rushtiden. Den store usikkerheten om konsekvensene av økt hjemmearbeid, tilsier tilbakeholdenhet med nye investeringer i kontorbygg og infrastruktur inntil erfaringer er mer opparbeidet.

Pandemien har synliggjort endringene i befolkningens bruk av hytter og sekundærboliger.¹ Diskusjonen rundt hytteforbudet under pandemien viser et potensielt misforhold mellom lokale

¹ Norge har et særlig høyt innslag av slike. Det er rundt 471 000 hytter og fritidsboliger i Norge, og i 2015 brukte eierne i snitt hyttene 48 dager i året (Prognosesenteret).

myndigheters ansvar for hytteboendes helse og velferd, og fordelingen av skatteinntektene fra innbyggerne. Om bruken av hyttekontor blir mer vanlig, kan misforholdet øke.

Forholdet mellom institusjoner

Regjeringen er den sentrale instans for utøvelse av økonomisk politikk, innenfor de rammer Stortinget trekker opp. Stortinget har bestemt at Norges Bank skal være den utøvende og rådgivende myndighet i pengepolitikken. Sentralbanken har også ansvaret for likviditetsstyringen i samfunnet. Omfattende statlige lånegarantier innebærer at regjering og Storting gjennom denne krisen har tatt et ansvar for å bidra til likviditeten til foretakene.

Pengepolitikken blir gjerne omtalt som første linje i konjunkturpolitikken. Lave renter svekker pengepolitikkenes evne til å møte negative sjokk. Aktiv finanspolitikk øker behovet for koordinering mellom institusjonene som utøver makropolitikk. Store omveltninger som den vi har sett under koronakrisen setter etablerte samhandlingsmønstre under press.

Avveiningene i finanspolitikken blir mer komplekse når hensynet til kortsiktig stabilisering veies mot langsiktige hensyn. Flexibiliteten i handlingsregelen gir rom for ekspansive tiltak i en periode, men det er viktig at man raskt vender tilbake til mer normale budsjettprosesser.

Mesteparten av regningen for den økte pengebruken vil trolig belastes fremtidige generasjoner, men merkes i budsjettene ganske raskt. Dette kan komme mer tydelig frem når nye kostbare tiltak vedtas for å skjerme husholdninger og bedrifter for inntektstap. Andre land har en tilleggsutfordring i makropolitikken som følge av at sentralbanken gjennom de siste årene også har blitt en betydelig kreditor for staten, blant annet gjennom oppkjøp av statsobligasjoner i annenhåndsmarkedet. Legges pengepolitikken om i inflatorisk retning, vil gjeldsbyrden for stater med høy gjeld reduseres, og høy statsgjeld kan derfor føre til økt politisk interesse for pengepolitikken. Vedvarende lave renter kan påvirke avkastningen i Statens pensjonsfond utland.

Forholdet mellom stater

Det er behov for global innsats for å forhindre smitte av virus fra dyr til mennesker, og for å hindre at lokale utbrudd blir til pandemier. Forebygging og bekjempelse kan gi gevinster både økonomisk, for folkehelsen, for helsen hos husdyr og

for økosystemet i stort. Det mellomstatlige og globale samarbeidet på dette området er skjørt. USAs utmelding av Verdens helseorganisasjon i 2020 og Kinas manglende åpenhet overfor samme organisasjon fremstår som aktuelle eksempler.

I mangel av gode mellomstatlige løsninger for å forebygge pandemier kan økt nasjonal grensekontroll fremstå som et alternativ, men med store kostnader. Behovet for koordinering på tvers av land er stort. Også innenfor EØS-samarbeidet, hvor stor vekt er lagt på å utvikle et felles indre marked uten indre kontroll ved grensene, kan det være behov for en gjennomgang og avveining av fordeler og ulemper med grensekontroll. Det gjelder også beredskap for forsterket grensekontroll for eksempel i perioder hvor det kreves vaksinepass.

Mer robuste verdikjeder, også ved digitalisering

Foretak med relativt høyt innslag av digitalisering og automatisering har vært blant pandemiens vinnere. En årsak er at økt digitalisering og automatisering har bidratt til økt robusthet under pandemien. Krisen har også økt og tidvis akselerert atferds- og produksjonsmønstre basert på digitale plattformer, og flere digitale plattformer og forretningsmodeller som tidligere har hatt begrenset utbredelse, har blitt løftet over kritisk masse.

Utviklingen i årene før og tilpasninger under pandemien har bidratt til en økonomi som er mindre sårbar for smitteutbrudd og som er bedre rustet for å høste produktivetsgevinster gjennom økt utnyttelse av ny teknologi. Særlig har utviklede land og virksomheter med god tilgang til digital infrastruktur og utbredt digital kompetanse vært tilpasningsdyktige og utnyttet anledningen til å gå over til digitale plattformer (OECD, 2020b). Denne effekten kan også gi enkelte miljøgevinster.

Grønn omstilling

Pandemien resulterte i lavere utslipp av klimagasser globalt i 2020. De reduserte utslippene har kommet hovedsakelig som følge av lavere mobilitet og produksjon. Varige kutt i klimagassutslipp vil komme som konsekvens av politiske virkemidler rettet mot dette. Det mest effektive virkemidlet for å redusere utslipp og øke lønnsomheten i utvikling av grønn teknologi vil være økt prising av utslipp. Særlig høye priser på utslipp i Norge kan føre til tap av konkurransekraft for etablert industri. Felles ambisjoner og koordinert prissetting blant industrialiserte land vil i betydelig grad

bidra til å motvirke at konkurransevneene svekkes.

Koronapandemien kan ha påvirket usikkerheten om hvor forpliktende overgangen til lavutslippssamfunnet vil være i deler av verden, selv om oppslutningen synes sterk i blant annet Norge og EU/EØS. Det er tilsynelatende også en positiv utvikling i USA, og positive langsiktige signaler fra Kina på dette området. Usikkerhet kan forsinke og fordyre overgangen, ved at det virker hemmende for omstilling. Tydelige og mer forpliktende signaler om at utslipp av klimagasser vil bli priset høyere fremover i tid, samt strategi for virkemiddelbruk for å fremme bærekraftige løsninger, vil bidra til en grønn omstilling av norsk næringsliv.

Behovet for smittevern kan vare ved

Dersom andelen som lar seg vaksinere er lav, vil behovet for smittesporing og andre smittebegrensende tiltak kunne vare ved. Behovet for gode organisatoriske og tekniske løsninger vil vedvare – og vedvare som beredskap mot mulige fremtidige pandemier. Behovet vil variere mellom land og over tid, avhengig av regionale mutasjoner og utbrudd. I en slik situasjon bør tiltak som påskynder vaksinerings vurderes. Norge har de siste årene tatt et særlig ansvar for å medvirke i internasjonalt vaksinesamarbeid, og det er naturlig å videreføre dette.

Felles løsninger på felles utfordringer

Pandemien har hatt konsekvenser for alle land og alle mennesker i verden. Den har synliggjort felles utfordringer, men også styrken i felles løsninger. Pandemien har synliggjort den gjensidige avhengigheten mellom offentlig, frivillig og privat sektor. Egenskaper ved det norske samfunnet har gjort oss godt rustet til å håndtere pandemien relativt til en del andre land. En pandemi stiller oss overfor helt særegne utfordringer hvor tillit må avveies mot behovet for kontroll, kontroll skal kombineres med kreativitet, styring med fleksibilitet, regulering med medmenneskelighet og det rasjonelle med det emosjonelle. Når Norge så langt har kommet relativt godt ut av dette sammenlignet med mange andre land, kan det kanskje tas til inntekt for en god balanse i avveiningen mellom slike hensyn i det norske samfunnet. Denne balansen er ikke tilfeldig, men den er heller ikke fastlåst. Den er under stadig utvikling,

utfordret av forhold innenlands og utenlands. Den endres som følge av teknologi og økonomisk innovasjon, og kan ikke være statisk av natur. Den reiser også problemstillinger vi må møte som medlemmer av et internasjonalt samfunn.

På samme måte som en del grupper i vårt eget land har båret større byrder enn andre i pandemien, vil enkelte land uforskyldt rammes hardere enn andre. Den internasjonale kommunikasjonen, mobiliteten og reisevirksomheten som medvirket til at pandemien spredte seg så fort, har også medvirket til at vaksinene er produsert på rekordtid, og til at vi har kunnet få volum av medisiner og smittevernutstyr vi selv hadde begrensede forutsetninger for å produsere. Pandemien har synliggjort hvordan vi både nasjonalt og internasjonalt kan møte problemer og må søke og finne og iverksette gode løsninger sammen.

1.2 Er koronapandemien starten på en ny æra?

Endringstakt og globalisering – endringer er normalen

I flere tusen år kunne mennesket bevege seg så raskt som en hest med rytter kunne løpe. I 1825 åpnet et damplokomotiv den første jernbanen mellom Stockton og Darlington. I 1903 tok det første motordrevne flyet av fra Kitty Hawk i North Carolina. Sekstiseks år senere landet det første mennesket på månen. Det er snart femtito år siden.

Vi er blitt vant til raske endringer, og til at informasjon, ideer og produkter spres umiddelbart, og over hele verden. Pandemien synliggjorde på ny at det også kan gjelde negative trusler, og at effektene av dem kan merkes på mange samfunnsområder samtidig.

Den internasjonale mobiliteten og reisevirksomheten spredte koronaviruset raskere enn andre pandemiske virus har blitt spredt før. De epidemiske og økonomiske effektene ble umiddelbare. Men samtidig var også mobiliseringen mot viruset preget av en bredde, et omfang og en hastighet vi ikke har sett tidligere. Det ser ut til å ha tatt kinesiske forskere om lag ti dager å sekvensere virusets arvestoff. To dager senere hadde legemiddelselskapet Moderna i USA utviklet en mulig vaksine som vi i Norge begynte å bruke 364 dager senere. Pandemien kan *endre* oss. Men vel så mye *synliggjør* den pågående endringer i verdensomspennende målestokk. Endringer med globalt fotavtrykk er på mange måter normalen.

Pandemien synliggjør styrker og svakheter og behovet for å håndtere endringer på en god måte

Den raske spredningen av viruset er menneskeskapt, og utløste i sin tur behov for rask tilpasning for å takle endringene på en god måte. Også andre trekk i den, som f.eks. utviklingen av enkelte mutasjoner, kan være fremskyndet av eksperimentell medisinsk behandling. Slike mutasjoner sprer seg igjen raskt, også utenfor landene de oppstår.

Noen av endringene vi får, er klassisk respons på kriser. Vi har i løpet av pandemien bygget opp et stort beredskapslager av smittevernustyr, men samtidig ikke økt intensivberedskapen vesentlig. Vår fremtidige medisinske beredskap, vår beredskap overfor smittespredning, og også overfor de økonomiske konsekvensene av dem kan bli bedre – neste gang. Selv i en normaltid blir vi kanskje mer bevisst smittespredning enn vi tradisjonelt har vært i Norge. Men fordi vi ikke kjenner detaljene i neste krise, må vi ha en bredere beredskap enn det.

Pandemien viste noen styrker, men synliggjorde også andre utfordringer. Vi fikk ingen forsyningskrise, til tross for lange internasjonale verdikjeder og økt gjensidig global avhengighet. Som et digitalisert land kunne vi møte mange utfordringer med hjemmekontor. I undervisning, helsevesen og rettsvesen tok vi nye digitale løsninger i bruk og utvidet den digitale arbeidshverdagen. Pandemien synliggjør også at ikke alle arbeidsoppgaver kan utføres fra hjemmekontor, og at vi er avhengige av internasjonal pendling av arbeidskraft. Verken utfordringene eller løsningene har vært særnorske.

Krisen viste et internasjonalt samarbeid som på sitt beste har enorm styrke og evne til å mobilisere ressurser i stort omfang, men også lukkethet, skepsis og naturlige ønsker om å prioritere egen befolkning. På nasjonal basis viste den i Norge en evne til samhold, bygget på en basis av tillit, fleksibilitet og samarbeidsvilje; muliggjort gjennom en finansiell kapasitet og sterke institusjoner ikke alle andre land har maken til. Internasjonalt har arbeidet for å utrydde ekstrem fattigdom sannsynligvis blitt satt årevis tilbake. Likevel er det fortsatt mulig å utrydde ekstrem fattigdom globalt, i vår egen levetid. Lærdommer fra pandemien, for eksempel om vaksineutvikling og -samarbeid kan da ha betydelig verdi.

Langsiktige endringer

Denne utredningen søker å synliggjøre noen prinsipper for normalisering og kortsiktige tiltak som

skal tjene oss godt også i møtet med langsiktige behov for endring.

På noen områder har pandemien bragt oss raskere frem langs utviklingsbaner vi allerede var inne i eller i ferd med å utvikle. Det gjelder blant annet endringer i måten vi arbeider på og hva vi lever av, hvordan vi kommuniserer og møtes, og behovet for å samordne store omstillingsgrep. Klimakrisen utvikler seg saktere enn pandemien, men krever tiltak av langt større omfang, og kan også bare løses ved internasjonalt samarbeid. Noen av de nødvendige samfunnsendringene den peker på kan ha relevans også for forebyggingen av fremtidige pandemier.

De fleste artikler om virkningene av covid-19-utbruddet betrakter pandemien som et enkeltstående tilfelle. Det er en risiko for at viruset blir endemisk, altså blant de virusene som har mennesket som vert. For eksisterende godt kartlagte endemiske virus har en ganske gode forutsetninger for å anslå skadevirkningene på helse og økonomi, og hvor ofte eventuelle pandemier vil forekomme. I en analyse (Fan, Jamison, & Summers, 2018) anslås f.eks. at sannsynligheten for en ny influensapandemi med en alvorlighetsgrad på linje med eller mer alvorlig enn spanskesyken, årlig er om lag 1 pst. Foreløpig har vi for lite kunnskap til å innpasse covid-19 i et slikt veldefinert risikobilde.

Mer enn halvparten av infeksjonssykdommene som rammer mennesker er overført fra dyr, såkalte zoonotiske sykdommer. Influensa, Aids, Ebola og covid-19 er eksempler på slike sykdommer. I tidligere tider bidro trolig naturlig seleksjon og styrking av immunforsvaret til gradvis å gjøre befolkningsgrupper mer motstandsdyktige overfor nye zoonotiske sykdommer. Konsekvensene kunne imidlertid være omfattende. Introduksjonen av nye zoonotiske sykdommer i Amerika og Australia fra små europeiske populasjoner bidro trolig i betydelig grad til at antallet opprinnelige innbyggere falt kraftig. I moderne tid har medisinske og epidemiologiske fremskritt som utvikling av antibiotika og vaksiner gjort oss mer motstandsdyktige.

Bare et fåtall nye zoonotiske sykdommer utvikler seg til pandemier. Den lokale evnen til raskt å stenge potensielle smitteveier kan være avgjørende. Faktorene som motvirker at utbrudd utvikler seg til pandemier, er ikke åpenbart større enn de som trekker i motsatt retning. Lokal reisevirksomhet innebærer at virus eller bakterier raskt kan nå store byer. Global reisevirksomhet innebærer at virus kan forflytte seg mellom storbyer på ulike kontinenter i løpet av timer. Egenin-

teressen til individer som ønsker å rømme områder med utbrudd for å komme i sikkerhet i områder som ikke har smitte, kan i seg selv bidra til spredning. Kunnskap om utbrudd kan derfor paradoksalt nok også forsterke problemet med å begrense smitten. Likevel har lokal innsats de senere år forhindret at utbrudd av nye zoonotiske sykdommer har spredd seg.

IPBES er en søsterorganisasjon til FN med et særlig ansvar for det vitenskapelige grunnlaget for biodiversitet. IPBES samlet i fjor sommer 22 av verdens fremste eksperter på ulike fagfelt for å vurdere faren for og ved pandemier. Av oppsummeringen fra møtet (IPBES, 2020), fremgår det at forskerne advarte mot at verden kan være i ferd med å gå over til en periode preget av pandemier. Advarslene reflekterer at frekvensen i utbrudd av nye zoonotiske sykdommer har økt (Barbara, Kramer, & Drake, 2016). Den økte frekvensen drives hovedsakelig av befolkningsvekst, ødeleggelse av økosystemer, handel med ville dyr, klimaendringer og mer intensiv jordbruksproduksjon. Det kan være et forvarsel om at kloden står overfor en ny æra. For å bringe frekvensen av nye pandemier tilbake mot tidligere nivåer, må grunnleggende samfunnsendringer gjennomføres, ifølge forskerne.

Forebygging av risiko for pandemier kan være å foretrekke fremfor håndtering. En zoonotisk sykdom må gå gjennom flere ledd på veien fra å være en dyresykdom til å bli en menneskebåren global sykdom. Tiltak kan og bør settes i verk for å motvirke risiko i alle ledd. Mer kunnskap kan gjøre det enklere å utforme treffsikre tiltak mot nye zoonotiske sykdommer. Forsiktighetsmotivert handling kan være å foretrekke der konsekvensene av feilsteg kan være både store og irreversible – her som i øvrige store omstillingsutfordringer.

1.3 Utvalgets vurderinger og tiltak

I en krise er det lett å bli oppslukt av tidsnære utfordringer, men utvalget har hatt som mandat å se frem i tid. I 2025 vil krisen merkes gjennom de spor den har etterlatt. I husholdningene, i arbeidsmarkedet, i næringslivet og i statens finanser.

Noen av utviklingstrekkene i norsk økonomi er velkjente og har vært med oss i noen tid. Utbruddet av en pandemi er et eksempel på at utviklingen ikke bare preges av velkjente, langsiktige utviklingstrekk. Brå sjokk bringer regelmessig økonomien ut av en tilsynelatende stabil, langsiktig bane.

Koronakrisen er et særlig dypt økonomisk sjokk. Fordi sjokket ikke skyldes ubalanser i økonomien, kan det være håp om at de negative økonomiske effektene er kortvarige. Utvalget er likevel av den oppfatning at krisen har kraft i seg til å endre karakter på noen varige utviklingstrekk. Krisen har ført til høyere gjeldsnivå i offentlig og privat sektor, og vi har trolig en ny, varig global helseutfordring. Langsiktsvirkningene av disse effektene er vanskelige å overskue. Usikkerheten tilsier at staten holder fast ved overordnede prioriteringer.

Norge har gode forutsetninger for å lykkes økonomisk. Vi har et høyt produktivetsnivå sammenlignet med andre land, en omstillingsdyktig økonomi, utbredt digitalisering og en høyt utdannet befolkning. Det offentlige tjenestetilbudet er godt utbygd, og vi har inntektssikringsordninger som fanger opp de som faller utenfor. Vår finansformue i Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen gir oss større handlefrihet i budsjettpolitikken enn de fleste andre land.

Internasjonal økonomi

Pandemien har utløst et fall i verdensøkonomien som vil prege utviklingen i lang tid fremover. Den økonomiske politikken er lagt om i et omfang uten historisk sidestykke. Selv om nedgang allerede synes snudd til oppgang, er det fortsatt lavkonjunktur i verdensøkonomien. Flere internasjonale organisasjoner tar til orde for en fortsatt ekspansiv finanspolitikk. Samtidig advares det om at økonomisk vekst drevet av ekspansiv politikk er sårbar, og kan føre til feilallokering i privat sektor og oppbygging av finansielle ubalanser både i privat og offentlig sektor. Gjeldsbyrden i offentlig sektor har ikke vært høyere siden andre verdenskrig.

Det internasjonale samfunnets evne til å bringe vaksiner ut til verdens befolkning setter internasjonalt samarbeid på prøve. Mangel på kjøpekraft og logistiske utfordringer innebærer at deler av verden vil bli hengende etter i vaksineringen. En slik utvikling øker blant annet faren for nye mutasjoner. Konsekvensen kan være mindre handel og vedvarende høyere helserisiko.

Norsk økonomi

Prognoser før utbruddet tilsa forholdsvis stabil utvikling for norsk økonomi, men pandemien har gitt det dypeste tilbakeslaget i norsk økonomi i etterkrigstiden. Likevel har nedgangen i norsk økonomi vært mindre enn i mange andre vestlige land. Målt ved verdiskaping i Fastlands-Norge

utgjorde nedgangen fra 2019 til 2020 om lag 5 000 kroner per innbygger.

Utsiktene til omfattende vaksinasjon av befolkningen i Norge og hos våre viktigste handelspartnere gir grunnlag for optimisme om utviklingen i norsk økonomi fremover. De økonomiske skadevirkningene av pandemien kan likevel bli varige. Erfaringer fra tidligere kriser og lavkonjunkturer, både i Norge og andre land, er at økt arbeidsledighet på ett tidspunkt kan føre til lavere sysselsetting på sikt. Mobilisering av arbeidsledige og personer utenfor arbeidsstyrken over i sysselsetting på veien mot 2025 vil kreve bidrag på bred front: Stabiliseringspolitikken må legge til rette for høy etterspørsel etter arbeidskraft og strukturpolitikken må lede til at flere kan jobbe, vil jobbe og får mulighet til å jobbe.

Krisetiltakene

De økonomiske skadevirkningene av koronapandemien har vært motvirket av ekspansiv finans- og pengepolitikk. Regjeringen og Stortinget har vedtatt en rekke tiltak, herunder utvidede permitteringsregler, kompensasjonsordninger for å dekke faste utgifter, utsettelse av frister for innbetaling av skatter og avgifter og øvrige støtteordninger til næringslivet, med formål å redusere kostnadene knyttet til konkurser og tap av arbeidsplasser. Tiltakene kom i tillegg til de såkalte automatiske stabilisatorene, som er effekten av inntektssikringsordninger og skatteordninger som automatisk tilpasses aktiviteten i økonomien.

Krisetiltakene lykkes å holde bedrifter flytende og bidro til å begrense antallet oppsigelser. Samtidig hemmer slike ordninger økonomiens virkemåte ettersom de låser ressurser til eksisterende strukturer.

Kompensasjonsordningene kan tenkes å svekke aktiviteten i økonomien ettersom de demper foretakenes insentiver både til å erstatte tapte inntekter og til å holde arbeidstakere sysselsatt. Kompensasjonsordninger overfor næringslivet bør avvikles senest samtidig med de mest inngripende smitteverntiltakene

Permitteringsordningene svekker permitterte arbeidstakeres insentiv til å lete etter ny jobb eller til å ta utdanning eller øke kompetansen på andre måter. Det må være grenser for hvor lenge permitteringsordninger kan vare, og grensene må settes i tråd med den økonomiske situasjonen landet befinner seg i og hvordan arbeidsmarkedet ser ut.

Arbeidsmarkedet

Sysselsettingen i Norge er relativt høy sammenlignet med mange andre land. Samtidig er Norges relative posisjon klart svekket de siste 20 årene. Skillet mellom dem som er innenfor og dem som er utenfor arbeidsmarkedet, er blitt skarpere i denne perioden. Unge er en gruppe som har hatt særlig svak sysselsettingsutvikling på totusentallet. Koronakrisen har satt mange utenfor arbeidslivet, og kan ha bidratt til å forsterke mange av de strukturelle utfordringene. Etterspørselen etter arbeidskraft vil ta seg opp når smitteverntiltakene tas ned. Samtidig er det mange jobber som nå forsvinner som ikke vil komme tilbake. Fremover vil det bli store omstillinger.

Omstillinger gir økte krav til ny kompetanse, både blant sysselsatte og arbeidssøkere. Den norske modellen er etter utvalgets vurdering et godt utgangspunkt for å møte utfordringene vi står fremfor i arbeidsmarkedet. Arbeidslivsmodellen har vist seg robust gjennom ulike sjokk og kriser og er et godt rammeverk for omstillinger.

Det viktigste målet for arbeidsmarkedspolitikken på kort sikt bør være å motvirke at tilbudet av arbeidskraft blir varig svekket som følge av krisen. Mange av dem som nå har mistet jobben eller blitt permittert under koronakrisen, har lav utdanning. Utvalget ser behovet for økt satsing på etter- og videreutdanning, og anbefaler økt samarbeid mellom utdanningssektoren og arbeidslivet – eksempelvis bransjeprogram, regionale møteplasser og tiltak for å stimulere til kompetanseheving i klyngeprogrammene. I en verden som omstiller seg svært raskt, er det viktig at utdanningssystemene er tilpasset omgivelsene. I nært samarbeid med arbeidslivet og ut i fra arbeidslivets behov bør utdanningssystemene være fleksible og tilpasset lokale forhold.

Unge som ikke kommer inn i arbeidsmarkedet, kan komme inn i en negativ spiral, fordi de heller ikke får delta på den viktige læringsarenaen som arbeidsmarkedet er. Utvalget foreslår å prøve ut og evaluere en ordning med lønnstilskudd koblet med en mentor på arbeidsplassen som kan hjelpe, støtte og veilede, samt bidra til inkludering i arbeidsmiljøet.

Utvalget mener også at arbeidsledige bør få økt adgang til å tilegne seg grunnleggende kompetanse i ledighetsperioden. Likevel bør hovedregelen være at personer som mottar dagpenger, er arbeidssøkere.

Næringslivet

Norsk næringsliv hadde i hovedsak et godt utgangspunkt for å tåle et negativt sjokk. Næringslivet hadde god omstillingsevne og god tilgang til kapital, kvalifisert arbeidskraft og infrastruktur. Pandemien har rammet næringslivet ulikt, og i noen sektorer har det vært et særlig sterkt fall i aktivitet og verdiskaping. I disse næringene har mange foretak økt gjeld og redusert egenkapital. Foretak med lav egenkapital og usikre fremtidsutsikter har ofte begrenset investeringssevne, og de er sårbare for nye negative økonomiske sjokk.

For å legge til rette for forventet lønnsom omstilling og restrukturering i næringslivet bør offentlig administrasjons kapasitet til å håndtere nye foretak og avviklinger økes. Det bør komme på plass et nytt, permanent regelverk for restrukturering og konkurs som bidrar til at verdifulle ressurser videreføres gjennom salg eller rekonstruksjon.

Om lag 20 ulike institusjoner har ansvaret for oppfølging av ulike næringspolitiske tiltak. I tillegg kommer ordninger og institusjoner i regi av fylkeskommunene og kommunene. Virkemiddelapparatet er komplekst og lite koordinert. Dagens ordninger kan ha utfordringer med å være effektive, treffsikre, enkle og ubyråkratiske. Mer og bedre empirisk forskning på næringspolitiske tiltak vil bidra til økt kvalitet på beslutningsgrunnlaget for innretningen av de næringspolitiske virkemidlene. Utvalget støtter den pågående prosessen for koordinering, effektivisering og forenkling av virkemiddelapparatet for næringsrettede tiltak. I prioriteringen fremover må det være særlig oppmerksomhet rundt behovet for kapitaloppbygging i lønnsom næringsvirksomhet der egenkapitalen er blitt kraftig redusert av pandemien, samt styrking av miljøer for kompetente investorer med kapital. Det bør uavhengig av pågående prosesser vurderes å innrette deler av fremtidig statlig investeringsstøtte slik at staten sikrer seg en andel av fremtidig avkastning når prosjekter oppnår lønnsomhet.

Kostnadene er skjøvet frem i tid

Pandemien har gitt store økonomiske kostnader. For å omfordele og i noen grad motvirke disse kostnadene ble penge- og finanspolitikken lagt om i svært ekspansiv retning. Norges Bank har satt styringsrenten til null, og ute i verden presses markedrentene også ned av sentralbankenes omfattende kjøp av verdipapirer. På finanspolitik-

kens område er våre eksisterende ordninger for inntektssikring under sykdom, permittering og ledighet utvidet. Det er innført midlertidige støtteordninger for bedrifter, selvstendige næringsdrivende, kultur og idrett mv. samt låne- og garantiordninger for næringsliv. I tillegg til noen midlertidige skatte- og avgiftslettelser trekkes skatteinntektene betydelig ned av den lave økonomiske aktiviteten. I praksis innebærer de omfattende tiltakene at inntektstapet ved pandemien skyves frem i tid, gjennom et lavere nivå på Statens pensjonsfond utland enn det vi ellers ville hatt. Finansdepartementet har anslått at ekstrauttaket av fondet for 2020 og 2021 utgjør om lag 370 mrd. kroner.

Ekstrauttaket kommer på toppen av andre langsiktige utfordringer for statsfinansene. Aldringen av befolkningen bidrar til at det blir gradvis færre yrkesaktive bak hver pensjonist. Med avtakende vekst i Statens pensjonsfond utland gir dette et langsiktig udekket finansieringsbehov i offentlige budsjetter. Finansieringsbehovet innebærer at veksten i utgiftene må dempes eller veksten i inntektene økes, for at offentlig forvaltning på lang sikt skal kunne holde utgiftene innenfor de rammene inntektene setter. Et nærliggende svar er økt yrkesaktivitet. Men den økte sysselsettingen må være i lønnsomme virksomheter, dersom den skal bidra til å løse budsjettutfordringene. Lønnsomhet er også nødvendig for å omsittle økonomien i klimavennlig retning parallelt med at oljevirkomheten gradvis avtar i betydning. Budsjettutfordringene understreker behovet for at offentlige midler brukes effektivt. Dette kravet skjerpes ytterligere dersom dagens lave internasjonale rentenivå også bærer bud om lavere avkastning på statens utenlandsformue.

Grønn omstilling

Den reduserte økonomiske aktiviteten under koronakrisen førte umiddelbart til en reduksjon i globale klimagassutslipp. Det er usikkert i hvor stor grad utslippene i årene fremover blir berørt av pandemien. Utfordringen med å skape velferd i kombinasjon med reduserte utslipp er ikke vesentlig endret som følge av pandemien. Krisen har gjort oss fattigere og gitt mindre økonomisk handlingsrom. Dette tilsier at kostnadseffektivitet tillegges økt vekt i klimapolitikken. Prinsipper for en effektiv klimapolitikk tilsier at alle utslipp skal prises og at avgiften skal være lik over alle sektorer for å sikre at kuttene skjer der de koster minst for samfunnet. Dette er ikke oppfylt i Norge. Olje- og gasssektoren står overfor både kvotepris og

CO₂-avgift. En del sektorer innenfor ikke-kvotepiktig sektor står overfor en lavere pris enn den generelle avgiften, og en del sektorer er unntatt avgift.

Menneskeskapte nettoutslipp av klimagasser må bringes ned mot null hvis verden skal begrense den globale oppvarmingen i henhold til Parisavtalemålene. Netto nullutslipp vil kreve bruk av andre teknologier enn de verdens befolkning i stigende grad har lent seg på gjennom de siste 200 årene. I overgangen til lavutslippssamfunnet ligger det store muligheter for næringslivet i utvikling av klimateknologi. Det bør derfor legges til rette for utvikling av lavutslippsteknologi gjennom prising av utslipp, forutsigbare rammevilkår og støtte til forskning. Det offentlige kan også spille en rolle i å bygge etterspørsel og skape tilstrekkelig skala gjennom sin innkjøpspolitikk.

Grønn omstilling omfatter også andre miljøutfordringer enn klimautfordringen. Bruk av naturens ressurser og økosystemtjenester med negative eksterne effekter er som regel ikke priset. En naturavgift på alle naturinngrep som reflekterer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved naturinngrepet, vil begrense skadepåkostnadene for samfunnet. Et veiprisingssystem som tar hensyn til at negative eksterne effekter ved bilkjøring varierer med biltype, tid og sted, vil være et mer effektivt virkemiddel for å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved bilkjøring enn dagens veibruksavgift.

Skattesystemet

Vi må komme gjennom krisen med fortsatt effektive og bærekraftige offentlige ordninger og gode rammebetingelser for privat virksomhet og omsättning. Det gjelder også skattesystemet. En må unngå at krisetiltak varig svekker skattegrunnlagene, skattesystemets evne til å skaffe inntekter til fellesskapet og skattesystemets bidrag til inntektsutjevning. Når en høy andel av verdiskapingen trekkes inn i skatt, må skattesystemet legges til rette for best mulig ressursutnyttelse og høyest mulig sysselsetting og verdiskaping.

Skattesystemet påvirker hvor raskt økonomien vender tilbake til en tilstand med høy sysselsetting og god ressursutnyttelse. Skattesystemet kan legges til rette for at ledige ressurser kanaliseres dit avkastningen og verdiskapingen er høyest. Det tilsier at skattesystemet bør basere seg på brede grunnlag, lave satser og likebehandling av næringer, finansieringsformer og organisasjonsformer.

Utvalget foreslår at det nedsettes et eget utvalg som foretar en helhetlig gjennomgang av skattesystemet og vurderer sider ved skattesystemet som kan justeres for å styrke produktivtetsveksten og konkurransekraften, samtidig som fordelingshensyn og hensynet til naturens bærekraft ivaretas. Et slikt skatteutvalg bør blant annet se nærmere på følgende problemstillinger:

- *Eksisterende skattegrunnlag bør utnyttes bedre.* Det er en rekke unntak fra avgifter, skatteplikt og fradragordninger som uthuler skattegrunnlagene og som gjør at vi må ha høyere skattesatser enn vi ellers kunne hatt.
- *Nye og gode skattegrunnlag bør tas i bruk.* Norsk økonomi har flere skattegrunnlag som kan utvides. Det gjelder blant annet beskatning av bolig, eiendom og grunnrente.
- *Samfunnsøkonomisk lønnsomme skatteomvekslinger bør gjennomføres.* I tråd med prinsippene for et effektivt skattesystem er det flere skatteomvekslinger, for eksempel grønn skatteomveksling, som bør gjennomføres. Det kan bidra til å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning.

Utvalget foreslår også at tax free-ordningen utvikles. Tax free-ordningen undergraver det norske avgiftssystemet og den norske alkohol- og tobakkspolitikken, øker tilgjengeligheten og forbruket av alkohol og tobakk, og utfordrer Vinmonopolets stilling. Ordningen har uheldige klima- og miljøeffekter, ved at den bidrar til lavere billettpriser, slik at flytrafikk og utslipp er høyere enn de ellers ville vært.

Digitalisering

Pandemien har ført til at digitaliseringen i samfunnet har skutt fart. Digitale tjenester er utviklet og tatt i bruk i et større omfang enn tidligere, noe som har redusert de negative virkningene av pandemien for mye av offentlig sektor, for næringslivet og for innbyggerne. Fra hjemmekontor har man utført sine arbeidsoppgaver, og vi har kjøpt inn varer og tjenester via internett. Det er ingen grunn til å tro at det digitale taktomslaget vil reduseres etter pandemien. I det nye hybride, arbeids- og samfunnslivet vil arbeidsdagen i større grad tilpasses den enkeltes behov, og den geografiske koblingen mellom bo- og arbeidssted blir mindre viktig. En omfattende bredbåndsutbygging vil legge grunnlaget for utvikling av distriktsarbeidsplasser. Utvalget anbefaler derfor et digitalt infrastruktureløft med et ambisiøst mål for bredbåndstilgangen. For å kunne opprettholde digitali-

seringstakten trengs både generell og spesialisert IKT-kompetanse. Utvalget foreslår derfor et digitalt kompetanseløft frem mot 2030. Et slikt løft bør omfatte en kartlegging av kompetansebehovet i offentlig og privat sektor og mulige tiltak for å gjøre det attraktivt for utenlandske arbeidstakere med spisskompetanse innen IKT å ta jobb i Norge.

Digitalisering, tingenes internett og kunstig intelligens er teknologier som er i sterk fremvekst. Disse teknologiene er avhengig av tilgang på nok data av god kvalitet. Utvalget anbefaler der-

for at det ses nærmere på etablering av nasjonale plattformer for tilgjengeliggjøring, deling, bruk og analyse av data innenfor ulike sektorer, der innbyggernes personvern sikres. Dette er viktig for å fremme datadrevet innovasjon i Norge, og for å møte den stadig økende konkurransen fra de store internasjonale plattformsselskapene. Utvalget foreslår at sentrale tilsynsorganer går sammen om å gjennomgå plattformsselskapenes virksomhet, med vekt på problemstillinger rundt over-skuddsflytting, yringsfrihet, personvern, konkurranserett, beredskap mv.

Kapittel 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Utvalgets mandat

Den 12. mai 2020 oppnevnte regjeringen et ekspertutvalg som skulle vurdere grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien. Utvalget ble gitt følgende mandat:

Mandat til ekspertutvalg: «Norge mot 2025»

Virusutbruddet gir allerede store effekter på norsk økonomi og det norske samfunnet, en «bråstopp». Virkningene på lang sikt vil også bli betydelige. Det er usikkert når hverdagen vender tilbake til det normale og hvordan «den nye normalen» blir, både ute og hjemme. Hjemme kan forbruksmønstre, produksjonsmønstre og næringsstruktur bli endret. Forholdene i arbeidslivet kan også bli annerledes, både når det gjelder hvordan vi jobber og hvilke næringer som kommer svekket og styrket ut av krisen. Internasjonalt kan handelsmønstre og forholdene for handelssamarbeid forandre seg. Pandemien illustrerer et sterkt behov for internasjonalt samarbeid og koordinert innsats for å bekjempe smittespredning. Samtidig har virusutbruddet illustrert utfordringer ved globaliseringen, som at tilgangen på viktige varer blir hemmet når integrerte verdikjeder forstyrres. Manglende tillit mellom land kan også føre til mindre internasjonal handel og samarbeid med de negative konsekvensene det vil ha for verdiskaping og vår felles evne til å håndtere utfordringene. Fri bevegelse av arbeidskraft mellom land innad i Europa, kan bli hemmet i lang tid fremover, avhengig av smitte-situasjonen.

Sjokket som har rammet økonomien, vil kunne gi betydelig omfordeling av ressurser, og derigjennom endre forutsetningene for verdiskaping. Jo mer langvarig nedturen blir, jo flere bedrifter som går konkurs eller legges ned og jo høyere og mer permanent arbeidsledigheten blir, desto større blir de negative virkningene for investeringsvilje, humankapital og inntektsfordeling. For noen sektorer vil det ta lang tid å komme tilbake til tidligere nivåer på produksjon og sysselsetting,

noen sektorer vil være tilnærmet uberørt av pandemien, mens andre vil kunne oppleve økt etterspørsmål. Ulike grupper i arbeidsmarkedet blir på samme måte ulikt berørt.

Erfaringer fra tidligere kriser peker i retning av at unge som skal ut i arbeidsmarkedet vil kunne ha en særlig vanskelig situasjon de neste årene, og en del vil kunne få varig lavere inntekt og arbeidsmarkedstilknytning. Det samme gjelder personer og grupper med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. En del eldre arbeidstakere som blir permittert og sagt opp i den nærmeste tiden, vil også kunne bli permanent skjøvet ut av arbeidsstyrken. Det er derfor behov for å analysere og vurdere hvordan krisen rammer ulike deler av næringslivet og arbeidsstyrken, og hvordan utviklingen påvirkes av de tiltak som blir satt inn.

Et sentralt premiss for å vurdere situasjonen fremover er knyttet til smitte, smittevern og hvordan dette påvirker den økonomiske utviklingen. Det er usikkerhet knyttet til hvor lenge koronapandemien vil vedvare. Det virker hensiktsmessig å ta utgangspunkt i et sett scenarier for dette.

Tiltakene som har blitt satt i verk for å dempe de negative utslagene for økonomien, har gitt en sterk økning i offentlig pengebruk. Det er behov for å vurdere konsekvenser av dette for norsk økonomi, generasjonsregnskapet, for arbeidsmarkedet og for utviklingen i offentlige finanser avhengig av hvordan de midlertidige tiltakene fases ut igjen.

Krisen har allerede tvunget frem endringer av arbeidsprosesser spesielt med mer bruk av digitale verktøy. Trolig kan dette gi mer effektive arbeidsmetoder og mindre reisevirksomhet også i hverdagen etter krisen, og derigjennom økt produktivitet.

Disse endringene vil medføre nye løsninger og vaner som kan bidra til grønn omstilling, eksempelvis gjennom færre reiser, lavere forbruk og endrede produksjonsprosesser på enkelte områder. Dette kan bidra til en forsterket og varig grønn omstilling av norsk økonomi.

Før koronakrisen var det utsikter til gradvis lavere investeringsaktivitet i olje-virksomheten

og lavere etterspørsel mot leverandørnæringene. Det var derfor allerede før krisen behov for en gradvis omstilling i norsk næringsliv over mot annen aktivitet enn leveranser til olje-virksomhet. Det kraftige fallet i oljeprisen har fremskyndet denne utviklingen, noe som medfører omfattende omstillingsutfordringer.

Endringer i arbeidsprosesser og omstillingen av arbeidslivet vil kunne ha konsekvenser i form av økt sosial ulikhet og økt utenforskap.

Med dette utgangspunktet vil jeg be utvalget om å analysere hvordan koronapandemien vil påvirke grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd i Norge. Utvalget skal spesielt analysere og beskrive:

- Effekt på norsk økonomi og næringsliv av endring i internasjonale markeder og handelssamarbeid, inkludert endrede verdikjeder
- Pandemiens betydning for norsk verdiskaping
- Produktivitet i norsk arbeids- og næringsliv, herunder økt digitalisering
- Konsekvenser for inkludering i arbeidslivet
- Yngre arbeidstakers situasjon, behov og muligheter
- Bransjer og næringer med særlige omstillingsbehov
- Grunnlaget for fremtidens næringsliv, inkl. nye selskaper, nye digitale forretningsmuligheter
- Grønn omstilling og bærekraft i forretningsmodeller
- Status for generasjonsregnskapet i lys av utgifter til økonomiske krisetiltak

På grunnlag av sine analyser og beskrivelser skal utvalget foreslå målrettede tiltak for økt verdiskaping i privat sektor. Tiltakene skal underbygge langsiktige mål om:

- Styrket konkurransekraft
- Reduserte klimautslipp og grønn vekst
- Velfungerende arbeidsmarked og høy sysselsetting
- Økonomisk bærekraft

Målet med oppdraget er å sikre kunnskap som grunnlag for tiltak som styrker norsk konkurransekraft og verdiskaping. Kostnader knyttet til utvalgets arbeid vil dekkes innenfor Finansdepartementets budsjett.

Oppdragsgiver vil være Finansdepartementet. Analysene skal leveres samlet som en NOU med frist første kvartal 2021, men kortere analyser i form av notater vil også legges frem underveis i arbeidet. Første levering bør komme innen primo september, slik at den kan reflekteres i Nasjonalbudsjettet 2021.

2.2 Ekspertgruppen

- Partner Jon Gunnar Pedersen, Larvik (leder)
- Professor Øystein Thøgersen, Bergen
- Professor Einar Lie, Oslo
- Professor Mari Rege, Stavanger
- Postdoktor Katinka Holtmark, Oslo
- Sjeføkonom Elisabeth Holvik, Moss
- Konserndirektør Ragnhild Janbu Fresvik, Bergen
- Seniorrådgiver Rune Bjerke, Oslo
- Prinsipal Birger Steen, München
- Selvstendig Silvija Seres, Oslo
- CEO Kristin Kragseth, Stavanger
- Styreleder Aino Olaisen, Bodø
- Konserndirektør Astrid Undheim, Trondheim
- Daglig leder Tore Anstein Dobloug, Ringsaker
- Sjeføkonom Roger Bjørnstad, Nesodden
- Sjeføkonom Øystein Dørum, Oslo

Finansdepartementet oppnevnte en referansegruppe for utvalget med representanter fra KS, Unio, Akademikerne, Virke, Spekter, YS og LO. Referansegruppen har vært ledet av representanter fra Virke og YS. Gruppen har holdt innlegg for utvalget, deltatt på flere av utvalgets møter, og utvalget har gjennomført tre egne møter med referansegruppen.

Utvalget har lagt stor vekt på å møte representanter for ulike deler av samfunnslivet, og har gjennomført en rekke møter med over 30 deltakere fra kommuner, interesseorganisasjoner, virksomheter i ulike deler av næringslivet og i offentlig sektor, samt forskere og fagpersoner fra ulike fagområder. Utvalget har lagt ut presentasjoner på utvalgets nettsider (Utvalget Norge 2025). Utvalget har gitt en åpen invitasjon til å gi innspill på nettsidene.

Utvalget (2020) leverte 2. oktober 2020 en første delrapport om konsekvensene for norsk økonomi av koronautbruddet, utviklingen i internasjonal økonomi, smitteverntiltakene og økonomiske mottiltak. Rapporten løfter frem trekk ved den pågående krisen og antyder retning for det videre arbeidet.

Utvalget (2021) leverte 12. februar 2021 en andre delrapport. Rapporten tar opp noen utfordringer for en balansert og bærekraftig økonomisk utvikling etter pandemien og er et innspill til Perspektivmeldingen 2021.

Kapittel 3

Den økonomiske utviklingen frem mot 2025

3.1 Utviklingen internasjonalt

Situasjonen i en pandemirammet verdensøkonomi

Koronapandemien har påført verden etterkrigstidens dypeste økonomiske tilbakeslag. Krisen er den første forårsaket av en pandemi, og et rekordhøyt antall land er rammet. Verdensøkonomien vil preges av koronapandemien i lang tid fremover. Trolig vil verden måtte leve med viruset og dets mutasjoner i flere år. Vaksinerer tar tid, vaksiniens varighet og treffsikkerhet i møte med mutasjoner er usikker og andelen av befolkningen som er vaksinert og immune, vil variere mellom land. «Lommer» i verdensøkonomien med mer smitte vil virke dempende på det økonomiske oppsvinget.

Utviklingen i verdensøkonomien og særlig i Europa er av stor betydning for utviklingen i norsk økonomi og dermed også for gjeninnhenting etter pandemien. Om lag to tredjedeler av Norges handel med varer og tjenester foregår med EU og Storbritannia. Mange av landene vi eksporterer til i Europa har blitt hardt rammet av krisen. Flere fremvoksende økonomier er også viktige handelspartnere for Norge. Åpne økonomier som den norske kan få mindre drahjelp utenfra dersom utgangen på krisen viser seg å bli lite koordinert internasjonalt. Videre vil risiko for importsmitte vedvare over noe tid selv om Norge lykkes i å vaksinere store deler av egen befolkning. Norge er i tillegg en stor internasjonal investor. Det gjør at vi høster direkte fordeler av den økonomiske utviklingen i andre land.

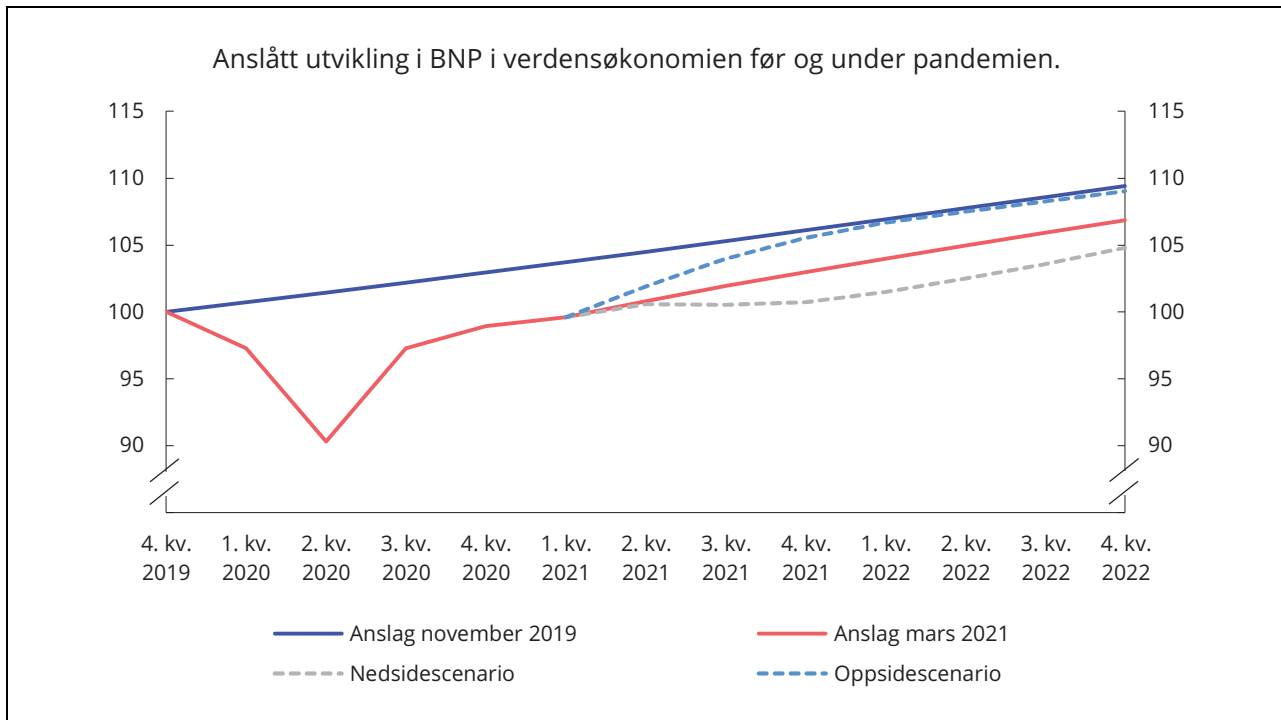
Målt ved BNP falt aktiviteten i verdensøkonomien med 3½ pst. i 2020. I de mer velstående landene kom verdiskapingen ned på 2016/17-nivået. Fremvoksende økonomier, som har vært vant med klart høyere vekst, ser ut til å ende ned mot 2018-nivået (IMF, 2021). Nedstenginger bidro til at bortfallet av arbeidstimer globalt anslås til om lag 9 pst. i 2020. Bortfallet anslås til så høyt som 18 pst. under den første pandemibølgen og ned mot 5 pst. i siste kvartal (ILO, 2021).

Den videre veksten i verdensøkonomien er forventet å bli liggende på en lavere bane enn anslått før krisen. Utviklingen er illustrert i figur 3.1, som viser forskjellen i anslag for verdens økonomiske utvikling like før virusutbruddet og nå. I tilbakeslaget, illustrert ved en V-formet utvikling i nedre kurve, har arbeidsplasser og velstand gått tapt. I det videre forløpet, vist som vekst langs en lavere bane, illustrerer avstanden til opprinnelig vekstanslag alle de verdier som ikke blir skapt. Et slikt forløp innebærer at den største delen av tapene oppstår i årene etter krisen. I mange land kan pandemien ha påført økonomien skade som gjør at veksten også vil bli lavere enn opprinnelig antatt.

I de foreløpige anslagene fra Det internasjonale valutafondet (IMF) og Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) antydes en viss gjeninnhenting i verdensøkonomien i år og neste år, før veksten gradvis kommer ned mot veksttakten fra før pandemien.¹ Nærmere bestemt anslås en vekst på 5½ pst. i år og drøyt 4 pst. neste år, før den gradvis kommer ned på nivåene fra før krisen på rundt 3½ pst. I de mer velstående landene, som en samlet gruppe, anslår IMF at økonomien vil vokse med nær 4½ pst. i år og drøyt 3 pst. neste år. Deretter anslås veksten å komme ned mot 2 pst., tilsvarende veksttakten før pandemien. I de fremvoksende økonomiene og utviklingslandene anslås en vekst opp mot 6½ pst. i år og 5 pst. neste år, før den avtar ned mot 4¾ i påfølgende år, om lag som før krisen.

Variasjonen mellom land er stor. Blant annet har pandemien rammet den økonomiske utviklingen i de fremvoksende økonomiene i ulik grad. Av særlig betydning, kanskje også geopolitisk, er det at Kina synes å være en av få fremvoksende økonomier som raskt kan tette gapet til den opprinnelige vekstbanen. IMF og OECD anslår at aktiviteten i Kina var nesten 2½ pst. høyere i koronaåret 2020 enn året før. I år anslås aktiviteten å ta seg

¹ OECD gir anslag for utviklingen frem til 2022. IMF's anslag går til 2025.



Figur 3.1 Anslått utvikling i BNP i verdensøkonomien før og under pandemien. Indeks. Oktober 2019=100
Kilde: OECD.

opp med ytterligere 8 pst. før veksten avtar ned mot nivåer rundt 5½ pst., i underkant av veksttakten før krisen. Rask oppgang i verdens nest største økonomi og handelsnasjon kan gi drahjelp til den globale økonomien. Også andre land som lykkes med å komme raskt ut av lavkonjunkturen og gripe muligheter til å løfte produktiviteten på vei ut av krisen, vil kunne vende tilbake til sin tidligere vekstbane. OECD antyder at de rikere landene, samlet, vil kunne nå opp til opprinnelig vekstbane allerede ved utgangen av 2022. I figur 3.1 presenteres anslåtte alternativer for det globale vekstforløpet. Avvikene på både opp- og ned-siden er betydelige og gjenspeiler at usikkerheten om den videre utviklingen er stor. Smitteforløpet og behovet for smittevern vil være særlig viktig. Dersom man lykkes i å dempe smittetallene gjennom vaksinerings, kan det øke mulighetene for å holde kontroll med viruset ved hjelp av helsetiltak som hygieneråd og testing, smittesporing og isolering. Slike tiltak har vist seg å være mest effektive når smitten ikke er alt for høy, og kan da erstatte nedstengende tiltak med større negative konsekvenser for økonomi og samfunnsliv. Motsatt kan mutasjoner i viruset og forsinkelser eller komplikasjoner ved vaksineringsen stille seg i veien for gjeninnhenting, både ved at behovet for inngripende smittevern forlenges, og ved at

forsiktighetsmotivert atferd i økonomien fortsetter å legge dempere på konsum og investeringer. Internasjonale forskjeller i vaksinerings og effekten av andre tiltak for å slå ned viruset gjør at behovet for grenserestriksjoner for persontrafikk kan vedvare noe. Faren for nye restriksjoner kan i seg selv virke dempende på aktiviteten.

Kommer pandemien tilstrekkelig under kontroll, ligger forholdene til rette for at den økonomiske aktiviteten tar seg opp. Oppdemmet etter-spørsmål, særlig etter tjenester, kan gi et støt til den videre økonomiske utviklingen. Videre er en viktig årsak til at aktiviteten kan ta seg raskt opp at denne krisen, til forskjell fra en rekke tidligere kriser, ikke er drevet av skjevheter i økonomien. Se nærmere om krisens egenart i kapittel 4. Mange økonomiske kriser internasjonalt har hatt rot i finansielle ubalanser. Erfaring tilsier at finanskriser, gjerne utløst av rask gjeldsvekst opp mot krisen, blir dypere og lengre enn andre lavkonjunkturer. Koronakrisen har så langt ikke utløst en krise i det finansielle systemet.

Krisen fører til at inntekter og muligheter blir redusert for mange. Selv med en massiv politikk-respons kan det være vanskelig å treffe gruppene som har størst behov og som rammes hardest. Så langt ser koronakrisen ut til å kunne forsterke tendensen til økende ulikhet som man har sett i

mange land. Et trekk ved koronakrisen er at personer med svakere tilknytning til arbeidsmarkedet og lavere lønnsinntekter i størst grad rammes av nedbemanning og permitteringer. Ifølge IMF har unge, kvinner, ansatte i personrettet tjenesteyting, arbeidere i uformell sektor, innvandrere og fattige så langt følt konsekvensene sterkest. Samtidig har lave renter bidratt til å øke den nominelle verdien av realkapital som boliger og aksjer for dem som eier dette.

Økende ulikhet og skjevfordelt bortfall av muligheter utfordrer samholdet og tilliten i samfunnet. I de rikere landene vil nedtrapping av ekstraordinære støttetiltak kunne skape misnøye i de deler av befolkningen som mottar pandemibegrunnet støtte. Ulik tilgang til vaksiner og behandling i og mellom land kan også skape misnøye og konflikt. I flere land har en sett politiske protester rundt innføringen av smitteverntiltak. IMF har pekt på at en pågående krise kan svekke både viljen og evnen til å protestere mot opplevd urett, men viser samtidig til historiske erfaringer som antyder at sosial uro gjerne tiltar i kjølvannet av kriser (Barrett, Appendino, Nguyen & Miranda, 2020). IMF understreker at en slik utvikling kan trekke ned veksten fremover. Særlig alvorlig er det om den skjeve sosiale profilen av krisen over tid vil bygge opp under den pågående politiske polariseringen internt i mange land.

Smittevern

Effektivt smittevern kan redusere smitteomfanget betydelig (IMF, 2020). Effektiviteten avhenger både av styrken på og utformingen av tiltakene og av hvor raskt de innføres. IMF antyder at en tilstrekkelig streng nedstengning over en kortere periode gir bedre resultater enn mildere og mer langvarige tiltak.

Til tross for at streng nedstengning reduserer smitte, finner OECD at utover et visst nivå gir ytterligere nedstengning liten effekt (OECD, 2021). Som IMF, antyder OECD at tiltakene begrenser smitten best om de innføres tidlig. Pålagte myndighetstiltak ser også ut til å kunne redusere smittespredning mer enn frivillige, forsiktighetsmotiverte atferdsendringer alene. Pålagte og frivillige atferdsendringer vil imidlertid virke sammen. Dersom smitten er nede på et håndterbart nivå, argumenter OECD for at helsetiltak som påbud om å bære ansiktsmaske, tiltak for å beskytte eldre og omfattende sporing, testing og isolering

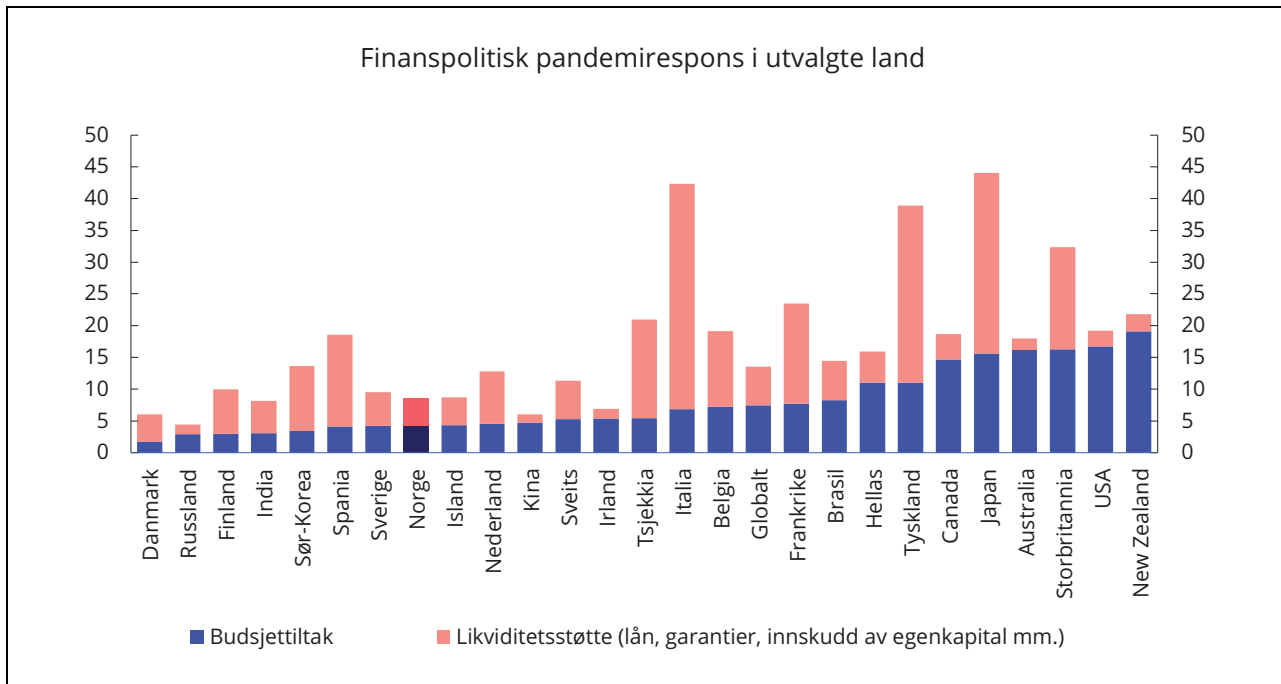
av smittede kan erstatte nedstengende tiltak. Eventuelt kan helsetiltakene kombineres med utvalgte nedstengende tiltak som er særlig effektive i å redusere smitte eller som har mer begrensete negative sosiale og økonomiske konsekvenser.

IMF antyder at land som har lykket med å begrense smitten, kan komme økonomisk bedre ut av krisen. Til tross for høye økonomiske og sosiale kostnader ved omfattende smittevern, argumenteres det for at effektive tiltak for å få smitten under kontroll, gjør at bedrifter og husholdninger raskere kan gjenoppta aktivitet. Motsatt vil stor smittespredning, og usikkerheten det skaper blant husholdninger og bedrifter, redusere aktiviteten over lengre tid, selv uten sterke smitteverntiltak.

Smitteverntiltak er inngrepene for personlig frihet, for økonomisk aktivitet og, avhengig av innretningen på tiltak for å spore smitte, eventuelt også for personvern. Å se hen til internasjonale erfaringer for å lære hvordan avveiningene mellom personvern, smittevern og kostnader kan balanseres best mulig i det videre kriseforløpet og i senere kriser bør få høy prioritet fremover. Siden avveiningene innebærer å balansere liv og helse, økonomi, personvern og bevegelsesfrihet opp mot hverandre, skapes dilemmaer som kan utfordre vante forestillinger om forholdet mellom borger og myndighet. Det gjør det enda viktigere at beslutninger hviler på grundige og systematiske vurderinger. Det er blitt samlet enorme mengder data basert på ulike erfaringer siden pandemien brøt ut. Forskningen dette gir grunnlag for, vil gi oss bedre beredskap for lignende situasjoner i fremtiden.

Økonomisk politikkrespons

I de fleste økonomier er pengepolitikken svært ekspansiv. Land med handlingsrom har satt styringsrenten ytterligere ned, andre land har videreført allerede lave nivåer. Nær alle velstående land har nå styringsrenter nær null. I tillegg har en rekke sentralbanker i slike økonomier utvidet kjøp av verdipapirer for å øke likviditeten i markedene. Denne innretningen er forventet å vedvare de neste par årene. Enkelte fremvoksende økonomier har også tydd til verdipapirkjøp, noen av disse for første gang (Verdensbanken, 2021). Tiltak er i noen grad også innført i finansiell sektor for å bedre kreditttilgangen.



Figur 3.2 Finanspolitisk pandemirespons i utvalgte land. Diskresjonære tiltak i prosent av BNP¹

¹ Estimer ved slutten av 2020. Implementering av tiltakene kan ev. strekke seg ut i 2021 og påfølgende år. Automatiske stabilisatorer er ikke inkludert.

Kilde: IMF.

Likevel er det den finanspolitiske responsen² som særlig kjennetegner denne krisen. I omfang har responsen langt overgått den som ble iverksatt for å demme opp for effektene av finanskrisen. Globalt beløper annonserte tiltak i 2020 seg til 14 tusen mrd. USD, eller om lag 13½ pst. av verdens BNP, hvorav 11,8 tusen mrd. USD i de rikere landene (IMF, 2021). Variasjonen er stor mellom land, se figur 3.2. Særlig har responsen vært omfattende i land som USA³, Storbritannia, Japan og Canada, med et omfang på mellom 15 og 20 pst. av BNP. I flere av disse landene er velferdsordninger og arbeidssikringsordninger i utgangspunktet dårligere utbygd enn i mange EU-land og Norge. De fremvoksende økonomiene og utviklingslandene har i liten grad hatt finansielle muskler eller tilsvarende tilgang til internasjonale lånemarkeder som kunne sette dem i stand til å iverksette tiltak.

Tiltakene er rettet inn for å bygge bro over det økonomiske tilbakeslaget. Omfattende tiltak er

satt inn for å styrke det sosiale og økonomiske sikkerhetsnettet for husholdninger, og enkelte land har også raskt bygget opp lignende sikkerhetsnett for bedriftene. Økte utgifter til helse er bare en liten del av responsen. Tiltakene har dempet fallet i den økonomiske aktiviteten og bidratt til at utslaget i ledighet og inntekter er mindre enn aktivitetsfallet skulle tilsi. I land med omfattende finanspolitisk respons, er det en tendens til at bortfallet av arbeidstimer er lavere (ILO, 2020).

Brobyggende tiltak bærer i seg vanskelige dilemmaer om de får virke over tid. IMF peker på at lønns subsidier bidrar til å bevare jobber og ansettelsesforhold, men kan forsinke nødvendig reallokering av arbeidskraft. Skattelettelse har bidratt til bedre likviditet, men kan lett risikere å bli permanente og dermed svekke myndighetenes inntekter. Kapitalinnskudd har bidratt til å hindre konkurs, men kan forsinke omstilling mellom sektorer når man er ute av krisen (IMF, 2020). En rettesnor i form av tidsbegrensede ordninger eller klare kriterier for når brobyggende tiltak bør opphøre er hensiktsmessig, men vanskelig å trekke. En veltilpasset innretning av finanspolitiske virkemidler kan bli avgjørende for hvor effektivt verdensøkonomien kommer opp av krisen, og i hvilken grad langsiktige konsekvenser vil sette preg på videre utvikling.

² I tillegg til direkte utgifter over budsjettet består den finanspolitiske responsen for en stor del av garantier til næringslivet, men det er vanskelig å få oversikt over i hvilken grad disse er trukket på.

³ Biden-administrasjonen har i tillegg presentert en ny krisepakke som, målt mot USAs BNP for inneværende år, vil utgjøre om lag 8½ pst. Deler av utgiftene vil imidlertid fordeles over flere år.

Offentlige budsjettunderskudd og globale gjeldsnivåer

Finanspolitiske tiltak for å møte pandemien i de rikere landene, i kombinasjon med lavere offentlige inntekter som følge av fallet i økonomisk aktivitet, har ført til kraftig økning i offentlige budsjettunderskudd. IMF har anslått at de rike landenes underskudd på offentlige budsjetter samlet beløp seg til drøyt 13 pst. av BNP i 2020 og bare vil avta til snaut 9 pst. i 2021, opp fra nivåer på rundt 3 pst. de senere årene (IMF, 2021). I fremvoksende økonomier og utviklingslandene har fallet i offentlige inntekter ført til offentlige budsjettunderskudd på om lag 10 pst. av BNP i 2020 og anslagsvis rundt 8½ pst. i år, mot nivåer på rundt 4–5 pst. i årene forut for krisen. Utvidede budsjettunderskudd motsvares av en kraftig opplåning. Offentlig gjeld i de rike landene utgjør nå gjennomsnittlig om lag 123 pst. av landenes BNP, opp fra 105 pst. i 2019. Man må tilbake til andre verdenskrig for å finne tilsvarende nivåer, se figur 3.3. Da ble gjelden redusert med sterk økonomisk vekst, en gunstig demografisk sammensetning og utvikling samt store overføringer fra verdens suverent rikeste økonomi (USA gjennom Marshallhjelpen). I tillegg bidro kapitalrestriksjoner og andre regulatoriske tiltak til lave og tidvis negative realrenter og med det en raskere nedbygging av gjelden som andel av BNP. Det er i dag vanskelig å identifisere tilsvarende gunstige rammevilkår for en balansert reduksjon av gjeldsmengden. Krisen har også utløst en kraftig privat gjeldsvekst. Samlet har det globale gjeldsnivået, som var historisk høyt allerede før pandemiutbruddet (226 pst. av BNP), som følge av økt gjeldsopptak og negativ vekst økt til godt over 250 pst. av globalt BNP i 2020 (IMF og Verdensbanken).

Kostnadene ved den økonomiske pandemirensjonen svekker offentlige myndigheters evne til å føre en politikk som understøtter vekst og håndtere ev. tilbakeslag i økonomien fremover. Et mindre penge- og finanspolitisk handlingsrom innebærer isolert sett at veksten internasjonalt vil være mer skjør i tiden fremover, med større risiko for svingninger og tilbakeslag. Den høye opplåningen hos offentlige myndigheter reiser videre spørsmål ved bærekraften i offentlige finanser.

Høy gjeld kan utløse finansielle ubalanser. Verdensbanken beskriver opplåningen som en intensivering av en fjerde internasjonal gjeldsbølge som, drevet av økende gjeld i fremvoksende økonomier og utviklingsland, startet etter finanskrisen (Kose, Nagle, Ohnsorge & Sugawara, 2020). De foregående bølgene har utløst finansielle kriser med langvarige økonomiske konsekvenser i

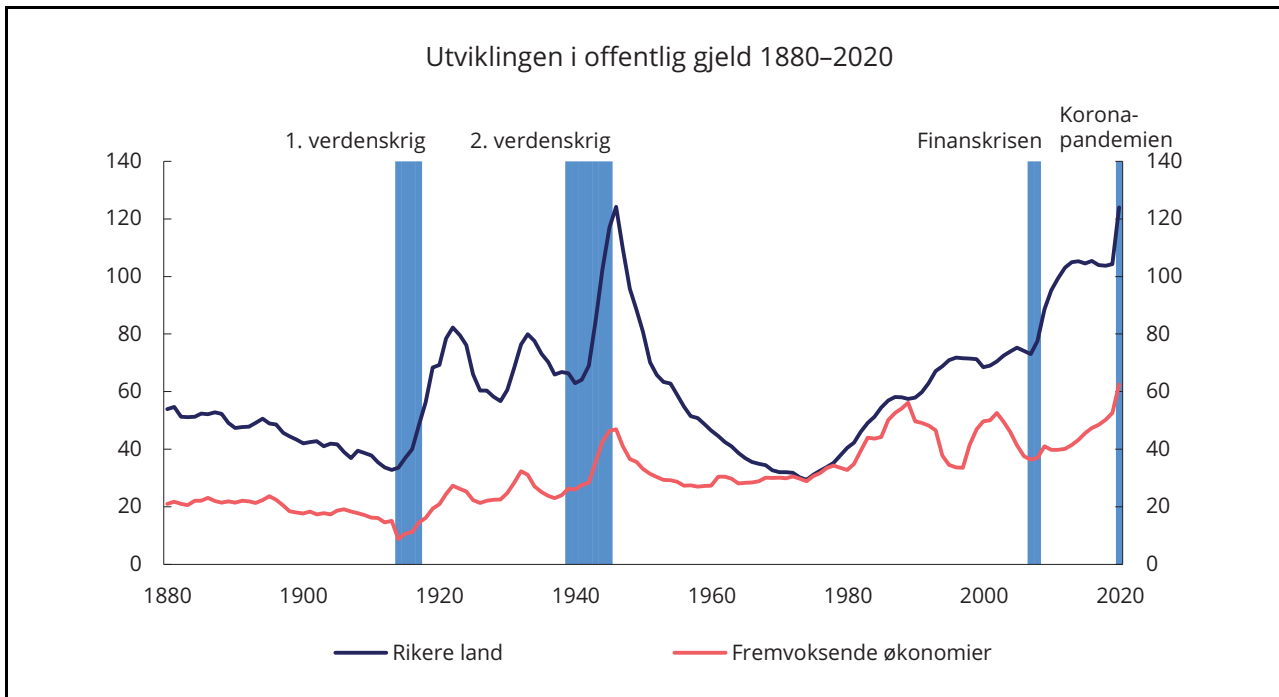
internasjonal økonomi.⁴ Flere internasjonale organisasjoner anbefaler nå myndigheter å fortsette å stimulere økonomien ved å foreta produktive investeringer, selv når dette fører til at allerede høy offentlig gjeld øker kraftig. Det advares mot å gjenta feilen etter finanskrisen da mange land strammet inn i offentlige finanser for tidlig og slik kan ha kvalt et gryende oppsving. En viktig årsak til at fortsatt gjeldsopptak anses å være bærekraftig, er at rentene er kommet ned på et historisk lavt nivå, se kapittel 5. Samtidig argumenteres det for at økte offentlige investeringer kan stimulere til vekst i BNP som bidrar til å redusere den relative betydningen av gjelden over tid. For kraftig stimulans kan på den annen side bidra til inflasjonspress. En debatt langs disse linjer pågår nå i USA i kjølvannet av at Biden-administrasjonen har lansert en finanspolitisk kriserespons av historiske dimensjoner.

En annen årsak til at høy offentlig gjeld kan være mer bærekraftig enn tidligere, er at sentralbankene i de rikere landene har absorbert mer enn halvparten av den økte offentlige gjelden gjennom krisen. Ved å utvide sine kjøp av verdipapirer, har sentralbankene bidratt til likviditet som isolert sett har holdt rentene nede. Den økte likviditeten har trolig bidratt til at aksjeprisene har gått markert opp igjen slik at disse nå ligger godt over nivået før det betydelige fallet i mars. Et kjennetegn ved denne krisen har nettopp vært et avvik mellom utviklingen i realøkonomien og høye noterte verdier i aksje- og til dels eiendomsmerkene.

Så langt har økt pengemengde ikke bidratt til vekst i konsumprisene. Flere har likevel pekt på at dersom etterspørselen i økonomien tar seg opp, kan den kraftige veksten i pengemengden i store økonomier som den amerikanske utløse inflasjon. Bli denne for høy, kan det resultere i renteøkning og fare for et tilbakeslag i økonomien. Andre mulige bivirkninger av kvantitative lettelsers diskuteres internasjonalt, uten konsensus, noe som gjenspeiler at sentralbanker og myndigheter er i ukjent farvann.

For fremvoksende økonomier og utviklingsland utgjør gjeld en betydelig risiko. Svake nasjonale kapitalmarkeder og behovet for utenlandsk valuta har bidratt til at deler av finansieringen skjer i internasjonale markeder. Slik gjeld kan ikke kjøpes opp av landenes sentralbanker, slik man i stor grad har sett i de rikere landene. Høye og volatile betjeningskostnader som følge av lav

⁴ Den latinamerikanske gjeldskrisen på 1980-tallet, Asiakrisen på 1990-tallet og finanskrisen i 2008.



Figur 3.3 Utviklingen i offentlig gjeld 1880–2020. Prosent av BNP

Kilde: IMF.

betjeningsevne gjør landene sårbare for negative sjokk. Lokale obligasjonsmarkeder i lands egen valuta er styrket i mange fremvoksende økonomier de senere årene. En utvidelse av lokale finansmarkeder bidrar til å gjøre landene mindre eksponerte mot store og brå endringer i valutakursen. Det kan blant annet gjøre gjeldsbyrden mer bærekraftig. IMF og Verdensbanken jobber for å bringe denne utviklingen videre.

Erfaringer fra og tiltak som ble iverksatt etter tidligere finanskriser har ført til at det finansielle systemet i dag er bedre rustet mot svingninger. Finanskrisen i 2008 ledet til at det i regi av Den internasjonale oppgjørsbanken (BIS) ble utviklet nye retningslinjer for håndtering av finansiell risiko i finansinstitusjoner. Samtidig har pandemien ledet til beslutninger om å gjøre unntak fra forsiktighetsregler for finanspolitikk og gjeldsgrad. I EU ble unionens finansielle rammeverk, som begrenser størrelsen på budsjettunderskudd og gjeldsgrad, suspendert midlertidig i 2020 og 2021 for å gi landene nødvendig handlingsrom for å håndtere krisen. Europakommisjonen har foreløpig vurdert det til at unntaket bør videreføres også for neste budsjettår. Kritikere av dagens finansielle regelverk har pekt på at regler som må settes til side for å håndtere reaksjoner er lite egnet (Blanchard, Leandro & Zettelmeyer, 2021).

Diskusjoner rundt det finansielle rammeverket har tradisjonelt skapt skillelinjer mellom EUs medlemmer. EUs uavhengige finansielle råd konkluderte i en gjennomgang i 2019, som mange andre tidligere hadde gjort, med at dagens regelverk er blitt for omfattende og komplisert samt bidrar til prosyklisk finanspolitikk i land med svake offentlige finanser. Med de hopp som skjer i offentlig gjeld under koronapandemien, vil det bli økt press på å stramme inn i finanspolitikken og å få gjeldsnivåene nedover igjen. Det europeiske finansielle rådet har foreslått en enkel regel om bærekraftig gjeldsutvikling og utgiftstak. Denne innebærer at land med offentlig gjeld over grensen på 60 pst. av BNP, skal holde utgiftsveksten utenom renter (primærutgifter) på eller under trendveksten i økonomien. Om konsolidering når økonomien er i godt gjenge igjen skjer iht. dagens finansielle regime eller gjennom en forenklet handlingsregel, vil avhenge av en kommende drøfting mellom medlemslandene. En endring av grunnpilarene i det finansielle regelverket må traktatfestes og kan derfor ikke endres uten enstemmighet.

Handel og internasjonale investeringer

Pandemien har ført til at verdens handel med varer og tjenester falt med nesten 10 pst. i 2020 (IMF, 2021). I hvilken grad handel og investerin-

ger tar seg opp i kjølvannet av pandemien vil bli av stor betydning for gjenopphentingen i internasjonal og norsk økonomi. I årene som fulgte etter finanskrisen avtok veksten i internasjonal handel, blant annet som følge av lave investeringer. Gjentak av en slik utvikling kan innebære at handel gir mindre drahjelp også etter denne krisen.

I starten av pandemien førte brå nedstenging av økonomien til avbrudd i produksjonen i mange land og dermed også i internasjonale produksjonskjeder. Logistikk og frakt ble også rammet. I det videre forløpet har begrensninger i container- og havnekapasiteten langs enkelte handelsruter bidratt til forsinkelser og høye fraktrater. I kombinasjon med noe lavere etterspørsel ser det likevel ut til at handelsstrømmene i hovedsak har vært tilstrekkelige til å forsyne de fleste markeder. Deler av varehandelen har også tatt seg raskt opp igjen. Samtidig er det ventet at pandemien vil ha en dempende effekt på tjenestehandelen over flere år. IMF anslår at handelen i varer og tjenester vil vokse med drøyt 8 pst. i år og 6½ pst. neste år. Deretter legges det til grunn at handelsveksten vil komme ned mot i underkant av 4 pst. i påfølgende år, om lag som før krisen.

Handel og utenlandsinvesteringer er en viktig drivkraft for omstilling og en kilde til velstandsvekst. Til tross for kraftig globalisering gjennom mange tiår er det fortsatt store gevinster å høste av tettere integrasjon i verdensøkonomien. Isolert sett trekker den teknologiske utviklingen i retning av mer handel fremover, blant annet i tjenester. De senere årene har imidlertid vært preget av stigende handelsbarrierer og økte handelspolitiske spenninger. Motstanden bunner blant annet i at gevinstene av en tettere integrert verden er skjevt fordelt. Grupper i samfunnet opplever at handel, utflytting av produksjon til lavkostland og friere arbeidsinnvandring setter arbeidsplasser i fare, demper lønnsutviklingen og utfordrer sosiale strukturer. Særlig i land der fordelingsmekanismer er lite utviklet har en tettere integrert verdensøkonomi vært en kilde til uro.

Koronapandemien kan styrke inntrykket av at åpne markeder internasjonalt utgjør en kilde til forstyrrelser, snarere enn gevinster. Brudd i produksjonslinjer og stengte grenser kan ha svekket tilliten til grensekryssende forsyningslinjer, særlig for livsnødvendige varer, se omtale i avsnitt om forsyningssikkerhet under. Dersom handelspolitisk motstand vinner ytterligere terreng kan det bremse veksten i handel og investeringer fremover.

Globaliseringen er de seneste tiårene preget av at flere land har åpnet sine økonomier og knyt-

tet seg til globale markeder. Blant de fremvoksende økonomiene har særlig Kinas inntreden på verdensmarkedet utfordret internasjonale spilleregler for handel og investeringer. I en rekke vestlige land er oppfatningen av Kina som en verdifull handelspartner i ferd med å vris mot at landet i større grad anses som en strategisk rival. Det skjer samtidig som handelspolitiske vurderinger i større grad avveies mot sikkerhets hensyn og vurderinger av strategiske sektorer i økonomien.

I takt med Kinas vekst stiller stadig flere land krav om at landet må følge samme spilleregler som andre, både med hensyn til statlige subsidier og overproduksjon innen enkelte industrisektorer, respekt for immaterielle rettigheter samt like etableringsmuligheter for vestlige bedrifter i Kina som kinesiske har i Vesten.

Flere land etablerer eller strammer til lovverk for å kunne gjøre sikkerhetspolitiske vurderinger av investeringer fra utlandet eller fra utenlandske aktører bosatt i landet. Gjennom koronakrisen har slike bekymringer tiltatt. Både Europakommisjonen og mange av medlemslandene er i ferd med å innføre tiltak for å unngå at virksomhet som sliter i møte med koronakrisen blir gjenstand for utenlandske oppkjøp. Det samme gjelder for blant annet Storbritannia og Australia. I februar 2021 uttrykte PST bekymring for at utenlandske makter kunne gjennomføre strategiske oppkjøp av norske bedrifter og norsk teknologi i forbindelse med den økonomiske krisen. Den økende oppmerksomheten om strategisk utenlandsk eierskap hos Norges allierte, gjør at denne diskusjonen vil løftes frem også i Norge.

I oktober 2020 lanserte USA en ny strategi for kritiske og fremvoksende teknologier. Strategien bygger på to pilarer. Den ene skal fremme innovasjon som styrker nasjonal sikkerhet. Den andre skal forsvare USAs teknologiske forsprang. Som del av strategien ønsker USA å engasjere allierte for å de skal etablere egne prosesser for å vurdere konsekvenser for nasjonal sikkerhet av utenlandske investeringer. Videre vil USA jobbe for at partnere og allierte sikrer verdikjeder. Etter flere år der vestlige land har strevd med å finne felles grunn i håndteringen av kinesisk innflytelse, kan det synes som USA under Biden vil søke en mer samordnet respons. Det internasjonale samfunnet følger derfor nøye med på den videre skjebnen til slike initiativ. Kinas raske innhenting etter koronakrisen kan gi landet et løft i den ideologiske, økonomiske og teknologiske rivaliseringen som pågår internasjonalt, noe vestlige land vil måtte ta stilling til.

Brede internasjonale samarbeid siden andre verdenskrig har demonstrert hvordan politisk vilje til å støtte opp under handel kan være avgjørende for i hvilken grad gevinster av mer handel hentes ut. Norge støtter aktivt opp om å styrke institusjoner og avtaler som bidrar til mer stabile og forutsigbare rammebetingelser i internasjonal økonomi. Særlig samarbeider Norge tett med EU, både gjennom EØS-avtalen og gjennom en rekke andre avtaler.

Forsyningssikkerhet

Ulike kriser gir opphav til ulike former for knapphet. Gjennom pandemien har det vært et særlig behov for å øke tilgangen på medisinsk utstyr. Det kan vanskelig tenkes at noe land er i stand til å forsyne eget marked med medisiner og medisinsk utstyr i et omfang og av en kvalitet på linje med det verdensmarkedet kan tilby. Import er derfor en viktig del av alle lands strategi for å sikre egen befolkning tilgang til medisinske produkter av høy kvalitet. I dag står ti land, hvorav mange europeiske, for $\frac{3}{4}$ av eksporten av medisinske produkter. Globalt har importen av medisinske produkter blitt mindre konsentrert over de siste 20 årene, dvs. at flere leverandørland forsyner verdensmarkedet (Melchior, 2020).

Så langt ser det ut til at pandemien har ført til en oppbygging av lagre, både for å møte en ny smittebølge og for å være bedre forberedt til nye kriser. Blant annet er EU i ferd med å styrke sin medisinske beredskap i møte med kriser gjennom initiativet rescEU. Unionen etablerer blant annet lagre for medisinsk utstyr i utvalgte medlemsland, herunder i Sverige og Danmark. Mer generelt har pandemien reist spørsmål om organisering av verdikjeder der lagerhold er brakt ned til et minimum, og produksjon raskt justeres etter etterspørselen.

Pandemien har ført til fornyet oppmerksomhet om matvareberedskap. Både i Norge og internasjonalt har matproduksjon og -forsyning vært mindre berørt av krisen enn de fleste andre økonomiske sektorer.⁵ Ifølge FNs ernærings- og landbruksorganisasjon (FAO) falt internasjonale matvarepriser med 11 pst. fra årsskiftet 2019/20 og frem til mai, men har deretter tatt seg opp. I februar 2021 lå matvareprisene 13 pst. høyere enn ved årsskiftet året før og nådde det høyeste nivået siden 2014. FAO peker på at årsakene til økningen er sammensatt og at de geografiske variasjonene

er store. Værforhold, krig og konflikt, handelsrestriksjoner, valutakursendringer og forstyrrelser i produksjons- og distribusjonsskjedene som følge av pandemien er blant forholdene som trekkes frem. I tillegg kommer endringer på etterspørselssiden i form av endrede spisevaner og endret innkjøpsatferd. I mai 2020 hadde 22 land innført restriksjoner på eksport av landbruksprodukter, især ris og hvete. Produksjonen av korn og ris er forventet å øke med om lag 2 pst. fra 2019/2020 til 2020/2021. Økte matvarepriser i kombinasjon med reduserte inntekter og kjøpekraft er et stort problem, særlig i fattige land. Norsk og europeisk matforsyning har vært stabil gjennom pandemien. Norske matvarepriser lå i januar 2021 0,7 pst. høyere enn i samme måned i fjor. Samlet sett ser behovet for særlige tiltak i Norge på dette området ikke ut til å være presserende.

I Europa førte stenging av grensene i mars 2020 til køer ved grenseovergangene. Kombinert med hamstring, førte forsinkelser ved grensene til en del tomme hyller i noen dagligvareforretninger i en kort periode. Ut over dette har antakelig det største problemet for europeisk og norsk matproduksjon vært tilgang på sesongarbeidere i primærproduksjonen og bortfall av arbeidskraft i industrien pga. sykdom, karantenereregler og stengte grenser. Åpning av grensene for bevegelse av arbeidskraft mellom land har dempet disse problemene. Samtidig har de synliggjort en del av arbeidsmarkedet som er mindre allment kjent og annerledes enn det markedet de fleste andre næringer opererer i. Her skiller Europa seg fra mange fattige land, der det økonomiske tilbakeslaget og redusert kjøpekraft trolig er et større problem for matsikkerheten enn sviktende produksjon og tilgang på matvarer.

Internasjonalt samarbeid under pandemien

Gjennom historien har økonomiske og geopolitiske kriser vært med på å utløse tettere internasjonalt samarbeid. Koronapandemien rammet verdenssamfunnet i en periode hvor oppslutningen om flere multilaterale institusjoner sto svakere enn det som har vært tilfellet de siste 20 årene. Erkjennelsen av at en integrert økonomi trenger overnasjonale løsninger, og villigheten til å finne slike løsninger i multilaterale fora, var en klar styrke i responsen til den internasjonale finanskrisen i 2008.

I den første fasen av pandemien viste det internasjonale samfunnet liten evne til å samle seg om en koordinert respons, men bildet er langt fra entydig. Flere multilaterale organisasjoner har

⁵ For eksempel er årsverksinntekten til norske bønder forventet å øke med 16½ pst. fra 2019 til 2020.

vist evne til å trappe opp innsatsen. Til tross for uenigheter om kriseresponsen i Verdens helseorganisasjon (WHO) i starten av pandemien, har organisasjonen blant annet tatt en aktiv rolle i arbeidet med å gjøre vaksiner tilgjengelig i alle deler av verden og virksom også overfor nye mutasjoner av viruset. IMF var raskt ute med råd om hvordan den økonomiske og finansielle krisen knyttet til virusutbruddet kan møtes globalt og av enkeltland. Låneordningene er tilpasset den aktuelle situasjonen. Mange land har mottatt kriselån og en rekke lavinntektsland har fått ettergitt avdrag på tidligere lån. OECD var også raskt ute med å omprioritere store deler av aktiviteten, med den hensikt å samle data, foreta analyser og gi råd til medlemslandene om hvordan pandemien og dens økonomiske konsekvenser burde håndteres.

I EU har samarbeidet om pandemirespons tatt flere former. En viktig milepel var stats- og regjeringssjefenes enighet om en ekstraordinær gjenoppbyggingspakke på totalt 750 mrd. euro i form av lån og tilskudd. Pakken skal særlig støtte utviklingen i de mest kriserammede medlemslandene med svake offentlige finanser. Videre har pandemien løftet frem betydningen av tettere samarbeid innen helseberedskap. Helsepolitikk er hovedsakelig et nasjonalt anliggende for EU-landene. Over flere år er det likevel tatt steg for å bedre samarbeidet om beredskap for og håndtering av grensekryssende helsetrusler. Blant annet er det etablert et europeisk senter for forebygging og kontroll av smittsomme sykdommer (ECDC). Basert på erfaringene fra koronapandemien har Europakommisjonen nå lagt frem en lovverkspakke som skal redusere sårbarheten, styrke koordineringen og utvide EUs mandat til å iverksette tiltak ved grensekryssende helsetrusler. Kommisjonens forslag er til behandling i Europaparlamentet og blant medlemslandene. En sterkere beredskap og krisehåndteringsevne i EU er også i Norges interesse. Fra norsk side følges denne utviklingen med sikte på å vurdere deltakelse i det utvidede beredskapssamarbeidet i EU. Det er viktig at Norge velger den organiseringen som tjener oss best.

Til tross for god folkehelse og godt utbygde helsetjenester, vil også nye pandemier kunne ramme oss hardt. I en verden preget av stor mobilitet er det utfordrende å bekjempe et virusutbrudd uten koordinerte tiltak på tvers av landegrensene. En skjerpet pandemiberedskap internasjonalt vil være kostbart, men også bidra til å redusere de økonomiske tapene.

Innsatsen for å vaksinere verdens befolkning

Behovet for mer effektiv sykdomsbehandling og vaksiner som kan stoppe pandemien satte i gang et kappløp mellom ulike forskningsmiljøer. Flere av initiativene for å utvikle vaksiner er nå godkjent til bruk i stor skala internasjonalt, og vaksineringen har startet.

For å sikre egen befolkning tilgang til vaksiner samarbeider Norge tett med EU. Europakommisjonen inngikk i løpet av sommeren i fjor de første avtalene om forhåndskjøp med flere vaksineprodusenter, før utfallet av den kliniske testingen var klart. EØS/EFTA-landene tilgodeses kvoter som om landene var fullverdige medlemmer av unionen. Kontrakter om forhåndskjøp har ført til at vaksineringen nå er i gang i Norge og i øvrige EØS-land.

Vaksinering beskytter den enkelte, og så langt indikerer erfaringer at flere vaksiner også beskytter mer generelt mot smitteutbrudd. Alle land i verden har en fellesinteresse i at pandemien slås tilbake globalt, og ikke bare i eget land. Fortsatt utbredt smitte i noen eller en rekke land vil både forhindre normalisering av verdensøkonomien og representere en fare for smitte til land der deler av befolkningen er vaksinert.

Mangel på kjøpekraft og logistiske utfordringer med å gjennomføre vaksinering av befolkningen innebærer at land blir hengende etter i vaksineringen. De økonomiske følgene vil bli følbare også i land som lykkes med å vaksinere store deler av egen befolkning. En kilde til tapt verdiskaping er dempet etterspørsel som følge av fortsatt høyt smittetrykk hos handelspartnere. Tilsvarende kan forsinkelser i produksjonen hos handelspartnere med høy smitte bidra til forstyrrelser i importen av blant annet innsatsvarer til egen produksjon. Enkelte har antydnet at det globale tapet i BNP av at deler av verden får sen tilgang til vaksiner kan bli større enn kostnadene ved å produsere og distribuere vaksiner globalt. Så mye som halvparten av disse kostnadene kan komme til å falle på de rikere, vaksinerte landene (Çakmakli, Demiralp, Kalemli-Özcan, Yesiltas & Yıldırım, 2021).

Det internasjonale samfunnet har samlet seg om et globalt initiativ for å akselerere utvikling, produksjon og tilgang til tester, behandlinger og vaksiner for covid-19 verden over. Initiativet har fått navnet Access to Covid-19 Tools–Accelerator (ACT-A). Norge har tatt på seg å spille en sentral rolle i mobiliseringen, herunder å foreslå mulige finansieringsmodeller. Til tross for at det samfunnsøkonomiske rasjonale for ACT-A er godt

begrunnet, står initiativet overfor et betydelig koordinerings- og gratispassasjerproblem.

3.2 Utviklingen i norsk økonomi under koronapandemien

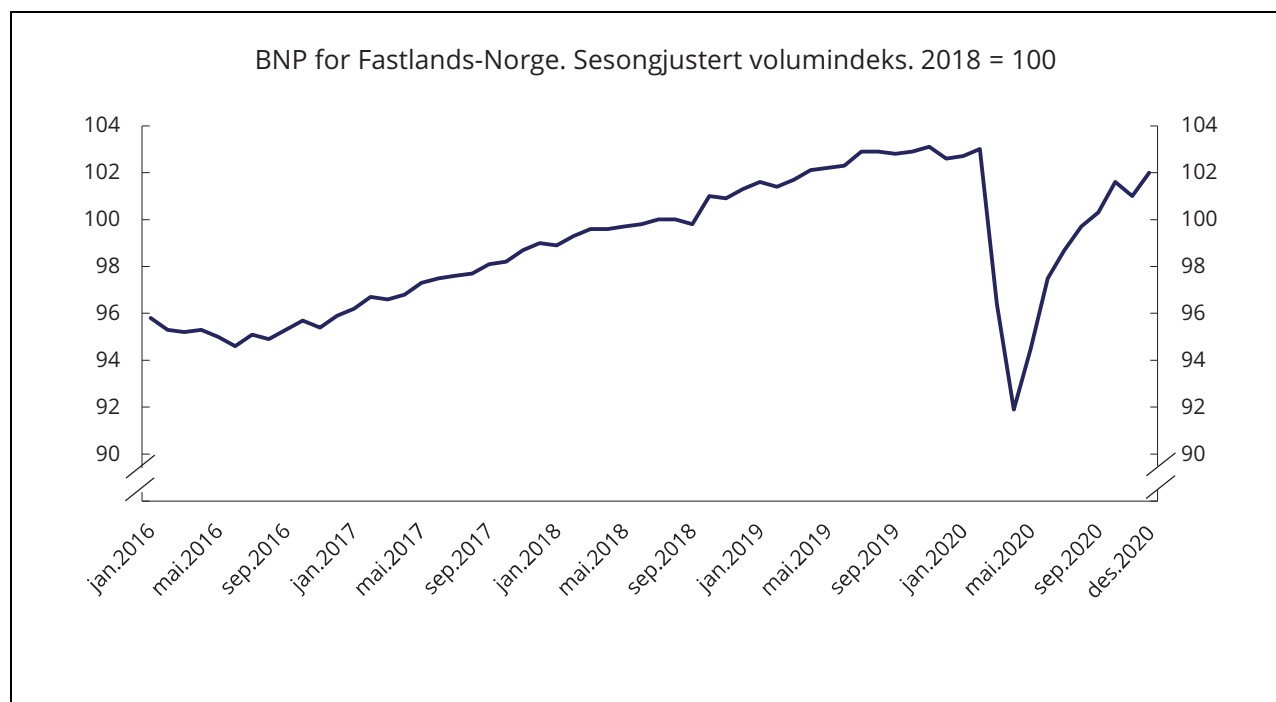
Koronapandemien har gitt det dypeste tilbakeslaget i norsk økonomi i etterkrigstiden. Prognoser for norsk økonomi før utbruddet tilsa forholdsvis stabil utvikling, men pekte på at det blant annet var risiko knyttet til høy gjeld i husholdningene. Faren for en pandemi sto ikke høyt på dagsorden blant økonomer.

Vaksinering av befolkningen begynte 27. desember 2020. Det er håp om at vaksinering i stor skala etter hvert vil normalisere situasjonen i norsk økonomi. I Prop. 79 S (2020–2021), publisert 29. januar, presenterer regjeringen tre mulige scenarier. I det optimistiske scenarioet blir en stor nok andel av befolkningen vaksinert til at de fleste smitteverntiltak kan avvikles før sommeren. I mellomscenarioet må mange smitteverntiltak beholdes et godt stykke utover høsten, mens det i det pessimistiske scenarioet ikke blir mulig å avvikle smitteverntiltakene i løpet av året. Nedgangen i norsk økonomi har så langt vært mindre enn i mange andre vestlige land. Målt ved verdiskaping i Fastlands-Norge utgjorde nedgangen fra 2019 til 2020 om lag 5 000 kroner per innbygger. Samtidig rammer krisen skjevt. Mens mange typer virk-

somhet enten ikke har vært særlig rammet av koronapandemien eller har fått store beløp overført fra fellesskapet, opplever permitterte og ledige inntektstap og usikkerhet om fremtiden. Også etter at smitteverntiltakene er avviklet vil mange stå uten inntektsgivende arbeid. Oppgangen i ledighet under krisen har vært størst i og rundt de store byene. De økonomiske skadevirkningene av pandemien kan bli langvarige. Hvis sysselsettingsandelen blir liggende på et lavere nivå over tid eller veksten i produktiviteten svekkes, kan kostnadene ved den økonomiske krisen være større i perioden vi har foran oss enn i perioden vi har bak oss.

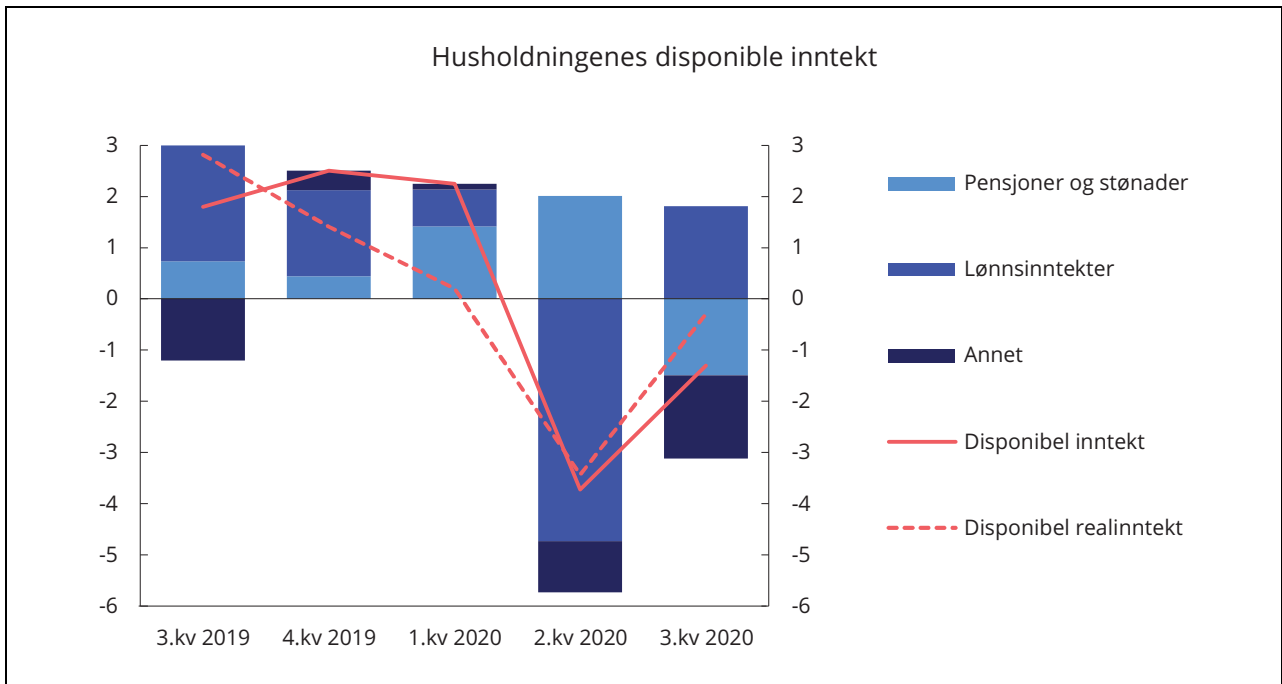
Norsk økonomi under koronapandemien

Innføring av strenge smitteverntiltak i midten av mars 2020 bidro til at verdiskapingen i fastlandsøkonomien falt med 10,7 pst. fra februar til april, ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall, og til en nær eksplosiv vekst i antall arbeidssøkere, i hovedsak som følge av permitteringer. Aktiviteten økte deretter i takt med gjenåpningen av økonomien, og antallet ledige gikk markert ned gjennom våren og sommeren. Økt smittetrykk og gjeninnføring av strengere smitteverntiltak fra slutten av oktober 2020 bidro til at gjeninnhenting i konsumet dempet seg, samtidig som ledigheten begynte å ta seg opp igjen. Den andre smittebølgen fikk på langt nær like alvorlige conse-



Figur 3.4 BNP for Fastlands-Norge. Sesongjustert volumindeks. 2018 = 100

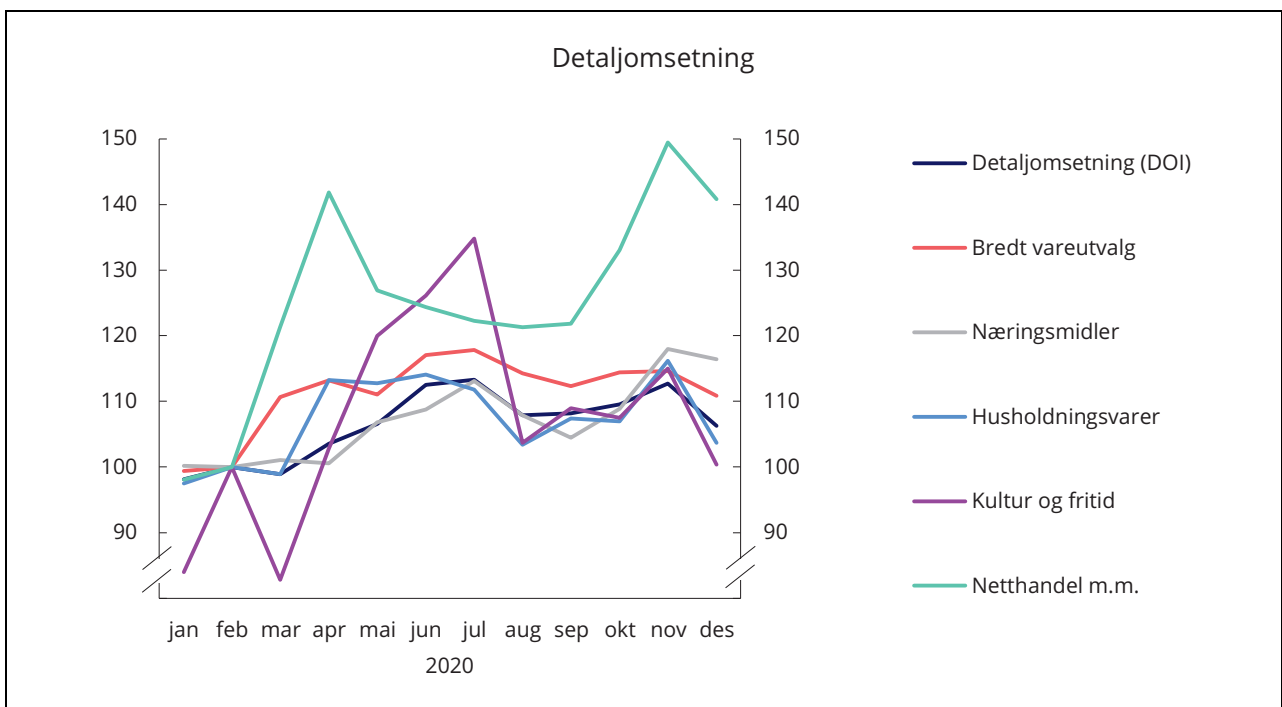
Kilde: Statistisk sentralbyrå.



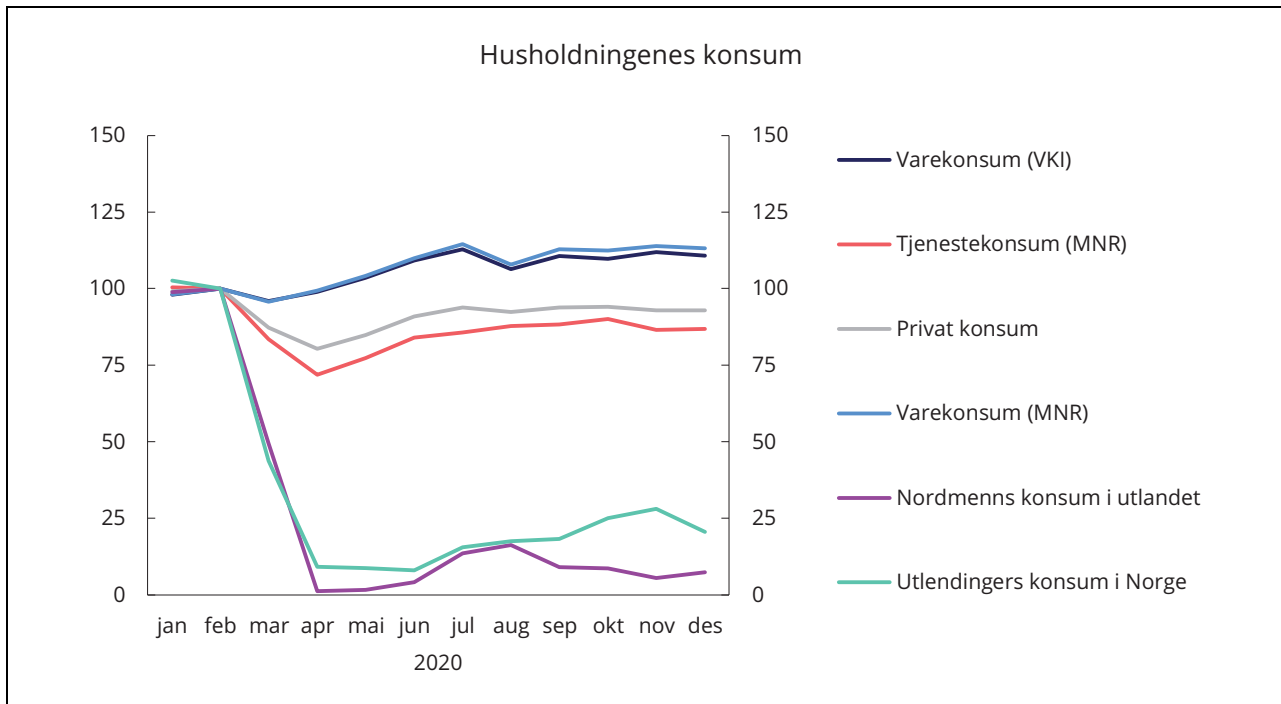
Figur 3.5 Husholdningenes disponible inntekt. Bidrag til kvartalsendring i prosentenheter. Sesongjustert
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

kvenser for økonomien som den første. Verdiskapingen i fastlandsøkonomien lå i januar i år 1½ pst. lavere enn i februar i fjor og veksten i antallet ledige de siste månedene har vært langt mer forsiktig enn oppgangen i fjor vår. BNP for Fastlands-Norge falt med 2,5 pst. fra 2019 til 2020, ifølge

foreløpige tall. Korrigert for antall virkedager anslår SSB nedgangen til 3,1 pst. Bedringen i både økonomien og arbeidsmarkedet siden våren 2020 har kommet raskere enn etter tidligere kriseprioder. Oppgangen har særlig vært drevet av husholdningenes etterspørsel, men også etterspørse-



Figur 3.6 Detaljomsætning. Sesongjusterte volumindekser. Februar 2000 = 100
Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.7 Husholdningenes konsum. Sesongjusterte volumindekser. Februar 2020 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

len fra offentlig forvaltning, næringsliv og viktige eksportmarkeder har tatt seg opp siden ifjor vår. Oppgangen kan gi noen indikasjoner på hvordan oppdemmet etterspørsel og aktivitetsbehov kan slå ut når myndighetene etter hvert løser opp smitteverntiltakene som er blitt innført de siste månedene.

Husholdningenes forbruk falt markert i ukene etter nedstengningen og var i april i fjor nær 20 pst. lavere enn i februar, ifølge foreløpige tall. Husholdningenes lønnsinntekter falt som følge av økte permitteringer, men økte offentlige trygder og stønader samt lavere renteutgifter bidro til å dempe fallet i de samlede inntektene. Fallet i husholdningenes forbruk var klart større enn inntektsbortfallet, slik at spareraten økte til historisk høye 20,1 pst. i 2. kvartal. Etter nedgang i 3. kvartal, steg sparingen igjen i 4. kvartal. Samlet var spareraten i husholdningene 15,4 pst. i 2020, nesten dobbelt så høy som i 2019. Om lag to tredjedeler av sparingen har vært finanssparing, og bankinnskudd utgjør en stor andel av dette. Husholdningenes bankinnskudd var drøyt 9 pst. høyere i 4. kvartal 2020 enn i 4. kvartal 2019.

Mens varekonsumet raskt kom opp etter at de innledende nedstengningstiltakene ble opphevet, har nedgangen i konsumet av tjenester vært mer markert og varig. Konsumet av varer var høyere enn før krisen gjennom siste halvår i fjor. Restaurantbesøk ble erstattet av matlaging for mange og

ga økt omsetning i dagligvareforretningene. Også netthandelen økte markert. Restriksjoner på grensehandel bidro til å trekke opp innenlandsk forbruk av varer. Tjenestekonsumet tok seg noe opp etter hvert som de strengeste smitteverntiltakene ble opphevet våren 2020, og i sommermånedene trakk også økningen i antall nordmenn på ferie hjemme i Norge konsumet opp. Gjeninnføring av strengere smitteverntiltak i slutten av oktober 2020 bidro til at tjenestekonsumet falt i november. Varekonsumet falt i desember, trolig på grunn av en fremskyndet julehandel, mens det var en liten økning i tjenestekonsumet.

Boliginvesteringene nådde en topp i 2017, og har siden kommet ned. Til tross for en oppgang i 4. kvartal, falt boliginvesteringene med 4 pst. i fjor. Usikkerhet knyttet til koronapandemien førte til at mange utbyggere satte boligprosjekter på vent. Nyboligsalget falt også ved pandemiens utbrudd, men tok seg opp gjennom høsten. Omsetningen i bruktboligmarkedet holdt seg derimot på et rekordhøyt nivå gjennom fjoråret, og boligprisene steg kraftig. Den høye aktiviteten i bruktboligmarkedet må ses i sammenheng med rekordlave utlånsrenter, og at husholdningenes inntekter, etter å ha falt i 2. kvartal, tok seg opp seg opp igjen i 2. halvår.

Virusutbruddet og tiltakene for å begrense smitte påvirker fremdeles store deler av norsk næringsliv, se omtale i kapittel 7. De næringene som er hardest rammet, har utbredt direkte kon-

Tabell 3.1 Makroøkonomiske hovedstørrelser for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før, der ikke annet er angitt

	Mrd. kroner ¹		
	2020	2019	2020
Konsum i husholdninger og ideelle organisasjoner	1 486	1,4	-7,6
Konsum i offentlig forvaltning	910	1,9	1,7
Bruttoinvestering i fast realkapital	907	4,8	-3,9
Herav: Utvinning or rørtransport	180	12,6	-4,9
Bedrifter i Fastlands-Norge	313	5,6	-6,3
Boliger	191	-1,7	-4
Offentlig forvaltning	218	7,2	-0,3
Etterspørsel fra Fastlands-Norge (ekskl. lagerendring)	3 117	2,1	-4,2
Eksport	1 103	0,5	-0,9
Herav: Råolje og naturgass	349	-4,3	9,5
Import i alt	1 123	4,7	-12,2
Bruttonasjonalprodukt	3 409	0,9	-0,8
Herav: Fastlands-Norge	3 042	2,3	-2,5

¹ Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

takt med mange forbrukere. Nedgangen i aktivitet har vært særlig stor i tjenestenæringer med mye personkontakt, som er rammet av de strengeste smitteverntiltakene. Samtidig bidrar usikkerhet og svak likviditet til å redusere mange bedrifters evne og vilje til å investere.

I store deler av næringslivet økte aktiviteten i takt med høyere innenlandsk forbruk og gradvis mildere smitteverntiltak fra sommeren 2020. Flere tjenestenæringer opplevde derimot store fall i aktiviteten som følge av strammere smitteverntiltak fra og med slutten av oktober 2020. For flere av disse næringene er aktiviteten fremdeles klart lavere enn i februar 2020, se nærmere omtale i kapittel 7.

Innstramningen i smitteverntiltakene i fjor høst har foreløpig ikke hatt like alvorlige konsekvenser for økonomien som nedstengningen etter det første smitteutbruddet. Det skyldes i stor grad at barnehager, skoler og tjenester knyttet til blant annet tannhelse og fysioterapi ikke stengte ned. Samtidig var husholdninger og bedrifter, både i Norge og utlandet, bedre forberedt på innstramning av smitteverntiltak, og dermed også mer tilpascningsdyktige, enn forut for den første nedstengingen.

Tiltak fra norske myndigheter

Den økonomiske nedgangen under koronapandemien har vært mindre i Norge enn i de fleste andre land i Europa. En årsak til dette er at vi i Norge lyktes i å holde smitten på et relativt lavt nivå. Dermed har behovet for de mest inngripende, langvarige og kostbare smitteverntiltakene vært mindre. Da koronapandemien brøt ut, handlet norske myndigheter raskt for å slå ned smitten. Sammenlignet med mange andre land har Norge trolig også en relativt høy andel arbeidsplasser som egner seg for hjemmekontor.

De økonomiske skadevirkningene av koronapandemien har også vært motvirket ved hjelp av økonomiske tiltak. Norges Bank reduserte styringsrenten i tre omganger med til sammen 1,5 prosentenheter i løpet av våren 2020. Styringsrenten er nå 0 pst., den laveste noensinne. I tillegg har det blitt innført omfattende finanspolitiske tiltak for å bidra til å holde bedrifter flytende, og unngå unødige konkurser og oppsigelser. Tiltakene kom i tillegg til de såkalte automatiske stabilisatorene, som er effekten av inntektssikringsordninger og skatteordninger som automatisk tilpasses aktiviteten i økonomien. De automatiske

stabilisatorene er store i Norge pga. våre omfattende velferdsordninger som i hovedsak finansieres via skatter.

Ekstra inntektssikring for lønnstakere var et av strakstiltakene som ble satt i verk da pandemien brøt ut. Videre kom det på plass en statlig lånegarantiordning, opprettelse av et fond for kjøp av obligasjoner utstedt av norske selskaper og midlertidige endringer på skatteområdet for å lette bedriftenes tilgang til likviditet. For å motvirke at strammere utlånspraksis skulle forsterke nedgangen valgte regjeringen, på bakgrunn av råd fra Norges Bank, å sette ned bankenes motsykliske bufferkrav. Midlertidige endringer i dagpenge- og permitteringsregelverket bidro til å redusere inntektsfallet i husholdningene. Det ble i tillegg etablert midlertidige inntektssikringsordninger for selvstendig næringsdrivende og lærlinger. Permitteringsordningen ble endret slik at staten tok en større del av kostnaden ved permitteringer. Arbeidsgiveravgiften ble midlertidig redusert, og det ble gitt en rekke andre skattelettelser og -utsettelse. Staten tok også en større del av kostnaden ved sykefravær og ved omsorg for barn som var hjemme fra skole eller var syke.

I en senere fase ble det innført ytterligere tiltak for å bedre soliditeten i virksomheter som var spesielt hardt rammet av pandemien. Det ble blant annet innført en kompensasjonsordning for foretak med store omsetningsfall, en tilskuddsordning for idrett, frivillighet og kulturarrangementer, samt egne ordninger rettet mot selvstendig næringsdrivende. Kompensasjonsordningen for næringslivet ble senere forlenget og utvidet til å inkludere sesongbedrifter. For å hjelpe permitterte arbeidstakere tilbake i jobb ble det etablert en lønnsstøtteordning.

Utover høsten 2020 og inn i 2021 ble det innført en rekke nye tiltak der formålet var å stimulere sysselsetting og økonomisk vekst. Lønnsstøtteordningen ble forlenget for virksomheter som tok tilbake permitterte arbeidstakere i oktober, november og desember. Samtidig ble permitteringsperioden ytterligere forlenget, først til 52 uker, og deretter frem til oktober 2021. Videre ble det etablert nye kompensasjonsordninger for reiseliv, kultur og kollektivtransport. I januar 2021 åpnet en ny generell kompensasjonsordning for bedrifter med stort omsetningsfall. En ny lønnsstøtteordning trådte i kraft 15. mars.

Regjeringen anslår at kostnaden ved de ekstraordinære økonomiske tiltakene i møte med koronapandemien i 2020 summerer seg til 131,3 mrd. kroner, se tabell 3.2. Pandemien medførte dermed store endringer i statsbudsjettet for 2020. Etter

Stortingets behandling av nysalderingen av 2020-budsjettet anslås oljepengebruken, målt ved det strukturelle oljekorrigerede budsjettunderskuddet, til 393,0 mrd. kroner i 2020.⁶ Det er 149,4 mrd. kroner høyere enn det som opprinnelig var planlagt da statsbudsjettet for 2020 ble lagt frem høsten 2019. Underskuddet anslås å tilsvare 12,3 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge og 3,9 pst. av Statens pensjonsfond utland ved inngangen til 2020 (uttaksprosenten). I årene før krisen lå bruken av oljepenger på i underkant av 8 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge og uttaksprosenten på eller i underkant av 3 pst. av fondsverdien. I Nasjonalbudsjettet 2021 ble offentlige utgifter som andel av fastlands-BNP i 2020 anslått til 66 pst., en kraftig økning på 6 prosentenheter fra 2019.⁷ Allerede før krisen var utgiftsandelen i Norge på et høyt nivå sammenlignet med andre land, og den har hatt en økende tendens det siste tiåret.

Det finanspolitiske rammeverket i Norge har siden 2001 vært basert på en handlingsregel for gradvis innfasing av oljeinntekter i norsk økonomi. Handlingsregelen innebærer at uttaket fra Statens pensjonsfond utland over tid skal være lik den forventede realavkastningen, anslått til 3 pst. Samtidig legges det vekt på at bruken av oljeinntekter det enkelte år skal tilpasses konjunktursituasjonen i økonomien.

Flesteparten av de midlertidige krisetiltakene er forlenget inn i 2021. Etter Stortingets behandling av Prop. 79 S (2020–2021) og Prop. 94 LS (2020–2021) kan omfanget av økonomiske tiltak for 2021 anslås til 70 mrd., se tabell 3.2. Oljepengebruken for 2021 anslås til 368 mrd. kroner, målt ved det strukturelle oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Samlet sett har oljepengebruken for 2021 økt med om lag 50 mrd. kroner siden det opprinnelige budsjettforslaget ble lagt frem i oktober. Uttaksprosenten anslås til 3,4 pst., mot 3,0 pst. i det opprinnelige budsjettforslaget. Høyere fondsverdi ved inngangen til 2021 enn anslått i

⁶ De midlertidige endringene i petroleumsskattesystemet bidrar til å trekke ned statens inntekter fra oljevirkksomheten særlig i 2020 og 2021. Siden det finanspolitiske rammeverket med handlingsregelen og Statens pensjonsfond utland innebærer at bruken av oljepenger skilles fra de løpende inntektene, fanges ikke dette opp i bruken av oljepenger målt ved det strukturelle budsjettunderskuddet. De reduserte skatteinnbetalingene vil motsvares av høyere skatteinnbetalinger senere, slik at de midlertidige endringene er anslått å gi et provenytnap for staten på 8 mrd. kroner, målt som nåverdi.

⁷ Finansdepartementet har ikke publisert nye anslag for offentlige utgifter som andel av fastlands-BNP etter Stortingets behandling av ny salderingen av statsbudsjettet for 2020.

Tabell 3.2 Økonomiske tiltak i 2020 og 2021 som er vedtatt i møte med pandemien. Mrd. kroner

Økonomiske krisetiltak i møte med koronapandemien ¹	2020	2021	Sum
Tiltak overfor bedrifter	67,4	30,7	98,0
Tiltak for husholdninger	15,8	13,0	28,8
Tiltak for sektorer med kritiske samfunnsoppgaver	30,1	26,3	56,4
Andre tiltak ²	18,1		18,1
Sum	131,3	70,0	201,2

¹ Inkludert alle budsjettvedtak som er fattet t.o.m. 11.03.21 (for 2021 inngår Prop. 72 LS, Prop. 75 S, Prop. 79 S, Prop 94 LS og vedtak ifm. Innst. 232 og 233 S). Lånetransaksjoner og garantifullmakter mv. er ikke medregnet i tabellen.

² «Andre tiltak» i 2020 er fordelt på de øvrige formålene i 2021.

Kilde: Finansdepartementet.

budsjettet i fjor høst, bidrar isolert sett til at anslaget for oppgangen i uttaksprosenten blir lavere enn det ellers ville vært. Selv om oljepengebruken for 2021 anslås å bli lavere enn i 2020, er den fremdeles betydelig høyere enn før krisen.

For årene 2020 og 2021 samlet sett, anslås den ekstra bruken av oljepenger under pandemien til om lag 240 mrd. kroner, sammenlignet med om regjeringen hadde holdt oljepengebruken på 2019-nivå som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Tas det også hensyn til budsjettsvekkelsen som følger av lavere skatteinntekter og økte utgifter til dagpenger for permitterte og arbeidsledige (de automatiske stabilisatorene i budsjettet), kan merbruken av oljepenger over disse to årene anslås til om lag 370 mrd. kroner. Alt annet likt bidrar derfor bruket til at verdien av Statens pensjonsfond utland blir tilsvarende lavere, noe som innebærer et tap av finansieringsbidrag fra fondet til statsbudsjettet på om lag 11 mrd. kroner i alle fremtidige år.

Økningen i oljepengebruk så langt under krisen har vært betydelig større enn under noen tidligere krise. Budsjettimpulsen i 2020 anslås til 4,5 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge, som er høyere enn noen gang. Under finanskrisen ble budsjettimpulsen anslått til 3,0 pst. i Revidert nasjonalbudsjett 2009. Budsjettimpulsen i 2021 anslås til -1,3 pst., men må ses i sammenheng med det svært ekspansive budsjettet for 2020. Ser vi 2020 og 2021 samlet, er finanspolitikken meget ekspansiv med en samlet budsjettimpuls på 3,1 pst.

Formålet med den omfattende finanspolitiske responsen har vært å redusere kostnadene knyttet til konkurser og tap av mange arbeidsplasser. De virkelig store tapene oppstår dersom arbeidsledigheten får festne seg på høyere nivåer enn før krisen. En ekspertgruppe, ledet av Steinar Holden, har anslått at én prosentenheter høyere

arbeidsledighet fører til en varig reduksjon i sysselsettingsandelen på 0,2 prosentenheter (Holden, 2020). Det tilsvarer i underkant av 10 000 færre sysselsatte, og gir et årlig tap i BNP for fastlandsøkonomien på nesten 12 mrd. kroner.

Gjennom tilbakeholdenhet i gode tider er vi rustet til å møte dype tilbakeslag som koronakrisen. Som påpekt i kapittel 4 er det imidlertid lettere å få tilslutning for ekspansive budsjetter i dårlige tider enn det er å få tilslutning for kutt i gode tider. Etter hvert som den økonomiske situasjonen bedres, må pengebruken gradvis trappes ned mot et mer bærekraftig nivå. Det er en forutsetning for å ivareta bærekraften i statsfinansene, og for at finanspolitikken skal kunne brukes aktivt også for å motvirke kommende kriser. Dette er særlig viktig ettersom det lave rentenivået gir Norges Bank begrenset spillerom i pengepolitikken. Klar og løpende kommunikasjon om størrelsen på merpengebruken kan bidra til en bedre bruk av offentlige midler over tid.

De langsiktige utfordringene i budsjettpolitikken står ved lag. Handlingsrommet i de årlige statsbudsjettene vil bli vesentlig mindre i årene fremover enn det har vært tidligere. Som beskrevet i regjeringens Perspektivmelding vil færre yrkesaktive i forhold til eldre svekke skatteinngangen, og gi økte utgifter til pensjon og økt etterspørsmål etter helse- og omsorgstjenester. Befolningsaldring innebærer også et behov for flere årsverk inn helse- og omsorgssektoren. Dette stiller krav til effektiv ressursbruk i sektoren. I tillegg vil petroleumsproduksjonen om få år avta og fondet vokse saktere enn før, slik at det årlige finansieringsbidraget fra fondet til statsbudsjettet gradvis vil avta som andel av økonomien.

Når handlingsrommet reduseres, vil tilbakeholdenhet i gode tider være en forutsetning for at finanspolitikken skal kunne brukes aktivt i dårlige

gere tider. Også sårbarheten for svingninger i internasjonale finansmarkeder har økt etter hvert som en stadig større del av velferdsstaten er blitt finansiert med avkastningen av fondet. Jo mer tilbakeholden bruken av fondsmidler er i gode tider, desto bedre rustet er økonomien for fremtidige fall i fondsverdien eller økonomiske tilbakeslag. Handlingsregelen er utformet på bakgrunn av et generasjonsperspektiv. Når vi bruker mer penger i dårlige tider, som nå, bør vi holde en forsiktigere oljepengebruk, som ligger under 3 pst., i normalt gode tider. Hvis ikke realiserer vi over tid en pengebruk som er høyere enn det de vedtatte prinsippene for oljepengebruk og sparing til fremtidig velferd skulle tilsi.

Utsiktene

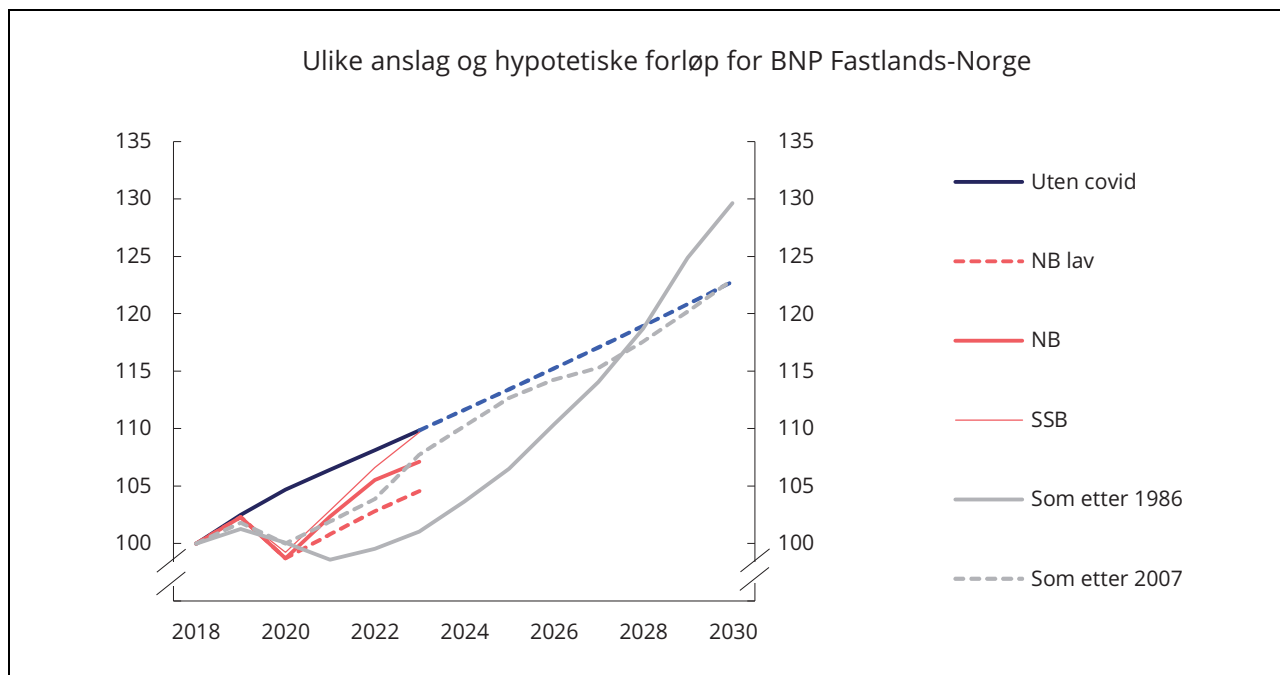
Usikkerheten om den økonomiske utviklingen har avtatt betraktelig siden våren 2020. Det finnes nå mer kunnskap om helsefarene ved covid-19, hvordan smitte kan begrenses og hvordan sykdommen kan behandles. Også kapasiteten til å teste befolkningen og behandle koronasyke har økt. Usikkerheten om pandemiens videre forløp er likevel fortsatt stor. Behovet for smitteverntiltak vil i tillegg til utrulling av vaksiner avhenge av hvor effektive vaksinene er, nye virusvarianters alvorlighet og effekt på smittsomhet og immuni-

tet, befolkningens tillit og etterlevelse av smitteverntiltak, kapasitet i helsetjenesten til testing, smittesporing og behandling, utviklingen i resten av Europa og omfang av tiltak for å begrense importsmitte. Den økonomiske utviklingen vil også avhenge av hvordan husholdninger og bedrifter responderer på disse forholdene.

Også etter koronapandemien er det usikkerhet knyttet til hvordan norsk økonomi vil utvikle seg. Noe av betydningen av usikkerheten illustreres av spennet i anslag for utviklingen i verdiskapingen fra ulike prognosemakere. Et utvalg av anslag er gjengitt i figur 1.8 sammen med forløpene for BNP for Fastlands-Norge for de to periodene 1986 til 1998 og 2007 til 2019.

Figur 3.8 gjengir tre koronabaner: et oppsideanslag fra Statistisk sentralbyrå og et mellom- og nedsidealternativ fra Norges Bank. Figuren viser også hvordan utviklingen fra 2018 ville sett ut dersom den hadde fulgt og fortsatt å følge den faktiske utviklingen i BNP for Fastlands-Norge fra og med 2007 til 2019, altså gjennom og etter den internasjonale finanskrisen.

I tillegg illustrerer figuren hvordan utviklingen i norsk økonomi fra 2018 ville ha sett ut dersom den hadde fulgt og fortsatt å følge forløpet i norsk økonomi i årene etter 1986. Det samlede inntektstapet relativt til en referansebane var langt større den gangen enn det som forventes nå.



Figur 3.8 Ulike anslag og hypotetiske forløp for BNP Fastlands-Norge. Indekser 2018 = 100

Kilder: Banen «Uten covid» er basert på gjennomsnittet av Statistisk sentralbyrås og Norges Banks vekstanslag fra desember 2019, trendforlenget fra 2022 til 2030. «NB» og «NB lav» er hentet fra Norges Banks Pengepolitisk rapport 4/20. «SSB» er hentet fra Statistisk sentralbyrås Konjunkturtendensene 2020/4. Banen «Som etter 1986» viser utviklingen i BNP Fastlands-Norge fra 1986 til 1998. Banen «Som etter 2007» viser utviklingen i BNP for Fastlands-Norge fra 2007 til 2019.

Dagens situasjon ligner på utviklingen på slutten av 1980-tallet ved at lav konsumetterspørsel har et motstykke i høy sparing i husholdningene. På 1980-tallet var sparingen en nødvendig del av rebalanseringen av økonomien. I dag er den derimot et resultat av smitteverntiltakene, og delvis understøttet av ulike statlige kompensasjonsordninger. Husholdningene har dermed et godt utgangspunkt for å bringe forbruket opp mot det normale igjen når sykdomsfaren er over. Det kan dermed tenkes at gjeninnhenting etter koronakrisen blir raskere enn etter tidligere kriser. Over tid er det likevel særlig utviklingen i produktiviteten som vil avgjøre veksten i økonomien. Betydningen av produktivitetsvekst er nærmere omtalt i kapittel 5.

Sterk økonomisk støtte til bedrifter med lav omsetning og lønnsomhet vil hindre nødvendig omstilling i norsk økonomi. Når smitteverntiltakene kan lempes på, er det viktig at de midlertidige økonomiske tiltakene fases ut for å forhindre at ressurser låses inne i bedrifter som ikke er økonomisk bærekraftige.

Utfordringene

Styrken på den økonomiske gjeninnhenting etter koronapandemien vil i stor grad avhenge av hvor raskt husholdningenes forbruk vender tilbake. Dersom nedgangen i forbruket i hovedsak skyldes at tilgang til visse varer og tjenester ble begrenset under pandemien er det nærliggende å tro at konsumet vil normaliseres når smitterisikoen avtar og smitteverntiltakene slippes opp. Atferdsendringer som skyldes smitterisiko, må forventes å gradvis normaliseres etter hvert som vaksinerer reduserer smitterisikoen i befolkningen. På den annen side kan atferdsendringer bli varige, for eksempel dersom de leder til nye vaner, utviklingen av ny teknologi eller nye vurderinger av risiko knyttet til ulike typer atferd. Dersom vaksinerer av befolkningen trekker ut i tid, kan dette også få betydning for etterspørselens sammensetning i overgangsperioden.

Husholdningenes fortsatte vilje til å ta opp boliglån som gir faste forpliktelser i årene fremover vitner om optimisme. Det kan tyde på at oppgangen i sparingen for norske husholdninger sett under ett i liten grad er forsiktighetsmotivert. Norges Bank finner at de over 60 år sto for om lag en tredjedel av økningen i sparingen i 1. halvår 2020, selv om de kun står for om lag en femtedel av forbruket i normale år (Norges Bank, 2020). Det trekkes i retning av at begrensede konsummuligheter, og ikke usikkerhet om fremtidig inn-

tekt, var en viktig årsak til nedgangen i forbruket. Avvikling av smittetiltak kan dermed forventes å forløse oppdemmet etterspørsel og føre til at husholdningenes konsum i en periode ligger over normalen, noe som vil øke etterspørselen etter norske varer og tjenester samt utenlandsproduserte konsumvarer. På den annen side opplever flere husholdninger større usikkerhet enn før krisen. De som har blitt arbeidsledige eller permitterte i denne perioden, har hatt lavere inntekt enn om de hadde vært i jobb og har kanskje måttet bruke av oppsparte midler. Usikkerhet om hvordan utviklingen fremover vil bli i de næringene som har vært hardest rammet kan også føre til at en del vil bli mer forsiktige og forsøker å øke sparingen og nedbetale gjeld.

Utsiktene til norsk eksport vil være preget av smittesituasjonen hos våre handelspartnere. Mange av landene vi handler mest med ble hardt rammet av pandemien i fjor vår, og måtte innføre inngripende smittevernstiltak. Dette ledet til kraftige aktivitetsfall i 1. halvår 2020. I 2. kvartal 2020 var BNP for Norges 25 viktigste handelspartnere 11 pst. lavere enn i 4. kvartal 2019. Den økonomiske aktiviteten tok seg relativt raskt opp i 3. kvartal 2020. IMF's siste anslag tilsier at BNP hos handelspartnerne vil være tilbake på nivåer før pandemien i løpet av 2. halvår 2021. Etter kraftig nedgang i 2020 venter IMF at også verdenshandelen vil ta seg opp de kommende årene. Innen 2022 anslås volumet av verdens vare- og tjenestehandel å ligge godt over 2019-nivået. I Norge har eksportbedrifter og annet konkurranseutsatt næringsliv nytt godt av at kronekursen svekket seg kraftig i perioden etter at pandemien brøt ut. Sammen med et moderat lønnsoppgjør for 2020 ledet dette til en markert forbedring i konkurranseevnen. Kronekursen har fungert som en viktig støtdemper for økonomien også under tidligere kriser.

Bedriftenes investeringer kan ventes å ta seg opp etter hvert som usikkerheten avtar og kapasitetsutnyttelsen i økonomien tar seg opp. På den annen side utgjorde næringsinvesteringene før krisen brøt ut en relativt høy andel av fastlands-BNP sett i en historisk sammenheng. Det kan tale for moderat vekst i næringsinvesteringene i årene etter krisen.

En forlengelse av koronapandemien vil ha negative konsekvenser for norsk og internasjonal økonomi. Dersom smitteverntiltakene løsnes opp for tidlig eller befolkningenes vilje til å etterleve dem avtar, kan smitte blomstre opp og lede til behov for nye runder med nedstenginger, nasjonalt eller regionalt. Dersom smitteverntiltakene vedvarer og/eller strammes til vil dette dempe

aktiviteten og kunne lede til oppgang i arbeidsledigheten. Økt usikkerhet kan også føre til at bedrifter holder investeringer tilbake, og til at husholdninger reduserer forbruket. Samtidig vil tilbakeslaget trolig bli mildere enn vi så i fjor vår ettersom husholdninger og bedrifter vil være bedre forberedt. Likevel vil myndighetene møte krav om å tre inn for å redde virksomheter og arbeidsplasser. I Prop. 79 S (2020–2021) presenterte regjeringen et sett med prinsipper for utformingen av økonomiske tiltak i møte med koronapandemien. Klare prinsipper for bruk av fellesskapets midler kan bidra til at de økonomiske tiltakene treffer bedre, og at fellesskapets midler disponeres på en mer effektiv måte. Ideelt sett bør slike prinsipper utformes på tvers av partilinjene, på samme måte som viktige prinsipper for skattesystemet og pensjonssystemet har blitt nedfelt i tidligere perioder. Da vil prinsippene også være robuste for den neste krisen som kommer. Prinsippene presentert av regjeringen er som følger:

1. Målet med tiltakene skal være klart uttrykt og tiltaket må være målrettet
2. Det skal først vurderes om tiltak som allerede er utviklet, kan brukes og eventuelt justeres
3. Tiltakene skal innrettes slik at de gir insentiver til aktivitet og omstilling når det er mulig
4. Tiltakene må være midlertidige og inkludere en plan for utfasing og avvikling
5. Misbruk av fellesskapets midler må unngås
6. Tiltaket må være praktisk gjennomførbart for virksomheten som skal forvalte det

Økonomiske kriser setter velfungerende økonomiske institusjoner under press. Tiltak må iverksettes under betydelig usikkerhet om hvor dyp og langvarig krisen blir. Samtidig som vi ønsker å ivareta virksomheter, kompetanse og nettverk best mulig, vet vi at permitteringer og ordninger som verner om eksisterende ansettelsesforhold kan svekke jobbmulighetene til arbeidsledige som ikke er permitterte og utsette nødvendige omstillinger. Inntektskompenserende tiltak er en viktig del av det norske velferdssamfunnet, og er utformet for å gi den enkelte trygghet for inntekt på kort sikt. Samtidig kan de bidra til å hindre omstilling og svekke næringslivets overskudd og lønns-evne på sikt, hvis det som er ment som midlertidige tiltak blir langvarige.

Ved å permittere ansatte kan bedrifter raskt redusere sine lønnskostnader ved bortfall av etterspørsel og andre alvorlige hendelser. Mer fleksible regler for midlertidig nedbemanning kan redusere risikoen for at virksomheter og arbeidsplasser som forventes å være lønnsomme i fremti-

den avvikles. Permitteringer gir samfunnsmessige gevinster, siden bedriftene vil spare kostnader knyttet til rekruttering og opplæring i tilfeller der den permitterte arbeidstaker kalles tilbake. Også for den enkelte blir omstillingskostnadene lavere ettersom arbeidstakeren ikke behøver å finne seg et nytt arbeidsforhold. På den annen side kan permitteringer gi samfunnsmessige kostnader hvis arbeidstakere holder seg passive under permitteringsperioden. En permittert arbeidstaker vil ha forventninger om å komme tilbake i tidligere arbeid etter permitteringsperioden og dermed svakere insentiv til å lete etter ny jobb eller til å ta utdanning eller øke kompetansen på andre måter. Det vil være uheldig om det blir knapphet på arbeidskraft innen deler av næringslivet mens arbeidstakere forblir permitterte i deler av økonomien hvor etterspørselen fremdeles er svak.

Innføringen av strenge smitteverntiltak i midten av mars 2020 førte til at et stort antall arbeidstakere ble permittert. I løpet av våren og sommeren kom mange arbeidstakere tilbake til jobbene de var permittert fra. I tiden som kommer, vil trolig flere permitterte oppleve at virksomhetene de er permittert fra ikke lenger er levedyktige. Mange av utvidelsene i permitteringsordningen ble reversert høsten 2020, men samtidig har maksimal varighet blitt utvidet, først til 52 uker, og deretter frem til oktober 2021. Det betyr at de som ble permittert tidlig i krisen kan risikere å være permittert i inntil 18 måneder. Det er grunn til å tro at den økonomiske utviklingen etter oktober 2021 vil variere mellom næringer og mellom foretak innen enkelt næringer. Det må være grenser for hvor lenge permitteringsordninger kan vare, og grensene må settes i tråd med den økonomiske situasjonen landet befinner seg i og hvordan arbeidsmarkedet ser ut.

Støtteordninger til næringslivet, utsatt frist for innbetaling av skatter og avgifter og endringer i permitteringsregelverket bidro til å berge levedyktige bedrifter og arbeidsplasser i den akutte fasen av krisen. Samtidig vil disse ordningene dempe omstilling ettersom de låser kapital og arbeidskraft til eksisterende strukturer. Den negative virkningen blir større jo lenger ordningene varer. En mer effektiv måte å sørge for at arbeidstakere ikke blir skadelidende kan være generelle etterspørselsstimulerende tiltak samt bruk av målrettede arbeidsmarkedstiltak og tettere oppfølging, for å hjelpe ledige inn i nye arbeidsforhold. Generell etterspørselsstimulans kan være vanskelig å gjennomføre så lenge en ønsker redusert aktivitet i deler av økonomien av hensyn til smittespredning.

Konkrete vurderinger av gevinster og kostnader av smitteverntiltak er innfløkte. Mer kunnskap om viruset og økt kapasitet i helsevesenet åpner for at testing, isolering, smittesporing og bruk av karantene (den såkalte TISK-strategien) kan erstatte mange av de mest inngripende smitteverntiltakene. Potensialet for økt effektivitet i smittesporingen, blant annet gjennom bruk av digitale applikasjoner, fremstår som høyt, og med potensial for så vel samfunnsøkonomiske besparelser som tap av færre liv. I tilfeller der nedstenginger er nødvendig er det viktig at gevinstene av redusert smitterisiko er større enn kostnadene ved tiltakene. Et hovedprinsipp bør være vern av samfunnskritiske tjenester, herunder helse og omsorg, utdanning, dagligvarehandel, kraftproduksjon, transport og vareforsyning. Også produksjon som er avgjørende for andre næringers verdikjeder bør ha høy terskel for nedstenging.

Vi vet i dag mer om hvor robuste verdikjeder faktisk er under press, samt smitteveiene inn til Norge. For å minimere de samfunnsøkonomiske kostnadene bør smitteverntiltak vurderes med grunnlag i kost-nytte-analyse før de innføres. Myndighetene bør også så langt som mulig tilstrebe forutsigbarhet om smitteverntiltakene. Dette kan hjelpe husholdninger og bedrifter å forberede seg på innstramminger eller oppmykninger i tiltakene. Samtidig bør myndighetene ha rom for å endre tilnærming på bakgrunn av ny kunnskap om viruset, om typen smitteverntiltak som fungerer best eller dersom smittesituasjonen endrer seg. Gjennom åpenhet om avveiningene som har vært tatt og metodene som har vært brukt for å komme frem til beslutningene, er det lettere å få en god dialog om hvordan beslutningssystemene kan styrkes. Om beslutningene ikke blir forstått eller akseptert kan kostnadene ved å holde smitten nede raskt bli svært store.

Arven fra krisen

Koronakrisen har påført det norske samfunnet svært store kostnader. De umiddelbare virkningene på makroøkonomiske nøkkelstørrelser som sysselsetting og produksjon er godt dokumentert. Over tid vil også andre negative virkninger av koronakrisen komme til syne. Slike negative virkninger kan være lavere læringsutbytte, økte sosiale og psykologiske problemer og varig tap av arbeidsevne for mange enkeltpersoner. Det er rimelig å anta at også disse kostnadene og ulemper vil være svært skjevfordelt, kreve offentlig oppmerksomhet og prioritering, men da innenfor rammen av bærekraftig offentlig pengebruk.

Mangelfull kunnskap om virkningene av pandemien, på kort og lang sikt, gjør det mer utfordrende å prioritere bruken av offentlige ressurser. For sterk prioritering av umiddelbare utslag av krisen kan svekke evnen til gode prioriteringer over tid og redusere oppslutningen om sentrale samfunnsinstitusjoner. En bør derfor tilstrebe bedre og mer helhetlige beskrivelser av hvem som er rammet av koronakrisen på kort og lang sikt, også i et livsløpsperspektiv.

Koronapandemien har ført til en kraftig nedgang i investeringene i næringslivet. Erfaringen fra mange OECD-land i årene etter den globale finanskrisen viser at dersom investeringene forblir på et lavt nivå over tid kan dette svekke en økonomis produksjonskapasitet på lengre sikt. Høy ledighet over lang tid vil også være negativt for verdiskapingen, særlig dersom mange faller helt ut av arbeidsstyrken.

Selv om globale verdikjeder har vist seg å være relativt robuste det siste året kan erfaringene under pandemien føre til at bedrifter og myndigheter ønsker å gjøre seg mindre avhengig av produksjonskapasitet utenfor sitt hjemmemarked. Dersom koronapandemien fører til mindre handel, kapitalflyt og arbeidsmigrasjon mellom land vil det bli vanskeligere for Norge å høste produktivetsgevinster fra internasjonal arbeidsdeling. Også myndighetenes krisetiltak kan dempe produktiviteten i økonomien ettersom de forringer markedets evne til å allokere ressurser effektivt.

Pandemien har forsterket finansielle ubalanser i verdensøkonomien som kan utgjøre en kilde til mer turbulens fremover. Kraftig gjeldsoppbygging har løftet en allerede høy gjeldsbyrde internasjonalt til nye nivåer. Den ekspansive økonomiske politikken kan også bidra til andre ubalanser vi ikke fullt ut forutser. Erfaring har vist at økonomiske ubalanser og finansielle kriser kan spre seg raskt mellom land. Det kan også ramme norsk økonomi hardt.

Pandemien kan ha andre ettervirkninger enn tidligere økonomiske tilbakeslag, og noen av disse trekker i positiv retning. Automatisering og økt bruk av digitale løsninger under krisen kan ha vært motivert av smittesituasjonen, men få varige positive effekter for produktiviteten, se nærmere omtale i kapittel 9. Økt bruk av hjemmekontor kan redusere behovet for regelmessig pendling til arbeidsstedet. For enkelte bransjer kan ny teknologi gjøre produksjonen mindre stedbunden og dempe behovet for geografisk mobilitet på arbeidsmarkedet. Netthandelen har tatt seg kraftig opp gjennom krisen. Siden det har vært en

trendmessig økning i netthandel over flere år er det liten grunn til å tro at nivået vil gå tilbake dit det var før koronapandemien når økonomien gjenåpner. Tilsvarende kan etterspørselen etter varer og tjenester i for eksempel bysentra bli varig redusert dersom den økte bruken av hjemmekontor ikke fullt ut reverseres. Slike strukturelle endringer vil ha konsekvenser for utformingen av politikk knyttet til blant annet fysisk og digital infrastruktur, se omtale i kapitlene 7 og 9.

Smitteverntiltak har påvirket norsk økonomi kraftig gjennom krisen. Det er usikkert hvor raskt man kan trappe ned de myndighetspålagte tiltakene, men også i en situasjon hvor de mest inngripende smitteverntiltakene er avvirket kan det være hensiktsmessig at personer som har symptomer eller har vært eksponert for smitterisiko isolerer seg. Sykefraværet kan derfor bli noe høyere enn før krisen de nærmeste årene. Sykefraværet kan også bli påvirket av redusert behandling og diagnostisering under pandemien.

Jo tydeligere og raskere smitterisikoen svekkes frem mot 2025, jo mer ligger til rette for at gamle atferdsmønstre kan vende tilbake. Dersom vaksiner ikke lykkes i å utslette eller ufarliggjøre koronaviruset raskt, kan flere av atferdsendringene vi har sett under koronapandemien få varig feste både i Norge og utlandet. En rekke næringer vil bli rammet dersom mange søker å unngå store folkemengder eller forblir skeptiske til å reise kollektivt eller feriere i utlandet.

Koronakrisen illustrerer at arbeidsplasser i offentlig sektor er mindre utsatte for konjunktursvingninger enn arbeidsplasser i privat sektor. Inntektssikringsordningene og en velutbygd velferdsstat gir viktige bidrag til å redusere risikoen ved å arbeide utenfor offentlig sektor.

Norske banker har vist seg robuste i møte med koronapandemien, selv om lønnsomheten har gått noe ned og utlånstapene har økt. Bankenes tap på utlån var en god del høyere i 2020 enn i 2019. Bankene gjorde særlig store (fremoverskuede) tapsavsetninger i 1. kvartal på grunn av usikkerhet om konsekvenser av pandemien, men tapene var tilbake på nær normale nivåer i de etterfølgende kvartalene.⁸ Til tross for pandemien økte bankene kapitaldekningen sin gjennom fjoråret, og ligger godt over myndighetenes kapitalkrav. Marginene til kapitalkravene kan blant annet skyldes reduksjonen i kravet til motsyklisk kapi-

talbuffer i 1. kvartal. Reduksjonen i dette kravet kan ha bidratt til at bankene har kunnet dekke økte utlånstap uten å få redusert marginen til kapitalkravene og til at de har opprettholdt kredittgivingen gjennom krisen. Etterspørselen etter noen typer kreditter, blant annet forbrukslån med høy risikovekting, ser ut til å ha falt.

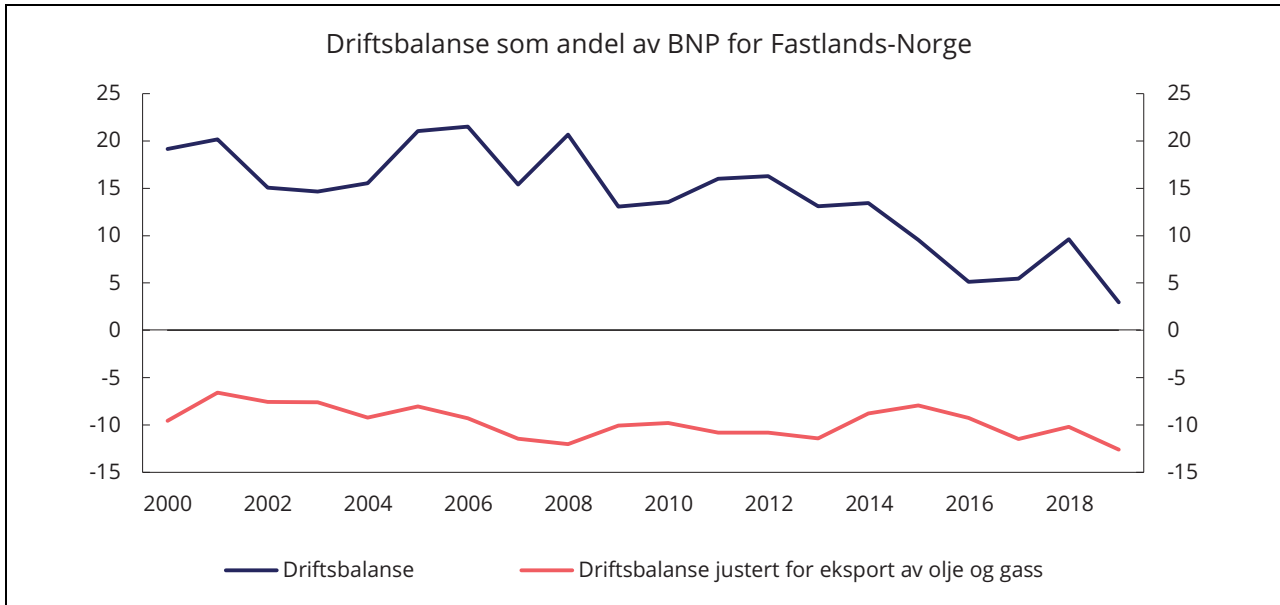
Det er stor usikkerhet knyttet til den videre tapsutviklingen. Flere foretak kan ha tært på buffere slik at ved ytterligere omsetningsfall kan antall konkurser og utlånstapene til bankene øke. De næringene som er hardest rammet av pandemien står for en liten andel av bankenes totale utlån, men dersom omsetningsfall skulle smitte over på næringseiendomsmarkedet, som bankene har store utlån til, kan tapene øke. Norges Bank anslår at utlånstapene for bankene vil bli lavere i 2021 enn i 2020, men at nivået fremdeles vil være høyere enn gjennomsnittet de siste 20 årene. Ifølge analyser fra Norges Bank er norske banker godt rustet for å absorbere tap og opprettholde kreditttilbudet.

Det er stor usikkerhet om hvor lenge norsk økonomi vil merke ettervirkningene av koronapandemien. Samtidig har Norge gode forutsetninger for å lykkes økonomisk. Vi har et høyt produktivitetsnivå sammenlignet med andre land, en omstillingsdyktig økonomi, utbredt digitalisering og en høyt utdannet befolkning. Det offentlige tjenestetilbudet er godt utbygd, og vi har inntektssikringsordninger som fanger opp de som faller utenfor. Vår finansformue i SPU og handlingsregelen gir oss større handlefrihet i budsjettpolitikken enn de fleste andre land.

Norge står overfor langsiktige utfordringer knyttet til lav produktivitetsvekst, utenforskap og en aldrende befolkning, som beskrevet i Perspektivmeldingen 2021. Utfordringene forsterkes av at petroleumssektorenes bidrag til vekst i norsk økonomi vil avta de kommende tiårene. Inntekter fra olje og gass har gitt Norge store overskudd i utenriksøkonomien, se figur 3.9. Størsteparten av inntekten tilfaller staten og spares i SPU, noe som gir oss store fordringer overfor utlandet. Når vi ser bort fra olje og gass, har Norge hatt et underskudd i handelen med utlandet. Det gjenspeiler at inntektene vi får fra salget av olje og gass gir oss mulighet til å øke vår import fra utlandet uten å ta opp gjeld eller bruke mer av arbeidskraften vår til å produsere varer og tjenester for eksport.

Når inntektene fra petroleumsnæring etter hvert avtar, vil også oljepengebrukens andel av norsk økonomi bli mindre. Norge vil dermed i større grad måtte finansiere import fra utlandet gjennom eksport. Selv om kronekursen og olje-

⁸ En betydelig del av tapene i 1. kvartal skyldes endringer i regnskapsregler (IFRS9) for hvordan bankene skal bokføre tap. Endringen innebærer at bankene tar mer fremoverskuede vurderinger i tapsberegningen, og gjør at bankene bokfører tapene tidligere enn under de foregående reglene.



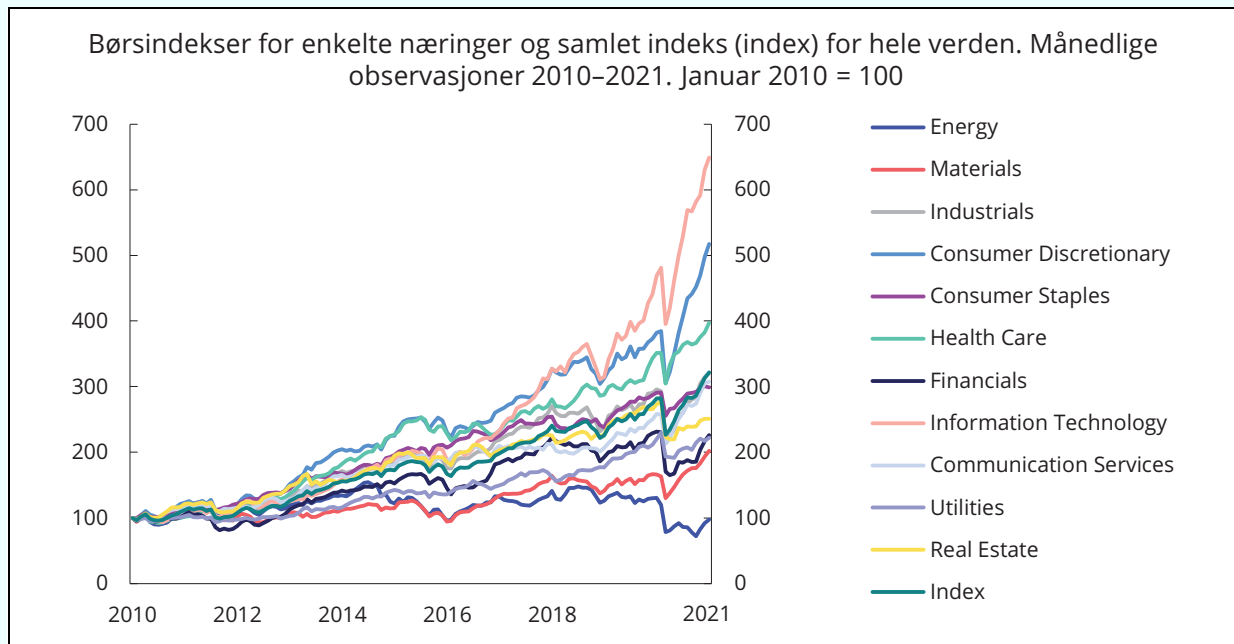
Figur 3.9 Driftsbalanse som andel av BNP for Fastlands-Norge. 2000–2019. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 3.1 Koronakrisen og utviklingen i aksjemarkedene

Egenkapitalmarkedene er viktige for allokeringen av ressurser mellom foretak og sektorer. Stigende priser på egenkapitalen kan det være et signal om at tilgangen på egenkapital er i bedring, mens fallende priser kan være et signal

om motsatt utvikling. Endret tilgang til egenkapital kan også påvirke tilgangen til fremmedkapital. Aksjepriser benyttes derfor blant annet av OECD som en ledende indikator for utviklingen i økonomien.



Figur 3.10 Børsindekser for enkelte næringer og samlet indeks (index) for hele verden, Morgan Stanley Capital International (MSCI). Månedlige observasjoner 2010–2021. Januar 2010 = 100.

Kilde: Macrobond.

Boks 3.1 forts.

Virusutbruddet førte innledningsvis til kraftige fall i aksjeprisene verden over og på bred front. Fallet ble imidlertid nokså kortvarig og allerede i slutten av mars begynte internasjonale børsindekser å stige igjen, se figur 3.10. For verden sett under ett er aksjekursene nå på et høyere nivå enn de var før virusutbruddet. Aksjekursutviklingen har vært spesielt sterk for en liten gruppe store selskaper i skjæringspunktet mellom informasjonsteknologi, logistikk og netthandel.

Verdsettelsen av markedene under ett kan ikke sees løst fra utviklingen i rentemarkedet, siden risikofri rente er basis for de mest grunnleggende markedsverdimodellene. Med lav rente vil avkastningskravet til samlet selskapskapital falle, og nåverdien av en uendret fremtidig kontantstrøm vil øke. På den annen side kan lav rente varsle lavere forventet fremtidig inntjening i selskapene.

I tillegg vil verdsettelsen av markedet samlet, gir børsindeksene også informasjon om ulike forventninger til land og bransjer. USA og Asia har hatt sterkest innhenting i aksjekursene. I Europa og Norge har utviklingen vært svakere. Når man ser på utviklingen i delindeksene (børsindekser for enkelte sektorer), er det stor variasjon. Kursene er for mange sektorer nå på et betydelig høyere nivå enn før virusutbruddet. Det gjelder særlig IT, konsumvarer (consumer discretionary) og kommunikasjon. Samtidig har utviklingen vært svak i andre sektorer og særlig innen energisektoren (energy). Utviklingen gir en indikasjon på hvordan kapitalmarkedene varsler om reallokering av kapital og bidrar til omstillinger i næringslivet.

pengebruk i tråd med handlingsregelen vil lette denne omstillingen noe, er det klart at Norge vil måtte finne nye kilder til eksportinntekter. Mynighetenes viktigste rolle bør være å sikre gode og forutsigbare rammebetingelser for næringsvirksomhet. Dette er avgjørende for næringslivet, men også for å sikre bærekraftig vekst i sysselset-

ting og BNP per innbygger over tid. Et effektivt og forutsigbart skattesystem og et velfungerende rettssystem med god håndheving av blant annet eiendomsrettigheter er sentralt. Virksom konkurranse i nasjonale markeder og økonomisk samkvem med andre land er avgjørende for omstilling og effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Kapittel 4

Koronakrisen i et historisk perspektiv

4.1 Innledning

Fra tid til annen rammes økonomier av sjokk og kriser hvor de materielle forholdene forverres i et omfang som er større enn det som er tilfellet under normale konjunkturedganger. Økonomiske kriser koster for bedrifter og husholdninger, og innebærer ofte betydelig merpengebruk for staten. Samtidig kan økonomiske kriser bidra til positive endringer i den økonomiske organiseringen, og skape nye muligheter for økonomisk aktivitet og vekst. Koronakrisen skiller seg fra tidligere økonomiske kriser i art og omfang. Likevel kan erfaringer fra tidligere økonomiske tilbakeslag gi viktig kunnskap og lærdommer om utformingen og dimensjoneringen av krisepolitikk.

4.2 Økonomiske kriser i et historisk perspektiv

Oljerelaterte konjunktursvingninger på 1970- og 1980-tallet

I perioden fra 1950 til 1970 var konjunkturbevegelsene i norsk økonomi forholdsvis beskjedne. 1970-tallet ble tiåret da etterkrigsårenes økonomiske vekst- og stabilitetsperiode kom til veis ende. I 1973 og 1974 mangedoblet OPEC-landene oljeprisen, som følge av Jom Kippur-krigen. Det førte til en global lavkonjunktur. Til tross for at de realøkonomiske virkningene i Norge var forholdsvis beskjedne, holdt norske myndigheter fast ved en motkonjunkturpolitikk. Utsiktene til et stort fremtidig handlingsrom, som følge av høye oljeinntekter, ble brukt både til å føre krisebekjempende politikk, og til å fremme og vedta populære, kostnadskrevende reformer, innenfor blant annet jordbruk, arbeidsmiljø, helsevesen og utdanning. I ytterkant av de egentlige motkonjunkturiltakene lå også en rekke støttetiltak til hele bransjer, særlig tekoindustrien og verftsindustrien. Disse industriene hadde hatt problemer allerede før konjunkturfallet, og deler av dem sto åpenbart

overfor en mer langsiktig nedskalering. Store og nokså langvarige støttetiltak ble likevel satt i verk.

Turbulensen på 1970-tallet skilte seg fra tidligere etterkrigskonjunkturer. Det var likevel ikke før mot slutten av 1970-tallet at det ble erkjent at krisen krevde omstillinger i et helt annet omfang enn tidligere. Den økonomiske politikken ble som resultat strammet kraftig inn, for å rette opp i de store og voksende ubalansene i norsk økonomi. Tidlig på 1980-tallet ble flere markeder deregulert og liberalisert, herunder boligmarkedet og kredittmarkedet. Dereguleringene, sammen med en fortsatt lavrentepolitikk uten effektive kvantumsreguleringer, innenfor rammene av den etablerte skatte- og budsjettpolitikken, førte utover 1980-tallet til en sterk økning i nordmenns låneopptak og i etterspørselen etter varer og tjenester.

I 1986 ble norsk økonomi rammet av et kraftig fall i oljeprisen. Norge hadde på dette tidspunkt en betydelig oljeproduksjon, og prisen bidro til å svekke både verdien av eksporten og de offentlige finansene. I tillegg hadde den kraftige veksten i den innenlandske etterspørselen etter varer og tjenester bidratt til en svært sterk vekst i importen, mens økt kostnadsvekst og svakere internasjonale konjunkturer dempet veksten i den tradisjonelle eksporten. Alt i alt ble driftsbalansen overfor utlandet redusert fra et overskudd på 4 pst. av bruttonasjonalprodukt i 1985, til et underskudd på 6 pst. i 1986. Med ambisjon om å holde kronkursen stabil i de kommende årene, ble det 9. mai 1986 gjennomført en kraftig devaluering av den norske kronen. Den norske pengepolitikken var i denne perioden vel i tråd med rådende europeisk tenkning på området, uttrykt blant annet gjennom etableringen av det europeiske valutasamarbeidet (EMS). I 1988 gikk norsk økonomi inn i det mest omfattende tilbakeslaget siden etterkrigstiden. En kombinasjon av høye realrenter, høy inflasjon og fallende boligpriser bidro til en svak utvikling i husholdningenes etterspørsel og en kraftig svekkelse i arbeidsmarkedet. Timeverksyssetningen ble i gjennomsnitt redusert med 1 pst. årlig i

perioden 1988–1991, og antallet sysselsatte personer med om lag 100 000.

Tilbakeslaget på 1980-tallet ble i første rekke møtt med en innstramning i finanspolitikken i årene 1986–1988. På lengre sikt førte imidlertid erfaringene fra 1970- og 1980-tallet til en prinsipiell omlegging av retningslinjene for den økonomiske politikken: Den økonomiske politikken skulle i større grad legge til rette for høyere produktivitet og omstillingsevne. I alt fra statlig eierskap til industri, energiforsyning og telekommunikasjon til finansieringsordninger for mellomstore og små bedrifter, fikk man en utvikling i retning av løsninger som skulle hente ut økonomiske effektivitetsgevinster. Næringspolitikken fikk også en klarere næringsnøytral retning. Skattereformen i 1992, som er nærmere omtalt i kapittel 5, må også ses som resultat av utviklingen på 1980-tallet.

Bankkrisen på 1990-tallet

Bankkrisen som rammet Norge tidlig på 1990-tallet må forstås i lys av 1980-tallets økonomiske utvikling. Den foregående økonomiske oppgangen var preget av kraftig risikotaking og gjeldsoppbygging i norske husholdninger. Økt arbeidsledighet, høye realrenter og fallende boligpriser på midten av 1980-tallet bidro imidlertid til å legge en ettertrykkelig demper på husholdningenes etterspørsel. Utlånsvekst ble etterfulgt av store tap i banknæringen. Allerede i 1988 og 1989 ble det klart at flere norske banker hadde unormalt høye tap på utlån og garantier. En håndfull mindre og mellomstore banker kom i økonomiske vanskeligheter og måtte ha støtte av de næringsfinansierte fondene som skulle tre inn i krisesituasjoner. Problemene fortsatte inn i 1990, men det store kriseåret ble 1991 hvor situasjonen utviklet seg til en systemkrise. Kreditkassens sammenbrudd høsten 1991 innledet et ras av tap, der de største forretningsbankene, et stort antall sparebanker og svært mange regionale banker gikk over ende. En internasjonal nedgangskonjunktur fra 1990 bidro til å forlenge nedturen for norsk økonomi ut 1992, men var også medvirkende til at rentenivået internasjonalt falt.

Den norske håndteringen av bankkrisen startet etter etablerte prinsipper hvor bankenes egenkapital og sikringsfond gjorde jobben, assistert av myndighetene ved enkelte tilfeller, blant annet i forbindelse med fusjoner. Da krisen truet selve det norske banksystemet, ble løsningene mer dyptgripende, og de politiske myndighetene tok i større grad over håndteringen. Statlige institusjoner for å hindre systemkrise fantes ikke, og måtte

etableres. Statens banksikringsfond, som hadde som oppgave å yte støtte til bankenes sikringsfond, ble etablert i mars 1991, etterfulgt av Statens bankinvesteringsfond samme høst. I myndighetenes krisehåndtering ble det lagt vekt på at aksjonærene skulle bære risikoen ved bankvirk-somhet. Gjennom lovendringer ble det åpnet for at myndighetene kunne beslutte å skrive ned kapital i kriserammede banker med verdien av bankens tap, og at staten gjennom egenkapitaltilskudd kunne tiltre eierskap i bankene. Myndighetene ga lån og egenkapitaltilskudd på vilkår som blant annet kunne innebære krav om sammenslåinger, bytte av styre og ledelse, aktivitetsbegrensninger og kostnadskutt. Føringerne fra myndighetenes side var i tråd med vendingen bort fra en statlig gavmildhet overfor stats- og privateide bedrifter som var kommet i vanskeligheter. Statens bankinvesteringsfond ble først avvirket i 2004, og hadde i perioder gitt staten betydelige utbytter.

Revitaliseringen av trepartssamarbeidet, kjent som «solidaritetsalternativet», må også ses som resultat av utviklingen på 1980- og 1990-tallet. Det ble etablert bred enighet om en ny arbeidsdeling i den økonomiske politikken, hvor alle parter skulle bidra til å styrke den kostnadmessige konkurranseevnen i norsk økonomi. Partene i arbeidslivet skulle sørge for moderate oppgjør, finanspolitikken skulle holde arbeidsledigheten lav og stabil, og rentene skulle sikre en stabil kronekurs. Et sentralt element i finanspolitikken var å endre sammensetningen av offentlige virkemidler i ssselsettingsstimulerende retning. Solidaritetsalternativet innebar også en rekke opplæringstiltak for arbeidslivet og skulle gi en styrking av arbeidslinjen i utformingen av norsk trygdepolitikk. Krisene på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet bidro også til en kraftig utbygging av kapasiteten i høyere utdanning, blant annet for å imøtekomme økt etterspørsel etter studieplasser og dempe ledighetstallene.¹

Den internasjonale finanskrisen på 2000-tallet

I etterkant av bankkrisen tidlig på 1990-tallet var norsk økonomi preget av en stabil og relativt god oppgang. Internasjonale tilbakeslag høsten 1998 og den relativt kortvarige «dot-com-boblen» i 2001 ga lavere vekst internasjonalt, men hadde begrensede virkninger for norsk fastlandsøkonomi. I 2008 førte imidlertid betydelig usikkerhet og tur-

¹ Beskrivelser i punkt 4.2 bygger på beskrivelser fra (Lie, 2012), (Mjøset, 1981), (NOU 2000: 21) og (NOU 1992: 26).

bulens i de amerikanske finansmarkedene til en omfattende internasjonal finanskriser. Det var ikke én enkelt årsak til denne krisen. Flere ubalanser og svakheter forsterket hverandre, slik at det som startet som et problem i en begrenset del av boligmarkedet i USA, endte opp som den mest omfattende globale finanskrisen i nyere tid. Lave renter og høy etterspørsel etter lån ble møtt med stor utlånsvilje i flere land. Siden rentene var lave, oppstod det også en jakt på høyere avkastning, blant annet gjennom økt finansiell innovasjon og risikotaking. Risikofordelingen i finansielle produkter og markeder ble uklar, og den internasjonale integreringen av finansmarkedene hadde skjedd raskere enn utviklingen av amerikansk og internasjonal regulering.

Svikten i de internasjonale finansmarkedene høsten 2008 ga akutte likviditetsutfordringer for norske banker. Norske banker var imidlertid ikke særlig eksponert mot risikofylte boligmarkedspapirer eller internasjonal statsgjeld, noe som dempet utfordringene i den norske banksektoren. Den politiske håndteringen av bankkrisen på 1990-tallet kan også ha bidratt til bedre virksomhetsstyring og lavere risiko i norske finansinstitusjoner. Generelt stod den norske finansmarkedsreguleringen seg forholdsvis godt gjennom krisen. Den norske reguleringen var på viktige områder noe strengere enn det som var minimumskravet fra EU. Det bidro blant annet til at norske finansinstitusjoner var bedre kapitalisert ved inngangen til krisen. I tillegg var de norske finansmarkedene siden 1990-tallet underlagt en heldekkende regulering, med færre muligheter til å utnytte regelverket for å flytte risiko ut av konsesjonsregulerte virksomheter.

Fallet i verdenshandelen rammet også mange norske eksportører hardt, og det var en klar nedgang i bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge fra tredje kvartal 2008 til første kvartal 2009. Flere forhold bidro likevel til å dempe utslagene av finanskrisen i Norge. Særlig viktig var det at norsk næringsliv i liten grad produserte de varene som ble utsatt for den største etterspørselssvikten internasjonalt. Etterspørselen fra petroleumssektoren holdt seg også oppe gjennom tilbakeslaget, blant annet som følge av store stimulanser fra Kina. Det dempet de negative impulsene mot leverandørindustrien. For øvrige næringer var nedgangen i produksjon imidlertid av om lag samme størrelsesorden som ellers i Europa.

Norges store offentlige sektor og det omfattende sosiale sikkerhetsnett virket trolig stabiliserende på etterspørselen etter varer og tjenester under finanskrisen. Kraftig penge- og finanspoli-

tisk stimulans, og myndighetenes støttetiltak overfor finansmarkedene, bidro ytterligere til å stabilisere utviklingen. På slutten av 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet hadde Norges Bank gått fra å ha en stabil valutakurs til lav og stabil inflasjon som styringsmål. Dermed kunne pengepolitikken fungere som førstelinjerespons i stabiliseringspolitikken. I perioden fra 2008 og frem til juni 2009 satte Norge Bank ned styringsrenten med til sammen 4,5 prosentenheter. Samtidig ble det tilført likviditet for å sikre at styringsrenten ga bredt gjennomslag i de korte pengemarkedsrentene. Impulsene fra pengepolitikken i etterkant av den internasjonale finanskrisen er slående sammenlignet med tilbakeslagene i norsk økonomi på slutten av 1980-tallet og 1990-tallet. Den gang bidro hensynet til å hindre en svekkelse av den norske kronen til at rentene ble holdt høye i nedgangsårene 1988–1990. Husholdningenes renteutgifter som andel av disponibel inntekt økte dermed til et historisk høyt nivå i en periode med sterkt økende arbeidsledighet og generell nedgang i økonomien.

Sammenlignet med andre land hadde Norge et svært godt statsfinansielt utgangspunkt da den internasjonale finanskrisen brøt ut. Handlingsrommet ble brukt aktivt for å dempe virkningene av finanskrisen. Statens finansfond og Statens obligasjonsfond ble etablert for å bidra med midlertidig kjernekapital i bankene og bedre kapitaltilgang gjennom kredittobligasjonsmarkedet. Den såkalte *kredittpakken* hadde flere likhetstrekk med ordningene for kriserammede banker på 1990-tallet: Det ble stilt strenge krav til lederlønninger og utbytter. Fondsutbetalingene skulle tilbakebetales innen 5 år, og staten kunne tiltre eierskap i banker som ikke evnet å betjene lånene sine. Samlet sett økte bruken av oljeinntekter med om lag 42 mrd. 2010-kroner fra 2008 til 2009. I etterkant av de verste kriseårene ble ikke uttaket fra fondet redusert, men vekst i fondsverdien gjorde det likevel forholdsvis enkelt å vende tilbake til 4-prosentbanen.^{2,3}

Finanskrisen i 2008 skiller seg fra tidligere tilbakeslag i den forstand at krisen ble møtt med påfølgende betydelig internasjonalt samarbeid, i regi av blant annet G20, Den internasjonale opp-

² Prop. 79 S (2020–2021).

³ Handlingsregelen fastslår hvor stor andel av inntektene fra oljevirkosomheten som fra år til år kan brukes i norsk økonomi. Over tid skal uttaket følge den forventede realavkastningen av fondet, mens bruken av oljeinntekter det enkelte år skal tilpasse konjunktursituasjonen i økonomien. Frem til 2017 ble det lagt til grunn en forventet realavkastning på 4 pst. i SPU, denne ble siden nedjustert til 3 pst.

gjørsbanken (BIS) og etter hvert EU. Det internasjonale samarbeidet førte blant annet til skjerpede retningslinjer for bankvirksomhet, inkludert regulering av kapital, likviditet og marginhandel, regulering og tilsyn av systemviktige finansinstitusjoner, gjennomgang av kredittvurderingsbyråer, etablering av systemer for sentral klarering av OTC-derivater, og gjennomgang av tilsynssystemer. Det internasjonale samarbeidet må forstås delvis i lys av krisens karakter, og en erkjennelse om at den økonomiske integrasjonen krevde en internasjonal respons og koordinert finansiell regulering på tvers av land. Det er også av betydning at internasjonale samarbeidsorganisasjoner i 2008 både hadde kapasitet, men også oppslutning og legitimitet til å påta seg et slikt arbeid.

Lærdommer fra norsk krisepolitikk

Økonomiske kriser, av ulik art og ulikt omfang, vil naturlig nok møtes med forskjellige virkemidler. Også underliggende økonomiske og politiske forhold har betydning for krisepolitikken utforming. De økonomiske krisene som har rammet norsk økonomi de siste 50 årene, har likevel gitt viktige lærdommer: Norge har vært godt tjent med et samarbeidsorientert politisk miljø med tradisjoner for å forankre kostbare krisetiltak, store reformer og omreguleringer på tvers av de politiske partiene. Siden bankkrisen tidlig på 1990-tallet har det vært forholdsvis bred politisk og faglig oppslutning om at keynesiansk motkonjunkturpolitikk har sine begrensninger i møte med kriser som har sitt utspring i sjokk på tilbudssiden, og at strukturpolitiske tiltak da kan være vel så viktig. Som følge av betydelige petroleumsinntekter og etter hvert også en forsvarlig forvaltning av disse, har det finansielle handlingsrommet som står til disposisjon i møte med økonomiske kriser, styrket seg betraktelig. Det motkonjunkturrelle handlingsrommet vil imidlertid kreve at det i gode tider brukes mindre enn den langsiktige rettesnoren på 3 pst.

Mens penge- og finanspolitikken kan håndtere kriser når de oppstår, kan strukturpolitikken ha betydning for hvor sårbare vi er for konjunkturdringene. I visse sammenhenger har økonomiske kriser utgjort et nødvendig utgangspunkt for å gjennomføre finansielle og strukturpolitiske reformer. De fremste eksemplene på dette finner vi trolig på 1980- og 1990-tallet. Disse krisene var åpenbare resultater av ubalanser som

hadde bygget seg opp i norsk økonomi over tid, og understrekte begrensninger i statens muligheter til å styre den økonomiske utviklingen. De økonomiske tilbakeslagene synliggjorde behovet for både skattereform, omstillingspolitikk, skjerpede krav til banknæringen, og ikke minst en mer prinsipiell håndtering av petroleumsinntektene. Tiltak innenfor disse områdene har hatt stor betydning for Norges evne til å håndtere senere økonomiske kriser.

Det finnes imidlertid også klare eksempler på at elementer i norsk kriserespons tidvis har etterlatt seg nye strukturutfordringer, og at det politiske handlingsrommet som oppstår i møte med økonomiske kriser, har blitt brukt til å vedta svakt begrunnede støttetiltak til lite konkurransedyktige enkelt næringer. De fremste eksemplene finner vi på 1970-tallet. I denne perioden ble de langsiktige virkningene av krisetiltak tillagt liten vekt, og distriktspolitiske hensyn og sektorinteresser fikk i stor grad påvirke den økonomiske politikken. Det førte til at omfattende og svært kostbare støtteordninger, blant annet til verftsindustrien, ble vedtatt under dekke av å være motkonjunkturpolitikk. Støtten til verftsindustrien ble ikke avviklet før på 2000-tallet. Selektiv nærings- og bedriftsstøtte kan lette de økonomiske virkningene av en krise på kort sikt, men vil på lengre sikt kunne sementere en lite konkurransedyktig næringsstruktur og svekke økonomiens omstillingsevne.

Krisene som rammet norsk økonomi på 1990-tallet og 2000-tallet markerte i flere henseender et skifte i norsk krisehåndtering. For det første innbar endrede styringsmål for Norges Banks virksomhet at pengepolitikken kunne supplere den finansielle motkonjunkturpolitikken. Den økonomiske politikken fra myndighetenes side i møte med bankkrisen og finanskrisen markerte i noen grad også en vending bort fra statlig gavmildhet overfor både stats- og privateide bedrifter og større vekt på at aksjonærer skal bære risikoen ved finansiell virksomhet. Bankkrisen og den internasjonale finanskrisen introduserte også et nytt sett med markedsbaserte løsninger i myndighetenes krisehåndteringsportefølje. Ved å gå inn på eiersiden i finansielle virksomheter påtok staten seg en betydelig del av foretakenes risiko, men staten fikk også muligheter til å hente ut til dels betydelige utbytter og gevinster i årene etter krisen.

4.3 Koronakrisen i lys av tidligere økonomiske kriser

Økonomiske utfall

Koronakrisen skiller seg fra tidligere økonomiske kriser i flere henseender. Mens krisene som preget norsk og internasjonal økonomi i perioden fra 1970-tallet til slutten av 2000-tallet i stor grad hadde sine opphav i økonomiske og regulatoriske forhold, har koronakrisen en klar ikke-økonomisk årsak. Målt ved sentrale realøkonomiske nøkkeltørrelser er også dagens krise større og mer omfattende enn vi har sett tidligere. Figur 4.1 og 4.2 viser prosentvis endringer i bruttonasjonalprodukt (kvartalsvis) og sysselsetting (årlig), fra 1980-tallet til i dag. Produksjonsfallet i norsk økonomi våren 2020 er det bratteste og dypeste vi har hatt i fredstid. Også sysselsettingen falt brått i 2. kvartal.

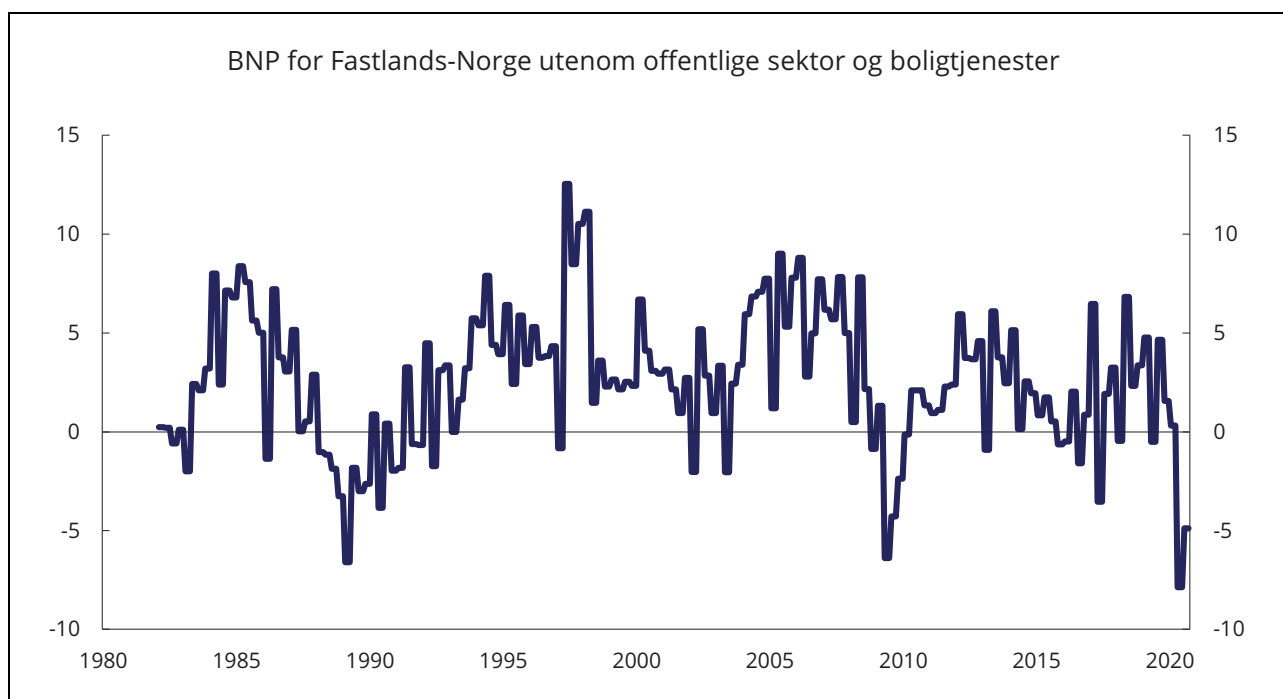
Ved tidligere økonomiske kriser, fortrinnsvis bankkrisen på begynnelsen av 1990-tallet, dot-com-boblen i 2001 og den internasjonale finanskrisen i 2008, skjedde en mer eller mindre sammenfallende negativ utvikling i produksjon, sysselsetting, boligpriser og aksjeverdier. Under koronapandemien falt aksjemarkedet kraftig i mars. Nedgangen ble imidlertid nokså kortvarig, og de fleste aksjeindeksene har hentet inn fallet. Bolig-

prisene falt også i mars og april 2020, men har siden steget markert i store deler av landet.

Det er relativt godt empirisk belegg for at økonomiske kriser som utløses av eller fører til finansiell ustabilitet, er dypere og mer langvarige enn andre økonomiske kriser. Stabiliteten i finansmarkedene kan derfor gi grunn til forsiktig optimisme.

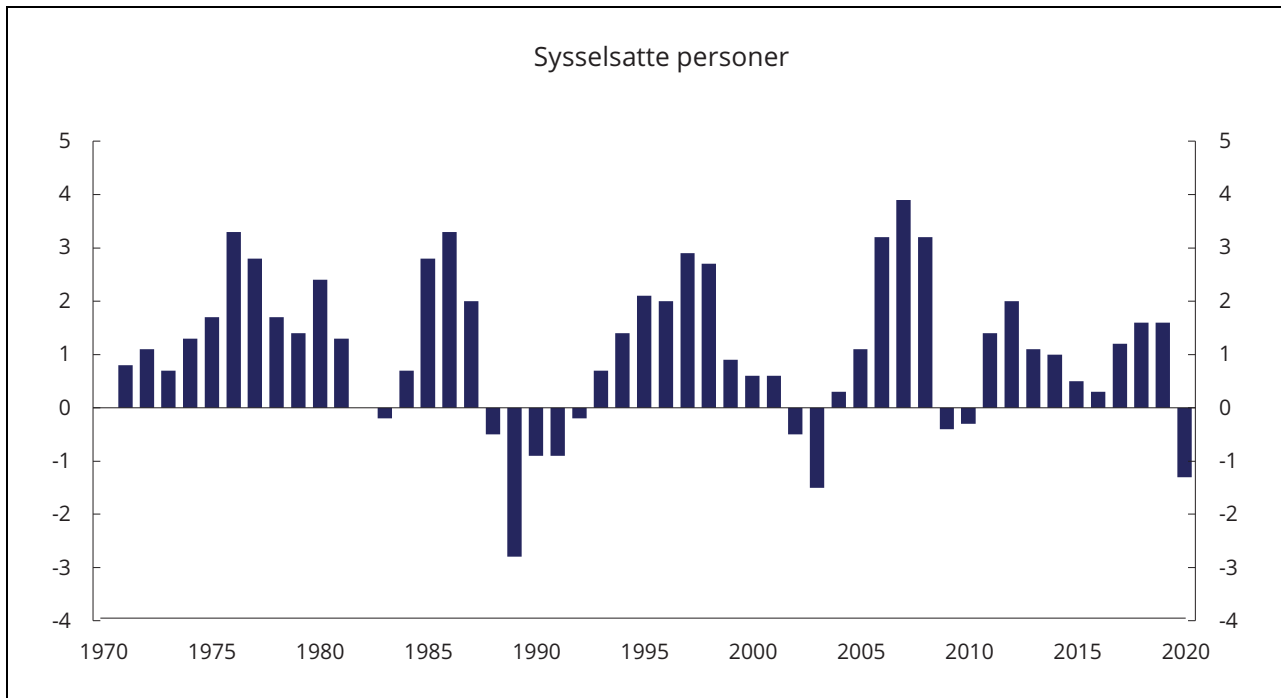
Økonomiske kriser rammer skjevt, både for eiere og lønnstagere. Statistikk fra koronakrisens første fase viser at det i stor grad var personer i servicebransjer, og personer med lav utdanning og lav inntekt som ble sagt opp eller permittert. Parallelt med dette har det lave rentenivået bidratt til å øke den disponible inntekten til husholdninger som ikke har opplevd inntektsbortfall. Husholdningene har samlet sett spart mye under pandemien. Også smitteverntiltakene har skjevfordelte konsekvenser: For eksempel har nedstenging av skole og utdanningstilbud aller størst konsekvenser for utsatte elever, blant annet elever med vedtak om spesialundervisning. Redusert helse- og tjenestetilbud rammer personer med fysiske og psykiske sykdommer. Det er også grunn til å tro at påbud om sosial nedstenging er mer belastende for enslige og personer med underliggende psykiske sykdommer enn andre.

Under koronakrisen er det tatt i bruk mange nye datakilder, herunder trafikkdata og mobildata, for å kartlegge krisens innvirkning på befolkning-



Figur 4.1 BNP. Prosentvis endring fra samme periode året før

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 4.2 Sysselsatte. Lønnstakere og selvstendige. Endring fra året før. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

gens aktivitet og atferd. For utviklingen i makro-økonomiske nøkkelstørrelser, herunder sysselsetting, verdiskaping, og aktivitetsendringer i ulike næringer, finnes det også god løpende statistikk. Pandemien har imidlertid en rekke skjulte velferdskostnader som ikke kommer til syne i eksisterende tallmateriale.⁴ Kostnader knyttet til redusert undervisningstilbud, redusert helse- og tjenestetilbud og isolasjon, vil være større enn det som har vært tilfellet ved tidligere økonomiske tilbakeslag. Informasjon om de umiddelbare økonomiske fordelingsvirkningene av pandemien vil heller ikke bli tilgjengelig før ved utgangen av 2021 når inntekts- og formuesstatistikken for 2020 publiseres.

Det er uvanlig at løsningen på økonomiske tilbakeslag delvis ligger i det medisinske miljøet og dets evne til å spore smitte og utvikle en vaksine. I takt med at befolkningen vaksineres, vil behovet for smitteverntiltak falle bort eller bli vesentlig redusert. Samtidig er det å forvente at krisens økonomiske ettervirkninger vil fortsette også etter at smitteverntiltakene rulles tilbake. I mange land tok imidlertid den økonomiske aktiviteten seg forholdsvis raskt opp da smitteverntiltakene

ble lettet på sommeren 2020. Det kan være et tegn på at pandemiens varige skader på økonomien er mindre enn tidligere antatt, men usikkerheten er fortsatt stor. Koronakrisen har likevel illustrert at det finnes andre alternative måter å organisere visse former for økonomisk aktivitet, og innenfor visse sektorer og bransjer vil atferden trolig være endret på varig basis. Økt adopsjon av internettbasert kommunikasjon (eller videomøter) vil for eksempel trolig ha varig innvirkning på møte- og reiseaktivitet.

Krisehåndtering og politisk handlingsrom

Myndighetenes kapasitet til å vurdere, iverksette, dimensjonere og avvikle ekstraordinære tiltak vil få betydning for hvordan koronakrisen utvikler seg. Norge har i møte med krisen vært godt tjent med velfungerende økonomiske institusjoner som delvis ble etablert som respons på tidligere økonomiske tilbakeslag. Skattesystemet har bidratt som en automatisk stabilisator, trepartssamarbeidet har levert moderate lønnsoppgjør, og de finansielle institusjonene har fungert godt.

Erfaringer fra tidligere kriser har gitt bred oppslutning om at økonomiske tilbakeslag skal møtes med motkonjunktuelle tiltak. Siden 1990-tallet har pengepolitikken fått en mer sentral rolle i stabiliseringspolitikken. Som følge av et lavt ren-

⁴ De samfunnsøkonomiske kostnadene av smitteverntiltakene er nøye beskrevet om enn ikke kvantifisert i Holden-gruppens første rapport.

tenivå ved inngang til krisen var det pengepolitiske handlingsrommet begrenset. Etterspørselsstimulerende politikk har også vært krevende fordi smitteverntiltak til dels fører til lav aktivitet i enkelte sektorer. De økonomiske tiltakene som er vedtatt under koronapandemien, har hatt som mål å redusere kostnader for bedrifter og bedre likviditeten i perioder med inntektsbortfall. Hensikten har vært at ellers sunne og levedyktige virksomheter ikke skal bukke under som følge av virusbekjempelsen, men i praksis har det ikke blitt stilt vilkår som sonderer mellom levedyktige og ikke levedyktige foretak, eller om omstilling. Dette markerer et tydelig skille fra krisehåndteringen på 1990- og 2000-tallet, hvor det ble ofte ble stilt vilkår for støtte, og lagt opp til at aksjonærene skulle bære en vesentlig del av krisekostnadene. Denne endringen kan i noen grad skyldes at koronakrisen, i motsetning til bankkrisen og finanskrisen, ikke har opphav i uheldige insentiver og ekstrem risikotakning i de virksomhetene som er rammet.

Økonomiske kriser og støttetiltak svekker offentlige budsjetter, både ved at skatteinngangen avtar og utgiftene til arbeidsledighet øker (de såkalte automatiske stabilisatorene), men også ved at det iverksettes diskresjonære finanspolitiske motkonjunkturtiltak. I mange land var de

offentlige finansene dårlig rustet for koronakrisen. Slik var det ikke i Norge, hvor offentlig pengebruk lå godt under 3-prosentbanen ved utbruddet. Krisetiltakene har bragt pengebruken opp over 3 pst. I Prop. 79 S (2020–2021) publiserte Finansdepartementet anslag for den samlede merpengebruken som har oppstått i forbindelse med koronakrisen. Finansdepartementet anslår den ekstra bruken av oljepenger under pandemien til om lag 240 mrd. kroner for 2020 og 2021 sett under ett, sammenlignet med et scenario med en nøytral budsjettpolitikk. Tar en også hensyn til budsjettsvekkelsen som følger av lavere skatteinntekter og økte utgifter til dagpenger, kan merbruken av oljepenger anslås til om lag 370 mrd. kroner. Det er ikke unikt for denne krisen at det benyttes betydelige fondsmidler for å motvirke etterspørselssvikt i økonomien. Det ble gjort også i forbindelse med finanskrisen i 2008 og oljeprisfallet i 2014. Høy fondsavkastning i etterkant av tidligere tilbakeslag gjorde det imidlertid enklere å vende tilbake til 4-prosentbanen, til tross for at pengebruken målt i løpende kroner ikke ble redusert. Nå er utsiktene til vekst i fondskapitalen langt lavere. Det kan gjøre det vanskeligere å nå tilbake til 3-prosentbanen uten vesentlige kutt i den løpende pengebruken når krisen er over.

Kapittel 5

Noen utfordringer for en balansert og bærekraftig økonomisk utvikling etter pandemien

5.1 Fra pandemi til ny normal

Utvalget har pekt på at veien ut av pandemien er usikker. Som omtalt i kapittel 3, er det trolig omfattende vaksinerings som vil få pandemien under kontroll. Fremdriften vil blant annet bli bestemt av hvor raskt nye vaksiner blir godkjent og produksjonen oppskalert samt av hvor effektive de ulike vaksinene viser seg å være mot gamle og nye varianter av viruset. Disse forholdene har dermed også betydning for hvor raskt smitteverntiltak kan trappes ned og produksjon og sysselsetting vil ta seg opp. Det er fare for at lav etterspørsel etter arbeidskraft vil gjenstå som en viktig utfordring inntil smittevernhensyn ikke lenger legger en demper på den økonomiske aktiviteten, se også utvalgets drøfting av arbeidsmarkedet i kapittel 6.

Hensynet til den langsiktige bærekraften i statsfinansene tilsier isolert sett en rask normalisering av finanspolitikken. Det finanspolitiske handlingsrommet i årene fremover er begrenset. Prioriteringene som gjøres de nærmeste årene må ta hensyn til noen utfordrende utviklingstrekk fra tiden før virusutbruddet, som kan komme til å overskygge ettervirkningene av pandemien når det gjelder å forme «den nye normalen». Statlig pengebruk under pandemien reduserer isolert sett statens evne til å møte disse utfordringene. Eksempler på slike underliggende utviklingstrekk er skiftet nedover i vekst i inntekt og produktivitet om lag samtidig med den internasjonale finanskrisen, aldring og lavere tilgang på arbeidskraft, oljevirksomhetens avtagende betydning i norsk økonomi, teknologiske endringer i form av blant annet digitalisering og automatisering, endringer i økonomisk samkvem mellom land, tendenser til økende ulikhet innad i land, fallende realrenter og økende gjeld, tiltakende klima- og miljøutfordringer og økende statsfinansielle ubalanser. Noen av disse forholdene omtales kort i dette kapitlet, mens andre er gitt en grundigere behandling i

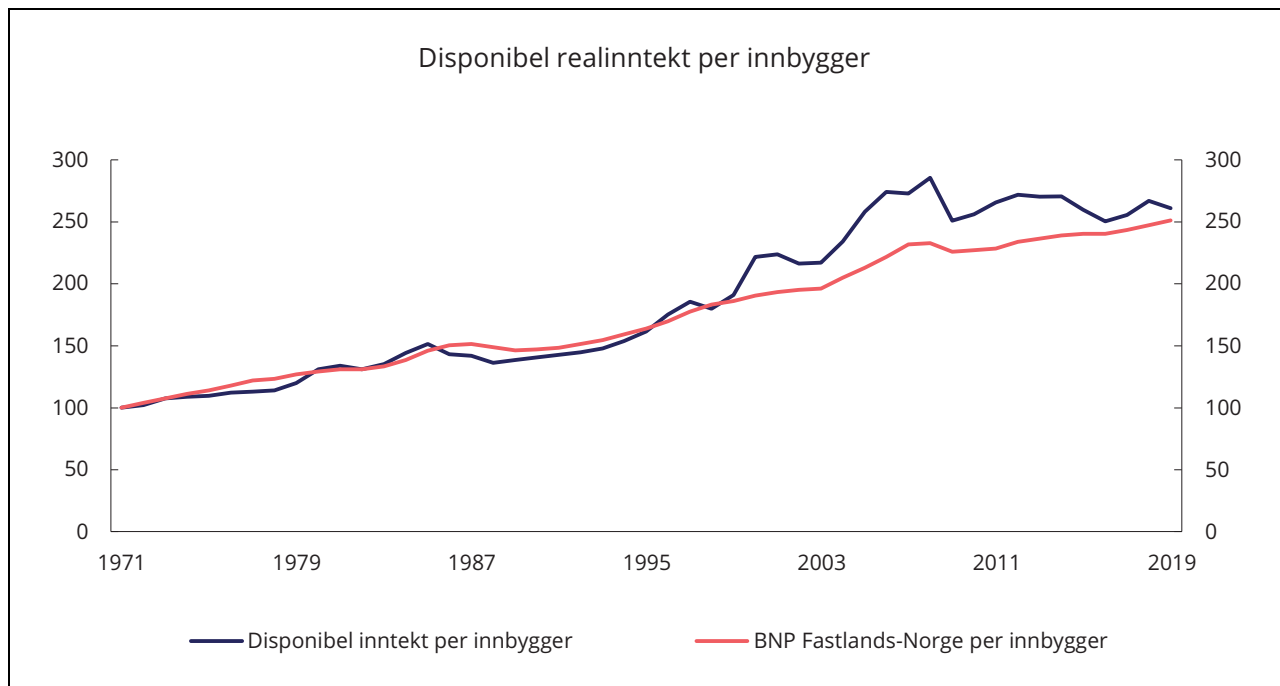
egne kapitler om arbeidsmarkedet, klima og digitalisering.

Enkelte utviklingstrekk kan fremstå annerledes etter pandemien enn før, og kan stille endrede krav til utformingen av politikk og tiltak. Noen kan også i større grad innebære muligheter enn utfordringer. I bunn ligger likevel fortsatt et behov for å verne om de grunnleggende betingelsene for en økonomisk utvikling med bærekraftig vekst og jevn fordeling, høy produktivitet, konkurransebaserte markeder, deltakelse i internasjonal handel, et velfungerende arbeidsmarked, et skatte- og stønadssystem som inviterer til full og effektiv bruk av samfunnets ressurser, og god makroøkonomisk styring. For å fremme god bruk av ressurser, rimelig fordeling og en stabil utvikling er det også viktig at gevinstene ved omstilling kommer alle til gode og at kostnadene ikke konsentreres på noen få.

Utvalgets forslag til tiltak er i hovedsak behandlet i kapitlene 6 til 9. To problemstillinger løftes imidlertid frem her: Det ene er spørsmålet om statlige fond og tilgangen til langsiktig kapital, det andre er spørsmålet om skattesystemets utforming og rolle i lys av erfaringene fra pandemien.

5.2 Et tiår med lavere vekst i inntekt og produktivitet

For å vurdere utviklingen i et lands inntekter rettes ofte oppmerksomheten mot bruttonasjonalproduktet (BNP), som er et mål på verdiskapingen innenlands. For å komme frem til et samlet bilde på hvor mye landets befolkning har å rutte med til forbruk, investering i ny produksjonskapital og oppbygging av finansformue i utlandet, må vi legge til netto formues- og lønnsinntekter fra utlandet. Videre må vi trekke fra løpende overføringer til utlandet og et anslag på slitasjen på innenlands produksjonsutstyr. Skal vi se på utviklingen over tid, må vi også ta hensyn til prisutvik-



Figur 5.1 Utviklingen i disponibel realinntekt og verdiskaping (BNP) i fastlandsøkonomien målt per innbygger. Indekser 1971–2019. 1971=100

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

lingen på innbyggernes kjøp av varer og tjenester. Det leder oss frem til størrelsen disponibel realinntekt.

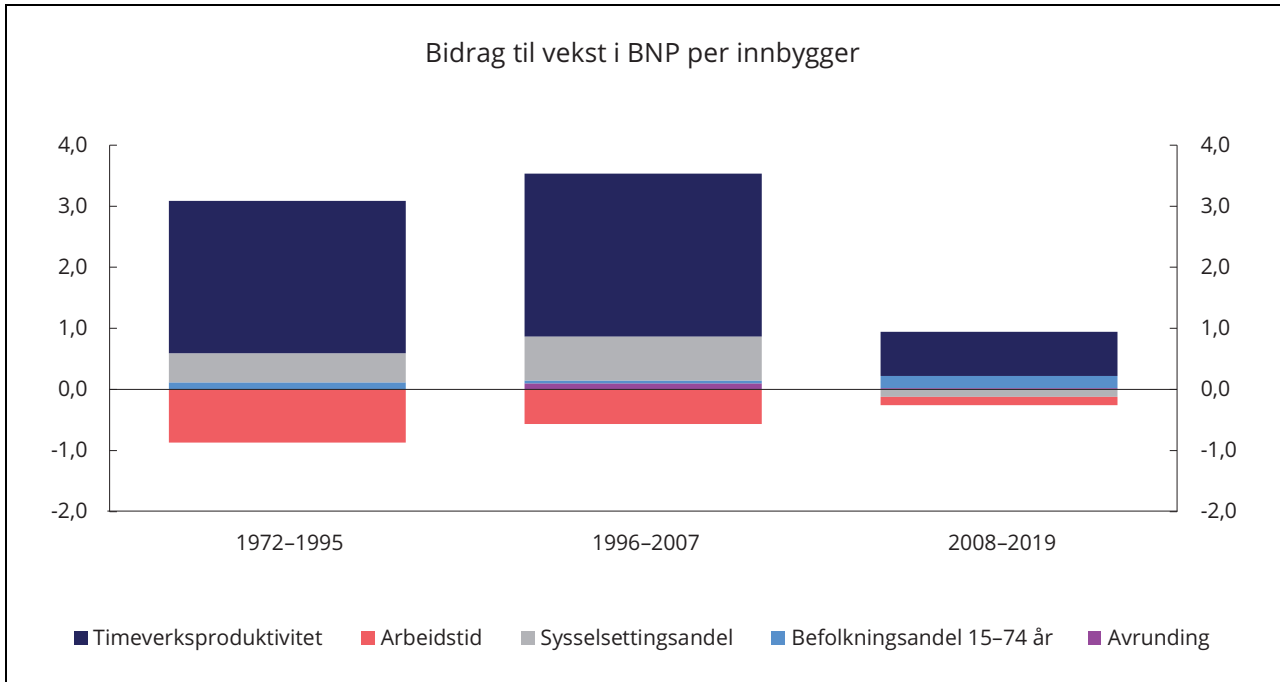
Gjennom de siste knappe femti årene har disponibel realinntekt per innbygger steget med rundt 160 pst. i Norge. Det utgjør en vekst på om lag 2 pst. i gjennomsnitt per år. Som det fremgår av figur 5.1, har veksten i verdiskapingen per innbygger i fastlandsøkonomien vært om lag like sterk. Tidsforløpene er imidlertid ikke like. Frem til midten av 1990-tallet ga vekst i petroleumsproduksjonen et positivt bidrag til utviklingen i disponibel realinntekt, mens lavere vekst i eksportprisene enn i importprisene (bytteforholdet) trakk inntektsveksten ned. Fra midten av 1990-tallet og frem til den internasjonale finanskrisen i 2008 var det omvendt. I denne perioden bidro sterk vekst i etterspørselen fra Kina og andre fremvoksende økonomier til at et positivt inntektsbidrag fra bedring i bytteforholdet langt oversteg et negativt bidrag fra svakere utvikling i produksjonen av olje og gass.

I tidsrommet etter den internasjonale finanskrisen har utviklingen i produksjonen av petroleum, nedgang i bytteforholdet overfor utlandet, noe høyere befolkningsvekst som følge av innvandring og svakere vekst i fastlandsøkonomien alle bidratt til å trekke veksten i disponibel inntekt per innbygger ned. Resultatet er at nivået på disse

inntektene lå nærmere 10 pst. lavere i 2019 enn i toppåret 2008, når vi måler per person. Siden rundt fire femtedeler av (brutto)nasjonalinntekten opptjenes i fastlandsøkonomien, er utviklingen i verdiskapingen per innbygger i denne delen av økonomien av særlig interesse. I tillegg tilsier en forventet nedgang i produksjonen av petroleum fra rundt 2025 og gradvis svakere vekst i Norges utenlandsformue at fastlandsøkonomiens betydning for den samlede opptjening av inntekter i Norge vil øke over tid.

Som figur 5.1 antyder, er det et trendbrudd i veksten i fastlandsøkonomien rundt den internasjonale finanskrisen. I tolvårsperioden frem mot finanskrisen var den gjennomsnittlige årlige veksten i verdiskapingen per innbygger 3 pst. per år. I tolvårsperioden fra og med finanskrisetåret 2008 frem til og med 2019 var denne veksten bare 0,7 pst. per år.

Figur 5.2 viser at omslaget i veksten i fastlandsøkonomien rundt 2008 først og fremst er et skifte nedover i veksten i arbeidsproduktiviteten. Dette er svært bekymringsfullt, fordi vekst i produktiviteten er den definitivt viktigste driveren bak oppgangen i inntekt og levestandard på lang sikt. Utviklingen i andelen sysselsatte i befolkningen i yrkesaktiv alder trakk veksten forsiktig opp gjennom tolvårsperioden 1996–2007 og forsiktig ned i de tolv årene fra 2007 til 2019. Utviklingen i



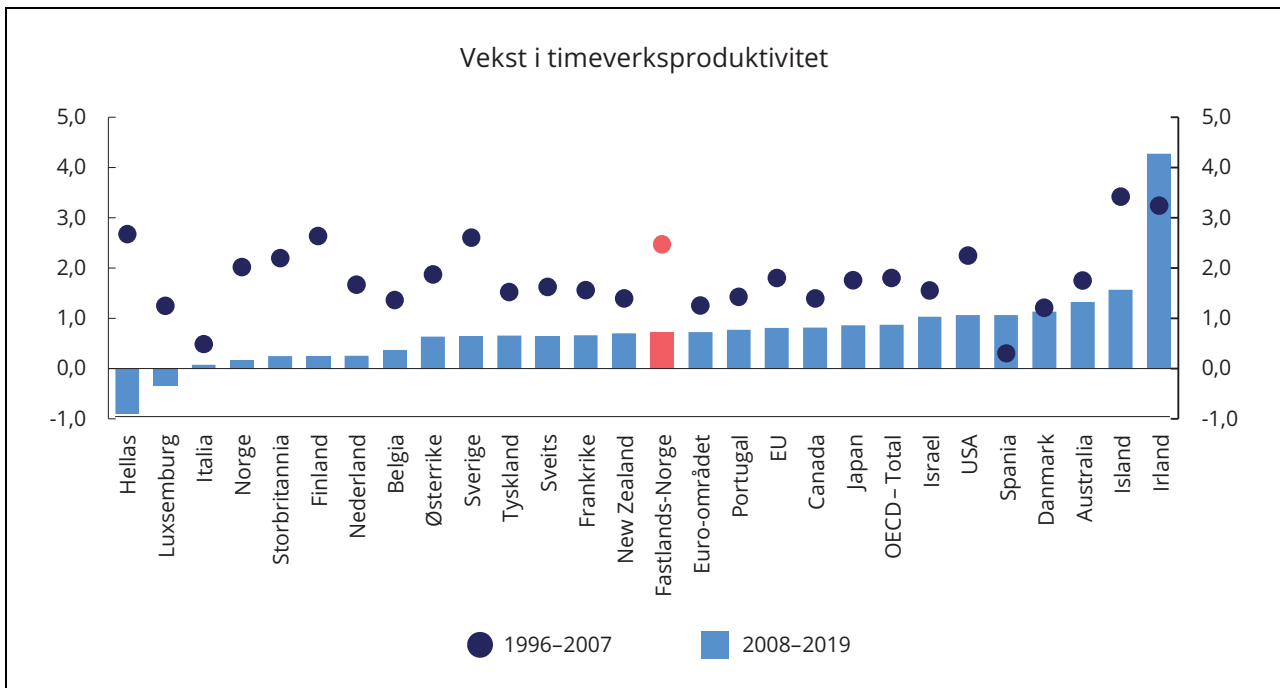
Figur 5.2 Bidrag til vekst i BNP per innbygger i fastlandsøkonomien 1972–2019. Prosentenheter

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

sysselsettingsandelen ble i noen grad motvirket av motgående endringer i gjennomsnittlig arbeidstid. Vi ser videre at vekst i andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder trakk veksten litt opp gjennom den andre perioden. Figuren viser også vekstrater for 24-årsperioden fra og med

1972 til og med 1995. Disse tallene illustrerer at tolvårsperioden etter 2007 skiller seg klart ut fra de foregående trettiseks årene.

Nedgangen i veksten i arbeidsproduktivitet rundt den internasjonale finanskrisen er ikke et særnorsk fenomen. I figur 5.3 ser vi et tilsvarende



Figur 5.3 Vekst i timeverksproduktivitet i utvalgte OECD-land 1996 til 2019. Gjennomsnittlig årlig endring. Prosent

Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

omslag i produktivetsutviklingen i Storbritannia, Sverige og Finland. Også i USA og mange av de andre etablerte industrilandene var det et omslag nedover, men noe mindre kraftig. De fleste av disse landene hadde imidlertid også klart lavere vekst i produktiviteten enn Norge i perioden fra midten av 1990-tallet og frem til den internasjonale finanskrisen. Som figuren illustrerer, er det en klar tendens til at de landene som hadde høyest produktivetsvekst i den første perioden, gjennomgående også opplevde et større omslag i veksten fra den første til den andre perioden (med unntak for Irland).

En mulig forklaring på dette er at landene med høyest produktivetsvekst i den første perioden i større grad økte mengden kapitalutstyr per sysselsatt, og at denne utviklingen deretter bremses opp. Dette ser imidlertid ikke ut til å være noen hovedforklaring for Norge. Basert på tall fra nasjonalregnskapet har SSB anslått at nærmere tre fjerdedeler av nedgangen i arbeidsproduktiviteten i markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge skyldes andre forhold enn dette.¹

I Norge var det store forskjeller i produktivetsutvikling i ulike næringer, og også i størrelsen på endringen fra den første til den andre tolvårsperioden. Endringer i næringssammensetningen ser likevel ikke ut til å være noen viktig driver bak nedgangen i den aggregerte produktivetsveksten. En indikasjon på dette er at nasjonalregnskapstallene ikke viser noen systematisk samvariasjon mellom endringene i de enkelte næringenes produktivetsvekst fra den første til den andre tidsperioden og endringene i deres andel av verdiskapingen.

I noen land kan det se ut til at omslaget til lavere produktivetsvekst kom litt i forkant av finanskrisen. Forhold som ledet frem mot krisen kan ha bidratt til dette, samtidig som krisen kan ha ført til endringer som supplerte eller forsterket andre utviklingstrekk. En mulig forklaring med støtte i observasjoner fra USA, men som også kan være relevant for andre land med lignende forløp, er at de mest produktive bedriftene ikke greier å

trekke til seg arbeidskraft og andre ressurser i samme grad som tidligere, se Decker et al. (2017). Det er også pekt på at strengere kredittgivning i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen ser ut til å ha bremsset produktivetsveksten i foretak med lav egenkapital, se Duval et al. (2017). I motsetning til investeringer i fysisk kapital gir ikke investeringer i FoU grunnlag for å stille sikkerhet for lån, og det kan ha bidratt til kutt i slike investeringer. OECD (2017) og Andrews & Petroulakis (2017) har pekt på at det i flere EU-land er et økende omfang av bedrifter med dårlig inntjening og lav produktivetsvekst som unngår konkurs. «Overbærenhet» fra banker overfor mislighold understøttet av lav rente fremheves som en forklaring. Strengere praksis overfor misligholdte utlån og forbedringer i reglene for konkursgjennomføring nevnes som mulige botemidler.

Andre momenter som blant annet har blitt løftet frem i den amerikanske diskusjonen, er om nedgangen i produktivetsvekst i hovedsak er et måleproblem. Feldstein (2017) argumenterer for dette, men synspunktene møter motbør fra Byrne et al. (2016) og Syverson (2017). Et arbeid fra SSB argumenterer for at problemer med å måle bidraget fra arbeidskraft kan forklare en firedel av produktivetsnedgangen i annen halvdel av 2000-tallet, se Brasch et al. (2015).

En annen hypotese er at den teknologiske utviklingen ikke lenger gir så brede og langvarige bidrag til vekst som tidligere. En talsmann for dette synspunktet er Gordon (2016). Gordon argumenterer for at den sterkeste veksten i IKT-basert produktivitet ligger bak oss og viser til stagnasjonen i produktivetsutviklingen i USA etter 2004. Han viser blant annet til utviklingen innen varehandel og finansiell tjenesteyting, der produktiviteten i en periode økte raskt. Slik var det også i Norge, men som i USA har veksten heller ikke hos oss blitt videreført de siste tolv årene. Gordon minner også om erfaringene med smarttelefonen. Den har endret dagliglivet til svært mange mennesker, men har likevel ikke (alene) maktet å løfte (den målte) produktivetsveksten i makro i vår del av verden. Det er også slik at fordelene ved produktivetsvekst kan tas ut i kvalitet, mer menneskevennlige arbeidsprosesser og på andre måter som er mindre målbare.

Et annet perspektiv tar utgangspunkt i at utviklingen innen informasjonsteknologi har et potensial for å forandre økonomi og samfunn på linje med det store hamskiftet i kjølvannet av den (første) industrielle revolusjonen, se for eksempel Brynjolfson & McAfee (2014), Baldwin (2019)

¹ SSB anslår at 72 pst. av nedgangen skyldes lavere vekst i såkalt total faktorproduktivitet som ofte brukes som en grov indikator på betydningen av teknologisk og organisatorisk fremgang. Beregningene stopper i 2017, og det er noen mindre avvik i vekstene gjengitt i denne tabellen og i mer oppdaterte nasjonalregnskapstabeller. Investeringer i IKT-utstyr er inkludert i SSBs tall, men endringer i immateriell kapital, som også kan være viktige for utviklingen i produktivitet, fanges ikke opp. For eksempel argumenterer Rybalka (2015) for at økning i bruk av IKT i Norge kan være med å forklare en relativt høy vekst i produktiviteten til tross for relativt lave FoU-investeringer.

eller Frey (2019). Et tredje perspektiv peker på at teknologisk utvikling kan gi betydelige endringer i (samfunns-) og arbeidsliv, uten nødvendigvis å løfte veksten i produktiviteten så mye, se Acemoglu & Restrepo (2019). En observasjon er også at vi måler produktivitsveksten ut fra den befolkningen som er sysselsatt. Dersom andelen yrkesaktive i befolkningen faller, og varig utstøting fra arbeidsmarkedet øker, må produktivitsveksten øke for å gi samme økning i inntekten per innbygger.

Koronapandemien ga klar nedgang i verdiskapingen per innbygger i Norge i 2020. Som omtalt i kapittel 3 er det lite som peker i retning av at nedgangen fullt ut vil bli oppveid av høyere vekst i inneværende år. Å få økonomien tilbake til full ressursutnyttelse er en viktig oppgave. På lang sikt er det imidlertid vanskelig å opprettholde vekst i levestandard uten vedvarende vekst i produktiviteten. Dersom lavere handel og mindre direkte kontakt mellom personer i ulike land slår ut i redusert kunnskapsoverføring i kjølvannet av pandemien, kan også veksten i produktivitet gå ned. Handelsbarrierer og mer vekt på selvforsørging vil kunne ha lignende virkninger, se punkt 5.6. Dette understreker behovet for at politikken for å komme ut av det økonomiske tilbakeslaget under pandemien både bør bidra til oppgang i sysselsettingen og til høyere produktivitet, se også omtalen i kapittel 3.

5.3 Endringer i befolkningens sammensetning

Siden 1990-tallet er det særlige tre endringer i befolkningens sammensetning som har fått oppmerksomhet; aldring, sentralisering og en økende innvandrerbefolkning. Over tid kan det være en sammenheng, ved at oppgang i andelen eldre gir endringer i etterspørselen etter arbeidskraft som igjen kan tilskynde til innvandring. På lang sikt vil innvandrere også bli gamle, og konsekvensene av økt innvandring er en større befolkning. Innvandrere har et annet bosettingsmønster enn majoritetsbefolkningen. Innvandring kan derfor ha forsterket sentraliseringstendensene og bidratt til at utfordringene med en aldrende befolkning merkes senere i sentrale enn i rurale strøk. Arbeidskraftens mobilitet kan ha blitt svekket hvis det er mangel på arbeidskraft i distriktene, mens arbeidsledige velger å bli boende i storbyer.

Aldringen av den norske befolkningen har pågått lenge. Dødeligheten har falt i 200 år, og forventet levetid ved fødsel har økt med nærmere 40

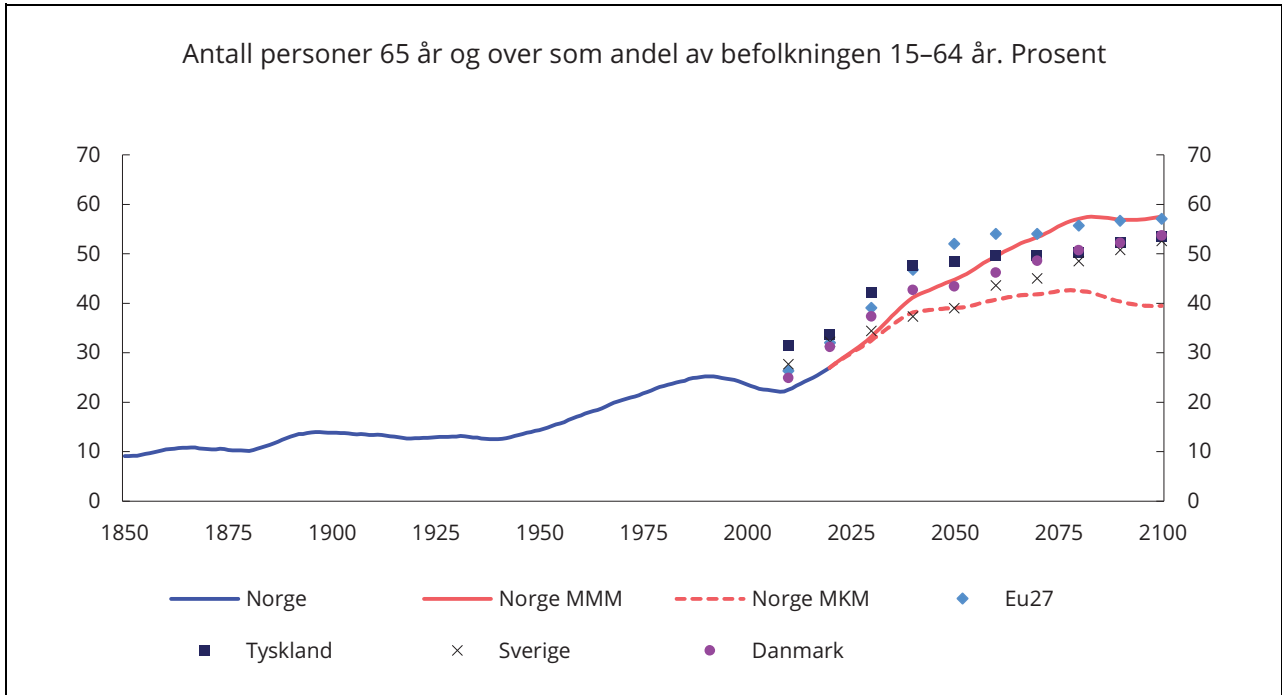
år siden 1830-tallet. Gjennom dette tidsrommet har andelen av befolkningen på 65 år eller mer blitt tredoblet og utgjør nå nærmere 18 pst. Også tallet på eldre i forhold til befolkningen i yrkesaktiv alder har gradvis økt gjennom denne perioden, særlig i perioden etter andre verdenskrig, se figur 5.4.² Som det fremgår av figuren, viser SSBs befolkningsfremskrivninger en videre økning i denne andelen i mange tiår fremover, med små utsikter til en reprise på nedgangen fra 1990 til 2010.

Aldringen er ikke et særnorsk fenomen, og omslaget til ny stigning i antall eldre personer relativt til den yrkesaktive delen av befolkningen kom tidligere i en del andre europeiske land enn i Norge. Det gjenspeiles i nivå og utvikling i tallene for EU og enkelte utvalgte EU-land som også er gjengitt i figur 5.4. Figuren illustrerer videre at forholdstallet mellom eldre og yrkesaktive vil fortsette å stige i mange år fremover i Norge, selv om vi skulle se en stabilisering i forventet levealder ved fødsel på dagens nivå.

SSB har sett på ulike kombinasjoner av forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet og innvandring. Disse gir et spenn i forsørgerbyrden, slik denne er definert her, fra i størrelsesorden 40 til vel 50 pst. i 2050 og fra i størrelsesorden 40 til 90 pst. i 2100. Beregningene bør uansett ikke betraktes som prognoser, blant annet fordi ubalanserte utviklingsbaner kan slå ut i motvirkende endringer i nettoinnvandring. Beregningene illustrerer likevel at aldring og en betydelig oppgang i forsørgerbyrden er et ganske robust underliggende trekk ved befolkningsutviklingen de nærmeste tiårene, i Norge som i andre europeiske land.

Går vi langt tilbake i tid, innebar oppgangen i forventet levealder at flere i hvert fødselskull ville vokse opp, og at en gradvis økende andel av fødselskullene ville gjennomleve en hel yrkesaktiv periode. Etter hvert som dødeligheten har blitt lav også for befolkningen i yrkesaktiv alder, har økningen i levealder særlig slått ut i en økende andel gamle. Andelen av befolkningen over 80 år lå under 1 pst. frem til 1875 og under 2 pst. frem til 1965. Den passerte 4 pst. rundt midten av 1990-tallet. En ny dobling forventes rundt 2040 og ytterligere en dobling (til 16 pst.) rundt neste århundreskifte. Dersom dagens demensmønstre vedvarer, vil dette gi store utfordringer både for alle invol-

² Eldre er her målt ved antall personer over 65 år, og befolkningen i yrkesaktiv alder er målt ved antall personer fra og med 15 år til og med 64 år. Aldersgruppene er valgt for enkelt å kunne sammenligne med tall fra andre europeiske land.

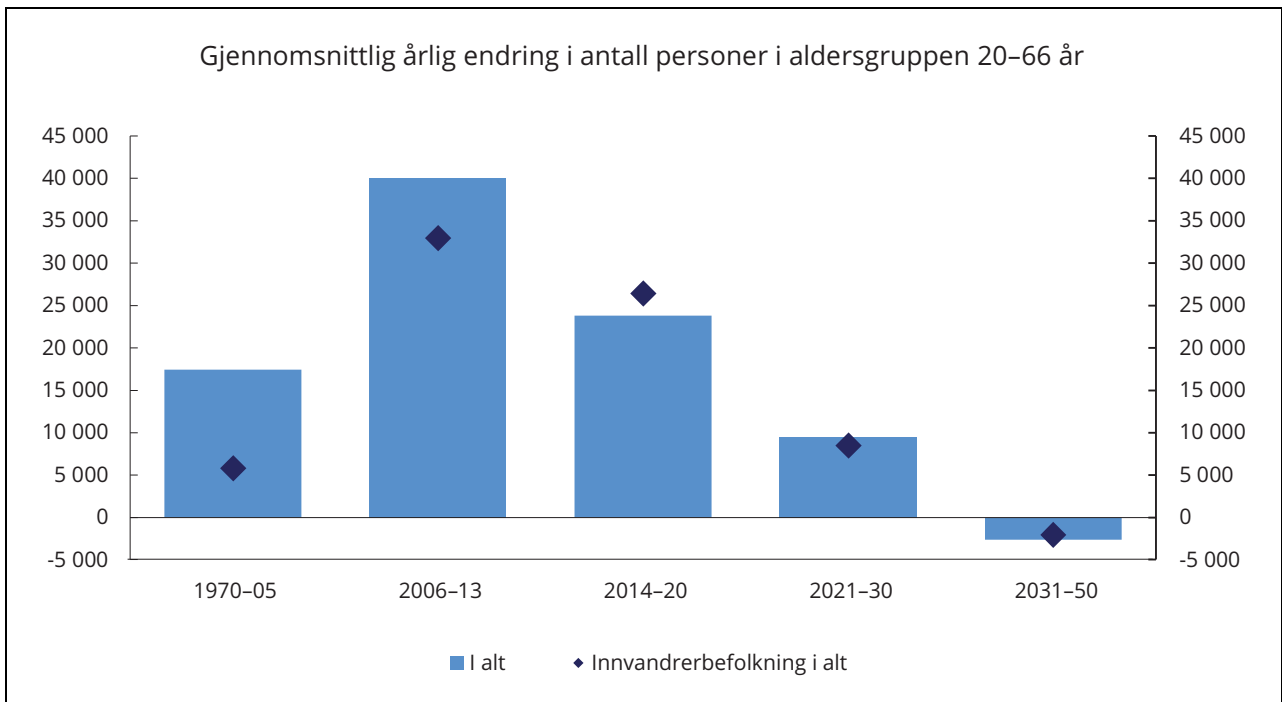


Figur 5.4 Antall personer 65 år og over som andel av befolkningen 15–64 år. 1846 til 2050. Prosent

Kilder: Eurostat og Statistisk sentralbyrå.

verte personer og for samfunnet som helhet. Samtidig vil betalingsvilligheten for teknologiske løsninger som gjør det mulig for eldre å klare seg lengre på egenhånd, øke.

Fremover ligger det an til at både aldringen av befolkningen og utviklingen i nettoinnvandringen vil bidra til lavere vekst i arbeidsstyrken. Utviklingen illustreres av figur 5.5 som viser gjennomsnittlig årlig endring i antall personer i aldersgrup-



Figur 5.5 Antall personer i aldersgruppen 20–66 år 1970–2020 og fremskrivninger til 2050. Gjennomsnittlig årlig endring

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

pen 20 til og med 66 år i utvalgte perioder fra 1970 til 2050. For de 50 årene vi har bak oss, er det særlig årene 2006 til 2013 som skiller seg ut med en gjennomsnittlig årlig oppgang på førti tusen personer. Høy nettoinnvandring forklarer hele forskjellen fra tidligere perioder. I perioden frem til 2005 utgjorde vekst i innvandrerbefolkningen om lag en tredjedel av samlet tilvekst. I årene 2006 til og med 2013 økte denne andelen til fire femtedeler. For de siste syv årene forklarer vekst i innvandrerbefolkningen mer enn hele tilveksten. Figuren peker også mot et tydelig brudd mellom fortid og fremtid, der tilveksten mer enn halveres fra de siste syv årene bak oss og til tiåret frem til 2030. For de påfølgende 20 årene frem til 2050 viser mellomalternativet i SSBs befolkningsfremskrivning nedgang nesten hvert eneste år.

Selv med oppgang i yrkesaktiviteten i høyere aldersklasser innebærer SSBs tall at arbeidsstyrken vil vokse mye langsommere fremover enn hitil. Det gir også lavere vekst i skatter og avgifter. Samtidig innebærer aldringen at utgiftene til pleie, omsorg og helse på offentlige budsjetter vil vokse raskere over tid enn inntektene, gitt dagens regelverk. Sammen trekker disse to forholdene i retning av at gjennomsnittlig levestandard for den yrkesaktive delen av befolkningen vil øke langsommere enn produktiviteten. Et middel for å dempe den generasjonskonflikten som ligger bakt inn i en slik utvikling, er å utsette avgangsalderen fra arbeidslivet etter hvert som forventet levealder stiger, slik pensjonsreformen legger opp til. Det er imidlertid ikke gitt at arbeidsevnen på ulike alderstrinn vil øke i takt med forventet levealder ved fødsel. I mellomalternativet i SSBs befolkningsfremskrivninger anslås det nå at dette tallet vil øke med om lag 11 år frem til neste århundreskifte, til 94 år. Budsjettproblemstillingene er nærmere omtalt i punkt 5.9.

Aldringen kan også ha konsekvenser for produktivitet utviklingen. En hypotese er at økende erfaring bidrar til at produktiviteten øker opp til en viss alder, før den begynner å avta. Hvor dette knekkpunktet er, kan avhenge av arbeidstakers utdanningsnivå, arbeidets art og omfanget av løpende opplæring i bedriftene. Også andre forhold kan tilsi at en aldrende befolkning kan ha en dempende effekt på produktivitet utviklingen. Det ser ut til at folk gjennomgående er mest innovative tidlig i livsløpet. Samtidig øker kunnskapsbasen over tid. I den grad det er nødvendig å sette seg inn i eksisterende kunnskap for å finne på noe nytt, vil det dermed gradvis kreves mer tid bak en gjennomsnittlig innovasjon. Som påpekt av Jones (2005), trekker dette i retning av at nyvinninger

etter hvert gjøres av personer med høyere alder enn tidligere. Da reduseres den innovative perioden i et livsløp. Et forhold som kan trekke i motsatt retning, er at digitalisering, automatisering og utviklingen av kunstig intelligens kan redusere merverdien av den enkelte arbeidstagers erfaring.

IMF har sett på sammenhengen mellom arbeidsstyrkens alder og utviklingen i generell faktorproduktivitet i Europa, og finner at aldring reduserer produktivetsveksten, se Aiyar et al. (2016). Også en analyse av amerikanske data publisert av Moodys finner betydelig negativ effekt av aldring på produktivitet utviklingen, se Ozimek et al. (2018). Acemoglu & Restrepo (2017) argumenterer for at en slik negativ kobling kan motvirkes av automatisering, og gjengir tall som tyder på at automatiseringen har vært særlig sterk i land med aldring av befolkningen. Konsekvensene av automatisering kan fremstå annerledes i et land med lav tilvekst eller nedgang i arbeidsstyrken og et land med stor tilgang, men forskjellene kan i noen grad påvirkes av migrasjon, se punkt 5.5.

Aldringen av befolkningen drives nå i hovedsak av nedgang i dødelighet blant eldre. Ukontrollert spredning av koronaviruset kunne ha snudd denne utviklingen for en periode. Utsiktene til virksomme vaksiner og vekt på smittevern til vaksiner er gjennomført, reduserer denne faren. Med virksomme vaksiner er det liten grunn til å regne med at pandemien vil påvirke aldringen som et trendmessig utviklingstrekk. Noen observatører mener pandemien kan føre til økende levealder over tid, fordi den har rammet grupper med underliggende helseutfordringer sterkere enn andre. Både egen og politisk oppmerksomhet rundt forebyggende helsetiltak kan derfor komme til å bli større. Effekten av dette er imidlertid uvisst, så lenge for eksempel bruk av helsefremmende avgifter kan være omstridt av andre grunner, som for eksempel effekten på grenshandel.

Hva resultatet ville blitt uten vaksiner, avhenger blant annet av hvor langvarig immunitet gjennomlevd sykdom gir og av virkningen av gjennomlevd sykdom på generell helse. Dette fremstår fortsatt som usikkert. Utbruddet av covid-19 er likevel en påminnelse om at folkehelsen kan bli satt tilbake av nye smittsomme sykdommer, og minner dermed om at også fremskrivninger av levealder er usikre. Det er imidlertid ingen av infeksjonssykdommene gjennom de siste 200 årene som har greidd å stoppe oppgangen i levealder på varig basis.

Det virker ikke sannsynlig at pandemien på varig basis vil stoppe økonomiske eller sikkerhetsmotiverte flyttinger mellom land. Dersom den skulle slå ut i noe lavere nettoinnvandring til Norge enn det som nå legges til grunn, kan andelen eldre i befolkningen gå ytterligere litt opp på kort sikt. Lavere nettoinnvandring kan også legge mindre press på boligmarkedet og infrastrukturen i og rundt de store byene.

5.4 Oljevirkens betydning i økonomien

Petroleumsnæringen er Norges største eksportnæring og gjennomgående svært lønnsom. I 2019 ble om lag 15 pst. av Norges BNP opptjent i næringen, og eksporten av olje og gass utgjorde rundt 35 pst. av samlet eksport. Begge andelene svinger med oljeprisen. De lå om lag 10 prosentenheter lavere i 2019 enn gjennomsnittet for de siste 20 årene. Næringen er svært kapitalintensiv, og den direkte sysselsettingen i sektoren har de siste årene utgjort i underkant av 2 pst. av totalen. Samtidig har petroleumsnæringen betydelig etterspørsel etter investerings- og innsatsprodukter. Mye av denne etterspørselen retter seg mot norske leverandører. I tillegg mottar staten store inntekter fra oljevirkens gjennom skatter, avgifter og sitt direkte eierskap. De siste 25 årene har disse inntektene blitt overført til Statens pensjonsfond utland, tidligere Statens petroleumsfond. Til dagens valutakurs utgjør fondet rundt $3\frac{1}{2}$ ganger størrelsen på verdiskapingen i fastlandsøkonomien, slik denne var før pandemien. Hvert år tilbakeføres det et beløp til statsbudsjettet som dekker det oljekorrigerte underskuddet. Denne tilbakeføringen skal over tid følge forventet realavkastning av fondet, som nå anslås til 3 pst. I 2019 innebar overføringen en styrking av budsjettet tilsvarende vel 20 pst. av skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien.³

Norges produksjon av olje og gass passerte trolig toppen i 2004. Ny vekst gjennom de kommende fire-fem årene kan bringe produksjonen til nærmet tilbake til gamle høyder. På det tidspunktet vil trolig over halvparten av de samlede ressursene på norsk sokkel være hentet ut. Det ligger an til at både produksjonen og etterspørselen fra sektoren deretter vil avta. Arbeidskraft og realkapital

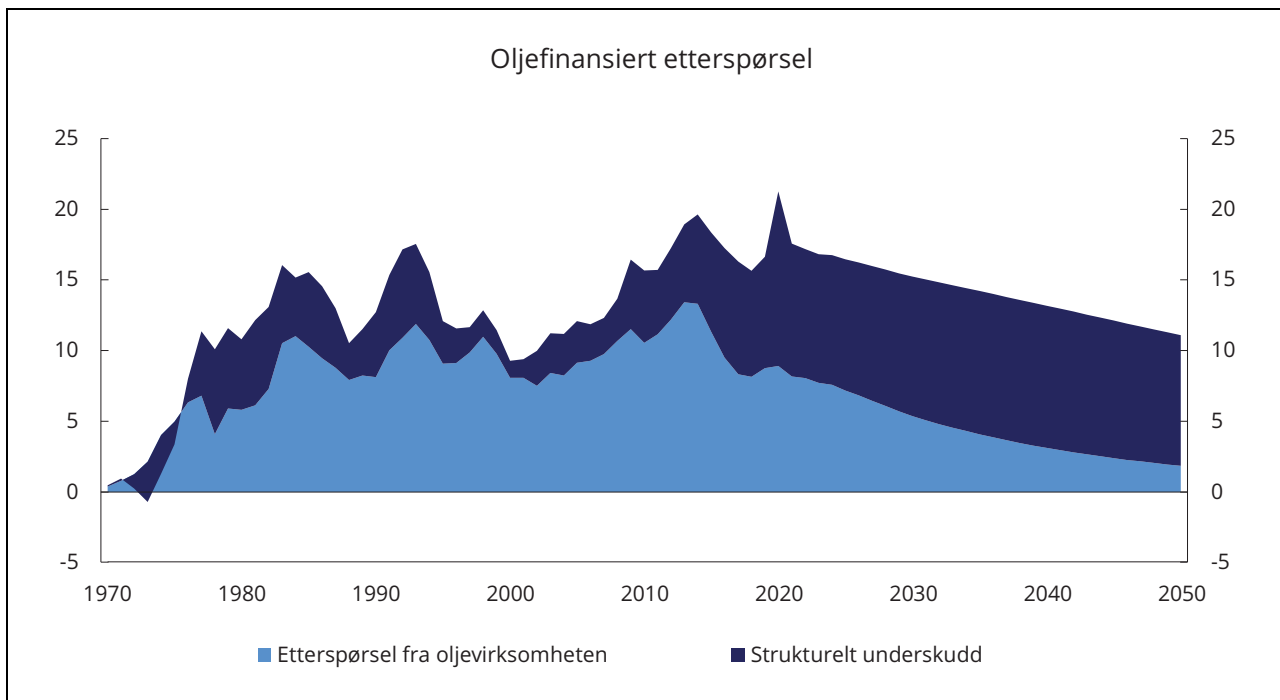
i leverandørnæringene må dermed etter hvert finne anvendelse innenfor produksjon som retter seg mot andre markeder. Statens løpende inntekter fra petroleumsvirksomheten vil også gå ned. Statens pensjonsfond utland og handlingsregelen innebærer imidlertid at denne nedgangen i kontantstrøm ikke gir noe tilsvarende løpende utslag i statens evne til å finansiere sine utgifter til overføringer og kjøp av varer og tjenester, se omtalen i punkt 5.9.

En omstilling ut av oljevirkens har vært varslet lenge, og har nå pågått i noen år. SSB har anslått at 230 000 personer direkte eller indirekte arbeidet for oljevirkens i 2013, se Hungnes & Strøm (2020). Seks år senere var tallet i underkant av 160 000, som tilsvarte $5\frac{1}{2}$ pst. av samlet sysselsetting. Dersom utviklingen i etterspørselen fra næringen fremover grovt sett følger anslagene i en relativt fersk rapport fra SSB (se Aune et al. 2020), vil antall personer som jobber i eller for oljevirkens trolig endre seg relativt lite frem mot 2025.⁴ Deretter vil antallet avta med i størrelsesorden 4 000–6 000 personer i gjennomsnitt per år frem mot midten av århundret. Tempoet vil avhenge av hvor raskt etterspørselen fra oljenæringen faller og av utviklingen i produktiviteten i leverandørnæringene.

Et mulig forløp for etterspørselen er vist ved den øvre grensen for det mellomblå området i figur 5.6, basert på anslagene i SSBs rapport. Anslag for virkningen av støttetiltakene overfor oljevirkens som ble vedtatt våren 2020, er innbakt i SSBs tall. Behovet for omstilling vil komme raskere dersom nedtrappingen av oljevirkens skulle gå fortere enn det som ligger i SSBs anslag, for eksempel dersom en mer ambisiøs klimapolitikk internasjonalt gir lavere priser på olje og gass. En varig lavere oljepris kan også føre til at driftsbalansen overfor utlandet raskt nærmer seg området med røde tall. Balansen i utenriksøkonomien vil svekkes ytterligere, dersom verdien av Pensjonsfondet målt i utenlandsk valuta skulle falle. Det vil både øke omstillingstrykket i norsk økonomi og redusere statens handlingsrom til å håndtere utfordringene. Samtidig vil det være behov for olje og gass også i en verden på vei mot Parismålene. Det finnes scenarier der klimapolitikk og fremtidig redusert tilgang på olje og gass kan gi økt pris, men over relativt kortere tidsperspektiver.

³ Se Meld. St. 1 (2020–2021) *Nasjonalbudsjettet 2021* side 56. For 2021 er anslaget godt over 30 pst. Størrelsen på tallet påvirkes av at skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien anslås å ligge 60 mrd. kroner lavere enn i en normalsituasjon med full kapasitetsutnyttelse.

⁴ Anslagene i SSBs rapport ligger nokså nær Finansdepartementets tall for petroleumproduksjon (frem til 2050) og petroleumsinvesteringer (frem til 2030) i Meld. St. 1 (2020–2021) *Nasjonalbudsjettet 2021*.



Figur 5.6 Oljefinansiert etterspørsel 1970–2019 og anslag til 2050. Prosent av BNP Fastlands-Norge

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

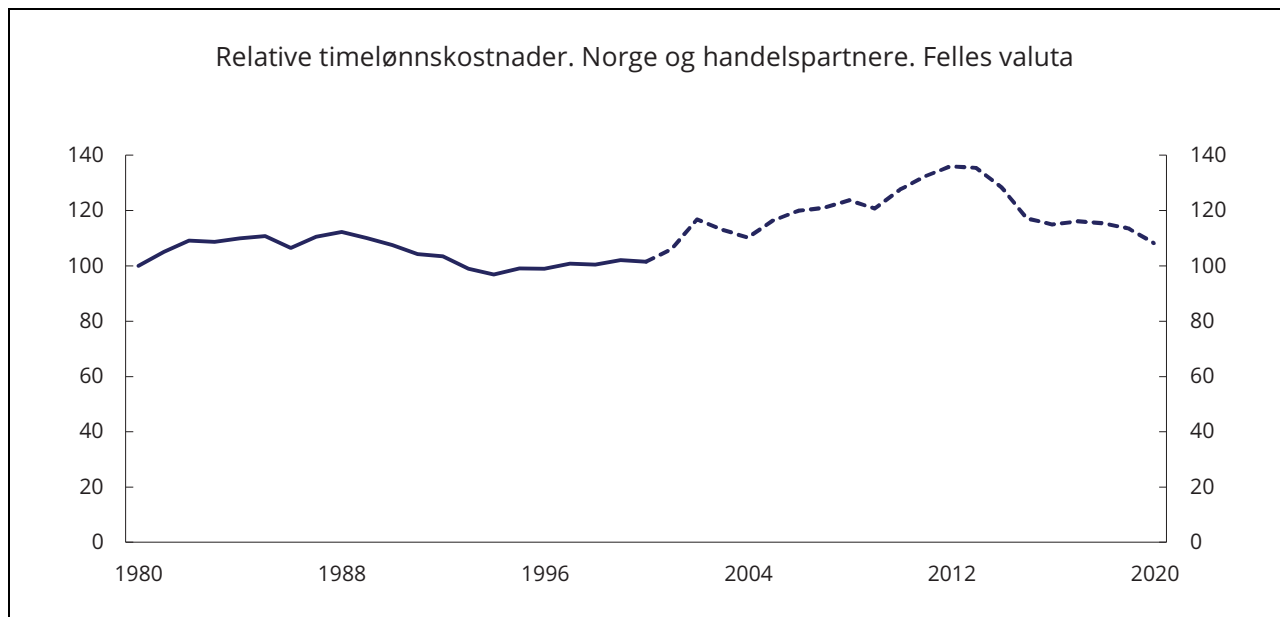
Petroleumsvirksomheten er en eksportrettet grunnrentenæring, med høy lønnsomhet, høy skatteevne og høy lønnsbærende evne. I perioder har næringen også hatt høy betalingsvillighet overfor underleverandører, med konsekvenser for deres lønns- og fortjenestenivå. Det er vanskelig å se for seg næringer med tilsvarende potensial. Selv om Statens pensjonsfond utland kan betraktes som en lite sysselsettingskrevende «eksportnæring», er potensialet for fremtidig vekst begrenset av tilførselen av nye midler. Balansen i utenriksøkonomien vil isolert sett bedres noe etter hvert som importen knyttet til oljevirkksomheten følger etterspørselen fra sektoren nedover. Det er likevel rimelig å regne med at noe av den arbeidskraften som ikke lenger vil finne sysselsetting i oljerelatert næringsliv, må inn i annen eksport- eller importkonkurrerende virksomhet.

Opggaven er ikke umulig. Selv om verdiskapingen per sysselsatt i petroleumsvirksomheten er eksepsjonell, arbeider mer enn ni av ti sysselsatte ikke i denne næringen. En mindre produktivitetssøkning hos de mange kan kompensere mye av bortfallet av verdiskaping fra de få. Nødvendige omstillinger vil trolig også lettes av at det er opparbeidet betydelige kunnskaper innen leverandørnæringene. Mye av denne kunnskapen har overføringsverdi til andre næringer.

Norsk økonomi har også tidligere opplevd perioder med relativt raske omstillinger. For eksempel falt etterspørselen fra oljevirkksomheten like mye fra 1993 til 2001 som den forventede nedgangen fra i fjor og frem til 2030. Samtidig var det den gang betydelig nedgang i bruken av oljeinntekter over budsjettet, mens det de neste ti årene ligger an til stillstand. Men det var også andre viktige forskjeller. På 1990-tallet fikk norsk økonomi betydelig drahjelp fra nedgang i rentenivået og vekst i internasjonal etterspørsel. I tillegg gikk norsk økonomi inn i oppgangen på 1990-tallet med relativt god kostnadmessig konkurranseevne, se figur 5.7. Bedringen må ses i sammenheng med omfattende strukturelle reformer for å øke vekstkraften, blant annet gjennom å redusere offentlige utgifter og øke sysselsetningsgraden.

Gjennom det kraftige tilbakeslaget etter oljeprisfallet i 1986 bedret den kostnadmessige konkurranseevnen seg med nærmere 15 pst., målt som relative timelønnskostnader i industrien.⁵ To tredjedeler av forbedringen skyldes at lønnskostnadene økte langsommere i Norge enn hos handelspartnerne. En tredjedel skyldes svekkelse av den konkurransevektede valutakursen. Etter årtusenskif-

⁵ Timelønnskostnadene i industrien i Norge relativt til timelønnskostnadene i industrien hos Norges viktigste handelspartnere regnet om til felles valuta.



Figur 5.7 Relative timelønnskostnader i industrien 1980–2020. Norge og handelspartnere. Felles valuta. Indeks. 1980=100

Kilder: Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og Finansdepartementet.

tet og frem mot oljeprisfallet i 2014 svekket Norges kostnadmessige konkurranseevne seg derimot kraftig. Noe over halvparten kan føres tilbake til høyere vekst i timelønnskostnadene enn hos handelspartnerne og resten til en styrking av kronkursen.

I tiden etter oljeprisfallet i 2014 har konkurranseevnen igjen bedret seg, i hovedsak som følge av at industriens effektive valutakurs har svekket seg med rundt 30 pst. Det kraftige fallet i oljeprisen i 2014 svekket også frontfagets lønnsnivå, og dempet lønnsveksten sammenlignet med de foregående årene. Partene i arbeidslivet har gitt et viktig bidrag til denne utviklingen ved å erkjenne den underliggende svekkede konkurranseevnen og behovet for å gjenvinne tapt konkurransekraft for å styrke velferdsstatens bærekraft. Samtidig har kronesvekkelsen økt verdien av Statens pensjonsfond utland målt i norske kroner. Som omtalt i punkt 5.9 gir dette isolert sett en omfordeling av kjøpekraft fra privat til offentlig sektor i Norge, som i det minste i en periode kan bidra til å øke størrelsen på offentlige utgifter.

Stengte grenser for å redusere smitte synliggjorde at en del bransjer har hentet en betydelig andel av sin arbeidsstyrke fra utlandet, for på den måten å opprettholde konkurransekraft. Arbeidsinnvandringen kan reflektere at lokalt næringsliv trenger kompetanse som er knapp i den lokale arbeidsstyrken og som kan hentes billigere fra utlandet enn fra andre regioner. En kan imidlertid

heller ikke utelukke at arbeidsinnvandrere kan være utsatt for sosial dumping fra arbeidsgivere som omgår norske vilkår for å holde kostnadene lave.

Tall fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene peker i retning av noe lavere gjennomsnittlig årlig vekst i produktiviteten i norsk industri de siste 20 årene enn i industrien hos handelspartnerne. Dette har isolert sett svekket den kostnadmessige konkurranseevnen ut over det som følger av utviklingen i timelønnskostnader og valutakurs. En bedring i bytteforholdet for industriprodukter av om lag samme størrelsesorden har trukket i motsatt retning. Bedringen i bytteforholdet er likevel neppe nok til å endre det bildet som figur 5.7 tegner av utviklingen i kostnadmessig konkurranseevne etter årtusenskiftet. Den kostnadmessige konkurranseevnen ser dermed ut til å være betydelig svakere nå enn for 20 år siden.

Tidligere omstillinger har ofte blitt drevet frem av vekst i inntekt og produktivitet tuftet på ny teknologi. Gjennom første halvdel av 1990-tallet fikk gjeninnhenting etter kriseårene også drahjelp av en markert nedgang i rentenivået. For fastlandsnæringene vil omstillingen ut av olje derimot drives av bortfall av markeder. Uten utsikter til særlige bidrag fra finans- og pengepolitikken vil dette øke behovet for vekstfremmende og produktivetsfremmende tiltak.

5.5 Automatisering, digitalisering og kunstig intelligens

Som omtalt i punkt 5.2, er teknologisk endring og ny kunnskap de viktigste drivkreftene bak vekst i inntekt og levestandard. Utvikling i teknologi og arbeidsformer gir muligheter, men også utfordringer, særlig knyttet til omstilling fra gammelt til nytt. Eksisterende kunnskap og produksjonsutstyr kan bli utdatert. Lokalsamfunn basert på utnytting av naturressurser kan forvitte, dersom ressursene avtar i betydning. Samtidig kan nye løsninger åpne for nye næringer og endre mange sider ved dagliglivet, slik overgangen til moderne transportformer gir mange eksempler på.

Selv om kunnskapsbasert teknologiutvikling foregår på mange områder, har interessen de siste tiårene særlig blitt rettet mot digitalisering, automatisering og kunstig intelligens. Dette er teknologier med bred anvendelse og som sporer til innovasjon og utvikling på flere områder. Utviklingen har vært rask. Prosessorkapasitet per mikrorikke ble lenge doblet om lag hvert annet år, og kapasiteten til å overføre informasjon enda raskere. Samtidig øker den potensielle verdien for IKT-brukere av å være knyttet sammen i nettverk tilnærmet med kvadratet av antall brukere, se for eksempel Wilson (2012).

Mange observatører mener at veksten i produktivitet vil ta seg opp fremover, blant annet basert på mer bruk av maskinlæring/kunstig intelligens. Agrawal, Gans & Goldfarb (2018) peker på at kunstig intelligens (KI) er i ferd med å redusere kostnadene ved prediksjoner, som er en viktig del av mange arbeidsoppgaver.⁶ Når maskinbaserte prediksjoner i denne vide forstand blir billigere og mer nøyaktige, vil vi bruke mer av dem. Det kan dreie seg om å erstatte eller supplere bruk av personer i eksisterende aktiviteter, eller utvidelser til områder der prediksjoner så langt ikke har vært økonomisk interessant.

Agrawal, Gans & Goldfarb (2018, 2019) gir en rekke eksempler på oppgaveløsning, fra blant annet helse og juridisk arbeid via bilkjøring og renhold til besvarelse av eposter, der bruk av KI kan erstatte eller redusere bruk av personer. Baldwin (2019) viser blant annet til automatisk overset-

telse som et eksempel og argumenterer for at et ganske stort omfang av jobber innen tjenesteyting kan erstattes med KI- og andre IKT-baserte systemer, ev. bygget inn i ulike typer utstyr. Utviklingen av kunstig intelligens øker også verdien av data og av gode fremgangsmåter for å samle inn, oppbevare, bearbeide og gjenfinne informasjon. Kompetanseoppbygging både hos norske bedrifter og norske myndigheter vil være nødvendig for at slike muligheter skal kunne utnyttes. Det kan dels dreie seg om kompetanse til å produsere teknologiske løsninger, herunder til å utvikle programvare som, understøttet av skyteknologi, er den viktigste driver bak utviklingen.

Noe av den arbeidskraften som teknologien frigjør fra de grunnleggende oppgavene, vil ha et motstykke i økt sysselsetting på slike områder. På noen områder kan også prisfall føre til at etterspørselen etter gjenværende typer bemanning øker. I tillegg kan økte inntekter for de som eier eller arbeider med de nye systemene gi høyere etterspørsel etter arbeidskraft på helt andre områder i økonomien.

Det er ingen garanti for at etterspørselen etter arbeidskraft samlet sett vil opprettholdes eller øke når ny teknologi tas i bruk. Dette avhenger dels av antallet tapte arbeidsplasser når oppgaver effektiviseres eller (del)automatiseres, dels av behovet for arbeidskraft som kreves for å utvikle og ta i bruk de nye løsningene. Som omtalt i punkt 5.3 kan automatisering dempe konsekvensene av lavere tilvekst i arbeidsstyrken. Dersom automatisering fører til at etterspørselen etter arbeidskraft faller raskere enn tilbudet, vil det trolig fortsatt være en tendens i retning av omfordeling fra arbeidstakere til eiere. Som Autor (2014) peker på kan automatisering øke ulikhetene innad i arbeidstakergruppen, både mellom bransjer, yrker, regioner og land, dersom etterspørselen etter arbeidskraft vris i favør av særskilte grupper.

Koronapandemien har flyttet oppmerksomhet over mot helsemessig og økonomisk krisehåndtering. Investeringene under pandemien har gjennomgående vært lave i vår del av verden. Rask oppskalering av digitale løsninger under pandemien kan likevel peke i retning av at noen av de investeringene som er gjennomført, har hatt en god innretning. Oppskaleringen har bidratt til at mange arbeidstakere har lært seg mer omfattende bruk av digitale verktøy for å håndtere arbeid under ulike grader av nedstengning. Utviklingen illustrerer både potensialet i allerede eksisterende IKT-basert verktøy og evne til omstilling når det er påkrevd.

⁶ Prediksjoner brukes som en samlebetegnelse på aktivitet der en trekker slutninger fra opplysninger om ett utvalg av personer, situasjoner eller forhold som vi vet noe om, og over til et annet utvalg der opplysninger er mangelfulle. Et eksempel kan være å bruke informasjon om en persons søke- eller kjøpsaktivitet på en nettbasert plattform, til å velge ut og vise frem produkter som vedkommende vil være tilbøyelig til å ønske seg.

Veien ut av pandemien kan likevel gi raskere omstillinger enn vi har vært vant til. Pandemien og smitteverntiltakene har gitt ledige ressurser på kort sikt. Det kan også komme til å vise seg at den på mer varig basis vil flytte etterspørsel bort fra noen av de oppgavene disse ressursene tidligere løste. Samtidig kan gjeninnhenting bli preget av at deler av næringslivet tar i bruk teknologiske muligheter som har vært på vei frem en tid. Pandemien har minnet oss på at digitale og automatiserte løsninger kan gjøre oss mindre sårbare for sykdom og reiserestriksjoner. Pandemien har også vist at digitale teknologier kan styrke smittevernstiltak og forenkle beredskapsalternativer, som eksemplifisert ved økt bruk av hjemmearbeid. Men også digitalt baserte systemer kan innebære betydelig risiko, og pandemien synliggjør at tilgjengelighet, robusthet og datasikkerhet i digitale systemer er svært viktig for en velfungerende økonomi og et velfungerende samfunn.

Et mulig sterkere omstillingspress vil påvirke ulike deler av arbeidslivet ulikt. Generelt vil et slikt press øke betydningen av systemer som beskytter arbeidstakere, som inntektssikringsordninger og tilrettelegging for yrkesmessig reorientering. På lengre sikt kan det være gevinster å hente i et utdanningssystem som både gir den enkelte bedre mulighet til å bruke ny teknologi og som styrker kompetansen på områder der teknologien ikke har komparative fortrinn.

5.6 Endringer i det internasjonale økonomiske samkvemmet

For et land vil økt handel med utlandet kunne ha lignende virkninger på produksjonsliv og inntektsfordeling som overgang til ny teknologi. Både ny teknologi og økt handel gjør det mulig for et land å få mer ut av sine ressurser. I det første tilfellet øker effektiviteten i egen produksjon. I det andre tilfelle vil det normalt være mulig å øke den samlede tilgangen på varer og tjenester ved å spesialisere seg på, og eksportere en del av, de produktene en selv produserer mest effektivt sammenlignet med verden rundt. Inntektene fra eksporten kan brukes til å betale for import av varer eller tjenester som andre land relativt sett produserer mest effektivt. Mer handel kan være et resultat av at toll og andre handelshindre reduseres. Den viktigste bakenforliggende drivkraften har imidlertid vært teknologiske endringer som har gitt stor driftsfordeler eller lavere kostnader ved transport og transaksjoner over landegrensene. Utbygging av jernbanen, overgang fra seil til damp, bruk av

semitrailere, containerrevolusjonen og utviklingen av finansnæringen er eksempler på teknologiske endringer som har gitt stor nedgang i transport- og transaksjonskostnader.

Tettere integrering av tidligere østblokkland, Kina og andre fremvoksende økonomier i verdensøkonomien økte fra 1990-tallet det effektive tilbudet av arbeidskraft. Tilveksten besto i hovedsak av personer som arbeidet med et mye lavere lønnsnivå enn det som var vanlig i de gamle industrilandene. Produsenter i disse landene kunne dra nytte av det økte tilbudet ved å hente arbeidskraft utenfra, eller ved ulike former for utsetting av produksjon til nykommerne på verdensmarkedet. Land med en lite industriell produksjon av forbruksvarer, som Norge, kom godt ut av denne endrede arbeidsdelingen.

Et eksempel på flytting av arbeidskraft er innvandringen fra nye til gamle medlemsland i EU/EØS-området etter 2004. I Norge kommer om lag en fjerdedel av dagens innvandrerbefolkning på nærmere 800 000 personer fra østeuropeiske EU-land. I tillegg er verftsindustrien, landbruket, cruiseferien og flere andre deler av næringslivet avhengig av sesongarbeidskraft utenfra. Pandemien illustrerer en risiko ved denne formen for utnyttelse av lønnsforskjeller, dels i form av brudd i migrasjonsstrømmene ved nedstengninger, dels i form av importsmitte ved utilstrekkelig smittevern. Det er også sosiale utfordringer knyttet til slik organisering av arbeidslivet. Ringvirkninger til norsk økonomi blir mindre om arbeiderne bor i andre land og bruker lønnen i hjemlandet, enn om de bor og forbraker lønnen i Norge.

Et eksempel på utsetting av produksjon er utviklingen av mer integrerte internasjonale verdikjeder. Disse kjedene kjennetegnes av at produksjonsprosesser splittes opp mellom land, med sikte på å utnytte kostnadsforskjeller, skalafordeler og andre komparative fortrinn. Baldwin (2016) argumenterer for at den raske fremveksten av globale verdikjeder fra rundt 1990 og frem til og med den internasjonale finanskrisen var et resultat av to forhold. På den ene siden gjorde utvikling i digitale informasjonssystemer det mulig å overvåke og til dels styre produksjon og logistikk over lange avstander. På den annen side ble flere utviklingsland med på å redusere handelshindringer, samtidig som de godtok mer omfattende beskyttelse av eiendomsrett for bedrifter utenfra. Baldwin argumenterer for at konsekvensene for internasjonal arbeidsdeling var store, og at endringene kom raskere enn i noen tidligere periode. Gjennom en periode på knapt 20 år falt G7-landenes andel av verdens industriproduksjon fra godt over

60 pst. til godt under 50 pst. Nesten hele nedgangen hadde sitt motstykke i økte andeler for de seks landene Kina, Korea, India, Polen, Indonesia og Thailand.

Utsetting av hele eller deler av produksjonsprosesser fra gamle til nye industriland gir foretak i førstnevnte land tilgang til billigere arbeidskraft. Utsettingen klipper over det båndet som har vært mellom arbeidskraft og teknologi i de gamle industrilandene, et bånd som har gitt arbeidskraft i disse landene et tilnærmet monopol på bruk av høyteknologi. Som Baldwin påpeker, har denne utviklingen gått svært raskt. Den har bidratt til å endre relative lønninger innad i de gamle industrilandene i disfavør av arbeidskraft med lavere og midlere kvalifikasjoner. Det har satt tydelige spor i inntektsfordelingen internt i gamle industriland, ikke minst i USA, se Author et al. (2013).

Samtidig har utviklingen etter 1990 løftet inntektene i mange fremvoksende økonomier. Forskjellen i avlønning er likevel fortsatt stor mellom de nye og de gamle industrilandene. Dette gir potensial for ytterligere endringer i arbeidsdeling mellom land i tiden fremover. Igjen kan utviklingen innen IKT komme til å spille en viktig rolle. Denne utviklingen har ikke bare gjort det lettere å splitte opp produksjonskjeder for varer. Over tid har det også blitt enklere å sette ut produksjon av tjenester til leverandører i land med spisskompetanse eller lavere kostnader. På den måten kan tjenesteleverandører fra et land skaffe seg konkurransefortrinn overfor leverandører i markeder i andre land som tidligere var skjermet. Utvalget av tjenester som kan omsettes over landegrensene øker stadig, og økt handel med tjenester kan fremover sette et sterkt preg på produksjonslivet i høyinntektsland og i land med svakt utviklede egne tjenestesektorer. Baldwin (2019) argumenterer for at utviklingen innen maskinlæring og kunstig intelligens er i ferd med å redusere betydningen av språkbarrierer ved elektronisk kontakt. Han peker på at dette kan åpne stadig flere markeder i de gamle industrilandene for det han kaller «telemigrasjon». Slik «migrasjon» innebærer at høyt utdannet arbeidskraft i fremvoksende økonomier tar over arbeidsoppgaver som tidligere ble utført i industrilandene. Den økte bruk av hjemmekontor som pandemien har medført kan åpne for at nye typer arbeid blir mindre stedbundet og kan flytte til land med spisskompetanse eller lavere kostnader. Arbeidsgivere som Facebook, Google, Microsoft mfl. er allerede i ferd med å legge til rette for dette. Hvis slike muligheter blir tatt like raskt i bruk som etableringen av globale verdikjeder i lavinntektsland fra rundt 1995, vil det forsterke de

sysselsettingsmessige utfordringene i kjølvanet av pandemien.

Det har lenge vært klart at internasjonale verdikjeder kan være sårbare for naturkatastrofer og andre forstyrrelser. Sårbarheten er mindre dersom produksjon er geografisk spredd eller lett kan flyttes mellom områder som sjelden rammes av de samme brå hendelsene. Koronapandemien har gitt et nytt eksempel på hva slags hendelser som kan gi avbrudd. Samtidig illustrerer de siste månedenes oppskalering av produksjon av tester, smittevernustyr og vaksiner at slike sammenkoblede systemer også gir muligheter for rask respons. Det er likevel mulig at både produsenter og land vil ønske å øke sine lagre av viktige råvarer og produkter i kjølvanet av krisen, og i noen grad øke kapasiteten til hjemlig produksjon. Dette vil trolig gi noe høyere løpende kostnader, i tillegg til omstillinger både hos dem som øker sin kapasitet, og hos dem som kan bli nødt til å redusere sin.

Endringer i internasjonal arbeidsdeling kan skje raskt. Å takle slike omstillinger krever både et konkurransedyktig og investeringsvillig næringsliv og arbeidstagere med vilje til å gjøre nye ting og riktig kompetanse til å få det til. Omstillingsdyktighet stiller også krav til utforming av stønadsordninger og arbeidsmarkedspolitikken. For land med utilstrekkelig evne til omstilling kan det være fristende å falle tilbake på ensidig proteksjonisme. Dette kan dempe omstillingstrykket, men vil også redusere den økonomiske veksten. Parallelt med koronapandemien er det tegn til at internasjonale spenninger har tiltatt. Handelsbarrierer har de siste årene blitt et hyppigere brukt middel for å ramme andre lands økonomi. Steilere fronter internasjonalt kan forsterke tendenser til at markeder lukkes. For små åpne økonomier som den norske, vil det være en stor fordel om reglene for internasjonalt samkvem trekkes opp i multilaterale forhandlinger, snarere enn å være et utslag av maktbaserte eller proteksjonistiske manøvrer. Med frie kapitalbevegelser og tett sammenvevd produksjon over landegrensene er internasjonalt samarbeid på skatteområdet også av stor betydning. Som en stor investornasjon kan Norge også tape på begrensinger i muligheten til fri kapitalbevegelse mellom land.

5.7 Tendenser til en mindre jevn inntektsfordeling

Sett i et internasjonalt perspektiv er ulikheten i inntekt, slik den måles, relativt lav i Norge, men også hos oss er inntekt etter skatt mindre jevnt

fordelt enn for 30–35 år siden. Som figur 5.8. illustrerer, er ulikheten i fordelingen av markedsinntekt før skatt likevel klart lavere nå enn gjennom de 70 årene frem til avslutningen av annen verdenskrig.⁷ I figuren er graden av ulikhet i inntektsfordelingen målt ved den såkalte Gini-indeksen. Den er 0 dersom inntekten er helt likt fordelt mellom alle innbyggere, og 100 dersom all inntekt tilfaller én person. Opplysninger for en del andre land peker i retning av lignende forløp gjennom de siste 150 årene, men med litt ulik tidfesting av omslagspunktene.

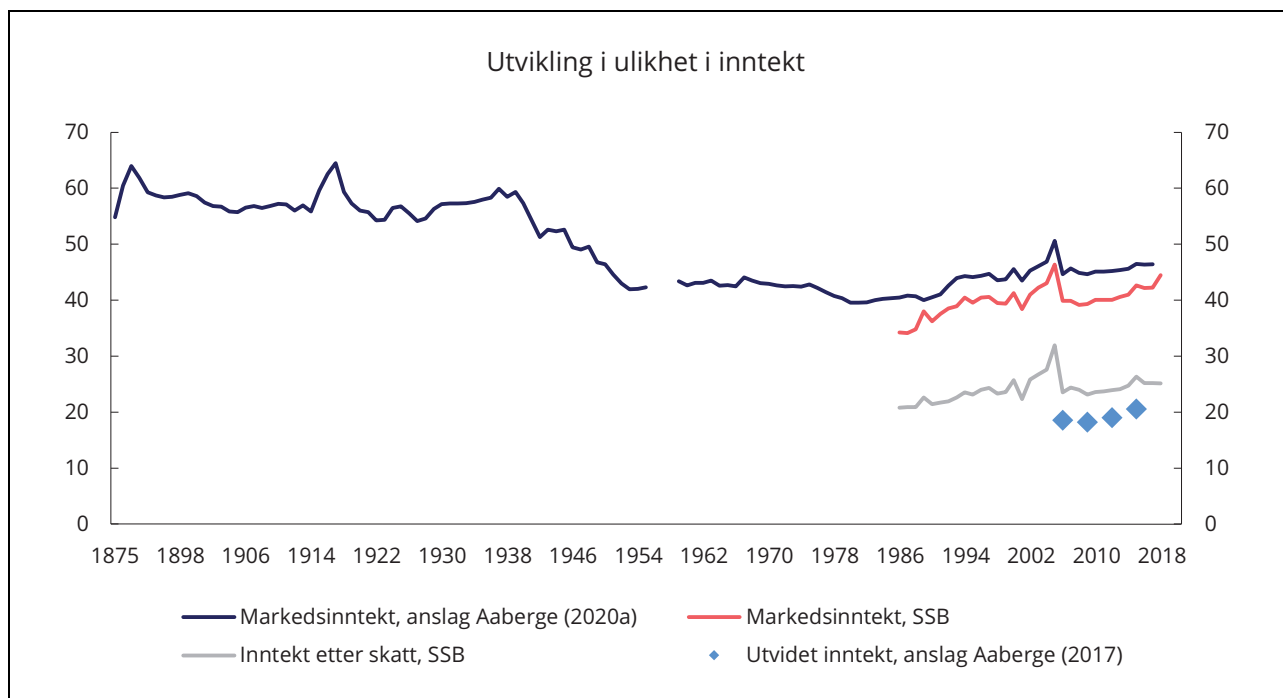
Det er nærliggende å se endringene i inntektsfordelingen som resultat av et samspill mellom økonomisk politikk i vid forstand og utviklingen i markedene for arbeid, kapital, varer og tjenester, slik denne blant annet drives frem av demografisk og teknologisk endring.

Både teknologisk utvikling, endringer i økonomisk samhandling mellom land, endringer i lønnsdannelsen og redusert konkurranse i noen produktmarkeder kan ha bidratt til den observerte oppgangen i ulikhet i de fleste gamle industriland gjennom de siste 30 årene. Som omtalt i punkt 5.5,

har informasjonsteknologi bidratt til å gjøre det mer lønnsomt å erstatte deler av arbeidskraften i rike land med maskiner. Dette har gjort høyt utdannet arbeidskraft mer produktiv. Samtidig har muligheten til å automatisere arbeidsoppgaver økt, herunder for rutinepregede funksjonær-oppgaver. I noen land kan det se ut til at etterspørselen etter arbeidskraft med middels kompetanse har avtatt relativt til etterspørselen i toppen og bunnen av kompetanseskalaen. Vi ser en tendens til økende lønnsforskjeller i flere land, med markert oppgang i lønnsinntektene til de aller høyest lønnede og tendens til stagnasjon i den nederste delen av fordelingen. Autor (2014) ser nærmere på denne utviklingen i USA. Som omtalt i punkt 5.6, kan globalisering virke på lignende måte, ved å endre forholdet mellom tilgang på og etterspørsel etter arbeidskraft med ulik kompetanse.

Teknologisk utvikling og nye måter å organisere økonomisk virksomhet på kan også ha bidratt til økt markedsrett for produsenter i mange næringer. Flere analyser underbygger at prisene på mange produkter har økt mer enn (marginal)kostnadene de siste 30 årene, særlig i høyt utviklede økonomier. IMF har pekt på at lønnsandelen ser ut til å avta i næringer der konkurransen svekkes, og at det er en tendens til at lavere lønnsandel ledsages av høyere ulikhet. IMF finner også at svakere konkurranse etter hvert kan redusere insentivene til å investere, både i

⁷ SBB publiserte imidlertid tall høsten 2020 som trekker i retning av at ulikhet i inntekt før skatt igjen kan ha beveget seg opp mot nivåene fra før krigen, dersom en beregningsmessig inkluderer tall for tilbakeholdt utbytte i selskaper, se Aaberge et al. (2020b).



Figur 5.8 Utviklingen i Gini-indeks for fordeling av markedsinntekt, inntekt etter skatt og overføringer og utvidet inntekt

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Aaberge et al. (2020a) og Aaberge et al. (2017).

realkapital og i FoU. På lengre sikt vil dette gi lavere produksjon og dermed også lavere inntekter til fordeling.

Industrilandene har hatt ulike modeller for lønnsdannelse, med ulike roller for partene i arbeidslivet. Skandinaviske og flere tysktalende land kombinerer lokale forhandlinger med sentral koordinering av lønnsoppgjør basert på omforente makroøkonomiske hensyn. I de angelsaksiske landene og i OECD-land utenfor Vest-Europa er lønn i større grad blitt bestemt i den enkelte bedrift. En del kontinentaleuropeiske land som Frankrike, Sveits, Italia og Spania har hatt sektorvise lønnsoppgjør med lite sentral koordinering.

OECD (2018) argumenterer for at systemer med koordinert eller sektorvis lønnsdannelse er forbundet med høyere sysselsetting og lavere ledighetsrater for ungdom, kvinner og personer med lave ferdigheter enn det en observerer i land med desentralisert lønnsdannelse. Lønnsdannelse som kombinerer koordinering og fleksibilitet på bedriftsnivå, slik som i de skandinaviske landene, Nederland, Tyskland og Østerrike, ser ut til å gå sammen med litt lavere spredning i lønninger enn det vi ser i land med andre modeller for lønnsdannelse. De største forskjellene observeres i land med helt desentraliserte systemer.

Betydningen av fordelingspolitikk belyses også et stykke på vei av figur 5.8. Vi ser der at SSBs tall for Gini-indeksen for inntekt etter skatt og overføringer de siste 30 årene jevnt over har ligget rundt 40 pst. lavere enn Gini-indeksen for anslått markedsinntekt. En tolking av dette er at skatte- og overføringssystemet er om lag like omfordelende nå som i annen halvdel av 1980-tallet. Samtidig ser vi at begge seriene stiger over tid. Det betyr at skatte- og overføringssystemet ikke har motvirket den målte stigningen i ulikhet i markedsinntekt som har funnet sted.

Skatter (og fondsinntekter) finansierer ikke bare overføringer, men også offentlige tjenester til utdanning, helse og omsorg. Hvis verdien av disse tjenestene regnes som inntekt, blir fordelingen enda noe jevnere. Det illustreres av Gini-indeksen for såkalt utvidet inntekt i figuren. Utvidet inntekt er lik disponibel inntekt medregnet et anslag på verdien av de viktigste velferdstjenestene som den enkelte mottar. Velferdstjenester som gratis utdanning, gode ordninger for studiefinansiering og helsetjenester kan bidra til større likhet i muligheter. Heller ikke bidraget fra disse ordningene har vært tilstrekkelig til å motvirke oppgang i ulikhet i fordelingen av markedsinntekt. Dette indikerer at også andre forhold enn skatt, overfø-

ringer og velferdstjenester bør tas med i debatten om utjevning. I tillegg er det nødvendig å se på ulikhet gjennom panelstudier og ikke bare punktanalyser, siden sammensetningen av befolkningen etter blant annet alder og bostedsbakgrunn vil endres over tid.

Sammenligninger mellom land viser en tendens til at høy tillit opptrer sammen med lav ulikhet. Selv ikke en tydelig, slik samvariasjon sier noe direkte om årsakssammenhengen. Samvariasjonen kan skyldes at lav ulikhet gir høy tillit, at høy tillit legger et grunnlag for lav ulikhet, eller at begge størrelsene påvirkes av felles, bakenforliggende forhold. Det er uansett mye som taler for at tillit er en viktig del av limet i samfunnet. For eksempel ser tillit ut til å være en viktig faktor for å forklare forskjeller i nivået i inntekt per innbygger i rike land, se for eksempel Algan & Cahuc (2010).⁸

På kort sikt vil pandemien trolig bidra til mer ulik fordeling av inntekt og formue både mellom lønsmottakere, mellom eiere i ulike deler av økonomien, mellom dem som eier egen bolig og dem som ikke gjør det, og mellom boligeiere i byer versus distriktsområder.⁹ Hvordan fordelingen mellom eiere og lønsmottakere samlet sett vil påvirkes er mer usikkert, og så langt er det ikke så mye en kan lese ut av den makroøkonomiske statistikken.

Lønn er jevnere fordelt enn eierinntekt, men vi har foreløpige ikke god informasjon om utviklingen i lønnsandelen.¹⁰ En skjevare fordeling internt i lønnskategorien, som følge av at arbeidsledigheten i særlig grad har truffet personer med lav lønn i utgangspunktet, trekker isolert sett i retning av økt ulikhet. Det er også fare for at

⁸ De to forfatterne bruker tillit blant annen og tredjegenersinnvandrere til USA som indikator på tillit i de landene deres forfedre/mødre vandret ut fra. De finner at de landene der etterkommere etter tidligere utvandrere har høyest tillit i dag, er de landene som også har høyest inntektsnivå i dag.

⁹ En analyse av fordelingen av lønnsinntekt for 29 europeiske land, trekker imidlertid i retning av at de to første månedene med nedstengning isolert sett vil øke Gini-indeksen for fordelingen av lønnsinntekt med over 2 prosentenheter for landene sett under ett. For Norge anslås økningen til om lag ¾ prosentenheter. Fornyet nedstengning vil forsterke effekten. Analysen tar ikke hensyn til virkningen av økt inntektsstøtte.

¹⁰ Foreløpige nasjonalregnskapstall for 2020 viser betydelig oppgang i lønnsandelen i overnattings- og serveringsvirksomhet og i forretningsmessig tjenesteyting, som begge er sterkt påvirket av pandemien og tiltakene mot den. Det er også en økning i lønnsandelen for markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge sett under ett, men intet dramatisk brudd med tidligere mønstre. Lønnsandelen i industrien gikk noe ned.

noen av de som er blitt ledige, eller får forsinket sin inntreden i arbeidsmarkedet som følge av pandemien, vil få en svakere inntektsutvikling fremover, enn det de ellers kunne ha forventet, se for eksempel Nilsen & Reiso (2014), Liu et al. (2016) og Salvanes & Sørensen (2016).

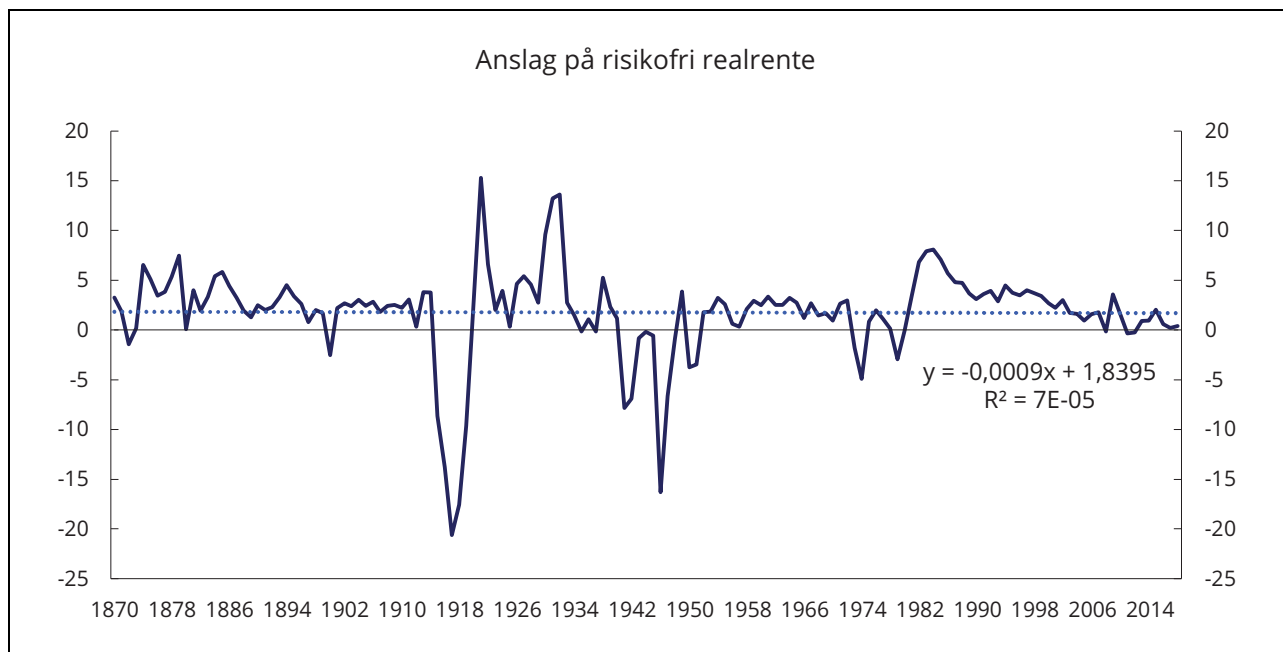
Flere av de avbøtende økonomiske tiltakene som er blitt gjennomført under pandemien, har nettopp hatt som siktemål å motvirke umiddelbare endringer i inntekt (og til dels bortfall av arbeidskapital i bedrifter) som følge av sykdom, myndighetspålagte smittevernstiltak og forsikthetsmotiverte atferdsendringer. Tiltakene har imidlertid ikke kunnet forhindre nedgangen i løpende inntekt for samfunnet som helhet. Pandemien har dermed gjort samfunnet fattigere. I de fleste land skyves håndteringen av dette inntekstapet over på fremtiden ved opplåning, mens vi i Norge gjør det samme ved å trekke på utenlandsformuen.

5.8 Fallende avkastningsrater og økende gjeld

Gjennom de siste 30 til 40 årene har det vært en gradvis nedgang i reelle lånerenter i OECD-lan-

dene. Dette illustreres blant annet av utviklingen i realrenten på statsobligasjoner med 10 års gjestående løpetid i USA. Denne renten har falt fra et nivå på rundt 5 pst. på 1980-tallet til et nivå på rundt ½ pst. gjennom det siste ti-året, se figur 5.9. Nominelle renter bestemmes i et samspill mellom sentralbanker og (andre) markedsaktører. Sentralbankene fastsetter en kortsiktig rente (diskonto, styringsrente) og kan også påvirke lange renter ved kjøp og salg av verdipapirer. Øvrige aktører tilpasser sin gjeld og sine plasseringer med utgangspunkt i holdning til risiko, myndighetenes reguleringer og forventninger om utviklingen i underliggende økonomiske forhold og sentralbankenes atferd mv. Forventet realrente bestemmes av forskjellen mellom nominell rente og forventet inflasjon og realisert realrente av forskjellen mellom nominell rente og faktisk inflasjon.

Ser vi på utviklingen gjennom de siste 150 årene, fremstår nedgangen etter 1980-tallet som et uvanlig forløp. Riktignok er det perioder med lavere nivåer og mye større svingninger i realrentene enn gjennom de siste tiårene. Disse svært lave nivåene har gjerne falt sammen med høy inflasjon, dels under to verdenskriger og dels etter oljeprisjokket tidlig på 1970-tallet. De høy-



Figur 5.9 Anslag på ex post realrente på lån til antatt sikreste statlige utsteder, 1870 til 2018. Prosent¹

¹ Figuren viser tall for Storbritannia frem til og med 1907, for Tyskland for årene 1908 til 1913 og 1962 til 1979 og for USA for øvrige år. Kilden bak figur 5.9 inneholder også opplysninger om realrenten på de antatt sikreste plasseringene tilbake til middelalderen, basert på tall for norditalienske bystater frem til 1508, for Spania fra 1509 til 1599, for Holland fra 1599 til 1702 og for Storbritannia fra 1703 og frem til 1870, se Schmelzing (2020). Tallene viser en nedgang i realrenten på rundt en prosentenheter per århundre fra 1500-tallet og frem til de første 20 årene av 2000-tallet. Schmelzing peker på en gradvis nedgang i risikopremie som en mulig delforklaring på nedgangen i langsiktige realrenter.

este nivåene er observert i korte perioder med deflasjon. Til sammenligning har inflasjonen gjennom de siste 35 årene vært relativt lav og stabil, både i USA og i de fleste andre landene i OECD-området. Dette må blant annet ses i lys av innføringen av inflasjonsmål for pengepolitikken i en rekke land fra 1990 og utover.

Flere har stilt spørsmål om hva som kan tenkes å ligge bak nedgangen i reelle lånekostnader de siste tiårene. Svarene tar gjerne utgangspunkt i et tankeskjema der realrenten over tid antas å bevege seg rundt et underliggende nivå som er forenlig både med at ønsket sparing er lik ønsket investering og med at det er full ressursutnyttelse i økonomien.¹¹ Tankegangen gjelder i utgangspunktet bare for land (eller områder) med begrenset økonomisk samkvem med verden rundt. I en åpen økonomi kan forskjell mellom ønsket nivå på innenlandsk sparing og innenlandsk investering dekkes med over- eller underskudd på driftsbalansen. Norge er et illustrerende eksempel. Under oppbyggingen av oljevirksomheten på 1970-tallet var de samlede investeringene klart høyere enn innenlandsk sparing, og vi hadde store underskudd i utenriksøkonomien. Etter hvert som oljeinntektene økte, har sparingen vært høyere enn investeringene, og Norge har hatt til dels store overskudd i utenriksøkonomien. Dette overskuddet har krympet etter oljeprisfallet i 2014.

Som omtalt i punkt 5.6, har verden gradvis blitt tettere sammenbundet økonomisk sett. Dette gjelder også for finansmarkedene. Med økt integrasjon blir det mer nærliggende å se på globale drivkrefter bak endringer i et eventuelt underliggende «naturlig» nivå på sikre realrenter. Bernanke (2005) valgte et slikt utgangspunkt for sin diskusjon av utviklingen i USAs underskudd i utenriksøkonomien gjennom siste halvdel av 1990-tallet og de første årene på 2000-tallet. Bernanke argumenterte for at den sterke oppgangen i USAs underskudd i utenriksøkonomien ikke først og fremst skyldtes lavere sparetilbøyelighet i USA, men en kraftig oppgang i global sparing, drevet av utviklingen i Kina og andre fremvoksende økonomier, samt i Tyskland, Japan og oljeproduserende land. Dette skiftet oppover i ønsket global sparing relativt til ønsket nivå på globale investeringer presset formuesprisene opp og realrentene ned. Bernankes syn var at de globale endringene i sparing relativt til investering bidro til lavere renter i USA og at dette var en del av forklaringen på det økte

underskuddet i USAs utenriksøkonomi. Han viste til aldring som et bakenforliggende, sparemotivende forhold, men også til at flere land ønsket å bygge opp valutareserver etter kriser i Asia, Latin-Amerika og Russland i annen halvdel av 1990-tallet. Effektene i USA ble forsterket av at dollar er internasjonal reservevaluta.

Bernanke konsentrerte seg om perioden fra midten av 1990-tallet til første halvdel av 2000-tallet. Bean et al. (2015) forlenger perspektivet med rundt ti år, til 2015, og retter oppmerksomheten mot avkastningen på inflasjonssikrede obligasjoner. For USA er tall for slik avkastning tilgjengelig fra 1997. Målt på denne måten begynte realrenten å falle rundt årtusenskiftet. Denne tidfestingen er viktig for Bean et al., fordi de leter etter forklaringer blant forhold som endret seg samtidig med at renteindikatoren begynte å falle.

Basert på en slik tidfestingstest argumenterer Bean et al. for at aldring bidro til økt sparing og lavere rente, særlig gjennom første halvdel av perioden. I tillegg trekkes tettere integrering av høysparelandet Kina i globale finansmarkeder frem som en viktig del av forklaringen. Endringer i retning av lavere ønskede investeringer nevnes også som en mulig faktor, særlig for årene etter den globale finanskrisen. Videre fremholdes endringer i retning av økt nettoetterspørsel etter sikre plasseringer som en faktor av noe betydning, igjen først og fremst for årene etter krisen i 2008. Flere av disse forholdene ble også trukket frem av Summers (2014). Han pekte i tillegg på økte inntektsforskjeller som en mulig forklaring på økt sparing og nedgang i prisene på investeringsvarer som en mulig forklaring på lavere investeringsandel. Bean et al. stiller seg tvilende til disse to forklaringene, og begrunner det med at oppgangen i ulikhet og nedgangen i investeringsprisene startet en god stund før fallet i deres foretrukne anslag for realrente.

Som omtalen ovenfor illustrerer, kan det tenkes at nedgangen i rentenivået skyldes et samspill mellom mange forhold som kan ha gjort seg gjeldende samtidig, og muligens med ulik styrke i ulike delperioder. Dette inviterer til en statistisk tilnærming, der en kan behandle utviklingen i ulike forhold, og samspillet mellom dem, under ett. Borio et al. (2017) er et eksempel på en slik tilnærming. De utvider tidsperspektivet tilbake til 1870 og ser på tall for 17 europeiske land, samt USA og Japan.¹²

Ifølge Borio et al. gir en enkel statistisk korrelasjonsanalyse av mulige faktorer bak nedgangen i realrenten de siste tre tiårene isolert sett støtte for at utviklingen i denne perioden kan være drevet

¹¹ Dette underliggende rentenivået omtales gjerne med referanse til den svenske samfunnsøkonomen Knut Wicksell som det «naturlige» rentenivået i økonomien.

av forhold som øker nivået på ønsket sparing eller reduserer nivået på ønskede investeringer. Både inntektsvekst, produktivitetsvekst, endring i forventet levealder, ulikhet og relativ pris på realkapital viser signifikant samvariasjon med realrenten. Samvariasjonene har de forventede fortegn. De indikatorene som brukes, mister imidlertid forklaringskraften dersom en tar hensyn til samvariasjonen mellom de ulike størrelsene, og/eller dersom observasjonsperioden utvides bakover i tid. På den annen side mener forfatterne å finne støtte for at endringer i pengepolitisk regime kan ha langvarig virkning på utviklingen i realrentene.¹³ De argumenterer også for at pengepolitikken i ankerlandet i det globale finansielle systemet har hatt betydning for renteutviklingen i resten av verden etter første verdenskrig, men at det ikke var slik under den klassiske gullstandardperioden.¹⁴

Analysen leder Borio et al. frem til en pengepolitisk fortelling om renteutviklingen siden annen verdenskrig. Etter en periode der rentene ble holdt nede gjennom plasseringsplikt og andre reguleringer, kom det en periode der pengepolitikken i ankerlandet USA gradvis ble for ekspansiv, og som også ledet frem til sammenbruddet av Bretton-Woods systemet i 1971. Da den amerikanske sentralbanken rundt 1980 strammet kraftig til i pengepolitikken for å bringe prisveksten ned, tok det noe tid før fallende inflasjon slo igjennom i lange nominelle renter. Ex post realrenter kom dermed opp på nokså høye nivåer, før de gradvis begynte å falle. Nedgangen ble understøttet av at pengepolitikken aktivt ble brukt til å dempe konjunkturtilbakeslag, uten særlig vekt på faren for økende finansiell ustabilitet.

Borio et al. minner om at det kan være lange avvik mellom de anslagene for realrenter som kan leses ut av en slik prosess, og en uobserverbar,

underliggende «naturlig likevektsrente». Et slikt avvik kan avhenge av det pengepolitiske regimet. For eksempel var sentralbankpolitikken langt mer tilbaketrukket under den klassiske gullstandarden enn under dagens regime med inflasjonsmål.¹⁵ I tillegg peker Borio et al. på at utøvelsen av pengepolitikken kan bidra til oppbygging av ubalanser som senere påvirker handlingsrommet for pengepolitikken. Et eksempel på dette er at langvarig lave renter kan bidra til at gjeld øker relativt til inntekt. Dette er åpenbart en fare ved pengepolitikken i mange land etter den globale finanskrisen, der en rekke sentralbanker har kjøpt statsobligasjoner og andre lånepapirer for å presse lange renter ned, en politikk som er blitt ytterligere forsterket under koronakrisen.

Jordà et al. (2020) argumenterer for at det historisk har vært en tendens til at epidemier har trukket realrentene ned i flere tiår etterpå, mens kriger har den motsatte virkningen. En mulig forklaring på dette mønsteret er at kriger har tendens til å øke knappheten på realkapital relativt til arbeidskraft, mens sykdom historisk har virket motsatt. Koronapandemien kunne i utgangspunktet ha markert et brudd med dette mønsteret, fordi den i størst grad rammer personer som har fullført sin yrkeskarriere. Så langt ser det imidlertid ut til at denne pandemien i større grad vil skille seg ut fra forhistorien ved at omfattende smitteverntiltak, bedre behandling og rask utvikling av en vaksine holder smitten og tallet på døde langt under det en kunne ha opplevd ved uhindret spredning. Forholdet mellom tilgangen på arbeidskraft og realkapital kan dermed komme til å utvikle seg mer på linje med det en har sett under vanlige konjunkturtilbakeslag, selv om de kortsiktige utslagene i aktivitetsnivå i flere land overstiger det en har observert i etterkant av finanskriser.

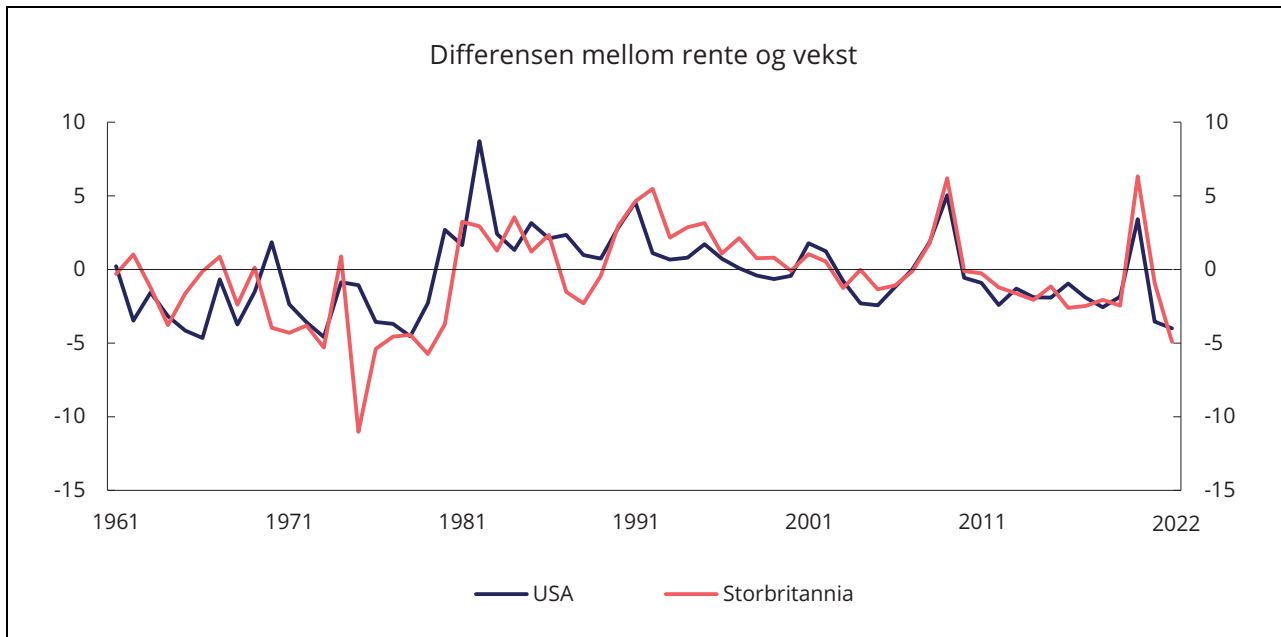
Et rentenivå ned mot null begrenser sentralbankenes mulighet til å stimulere den økonomiske utviklingen gjennom konvensjonell pengepolitikk. Dette gir finanspolitikken en mer fremtredende rolle i konjunkturstyringen enn den vanligvis ble tildelt i de første 10–20 årene med inflasjonsmål i OECD-landene. Som nevnt over har pengepolitikken imidlertid fortsatt mulighet til å bremse en oppgang. Virkningen av en eventuell renteøkning øker med gjeldsnivået i privat sektor,

¹² Anslagene for utviklingen i realrenten i Borio et al. (2020) er basert på en mer sofistikert behandling av forventet inflasjon enn den som ligger bak figur 5.9. Videre bruker Borio et al. medianen for langsiktige renter blant de 17 landene for å illustrere utviklingen av rentenivået over tid. Anslaget er dermed ikke identisk med tallene bak figuren, men ser ut til å ha et lignende forløp. Nedgangen på slutten av perioden begynner noe senere i tallene til Borio et al. enn i figuren som er brukt her. Forskjellen må ses i sammenheng med at forventet inflasjon anslås å gå noe langsommere ned enn faktisk inflasjon. Det relativt stabile nivået frem til første verdenskrig ligger litt høyere hos Borio et al. enn i figur 5.9.

¹³ Forfatterne behandler de to verdenskrigene for seg, og skiller i tillegg mellom to perioder med gullstandard, en mellomperiode frem mot annen verdenskrig, Bretton Woods perioden, samt en periode uten, og en med, inflasjonsmål etter sammenbruddet av Bretton Woodsavtalen.

¹⁴ Storbritannia betraktes som ankerland før første verdenskrig. USA betraktes som ankerland deretter.

¹⁵ Det er kanskje også rimelig å legge til grunn at sentralbanker og andre markedsaktører både har en bedre forståelse av økonomiske mekanismer nå enn for 150 år siden og langt bedre tilgang til data og regneverktøy.



Figur 5.10 Differensen mellom nominell rente og nominell vekst i BNP, 1960–2021. Prosentenheter
Kilde: OECD.

og med hvor stor del av denne gjelden som har flyende rente.

Betydningen av et fallende og/eller lavt rentenivå kan ikke vurderes uavhengig av den generelle økonomiske utviklingen. For eksempel avhenger ikke staters evne til å betjene sin gjeld, og dermed til å bruke finanspolitikken, av rentenivået per se, men av forskjellen mellom rentenivået og veksten i BNP.¹⁶ Figur 5.10 viser utviklingen i denne differensen for USA og Storbritannia gjennom de siste 60 årene, supplert med OECDs siste anslag for inneværende og neste år.

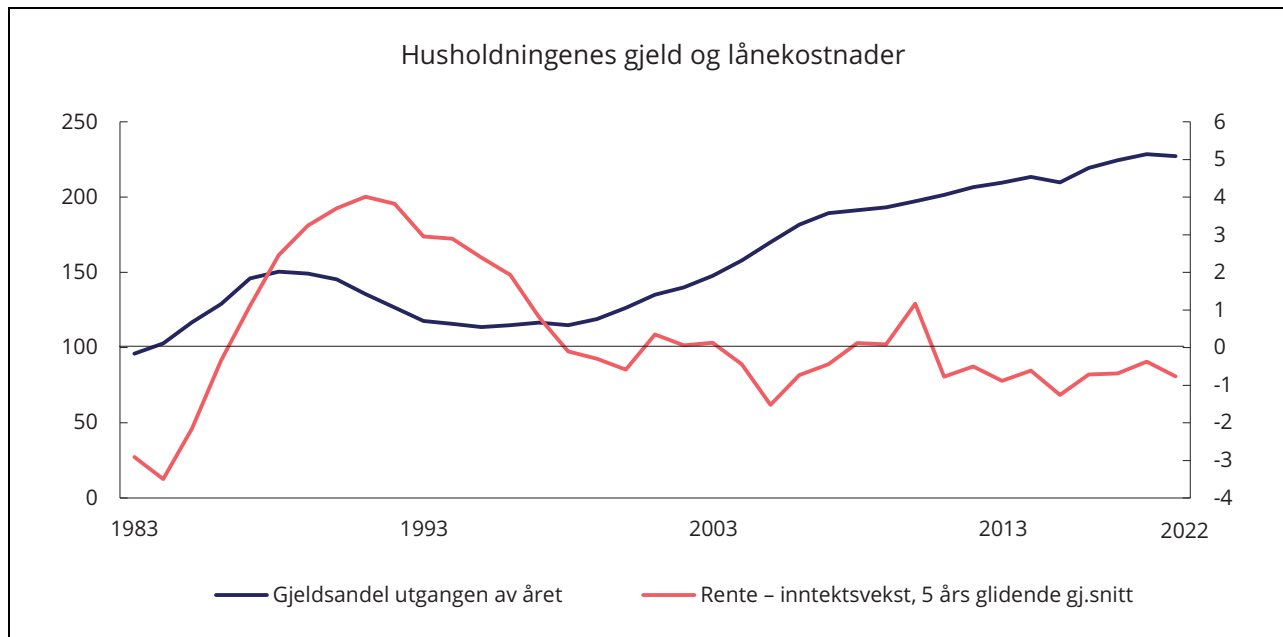
Figuren viser at det bare er i de midterste 20 av de 60 årene som dekkes av figuren, at den nominelle renten gjennomgående har vært høyere enn veksten i nominelt BNP. Både i den første og den siste 20-årsperioden var det jevnt over motsatt.¹⁷ Ser vi de siste 60 årene under ett, er gjennomsnittet i størrelsesorden $-\frac{1}{2}$ pst. for begge landene. I den siste tyveårsperioden er det to unntak der lav vekst i BNP igjen snur om på forholdet

mellom rente og vekst; den globale finanskrisen og koronapandemien. Men også medregnet utviklingen under disse krisene er gjennomsnittsnivåene negative for tyveårsperioden sett under ett. Blanchard (2019) peker på at markedsforventningene på det daværende tidspunktet (altså før koronakrisen) tydet på en lang periode med negative verdier. Også OECDs anslag for inneværende og neste år viser svært lave nivåer.

Dersom renten vedvarende er lavere enn vekstraten, er de statsfinansielle kostnadene ved å ta opp lån lave. Både i USA og Storbritannia økte offentlig forvaltnings nettogjeld betydelig som andel av BNP fra 2000 til 2019, også dersom vi ser bort fra femårsperioden 2008 til 2012. Gjeldsnivået har økt ytterligere under koronakrisen, både i disse to landene og i Japan og euro-området. Det er heller ikke mangel på forslag om å øke offentlige gjeldsoptak i noen år fremover, for eksempel for å øke den økonomiske kapasitetsutnyttelsen, ruste opp offentlig infrastruktur og øke tempoet i overgangen til lavsutslippsløsninger. Samtidig kan økende offentlig gjeld dempe kapitalakkumulasjonen i privat sektor, og dermed veksten der. Økende statlige gjeldsnivåer kan også binde sentralbankene fast i en politikk for å holde statenes lånekostnader nede ved direkte eller indirekte å finansiere deler av statens virksomhet. For å unngå at tilliten til en lav og stabil inflasjon undergraves, kan land som kommer i en slik situasjon

¹⁶ BNP brukes her som en samleindikator på utviklingen i skattegrunnlagene.

¹⁷ Blanchard (2019) justerer renteseriene for USA for løpetid og det forhold at noen långivere betaler skatt på renten de mottar. Det gir enda lengre perioder med rente under BNP-vekst enn der som fremgår av figur 5.10. Schmelzing (2020) har også beregnet tall for differensen mellom rente og vekst for antatt sikreste statlige låntaker. For 1900-tallet sett under ett er denne renten negativ, etter en gjennomsnittlig nedgang på $1\frac{3}{4}$ prosentenheter per århundre fra 1500-tallet.



Figur 5.11 Husholdningenes gjeld og forskjellen mellom rente etter skatt og inntektsvekst. 1983–2019. Prosentenheter¹

¹ Gjeldsnivået er her målt som samlet gjeld som andel av disponibel inntekt ved utgangen av året. Realrenteindikatoren viser et femårs glidende gjennomsnitt av differensen mellom gjennomsnittlig bankrente etter skatt og vekst i disponibel inntekt per person.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

ha behov for en troverdig strategi for hvordan statsfinansene igjen skal kunne stå på egne ben.

Også for private låntagere er det forskjellen mellom lånekostnader og inntektsvekst som bestemmer evnen til å håndtere gjelden. Figur 5.11 viser utviklingen i denne differensen for norske husholdninger sammen med utviklingen i forholdet mellom gjeld og disponibel inntekt for årene 1983 til 2019. Den illustrerer at husholdningenes gjeld har økt raskere enn deres inntekter fra slutten av 1990-tallet, til et historisk høyt nivå. Gjennom samme periode har lånekostnadene, målt ved renten etter skatt, gjennomgående vært lavere enn veksten i disponibel inntekt per person.¹⁸ Dette trekket forsterkes dersom en tar hensyn til at mye av gjeldsopptaket gjøres av relativt unge husholdninger, som i gjennomsnitt trolig vil forvente en noe sterkere fremtidig inntektsvekst enn eldre årskull.

Høy gjeld relativt til inntekt gjør både statlige og private låntagere sårbare overfor inntektsbortfall og renteoppgang. Risikoen er særlig stor dersom et land med høy gjeld i privat sektor skulle bli

påtvunget et uønsket høyt rentenivå utenfra, for eksempel som følge av tapt tillit i markedene.

Norske bankers markedsfinansiering i valuta utgjorde trolig i størrelsesorden rundt 30 pst. av deres passiva-side rundt årsskiftet 2019/2020.¹⁹ Finansiering i utenlandsk valuta stiller bankene overfor risiko knyttet til kostnader og refinansiering. Hvis den risikobærende evnen ikke oppfattes som betryggende, kan tilliten til norske banker i utlandet raskt svikte ved uro i internasjonale finansmarkeder. For å redusere risikoen er det blant annet stilt krav til bankene om likviditetsreserver, herunder også i viktige valutaer. Dette vil imidlertid kun være en kortsiktig hjelp, og fjerner ikke risikoen knyttet til at bankene er avhengig av utenlandsk funding.

Tilgangen til ny finansiering i utlandet kan også mer generelt trues dersom renomméet til norske banker eller norsk økonomi i utlandet skulle falle av andre grunner. Statens utenlands-

¹⁸ Med vekst i gjelden fra 2019 til 2020 på i størrelsesorden 4½ pst. og svak inntektsutvikling, må vi regne med at gjeldsandelen steg ytterligere i fjor, til tross for at renten etter skatt trolig lå høyere enn den (unormalt lave) nominelle inntektsveksten.

¹⁹ Ifølge Norges Bank (2020a) utgjorde markedsfinansieringen til norske banker og kredittforetak (med unntak av filialer og datterbanker av utenlandske banker i Norge) om lag 54 pst. av passiva-siden ved utgangen av 2. kvartal, mot om lag 50 pst. ett år tidligere (Norges Bank 2019). Ifølge Norges Bank (2020b) var 58 pst. av markedsfinansieringen til disse institusjonene i valuta ved utgangen av 2019, dvs. midt mellom de to andre måletidspunktene.

formue skjermer i noen grad for en slik utvikling. I markedene er det vel kjent at staten har finansiell evne til å stille seg bak bankene, dersom dette skulle bli vurdert som nødvendig i en eventuell krise. Samtidig gir fondet stor handlefrihet til å bruke finanspolitikken ved økonomiske tilbakeslag. Eksistensen av en slik buffer gjør det desto viktigere at finansmarksreguleringer fortsatt utformes og håndheves med sikte på å redusere risikookkende atferd. I tillegg er det viktig at finanspolitikken utøves symmetrisk, slik at fondet ikke bygges ned over konjunktorene.

Også den økonomiske politikken i bredere forstand må ta sin del av ansvaret for en stabil utvikling, og leve opp til Stortingets ønske fra 2001 om at bruken av oljeinntekter over statsbudsjettet skulle bidra til vekstkraft i norsk økonomi. Denne føringen må holdes fast i en tid der mange næringsformål under merkelappen grønt skifte løftes frem som verdige trengende i kampen om statens budsjettmidler. Føringen blir desto viktigere dersom realrenter på forventet sikre plasseringer blir liggende på dagens lave nivåer, fordi det også isolert sett trekker i retning av lavere avkastning på Statens pensjonsfond. Også forventet avkastning på privat- og offentlig forvaltet pensjonssparing reduseres.

5.9 Statsfinansene og generasjonsregnskapet

Sammenlignet med de fleste andre land har Norge svært solide statsfinanser. Flere av de utviklingstrekkene som er omtalt i dette kapitlet gir likevel betydelige utfordringer for fremtiden. Dette gjelder ikke minst aldringen av befolkningen og nedgang i andelen av personer i yrkesaktiv alder som er i jobb.

Som det fremgår av punkt 5.3, vil den pågående, gradvise oppgangen i gjennomsnittlig levealder gi en betydelig vekst i antall eldre relativt til befolkningen i yrkesaktiv alder. Med en videreføring av dagens velferdsordninger og dagens skattesystem vil statens utgifter vokse raskere enn inntektene. Samtidig tilsier oljevirksomhetens avtagende betydning at Statens Pensjonsfond utland etter hvert vil vokse langsommere enn verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Det innebærer at avkastningen av fondet et stykke fremover i tid vil redusere sin relative betydning som finansieringskilde for statens utgifter. En kraftfull internasjonal respons på klimautfordringen kan fremskynde denne utviklingen, gjennom lavere eksportpriser på råolje og naturgass, se punkt 5.4.

Retningslinjene for finanspolitikken innebærer at utgiftene løpende må tilpasses de rammene som skatte- og fondsinntektene setter. Det tilsier at realverdien av fondet ikke bygges ned, slik at fondet kan bli til glede for alle fremtidige generasjoner.

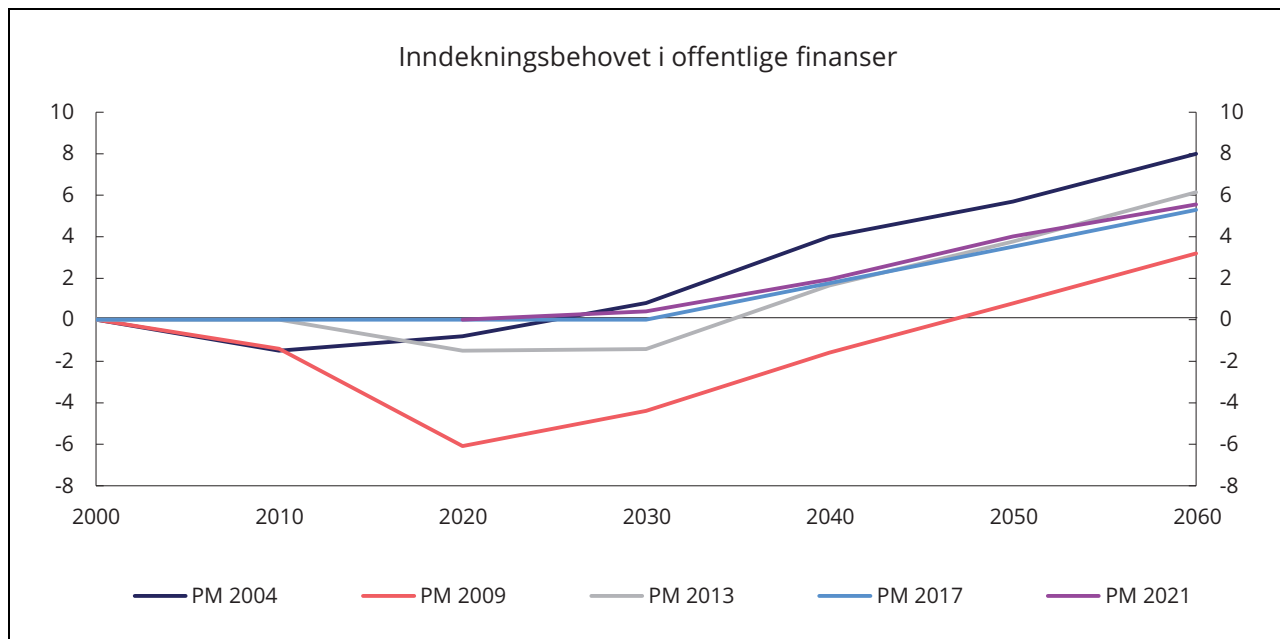
Hvilke krav forventet utvikling i befolkning og andre størrelser stiller til tilpasninger på budsjettets utgifts- og/eller inntektsside fremover i tid, er drøftet i ulike regjeringers perspektivmeldinger og budsjett dokumenter, nå sist i Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*. En mye brukt indikator er det såkalte inndekningsbehovet. Inndekningsbehovet for et bestemt år viser hvor mye skatteinntektene må økes, eller øvrige utgifter reduseres, fra nå og frem til og med det aktuelle året, for at samfunnet skal kunne videreføre dagens velferdsordninger. Grovt sett refereres det her til muligheten til å kunne videreføre dagens stønadsordninger og dagens standard og dekningsgrad innen utdanning, helse og omsorg mv.

De nøyaktige tallene har endret seg noe over tid, i takt med endringer i de forutsetninger som det til enhver tid har vært rimelig å gjøre om befolkningsutvikling, yrkesdeltakelse, oljepris, valutakurs, avkastningsrater og produktivitetsutvikling mv. Hovedbildet er imidlertid klart: Norge vil ikke greie å videreføre dagens velferdsordninger uten at inntektene økes (og/eller andre utgifter reduseres) i tiårene fremover.

I Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021* ble inndekningsbehovet anslått til et beløp tilvarende om lag 2 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i 2040, stigende til 5,6 pst. i 2060, se figur 5.12. Ekstrauttaket av fondet som følge av koronapandemien og de ekstraordinære økonomiske tiltakene for å møte denne, er innarbeidet i tallene for utviklingen i inndekningsbehovet. Finansdepartementet anslår at ekstrauttaket isolert sett øker inndekningsbehovet i 2060 med 0,2 prosentenheter.

For å sette tallene i perspektiv er det nærliggende å sammenligne med dagens verdiskaping i fastlandsøkonomien. I 2019 var denne om lag 3 000 mrd. kroner. 5½ pst. av dette beløpet utgjør nærmere 170 mrd. kroner. Hvis hele tilpasningen skulle bli tatt på budsjettets inntektsside, ville det i dag tilsvare en økning i skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien fra rundt 1 300 mrd. kroner til rundt 1 470 mrd. kroner.

Som det fremgår av figur 5.12, ligger anslagene for utviklingen i inndekningsbehovet i Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021* nokså nær anslagene i de to foregående meldingene. En viktig forskjell er likevel at meldingen fra



Figur 5.12 Anslag for inndekningsbehovet i offentlige finanser for perioden 2000–2060 gitt på ulike tidspunkter. Prosent av BNP Fastlands-Norge

Kilde: Finansdepartementet.

2013 anslo at inndekningsbehovet ville være negativt frem mot 2035. Det skyldes trolig at det den gangen var rom for en betydelig økning i bruken av fondsinntekter over budsjettet innenfor rammen gitt ved handlingsregelen for budsjettpolitikken. Den økte innfasingen innebar at det ville vært mulig å redusere skattene uten å kutte i velferdsordningene, eller å øke utgiftene uten å øke skattene. Ser vi på den faktiske utviklingen, er det økte handlingsrommet i hovedsak blitt brukt til å øke utgiftene, selv om skatter og avgifter ble redusert med rundt 20 mrd. kroner fra 2013 til 2017. Figuren illustrerer at man også i de to første perspektivmeldingene anslo at det budsjettmessig ville være noen behagelige år, med rom for økte utgifter eller lavere skatter, før behovet for innstramminger meldte seg med full tyngde. Slik er det ikke lenger.

Ved sammenligning av de ulike banene i figuren må en ta hensyn til at anslaget for forventet realavkastning av fondet ble redusert fra 4 pst. til 3 pst. med virkning fra og med budsjettet for 2018. Anslaget for forventet avkastning i kroner for året 2018 var likevel om lag det samme i 2017 som i 2013. Det skyldes at anslaget for fondskapitalen for året 2018 var økt med om lag 30 pst. fra våren 2013 til våren 2017. En betydelig del av oppgangen i fondsverdien skyldtes at kronkursen var svakere i 2017 (og i 2020) enn lagt til grunn i 2013. Denne svekkelsen påvirker ikke den internasjo-

nale kjøpekraften av fondet, men representerer en omfordeling av kjøpekraft fra privat til offentlig sektor i Norge.²⁰ Ytterligere nedgang i fondets langsiktige realavkastning vil øke inndekningsbehovet for offentlig forvaltning. En eventuell styrking av kronkursen igjen vil trekke i samme retning.

De siste 20 årene har oljeinntektene gitt Norge rom for en gradvis styrking av offentlige budsjettets inntektsside med 300 mrd. kroner, målt i dagens kjøpekraft. Dette har åpnet for betydelig oppgang i utgiftene på nye og gamle områder. Samtidig er skattenivået blitt noe redusert. Nå er Norge i ferd med å bli mer som andre land. Innfasingen av oljeinntekter går mot slutten. Deretter må det strammes gradvis, men vedvarende, inn i eksisterende velferdsordninger, og/eller skattenivået må gradvis opp fra vel 43 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i 2018 til over 48 pst. i 2060. Til sammenligning hadde Danmark og Sverige et skattenivå på rundt 44 pst. i 2018. Frankrikes skattenivå på nærmere 47 pst. i 2018 er 12 prosentenheter over gjennomsnittet for OECD-området og det høyeste blant de vel 100 landene som OECD oppgir tall for.²¹

²⁰ Omfordelingseffekten gjør seg gjeldende inntil kronesvekkelsen eventuelt veltes over i høyere priser og lønninger innenlands.

Hvis eksisterende norske velferdsordninger skal utvides, eller nye introduseres uten at en kutter i de gamle, må skattenivået ytterligere opp, med de negative effekter dette kan ha på sysselsetting, investeringer og verdiskaping i privat sektor. Tidligere perspektivmeldinger peker på supplementer eller alternativer til økte skatter og kutt i velferdsordninger. Det har blitt pekt på økt bruk av egenandeler, mer effektiv bruk av ressurser i offentlig forvaltning og tiltak for økt arbeidsinnsats, samt at uttaket fra fondet over tid holdes innenfor rammen av forventet avkastning. Dette innebærer at uttaket fra fondet i normale tider bør ligge lavere enn avkastningsbanen skulle tilsi, for å kompensere for meruttaket under denne og eventuelt kommende krisetider. Utfordringene vil øke ytterligere, dersom det skulle vise seg at 3 pst. er et for optimistisk anslag for avkastningen av fondet i årene fremover.

5.10 Statlige fondsinvesteringer i Norge

Nye investeringsmuligheter i Statens pensjonsfond Norge

Folketrygdfondet ble opprettet i 1967 for å forvalte overskuddet i folketrygden. Ambisjonene om å bygge opp og øremerke midler i fondet i folketrygden ble raskt forlatt til fordel for et system med løpende finansiering av offentlige utgifter i folketrygden. I 2008 ble Folketrygdfondet omgjort til et særlovselskap som forvalter Statens pensjonsfond Norge (SPN). Verdien av SPN var 292,2 mrd. kroner ved utgangen av 2020. Grunnkapitalen i fondet stammer i hovedsak fra overskudd i trygderegnskapene i perioden fra 1967 til 1979. Folketrygdfondet forvalter midlene i eget navn og innenfor rammene i et mandat fastsatt av Finansdepartementet. Avkastningen av investeringene overføres ikke til statskassen, men legges løpende til kapitalen i fondet.

SPN inngår sammen med Statens pensjonsfond utland i overbygningen Statens pensjonsfond. SPN har en tydelig finansiell målsetting om å oppnå høyest mulig avkastning med en akseptabel risiko. Innenfor denne rammen skal fondet forvaltes ansvarlig.

Investeringsstrategien for SPN støtter opp under den finansielle målsettingen, er bredt foran-

kret og bidrar til å skjerme fondet fra å bli et virkemiddel for å nå andre mål. Det er bred enighet om at Statens pensjonsfond ikke er et politisk virkemiddel for å nå slike mål. Et viktig utgangspunkt for strategien for Statens pensjonsfond er at den samlede risikoen kan reduseres ved å spre investeringene bredt på mange enkeltelskaper og obligasjonslån. Referanseindeksen er satt sammen med sikte på at den skal kunne følges tett og til lave kostnader. SPN skal forvaltes ansvarlig, men er ikke et instrument for å fremme statens investeringer i fornybar energi.

Finansdepartementet vurderte i 2016 om det skulle åpnes for investeringer i unotert eiendom og infrastruktur i SPN på generelt grunnlag, se Meld. St. 23 (2015–2016) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2015*. Vurderingen tok utgangspunkt i en ekspertrapport om eiendoms- og infrastrukturinvesteringer i SPU (Van Nieuwerburgh, Stanton og de Bever, 2015). Etter en samlet vurdering la departementet den gang opp til ikke å åpne for unoterte investeringer i SPN. I vurderingen ble det blant annet vist til en gjennomgang av finanslitteraturen som viste at det er usikkert om brede investeringer i unoterte markeder vil bidra til økt diversifisering eller høyere forventet avkastning. Det ble også pekt på at det er usikkert om Folketrygdfondet har naturlige fortrinn eller vil kunne opparbeide seg fortrinn i markedene for unotert eiendom og infrastruktur.

Finansdepartementet har ikke tidligere vurdert investeringer i grønn infrastruktur i SPN særskilt. I 2019 vurderte derimot departementet investeringer i unotert infrastruktur for fornybar energi innenfor miljømandatene i SPU, med krav til åpenhet, avkastning og risiko som for øvrige investeringer, se Meld. St. 20 (2018–2019) *Statens pensjonsfond 2019*. Departementets vurdering var at bankens forslag til tilnærming, sammen med bankens opparbeidede kunnskap og erfaring fra investeringer i unotert eiendom, talte for at det var forsvarlig å åpne opp for unotert infrastruktur for fornybar energi innenfor et egnet rammeverk.

Bakgrunnen for vurderingen var blant annet data og vurderinger av markedet for unotert infrastruktur for fornybar energi fra Norges Bank og konsultantselskapet McKinsey & Company. Vurderingene viste at markedet for slik infrastruktur er i endring. Statlig subsidiering har fått mindre betydning for lønnsomheten, og stadig flere prosjekter er lønnsomme uten subsidier. Utviklingen innebærer noe lavere regulatorisk og politisk risiko. Samtidig forventes det at betydelige beløp skal investeres fremover, noe som kan gjøre mar-

²¹ Tallene for andre land er hentet fra OECDs Revenue Statistics. OECD gir også tall for Norge inklusive olje- og utenriks sjøfart. Dette gir et skattenivå på i underkant av 40 pst. regnet mot BNP i alt.

kedet interessant for institusjonelle investorer som SPU.

Stortinget sluttet seg til Finansdepartementets vurdering om å åpne for at SPU kan investere i unotert infrastruktur for fornybar energi, se Innst. 344 S (2018–2019). Investeringene skal skje innenfor rammen av fondets miljørelaterte mandater, og mandatenes øvre ramme ble økt til 120 mrd. kroner.

Finansdepartementet har ikke tidligere vurdert investeringer i aktive eierfond i SPN særskilt. Det er derimot naturlig å se hen til departementets vurdering i 2018 av om det burde åpnes for slike investeringer i SPU, se Meld. St. 13 (2017–2018) *Statens pensjonsfond 2018*. Departementet la den gang opp til ikke å åpne for slike investeringer, og trakk særlig frem at investeringer i unoterte aksjer vil utfordre sentrale kjennetegn ved dagens forvaltningsmodell, som lave forvaltningskostnader, en indekxnær tilnærming og stor grad av åpenhet. Høye kostnader innebærer at mye av verdiskapingen i aktive eierfond tilfaller eierfondenes forvaltere. Forvaltningen av SPU er indekxnær og innebærer at fondet skiller seg fra andre investorer ved at en hovedsakelig har valgt å ta systematisk risiko i noterte markeder, med et begrenset innslag av aktiv forvaltning. Flertallet i Mork-utvalget fremhevet dette som et argument for at risikotakingen i SPU kunne økes ved å heve aksjeandelen til 70 pst. Videre er det usikkert om det er mulig å oppnå samme åpenhet om investeringer i unoterte aksjer som for fondets øvrige investeringer. Åpenhet og demokratisk forankring innebærer også at SPUs omdømme er utsatt for ikke-finansiell risiko i større grad enn mange andre investorer.

Det er etablert flere offentlige virkemidler for å fremme investeringer i fornybar energi og klimateknologi. Det er derfor usikkert i hvilken grad det er behov for ytterligere kapital i dette markedet. Støtteordninger og programmer for forskning og utvikling er etablert blant annet gjennom Innovasjon Norge, Norges Forskningsråd og Gassnova. Enova gir tilskudd til energisparing og fornybar energi. Offentlige investeringer i fornybar energi skjer blant annet via Investinor, Norfund og flere internasjonale investeringsbanker som Norge medfinansierer. Med etableringen av Nysnø (tidligere Fornybar AS) i 2017, har staten i tillegg lagt til rette for betydelige investeringer i klimagassreduserende teknologi, både direkte i enkelt-selskaper og gjennom fondskonstruksjoner. Nysnø ble høsten 2019 tilført ytterligere 700 mill. kroner til slike investeringer – en nær dobling av fondets kapital. Ut fra de samme hensyn som lå til

grunn for beslutningene rundt SPUs mandat i 2019 ser utvalget det som naturlig at det foretas en løpende vurdering av om også Folketrygdfondet skal kunne investere i unotert infrastruktur innenfor et egnet rammeverk. De hensyn som ble vektlagt ved vurderingen i 2016 må fortsatt være tungtveiende. Eventuelle endringer må ikke rokke ved fondets målsetting om å oppnå høyest mulig avkastning med en akseptabel risiko.

Vurdere å slå sammen Folketrygdfondet og Argentum

Argentum Fondsinvesteringer AS er en heleid statlig kapitalforvalter som investerer primært i aktive eierfond i Norge og Nord-Europa. Selskapet ble etablert i 2001 og forvaltet ved utgangen av 2019 investeringer til en samlet anslått markedsverdi på 8,3 mrd. kroner.

Argentum inngår i Nærings- og fiskeridepartementets virkemiddelapparat. Statens begrunnelse for eierskapet i selskapet er å opprettholde et betydelig investeringsselskap rettet mot aktive eierfond, med hovedkontorfunksjoner i Norge. Statens mål som eier er høyest mulig avkastning over tid. I tillegg til statlig kapital, forvalter Argentum også kapital på vegne av andre investorer. Staten har ikke tilført selskapet kapital siden 2009.

En sammenslåing av Folketrygdfondet og Argentum kan i prinsippet skape et bredere forvaltningsmiljø, sikre fortsatt god avkastning på statens egenkapitalinvesteringer innenlands og samtidig styrke det norske egenkapitalmiljøet. Ved å inkludere investeringer gjennom fond-i-fond, ville det også bli mulig for staten å eksponere seg mot mindre aktører i samspill med privat kapital. Dette kan være med på å støtte mindre selskaper i en tidlig fase, der risikoen og avkastningsforventningene er høyere.

Samtidig er det viktige forskjeller i målsettingen for hhv. Folketrygdfondets og Argentums oppdrag. SPN er ikke et virkemiddel for å nå andre, politiske målsettinger. En ren virksomhetsoverdragelse eller sammenslåing av to institusjoner med ulike formål, kan derfor medføre betydelige utfordringer og fremstår i seg selv uhensiktsmessig. I tråd med vurderingen av unoterte investeringer i eiendom og infrastruktur i SPN i 2016, nevnt i forrige kapittel, vil en eventuell innlemmelse av porteføljen i Argentum i SPN, eller et valg av Folketrygdfondet som forvalter, trolig kreve betydelig kompetanseoppbygging i selskapet.

Det er også uklart i hvilken grad det er behov for økte, statlige investeringer i dette markedet, gitt nye tiltak de siste årene. Staten har allerede

en betydelig eksponering mot mindre selskaper, også i samspill med privat kapital. Det finnes en rekke statlige virkemidler rettet mot bedrifter i tidlig fase, herunder såkornfond, tilskudd til pre-såkornfond, etablerertilskudd, statlige investeringsselskap (Investinor, Nysnø AS), inkubatorer, støtte til demonstrasjonsprosjekter mv. Siden 2013 har bevilgningene til ordninger rettet mot gründere og innovasjon økt betraktelig. Risikokapitalmarkedet er svært syklisk i sin natur, og gjennom 2020 var det høy aktivitet i det noterte egenkapitalmarkedet. Veksten var særlig stor i nysnoteringer på vekstfokuserede markeds plasser med forenklet dokumentasjon i Norge og Sverige, og rettet seg i større grad enn før mot selskap i en tidligere fase av sin utvikling. Utvalget har imidlertid notert seg flere innspill som understreker behovet for ikke bare å tiltrekke seg kapital, men å bygge opp kompetente forvaltningsmiljøer. Det ser ut til å være denne effekten, ut over stabil kapitaltilgang til risikoutsatte prosjekter på sikt, som kan ha behov for ytterligere stimulans.

Deloitte foretok i 2019 på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet en gjennomgang av det offentliges næringsrettede virkemiddelapparat (Deloitte, 2019). I rapporten fra Deloitte fremkommer det blant annet at om lag 20 ulike institusjoner har ansvaret for oppfølging av ulike næringspolitiske tiltak. To av disse er senere slått sammen, Eksportkreditt og Giek. I tillegg kommer ordninger og institusjoner i regi av fylkeskommunene og kommunene.

Etter utvalgets syn viser rapporten fra Deloitte at statens virkemiddelapparat er komplekst og lite koordinert. Kompleksiteten fører til at transaksjonskostnadene blir høye. Dagens ordninger synes ikke å oppfylle kravene om å være effektivt, treffsikkert, enkelt og byråkratisk.

Utvalget støtter ambisjonen om koordinering, effektivisering og forenkling av de mange næringsrettede tiltakene i regi av offentlige myndigheter. Rapporten til Deloitte ser ut til å legge et godt grunnlag for dette arbeidet. I prioriteringen fremover må det være særlig oppmerksomhet rundt behovet for kapitaloppbygging i lønnsom næringsvirksomhet der egenkapitalen er blitt vasket vekk av pandemien.

5.11 Skattesystemets rolle og utforming i lys av pandemien

Skattesystemets fremste oppgave er å skaffe inntekter til fellesskapet. Skattesystemet spiller også en viktig rolle under kriser ved å åpne for automa-

tisk stabilisering. Skattesystemets evne til å levere på sine hovedoppgaver avhenger av regelverkets utforming og skattemyndighetenes kontrollmuligheter, i tillegg til underliggende samfunnsforhold som demografi, alderssammensetning, realøkonomiske forhold og den økonomiske organiseringen. Unntak og særordninger i skattesystemet svekker systemets evne til å levere på sine overordnede oppgaver, og til å bidra med automatisk stabilisering i en krisesituasjon.

De fleste skatter og avgifter medfører en samfunnsøkonomisk kostnad, fordi de kan påvirke arbeidstilbud, forbruk, sparing, risikotaking og investeringer på uheldige måter. Skatte- og avgiftssystemet bør utformes slik at disse skadevirkningene blir så små som mulig, gitt at en også ivaretar andre viktige mål, herunder for inntektsfordelingen. Et skattesystem som bidrar til god ressursutnyttelse, høy sysselsetting og omfordeling, er viktig for å redusere flere av de strukturelle problemene som norsk økonomi delvis har stått i før pandemien, og som har forsterket seg under pandemien. Det gjelder blant annet lav arbeidsdeltakelse, lav produktivitetsvekst og behovet for nye arbeidsplasser og andre skatteinntekter når aktiviteten fra petroleumsvirksomheten blir mindre.

Generelt om skattesystemets rolle og utforming

Skattesystemet blir gjerne tillagt tre hovedoppgaver, se blant annet NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*:

- Skatter og avgifter gir det offentlige inntekter til å finansiere egen virksomhet og ulike overføringer. I Norge er nivået på offentlige utgifter høyt, noe som krever betydelige skatte- og avgiftsinntekter.
- I samspill med offentlige utgifter og overføringer kan skattesystemet påvirke fordelingen av inntekt og formue mellom personer. Progressiv personbeskatning kan gi et betydelig bidrag til omfordeling.
- Noen skatter og avgifter benyttes også for å korrigere markedssvikt og fremme en mer effektiv ressursbruk. Riktig innrettede miljøavgifter er et eksempel på beskatning som bidrar til en mer effektiv ressursbruk.

Skatter og avgifter påvirker atferden til aktørene i økonomien. Det vanlige er at skatter og avgifter fører til atferdsendringer som ikke er ønsket, og som reduserer verdiskaping og velferd. Norske skatter og avgifter kan blant annet påvirke konkurransekraften til norske bedrifter, og hvor

attraktivt det er for investorer å investere i Norge. I enkelte tilfeller, slik som når miljøavgifter fører til lavere forurensning, bidrar imidlertid atferdsendringer til økt verdiskaping og velferd. Skattesystemet bidrar dessuten til automatisk stabilisering av økonomien fordi innbetalingen av skatt går opp i gode tider og ned i dårlige tider, se nærmere omtale under.

For å sikre et tilstrekkelig nivå på inntektene med minst mulig skadevirkninger på økonomien må skatte- og avgiftssystemet innrettes på en mest mulig effektiv måte. Med bakgrunn i grunnleggende økonomisk teori er det trukket opp tre enkle retningslinjer for utformingen av skatte- og avgiftssystemet:

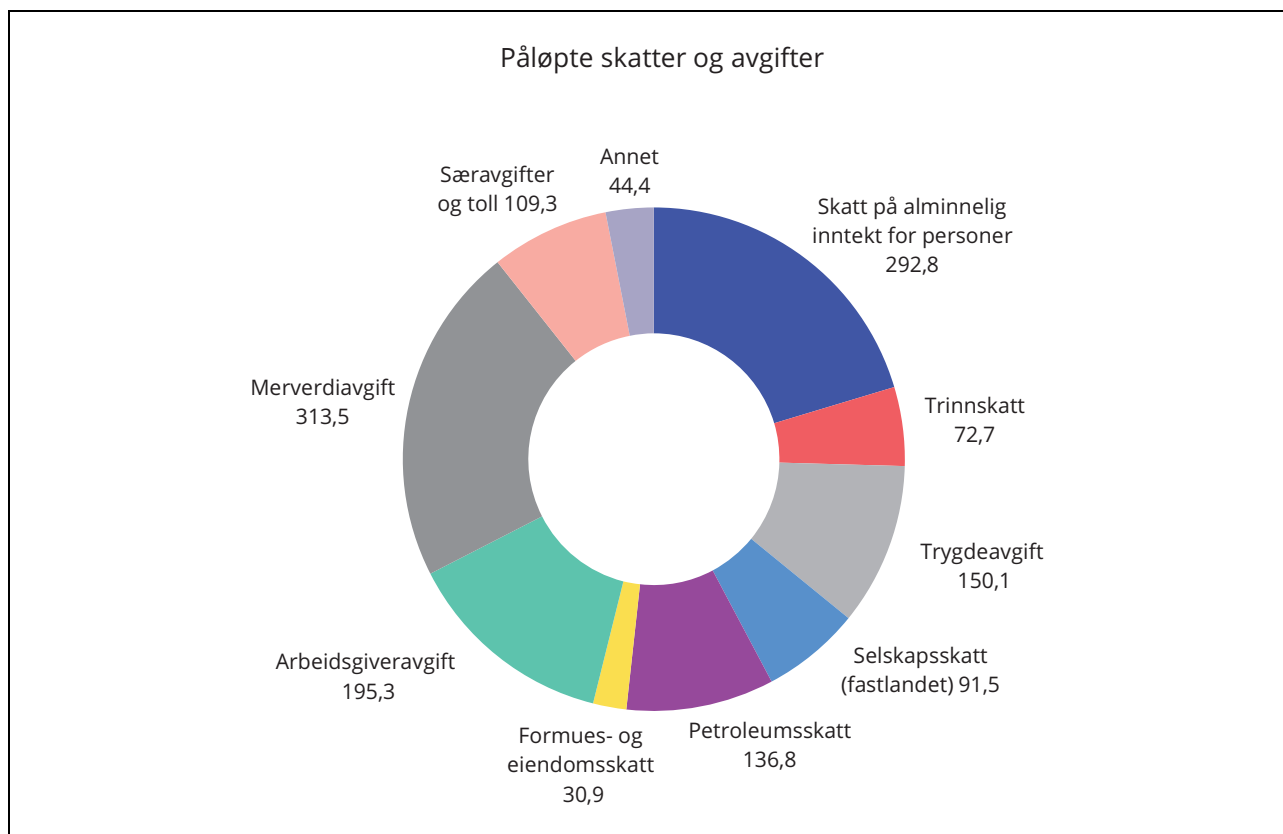
- Først benyttes markedskorrigerende skatter, først og fremst fordi det bidrar til mer effektiv ressursbruk. Et eksempel på dette er CO₂-avgiften som gjør at forurenser tar hensyn til kostnaden ved å slippe ut CO₂.
- Deretter benyttes nøytrale skatter så langt det er mulig. Grunnrenteskatter er eksempler på skatter som kan utformes nøytralt.
- Til slutt brukes vridende skatter for å oppnå det ønskede nivået på skatteinntektene og på inntektsfordelingen. Dette kan være inntektskatt på arbeid og selskaper.

I praksis kommer en ikke utenom vridende skatter for å dekke finansieringsbehovet til det offentlige og for å oppnå den ønskede omfordelingen av inntekter. Ved utformingen av vridende skatter er det isolert sett ønskelig at det samlede effektivitetstapet blir så lavt som mulig.

De ulike skatteartene som inngår i skattesystemet, kan deles inn i direkte skatter, som utskrives direkte på borgerne etter skatteevne, og indirekte skatter, som utskrives på handlinger eller lignende. Direkte skatter omfatter blant annet inntektsskatt for personer og bedrifter, arbeidsgiveravgift, formuesskatt og eiendomsskatt. Indirekte skatter omfatter merverdiavgift, særavgifter og toll. Figur 5.13 viser anslag for samlede skatter og avgifter til stat, fylker og kommuner for 2019. Som figuren viser, kommer de største skatteinntektene fra skatt på alminnelig inntekt for personer, merverdiavgift og arbeidsgiveravgift.

Skattesystemets rolle på kort sikt under pandemien

Pandemien har ført til et kraftig tilbakeslag i norsk og internasjonal økonomi, og finanspolitikken er brukt til å dempe tilbakeslaget. Skattesystemet spiller her en viktig rolle ved å åpne for



Figur 5.13 Påløpte skatter og avgifter til stat, fylker og kommuner. Anslag for 2019. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

automatisk stabilisering av økonomien. Slik stabilisering fordrer at skatter og avgifter i størst mulig grad er basert på inntekter og utgifter som varierer i takt med konjunktursvingninger i økonomien. Da vil skattesystemet ta inn mindre penger til staten når omsetning og inntekter svikter. Omvendt trekker skattesystemet inn mer penger når økonomien igjen bedres. Automatisk stabilisering innebærer at slike svingninger i statens inntekter og utgifter tillates å slå ut i overskuddet på statsbudsjettet, og ikke møtes med tilsvarende nedgang i utgiftene i en lavkonjunktur eller økning i utgiftene i en høykonjunktur. For eksempel innebærer oppgangen i overskuddet i en høykonjunktur at det trekkes inn kjøpekraft, noe som bidrar til å motvirke de forholdene som trekker aktivitetsnivået i økonomien opp. På tilsvarende måte vil redusert overskudd i en lavkonjunktur i noen grad motvirke de forholdene som trekker aktivitetsnivået i økonomien ned.

Brede skattegrunnlag som reflekterer den økonomiske aktiviteten uten uthulende særordninger, bidrar til at skattesystemet fungerer best mulig som automatisk stabilisator. Dette kan ha vært medvirkende til at Norge klarte seg bedre enn andre land gjennom finanskrisen i 2009, se blant annet NOU 2011: 1 *Bedre rustet mot finanskriser*. De automatiske stabilisatorene har igjen vist seg viktig under virusutbruddet.

De økonomiske tiltakene rettet mot bedrifter og næringsliv har hatt som hovedmål å dekke kostnader og bedre likviditeten i perioden med inntektsbortfall under pandemien. På kort sikt er skattetilbud først og fremst egnet til å avhjelpe eventuelle likviditetsutfordringer. Da er skatteutsettelse, spesielt av forskuddsskatter, mest treffsikkert. Mens personer og bedrifter kan få vanskeligheter med kreditttilgangen i en pandemisituasjon, er statens evne til å finansiere likviditet god og rentene lave. En bør derimot være forsiktig med å gi skattesystemet en aktiv rolle i stabiliseringspolitikken. Her har skattesystemet klare begrensninger. Skatte- og avgiftsreduksjoner, for eksempel midlertidig reduserte satser, kan isolert sett bidra til økt etterspørsel og aktivitet, men under en pandemi er det lite formålstjenlig å stimulere aktivitet som bør være lav av smittevern hensyn.

Stabilitet og forutsigbarhet i skattepolitikken er dessuten i seg selv viktig for at det skal være attraktivt å investere i Norge. Behovet for stabilitet i en ellers usikker tid gjør at skattesystemet er mindre egnet til kortsiktige tiltak, enten det er for å støtte utsatt virksomhet eller omfordele kostnadene ved pandemien. Skattereduksjoner vil bli

svært kostbare. Lettelsene er avhengig av en viss omsetning eller aktivitet. Det er dessuten usikkert hvor raskt og sterkt ulike skatteendringer vil slå gjennom i økonomien. Det blir dermed vanskelig å dosere virkemidlene riktig, og treffsikkerheten kan bli svak. Midlertidige skattelettelse og særordninger kan være vanskelige å reversere og innebærer dermed en risiko for varige svekkelser i skattegrunnlagene.

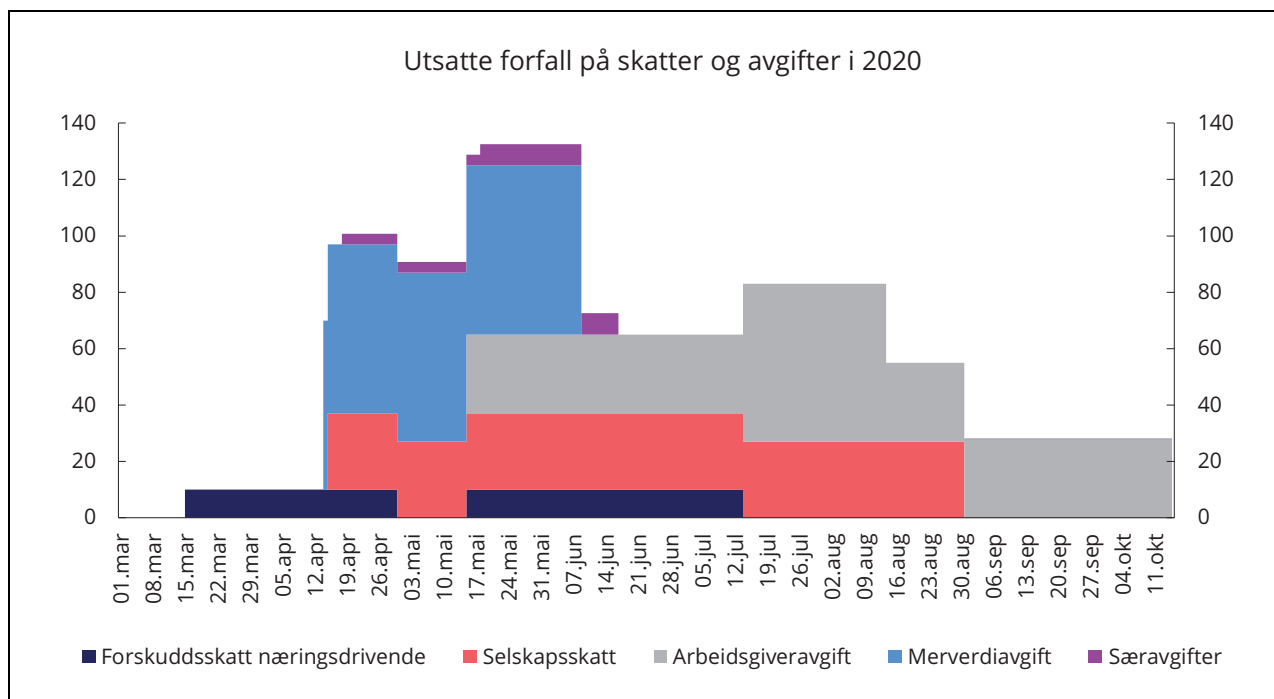
Norske myndigheter har gjennomført omfattende midlertidige tiltak i skatte- og avgiftssystemet under pandemien, blant annet begrunnet av at krisen i mange bedrifter ble utløst av tiltak myndighetene i Norge og andre land påla. For raskt å bedre likviditeten i bedriftene ble innbetalingsfrister for en rekke skatter og avgifter utsatt i den første tiden etter virusutbruddet. Likviditetseffekten av utsettelsene var på det høyeste i månedsskiftet mai/juni 2020, der de i sum utgjorde om lag 133 mrd. kroner, se figur 5.14. I tillegg innførte regjeringen en midlertidig ordning med betalingsutsettelse av de fleste skatte- og avgiftskrav. Det er stor risiko for at ikke-levedyktige bedrifter holdes kunstig i live når skattemyndighetene ikke driver ordinær innkreving. Det vil hindre omstilling. Skattemyndighetene bør så snart behovet for å tilføre likviditet avtar, komme tilbake til ordinær innkreving. I tillegg vil også staten miste prioritet ved konkurs for visse skatte- og avgiftskrav ved langvarige utsettelse.

Som del av tiltakspakkene i forbindelse med virusutbruddet har det også blitt gjennomført skatteendringer som ikke er i tråd med prinsippene for et effektivt skattesystem. Eksempler på slike endringer er raskere avskrivninger enn økonomisk verdifall i form av startavskrivninger, skattelettelse rettet mot enkeltsektorer og lavere merverdiavgift på enkelte varer og tjenester. For å unngå at slike ordninger bidrar til å svekke økonomiens langsiktige vekstevne er det avgjørende at de begrenses i tid. Et effektivt skattesystem gjør staten, husholdningene og bedriftene bedre i stand til å møte kommende kriser.

Langsiktige utfordringer i skattesystemet

Skattesystemets evne til å levere på sine hovedoppgaver avhenger av regelverkets utforming og skattemyndighetenes kontrollmuligheter, i tillegg til underliggende samfunnsforhold som demografi, alderssammensetning, realøkonomiske forhold og den økonomiske organiseringen.

I årene fremover vil det bli mer utfordrende å utforme bærekraftige budsjetter. Dette skyldes dels at utgiftene til en del viktige formål vil øke, og



Figur 5.14 Utsatte forfall på skatter og avgifter i 2020. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet.

dels at skattegrunnlagene svekkes, primært som følge av en aldrende befolkning. Globale trender som større økonomisk integrering og økt mobilitet for mange virksomheter svekker også grunnlagene. Svekkelse av skattegrunnlag og aldrende befolkning er elementer som også kan bidra til å redusere skattesystemets omfordelende effekt og øke inntektsulikheten. Disse forholdene er nøye belyst blant annet i Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*. Nedgangskonjunktoren har bidratt til å forsterke noen av de langsiktige utfordringene i skattesystemet. Utvalget peker under på noen sentrale utviklingstrekk og egenskaper ved skattesystemet som kan skape utfordringer for norsk økonomi på veien tilbake fra pandemien.

a. Lavere arbeidsdeltakelse og aldring av befolkningen

Over halvparten av de samlede skatte- og avgiftsinntektene fra fastlandsøkonomien kommer fra skatt på arbeidsinntekt. Skatt på arbeidsinntekt fører til at gevinstene ved å arbeide blir mindre. Det svekker arbeidstilbudet. Skatt på arbeidsinntekt kan også påvirke lønnsomheten ved aktivitet som skaper arbeidsplasser. De siste årene har sysselsettingen i Norge jevnt over vært høy og arbeidsledigheten lav. Samtidig har andelen som står utenfor arbeidslivet som følge av sykdom eller

nedsatt arbeidsevne økt. Unge har hatt en særlig urovekkende utvikling for deltakelse i arbeidsmarkedet, blant annet har andelen under 30 år som mottar uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger økt med over 50 pst. i perioden 2000–2019.

Nedstengningen av samfunnet under pandemien har ført til en massiv økning i andelen ledige. Permitteringer og oppsigelser under virusutbruddet har hatt en tydelig skjev sosial profil, og personer med lav utdanning og lav inntekt er overrepresentert blant de som er blitt arbeidsledige. Risikoen for at disse arbeidstakerne mister fotfestet i arbeidsmarkedet som følge av permittering er også større enn for personer med høyere utdanning og høyere inntekt.

Tiltak for økt arbeidstilbud og effektiv utnyttelse av arbeidskraften er viktige, særlig i møte med en aldrende befolkning. Pandemien, og den medfølgende sysselsettingsreduksjonen (særlig blant utsatte grupper), har gjort det enda mer prekært å legge til rette for et effektivt arbeidsmarked. Å redusere skattesatser for arbeidsinntekt vil isolert sett kunne styrke sysselsettingen ved at det blir mer lønnsomt å arbeide og å igangsette ny aktivitet som gir flere arbeidsplasser. Den samlede sysselsettingseffekten avhenger imidlertid av hvordan skattereduksjonene finansieres og responsen i lønnsdannelsen.

I likhet med mange land møter Norge utfordringer som følge av en stadig aldrende befolk-

ning. I Norge betaler pensjonister og mottakere av enkelte trygdeytelser mindre skatt enn lønns- og arbeidstakere med samme inntekt. For 2020 er de samlede skattefordelene for pensjonister (skatteutgiften) anslått til om lag 25,5 mrd. kroner. Økningen i antall pensjonister relativt til resten av befolkningen tilsier isolert sett at skatteutgiften om lag vil dobles frem mot 2060. Økningen i skatteutgiften kommer i tillegg til at utgiftene til alderspensjon øker. Pensjonsreformen, herunder innføringen av levealdersjustering, gir imidlertid lavere pensjon etter skatt for gitt avgangsalder og bidrar således til at økningen i utgiftene til alderspensjon blir mindre enn den ville vært uten reformen. Samtidig stimulerer reformen yrkesaktive til å stå lenger i arbeid.

b. Uthuling av skattegrunnlagene

Særordninger og særskilte unntak i skattesystemet bidrar til å uthule skattegrunnlaget og reduserer eller utsetter de offentlige inntektene. Skatteutgifter er en økonomisk fordel som enkelte skattytere eller virksomheter mottar som følge av lempeligere beskatning enn de generelle reglene tilsier. Det norske skattesystemet bygger på prinsippet om at alle inntekter og verdier skal beskattes og at skattegrunnlaget skal tilsvare de reelle underliggende størrelsene. Erfaringsmessig er særordninger i skattesystemet svært vanskelige å reversere, mens utgiftssiden av budsjettene erfaringsvis er mer utsatt for jevnlig prøving.

Særordninger og særskilte unntak i skattesystemet reduserer ikke bare de offentlige inntektene, men kan også bidra til å svekke skattesystemets omfordelende effekt. For at skattesystemet skal ha den ønskede omfordelende virkningen, er det avgjørende at det ikke finnes for mange muligheter til tilpasninger og skatteplanlegging. Det er som regel høyinntektsgrupper som har størst fordel av, og som erfaringsmessig har best kunnskap og ressurser til å drive, slik skatteplanlegging.

Før skattereformen 1992 var bedrifts- og kapitalbeskatningen kjennetegnet av en rekke særordninger som favoriserte bestemte investeringer og næringer. Disse gjorde at en del produksjonsressurser ble brukt på områder der de kastet lite av seg. Med skattereformen i 1992 ble systemet lagt vesentlig om og tuftet på noen grunnleggende prinsipper og retningslinjer. Dette ga blant annet utslag i høyere avkastning på realkapitalen og en markant økning i skatteinntektene fra selskap som andel av bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge. Over de siste 10–15 årene har det imidler-

tid kommet flere nye unntak og særordninger, spesielt innenfor bedrifts- og kapitalbeskatningen og avgiftssystemet. Selv om begrunnelsen for nye og utvidede fradragssystemer, som for eksempel insentivordningen for investeringer i oppstartsbedrifter, økte avskrivninger eller gunstige fradrag for FoU-kostnader, isolert sett kan være gode, bidrar de til å vri investeringene og svekke skattesystemet evne til å stabilisere økonomien.

Også i forbindelse med virusutbruddet har det blitt innført flere ordninger for skatteutsettelse og midlertidige skattereduksjoner. Slike særordninger kan forbedre bedriftenes likviditet og soliditet, men på sikt også bidra til at ressurser ikke nødvendigvis kanaliseres dit de kaster mest av seg. Det er allerede tydelig at innføring av særordninger for enkelte næringer skaper press for å innføre lignende skattelettelse for andre næringer. Som et minimum er det viktig at skattebaserte ordninger for å lette på bedriftenes likviditet er begrenset i tid, slik at de ikke fører til en varig svekkelse og uthuling av skattegrunnlagene.

Særordninger i krisetider skaper også utfordringer for den grunnleggende stabiliteten i skattesystemet. Forutsigbarhet og stabilitet er en nødvendig forutsetning for næringer med tunge investeringsbeslutninger. Hvis man justerer selve skattesystemet på grunn av brå prisfall eller inntektsbortfall, øker naturlig nok sannsynligheten for at man i fremtiden kan få tilsvarende justeringer som følge av brå prisøkninger eller inntektsøkninger.

c. En mer globalisert og digital økonomi

Globalisering bidrar også til å legge press på skattegrunnlagene. Den økonomiske integrasjonen og investeringer over landegrensene har økt, og skattenes innvirkning på bedriftenes investeringer, finansiering og eierskap har endret seg. Store multinasjonale konsern står for en stadig større andel av den globale produksjonen, og det er i mange tilfeller svært vanskelig å fastslå hvor verdiskapingen skjer. Handlingsrommet for skattetilpasning over landegrensene, både lovlige og ulovlige, har blitt større, og mye tyder på at skattyterne utnytter mulighetene i større grad nå enn tidligere.

Som hovedregel skal selskapsoverskudd beskattes i det landet hvor verdiskapingen skjer, definert ved fysisk tilstedeværelse. Økt integrasjon, fremvekst av store multinasjonale selskaper, mer mobile skattegrunnlag, økt digitalisering og en stadig større bruk av immaterielle eiendeler i produksjonen gjør at det ofte er svært krevende å

fastslå hvor verdiskapingen skjer. Dette gjør det relativt enkelt for multinasjonale selskaper å plassere overskudd i land med lav skatt. Nye markeder og nye forretningsmodeller faller ikke nødvendigvis inn i etablerte økonomiske konsepter og prinsipper som har ligget til grunn for regulering og skattlegging av økonomisk virksomhet. Sammen gjør globalisering og digitalisering det vanskeligere å skattlegge grensekryssende økonomisk aktivitet.

Utfordringene kan grovt sett deles inn i to kategorier. Den ene er utfordringer knyttet til selskapers tilpasninger og utnyttelse av internasjonale skatteregler. Den andre er utfordringer knyttet til skattekonkurransen mellom land hvor reduksjoner i selskapsskatten brukes som en konkurranseparameter for å tiltrekke seg investeringer og arbeidsplasser. Internasjonal skatteplanlegging, der virksomheter organiserer seg i komplekse strukturer for å minimere skattebyrden, består gjerne i å utnytte forskjeller i skattesystemer og annen regulering mellom land.

Skattekonkurransen om å tiltrekke seg skattegrunnlag i form av overskudd, kapital og virksomheter har ført til at de formelle selskapsskattesatsene er redusert kraftig. Samtidig er grunnlagene utvidet slik at de effektive skattesatsene i gjennomsnitt har vært relativt stabile. Skatteinntektene fra selskapene samlet sett har heller ikke gått ned innenfor OECD-området. Derimot er det store variasjoner i effektive skattesatser mellom land, mellom selskap og mellom type eierskap. Enkelte land tilstrekker seg bestemte typer virksomhet ved å tilby særlig gunstige skatteregler for eksempel for patenter og immaterielle rettigheter. Dette anses som skadelig skattekonkurransen som vrir konkurransen mellom bedrifter. Dette gir flernasjonale konsern en konkurransefordel på bekostning av rent nasjonale selskap.

Retten til å skattlegge selskaper bygger i dag på hvor selskapet har fysisk tilstedeværelse, i form av forretningslokaler, produksjonsutstyr, ansatte og lignende. Digitalisering har gjort det enklere for et selskap å selge direkte til kunder i et annet land uten å etablere seg fysisk i landet. Etter gjeldende internasjonale skatteregler er slik fysisk tilstedeværelse sentralt for å avgjøre hvilke land som kan skattlegge et utenlandsk selskap med aktivitet i flere land. Det betyr at hvis et utenlandsk selskap selger varer og tjenester til forbrukere i Norge uten at selskapet er fysisk etablert her, vil selskapet normalt ikke være skattepliktig til Norge.

På oppdrag av G20 arbeider OECDs *Inclusive Framework on BEPS*, bestående av 139 land, med

et nytt rammeverk for internasjonale skatteregler. Dette rammeverket er dels basert på å flytte mer av beskatningsretten fra produksjonslandene til markedslandene, og dels å sikre en minimumsbeskatning av grenseoverskridende betalingsstrømmer. Utfordringene med å skattlegge bedrifter er problemstillinger som mange land står overfor, og som krever internasjonale løsninger. Internasjonalt skattesamarbeid har i de senere årene gitt betydelige resultater. Det har blant annet ført til omfattende informasjonsdeling mellom land. Med en godt digitalisert skatteetat bør Norge ha gode forutsetninger for å delta aktivt i videreutviklingen av dette samarbeidet.

d. Utfordringer i selskaps- og kapitalbeskatningen

I selskaps- og kapitalbeskatningen er det lagt vekt på å utforme skattene slik at ressursene utnyttes mest mulig effektivt. Et godt utformet skattesystem tilpasset internasjonale rammebetingelser støtter opp under verdiskaping i privat sektor. Likebehandling av investeringer sørger for at kapitalen investeres i prosjekter som kaster mest av seg for samfunnet. Så lenge avkastningen før skatt for et investeringsobjekt gir et godt bilde på den samfunnsøkonomiske avkastningen, bør skattesystemet behandle investeringsobjekter likt. Et unntak fra dette er grunnrente fra for eksempel utnyttelsen av naturressurser, som isolert sett kan skattlegges uten at det vil påvirke investeringsaktiviteten.

Selv om det skulle foreligge positive eller negative eksterne virkninger av en bestemt investering, vil det oftest ikke være kapitalbruken som sådan som skaper disse. Problemet med eksterne virkninger bør derfor løses gjennom spesielle skatter på skadelig aktivitet (for eksempel miljøavgifter) eller subsidier til kollektive goder (for eksempel forskning og utvikling), og ikke gjennom selskaps- og kapitalbeskatningen. Det generelle utgangspunktet bør være at kapitalavkastning skattlegges mest mulig likt, uavhengig av hva slags kapital eller næring det investeres i. Det er også et mål at skattleggingen i liten grad påvirker skattyternes valg av finansieringsmåte eller ulike måter å organisere virksomheten på.

Den norske selskaps- og kapitalbeskatningen består av skatt på selskapenes overskudd, skatt på personlige kapitalinntekter, herunder utbytte-skatt, og skatt på kapitalbeholdning. Skatt på kapitalbeholdning består av ulike skatteformer, blant annet formuesskatt, eiendomsskatt og dokumentavgift.

Høy kapitalmobilitet over landegrensene innebærer at det er krevende å holde den ordinære *selskapsskatten* på et vesentlig høyere nivå enn andre land. En høyere skattesats på selskapsoverskudd i Norge kan føre til at investorer heller plasserer sine investeringer i andre land med lavere skatteinivå. Det kan også gjøre det mer lønnsomt for multinasjonale selskap å plassere fradrag i Norge og trekke overskudd ut av Norge, slik at skatteinntektene reduseres. Overskuddsflytting kan gi flernasjonale selskap en konkurransefordel sammenlignet med nasjonale selskap som ikke har slike tilpasningsmuligheter.

Skatteutvalget anbefalte i NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi* flere tiltak for en mer effektiv selskapsbeskatning. Utvalget foreslo blant annet å redusere selskapsskatten til 20 pst. og innføre tiltak mot overskuddsflytting. Siden Skatteutvalget la frem sine anbefalinger, er selskapsskattesatsen redusert fra 28 pst. i 2013 til 22 pst. fra og med 2019. Skatteutvalget viste til internasjonal forskningslitteratur og egne beregninger og påpekte at lavere selskapsskattesatser gjør flere investeringsprosjekter lønnsomme, og fører dermed til at det investeres mer. Utvalget viste til at økte investeringer fører til økt produktivitet til arbeidskraften, noe som igjen kan gi høyere reallønninger.

En utfordring med selskapsskatten er at den isolert sett *favoriserer gjeldsfinansiering* fremfor egenkapitalfinansiering. Kostnaden ved å finansiere investeringene med gjeld (renter) er fradragsberettiget i selskapene, mens kostnaden ved å finansiere investeringene med egenkapital (alternativkostnaden ved å binde egenkapital) ikke kan fradragføres. Det gjør at selskapsskatten isolert sett øker avkastningskravet før selskapsskatt for investeringer som finansieres med egenkapital. Samtidig kan rentefradraget føre til at selskapsskatten, isolert sett, reduserer kapitalkostnaden for investeringer som finansieres med gjeld.

Skattleggingen av gjeld og egenkapital på investors hånd kan i utgangspunktet også påvirke kapitalkostnaden. Tanken bak skattereformen i 1992 var at den skattemessige favoriseringen av gjeld på selskapsnivå ble motsvart av at renteinntekter ble beskattet på investornivå, slik at dette ble nøytralt når man så selskap og investor samlet. For en åpen økonomi med frie kapitalbevegelser kan man imidlertid i mange tilfeller legge til grunn at den marginale investors krav til avkastning etter selskapsskatt er gitt i det internasjonale kapitalmarkedet, både for gjeld og egenkapital. Under slike forutsetninger er investerings- og sparebeslutninger separert, og beskatningen av nor-

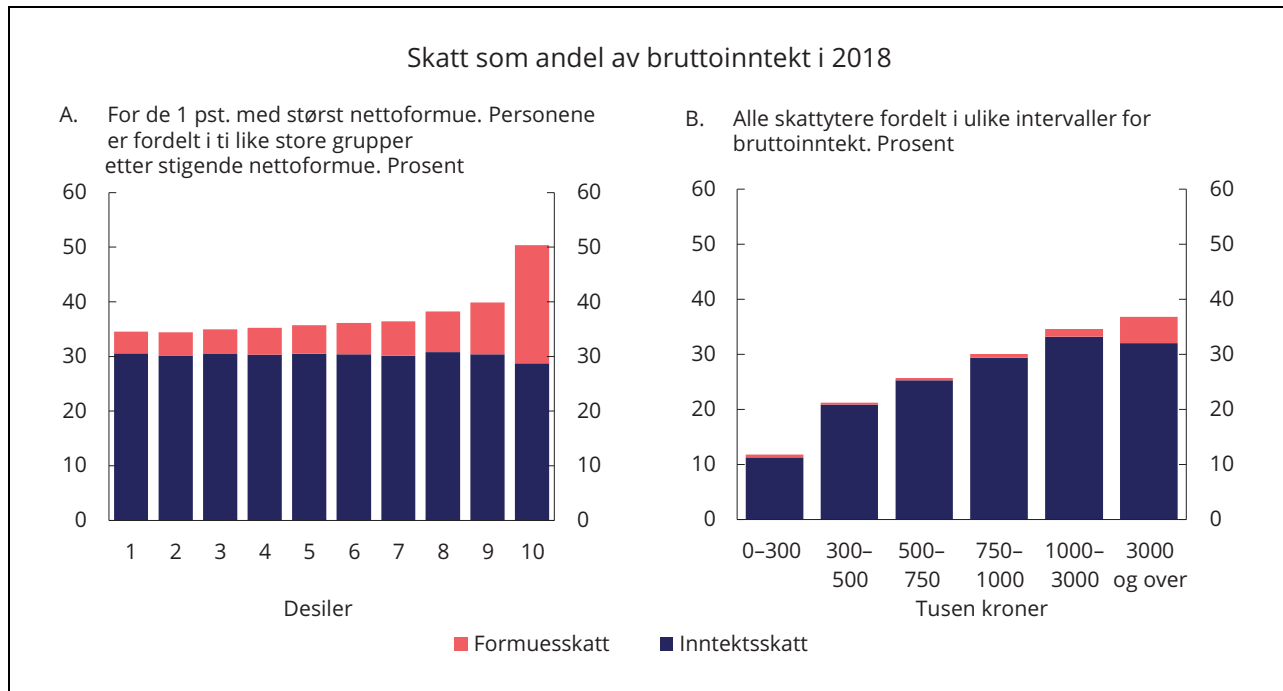
ske personlige skattytere påvirker ikke selskape-nes finansieringskostnader. Da kan man anta at selskapsskatten har størst innvirkning på kapitalkostnaden, og at skattleggingen hos den enkelte investor ikke har like stor betydning.

Formuesskatten er en mye omdiskutert skatteform. Personlige skattytere betalte formuesskatt på 0,85 pst. av skattepliktig nettoformue, det vil si bruttoformue fratrukket gjeld, over et bunnfradrag på 1,5 mill. kroner i 2020. Ektefeller får et felles bunnfradrag på 3 mill. kroner. Etter at Frankrike har avskaffet formuesskatten, er Norge, Sveits og Spania de eneste landene i OECD som har formuesskatt (OECD, 2018). Den samlede skatten på kapitalbeholdning ligger under gjennomsnittet i OECD. Skatt på eiendom, formue og arv som andel av samlet skatteinntekt er 3 pst. i Norge mot 5,6 pst. i OECD. At samlet skatt på kapitalbeholdning er lavere enn i mange andre land, skyldes blant annet at Norge ikke har skatt på arv og lav løpende beskatning av eiendom.

En viktig begrunnelse for formuesskatten er at den fører til at skattesystemet for personer samlet sett virker mer progressivt enn ved inntektsbeskatning alene. Dette er illustrert i figur 5.15. Et viktig element i det norske skattesystemet er at man betaler skatt etter evne. Formuesskatten bidrar til inntektsutjevning, men i noen grad også til utjevning av formue. I Norge er husholdningenes formuer vesentlig skjeve fordelt enn inntektene. I 2018 eide de 10 pst. med høyest beregnet formue 52,9 pst. av husholdningenes samlede bruttoformue. I 2019 var denne andelen økt til 53,5 pst. De to nederste formuesdesilene hadde negativ beregnet nettoformue i 2019 (SSB, 2021).

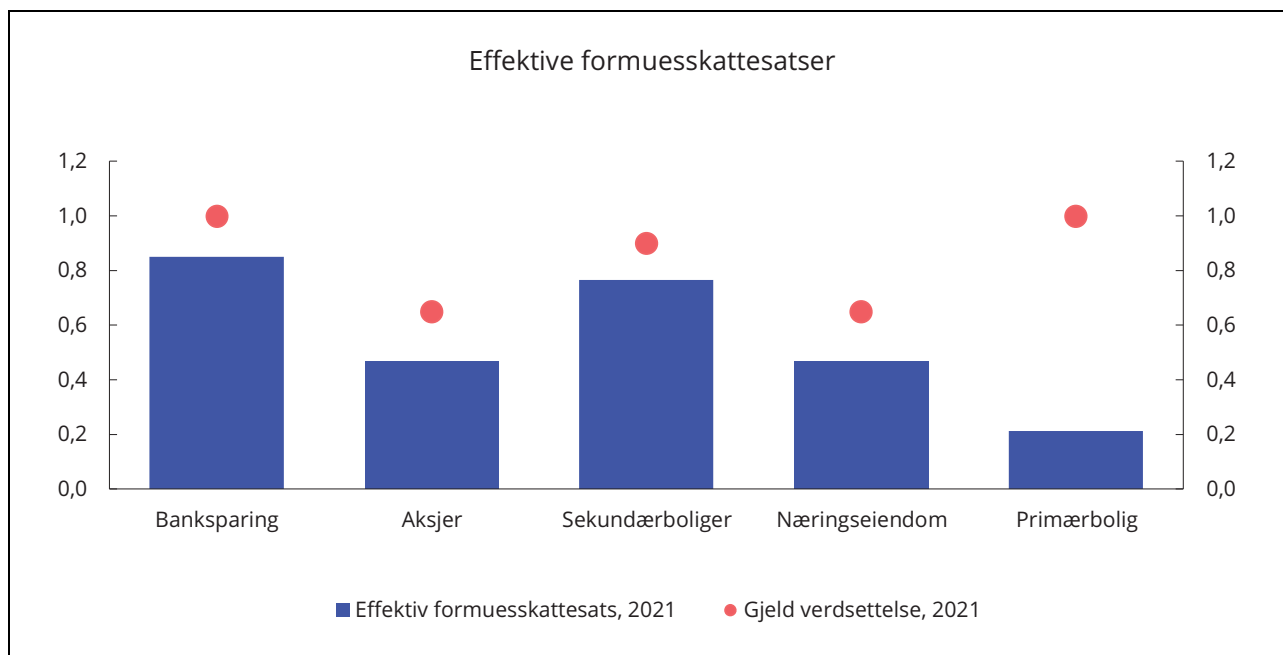
Det er også et argument for formuesskatt at den kan avlaste bruken av andre, mer vridende skatter og avgifter, se blant annet Agenda (2016). I NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi* ble det pekt på at lettelser i selskapsbeskatningen er et mer målrettet tiltak enn lettelser i formuesskatten, for å øke motivene til å investere i Norge og bidra til økt økonomisk vekst.

Flere formuesobjekter verdsettes til dels betydelig lavere enn omsetningsverdi, og verdsettelsen er ulik for ulike formuesobjekter. Den skjeve verdsettingen av ulike formuesobjekter vrir investeringene mot formuesobjekter med lav verdsettelse og reduserer den samlede avkastningen på sparingen. Dette er illustrert i figur 5.16. Den effektive formuesskattesatsen er nå lavest for primærbolig og hytter. Aksjer og driftsmidler, inkludert næringsseiendom, verdsettes nå lavere enn formue i form av banksparing eller investering i sekundærbolig.



Figur 5.15 Skatt som andel av bruttoinntekt i 2018. Prosent

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 5.16 Effektiv formuesskattesats for ulike formuesobjekter.¹ Prosent

¹ I figuren vises verdsettelsen av gjelden som tilordnes de ulike formuesobjektene som andel av markedsverdien.

Kilde: Finansdepartementet.

Utvalget har mottatt flere innspill fra ulike næringsaktører som har pekt på svakheter ved formuesskatten. Utvalget har også sett hen til rapporter om formuesskatten fra relevante aktører. Utvalget vil peke på at flere av disse forholdene bør undersøkes nærmere empirisk. Blant forholdene som trekkes frem, er at formuesskatten sammen med inntektsskatt kan gi en svært høy effektiv marginal skattesats på sparing, noe som svekker insentivene til å spare. Denne effekten forsterkes med lavere rentenivå. Formuesskatten kan videre gi likviditetsproblemer, og påvirke

dene som trekkes frem, er at formuesskatten sammen med inntektsskatt kan gi en svært høy effektiv marginal skattesats på sparing, noe som svekker insentivene til å spare. Denne effekten forsterkes med lavere rentenivå. Formuesskatten kan videre gi likviditetsproblemer, og påvirke

bedriftenes investeringer i retning av å sikre en kontantstrøm som kan betjene eiernes behov for årlige utbytter for å betjene formuesskatt og medfølgende utbytteskatt. Formuesskatten kan påvirke avkastningskravet på investeringer foretatt av norske eiere, og kan gjøre at kapital reallokeres mot investeringer med lavere formuesskattegrunnlag. Gjems-Onstad (2020) argumenterer for at gründere vil flytte ut som følge av formuesskatten.

Formuesskatten skaper en forskjell i avkastningen etter skatt på investeringer i norske bedrifter for en norsk og en utenlandsk investor. Dette gjør at norske investorer sitter igjen med lavere avkastning enn utenlandske investorer, alt annet likt. Forutsatt ensartet verdsetting påvirker imidlertid ikke dette norske investorers insentiver til å selge seg ut av selskapet, for eksempel til en utenlandsk investor. Det skyldes at også den norske investorens alternative plasseringer blir formuesbeskattet på linje med den aktuelle plasseringen. Med ulik verdsettelse kan det gis insentiver til salg hvis det finnes alternative plasseringer som er lavere verdsatt enn den aktuelle plasseringen.

Parallelt med pandemien har forhold i det internasjonale kapitalmarkedet økt oppmerksomheten om nasjonalt eierskap, spesielt i strategisk eller sikkerhetsmessig viktige næringer. For at en bedriftsinvestering skal ha like stor nominell verdi for en norsk investor som for en utenlandsk, må den norske investoren ha et lavere avkastningskrav etter skatt. Den norske skatten på eieruttak, som summen av formuesskatt og utbytteskatt, økte ifølge beregninger fra NyAnalyse fra om lag 3,1 mrd. kroner i 2005 til om lag 32 mrd. kroner i 2019. I samme periode ble selskapsskattesatsen satt ned. Fra 2008 til 2018 økte andelen av bedrifter som er utenlandsk eid (hvor utlendinger har minst 50 pst. eierskap) i alle bedriftskategorier etter størrelse, målt ved antall ansatte. Veksten var spesielt stor blant de større bedriftene med mer enn 250 ansatte, der eierandelen økte fra 39 pst. til 45 pst. i dette tiåret. Utviklingstrekkene kan skyldes flere realøkonomiske, regulatoriske og skattemessige forhold. En høyere norsk eierskatt enn i andre land kan gjøre det vanskelig for vekstbedrifter med lave faktiske inntekter, men med høy forventet verdi, å vokse seg store med norske eiere. Det er uklart hvor omfattende dette problemet er, og det bør gjennomføres empiriske studier for å undersøke dette nærmere.

Fordeling

Skattesystemet er et sentralt verktøy for omfordeling. Skattesystemets utforming påvirker fordelin-

gen av inntekt og formue både direkte ved at personskatten er progressivt utformet, og indirekte via systemets innvirkning på insentivene til å jobbe. Skattesystemet gir dessuten et substansielt finansieringsbidrag til overføringer og offentlige tjenester som også virker utjevne. I Norge reduserer skatter og overføringer inntektsulikheten, målt ved Gini-koeffisienten, med i overkant av 40 pst. Dette bidraget har vært forholdsvis stabilt over tid. Offentlige tjenester er på sin side anslått å redusere ulikheten med ytterligere 20 pst.

Flere forhold kan svekke skattesystemets bidrag til omfordeling. Uthuling av skattegrunnlagene reduserer skattesystemets evne til å omfordele. Også demografiske utviklingstrekk, som en aldrende befolkning og økt innvandring, kan medføre høyere ulikhet i tiden fremover. De økonomiske virkningene av pandemien har hatt en tydelig skjev sosial profil, og personer med lav utdanning og lav inntekt er overrepresentert blant de som er blitt arbeidsledige. Et argument for formuesskatt er at den bidrar til utjevning også basert på formuesulikhet, som kan være en mer varig kilde til forskjeller enn inntektsulikheter.

Bedre utnyttelse av markedskorrigerende skatter og avgifter

I noen tilfeller kan skatter og avgifter føre til bedre bruk av samfunnets ressurser. I slike tilfeller er intensjonen at skatten skal påvirke atferden i en ønsket retning for samfunnet. En del aktiviteter påfører samfunnet kostnader uten at de som er ansvarlig for aktivitetene, må betale for ulempen de påfører andre. Et eksempel på dette er forurensende utslipp, der forurenser som regel ikke har noe økonomisk insentiv til å ta hensyn til skaden som påføres miljøet. Denne differansen mellom samfunnsøkonomiske kostnader og privatøkonomiske kostnader kalles eksterne kostnader og er nærmere drøftet i kapittel 8.

Korrekt utformede miljøavgifter som tilsvarende marginale eksterne kostnadene, bidrar til en mer effektiv ressursbruk. På den måten vil markedsprisene på miljøskadelige aktiviteter samsvare med de reelle samfunnsøkonomiske kostnadene ved ressursbruken. Markedskorrigerende skatter styrer produsenter og forbrukere vekk fra helse- og miljøskadelige produkter og aktiviteter.

I Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030* har regjeringen varslet at avgiftene på ikke-kvotepiktige utslipp skal trappes opp til 2 000 kroner per tonn CO₂ i 2030. Utvalget vil peke på at det legges til rette for at man i tråd med internasjonale anbefalinger kan gjennomføre en grønn

skatteveksling. Det innebærer å bruke de økte inntektene fra årlig opptrapping av klimaavgifter til reduksjon av skatter med høy samfunnsøkonomisk kostnad, for eksempel skatt på arbeid. Det finnes også rom for å forbedre CO₂-avgiften. Ulike sektorer og ulike utslipp står overfor ulikt nivå på CO₂-avgiften. En mer ensartet CO₂-avgift vil bidra til en mer effektiv klimapolitikk.

Det er også rom for forbedringer for eksempel innenfor veibruksavgiften som bedre kan reflektere de eksterne kostnadene. Dagens veibruksavgift på drivstoff har to svakheter. For det første kan den ikke brukes til å prise eksterne kostnader ved bruk av elektriske kjøretøy. For det andre kan en drivstoffavgift ikke differensieres etter hvor og når kjøringen finner sted, og den er dermed heller ikke egnet til å fange opp variasjoner i eksterne kostnader etter tid og sted for kjøringen. Pandemien har synliggjort hvordan mye transportkapasitet er bygget opp for å håndtere en relativt kort rushtidstopp.

Særlig om tax free-ordningen

Reiserestriksjonene som er innført som følge av pandemien, har redusert nordmenns reiseaktivitet kraftig. Det er tilnærmet full stopp i tax free- og grensehandelen. Norske dagligvarebutikker og Vinmonopolet opplever betydelig økning i omsetningen, og statens avgiftsinntekter fra alkohol og tobakk har økt. Dette har økt oppmerksomheten om omfanget av tax free- og grensehandelen.

Tax free-ordningen undergraver det norske avgiftssystemet og den norske alkohol- og tobakkspolitikken, øker tilgjengeligheten og forbruket av alkohol og tobakk, og utfordrer Vinmonopolets stilling. Ordningen gir et provenytnap på om lag 2 mrd. kroner årlig. Ordningen har uheldige klima- og miljøeffekter, ved at den bidrar til lavere billettpriser, slik at flytrafikk og utslipp er høyere enn de ellers ville vært. Dette taler for å utvikle tax free-ordningen.

Uvikling av tax free-ordningen kan kombineres med reduksjon av avgiftene på grensehandelsutsatte varer. En betydelig andel av varene som i dag kjøpes avgiftsfritt på tax free, antas å bli solgt avgiftslagt i Norge dersom tax free-ordningen avvikles. Uvikling av tax free-ordningen vil dermed kunne gi et mer effektivt og rettferdig avgiftssystem for alkohol og tobakk og redusert handelslekkasje, uten at det samlede avgiftsnivået går ned og uten at alkohol- og tobakksforbruket øker.

Samtidig har nedgangen i flytrafikken vesentlig rammet inntektene i Avinor, som under pande-

mien er avhengig av store statlige tilskudd. Det er derfor et godt tidspunkt for en samlet omlegging som kan innebære at taxfree-ordningen avvikles. En avvikling må følges av en ny finansieringsmodell for Avinor som ikke avhenger av salg av avgiftsfri alkohol og tobakk på norske flyplasser. Dersom pandemien medfører en varig reduksjon i utenlandstrafikken, er det også uklart om dagens modell vil være økonomisk bærekraftig. Uvikling av tax free-ordningen vil også redusere inntektene til de private lufthavnene i Norge, som da må finne alternative finansieringskilder.

Utvalget tilrår at tax free-ordningen avvikles.

Utvalgets vurderinger og forslag

Et mål må være å komme gjennom krisen med fortsatt effektive og bærekraftige offentlige ordninger og gode rammebetingelser for privat virksomhet og omstilling. Det gjelder også skattesystemet. En må unngå at krisetiltak varig svekker skattegrunnlagene og skattesystemets evne til å skaffe inntekter til fellesskapet og skattesystemets bidrag til inntektsutjevning. Når en høy andel av verdiskapingen trekkes inn i skatt, må skattesystemet legge til rette for best mulig ressursutnyttelse og høyest mulig sysselsetting og verdiskaping.

Prinsippene for et velfungerende skattesystem er de samme både i gode og dårlige tider, og prinsippene fra de seneste skattereformene bør derfor videreføres. Retningslinjene går i hovedsak ut på å utnytte gode skattegrunnlag og sikre at grunnlagene fanger opp faktisk økonomisk aktivitet. Det gjør det mulig å holde lavere skattesatser og på den måten begrense de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning. Det betyr også at en må unngå uthuling av skattegrunnlagene gjennom svakt begrunnede fradragsordninger, som også kan redusere skattesystemets evne til effektiv omfordeling. Videre bør det være størst mulig skatte- og avgiftsmessig likebehandling av ulike næringer, investeringer, organisasjonsformer, varer og tjenester.

Dersom skattelettelse vurderes for å stimulere til økonomisk vekst og lette omstilling når smittevernstiltakene løses opp, bør eventuelle lettelse i så fall være i samsvar med prinsippene for et godt skattesystem. Dersom avgiftene på klimautslipp og miljøskadelig aktivitet økes og nye skattegrunnlag utnyttes bedre, kan det åpne for reduksjon i skatter som har store negative vridningseffekter. Lavere skatt kan stimulere til økt verdiskaping gjennom å styrke insentivene til investeringer og sysselsetting. Lavere skatt på

inntekt vil kunne bidra til å få flere i arbeid, og dersom reduksjonen gjøres størst for lave inntekter, kan det samtidig bidra til økonomisk utjevning, både direkte og ved å styrke insentivene til å jobbe. Det er imidlertid ikke gitt at skattelette vil være det mest effektive tiltaket for å fremme vekst og omstilling.

Som utvalget også har pekt på i sine foreløpige rapporter til Nasjonalbudsjettet 2021 og Perspektivmeldingen 2021, bør skattelettelse rettet mot enkelt næringer eller bestemte organisasjonstyper derimot generelt unngås. Det gjelder særlig dersom den aktuelle næringen står overfor utfordringer som delvis er av langsiktig og strukturell karakter. Skattefavourisering av enkelt næringer vil hindre nødvendig omstilling. Selv om pandemien har rammet næringer skjev, er skattesystemet likevel ikke målrettet for å motvirke virkninger av nedgang i etterspørsel, produksjon og sysselsetting. Det er heller ikke gitt at fremtidig vekst i investeringer og arbeidsplasser vil skje i de næringene som nå er rammet hardest.

Skattesystemet påvirker hvor raskt økonomien vender tilbake til en tilstand med høy sysselsetting og god ressursutnyttelse. Skattesystemet kan legge til rette for at ledige ressurser kanaliseres dit avkastningen og verdiskapingen er høyest. Det forutsetter at skattesystemet er basert på prinsipper for å fremme verdiskaping. Prinsippene fra skatthereformen i 1992 og etterfølgende skatteomlegginger bør videreføres. Det tilsier at skattesystemet bør basere seg på brede grunnlag, lave satser og likebehandling av næringer, finansieringsformer og organisasjonsformer. Skatte- og avgiftsregler som uthuler skattegrunnlag over tid, bør unngås.

Noen utviklingstrekk kan svekke skattegrunnlagene. Blant annet blir det samlede skattegrunnlaget av lønn og pensjon gradvis svekket som følge av aldringen av befolkningen. Manglende integrering øker de offentlige utgiftene og svekker skattegrunnlaget. Videre er selskapskattegrunnlaget under press som følge av økt mobilitet og digitalisering.

Utvalget vil tilrå at man, på bakgrunn av erfaringene fra pandemien og utviklingstrekk i norsk og internasjonal økonomi de siste årene, bør foreta en helhetlig gjennomgang av skattesystemet. Dette gjøres best gjennom et eget utvalg som skal vurdere sider ved skattesystemet som kan justeres for å styrke produktivitetsveksten og konkurransekraften, samtidig som fordelingshensyn og hensynet til naturens bærekraft ivaretas. Et slikt skatteutvalg bør særlig se nærmere på blant annet følgende problemstillinger:

Eksisterende skattegrunnlag bør utnyttes bedre.
Det er en rekke unntak fra skatteplikt og fradragsordninger som uthuler skattegrunnlagene og som gjør at vi må ha høyere skattesatser enn vi ellers kunne hatt. Et eksempel på dette er merverdiavgiften. Reduserte satser, unntak og fritak skaper vridninger, reduserer statens inntekter og øker de administrative kostnadene for de næringsdrivende og for Skatteetaten. Et utvalg har i NOU 2019: 11 *Enklere merverdiavgift med én sats* foreslått at dagens reduserte satser og fritak avvikles, og at det innføres en felles merverdiavgiftssats.

Et annet eksempel er at særlige skatteregler fører til at pensjonister og mottakere av enkelte trygdeytelser betaler mindre skatt enn lønnstakere. Det blir færre yrkesaktive per pensjonist i årene fremover. Når andelen pensjonister øker, vil også den samlede skattefordelen til pensjonister øke.

Nye og gode skattegrunnlag bør tas i bruk.
Norsk økonomi har flere skattegrunnlag som kan tas i bruk. Det gjelder blant annet beskatning av bolig og grunnrentenæringer. Bedre utnyttelse av skattegrunnlagene kan redusere behovet for andre mer skadelige skatter og styrke skattesystemets omfordelingsevne. Innenfor boligbeskatning er det en lang rekke elementer som bidrar til at skattlegging av egen bolig er gunstig, selv om Norge til forskjell fra enkelte andre land med høyere løpende boligbeskatning utligner full merverdiavgift på nybygg og renovasjon av bygninger. Merverdiavgiften på nybygging og rehabilitering av boliger i Norge utgjør en femtedel av byggekostnadene i Norge, mens rehabilitering har redusert merverdiavgift på 5,5 pst. til 10,0 pst. i Frankrike, og bygging av nye boliger er helt fritatt for merverdiavgift i Storbritannia. Samtidig beskattes ikke gevinst (verdistigning) på egen bolig i Norge, gitt tilstrekkelig eiertid, utover den løpende justeringen av formuesverdi og grunnlag for eiendomsskatt. Det er også et ubegrenset fradrag for gjeldsrenter i norske privatpersoners inntektsskatt, som er teoretisk ubegrunnet når inntekten fra egen bolig ikke beskattes. I en tid der den høye gjelden i norske husholdninger utgjør et destabiliserende element i norsk økonomi, bør slike ordninger være gjenstand for særlig oppmerksomhet. I tillegg bryter skattefrihet for utleie av deler av egen bolig med hovedregelen om at alle kapitalinntekter er skattepliktige.

I flere sektorer skapes det grunnrente (renprofitt). Provenyet fra nøytrale skatter kan bidra til å dempe behovet for andre vridende skatter, se blant annet NOU 2019: 16 *Skattlegging av vannkraftverk* og NOU 2019: 18 *Skattlegging av havbruksvirksomhet*. Skatten på kilder til stedbundne

renprofitter bør derfor opprettholdes. Norge har etablert grunnrentebeskatning i vannkraft og petroleum. I tillegg hentes det inn grunnrente ved auksjon av nye tillatelser blant annet i telesektoren og oppdrett. For oppdrett er det innført en produksjonsavgift til kommunene som omfatter både nye og gamle tillatelser. Innenfor fiskeri er det planlagt en produksjonsavgift for viltlevende marine ressurser fra 1. juli 2021. Det hentes imidlertid ikke inn grunnrente gjennom nøytral grunnrentebeskatning fra blant annet ikke-auksjonerte oppdrettskonsesjoner, fiskeri eller fordelen ved å bo på steder med gode offentlige velferds- eller kommunikasjonsstilbud. Også andre sektorer kan ha tildelte monopoler eller bruke fellesressurser som gir en renprofitt, og som ikke hentes inn gjennom auksjonsproveny eller lisensavgifter. Grunnrenteskatten for petroleumssektoren er heller ikke utformet nøytralt.

Samfunnsøkonomisk lønnsomme skatteomvekslinger bør gjennomføres. I tråd med prinsippene for et effektivt skattesystem er det flere skatteomvekslinger som kan bidra til å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning. For eksempel kan det gjennomføres en grønn skatteomveksling, der en øker avgiftene på utslipp samtidig som en reduserer skatter med høy samfunnsøkonomisk kostnad. Det kan bidra til et mer effektivt skattesystem. Omvekslingen må ta inn over seg at inntektene fra miljøavgiftene kan falle over tid når den miljøskadelige aktiviteten reduseres. Flere skatteomvekslinger kan også øke skattesystemets bidrag til omfordeling. Det bør tilstrebes en mer konsistent skattlegging av ødeleggelse av natur, miljø og klima. Det innebærer blant annet lik pris på CO₂-utslipp i hele ikke-kvotepliktig sektor. Det kan også innebære å innføre en naturavgift og en mer effektiv prising av vei- bruk, som tar hensyn til også kapasitetspress og lokale partikkelutslipp. Flere skatteomvekslinger kan bidra til en jevnere fordeling, også med hensyn til den sosiale eller distriktspolitiske effekten av mer konsistent bruk av miljøavgifter.

En mindre vridende kapitalbeskatning vil også bidra til å redusere de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning. Det kan for eksempel innebære en jevnere verdsettelse av ulike formuesobjekter. Gjeldsfavorisering av selskapsskatten kan føre til at det bygges opp for mye gjeld relativt til egenkapital i selskapssektoren. I tillegg kan det føre til at bedrifter og eiere har for små likvide, lavt forrentede, plasseringer som blant annet er viktig som en buffer mot fremtidige kriser.

I forbindelse med en skattereform bør det sees på om det er sider ved skattesystemet som gjør

norske bedrifter sårbare for oppkjøp. Mange land har lagt til rette for å utvikle nye næringer og vekstbedrifter med et betydelig sysselsetningspotensial med høyt lønnede jobber. Det bør være særlig oppmerksomhet om at norske oppstartsbedrifter har tilstrekkelige insentiver til å utvikle seg og forbli i Norge, for å sikre at verdiskaping og ringvirkninger av teknologi utviklet i Norge blir værende i Norge. Skatteforholdene for innvandret ekspertise bør være klare og legge til rette for at norske virksomheter enkelt kan hente inn spisskompetanse.

Andre land har søkt å imøtekomme risikoen ved nyetablering gjennom særskilte ordninger for opsjonsbeskatning eller risikokapitalordninger, noe som kan bryte med hovedprinsipper for skattleggingen nevnt over. Hvis pandemien endrer den effektive risikopremien hos dem som skal etablere ny virksomhet, kan ytterligere slike tiltak i andre land trekke nyetableringer og investeringer av risikokapital bort fra Norge. Opsjonsbeskatning er blant forholdene som bør vurderes i en skatteutredning.

Utviklingen av kapitalflyt over landegrensene er også blitt tydeliggjort under pandemien, der digitale forretningsmodeller er blitt viktigere og mer synliggjort. Så lenge vi mangler et system for riktig overskuddsbeskatning av internasjonale digitale selskaper, påføres lokalt næringsliv i Norge, som i flere andre land, en urimelig konkurranseulempe.

Omfattende endringer i kapitalbeskatningen kan ha store, og uønskede, fordelingsvirkninger. Dette må også være en del av den samlede vurderingen.

Fordelingsvirkningene kan både ha en sosial og en distriktspolitisk side, blant annet fordi annenhåndsmarkedet for investeringer i næringsvirksomhet kan være forskjellig mellom by og land. Hytteforbudet i pandemien satte søkelyset på at inntektssystemet for kommunene i dag ikke kompenserer for merkostnadene hyttekommuner har ved det lovmessig pålagte ansvar lokale helse- og sosialtjenester har for en hyttebefolkning som i økende grad bruker hytter en større del av året. I dag er bare igjen noe over hundre kommuner som skjermer innbyggerne fra eiendomsskatt.

Den utjevneende effekten av en formuesskatt, som nå bare betales av noe under 13 pst. av skattyterne, er uomtvistelig. Forskyvning mellom formuestyper vil påvirke fordelingen av skattebyrden mellom inntekts- og aldersklasser, og potensielt også geografisk. Når rentefallet også ser ut til å ha økt realverdiene av boliger og næringsformue, må fordelingseffekten av endringer vurderes nøye.

Grunnleggende skatteendringer må gjennomføres planlagt, varslet og over tid.

Kapittel 6

Arbeidsmarkedet

6.1 Koronakrisen setter dype spor i arbeidsmarkedet

Pandemien kan få langvarige konsekvenser for sysselsettingen

Etterspørselen etter arbeidskraft i norsk økonomi kan bli liggende lavt i en periode fremover. Det betyr lavere sysselsetting og høyere arbeidsledighet enn før krisen. For noen vil det innebære at de vil være uten arbeid i lang tid. Mange unge vil få en svært krevende start på sitt yrkesliv. Mobilisering av arbeidsledige og personer utenfor arbeidsstyrken frem mot 2025 vil kreve innsats på bred front: Stabiliseringspolitikken må legge til rette for økt etterspørsel etter arbeidskraft, og arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikken må bidra til at flere *kan jobbe, vil jobbe og får mulighet til å jobbe*, innenfor et seriøst arbeidsliv med ordnede lønns- og arbeidsvilkår.

Økt arbeidsledighet og flere permitterte

Innføringen av strenge smitteverntiltak i midten av mars 2020 bidro til en nær eksplosiv vekst i antall arbeidssøkere, i hovedsak i form av permitteringer. Selv om permitterte arbeidstakere fortsatt er i et arbeidsforhold, må de registrere seg som arbeidssøkere hos Nav for å kunne søke om dagpenger. Det førte til at den registrerte arbeidsledigheten steg til et historisk høyt nivå på over 10 pst. av arbeidsstyrken, se figur 6.1. I løpet av april i fjor begynte mange bedrifter å kalle permitterte tilbake. Antallet ledige gikk markert ned gjennom våren og sommeren, men begynte å ta seg noe opp igjen da smitteverntiltak ble strammet inn i fjor høst. Ifølge tall fra Nav var antallet helt ledige som andel av arbeidsstyrken 4,4 pst. per 16. februar 2021. Det er om lag 59 pst. lavere enn toppen i mars 2020, men 89 pst. høyere enn i februar 2020.

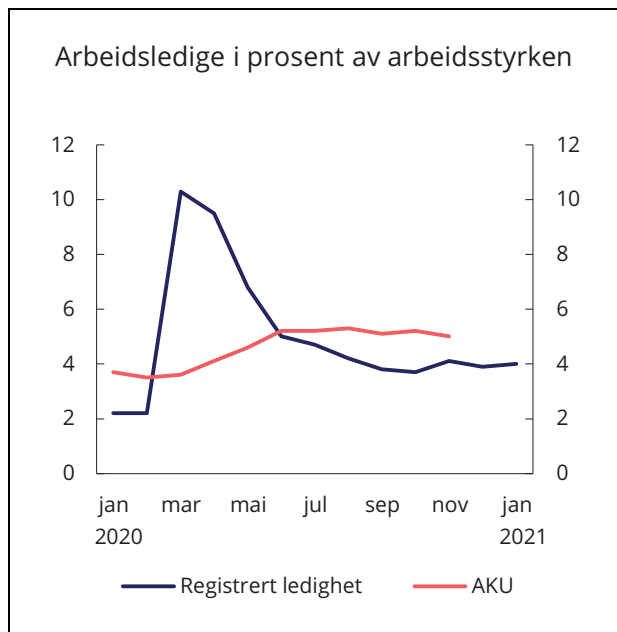
Næringene og de geografiske områdene som har vært hardest rammet av smitteverntiltak har opplevd den største oppgangen i ledighet. Per 16.

februar var andelen helt ledige høyest innen reiseliv og transport (12,9 pst. av arbeidsstyrken i bransjen), butikk- og salgsarbeid (6,9 pst.), kontorarbeid (5,6 pst.) og serviceyrker og annet arbeid (5,6 pst.). Andelene helt ledige var lavest innen undervisning (1,0 pst.), akademiske yrker (1,2 pst.) og helse, pleie og omsorg (1,2 pst.). Fordelt på fylker var andelen helt ledige høyest i Oslo (6,6 pst.) og Viken (5,1 pst.) og lavest i Nordland (2,8 pst.) og Troms og Finnmark (3,0 pst.).

Utslagene i arbeidsledigheten målt ved arbeidskraftundersøkelsen (AKU) var langt mer moderat i 2020 enn den registrerte ledigheten. Det skyldes at helt permitterte, som inngår i tallet på registrerte helt ledige fra første permitteringsdag, blir regnet som AKU-ledige først etter en sammenhengende permitteringsperiode på 90 dager. AKU-ledigheten ligger normalt noe høyere enn den registrerte ledigheten. Dette skyldes blant annet at AKU fanger opp arbeidsledige som ikke har krav på dagpenger og derfor har mindre insentiv til å registrere seg hos Nav. I takt med at antall permitterte har falt, ser det igjen ut til at AKU-ledigheten har stabilisert seg på et høyere nivå enn den registrerte ledigheten.

Lavere sysselsetting, men noe gjeninnhenting

Antall sysselsatte personer falt med 2,6 pst. fra 1. kvartal til 3. kvartal 2020, men steg med 0,7 pst. i 4. kvartal, ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall. For 2020 under ett falt sysselsettingen med 1,3 pst. Utførte timeverk falt kraftig i 1. og 2. kvartal med hhv. 2,0 pst. og 4,7 pst. men steg gjennom andre halvår. Samlet falt utførte timeverk med 2,2 pst. i 2020. Dette målet tar hensyn til både permitteringer og annet fravær fra arbeidsplassen. Veksten i andre halvår gjenspeiler at aktiviteten tok seg opp i siste del av året, blant annet ved at flere permitterte ble tatt tilbake i jobb. Fallet i timeverkene var størst innen forretningsmessig tjenesteyting og overnatting og servering. For disse næringene falt utførte timeverk med hhv. 11,2 pst. og 18,9 pst. i 2020. Nedgangen innen overnatting og



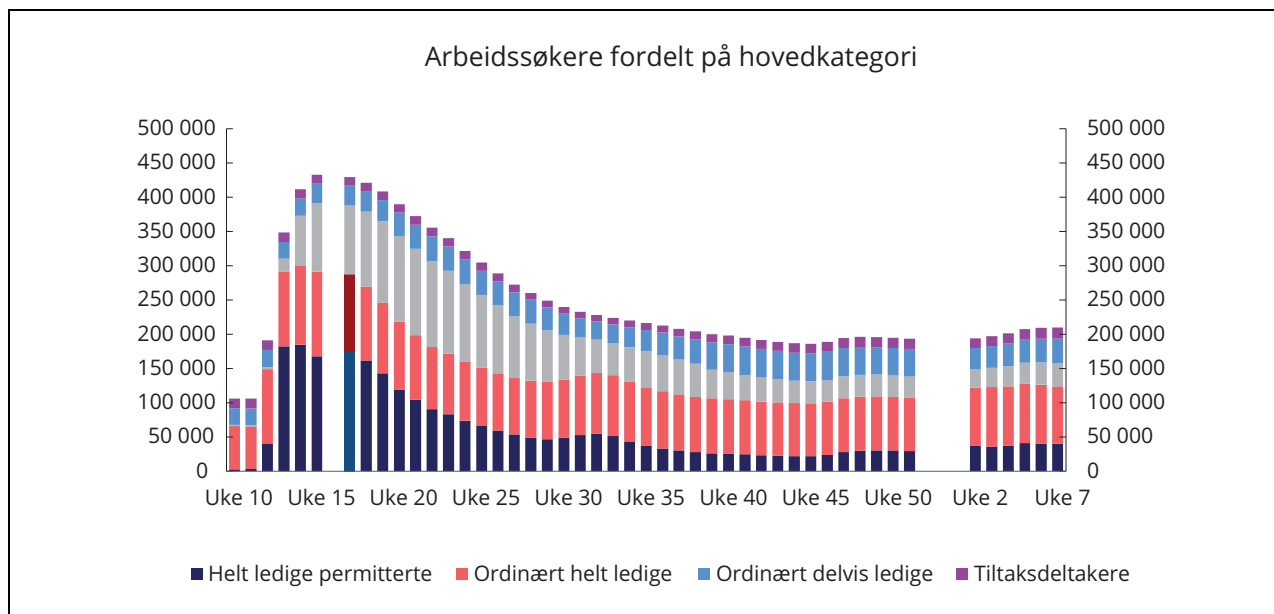
Figur 6.1 Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Nav.

servering var en direkte konsekvens av smitteverntiltakene. Forretningsmessig tjenesteyting omfatter flere støttefunksjoner til øvrig næringsliv, og arbeidskrafttjenester står for størstedelen av sysselsettingen. Nedgangen i timeverkene har sammenheng med at mange av disse tjenestene

ikke kan tilpasses hjemmekontor, samt at lavere aktivitet i andre næringer har redusert etterspørselen etter tjenester som fleksibel arbeidskraft og vektere (Statistisk sentralbyrå, 2020). Arbeidsgivere med behov for arbeidskraft vil også tilbakekalle permitterte ansatte før de leier inn fleksibel arbeidskraft.

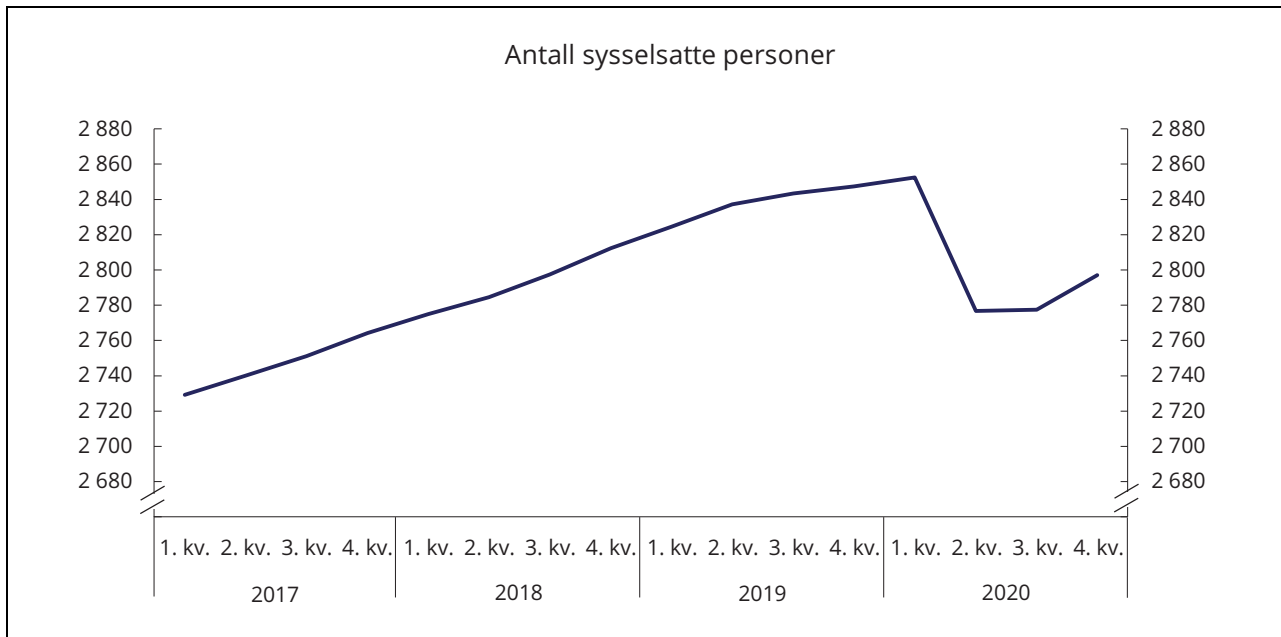
For å dempe de negative konsekvensene av pandemien, iverksatte regjeringen og Stortinget omfattende midlertidige økonomiske tiltak rettet mot næringslivet for å sikre inntekt for dem som ble rammet. Lønnsplikten i permitteringsordningen ble redusert fra 15 til 2 dager. I tillegg ble det gjort flere endringer i permitteringsregelverket og dagpengeordningen for å redusere inntektstapet som følge av permittering eller ordinær arbeidsledighet. Antallet lønnsplikt dager ble igjen hevet til 10 dager fra 1. september 2020. Dette ble gjort for å styrke insentivene til å beholde arbeidskraft i bedriftene i takt med økt økonomisk aktivitet. For å unngå at arbeidsledigheten festet seg på et høyt nivå, innførte regjeringen også en ny midlertidig lønnsstøtteordning for arbeidsgivere som tok permitterte tilbake i arbeid. For å få flere arbeidsledige raskere over i jobb og forhindre frafall fra arbeidslivet, ble omfanget av arbeidsmarkedstiltak økt. Innenfor det økte tiltaksnivået vil særlig utsatte grupper bli prioritert. Mulighetene for å kombinere utdanning og dagpenger er også utvidet.



Figur 6.2 Arbeidssøkere fordelt på hovedgrupper

Note: Det ble ikke publisert tall for uke 16 eller 52, 2020 eller uke 1, 2021.

Kilde: Nav.



Figur 6.3 Antall sysselsatte personer. Lønnstakere og selvstendige. Sesongkorrigerte kvartalstall. Personer i 1 000

Kilde: Nasjonalregnskapet, SSB.

Krisen har rammet med en usosial profil

Arbeidstakere med de laveste inntektene har vært mest utsatt for ledighet og permitteringer. Smitteverntiltakene rammet i særlig grad personrettet tjenesteyting, slik som overnattings- og serveringsvirksomhet, kunstnerisk virksomhet og underholdning. Det er bransjer med stort innslag av ufaglært arbeidskraft og relativt lave lønninger. Sysselsettingen i informasjonstjenester og i finans- og forsikringshjelpetjenester har derimot tatt seg markert opp. Detaljhandelen har hatt vekst i produksjonen under koronakrisen, men det har ikke kommet til uttrykk i flere sysselsatte. Videre har unge blitt mer berørt enn eldre, og innvandrere mer enn majoritetsbefolkningen.

6.2 Behov for tiltak blir viktigere jo lenger sysselsettingsfallet varer

Hvor langvarig blir nedgangen?

De fleste prognoser som er publisert, antyder at etterspørselen etter arbeidskraft vil ta seg videre opp etter hvert som befolkningen blir vaksinert og smitteverntiltakene løses opp. Vi kan likevel risikere varig lav kapasitetsutnyttning i arbeidslivet.

På kort sikt ventes etterspørselen etter arbeidskraft særlig å avhenge av hvor lang tid det

tar å vaksinere befolkningen. Hvor effektive vaksinene er mot spredning og nye mutasjoner vil også påvirke etterspørselen etter arbeidskraft. Ikke bare etterspørselen, men også tilbudet av arbeidskraft kan bli påvirket av sykdommen. Fortsatte utbrudd av koronaviruset vil f.eks. trekke i retning av høyere fravær, som reduserer produktiviteten og lønnsevnene i foretakene. En del av dem som har vært koronasyke, vil i tillegg kunne få langvarige ettervirkninger som reduserer deres muligheter for å delta i arbeidslivet.¹ Disse forholdene vil kunne svekke tilgangen til arbeidskraft fremover.

Hvis et langvarig gap, hvorfor?

Vi har klare erfaringer med at slakk i arbeidsmarkedet på ett tidspunkt, vil gi lavere arbeidsstyrke og lavere sysselsetting senere (*hysteresis* eller *ny likevekt*). Det skyldes at perioder med lav etterspørsel etter arbeidskraft innebærer utstøttingsmekanismer og at inntreden på arbeidsmarkedet blir vanskeligere for mange unge. Når etterspørselen etter arbeidskraft senere tar seg opp, vil det være deler av befolkningen som ikke lenger er en del av arbeidsstyrken.

¹ Hele 40 pst. av de som overlever en kritisk sykdom med intensivbehandling vender ikke tilbake til jobb, se Helse Sør (2020).

Mange ledige blir langtidsledige. Når ledige forblir ledige i lang tid, er det mange som slutter å være en del av arbeidstilbudet og går etter hvert over til å bli en del av utenforskapet. Forskning om dagpenger har vist at overgangen til arbeid er en fallende funksjon av ledighetens varighet (Oslo Economics, 2016). Det skyldes dels *seleksjon* og dels *varighetseffekter*. *Seleksjonseffekten* er knyttet til at arbeidssøkere med best kvalifikasjoner og høyest jobbsannsynlighet kommer raskest over i jobb. Dermed får beholdningen av ledige etter varighet et stadig større innslag av arbeidssøkere med lavere jobbsannsynlighet og lave kvalifikasjoner. *Varighetseffektene* innebærer at langtidsledighet svekker sannsynligheten for den enkelte til å komme i jobb. Det er flere slike varighetseffekter: Én er at personer som ikke er i jobb, etter hvert kan miste ferdigheter. Mye av kompetansehevingen skjer i arbeidslivet, som langtidsledige ikke deltar i. Utdanningssystemet kan ikke uten videre erstatte kompetanseheving gjennom deltakelse i arbeidslivet. En annen er at langtidsledighet kan sende et signal til mulige arbeidsgiver om at det kan hefte noe negativt ved arbeidssøkeren, en form for statistisk diskriminering. En tredje er at arbeidssøkere som blir værende arbeidsledige over tid, kan bli motløse og miste troen på å lykkes med å komme i jobb. Det kan medføre lavere jobbsøking, og at mange trekker seg ut av arbeidsstyrken.

Mange faller direkte ut av arbeidsstyrken. Lavere sysselsetting fører ikke bare til økt arbeidsledighet, men også til at flere går ut av arbeidsstyrken. Når sysselsettingen faller, har vi sett at arbeidsledigheten typisk øker med et nivå som motsvarer 30–50 pst. av fallet i sysselsettingen, mens andelen som går helt ut av arbeidsstyrken motsvarer halvparten eller mer av ledighetsøkningen. Mange unge går til utdanning, mange med dårlig helse begynner å motta en helse-relatert ytelse, og mange eldre går over til alderspensjon. Veien tilbake til sysselsetting er særlig lang for mange av dem som faller helt ut av arbeidsstyrken.

Inntreden i arbeidslivet blir mer krevende. Krise og lavkonjunktur medfører også at veien inn i arbeidslivet blir vanskeligere. Det rammer særlig mange unge som er i ferd med å avslutte sin utdanning og skal inn i arbeidslivet.

Samlet kan disse effektene gjøre at andelen av befolkningen som er i jobb, blir langvarig svekket etter en periode med lav aktivitet. Effektene er godt dokumentert:

I rapporten *Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19* (Helsedirektoratet

2020) ble det lagt til grunn at en økning i arbeidsledigheten i 2021 på én prosentenheter fører til en langvarig reduksjon i sysselsettingsandelen på 0,2 prosentenheter. I rapporten vises det til Yagan (2019) som finner at en økning i arbeidsledigheten i USA på én prosentenheter i perioden 2007–2009 medførte en langvarig reduksjon i sysselsettingsandelen på 0,3–0,4 prosentenheter. Forskere fra Norges Bank har sett på erfaringene fra perioden etter oljeprisfallet (2014) og finner effekter som tilsvarer det Yagan (2019) fant for USA: Én prosentenheter økning i arbeidsledigheten (fra 2014 til 2015) bidro til et fall i sysselsettingsandelen fem år senere (2019) på 0,4 prosentenheter.

Erfaringer fra årene etter finanskrisen i 2008 var at mange av dem som falt ut av arbeidslivet, ikke kom tilbake. I løpet av åtte år, fra 2008 til 2016, falt sysselsettingsraten i Norge med nær 5 prosentenheter. Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7) mente at lavkonjunktur og lav etterspørsel etter arbeidskraft var den viktigste årsaken. Finanskrisen, som andre dype lavkonjunkturer, bidro dermed til varig å redusere tilbudet av arbeidskraft og øke utenforskapet.

Hva kan gjøres for å motvirke et langvarig gap i sysselsettingen?

Koronakrisen innebærer en kraftig *lavkonjunktur* og den innebærer trolig også *strukturelle endringer* i større eller mindre grad. Mange av jobbene som har falt bort under pandemien vil komme tilbake, mens noen trolig blir borte for godt. En politikk for økt sysselsetting frem mot 2025 må derfor være bredt basert:

- *Stimulering av etterspørselen etter arbeidskraft:* Politikken fremover må stimulere til at flest mulig raskt kan komme tilbake i jobb. Kortest mulig periode i passivitet er viktig for å hindre at humankapitalen svekkes. En slik stimulering av samlet etterspørsel vil også være positiv for unge som skal inn i arbeidslivet.
- *En mer aktiv arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikk:* For å sikre en stor og kompetent arbeidsstyrke må Nav ha ressurser til å kunne følge opp brukerne på en god måte og til å tilby aktivitet og kompetanseheving. Unge må gis høy prioritet, der det er behov for en formalisert satsing.
- *Formell og sosial kompetanse:* Når aktiviteten igjen tar seg opp, vil det være mange som vil ha problemer med å få jobb på grunn av manglende kompetanse. Kompetanse i arbeidsstyrken har blitt viktigere over tid og vil være avgjørende for å få økt deltakelse i arbeidslivet i

- årene som kommer. Både formell og sosial kompetanse er avgjørende for å komme i jobb.
- *Innsats mot utsatte grupper*: Det trengs en spesiell innsats rettet mot utsatte grupper og unge for å lette deres muligheter i arbeidsmarkedet. Ordninger som avlaster arbeidsgivere for risiko knyttet til å ansette prioriterte grupper kan være et mulig virkemiddel. Det samme vil mentorordninger som kan støtte unge arbeidssøkere som sliter med å komme seg inn i arbeidslivet på grunn av lav sosial og emosjonell kompetanse. Mange kan ha sammensatte problemer og/eller tyngre underliggende helsetproblemer som krever mer varige, rettede tiltak.
 - *Gode jobber, godt arbeidsmiljø og gode arbeidsinsentiver*: Etter hvert som aktiviteten tar seg opp og arbeidskraften blir en knappere ressurs, blir det også viktigere at arbeidstilbudet øker. Det må være gode jobber, et godt arbeidsmiljø og gode arbeidsinsentiver for at flest mulig skal kunne og ville delta i arbeidslivet.

Også utfordringer for langsiktig vekst og økonomisk bærekraft som lå der før krisen, må tillegges betydelig vekt på veien ut av koronakrisen, se kapittel 5. Eksempler på slike underliggende utviklingstrekk er lavere vekst i inntekt og produktivitet, aldring og trendmessig fall i arbeidsmarkedsdeltakelsen.² Samlet sett kan disse utfordringene være vel så viktige som ettervirkningene av pandemien når det gjelder å påvirke fremtidig vekstevne og deltakelse i arbeidslivet.

En rekke av ordningene som ble innført under koronakrisen, ble gjennomført under stor usikkerhet og uten like grundige utredninger som man vanligvis vil kreve. Fraværet av vanlig kvalitet i utrednings- og beslutningsprosessene som ledet opp til iverksettelsen av de midlertidige tiltakene, kan tilsi at det gradvis bør stilles strengere utredningskrav til forslag om å videreføre dem. Presset på politikerne om å videreføre og utvide ordningene for støtte til både bedrifter og personer gjør at mange av omstillingene, både de som er nød-

² *Produktivitetsveksten har vært lavere etter 2005*. Produktivtetsvekst er det klart viktigste bidraget til økt verdiskaping over tid. Parallelt vil et fall i produktivitetsveksten være den viktigste kilden til lavere fremtidig verdiskaping. *Befolkningen blir eldre*. I om lag tjue år har aldringen trukket i retning av lavere deltakelse i arbeidslivet. I stigende grad har aldringen også betydd økt press på offentlige finanser. Effekten av aldring vil også være til stede i årene som kommer. *Deltakelsen i arbeidslivet* har de siste tjue årene snudd fra vekst til stagnasjon og en liten nedgang. Norge er det land i Europa som har hatt svakest utvikling i sysselsettingsraten i denne perioden.

vendige og de som vi ikke vet om er nødvendige, blir utsatt. Dersom aktiviteten raskt tar seg opp, vil dette være lite problematisk. Men dersom krisen varer en tid og nødvendig omstilling blir forsinket, er det uheldig. Her kan vi trekke på erfaringer fra den ekspansive politikken som ble ført på 1970-tallet. Ekspansiviteten den gang var også delvis begrunnet i å «bygge bro» over en lavkonjunktur, men ettertiden viste oss at vi også den gang sto overfor varige, strukturelle endringer, se kapittel 4.

Omstillingsevnen i norsk arbeidsliv har vært og er svært høy. Sentrale betingelser for det er effektive organisasjonsmodeller, medarbeiderdrevet innovasjon, høyt teknologiinnhold i kapitalen og høy grad av tillit som innbyr til samarbeid. Mye av omstillingene skjer internt i eksisterende bedrifter. Bevaring av kunnskapsnettverket i eksisterende bedrifter gjennom en kriseperiode kan bidra at disse bedriftene er bedre i stand til å omstille seg etter krisen.

6.3 Kjennetegn ved et effektivt arbeidsmarked

Et effektivt fungerende arbeidsmarked er avgjørende for høy verdiskaping. Høy verdiskaping bygger på høy sysselsetting, men også at arbeidskraften finner veien dit den kaster mest av seg. For at verdiskapingen som oppstår av samspillet mellom kapital og arbeidskraft (total faktorproduktivitet) skal være høy, er det viktig at også kapitalen allokteres dit den kaster mest av seg. Den norske modellen, der særlig den samordnete lønnsdannelsen og et høyt inntektssikringsgulv gir små lønnsforskjeller, har vist seg å bidra til god allokering av arbeidskraft og kapital – og til at norsk næringsliv er blant de mest teknologitunge og at norsk arbeidskraft er blant den mest produktive i verden.

Etter utvalgets vurdering vil et effektivt fungerende arbeidsmarked kjennetegnes ved at følgende krav tilfredsstilles:

1. *Høy og stabil økonomisk aktivitet*, for å sikre tilstrekkelig etterspørsel etter arbeidskraft og små svingninger i sysselsettingen. Det fordrer gode betingelser for at næringslivet kan skape lønnsomme arbeidsplasser, en velfungerende lønnsdannelse og en aktiv stabiliseringspolitikk.
2. *Høy organisasjonsgrad, samordnet lønnsdannelse og partssamarbeid*, for å sikre høy kapitalavkastning i de mest produktive bransjene.

3. *Høy mobilitet og god omstillingsevne*, slik at arbeidskraften finner veien dit behovene for og avkastningen av arbeidskraften er størst. Slik omstilling drives av bedriftenes og kapitalens ønske om profitt. Flere institusjoner og systemer skal støtte opp om slik mobilitet, slik som lønnsdannelsen, velfungerende møteplasser for tilbydere og etterspørere i arbeidsmarkedet, den aktive arbeidsmarkedspolitikken og riktig utformede trygdeordninger.
4. *Godt samsvar mellom den kompetansen arbeidsstyrken har og arbeidslivets behov*. Utdanningssystemet må levere utdanningstilbud med god kvalitet som arbeidslivet etterspør. Flest mulig må fullføre videregående opplæring og det må være gode systemer for «å lære hele livet». Opplæring skjer dels i bedriftene og dels i utdanningssystemet. Det må være gode veier inn i arbeidslivet også for personer som ikke fullfører videregående opplæring og bedriftene må finne det lønnsomt å investere i de ansattes kompetanse.
5. *Jobbmuligheter for alle*, også utsatte grupper i arbeidsmarkedet, personer med helseproblemer og unge med liten jobberfaring.
6. *Gode insentiver til å tilby arbeidskraft*, slik at det samlede arbeidstilbudet blir høyt. Det krever at «det må lønne seg å jobbe» fremfor å motta trygdeytelser. Dette kravet er viktigere jo lenger tidsperspektiv man anlegger og jo større knapphet det er på arbeidskraft. Dagens situasjon er preget av mye ledige ressurser i arbeidsmarkedet. Trygdeordninger kan på den annen side også stimulere til arbeid, både siden man kvalifiserer til ytelsen gjennom å ha vært i arbeid og at ytelsens størrelse er knyttet til arbeidsinntekt. Trygdeordninger som reflekterer tidligere arbeidsinntekt er således en «gratis» forsikring sett fra den enkeltes perspektiv og bidrar til å redusere den effektive marginalskattesatsen.

I det følgende drøftes ovennevnte punkter noe mer utfyllende og utvalget peker på hva som kan og bør gjøres for å bedre måloppnåelsen i årene frem mot 2025.

6.4 utfordringer ved varierende økonomisk aktivitet over tid og bransjer

Norsk økonomi og arbeidsmarked er ved inngangen til 2021 samlet sett i en lavkonjunktur. Lav aktivitet gir lav sysselsetting, høy arbeidsledighet

og stort utenforskap. I Norge har vi historisk sett lyktes relativt godt med å stabilisere økonomien og arbeidsmarkedet over konjunktorene og gjennom kriser.³ Så langt under koronakrisen har den store innsatsen i både penge- og finanspolitikken avhjulpet situasjonen i vesentlig grad. Ytelsene til arbeidsledige og husholdninger gir inntektssikring, økt etterspørsel etter varer og tjenester og dermed økt sysselsetting, og vil være viktige så lenge økonomien er i en lavkonjunktur.

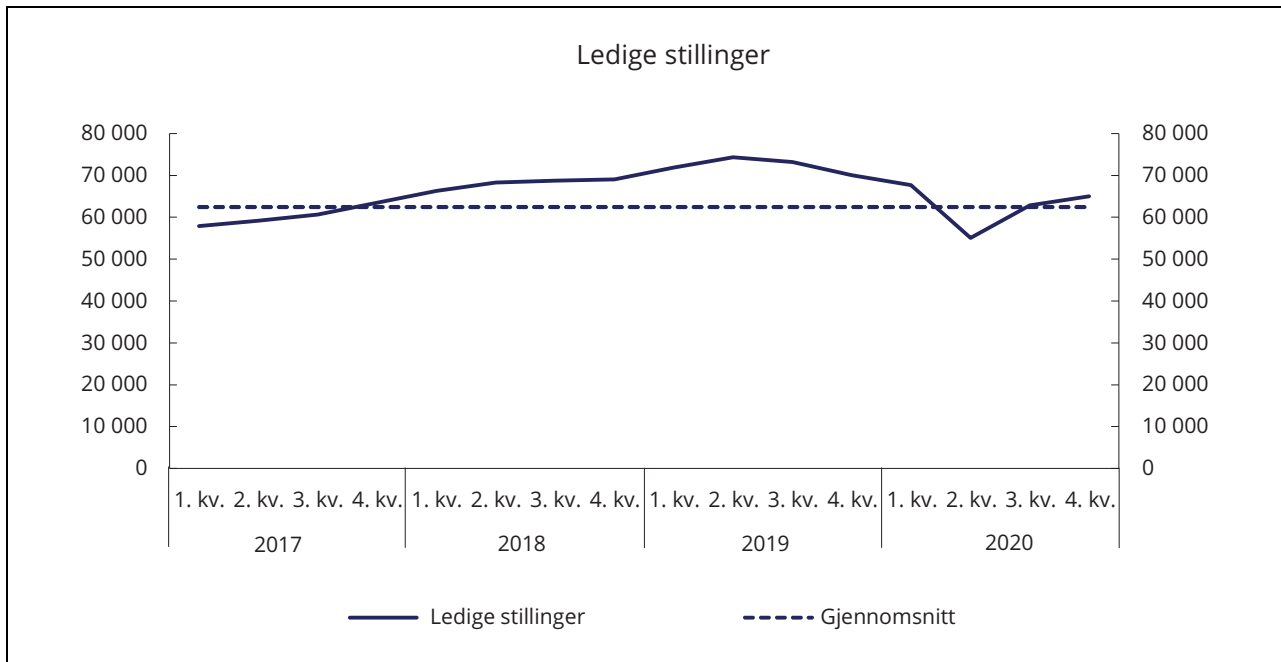
Omfanget av ledige stillinger er en indikator for etterspørselen etter arbeidskraft. Antall ledige stillinger falt mye i 2. kvartal 2020, men tok seg godt opp i 3. og 4. kvartal, se figur 6.4. Ved utgangen av 2020 var omfanget av ledige stillinger kommet opp på et nivå rett i overkant av gjennomsnittet for de siste ti årene.

Det er store næringsmessige forskjeller i kapasitetsutnyttningen. Forskjellene skyldes i stor grad atferdsendringer for å unngå smitte og smitteverntiltakene. Slike forskjeller vil opphøre etter hvert som smitten avtar og smitteverntiltakene kan løses opp. Andre forskjeller er strukturelle og tegn på nødvendige, forestående omstillinger. Om vi sammenholder ledige personer med ledige stillinger får vi et bilde av hvordan stramheten i arbeidsmarkedet varierer mellom ulike yrker.⁴ Ved utgangen av 2020 var arbeidsmarkedet særlig svakt for yrkesgruppen reiseliv og transport. Her var det mange registrerte ledige personer og få ledige stillinger. Omvendt var arbeidsmarkedet særlig stramt i helse, pleie og omsorg, akademiske yrker og undervisning. Her var det få ledige personer og relativt sett mange ledige stillinger, se figur 6.5.

Så lenge økonomien og arbeidsmarkedet er i en lavkonjunktur, er det behov for en aktiv økonomisk stabiliseringspolitikk for å øke etterspørselen etter arbeidskraft og bedre jobbmulighetene. Samtidig møter stabiliseringspolitikken nå to utfordringer. For det første er det krevende å stimulere den samlede etterspørselen etter arbeidskraft samtidig som strenge smittevernhensyn

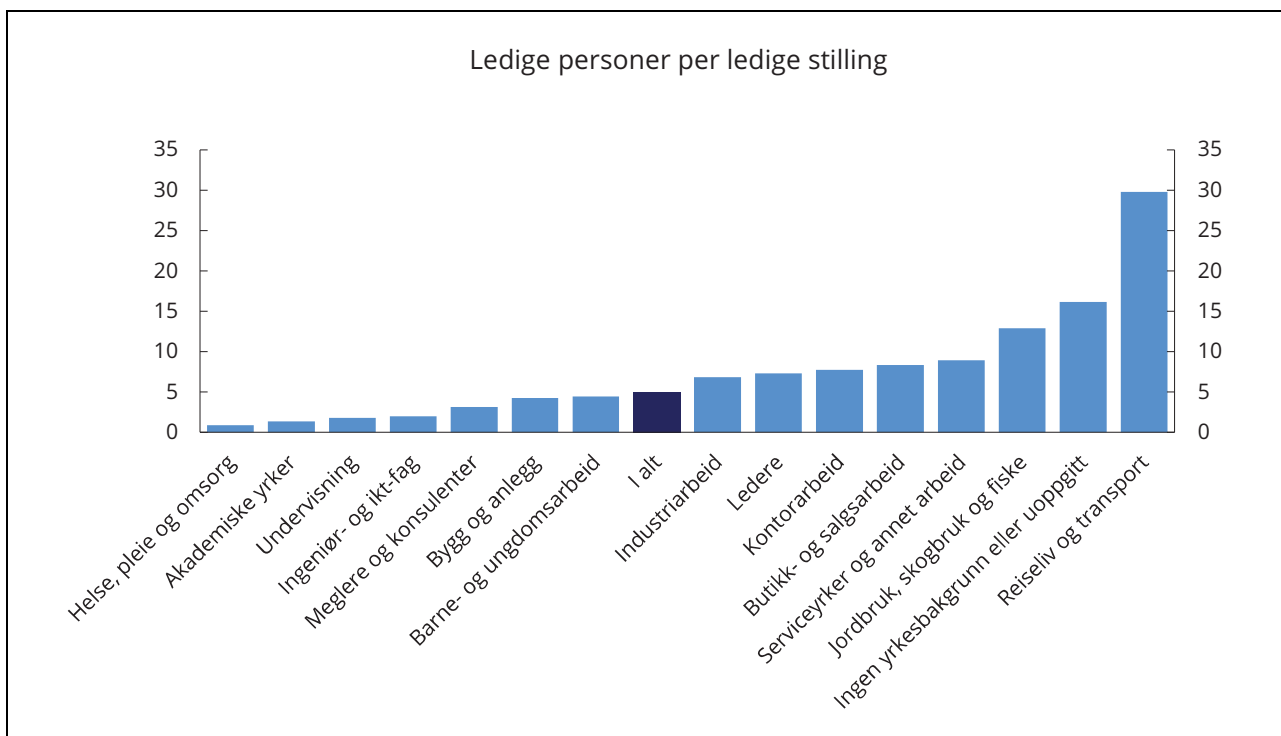
³ Gjennom de siste par tiårene er Norge det land i Europa som har hatt de minste fluktuationene i sysselsettingsratene. Trolig skyldes denne stabiliteten i større grad mulighetsrommet i stabiliseringspolitikken, samt en koordinert lønnsdanning og en etterspørselsbestemt arbeidsinnvandring, enn fravær av økonomiske forstyrrelser. Standardavviket i årlige sysselsettingsrater blant 20–64-åringene for perioden 1997–2019 var i Norge 0,9. I Danmark var det til sammenligning 1,5, i Finland og Sverige 2,2 og i Tyskland (som ligger høyt i et europeisk perspektiv) 4,6 (Eurostat).

⁴ Nav leverer statistikk over *ledige stillinger* som strømmings-tall per måned og *ledige personer* som beholdningstall ved utgangen av måneden.



Figur 6.4 Ledige stillinger. Sesongkorrigerte kvartalstall og gjennomsnitt for perioden 2010–2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 6.5 Ledige personer i forhold til ledige stillinger, etter yrke.¹

¹ Beholdningen av helt ledige personer ved utgangen av desember 2020 dividert på tilgangen av ledige stillinger gjennom desember 2020.

Kilde: Nav.

søker å begrense aktiviteten. For det andre er det i flere bransjer og yrker få ledige arbeidskraftsressurser. En tradisjonell etterspørselsstimulering,

som virker bredt, kan komme i konflikt med smitteverntiltakene og det kan lede til pressproblemer i de delene av arbeidsmarkedet med minst ledige

ressurser. Etterspørselsstimuleringen må derfor kombineres med tiltak som kan løse opp «flaskehalsproblemer» og tiltak som kan øke tilbudet av arbeidskraft.

Den norske lønnsdannelsen har vist seg gunstig for å nå ambisjonen om høy sysselsetting. En sentral del av det norske systemet for lønnsdannelse er trepartssamarbeidet, der myndighetene tar ansvar for sysselsettingen og partene ansvar for konkurranseevnen. Måten lønnsdannelsen klarer dette, og således motstår de markedsmekanismene som settes i verk når ledigheten er lav, er gjennom den såkalte *frontfagsmodellen*. Denne beskriver en lønnsdannelse der konkurranseutsatt industri (frontfaget) forhandler først og gjennom høy grad av samordning på tvers av forhandlingsområder og sektorer danner en mal for de øvrige lønnsforhandlingene. Modellen er således avhengig av både høy organisasjonsgrad, høy tariffdekning og brede hovedorganisasjoner. Holden III-utvalget (2013) konkluderte med at «Det inntektspolitiske samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og myndighetene og høy grad av koordinering i lønnsdannelsen har bidratt til en god utvikling i Norge, med høy verdiskaping, lav arbeidsledighet, jevn inntektsfordeling og gjennomgående høy reallønnsvekst.»

6.5 Økt behov for mobilitet og omstillingsevne

Mange av jobbene som har falt bort under pandemien, kan ha blitt borte for godt. Det frigjør arbeidskraftsressurser til å løse andre oppgaver, men det krever samtidig at de som er blitt ledige evner eller gis evne til å omstille seg. Mobiliteten i det norske arbeidslivet var stor før koronapandemien. I løpet av 2019 var det 810 000 nyansettelser og 754 000 avsluttede arbeidsforhold. Dette tilsvarer at hvert fjerde arbeidsforhold ble skiftet ut i 2019. Etter at koronapandemien satte inn, har omfanget av nyansettelser falt og avsluttede arbeidsforhold økt. På samme måte som for samlet sysselsetting, ble noe av svekkelsen i 2. kvartal 2020 gjeninnhentet mot slutten av året, se figur 6.6. Panel A i figuren viser utviklingen i nye jobber som er etablert og jobber som er avvirket i årene 2017–2020. Panel B viser antall personer som er nyansatt og som har avsluttet sin ansettelse i samme periode.

Stengte grenser for å begrense smitte har synliggjort at norsk næringsliv er avhengig av import av arbeidskraft, både fagarbeidere, ufaglært arbeidskraft og spesialister innen blant annet IT

og helse. Samtidig er det en betydelig andel av arbeidsstyrken som står utenfor arbeidslivet, og det er en betydelig arbeidsledighet i enkelte geografiske områder. Det kan antyde et manglende samsvar mellom hvilke kvalifikasjoner i arbeidsstyrken og behovene i næringslivet. Videre at det er for liten geografisk mobilitet i arbeidsstyrken.

Store omstillingsbehov frem til 2025

Koronapandemien er bare en av flere faktorer som påvirker behovet for omstilling. Forsterkede krav til kutt i klimagasser og lavere etterspørsel etter olje og gass vil gjøre behovet for omstillinger større i tiden som kommer. Det har blitt fremhevet som en styrke ved den norske arbeidslivsmodellen at det er relativt enkelt for bedrifter å nedbemanne når de har behov for det, og at vi har gode trygdeordninger for å fange opp arbeidstakere som blir rammet. På den måten fremmes omstilling, samtidig som man ivaretar behovet for sosial trygghet.

Vil arbeidsstyrkens forhold til risiko endre seg etter denne krisen?

Erfaringene fra koronakrisen kan påvirke befolkningens oppfatning av risiko ved valg av utdanning, yrke og arbeidsgiver. Bransjer og foretak som nå har opplevd strenge smitteverntiltak og stor nedgang i sysselsettingen vil kunne fremstå som mindre attraktive. Motsatt vil offentlig sektor fremstå som tryggere. Endringer i arbeidstakernes preferanser vil kunne endre de lønns- og arbeidsvilkårene arbeidsgivere må sette for å tiltrekke seg attraktiv arbeidskraft. Endringene er likevel trolig moderate, og vår modell for lønnsdannelse har vist seg robust over tid og har håndtert konjunkturelle «sjokk» og strukturelle endringer på en god måte.

Velfungerende møteplasser

For at nødvendige omstillinger skal finne sted, må arbeidskraften være mobil, både yrkesmessig og geografisk, og den må være i stand til å tilegne seg nødvendig kompetanse. Videre kreves godt utbygde og velfungerende møteplasser for at omstillingene i arbeidsmarkedet skal forløpe effektivt. Bedrifter som trenger arbeidskraft og arbeidssøkere som ønsker jobb, må finne hverandre. Parallelt med den digitale utviklingen har også kommersielle løsninger sprunget frem. Det er avgjørende at arbeidssøkere og arbeidsgivere vet hvor de skal finne relevant informasjon om jobbmulig-

heter og rekruttering. Nav har etablert en elektronisk møteplass (*Arbeidsplassen.no*) som er gratis for alle brukere. Under koronakrisen har antall ledige stillinger falt samtidig som det har blitt langt flere arbeidssøkere.

En arbeidsmarkedspolitikk som stimulerer omstillinger

Den aktive arbeidsmarkedspolitikken har også en rolle å spille for å gi økt mobilitet. Dels gis arbeidssøkere mulighet for nødvendig arbeidstrening, opplæring og omskolering, og dels er rettighetene til ytelsene i hovedsak knyttet opp mot individuelle krav til atferd (jobborientering og mobilitet). Behovet for omstilling i arbeidslivet fremover kommer trolig til å bli stort. Arbeidsmarkedsmyndighetene bør legge til rette for at omstillingene i de ulike markedene kan skje mest mulig effektivt. Arbeidsmarkedsmyndighetenes bidrag til omstillinger, også dem som følger av koronakrisen og veien mot en grønnere økonomi, bør på vanlig måte være å tilby nødvendig inntektssikring, opplæring og arbeidstrening til dem som blir omfattet av omstillingene og ikke kommer i ny jobb ved egen hjelp.

De store omstillingsutfordringene som følger i etterkant av koronakrisen innebærer at det vil være behov for å styrke oppfølgingen av en del grupper arbeidssøkere. Nav har ansvar for å bistå dem som ikke lykkes med å finne jobb på egen hånd. Arbeidsmarkedspolitikken kan lette omstillinger ved at ytelsene er arbeidsrettede og ved å tilby arbeidstrening og opplæring. Nav har et ansvar for å tilby arbeidsmarkedsstiltak (forsyningsansvar), mens det i stor grad er private og ideelle aktører som leverer tiltakene (produksjonsansvar). Økt bruk av anbuds konkurranse har åpnet for flere typer aktører. Over halvparten av arbeidsmarkedsstiltakene leveres i dag av private og ideelle aktører. Norske studier har vist positive, men varierende effekter av arbeidsmarkedsstiltak på sysselsetting. Det foreligger en rekke kvalitative og kvantitative studier av ulike arbeidsmarkedsstiltak, herunder effektstudier (NOU 2012: 6 og NOU 2019: 7). Det gjennomføres også jevnlig evalueringer av arbeidsmarkedsstiltakene, men det varierer mellom tiltakene hvor systematiske og presise kunnskaper man har om kvalitet og resultater. Sysselsettingsutvalget I (NOU 2019: 7) pekte på at Nav må legge til rette for systematisk kunnskapsinnhenting. Utvalget pekte også på behovet for mer forskning på effekter av arbeidsmarkedsstiltak, og på hvilke rammevilkår som er viktige for at tiltak skal ha god effekt.

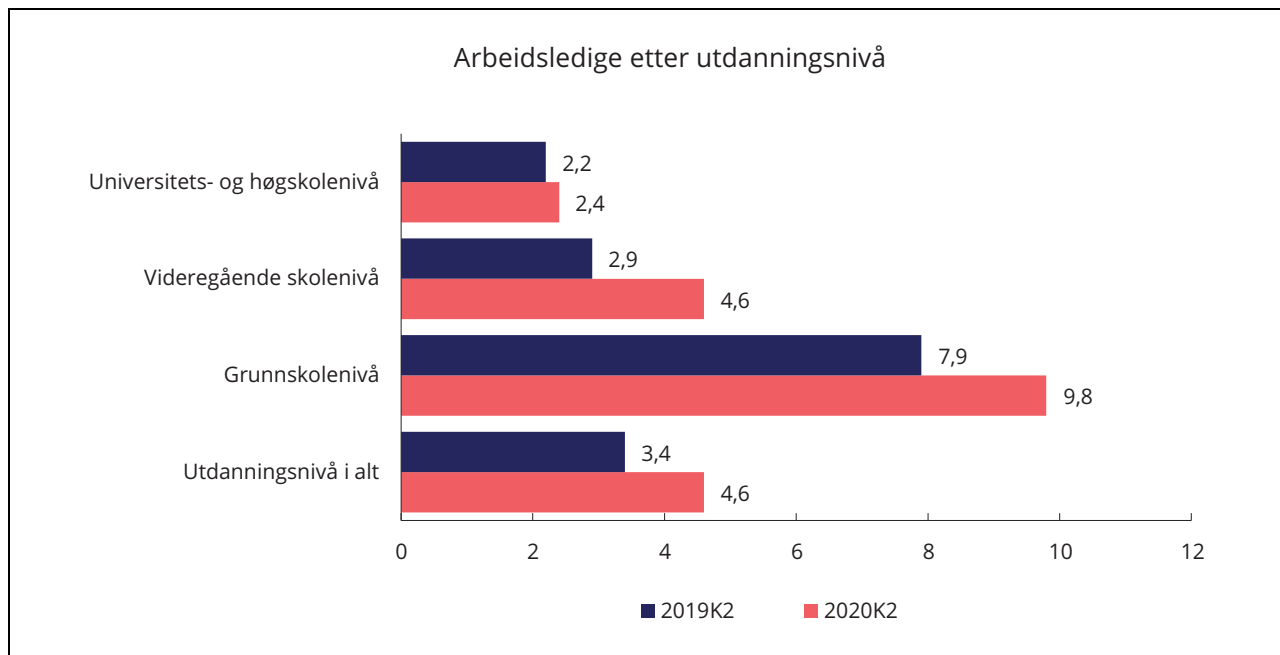
6.6 Endret behov for kompetanse

Godt samsvar mellom den kunnskapen arbeidsstyrken besitter og arbeidslivets behov er et av kravene for effektivitet i arbeidsmarkedet. Koronakrisen har svekket samsvaret mellom tilbudt og etterspurt kompetanse i arbeidsmarkedet. Mange av dem som nå har mistet jobben eller blitt permittert under koronakrisen har lav kompetanse og utdanning, samtidig som mange bedrifter har store eller utdekkede kompetansebehov.⁵ Utdanningskapasiteten må økes på områder der vi nå ser økt behov. Mye tyder på at det vil bli økt behov for digital kompetanse fremover i de fleste typer jobber. Samfunnsøkonomisk analyse (2021) har kartlagt behovet for og tilbudet av IKT-kompetanse i det norske arbeidsmarkedet i dag og frem mot 2030 og mener at IKT er en basisteknologi som blir stadig viktigere i alle deler av arbeidslivet, også utenfor IKT-næringene.

Å tilegne seg nødvendig kompetanse kan ta tid, og for mange vil veien være særlig lang. De som ikke lykkes med å komme i jobb, mister en viktig læringsarena, som gjør det enda vanskeligere å komme i jobb. Med stor økning i antall ledige, har det også blitt langt vanskeligere for Nav å gi tilpasset og god oppfølging som skal støtte opp om nødvendig kompetanseheving. For de som er i jobb, men står i fare for å falle ut på grunn av manglende kompetanse, vil bedre muligheter for etter- og videreutdanning være viktig.

Det norske systemet med gratis/subsidiert utdanning gjør at mange får mulighet til å skaffe seg utdanning. Selv om den sammenpressede lønnsstrukturen trekker i retning av å svekke insentivene til å øke sin kompetanse og produktivitet gjennom utdanning, gir høyere utdanning gevinster i form av både høyere sannsynlighet for å være sysselsatt og lavere sannsynlighet for å falle ut av arbeidsmarkedet. Høyere utdanning gir også i gjennomsnitt høyere lønn. Den sammenpressede lønnsstrukturen gir videre bedriftene insentiver til å øke kompetansen til sine ansatte og investere i teknologi og samarbeidsorienterte organisasjonsmodeller. Det tjener alle på, også de høyt utdannede. Når mye av opplæringen skjer i arbeidslivet har det store konsekvenser å bli stående utenfor. Derfor er det viktig med kompensende opplæringsmuligheter, også i form av

⁵ I NHOs Kompetansebarometer 2019 meldte 6 av 10 av NHOs bedrifter at de i stor eller noen grad har et udekket kompetansebehov. Bedriftene melder at det er mest aktuelt for dem å dekke kompetansebehovet gjennom å heve kompetansen til dagens ansatte, se NHO (2019).



Figur 6.6 Arbeidsledige etter utdanningsnivå. I prosent av arbeidsstyrken

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen.

arbeidsmarkedstiltak, som kan bidra til at også disse får delta i arbeidslivet.

Personer med kort utdanning er underrepresentert i arbeidslivet

Mangelfull eller lite etterspurt kompetanse gjør individer sårbare i arbeidsmarkedet. Personer med kort utdanning og svake kvalifikasjoner er overrepresentert blant dem som er arbeidsledige og uføre (St. meld. nr. 13 (2018–2019) og NOU 2019: 7). Fullført videregående opplæring er blitt viktigere for varig tilknytning til arbeidsmarkedet, og sysselsettingsgapet mellom dem som har videregående og dem som ikke har dette har økt over tid (NOU 2018: 13). En høy og økende andel av unge som ikke er sysselsatt eller studerer mottar dessuten uføretrygd, og er dermed trolig ute av arbeidsmarkedet på varig basis. Personer med lav utdanning er også overrepresentert blant personer registrert hos Nav med nedsatt arbeidsevne. Dette utenforskapet koster samfunnet mye i form av tapt verdiskapning.

Arbeidsledigheten har økt blant alle utdanningsnivåer under koronakrisen men minst blant de med høyest utdanningsnivå, se figur 6.6. Arbeidsledigheten er høy blant dem som har lav utdanning og fortsatt relativt lav blant dem som har lang høyere utdanning. Albær m.fl. (2019) analyserer fullføring av videregående skole blant

unge voksne i Norden og viser at fullføring går sammen med lavere utenforskap. Dette gjelder i alle landene og uansett om fullføringen skjer ved 21- eller 28-års alder.⁶

Sosial og emosjonell kompetanse er viktig

Arbeidstakers sosiale og emosjonelle kompetanse har blitt viktigere over tid (Deming 2017). Sosial og emosjonell kompetanse innebærer blant annet å kunne samarbeide med andre mennesker, og ha mot til å stadig møte nye mennesker, ta nye utfordringer og lære nye ting. En årsak til at betydningen av denne type kompetanser er økt, er at arbeidsoppgaver som ikke krever sosial og emosjonell kompetanse i større grad enn før kan utføres av datamaskiner. Digitalisering og automatisering innebærer at arbeidstaker må omstille seg i takt med teknologiendringene.

Sosial og emosjonell kompetanse kan utvikles og læres. Hjem, skole og arbeidslivet er viktige

⁶ Slike samvariasjoner mellom utdanning og deltakelse i arbeidslivet kan ikke tas til inntekt for kausale effekter av formell utdanning. Personer som tar utdanning og som gjennomfører utdanning kan ha andre bakenforliggende egenskaper som samtidig påvirker suksessen i arbeidsmarkedet. Helse er en faktorgrad av sosial og emosjonell kompetanse er en annen. Personer med svak helse eller lav sosial og emosjonell kompetanse vil kunne ha større problemer med å fullføre utdanning og større problemer med å komme i jobb.

Boks 6.1 Relevante utredninger og prosesser på utdanningsfeltet

- NOU 2018: 15 *Kvalifisert, forberedt og motivert* og NOU 2019: 25 *Med rett til å mestre* har vurdert videregående opplæring og foreslår blant annet følgende: Retten til videregående opplæring bør gjøres om til en rett til opplæring inntil man har fullført med studie- eller yrkeskompetanse. Det bør tilbys obligatoriske innføringsfag i norsk, engelsk og matematikk for elever som trenger det. Voksne som har videregående opplæring fra før bør få rett til ny opplæring som fører frem til én ny yrkesfaglig sluttkompetanse. Videre bør fylkeskommunene få økt ansvar for lærlingordningen.
- NOU 2019: 3 *Nye sjanser – bedre læring* så på kjønnsforskjeller i skolen, og viser blant annet at det er 2,5 ganger så mange gutter som jenter som oppnår mindre enn 30 grunnskolepoeng. Denne gruppen har mindre sannsynlighet for å fullføre videregående opplæring, med de konsekvensene det har for deres senere muligheter på arbeidsmarkedet. Utvalget foreslår blant annet tidlig og tilpasset innsats i grunnskolen. Om man lykkes med å løfte en del av de som nå går ut av grunnskolen med svake karakterer, vil effektene på lang sikt kunne bli betydelige.
- NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole og videregående opplæring* utredet blant annet løsninger og modeller for finansiering av livsopphold, med sikte på at flere voksne kan ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå. Utvalget legger vekt på forventet utdannings- og arbeidsmarkedseffekt i sine forslag. Utvalget foreslår blant annet forsøk med endret dagpengeregulering for helt arbeidsledige uten fullført videregående opplæring, forsøk med lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon for en begrenset målgruppe, endringer i Lånekassens regelverk og en ny grunnskolestønning. Målet med forslagene er å øke antallet voksne som fullfører grunnskole- eller videregående opplæring, og på denne måten bidra til en kompetanseheving av arbeidsstyrken. Dette vil i så fall også kunne få positive sysselsettingseffekter for en gruppe hvor sysselsettingen er lav i dag.
- NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling* vurderte behov for etter- og videreutdanning, om utdanningssystemet er i stand til å imøtekomme disse behovene og om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelige. Prosesser som automatisering og digitalisering endrer arbeidslivet, samtidig som vi lever og arbeider lenger. Det øker behovet for livslang læring og øker avkastningen av å investere i kompetanse også senere i livet, ved at gevinsten kan høstes gjennom flere år i arbeidslivet. Utvalgets forslag kan deles i fire grupper etter hvilke mål de skal bidra til å oppnå: i) Styrke tilbudet av utdanning og opplæring definert ut fra arbeidslivets behov. ii) Bedre kvaliteten på tilbudet. iii) Øke tilgangen til utdanning og opplæring for flere. iv) Øke det regionale ansvaret for koordinering og mobilisering. Også Etter- og videreutdanningsutvalget foreslår endringer i Lånekassens regelverk, samt noe mer fleksibilitet i regelverket for dagpenger og sykepenger når det gjelder mulighetene til å ta utdanning. I tillegg foreslås blant annet et nytt program for arbeidslivsdrevet kompetansebygging, for å få til en forsterket satsing på livslang læring hvor arbeidslivets behov er førende for utviklingen.
- NOU 2018: 2 *Fremtidig kompetansebehov I*, NOU 2019: 2 *Fremtidig kompetansebehov II* og NOU 2020: 2 *Fremtidig kompetansebehov III* har som mål å frembringe den best mulige faglige vurderingen av Norges fremtidige kompetansebehov som grunnlag for nasjonal og regional planlegging, og for den enkeltes og arbeidslivets kompetansebeslutninger. Utvalget konkluderer med at det blir behov for mer kontinuerlig kompetanseutvikling fremover for å takle omstillinger til nye yrker og jobber. Arbeidstakere må kunne håndtere et mer teknologiintensivt arbeids- og samfunnsnivå, med store krav til omstilling og livslang læring. Det vil gi økende behov for god grunnkompetanse og utdanning på minst videregående nivå.

Boks 6.1 forts.

- *Stortingsmeldingen og kompetansereformen «Lære hele livet»* kom våren 2020. Her følges flere av forslagene fra blant annet Etter- og videreutdanningsutvalget opp, som mer fleksible og sjenerøse ordninger for voksne i Lånekassen og et kompetanseprogram som skal utvikle videreutdanningstilbud arbeidslivet trenger, og som kan kombineres med arbeid.
- *En ny integreringslov* trådte i kraft 1. januar 2021. Blant tiltakene som er innført, er rett og plikt til kompetansekartlegging og karriereveiledning før oppstart av introduksjonsprogram, bedre individuell tilpasning og ulik lengde på introduksjonsprogrammet avhengig av tidligere utdanning og kompetanse, fra minst tre måneder og opptil fire år; flere deltakere skal få mulighet til å oppnå formell kompetanse og kvalifisering i programmet; krav om å nå et minimumsnivå i norsk i stedet for rett på et visst antall timer norskundervisning. Målet med endringene er at flere innvandrere, og særlig flyktninger, skal bli raskere integrert i det norske samfunnet, få varig tilknytning til arbeidslivet og bli økonomisk selvstendige.
- NOU 2015: 8 *Fremtidens skole: fornyelse av fag og kompetanse* vurderte hva elevene vil ha behov for å lære i skolen for å møte kravene til kompetanse i fremtidens arbeidsliv. Utvalget mente samfunnsutviklingen fører med seg nye krav og andre forventninger til hva elevene skal lære. Spesielt løftet utvalget frem behovet for sosial og emosjonell kompetanse, som ble definert som kompetanse i å utforske og skape, kompetanse i å lære, og kompetanse i å kommunisere, samhandle og delta.
- NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring* var særlig opptatt av kompetanse, både for å få lavere frafall fra arbeidslivet og lettere inngang i arbeidslivet. Utvalget pekte på at kravene til kompetanse i norsk arbeidsliv har økt over tid og at personer med lav utdanning har kommet lenger bort fra arbeidslivet. Utvalget fremhevet særlig behovet for at flere unge fullfører videregående opplæring og at yrkesfaglig utdanning blir styrket. Utvalget mente også det er økende behov for opplæring og kompetanseutvikling i arbeidslivet, og pekte på at tilbudet av etter- og videreutdanning må være relevant og fleksibelt, og at partene i arbeidslivet må være med i utviklingen av tilbudet.

læringsarenaer. Arbeidslivets økende krav til sosial og emosjonell kompetanse kan være en av årsakene til at stadig flere unge ikke klarer å komme seg inn i arbeidslivet. Unge med lav sosial og emosjonell kompetanse får dermed heller ikke tilgang til en viktig læringsarena. I tillegg kan den sosiale og emosjonelle kompetansen ytterligere svekkes fordi det kan være psykisk belastende å stå utenfor arbeidslivet.

6.7 Utsatte gruppers jobbmuligheter

Med lavere vekst i etterspørsel etter arbeidskraft, vil inngangen i arbeidslivet bli vanskeligere for mange. Langvarig ledighet kan gi negative langsiktige konsekvenser for videre tilknytning til arbeidslivet. Både unge og ulike grupper som står utenfor arbeidslivet, er særlig utsatt for langtidsvirkninger av denne pandemien.

Unge i arbeidslivet

Unge rammes hardt i nedgangstider. En spesiell utfordring er knyttet til unge som verken er i jobb eller under utdanning og som forblir i denne passive situasjonen over tid (såkalt NEETs; Not in Employment, Education or Training). De som *forblir* passive over tid kjennetegnes ved å ha lav utdanning, svak psykisk eller fysisk helse og er overrepresentert blant personer med innvandrerbakgrunn (Statistisk sentralbyrå 2019). Over tid har vi sett at flere unge mottar en helserelatert ytelse, spesielt for psykiske helseutfordringer. En årsak kan være at arbeidsmarkedet stiller større krav til arbeidstakers kompetanse enn før og over et bredere felt, slik at arbeidssøkere med lettere psykiske helseproblemer har større vansker med å komme inn i arbeidsmarkedet. Utenforskapet kan være starten på en negativ spiral, fordi man heller ikke får delta på den viktige læringsarenaen som arbeidsmarkedet er.

Situasjonen i arbeidsmarkedet når ungdomskull avslutter sin utdanning har varige implikasjoner for jobbmulighetene og lønnsinntekten for de uteksaminerte. Flere studier viser langvarige «brennmerke-effekter». Liu m. fl. (2016) viser at kompetanse-mismatchen mellom nyutdannede personer og rekrutterende bedrifter varierer over konjunktorene (den er størst i perioder med lavkonjunktur) og at de som avslutter sin utdanning i lavkonjunkturer gjennomgående kommer i jobber som samsvarer dårligere med deres kompetanse. Denne mismatch-effekten gir varig tap i inntekt og karriere. Haaland (2017) viser at et slikt tap i særlig grad gjør seg gjeldende blant unge menn. Nilsen og Holm Reiso (2014) fulgte unge i Norge i en 15-års periode og fant at erfaring med arbeidsledighet i ung alder gir lavere sannsynlighet for sysselsetting på sikt.

Det rapporteres om at mange barn og unge har hatt dårlig undervisningsopplegg under pandemien. Det kan være barn som allerede strever som blir hardest rammet, fordi de i mindre grad får hjelp, støtte og rammer hjemme for å følge det digitale undervisningsopplegget. I tillegg rapporteres det om stor pågang i tjenestene som gir støtte til barn og unge som har det vanskelig som følge av depresjon, ensomhet eller vold i nære relasjoner. Langsiktsekvensene for kunnskapsnivået, deltakelsen i arbeidslivet og produktiviteten for dagens skolekohorter er vanskelige å anslå, men rammene for læring i dag vil trolig påvirke arbeidsstyrken negativt på sikt.

Statistikk over bruk av Nav-ytelser viser at selv om unge i liten grad benytter ytelsene, er det tendenser til en klar økning. Utviklingen etter februar 2020 tyder ikke på et brudd i de langsiktige trendene (økt bruk av helserelaterte ytelser blant unge). For eksempel er den relative økningen i personer som mottar arbeidsavklaringspenger størst i aldersgruppen 25–29 år.

Det er behov for tiltak som letter unges inngang til arbeidslivet. For mange unge kan det å få tilgang til arbeidslivet som læringsarena være et springbrett til varig ordinært arbeid. For mange unge som ønsker å komme i jobb, men som strever med lettere psykiske helseutfordringer, vil ikke isolerte arbeidsmarkedstiltak være tilstrekkelig. De vil ha behov for mer helhetlig støtte. Spesielt tyder forskning på at disse trenger relasjoner til andre mennesker som kan støtte dem på vei inn i arbeidslivet – ved å stille forventninger, ha tro på dem og veilede.

Andre grupper som kan få økte utfordringer

Arbeidsledigheten blant eldre er noe lavere enn blant yngre aldersgrupper, men eldre har typisk større vanskeligheter med å komme over i ny jobb. I tiden under og etter koronapandemien kan derfor både lav etterspørsel etter arbeidskraft, store omstillinger og mange arbeidsgivers tilbakeholdenhet med å ansette personer over 50 år presse mange eldre ut av arbeidslivet. I motsetning til yngre, vender eldre i mindre grad tilbake til arbeidslivet når etterspørselen igjen tar seg opp. Flere eldre vil nok vurdere å ta ut tidligpensjon og de med dårlig helse vil kunne søke uføretrygd. Dette kan også gjelde dem som ikke er direkte rammet, men som f.eks. har ektefeller eller andre i omgangskretsen som blir rammet av krisen.

De som var ledige idet krisen inntraff, har vært arbeidssøkere i en periode med et vanskelig arbeidsmarked. Halvparten av de som var ledige før koronapandemien var fortsatt registrert som arbeidssøkere hos Nav ved utgangen av 2020. I en analyse fra Frischsenteret finner forskerne at av de som var ledige i februar 2020, var 22 pst. kommet over i jobb fire måneder senere. I samme periode året før var overgangen 9 prosentenheter høyere.

Et sentralt trekk ved de siste tiårene er at gruppen ikke-sysselsatte i stadig større grad er sammensatt av personer som har stått lenge utenfor arbeidsmarkedet eller som aldri har vært i arbeid. Forskere ved Frischsenteret (Fevang m. fl. 2020) peker på at det er tendenser til en forsterket todeling av arbeidsmarkedet. Over tid har tilbøyeligheten til å falle ut holdt seg ganske stabil, mens det synes å ha blitt vanskeligere å komme inn (igjen). Andelen av dem som står utenfor arbeidsmarkedet som aldri har hatt inntekt (> 1 G) har økt fra 30 til 40 pst. etter 2000. Særlig gjelder dette unge menn. Nivået på utenforskapet er helt forskjellig blant dem med og uten fullført videregående skole. Vi har også sett en klar dreining i retning av at registrerte arbeidsledige utgjør en stadig mindre del av gruppen ikke-sysselsatte, mens personer med nedsatt arbeidsevne utgjør en stadig økende del.

Fevang m. fl. (2020) viser også at det er et betydelig arbeidskraftpotensial blant personer som er utenfor arbeidsstyrken, både blant dem som mottar helserelaterte ytelser og dem som ikke gjør det. Økt etterspørsel etter arbeidskraft vil dermed bidra til både høyere sysselsetting og høyere arbeidstilbud. Samtidig tyder også denne rapporten på at kravene til kompetanse øker. Økt

innenlands etterspørsel alene er derfor ikke et tilstrekkelig virkemiddel for å løse sysselsettingsproblemene til grupper som ikke kommer i jobb.

Idealene i den norske arbeidslivsmodellen som fast, tidsubegrenset ansettelse og relativt høye lønninger i bunnen av inntektsfordelingen har gjennomgående mange gode sider. Men de har også den ulempen at de kan gjøre det vanskelig for utsatte grupper å komme i jobb. En aktiv arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikk og en makropolitikk sterkt rettet mot sysselsetting er dermed svært viktig for at arbeidslivsmodellen skal være bærekraftig. Det er også behov for tiltak for å bedre utsatte gruppers mulighet til å komme i jobb. Arbeidsgivere, enten de er offentlige eller private, må finne det økonomisk lønnsomt å ansette alle grupper av arbeidskraft, også dem som har problemer med å nå opp i konkurransen om de ledige stillingene. Det betyr ikke et lavtlønnsspor i norsk arbeidsliv, men snarere et ansvar for å investere i den enkeltes kunnskap og kompetanse slik at den kommer opp på nivå med hva norske lønns- og arbeidsvilkår krever.

6.8 utfordringer ved arbeidstilbudet

Gode insentiver til å tilby arbeidskraft er en forutsetning for høy sysselsetting på lang sikt. Når etterspørselen etter arbeidskraft tar seg opp, er det avgjørende at *arbeidstilbudet* legger til rette for økt sysselsetting. Dagens situasjon er først og fremst preget av lav samlet etterspørsel etter arbeidskraft som følge av smittefare og smitteverntiltak. Likevel må vi være på vakt mot ordninger som hemmer arbeidstilbudet. På kort sikt vil det kunne bremse nødvendig omstilling. På lenger sikt vil det kunne begrense den samlede sysselsettingen. Jo lenger ut i opphenting vi kommer, jo mer problematisk blir ordninger som begrenser arbeidstilbudet.

Flere av ordningene som ble innført/utvidet under koronapandemiens første fase var i første rekke ment å gi inntektssikring for de som ble rammet av smitteverntiltakene. Etter hvert som smitteverntiltakene trappes ned, vil mange av ordningene kunne gi problemer med innlåsing. Permitteringsordningen ser ut til å ha moderert behovet for å si opp ansatte, slik at flere har beholdt tilknytning til sin arbeidsgiver gjennom krisen.

Lavtlønnspress skaper utfordringer for inntektssikringssystemet

Trygder og stønader gir økonomisk trygghet ved sykdom eller tap av arbeid. Et slikt sikkerhetsnett

kan bidra til risikovilje og omstillinger og er dessuten en viktig del av den automatiske stabiliseringen over konjunktorene. Betydelig arbeidsinnvandring har ført til et press nedover på lønnene i bunnen av lønnsfordelingen. Et slikt press skaper utfordringer for inntektssikringssystemet med risiko for å skyve flere ut i lavinntekt, og det skaper press på arbeidslinjen. Målet om god inntektssikring kan komme i konflikt med målet om gode insentiver for å tilby arbeidskraft. Særlig synes insentivene å være svake for dem som har utsikter til å få en ny jobb som er dårligere betalt eller som medfører en lavere stillingsbrøk enn den man hadde før krisen.

Mange av de permitterte ender opp som ordinært ledige

Da pandemien begynte, visste vi ikke hvor lenge krisen ville vare. Under kortvarige kriser hvor behovet for endring er antatt å være beskjedent, bør politikken prioritere å bevare de eksisterende jobbene for å forhindre langvarige tilbakefall i sysselsetting og økonomisk vekst. Samtidig antar vi at mange av jobbene som er falt bort under koronakrisen ikke kommer tilbake og at store omstillinger skal og må finne sted frem mot 2025. Den uheldige betydningen av innlåsing av permitterte er særlig alvorlig i høykonjunkturer og mindre alvorlig jo dypere lavkonjunktur vi befinner oss i.

Permitteringsvolumet har gått mye ned etter april 2020, men fortsatt var det drøyt 60 000 permitterte ved utgangen av 2020. Mange av utvidelsene i permitteringsordningen ble reversert høsten 2020, men samtidig har maksimal varighet blitt utvidet, først til 52 uker, og deretter frem til oktober 2021. Det betyr at de som ble permittert tidlig i krisen kan risikere å være permittert i inntil 18 måneder.

Oslo Economics (2018) har studert en rekke endringer i permitteringsregelverket over tid og finner at innretningen av permitteringsreglene påvirker *både* permitteringsatferden i bedriftene og permitteringsløpenes varighet. Alt annet likt, vil et permitteringsregelverk med lave arbeidsgiverkostnader og rom for langvarig permittering gjøre at flere blir permittert og permitteringsperiodene blir lenger. En forlengelse av fritaksperioden (trygdeperioden) fra 26 til 52 uker ble anslått til å gi en dobling i antallet som opplever å bli tatt ut i permittering og til å øke gjennomsnittlig lengde på perioden fra 13 til 16 uker. Forskerne fant videre at bare om lag halvparten av alle permitteringsforløp ender med tilbakekalling til permitterende bedrift. Mange permitterte finner seg

annet arbeid. Likevel, jo lenger en permittering varer, jo større sannsynlighet er det for overgang til ordinær ledighet. I sum er det om lag 1/3 av forløpene som ender med ordinær ledighet. I dagens situasjon, hvor mange permitteringer skyldes midlertidige smitteverntiltak, kan effektene bli annerledes.

Det høye omfanget av permitteringer under koronakrisen må ses i sammenheng med at mange bedrifter oppfatter at driftsstansen er midlertidig og at mange av de ledige raskt kan vende tilbake i jobb. Samtidig må den utstrakte bruken av permitteringer under koronakrisen ses i sammenheng med at antall dager med arbeidsgiverbetaling midlertidig er kortet ned at kompensasjonsgraden til permitterte med lavt inntektsgrunnlag er midlertidig økt. Endringene innebærer at permittering fremstår som et mindre ugunstig alternativ enn før, både for arbeidstaker og arbeidsgiver.

Statlig bidrag til lønn under permittering (dagpenger) reduserer arbeidsgivers kostnader ved å permittere overtallige arbeidstakere. Muligheten til å permittere, snarere enn å gå til oppsigelse, bidrar til å redusere bedriftenes rekrutteringskostnad hvis behovet for arbeidskraft tar seg opp. Tilbakekalling av permitterte reduserer behovet for opplæring av ny arbeidskraft og det bidrar til at foretaksspesifikk humankapital ikke går tapt i perioder med midlertidig driftsstans. Særlig ved overtallighet i kunnskapskrevende virksomheter kan derfor permitteringer være gunstig fremfor oppsigelse, både for bedriftene, de ansatte og samfunnet.

Vi står fremfor store strukturelle endringer. Dersom endringene i permitteringsregelverket har ført til at bedrifter i større utstrekning enn normalt har permittert ansatte med lav sannsynlighet for tilbakekalling, er det uheldig. Siden permitterte er mindre aktive jobbsøkere og i mindre grad deltar i kompetansetiltak, kan endringen i permitteringsordningen ha bidratt til å svekke nødvendig omstillingsevne i arbeidsmarkedet under krisen. Det er viktig å bevare levedyktige bedrifter i en kriseperiode uten særlig jobbskaping, og stramme inn permitteringsordningen når aktiviteten igjen tar seg opp.

Den aktive arbeidsmarkedspolitikken kan hindre frafall fra arbeidsstyrken

Sannsynligheten for å komme i jobb er en fallende funksjon av ledighetens varighet. Arbeidsmarkedspolitikken har derfor en rolle i å hindre at ledige forblir ledige lenge. Hvis høy ledighet

«biter seg fast», svekkes arbeidstilbudet på sikt, og med det omstillinger og nyetableringer. Langtidsledighet kan avhjelpes ved tilpassede kompetansetiltak, jobbtrening og tiltak som stimulerer jobbsøking.

Effekter av arbeidsmarkedstiltak for arbeidsledige

Arbeidsmarkedstiltak er et sentralt virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken. Målet er å øke overgangen til ordinær jobb ved å gi arbeidsledige tilbud om tilpasset opplæring og arbeidstrening. Effekten av arbeidsmarkedstiltak på overgangen til jobb har blitt evaluert over mange år, både internasjonalt og i Norge. I gjennomsnitt synes deltakelse på et arbeidsmarkedstiltak å ha positive effekter på overgangen til jobb, men effektene varierer fra nokså små til relativt store. Effektene varierer videre mye for ulike grupper og over ulike tiltak. Det trengs mer forskning på «hva som virker for hvem». Nav bør jobbe mer systematisk med å prøve ut tiltak, og erfaringer fra ulike forsøk bør evalueres. Særlig viktig er det å få et bedre kunnskapsgrunnlag for å målrette tilbudet overfor unge.

Studier tyder på at tiltak som gir støtte i jobbsøkerprosessen, kan gi gode resultater på overgangen til jobb (Card. fl. 2018) og Simson 2019).⁷ Også opplæringstiltak kan gi gode jobbeffekter på to–tre års sikt. Arbeidstreningstiltak som ligner på ordinær jobb, synes å ha god effekt på overgang til ordinært arbeid, spesielt for unge, og spesielt om det er koblet til en mentor som gir støtte og veiledning. Samtidig kan slike tiltak gi utfordringer i form av fortregning av annen arbeidskraft og konkurransevridding i produktmarkedene. Spesielle tiltak rette mot unge har oftest vist seg å ha svake effekter. Det samme gjelder for sysselsettingstiltak i offentlig sektor.

Prinsipielt om effektiv innretning av personrettet støtte

Myndighetene (velferdsstaten) skal tilby et sosialt sikkerhetsnett for dem som mister jobben eller faller ut av arbeidsmarkedet. Det sosiale sikkerhetsnettet er viktig for enkeltpersoner og det er viktig for å opprettholde samlet aktivitet i næringslivet og samfunnet, og dermed høy samlet verdiskaping og sysselsetting. Følelsen av rettferdighet og likhet vil i seg selv bidra til tillit, lite konflikter, sosial stabilitet og samarbeid. Slike verdifulle eksterne effekter av velferdsstaten må vurderes

⁷ Card m. fl. (2018) oppsummerer internasjonale evalueringer og von Simson (2019) oppsummerer norske erfaringer

med når myndighetene skal utforme et sosialt sikkerhetsnett. Under følger noen føringer for hvordan personrettet støtte kan utformes ut fra et effektivitetsorientert perspektiv.

Den beste innretningen av støtteordninger er i tilfeller der støtten knyttes til *atferd som er ønskelig* sett fra samfunnets side. Et eksempel kan være støtte til bedrifter som ansetter permitterte de ellers ikke ville ansatt. Et annet kan være støtte til bedrifter som investerer i ny forventet lønnsom teknologi og/eller gir opplæring til sine ansatte som ellers ikke ville blitt gjennomført, og har en forventet lønnsomhet som er større for samfunnet enn for den enkelte. Det kan være krevende å utforme tiltak med et krav til slik positiv atferd. Teoretisk sett er det også uproblematisk å gi støtte når støtten kan utformes som *en ubetinget kontantoverføring* til borgere (*lump-sum-overføring*). Når støtten gis ubetinget, får mottakeren ingen incentiver til å endre atferd. Dermed oppstår heller ingen negative atferdseffekter med tap av samfunnsøkonomisk effektivitet, bare ønskede inntektseffekter. Også en slik innretning er krevende å utforme i virkeligheten. Denne type overføringer har lett for å bli både dyre, innebære store skattefinansieringskostnader og være lite målrettede (f.eks. *borgerlønn* og *barnetrygd*).

Den nest-beste løsningen er når rettigheten til inntektssikringsordninger i *liten grad* betinges på forhold mottakeren kan påvirke. Et eksempel på slik utforming kan være trygderettigheter knyttet til klare, alvorlige sykdommer. Overføringer til syke mennesker, som ikke kan være en del av arbeidstilbudet innebærer ingen samfunnsøkonomisk kostnad (atferden påvirkes ikke), bare en overføring. En annet kan være bedriftsrettet støtte som varierer med nivået på arbeidsledigheten eller avhenger av omsetningen tilbake i tid.

I utgangspunktet bør folk og særlig virksomheter ta høyde for at det alltid vil være ulike kilder til risiko og usikkerhet. Offentlige tiltak er kostbare og må finansieres; offentlig finansiering medfører skattefinansieringskostnader (et mye brukt anslag er at effektivitetstapet er 20 øre per krone). Men det kan stilles spørsmål ved om ikke samfunnet samlet over flere generasjoner bør bære en viss del av kostnadene og risikoen ved hendelser som inntreffer svært sjelden, men som har store konsekvenser for de få som rammes ekstra hardt. En pandemi som den vi opplever nå, kan være et eksempel på dette, mens normal markedsuro og bedrifts- eller bransjespesifikk risiko ikke er det.

Utvalget mener vi har og bør ha et godt sosialt sikkerhetsnett for innbyggerne ved ledighet og frafall fra arbeidslivet i normale og mindre nor-

male tider. Et slikt sikkerhetsnett er viktig siden gevinstene ved ønsket lønnsom omstilling over tid høstes av de mange, mens kostnadene uten et sikkerhetsnett i uforholdsmessig stor grad bæres av de få. Støtteordninger bør i minst mulig grad hemme ønskede omstillinger og god ressursbruk. Støtte må i størst mulig grad utformes ut fra prinsippene om å minimere uheldige atferdseffekter og bygge opp om gode incentiver til å tilby sin arbeidskraft.

6.9 Tiltak

En bred innsats er nødvendig, enkelttiltak er ikke tilstrekkelig

Det viktigste målet for arbeidsmarkedspolitikken på kort sikt vil være å forhindre at tilbudet av arbeidskraft blir varig svekket som følge av krisen. Mobilisering av arbeidsledige og personer utenfor arbeidsstyrken over i sysselsetting på veien mot 2025 vil kreve bidrag på bred front: Stabiliseringspolitikken må legge til rette for høy etterspørsel etter arbeidskraft og strukturpolitikken må lede til at flere *kan jobbe, vil jobbe og får mulighet til å jobbe*. Det er behov for endringer, men den norske modellen er etter utvalgets vurdering et godt utgangspunkt for å møte utfordringene vi står overfor i arbeidsmarkedet. I den norske modellen er en aktiv arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikk sammen med en makroøkonomisk politikk sterkt rettet inn mot full sysselsetting helt sentralt.

En mer aktiv arbeidsmarkeds- og kompetansepolitikk

Nav har fått kraftig økt oppgavemengde i tilknytning til koronakrisen, og antallet brukere per saksbehandler har gått betydelig opp. Videre vil de store omstillingsutfordringene som følger i etterkant av koronakrisen innebærer økt behov for å styrke oppfølgingen av arbeidssøkere som ikke lykkes med å komme i jobb ved egen hjelp. Ikke minst bør det rettes økt innsats mot de unge. I dette arbeidet bør myndighetene hele tiden søke mot å utvikle og forbedre tjenestene ovenfor arbeidssøkere. Det gjelder både den tiltaksaktiviteten som gjøres av Nav selv og den omfattende aktiviteten som leveres av private og ideelle aktører, regionale karrieresentere og bransjeprogram innenfor trepartssamarbeidet. Det er behov for mer kunnskap om effektene av arbeidsmarkedstiltakene. Det er også viktig at Nav legger til rette for systematisk innhenting av kunnskap om tiltakene i egen regi og for uavhengige tredjeparter.

Arbeidsmarkedskunnskap og god kontakt med arbeidslivet er sentrale faktorer for å lykkes med en kunnskapsbasert tiltaksbruk og få flere i arbeid.

Tilbudet av etter- og videreutdanning

Mange av dem som har mistet jobben eller blitt permittert under koronakrisen, har lav utdanning. Pandemien har ført til at mange har måttet gi opp å få jobb i sitt tidligere yrke og behovet for fleksible etter- og videreutdanningstilbud har derfor økt. Etter- og videreutdanning («EVU») og livslang læring kan bidra at arbeidsstyrken beholder og styrker sin kompetanse. Det er særlig yrkesfaglige deler av arbeidslivet som er blitt rammet av koronakrisen, slik at behovet for etter- og videreutdanning her er særlig stort. I samme retning trekker fremskrivninger som antyder stort behov for fagarbeidere i årene som kommer. Både Etter- og videreutdanningsutvalget (NOU 2019: 12) og Sysselsettingsutvalget (NOU 2021: 2) har vurdert behovet for etter- og videreutdanning og konkluderer med at behovet er stort. Sysselsettingsutvalget peker også på at behovet har blitt forsterket av koronakrisen fordi omstillingsbehovet har økt.

Mange bedrifter melder at det er mest aktuelt for dem å dekke kompetansebehovet gjennom å heve kompetansen til dagens ansatte. Bedriftene kan legge til rette for at arbeidstakere kombinerer jobb og utdanning innenfor rammene av Hovedavtalen (LO-NHO).

Utvalget anbefaler økt samarbeid mellom utdanningssektoren og arbeids- og næringslivet – eksempelvis bransjeprogram, regionale møteplasser og tiltak for å stimulere til kompetanseheving i klyngeprogrammene. Dette vil bidra til mer arbeidslivsrelevante og fleksible studier som er tilpasset voksne i arbeid. Utvalget har merket seg at det har blitt opprettet nye trepartsstyrte bransjeprogrammer under koronakrisen. Vellykkede bransjeprogrammer som har blitt opprettet under krisen bør i hovedsak videreføres som permanente ordninger, og fremover kan det bygges ut ytterligere programmer som dekker nye bransjer og nye grupper av arbeidstakere. De etablerte bransjeprogrammene bidrar til å sikre relevant EVU i hele landet. Innholdet i tilbudene er bestemt av partene i bransjen for å dekke et kompetansebehov. I tillegg gis det i en form som blir avtalt med representanter for arbeidstaker og arbeidsgiver, mens det deretter er opp til hver enkelt arbeidstaker og bedrift å bli enige om hvordan de skal legge til rette for gjennomføring.

Utvalget mener trepartssamarbeidet er sentralt i arbeidet med å få til et løft for etter- og videreutdanning og livslang læring i praksis. Trepartssamarbeidet står videre sentralt i utformingen av en fremtidsrettet utdannings- og kompetansepolitikk som bidrar til at arbeidslivet får tilgang til den kompetansen de trenger og som motvirker utenforskap. Det er avgjørende at tilbud om etter- og videreutdanning tilbys i hele landet, også i rurale strøk. I en verden som omstiller seg svært raskt, er det viktig at utdanningssystemene er tilpasset omgivelsene. I nært samarbeid med arbeidslivet og arbeidslivets behov bør utdanningssystemene være fleksible og tilpasset lokale forhold.

Tilgang til opplæring og utdanning med dagpenger

Utvalget mener arbeidsledige bør få økt adgang til å tilegne seg grunnleggende kompetanse i ledighetsperioden. Likevel skal dagpenger som hovedregel finansiere arbeidssøking, og ikke ordinær utdanning. Personer som mottar dagpenger, skal som hovedregel være arbeidssøkere.

Flere offentlige utvalg har fremmet forslag som øker mulighetene for å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning. Det gjelder Livsoppholdsutvalget (NOU 2018: 13), Etter- og videreutdanningsutvalget (NOU 2019: 12) og Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7) og (NOU 2021: 2). Samtidig understrekes det at et nytt regelverk må utformes uten at trygdesystemet fremstår som en alternativ kilde til studiefinansiering. Det trekkes også frem at opplæring og utdanning i dagpengeperioden kan fortrenge arbeidssøkeraktivitet og forsinke overgangen til arbeid. Regjeringen har sendt på høring et forslag til nytt regelverk som skal gjøre det lettere for helt ledige og helt permitterte å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning. Dette er et regelverk som skal erstatte den midlertidige ordningen som ble innført som et koronatiltak, og som skal vare frem til 1. juli 2021, hvor opplæring kan gjennomføres i dagpengeperioden uten en forutgående søknad til Nav.

På sikt er målet med nytt regelverk å fremme overgang til jobb og å øke sysselsettingen som følge av lettere tilgang til nødvendig opplæring. Bruk av opplæring i dagpengeperioden kan etter utvalgets vurdering redusere langtidsledigheten og bidra til å forhindre varig frafall fra arbeidslivet. Dette vil ha særlig betydning for å motvirke de langsiktige, negative konsekvensene av koronapandemien. Med omfattende omstilling i økonomien, ved at det f.eks. vil være næringer som på varig basis vil få lavere aktivitet, blir det viktig å kunne imøtekomme behovet for ny kompetanse

og behovet for å kunne fullføre videregående opplæring, særlig blant ledige som ikke kan gå tilbake til sin tidligere jobb. En av de største barrierene for å delta i etter- og videreutdanning for lavutdannede er mangel på motivasjon, blant annet pga. dårlige erfaringer fra tidlig skolegang. Tiltak for å motivere og informere blir derfor viktig for å oppnå resultater.

Det nye regelverket bør bli evaluert med sikte på å avdekke hvilke effekter opplæringen har på varigheten av dagpengeperioden og arbeidssøkeraktiviteten, og hvordan opplæringen påvirker overgangen til arbeid.

Prøvetiltak rettet mot ungdom

Det er vanskelig for mange unge med lav kompetanse å komme seg inn i arbeidslivet, og denne gruppen har blitt spesielt hardt rammet av pandemien. Unge som ikke kommer inn i arbeidsmarkedet, kan komme inn i en negativ spiral, fordi de heller ikke får delta på den viktige læringsarenaen som arbeidsmarkedet er. Tiltak som fører ledig ungdom inn i ordinært arbeid, har høy samfunnsøkonomisk gevinst. Arbeidsplassen er en viktig mestrings- og inkluderingsarena, som gjør at også midlertidige tiltak kan ha varig verdi. Utfordringen er at det finnes begrenset forskning av høy kvalitet om hva som er effektive tiltak for unge.

Det er behov for å iverksette og prøve ut arbeidsmarkedstiltak mer systematisk slik at vi får kunnskap om de virker, for hvem de virker og under hvilke betingelser de virker. For at forskningen skal kunne brukes som grunnlag for videre politikktutforming, må den publiseres i anerkjente fagfelleverderte tidsskrifter. Tiltak som testes ut, må ta utgangspunkt i den internasjonale faglitteraturen om hva som er mest lovende. Denne litteraturen peker spesielt på arbeidserfaring i ordinært arbeidsmiljø og mentortiltak (Rosholm m. fl. 2019). Flere studier tyder på at arbeidslivet kan være en svært effektiv læringsarena for mange unge (Straight Talk on Evidence 2020). Forskningen viser også at unge mennesker utenfor jobb trenger relasjoner til andre mennesker som kan støtte dem på vei inn i arbeidslivet – ved å stille forventninger, ha tro på dem og veilede og støtte. Tiltak som både hjelper med arbeidstrening og overgang til arbeidslivet, som gir dem mestringsfølelse, opplevelsen av å tilhøre et fellesskap, samt støtter opp om sosiale og emosjonelle utfordringer, vil kunne gi bedre resultater. I tillegg er det viktig med tidlig innsats. Mange unge som strever med arbeidsmarkedstilknypning har ikke fullført videregående skole.

Utvalget støtter Sysselsettingsutvalget (NOU 2021: 2) sitt forslag om mer bruk av midlertidig lønnstilskudd rettet mot grupper som har særskilte problemer med å få innpass i arbeidslivet. Lønnstilskudd kan bidra til at ungdom med lav kompetanse, som det i utgangspunktet ikke lønner seg å ha i arbeid, likevel kan få tilgang til arbeidslivet som en læringsarena. Dette kan være en bro over til ordinært arbeid. Samtidig vil vi understreke at det er viktig å systematisk teste ut om det virker og hvilke modeller for tidsbegrenset lønnstilskudd som virker best.

En modell som faglitteraturen peker på som lovende, er lønnstilskudd koblet med en mentor på arbeidsplassen som kan hjelpe, støtte og veilede, samt bidra til inkludering i arbeidsmiljøet. I tillegg ser det lovende ut å koble lønns subsidier med et kvalifiseringsløp. Her må ulike skalerbare modeller testes ut i samarbeid med forskningsmiljø. Et sentralt utfallsmål i utprøvingene må være overgang til ordinært arbeid.

Sysselsettingsutvalget peker også på at det er stor variasjon i hvor lang tid det tar før ungdom med for lav kompetanse til å få jobb får hjelp med arbeidsmarkedstiltak. Dette er svært uheldig, spesielt for ungdom med lettere psykiske plager, fordi tiden utenfor arbeid og utdanning kan gjøre det enda vanskeligere å starte i arbeid. Å styrke ungdoms rett til å få tidsbegrenset tilgang til arbeidslivet som en læringsarena innen, for eksempel, tre måneder etter henvendelse til Nav, kan derfor være et viktig tiltak. Hvor fort tiltaket iverksettes kan være like viktig som hvordan tiltaket utformes.

Ansvar for å yte hjelp til unge som ønsker, men ikke lykkes med å komme i jobb, ligger hos Nav. Det vesentligste av tiltakene utføres imidlertid av eksterne tiltaksarrangører, på oppdrag fra Nav. Ved arbeidsrettet oppfølging og tildeling av arbeidsmarkedstiltak skal unge prioriteres. Nav har fått økte rammer til å yte hjelp og bistand overfor denne gruppen. Under koronakrisen har satsingen blitt styrket. Stadig økning i andelen unge utenfor arbeid viser at det er rom for forbedringer. For å få flere unge ut i arbeid må myndighetene vurdere i større grad å utnytte engasjementet, kompetansen og innovasjonskraften blant private og ideelle aktører. Spesielt er det mange unge med lettere psykiske lidelser som trenger mer helhetlige tilbud. Nav må samarbeide godt med en rekke andre aktører for å sikre dette, både innenfor helse- og utdanningssektoren, samt med arbeidsgivere og arbeidsmarkedbedrifter. Det finnes flere eksempler på tverrfaglige prosjekter som lykkes med å gi dette. Samtidig blir eksem-

plene stående som anekdotiske suksesshistorier som ikke er tilstrekkelig dokumentert til at tilbudet kan skaleres opp. Man vet ikke i hvilken grad, hvorfor og for hvem tilbudet virker. Tiltak rettet mot ungdom må bli dokumentert og effektevaluert i samarbeid med forskningsmiljø. Slik kan alle aktører lære fra hverandre og effektive tiltak skaleres opp. Utvalget tror den samlede effekten av arbeidsmarkedstiltakene kan bedres med i) mer kunnskap om «hva som virker for hvem», ii) gode systemer i Nav for å lære av mange lokale initiativ og iii) gode systemer for å spre slik kunnskap ut i organisasjonen.

En ny evaluering av den forsterkede ungdomsinnsatsen i Nav kan tyde på positive virkninger. Unge prioriteres av Nav-kontorene, og det gis rask oppfølging. Selv om innsatsen så langt ikke viser økt sysselsetting, er målet om økt aktivitet delvis nådd gjennom økt overgang til utdanning (Strand m. fl. 2020). Utvalget mener at Nav bør få videreføre den forsterkede ungdomsinnsatsen, samtidig som virkningene evalueres.

Lavere skatt på inntekt kan påvirke yrkesdeltagelsen

Det er behov for å bedre insentivene til å delta i arbeidslivet for enkelte grupper. Utfordringen har vært stor over tid og vil kunne øke i årene fremover, parallelt med at knappheten på arbeidskraft tiltar. Unge har hatt en særlig urovekkende utvikling i arbeidsmarkedsdeltakelsen.

Forskningen har vist oss at det er en gråsoner mellom grupper som deltar i arbeidslivet og grupper som står utenfor. For enkelte vil jobbmuligheten øke med økt anstrengelse for å komme i jobb. Veien kan for mange være lang, og innebære store investeringer i rehabilitering, utdanning og flytting.

Selv om den effektive kompensasjonsgraden ved trygd for de fleste er under 100 pst., og selv om de aller fleste vil få høyere inntekt i en jobb enn ved trygd, kan insentivene bli svake for enkelte grupper. Særlig gjelder dette for grupper som har utsikter til en jobb med lav lønn, belastende arbeidsoppgaver, og som samtidig står overfor høye kompensasjonsgrader i trygdeordningene. Noen slike yrker er også relativt hardere rammet av de økonomiske virkningene av pandemien.

Utvalget viser til sitt forslag om en ny skatteutredning i kapittel 5. Denne bør også ta inn over seg at en redusert skatt på arbeidsinntekter, men ikke på trygder, vil gjøre at flere vil få økt motivasjon for å rette seg mot arbeidslivet. Det gjelder særlig ved redusert skatt på lave arbeidsinntekter. I motsetning til lønnstilskudd, vil en mer generell skattereduksjon for arbeidsinntekt ikke kreve en særskilt vurdering i de enkelte tilfeller og derfor gi lavere administrative kostnader. Motstykket til dette er at en skattereduksjon kan være mindre målrettet. Et slikt tiltak vil ellers ha mange av de samme egenskapene som lønnstilskudd, men mens lønnstilskudd initialt er rettet mot å gjøre det mer lønnsomt for arbeidsgivere å ansette (etterspørselssiden av arbeidsmarkedet), bidrar en relativ skattereduksjon initialt til å gjøre det mer lønnsomt for den enkelte å arbeide (tilbudssiden). Tiltakene kan dermed utfylle hverandre.

Som et ledd i en skatteutredning bør det derfor vurderes endringer i skattesystemet som gir absolutt og relativt lavere skatt på arbeidsinntekter i form av et målrettet fradrag i skattepliktige arbeidsinntekter, eventuelt rettet mot inntektene i bunnen av lønnsfordelingen.

Kapittel 7

Et mer produktivt og konkurransedyktig næringsliv

7.1 Et godt utgangspunkt

Knapt noen deler av næringslivet har vært uberørt av pandemien. Men variasjonene er store og noen deler av næringslivet har blitt særlig hardt rammet. Et sentralt premiss for at vi skal nærme oss et mål om størst mulig samlet verdiskaping er at ressursene vi har, anvendes der de forventes å skape størst verdier, uavhengig om det er i privat eller offentlig regi. I privat sektor ligger forholdene best til rette for høy verdiskaping når den enkelte bedrift deltar i markeder og må konkurrere om tilgang på arbeidskraft, kapital og naturressurser.

Næringslivet i Norge hadde både før og gjennom pandemien i hovedsak god tilgang til kapital, kvalifisert arbeidskraft og infrastruktur. Offentlige reguleringer og tjenester bidrar til stabile rammebetingelser. Det gir næringslivet et gunstig utgangspunkt for høy verdiskaping både per krone investert og per ansatt.

Næringslivet konkurrerer med det offentlige om Norges viktigste ressurs, arbeidskraften. Om lag to av tre arbeidstakere er ansatt i privat sektor. Med en aldrende befolkning vil behovet for arbeidskraft til helse, omsorg og pleie tilta i årene fremover. Det er en utvikling politikken vanskelig kan påvirke, og veksten vil komme i offentlig sektor fordi slike tjenester i hovedsak tilbys i offentlig regi. Fortsatt høy verdiskaping i privat sektor vil trolig i økende grad måtte basere seg på produktivtetsvekst innenfor eksisterende næringer, overflytting av ressurser til de mest lønnsomme delene av økonomien og mer kapital bak hver selsatt.

Etterspørselen etter ulike tjenester har bidratt til at tjenestesektoren er blitt stor i Norge. Omstillingen har skjedd i en periode hvor lønnsveksten i Norge har vært høyere enn blant våre naboland. Som beskrevet nærmere i kapittel 5.4 ser det ut til at den kostnadmessige konkurranseevnen er svakere nå enn for 20 år siden. En forklaring på at arbeidsledigheten ikke trendmessig har steget i denne perioden, kan være at staten har tatt kost-

naden ved å sikre inntekt for dem som har falt ut av arbeidslivet på grunn av for lav produktivitet. Samtidig har svekket konkurranseevne bidratt til fallende eksport fra tradisjonelle eksportnæringer (Menon, 2020). Norge har hatt svak utvikling i eksport sammenlignet med andre OECD-land de siste 25 årene. Historisk har bidraget til vekst i verdiskaping og produktivitet vært betydelig høyere i eksportbedrifter enn i andre bedrifter. Gjennom deltagelse i globale verdikjeder oppnår bedrifter tilgang til nettverk og kunnskap om teknologiutvikling. Det er samtidig de bedriftene som er mest produktive i utgangspunktet som hevder seg best i de store markedene og som utvikler seg ved øket tilgang til ny kunnskap.

For å vurdere et lands konkurransekraft er det behov for bredt anlagte indikatorer. Det er ikke resultater på ett område alene som forteller hvordan en samfunnsmodell svarer på slike utfordringer over tid. World Economic Forum er et av de ledende miljøene for slike vurderinger, og den årlige «Global Competitiveness Report» har høy anerkjennelse (World Economic Forum, 2019). Gjennom bruk av indikatorer over et bredt anlagt sett av områder, etableres det en beskrivelse som håndterer den kompleksitet på landnivå som ligger bak et begrep som konkurransekraft. I den siste rapporten som foreligger var Norge rangert på 17 plass av de knapt 150 landene som inngår, og Norge har ligget blant de 20 høyest rangerte landene gjennom flere tiår.

Kunnskapsfordypningen i norsk økonomi er økende, og målt ved forskningsintensiteten i Norge (samlede forskningsinvesteringer som andel av verdiskapingen) har Norge nå tatt igjen de store EU-landene (EU15) og nærmet seg OECD-gjennomsnittet. Dette har blant annet bidratt til fremvekst av nye store, kunnskapsbaserte eksportnæringer som oppdrettsnæringer. Stigende deltakelse og tettere integrering mot forskningsfronten i EU-landene gir oppbygging av nettverk og kunnskapsutvikling.

Nye produkter og produksjonsprosesser kommer inn i økonomien både gjennom utvikling i

eksisterende foretak, og ved at nye foretak utfordrer de eksisterende. Forholdene ligger godt til rette for entreprenørskap og utvikling av nye og forbedrede produkter og prosesser i Norge. European Innovation Scoreboard 2020 rangerer det norske innovasjonssystemet som nummer 9 blant de 37 EØS-landene, mellom Tyskland og Storbritannia. Norge karakteriseres nå som en «Strong Innovator» i EUs karakterisering av landene.¹

Kapitaltilgangsutvalget (NOU 2018:5) påpekte at Norge har få nye, riktig store vekstselskaper og at en forklaring kan være begrenset tilfang av langsiktig risikokapital fra kompetente eiermiljøer. Videre mente utvalget at det er krevende egenkapitaltilgang til bedrifter som befinner seg i den tidlige vekstfasen. Samtidig understreket utvalget at «*Offentlige virkemidler skal være et supplement og ikke en erstatning for det private kapitalmarkedet, og et redskap til å mobilisere privat kapital for å fornye og utvikle norsk næringsliv. Behovet for langsiktig kapital er spesielt stort for unge bedrifter med lang utviklingshorisont.*»

7.2 Utviklingen i produksjon og investeringer

Selv om knapt noen deler av næringslivet har vært uberørt av pandemien, har variasjonene vært store. Lavere etterspørsel og innenlandske smitteverntiltak, sammen med lavere vekst hos våre handelspartnere har gitt nedgang i verdiskapingen og sysselsetting.

Utviklingen i produksjonen

Utviklingen i samlet verdiskaping målt ved bruttonasjonalproduktet er beskrevet i tidligere kapitler. Her er det effektene for næringslivet som omtales. Sjøkket våren 2020 slo ut i et fall i fastlandsnæringsenes verdiskaping på om lag 11 pst. fra februar til april. Bunnen ble fulgt av en rask innhenting, med varierende, men høy vekst frem til og med oktober. I november kom et nytt tilbakeslag da pandemien blomstret opp igjen.

Som det fremgår av tabell 7.1, var bruttoproduktet dramatisk lavere i 4. kvartal 2020 enn i samme periode året før i en rekke tjenesteytende næringer. I de fleste av de mest berørte næringene var det en betydelig nedgang i sysselsettingen, men vesentlig mindre enn nedgangen i brutt-

oproduktet. Tallene tyder på at virksomhetene gjennom i lavkonjunkturen har beholdt flere sysselsatte enn det som har vært nødvendig for å opprettholde produksjonen («labour hoarding»), men det mer moderate fallet i sysselsettingen må også ses i sammenheng med den utstrakte bruken av permitteringer i 2020. I nasjonalregnskapet regnes permitterte som sysselsatte i permitteringsens tre første måneder. Personer permittert under tre måneder vil følgelig ikke medføre fall i sysselsettingen.

De mest berørte tjenestenæringene har vært direkte berørt av tiltak for å redusere smittespredning. Andre næringer har vært indirekte påvirket av pandemien, eller påvirket av andre forhold under pandemien. Fiske, fangst og akvakulturer er f.eks. en sektor som har sett oppgang gjennom pandemien. Det gjelder også varehandel og reparasjon av motorvogner samt finansierings- og forsikringsvirksomhet. Av tabellen fremgår det også at en stor sektor som varehandel har hatt en vekst i bruttoproduktet gjennom 2020, men likevel en nedgang i sysselsettingen samlet sett.

Tabellen viser ikke hvor ulikt foretak innen hver enkelt næring kan være rammet av pandemien og av tiltakene. Noe kan skyldes geografi, f.eks. ved at lokal smitte og lokale smittevernstiltak spiller inn. Noe skyldes markedsforhold. Noe skyldes også forskjeller i virksomhetenes evne til å omstille produksjonen. Mye kommer tilbake til ulikheter i foretakenes finansiering og balansestruktur. Høy gjeldsgrad og låneforfall som ligger nær i tid kombinert med inntektsbortfall, kan ha gitt grunnlag for de største utfordringene for enkelte foretak.

Eksporten av varer og tjenester fra fastlandet falt markant i pandemiens første fase, men vokste i 2. halvår 2020. Sesongjustert var eksporten i 1. halvår i 2020 8,4 pst. lavere enn i foregående halvår. Eksporten av tjenester falt med 12,8 pst. Fallet i vareeksporten var mindre, men bredt basert. Det var særlig verkstedprodukter og raffinerte oljeprodukter som bidro til nedgangen i vareeksporten. Store deler av nedgangen i fastlandseksporten ble hentet inn igjen i 2. halvår 2020. Eksporten av varer fra fastlandet økte med 6 pst. i 2. halvår, blant annet som følge av sterk vekst i eksporten av fisk og verkstedprodukter. Vareeksporten er nå høyere enn før pandemien brøt ut. Også eksporten av tjenester fra fastlandet tok seg litt opp i 2. halvår. Tjenesteeksporten er likevel fortsatt klart lavere enn før pandemien startet. Det er særlig eksporten av reisetrafikk som bidrar til dette.

¹ Se «European innovation scoreboard 2020 - main report» for utdyping. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42981/attachments/1/translations/en/renditions/native>

Tabell 7.1 Produksjon og sysselsetting i utvalgte næringer. Endring fra 4. kv. 2019 til 4. kv. 2020 dersom ikke annet er oppgitt

	Brutto- produkt, endring Pst.	Næringens andel av fast- lands-BNP, 2019 Pst.	Næringens andel av sysselsetting, 2019 Pst.	Endring i sysselsatte 1 000 perso- ner	Endring i sysselsetting Pst.
Fiske, fangst og akvakultur	10,2	1,5	0,5	0,5	3,2
Varehandel og reparasjon av motorvogner	4,0	8,4	12,6	-3,6	-1
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	3,4	5,5	1,7	1,2	2,5
Informasjon og kommunikasjon	3,0	4,7	3,6	-1,6	-1,6
Offentlig administrasjon og forsvær	2,1	7,1	7,8	5,1	2,3
Undervisning	1,6	5,7	7,8	1,5	0,7
Helse- og omsorgstjenester	0,1	11,8	20,2	3,1	0,5
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	-0,3	5,0	5,2	-2,4	-1,6
Industri	-1,3	7,3	7,8	-6	-2,7
Bygge- og anleggsvirksomhet	-1,7	6,9	8,7	-1,6	-0,6
Forretningsmessig tjenesteyting	-16,8	3,1	5,0	-15	-10,5
Transport utenom utenriks sjøfart	-17,7	3,0	4,2	-7,1	-5,9
Kultur, underholdning og annen tjenesteyting	-25,7	2,1	3,9	-3,5	-3,1
Overnattings- og serveringsvirksomhet	-33,7	1,5	3,7	-16,3	-15,8
<i>Memo:</i>					
BNP Fastlands-Norge	-0,8	100,0	98,4	-48,8	-1,7
Hvorav offentlig forvaltning		22,1	30,2	7,6	0,9
Norge			100,0	-50,4	-1,8

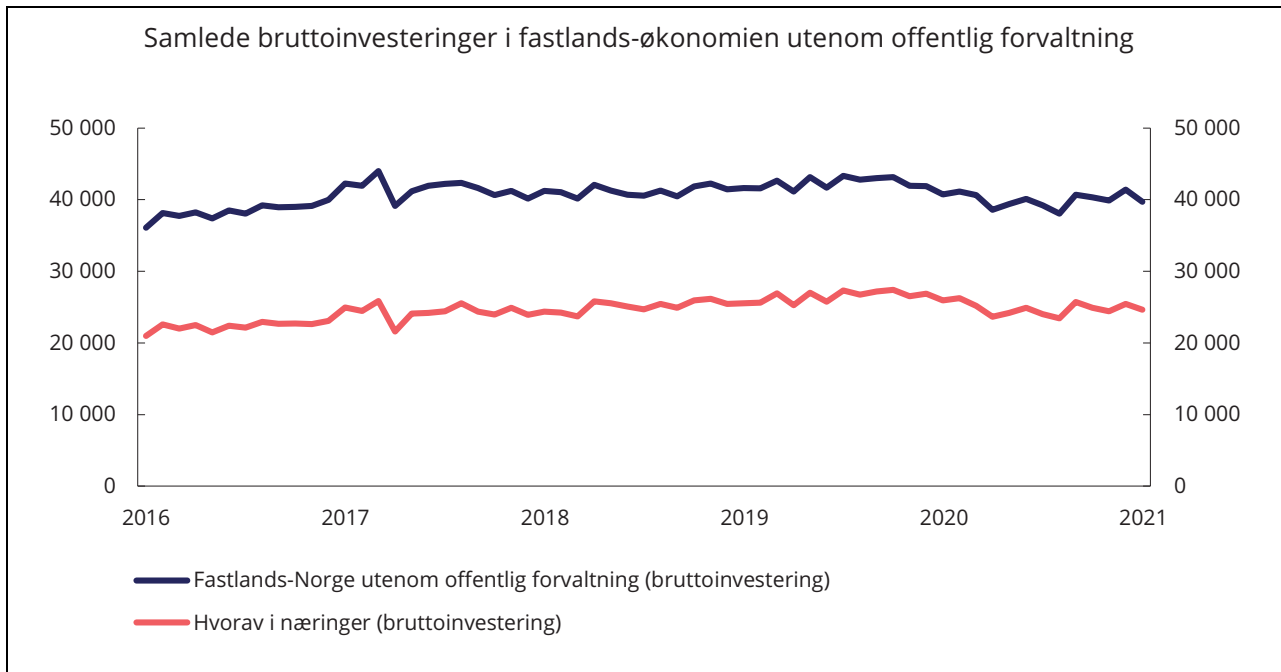
Memo: Næringer som utgjør mindre enn 1 pst. samt boligjenester og elektrisitets-, gass- og varmtvannsforsyning er ikke inkludert. Enkelte næringer har høyt innslag av offentlige aktører.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Utviklingen i investeringene

Produksjon i næringslivet er avhengig av kombinasjonen av arbeidskraft, kapitalutstyr og kunnskap, og alle disse faktorene endrer seg gjennom en dyp lavkonjunktur. Ofte brukes uttrykk som teknologisk fremgang om den vanskelig målbare kunnskapen om hvordan innsatsfaktorene kombineres

best mulig. Hvis vi ser på de samlede realinvesteringene slik SSB summerer dem gjennom pandemien i figur 7.1, er den første observasjonen at de falt med om lag 12 pst. fra toppen i 2019 til bunnen i august 2020. Den andre observasjonen er at investeringene fortsatt ligger under nivået fra før krisen etter noen enkeltmåneder med vekst.



Figur 7.1 Samlede bruttoinvesteringer i fastlandsøkonomien utenom offentlig forvaltning. Månedsvise, Faste 2018-priser, sesongjustert (mill. kr)

Kilde: Statistisk sentralbyrå, månedsvise nasjonalregnskap.

Investeringene i næringslivet er vanligvis en ledende indikator for aktivitetsnivået i en konjunkturoppgang (Kydland og Prescott, 1982). I Norges Bank regionale nettverk 4/2020 indikerer bedriftene svak og negativ investeringsvekst neste 12 månedene. Dette snudde til forventning om en liten økning ved første undersøkelse i 2021. SSB anslår derimot at næringsinvesteringene vil falle med rundt 2 prosent i år (SSB, 2021). Fortsatt høy usikkerhet om makroetterpørsel og strukturerendringer etter vaksineringsprosessen kan holde investeringene tilbake også i en tid fremover. Også økt gjeldsgrad, inkludert skattegjeld, kan svekke foretakenes investeringssevne (OECD, 2021). Skatte-restansene er nå betydelige høyere enn i et normalår. Per 31. desember 2020 var restansene i 2020 om lag 11 mrd. kroner, rundt 6 mrd. kroner høyere enn i 2019. Deler av restansene vil komme til syne i tallene i den midlertidige ordningen med betalingsutsettelse. Basert på tilgjengelig informasjon viser Skattedirektoratets oversikter at det per 31. desember 2020 var gitt utsettelse på om lag 4,3 mrd. kroner etter den midlertidige ordningen.

7.3 Oppstart og avvikling

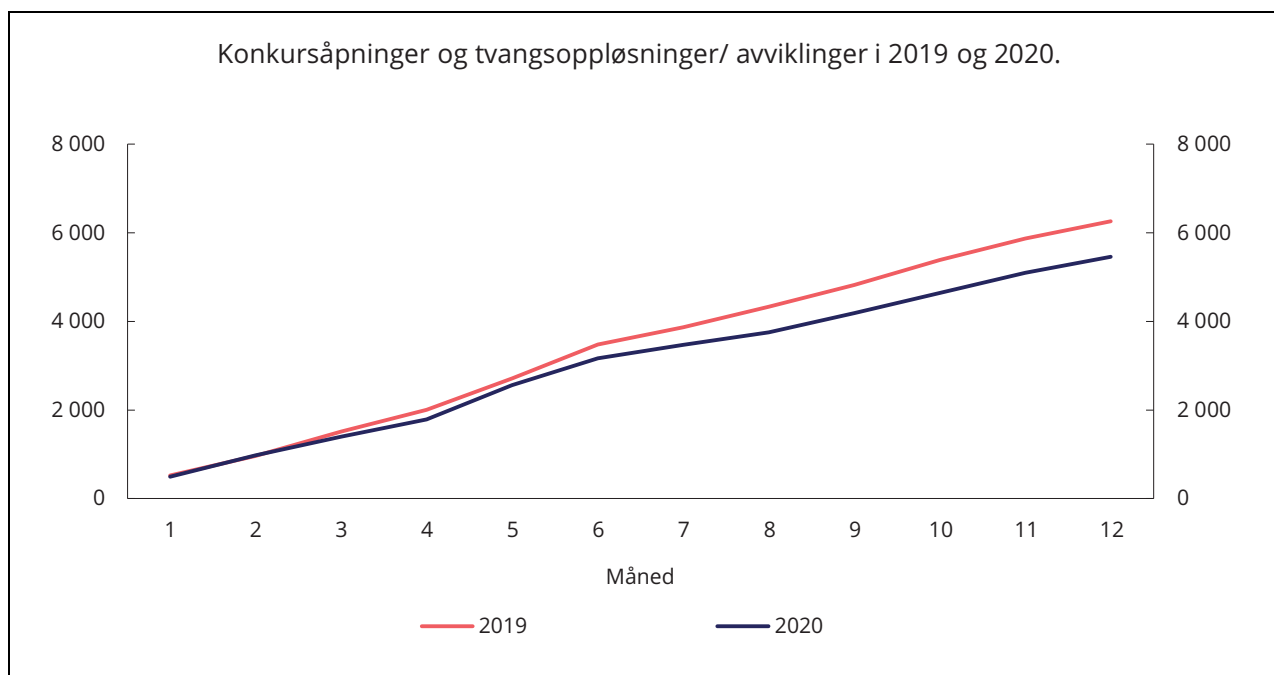
Om antall foretak og oppstart

Det var nær 607 000 aktive virksomheter i Norge ved inngangen til 2021, hvorav nær 202 000 med ansatte, viser en ny oversikt fra SSB.² Det har vært en liten nedgang (knappt 1 pst.) blant virksomhetene som har ansatte og økning blant de uten ansatte siden inngangen til 2020.

At virksomheter nedskaleres eller avvikles frivillig, strykes av myndighetene fordi de ikke leverer regnskap eller følger opp andre krav, eller slås konkurs i retten, er en grunnleggende del av markedsøkonomien. Videre drift med nye eiere og bedre kapitalstruktur vil oftest være det beste alternativet, men dersom foretaket oppløses må det legges opp til at disse prosessene går raskt og ikke låser inn ressursene fra det gamle selskapet.

I krisetider øker normalt antallet konkurser. Kapasitetsutfordringer i konkurssystemet kan da føre til at også levedyktige virksomheter i større grad enn normalt avvikles (Iverson, B., 2018). Slike utfordringer vil oppstå dersom kapasiteten for rekonstruksjon midlertidig er for lav, eller vedvarende, dersom det settes formelle krav til dem

² Se omtalen i «Færre virksomheter med ansatte - SSB», <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/artikler-og-publikasjoner/faerre-virksomheter-med-ansatte>



Figur 7.2 Konkursåpninger (alle selskapsformer) og tvangsoppløsninger/-avviklinger i 2019 og 2020. Antall, akkumulert per måned

Kilde: Brønnøysundregisteret.

retten skal oppnevne for å håndtere rekonstruksjonen, på en måte som avskjærer kompetente grupper. For effektiv bruk av samfunnets ressurser er det sentralt at administrative prosesser ved avvikling går raskt og bidrar til løsninger som ivaretar og viderefører verdifulle ressurser gjennom salg eller rekonstruksjon.

For mange virksomheter med svekket egenkapital, vil løsningen være kapitalinnhenting og omorganisering av driften. Slike løsninger kan forutsette hensiktsmessige avtaler med kreditorene, f.eks. gjeldssanering. For en andel av virksomhetene krever eierne av foretakets gjeld og forpliktelser oppgjør gjennom konkurs. Samlet har antall konkurser og tvangsavviklinger vært lavere i 2020 enn i 2019, jf. figur 7.2. Det har vært store forskjeller mellom ulike næringer i 2020.³ Innenfor transport og lagring var det en økning på om lag 40 pst. i antall konkurser i 4. kvartal sammenlignet med året før, mens varehandelen viser en nedgang på rundt 28 pst. Overnattings- og serveringsvirksomhet har en nedgang på 26 pst.

Årsaken til at det er færre konkurser i rettsapparatet er sammensatt, og færre konkursbegjæringer fra myndighetene er trolig en av årsakene,

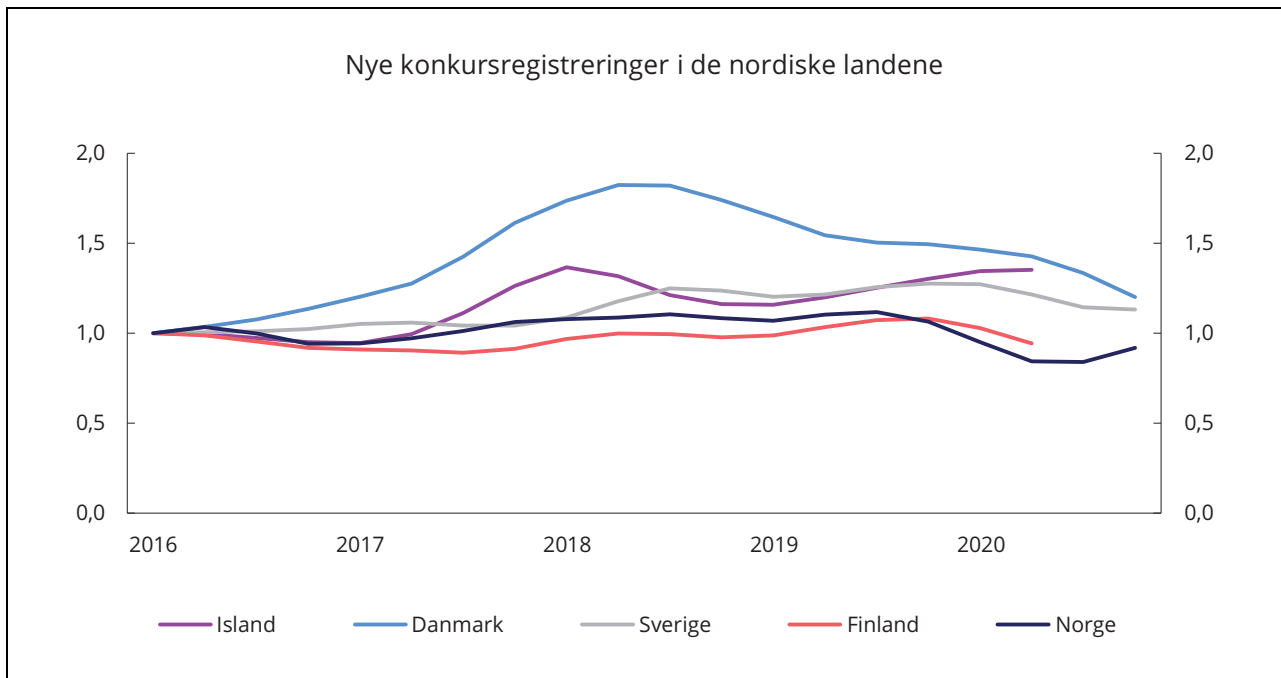
se boks 7.1. Nedgangen i åpnete konkurser er ikke noe særnorsk forhold. Gjennom pandemien har mange land sett dette, og nedgangen har til dels vært mye sterkere enn i Norge tross ulik myndighetsrespons, jf. figur 7.3.

Nyregistreringen av foretak økte under pandemien. For fjerde kvartal 2020 ble det registrert nær 20 000 nye foretak. Det er 10 pst. flere enn i 4. kvartal 2019, og vel 10 pst. flere enn foregående kvartal. Det har ikke vært observert flere nyetableringer i noe kvartal siden statistikken startet i 2008.⁴ I alt ble det etablert om lag 71 000 nye foretak gjennom 2020. Årsakene til veksten kan være mange og vil først komme frem etter hvert som foretakene rapporterer om sine aktiviteter i ettertid.

Statistikk fra de store økonomiene – USA, Storbritannia, Frankrike, Tyskland og Japan – viser alle store økninger i nyregistreringen av foretak. Figur 7.2 viser veksten i nye foretak i de nordiske landene fra 1. kvartal 2016 og fra til siste registrering fra OECD. Veksten i Norge de siste årene står frem som kraftig blant disse, også under pandemien.

³ <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/artikler-og-publikasjoner/faerre-konkurser-i-koronaaret-2020>

⁴ Se <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/artikler-og-publikasjoner/hogste-talet-pa-nye-foretak-sidan-malingane-starta>



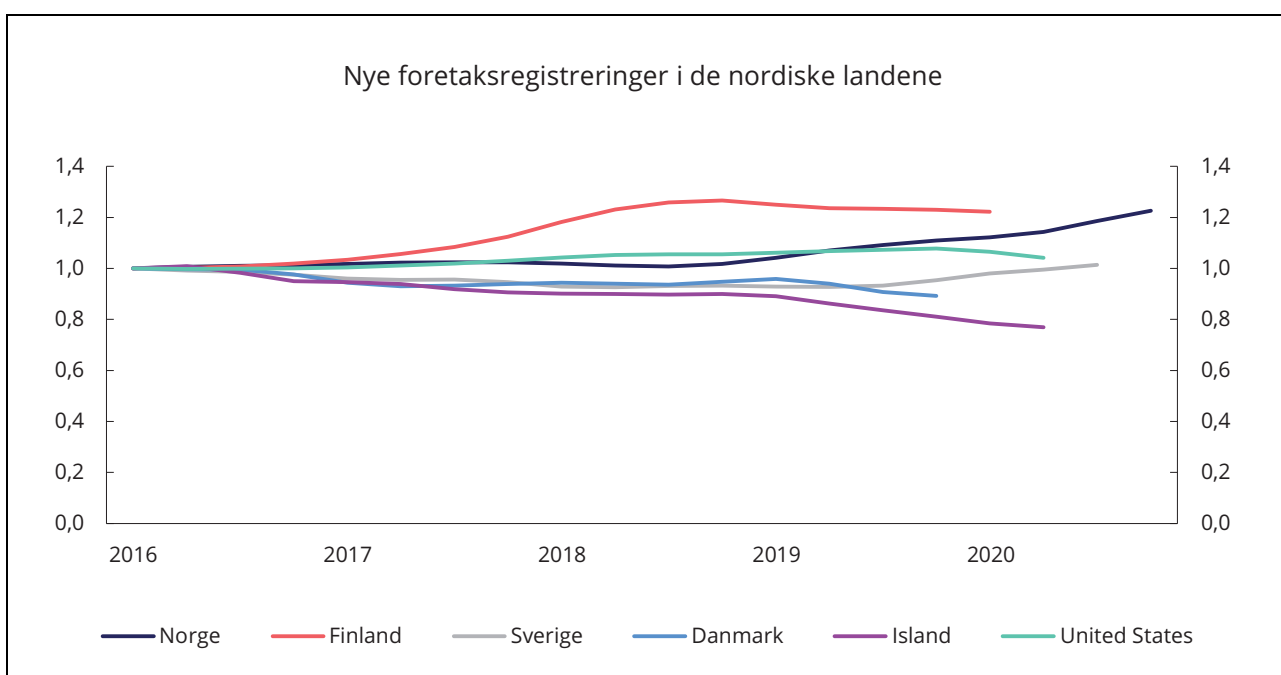
Figur 7.3 Nye konkursregistreringer i de nordiske landene. AS og ENK. Indeks fra 1. kvartal 2016, sesongjustert
Kilde: OECD.stat – Timely Indicators of Entrepreneurship (16. februar 2021).

7.4 Hva skjer i egenkapitalmarkedet?

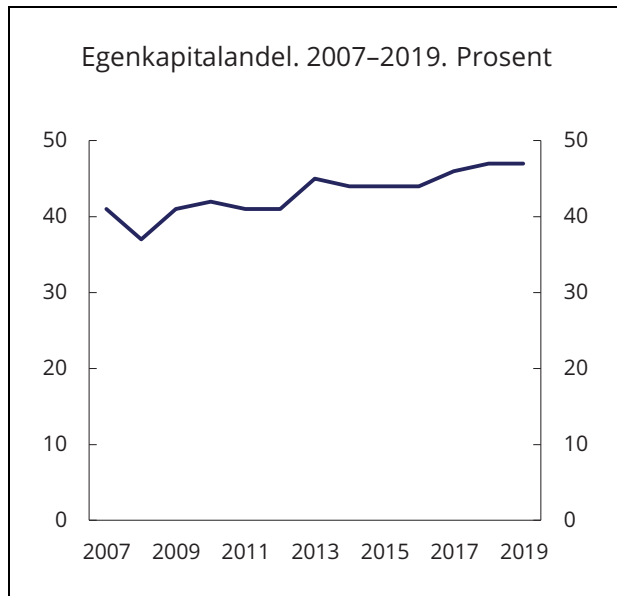
Foretak med lav egenkapital er sårbare for negative økonomiske sjokk. Egenkapitalandelen blant ikke-finansielle foretak har økt noe over den siste tiårsperioden slik dette måles i SSBs statistikk, se figur 7.5. Slik sett var gjennomsnittsforetaket

finansielt relativt godt rustet til å møte koronakrisen.

Gjennom pandemien har uventet nedbygging av egenkapital gjennom tap på drift rammet mange. Lavere egenkapital kan føre til at oppmerksomheten til foretakseiere og kreditorer sky-



Figur 7.4 Nye foretaksregistreringer i de nordiske landene. Indeks fra 1. kvartal 2016, sesongjustert
Kilde: OECD.stat – Timely Indicators of Entrepreneurship (15. februar 2021).



Figur 7.5 Egenkapitalandel. 2007–2019. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

ves bort fra prosesser som kan lede til utvikling og vekst.

Tilgang til ny egenkapital er sentralt for det enkelte foretaks utviklingsløp og vekst. Samtidig er samfunnet tjent med at foretak med lave utsikter til inntjening, omorganiseres og styrkes. Tilgang til fremmedkapital, som banklån og annen gjeld, avhenger som regel av tilgang til egenkapi-

tal. Egenkapitalmarkedets evne til å skille mellom mer eller mindre gode og dårlige anvendelser av kapitalen er derfor helt sentral for verdiskapingen.

Om foretak som har økt eller redusert aksjekapitalen

Eiere som omdisponerer sine investeringer, vil hente ut kapital fra foretak med dårlige utsikter og utvide kapitalinvesteringene i foretak med bedre utsikter. Antall foretak med kapitalutvidelser gjennom året har ligget rundt 12 000 de siste tre årene. 2020 skiller seg ikke fra dette. Samlet var det 71 000 nyetablerte foretak med egenkapital i ulikt omfang og om lag 12 000 eksisterende foretak som øket aksjekapitalen gjennom 2020.

Beløpene som blir hentet inn som aksjekapital gjennom kapitalutvidelser var noe større i 2020 enn tidligere. Siden disse beløpene ikke inkluderer overkurs, vil beløpene undervurdere den innhentede kapitalen. Antall mindre kapitalutvidelser, mellom 10 og 30 millioner kroner, er i 2020 noe ned fra 2019, men samtidig omtrent identisk med antallet fra 2018.

Kapitalnedsettelse er motstykket til kapitalutvidelser i foretakets balanse. Det er noen flere foretak som satte ned aksjekapitalen i 2020 enn det har vært de siste år. Antall foretak med kapitalnedsettelser gjennom året har ligget rundt 3 000 de siste tre årene. I 2020 var antall foretak med

Boks 7.1 Skatteinnkreving og konkurstill

For å dempe likviditetsbelastningen for bedrifter og næringsdrivende som er rammet økonomisk av koronapandemien, har det blitt iverksatt flere tiltak for utsettelse av innbetaling av skatte- og avgiftskrav mv. I den første tiden etter virusutbruddet ble det gitt utsatt forfall for en rekke skatte- og avgiftskrav. I juni 2020 ble det innført en midlertidig ordning for betalingsutsettelser ved likviditetsproblemer som følge av virusutbruddet som er mer fleksibel enn den ordinære ordningen for betalingsutsettelse og tilbakebetaling i månedlige avdrag. Det kan gis utsettelse for de fleste skatte- og avgiftskrav, og for krav som er omfattet av lov om Statens innkrevingsentral. Fra 1. januar 2021 beregnes det ordinær forsinkelsesrente, som for tiden er 8 pst. I tråd med Prop. 79 S (2020–2021) er utsettelsesordningen forlenget til 30. juni 2021, med tilbake-

betaling i seks månedlige avdrag fra 30. juli 2021. Forlengelsen gjelder ikke merverdiavgiftskrav med forfall etter 12. april 2021.

Der det er innvilget en betalingsutsettelse, er innkrevingsmyndighetene forhindret fra å drive tvangsinnfordring og fra å begjære konkurs. I praksis kan det innebære at konkursbegjæringene fra skattemyndighetene vil bli lavere enn normalt også våren 2021. Færre konkursbegjæringer nå vil kunne motsvares av flere begjæringer på et senere tidspunkt, eller at foretakene kommer gjennom perioden med stram likviditet slik ordningene er satt opp for. For skattemyndighetene er konkursbegjæringer og utlegg blitt effektive innfordringstiltak ved at om lag halvparten gjør opp for seg før det åpnes bobehandling.

kapitalnedsettelse om lag 10 pst. høyere enn de tidligere årene.

Kapitalinnhentinger over børs

Omfanget av førstegangsutstedelse i det norske aksjemarkedet har vært økende. Det er egne markedsplasser for mindre dokumenterte vekstselskaper også ved flere andre børser, men aktiviteten ved de nordiske børsene har vært spesielt høy de siste par årene. For 2019 og 2020 samlet var antallet nyanoteringer ved de fire nordiske «vekstlistene» i Oslo, Stockholm, København og Helsinki i alt mer enn dobbelt så høyt som ved de tilsvarende listene i London, Paris og Frankfurt til sammen. I 2020 ble det gjennomført 49 noteringer ved Euronext Growth i Oslo. Det er flere enn i noe annet notert marked i Europa.

Pandemien, økt privat sparing, lav rente på bankinnskudd og folks arbeidshverdag kan ha påvirket interessen for nettbasert aksjehandel. Ifølge tall fra VPS vokste antallet investorer som eide aksjer ved Euronext Growth fra ca. 10 400 ved inngangen av året til i underkant av 60 000 ved slutten av 2020 (EuronextVPS, 2020). Det er nå om lag 450 000 lokale privatinvestorer ved Oslo Børs, en oppgang i antallet på noe under 20 pst. gjennom året. Antallet aksjesparekonti (ASK) i VPS økte gjennom 2020 med 46 pst., til om lag 560 000 konti.

Veksten i privat nettbasert aksjehandel er ikke unik for Norge, og kan indikere at moderne digitalteknologi og lavere kostnader gjør direkte investeringer i disse markedene mer tilgjengelig både for private småsparere på investorsiden og for mindre vekstselskaper på utstedersiden. I så fall er markedet gjennom moderne digitalteknologi i ferd med å bygge en bro over en tidligere markedssvikt, og svekke grunnlaget for kostnadskrevenne mellommenn. Mellommenn kan fylle flere funksjoner, blant annet kan de ha i oppgave å analysere og vurdere selskapene det investeres i. En økende andel av fondssparingen i Norge skjer nå gjennom mer kostnadseffektive indeksfond, som er billigere for kundene enn aktivt forvaltede fond.

Kapitalmarkeder som er i stand til å reagere raskt og riktig på ny informasjon bidrar til verdiskapende fordeling av knappe ressurser, og gir viktige signaler tilbake til foretakene. Foretak som ikke er notert i likvide markeder, kan være avhengig av kapital fra eiere med lang plasseringshorisont for å realisere langsiktige investeringer. Gjennom notering i likvide markeder med lave transaksjonskostnader kan selskapene få tilgang til

langsiktig kapital fra eiere med en mer kortsiktig investeringshorisont.

Lave transaksjonskostnader i markedene kan potensielt tiltrekke investorer med lite kunnskap om selskapene de investerer i, investorer som i stor utstrekning stoler på at markedsprisene gjenspeiler relevant informasjon. Lave renter kan øke tilstrømningen av kapital til egenkapitalmarkedene, og føre til kursoppgang som potensielt tiltrekker seg nye investorer som vil få med seg kursoppgangen. Slik kan markedets evne til å sondre mellom gode og dårlige investeringer komme i ulage. Det er en pågående debatt om fremveksten av indeksfond og nettbasert aksjehandel fra småinvestorer styrker eller svekker kapitalmarkedets funksjoner. For å lette tilgangen til informasjon til investorene er kravene til dokumentasjon ved kapitalinnhentinger over børs over noe tid strammet inn. En side ved dette har vært at mindre investorer får noe mindre tilgang til plasseringer og profesjonelle analyser enn før. Den økte digitale informasjonsflyten kan veie opp for noe av denne ulempen. Tallene for 2020 viser en sterk vekst i markeder som har lavere dokumentasjonskrav enn de ordinære børsmarkedene.

Vurderinger om kapitaltilgang

Mange bedrifter har brukt den lange perioden med fallende renter det siste tiåret til å låse inn finansieringskostnadene. Kredittverdige foretak og husholdninger synes fortsatt å ha tilstrekkelig tilgang på kreditt, og bankene har kapital og likviditet til å opprettholde kredittilbudet.

Kapitaltilgangsutvalget (2018) pekte på mangel på tilrettelegging for at sparere skal ta forsvarlig markedsrisiko gjennom enkle tiltak som sammenfall i tidshorisont for forpliktelser og investeringer. Dette gjaldt både pensjonssparing, stiftelser og tilgangen til mer digitaliserte kapitalmarkeder. Utvalget etterlyste en ny stiftelseslov som oppfølging av dette, og tok også opp at det etter dets syn ikke var iverksatt tilstrekkelige tiltak for å redusere uheldige virkninger av formuesskatten, som blant annet favorisering av investering i fast eiendom. Utvalget fremhevet også behovet for forenklete reguleringer knyttet til blant annet folkefinansiering og pensjonsforvaltning.

Etter at Kapitaltilgangsutvalgets innstilling ble fremlagt, er bruk av «regulatorisk sandkasse» tatt opp av myndighetene. Når det gjelder tilrettelegging for kapitaltilgang gjennom forenklet regulering, har blant annet Finland under gjeldende EU-lovgiving sett fremvekst av digitaliserte emisjonsmarkeder for små foretak med kapitalinnhenting

av størrelsesordenen under hva det profesjonelle markedet tilbyr. EU er i ferd med å legge på plass regulering av grensekryssende aktivitet på folkefinansiering (Europaparlamentet, 2020). Det amerikanske organet SEC regulerer crowdfunding av egenkapital for små foretak i USA med basis i lovgiving (JOBS Act), og har frem til nå praktisert et tak for enkeltemisjoner på USD 1,07 mill. Dette digitale markedet for egenkapital har blitt mer relevant under pandemien, og taket for enkeltemisjoner er hevet til USD 5 mill. (SEC, 2020 og 2021). Det er ikke tilsvarende utvikling i Norge.

Veksten i instrumenter og selskaper notert på norske markedsplasser med enklere regulering har gitt tilgang til betydelig kapital gjennom 2020. Noe av veksten kan skyldes skattetilpasning, fordi eierskap i selskap som ikke er notert på ordinære handelsplasser gir lavere formuesbeskatning enn investeringer i ordinært børsnoterte selskaper. I så fall vil dette ikke løse utfordringen med å koble kompetent kapital med selskap i tidlige stadier av sin utvikling. Utvalget viser til sin gjennomgang av skattespørsmål i kapittel 5 for vurdering av relevante tiltak på skattesiden.

Det er risikovillig egenkapital som er viktigst for selskaper med langsiktige og usikre utviklingsløp. I en krise som nå, er tilgang til egenkapital nødvendig for å hindre nedskalering av de foretakene som er mest avhengige av egenkapital.

7.5 Næringsrettede koronatiltak

En rekke ekstraordinære tiltak er satt i verk for å øke aktiviteten i norsk næringsliv, hindre unødvendige nedleggelse og for å få flest mulig i jobb. Det kom på plass en statlig lånegarantiordning, ble gjenopprettet et fond for kjøp av obligasjoner utstedt av norske selskaper, samt iverksatt midlertidige endringer på skatteområdet som bidro til å lette bedriftenes tilgang til likviditet. For å motvirke at strammere utlånspraksis skulle forsterke nedgangen valgte regjeringen, på bakgrunn av råd fra Norges Bank, å sette ned bankenes motsykliske bufferkrav. Sammen med midlertidig reduksjon av kapitalkrav bidro justeringen av motsyklisk buffer i mars 2020 til at norske banker kunne opprettholde kreditt-tilførselen til ikke-finansiell sektor gjennom pandemien. I rapport om finansiell stabilitet i november 2020 påpeker Norges Bank at bedre reguleringer siden forrige krise har økt motstandskraften i det finansielle systemet. De norske bankene er lønnsomme og solide, og kan bære tap som trolig vil komme, uten å stramme inn på utlånene.

Midlertidige inntektssikringsordninger for selvstendig næringsdrivende og læringer ble tidlig etablert, i tillegg til endringer i dagpenge- og permitteringsregelverket. Permitteringsordningen ble endret slik at staten tok en større andel av kostnadene ved permitteringer. Arbeidsgiveravgiften ble midlertidig redusert, og det ble gitt en rekke andre skattelettelser og -utsettelse. Staten tok også en større del av kostnaden ved sykefravær mv. En rekke praktiske forenklinger, som utsatt regnskapsbehandling og skattemelding ble også lagt på plass. I senere fase ble det innført ytterligere tiltak for å bedre soliditeten i virksomheter som var spesielt hardt rammet av pandemien. Det ble blant annet innført en kompensasjonsordning for foretak med stort omsetningsfall og egne ordninger rettet mot selvstendig næringsdrivende. Kompensasjonsordningen for næringslivet ble senere forlenget og utvidet til å inkludere sesongbedrifter. For å bidra til at permitterte arbeidstakere tas tilbake i jobb ble det etablert en lønnsstøtteordning.

Tiltakene som er rettet mot næringslivet, består av ekstraordinære ordninger og av øket ramme for noen eksisterende ordninger. Tabell 7.2 viser en oversikt over de ekstraordinære tiltakene og hvilke tilsagn som er gitt fra de ble opprettet og til og med 16. februar 2021.

Kompensasjonsordningen for næringslivet gir kompensasjon for faste, uunngåelige kostnader til foretak som har hatt omsetningsfall på 30 pst. eller mer, sammenlignet med samme periode året før. Ordningen gjelder ikke næringer som olje- og gassutvinning, flyselskap med norsk driftstillatelse, private barnehager med flere. Ordningen dekker inntil 70 pst. av faste uunngåelige kostnader for september og oktober, og 85 pst. senere. Ordningen er rettighetsbasert, hjemlet i lov og godkjent av ESA. Den vil foreløpig vare til og med juni 2021.

I kompensasjonsordningen får bedrifter med stort omsetningsfall dekket deler av sine faste kostnader. Med faste, uunngåelige kostnader menes kostnader som ikke kan reduseres på kort sikt i takt med aktivitetsnivået. En slik støtteform kan ha bidratt til at bedriftens egenkapital i noen grad har vært skjermet, og at bedriftens infrastruktur av viktig kompetanse og nettverk er bevart, og kan slik legge til rette for raskere oppgang i foretakene som har vært omfattet av ordningen. Dersom en stor andel ellers levedyktige selskaper går overende som følge av pandemien er det antatt å gi store kostnader i omstillingen etter krisen. Bedrifter som tilpasser driften for å opprettholde omsetningen under pandemien, får

Tabell 7.2 Tilsagn gitt i de ekstraordinære tiltakene fra opprettelse til 16. februar 2021

		Antall tildelinger	Sum tildelinger (mill. kr)
Kompensasjonsordningen (2020)	Skatteetaten	79 128	6 876
Kompensasjonsordningen (2021)	Brønnøysundregistrene	5 910	348
Koronatiltak	Innovasjon Norge	593	1 038
Lånegarantiordningen	GIEK	4 021	7 681
Låneordning for pakkereisearrangører	Innovasjon Norge	80	217

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet.

imidlertid mindre støtte i ordningen, og nystartede foretak, og foretak med uteblitt vekst får ikke støtte. Ordningen har dermed ikke vært godt egnet for å legge til rette for omstilling og reallokering i næringslivet under krisen. Støtten kan også bidra til at selskaper som burde vært avvirket, blir videreført. Ordningens virkning for veksten fremover er uavklart, og vil måtte være gjenstand for videre forskning. Også de langsiktige signalene av denne type kompensasjon må vurderes fremover.

En midlertidig garantiordning i GIEK er opprettet for å opprettholde kreditttilbudet til norske bedrifter, tross økt risiko. Ordningen er basert på at det i hovedsak er bankene som skal administrere den, blant annet gjennom å kontrollere at vilkårene i loven og forskriften er oppfylt før de innvilger garanterte lån. GIEK forvalter ordningen, og står for utbetaling av garanterte beløp og innhente bankenes innrapporteringer. Ordningen innebærer at staten garanterer for 90 pst. av banklån til bedrifter som står i en akutt likviditetsmangel som følge av direkte eller indirekte virkninger av pandemien. Ordningen har ulike tak for lån til store bedrifter og små og mellomstore bedrifter. Den gjelder alle bransjer og bidrar til at handel kan opprettholdes. Ordningen varer foreløpig til 30. juni 2021, og behovet er mer avhengig av takten i normalisering i utlandet enn i Norge.

Figur 7.5 viser kumulerte tilsagn (beløp) gjennom 2020 fordelt på ekstraordinære tiltak, eksisterende tiltak som har fått økt ramme med hhv. mer enn 100 pst. og opp til 100 pst. Videre er permitteringsordningen⁵ og refusjonsordningen⁶ som forvaltes av NAV inkludert i figuren, selv om disse var rettet mer mot arbeidsstyrken enn mot

næringslivet. Virkemidler som er definert som næringsrettede, men ikke ble brukt aktivt i pandemien, er også illustrert. Alle tilsagn er inkludert for alle ordninger, også for ordningene som ble ekspandert under pandemien. I figur 7.6 fremgår tidsfordelingen av tilsagn gjennom året 2020, inkludert nedtrappingen av nye tilsagn etter juni.

Kompensasjonsordningen overfor næringslivet bør utvikles senest samtidig med de mest inngripende smitteverntiltakene. Statlige næringslivstiltak bør være målrettede, fremadrettede og bøte på markedssvikt. Jo lenger tid som går før kompensasjonsordningen utvikles, desto flere endringer vil ha skjedd i omgivelsene og prioriteringene utenfor foretaket.

7.6 Tiltak

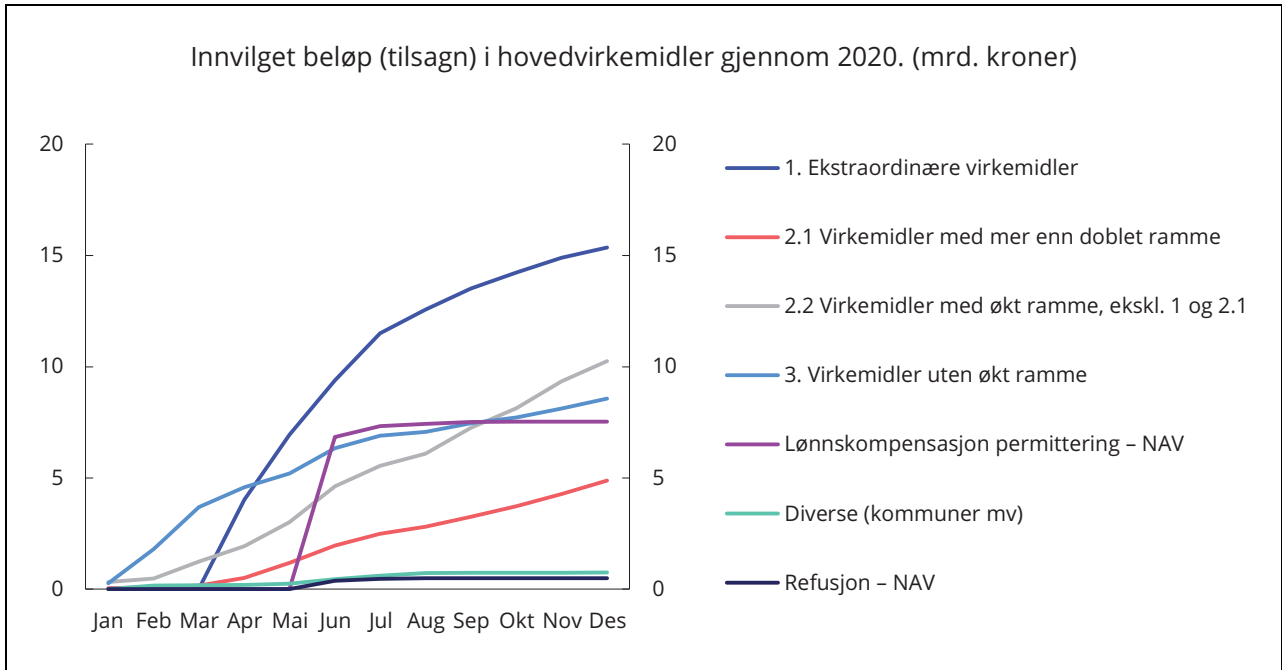
Regler om skatt, konkurranse, utslipp, bemaning, konkurs og avvikling innebærer at næringslivet står overfor offentlige rammebetingelser fra opprettelse til avvikling. De forretningsmessige vurderingene som må gjøres innenfor disse rammene er i hovedsak foretakets ansvar.

I all hovedsak er næringsvirksomhet og nyetablering initiert og finansiert gjennom personlige initiativ og gjennom det ordinære finans- og bankvesenet. Ansvaret for produktutvikling og ytterligere finansiering er også i all hovedsak private.

Skillet mellom det offentliges ansvar for rammebetingelsene og det private ansvar for forretningsvirksomheten, bidrar til klar rollefordeling i de fleste foretak og næringer. Der det offentlige finansierer forretningsdrift gjennom tilskudd,

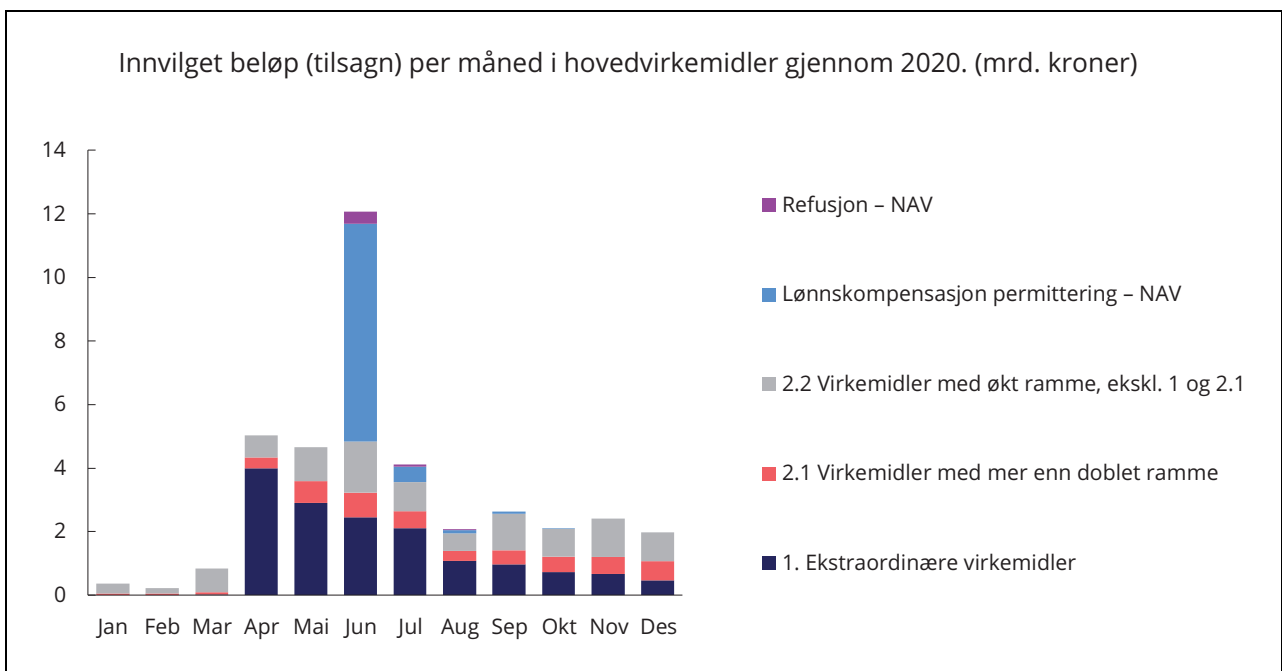
⁵ Lønnskompensasjon var en ytelse til de som ble permittert 31. august 2020 eller tidligere. De hadde rett til kompensasjon for lønn de første 20 dagene de var permittert. Ytelsen ble forvaltet av NAV.

⁶ Vanligvis betaler arbeidsgiveren opptil de første 16 dagene av sykefraværet. I pandemien er det gjort et unntak for sykefravær som gjelder koronaviruset. Arbeidsgiveren får refundert sykepenger fra NAV for dag 4-16 når sykefraværet skyldes korona.



Figur 7.6 Innvilget beløp (tilsagn) i hovedvirkemidler gjennom 2020 (mrd. kroner)

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet.



Figur 7.7 Innvilget beløp (tilsagn) per måned i hovedvirkemidler gjennom 2020 (mrd. kroner)

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet.

støtte eller andre grep, har det ulik begrunnelse og er ofte historisk betinget, og ansvarsfordelingen er ikke alltid like klar. Tabell 7.3 oppsummerer næringsstøtten i 2019 for ulike næringer og støttekategorier. Den gir likevel ikke en fullstendig oversikt over all næringsstøtte. Gevinsten ved

unntak, nullsats og lave satser i merverdiavgiften, for eksempel til aviser, tidsskrifter og bøker inngår i skatteutgiftene, men for eksempel fordeler vunnet gjennom reguleringer, konsesjonsordninger eller offentlig kjøp omfattes ikke av tabellen. Overføringer til kringkasting, jernbane, de regio-

Tabell 7.3 Oversikt over budsjettstøtte, skatteutgifter og -sanksjoner rettet mot næringslivet og annen næringsstøtte i 2019 fordelt på næringer. Mrd. 2019-kroner

	Budsjettmessig støtte	Skatteutgifter og -sanksjoner ¹	Annen næringsstøtte ²	Sum
Landbruk ³	17,0	1,1	11,1	29,2
Fiske og havbruk ⁴	0,0	1,0		1,1
Sjøfart og skipsbygging	1,9	2,5		4,3
Industri og tjenester (inkl. petroleum)	1,6	25,1	1,0	27,7
Horisontale ordninger ⁵	6,5	13,6		20,1

¹ Omfatter skatteutgifter og -sanksjoner. På grunn av avrunding vil Sum kunne avvike noe fra enkeltpostene

² Inkluderer skjermingsstøtte i jordbruket beregnet av OECD og støtte gjennom el-sertifikatorordningen.

³ Budsjettmessig støtte til landbruket avviker noe fra OECDs tall for budsjettstøtte pga. noe ulike definisjoner.

⁴ Utviklingstillatelser for lakseoppdrett utgjør også et betydelig beløp, men er ikke tallfestet.

⁵ Inkluderer generelle ordninger, forskning- og utvikling og regionalstøtte. Budsjettmessig miljø- og energistøtte er ført under horisontale ordninger, mens skatteutgifter ved miljøavgifter er ført på aktuell næring.

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2021, kapittel 5.

nale flyrutene, statens kjøp av posttjenester og buss inngår heller ikke. Insitamentene som disse ordningene skaper, er ikke godt nok kartlagt.

Et innovativt og konkurransedyktig næringsliv

Ved inngangen til pandemien var lengden på tilbakeslaget svært usikkert. Da var det rimelig å fokusere på alternative distribusjonskanaler og anvendelser for eksisterende produkter. Vi så sterk vekst i digitale omsetnings- og distribusjonskanaler. Slik fikk innovative nye og eksisterende foretak etablert seg i nye markeder med eksisterende produkter og prosesser. Det var andre foretak som ikke tok i bruk slike muligheter.

Norsk næringsliv står overfor en omfattende omstilling. Mange av utfordringene i norsk næringsliv kan bare løses ved innovasjon og entreprenørskap. Høyvekstbedrifter er de viktigste jobbskaperne i økonomien. Reve (2017) hevder at bare 1/3 av de nye jobbene skapes av etablerte bedrifter, mens 2/3 av de nye jobbene i perioden 2003–2014 ble skapt av nye bedrifter (her; opp til 10 år gamle). Nærmere halvparten av disse jobbene ble skapt av et lite antall bedrifter – høyvekstbedriftene (Henrekson og Johansson, 2010). Statistikk fra SSB viser at om lag 1/3 av jobbene som ble skapt i perioden fra 1. kvartal 2019 til 1. kvartal 2020 ble skapt i foretak som var under ett år gamle. En ambisjon bør derfor være å utvikle rammebetingelser som ikke hindrer virksomheter i å skalere opp.

Et sentralt poeng i Reve (2012) er at norsk næringsliv består av svært ulike bransjer. De spenner fra bransjer med en eller få store og internasjonale aktører, en «ensom rytter» i Reves terminologi, til bransjer der det er mange aktører. De bygger på ulik kompetanse, opererer i forskjellige og på tvers av markeder.

Det finnes mange tilnærminger til foretaksutvikling, og ofte er det vanskelig å skille mellom foretaksinterne beslutninger og myndighetenes muligheter til å støtte opp. Alfred Marshall beskrev allerede på slutten av 1800-tallet fordelene for bedrifter av å være lokalisert i «industrielle distrikter». Perspektivet har blitt utviklet videre med teorier om klynger og økosystemer. Sistnevnte perspektiv tar innover seg sentrale kjennetegn ved vellykket næringsutvikling i en digitalisert og global økonomi. Forskningen peker i retning av å tone noe ned betydningen av bransjemiljøer og løfte frem viktigheten av samarbeide, lokalt miljø, kulturell kontekst og entreprenøren. Nødvendige forutsetninger for at et slikt økosystem skal skape verdier er beskrevet i den såkalt fem-faktor modellen som blant annet deler av MIT anvender: Universiteter, entreprenører, risikokapital, etablert næringsliv og offentlige myndigheter (skattesystemet, reguleringer, finansmarkedsregulering og institusjoner, støtteordninger mm.). De fem faktorene er de fundamentale ressursene i et funksjonelt system, samtidig som mye av merverdien i systemet først oppstår når aktørene samarbeider og deler, innoverer og kommersialiserer i fellesskap. Historisk har Silicon

Valley vært benyttet som eksempel på et velfungerende økosystem, men i en mindre skala betraktes også blant annet Forskningsparken i Oslo og miljøet rundt Startuplab som eksempel på et aktivt økosystem her hjemme. Samtidig er økosystemer ikke nødvendigvis knyttet til storbyregioner, noe som den marine satsingen ved Marineholmen og Universitetet i Bergen illustrerer. Svakheten er ifølge Reve et al. (2017) blant annet at det er for svake koblinger til kapital fra kompetente investorer, spesielt i den tidlige fasen. Av myndighetsrelaterte forhold peker blant annet Abelia (2021) på opsjonsbeskatningen i Norge som en svakhet.

Arenaer der investorer og gründere kan møtes er viktige for å stimulere til innovasjon, kunnskap og nettverk. Kulturen for entreprenørskap har styrket seg de senere årene, og i dag finnes det inkubatorer, kontorfellesskap og engleinvestormiljøer flere steder i landet, også utenfor de store byene.

Mange studier og andre arbeider underbygger at konkurranse stimulerer til innovasjon. Dalen og Riis (2005) fremhever at konkurranse vil skjerpe insentivene til innovasjon. De argumenterer videre for at markedsdominans eller -makt i produktmarkeder bør aksepteres om det er et resultat av tidligere innovasjoner, og at markedsrett til seg selv ikke kan utgjøre et effektivt virkemiddel for å stimulere til innovasjon – noe de heller ikke finner støtte for i forskningen. De fremhever at konkurransereglene er et viktig virkemiddel. Konkurranselovens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid hindrer at bedriftene inngår avtaler som reduserer innovasjonen. Forbudet mot misbruk av dominerende stilling gir muligheter for andre aktører som vil utvikle nye produkter. Lovens regler om kontroll med foretakssammenslutninger skal hindre at fusjoner mellom bedrifter begrenser konkurransen.

Tilgangen til finansiell støtte for norsk næringsliv har økt. Gjennom EØS-avtalen har Norge tilgang til både EUs ulike rammeprogrammer og nyskapningen InvestEU. Her er det en rekke virkemidler som inkluderer ordninger for lån, egenkapital og garantier, også med større beløp enn de som ligger i vårt nasjonale system. Norsk næringsliv får tilgang til de resterende ordningene når vår formelle avtale om InvestEU undertegnes i vår, i tillegg til det Norge allerede er inne i. Økningen i innhentet støtte fra EUs programmer har vært stor.

Prinsipper for offentlig næringsstøtte

En markedsbasert økonomi kjennetegnes ved at kapitaleiere får gevinstene for sine investeringer og bærer eventuelle tap før kreditorene. Økonomiske kriser fører normalt til store tap. Bedrifter som trapper ned, avvikler eller går konkurs frigir ressurser til alternativt anvendelse. Prosessen bidrar til omstilling og økonomisk vekst over tid.

Den langsiktige offentlige næringsstøtten kan bestå i statlige kapitaltilførsler til private aktører, enten i form av subsidier, lån eller egenkapital. I velfungerende markeder er behovet for slik næringsstøtte begrenset. Støtte bør rettes inn mot å hindre markedssvikt, altså situasjoner der markedet ikke allokterer samfunnets ressurser på en effektiv måte. Offentlige tiltak må ikke snevres inn til finansiell støtte, og andre tiltak kan ofte være mer målrettede. Ved negative eksternaliteter vil f.eks. avgifter i tråd med prinsippet om at forurenser skal betale, være mer målrettet enn støtte til aktører som forurenser lite eller ikke forurenser. Det er først og fremst ved positive eksternaliteter at støtte for å øke markedsproduksjonen er et aktuelt virkemiddel. På mange områder er gode offentlige inngrep i form av støtte, avgifter eller reguleringer krevende å utforme, blant annet fordi det ofte vil være kunnskaps- og informasjonsproblemer knyttet til selve markedssvikten. Formålet med å redusere markedssvikt er å øke samfunnets verdiskaping.

Påpekning av at en markedssvikt kan eksistere bør i seg selv ikke være nok til å utløse tiltak. Det vil være utfordringer med både valg av utforming og dimensjoneringen av tiltak, og blant annet teknologisk, finansiell og konkurransemessig utvikling kan endre markedene raskt. Virkemidlene som tas i bruk bør bøte på markedssvikten uten å gi opphav til ny markedssvikt, og verdien av å bøte på markedssvikten må være større enn ressursene som medgår ved tiltaket.

Alle tiltak bør ha et tydelig formål. Det bør løpende gjøres vurderinger og evalueringer av om tiltaket oppfyller dette formålet. I en slik evaluering bør det også vurderes om alternative tiltak kan gi bedre måloppnåelse. Et alternativ kan være at nye tiltak utformes med en klar tidshorisont. Dersom det ikke gjennomføres vurderinger og tas nye beslutninger vil tiltaket etter hvert avvikles. I evalueringer av næringsstøtte er det en fare for at oppmerksomheten rettes mot tiltaket eller forvaltningen av tiltaket fremfor tiltakets måloppnåelse. Dette er uheldig og kan bidra til ineffektiv bruk av samfunnets ressurser.

Norsk næringsliv har tjent godt på rammebetingelser som forvalter tilgangen til norske naturressurser. Industriutvikling basert på vannkraft, den maritime klyngen, petroleumsnæringen og oppdrett basert på tilgang til hav og fjorder er eksempler på vellykket næringsaktivitet. Uheldig utforming av politikk som gir fordeler til enkelt næringer eller -bedrifter kan imidlertid føre til uheldige konkurranseeffekter, og vil føre til feilinvesteringer. Vi har eksempler på dette fra tidligere industripolitiske satsinger. For at næringsstøtten skal bidra til vekst, verdiskaping og effektiv ressursbruk, bør Norge hevde seg i næringer der vi har fortrinn i verdikjeden. Disse vil også i årene fremover ventes å være kjernevirksomheter i norsk verdiskaping, og offentlige virkemidler kan bidra til å bygge ytterligere videreføring og kompetansebygging i slike virksomheter. Samtidig skal vi vokse i nye næringer, som også må kunne konkurrere på like vilkår om støtte der det er relevant. Norge har god historikk for å kalibrere støtten slik at utformingen og dimensjonering av produkter, teknologier, produksjonsprosesser og forretningsmodeller overlates til dem som står nærmest og kjenner utfordringene og risikoen best.

Konkurranse og lokomotiver?

Fremvekst av markeder med ekstreme stordrifts- og nettverksfordeler hvor «vinneren tar alt», og hvor trusselen mot etablerte aktører er liten, kan anspore til en tanke om at næringspolitikken bør legge strategisk til rette for morgendagens vinnere («national champions»). Selv om argumentasjonen er ny, er tankene gamle. Flyproduksjon er for eksempel sterkt preget av noen få, men store nasjonale aktører. Det kan likevel være nærliggende å minne om forsøket på å sikre produksjon av såkalte minidatamaskiner i Norge gjennom å opprettholde selskapet Norsk Data lenge etter at markedet for denne produktkategorien hadde kollapset og finansmarkedet hadde trukket seg ut.

Eksistensen av mange aktører i hjemmemarkedet innebærer at et selskap må kjempe mot andre selskaper om å oppnå kundenes gunst. Dette bidrar til at det tilbys bedre produkter, og selskapene får et press på seg for å finne mer kostnadseffektive løsninger. Det vil gi de selskapene som har lykket med innovative løsninger i hjemmemarkedet, mulighet til å ta steget ut i den store verden. Konkurransen hjemme kan lære dem å knekke koden for å bli gode ute. Støtte kan virke motsatt, og føre til at foretak overlever med lavere

produktivitet. Derigjennom svekkes deres evne til å lykkes i et større marked.

Det å legge til rette for tilstrekkelig konkurranse *i* og *om* produktmarkeder slik at virksomheter har insentiver til å anvende ressursene effektivt og til å investere i innovasjonsaktiviteter kan bidra til god ressursbruk. Det kan også være gunstig å legge til rette for andre insentiver til å investere i innovasjonsaktivitet, og rammebetingelser som gjør det mulig å utveksle innovasjoner slik at kunnskap spres og anvendes.

Foretakets balanse avspeiler fortiden og gir begrenset informasjon om fremtidsutsiktene. Også solide foretak kan komme i en situasjon hvor utsiktene til fortsatt lønnsom drift faller bort, og foretaket må gjennom omstilling. Forskning på amerikanske salgsprognoser (Barrero et al, 2021) kan tyde på at foretak som har vært rammet av pandemien ikke forventer full, snarlig tilbakevendning til gammel normal. Det kan være et signal om at koronakrisen har utløst både midlertidige og varige endringer for de berørte foretakene. Forskning basert på forventningsmålinger i foretakene gir imidlertid liten sikkerhet om det faktiske forløp, forventningene kan endres raskt. Likevel virker det sannsynlig at pandemien kan ha foreldet noen forretningsmodeller og gitt kritisk masse til nye raskere enn vi ellers hadde sett.

Næringspolitikk og regelverk

Usikkerheten om de varige effektene av krisen har implikasjoner for utformingen av den økonomiske politikken. Eventuelle tilskudd til prosjekter bør være slik at et bredest mulig sett av aktører i utgangspunktet har kompetanse og ressurser til å søke, slik at det blir konkurranse om støtten. Slik vil konkurranse mellom prosjektene avgjøre hvem som faktisk får tildelingene basert på deres verdiskapingsbidrag. Utvalget har gjennomgått et sett forslag som spenner fra enkle kortsiktige tiltak til større systemomlegginger.

Under pandemien har det blitt registrert et betydelig antall nye foretak, mens antallet konkurser har ligget lavt. Omstillingen som ligger foran oss kan bety at behovet for nyregistrering forblir høyt mens behovet for avvikling av foretak tiltar. Regjeringen bør påse at det er kapasitet i offentlig administrasjon for å håndtere en slik utvikling. Det er bra at det nå jobbes med et nytt, permanent regelverk for restrukturering og konkurser, men en utfordring her vil være å spre kunnskapen rundt den nye rekonstruksjonsordningen til aktørene i næringslivet. I tillegg bør den forenkla rekonstruksjonsordningen for små og mellom-

store bedrifter utvides. I tråd med anbefalinger fra OECDs landgjennomgang av Norge (2019) bør også regelverket for personlig konkurs og konkurs i enkeltpersonforetak gjennomgås i lys av pandemiens virkninger. Stor gjeldsoppbygging er drevet av forhold utenfor den enkeltes rekkevidde, og tidsrommet før mulig gjeldslette og dermed tiden før det igjen er praktisk mulig å ta opp næringsaktivitet bør reduseres.

Tilskudd og støtte

De viktigste begrunnelsene for å støtte næringslivet gjennom tilskudd og andre tiltak er at det er en markedssvikt som man forsøker å rette opp. Tilskudd som utløser mer forskning slik at funn og resultater kan finne anvendelse utenfor foretaket, er et slik formål. Om lag 20 ulike institusjoner har ansvaret for oppfølging av ulike næringspolitiske tiltak. I tillegg kommer ordninger og institusjoner i regi av fylkeskommunene og kommunene. Virkemiddelapparatet er komplekst og lite koordinert. Myndighetene er i ferd med å gå gjennom deler av virkemiddelapparatet for tilskudd til forskning og innovasjon. I denne prosessen siktes det mot oppsummering og forslagsutforming i Revidert nasjonalbudsjett 2021 og kommende budsjettforelegg. Gjennomgangen er konsentrert om Forskningsrådet, Innovasjon Norge og Siva. Utvalget støtter den pågående prosessen for koordinering, effektivisering og forenkling av virkemiddelapparatet for næringsrettede tiltak. Grenseflatene mot Enova er ikke en del av mandatet. Enova har blitt tilført stadig flere oppgaver og bevilgninger, og utvalget foreslår at Enova inkluderes i gjennomgangen i fremtiden.

Pandemien har ført til tapt kapital og svekkede balanser i deler av næringslivet. Verden over har en uvanlig høy andel av solvente foretak hatt likviditetsutfordringer under pandemien. Tall fra OECD kan tyde på at hele 90 pst. av foretakene med likviditetsutfordringer har vært solvente, altså med større verdi på eiendeler enn gjeld når en vurderer verdiene i foretakets balanse (OECD 2020). Slike tall kan gi uro for at også solide foretak kan komme i en situasjon hvor de ikke kan møte sine betalingsforpliktelser etter hvert som de forfaller. Selv i en situasjon hvor solide norske foretak har tilgang til likviditet, kan en slik utvikling få negative konsekvenser for norsk økonomi. Det er imidlertid lite norske myndigheter kan gjøre for å motvirke mangel på likviditet i foretak i andre land ut over eksportkredittordningene i GIEK.

Store beløp bevilges årlig som næringsstøtte jf. tabell 7.2. I tillegg kommer offentlig tilførsel gjennom horisontale ordninger som i ulik grad er tilgjengelige for alle næringer.

I prioriteringen fremover må det være særlig oppmerksomhet om behovet for kapitaloppbygging i lønnsom næringsvirksomhet der egenkapitalen er blitt kraftig redusert av pandemien, samt styrking av miljøer for kompetente investorer med kapital. Staten er gjennomgående ikke særlig pågående for å sikre seg en del av en fremtidig gevinst der den yter støtte. Dette kan gjøre støtte ekstra attraktiv. I flere enkeltprosjekter ser man også at staten bidrar med risikokapital i satsinger som presenteres som bedriftsøkonomisk gunstige på lang sikt. Hensikten med statlig støtte vil gjerne være å bidra slik at et prosjekt som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt, blir realisert med minst mulig offentlig inngripen. Dersom investeringen når de kommersielle målene som forespeiles, får staten og fellesskapet begrenset igjen for sitt bidrag til store deler av risikokapitalen utover fremtidige skatteinntekter.

Det ligger i hovedsak to utfordringer i dette. Eksisterende praksis kan legge til rette for at statlig kapital bidrar til å realisere prosjekter uten samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette gir sløsing med tilgjengelig kapital og arbeidskraft. Samtidig vil statlige finanser belastes, med tilsvarende reduksjon i evnen til å løse andre felles utfordringer. Utvalget mener av denne grunn det bør vurderes å innrette støtte til å realisere enkelte typer større investeringsprosjekter på en slik måte at staten sikrer seg en andel av fremtidig avkastning hvis prosjektet oppnår lønnsomhet. Dette kan for eksempel skje ved at støtte gis i form av finansieringsinstrumenter som konverteres til eierandeler i prosjektet eller tilbakebetales dersom det gir avkastning over et visst nivå for støttemottaker.

En generell ordning hvor statlig støtte konverteres til eierandeler dersom støttemottaker lykkes, kan imidlertid skape insentiver til tilpasninger for å hindre at staten blir eier og utøver eiermakt, samt at støttebeløpene alt annet likt må øke. Ordningene må derfor utformes med dette for øye. Ved slik støtte bør staten normalt avhende eierandelen på det tidspunkt som sikrer best mulig avkastning på sin investering. Et permanent eierskap vil føre til at staten blir eier i mange selskaper med uklar fremtid, og til at staten må bygge et nytt virkemiddelapparat for å forvalte eierandelene på en måte som ikke hindrer omstrukturering og utvikling. Selskaper i vekst vil være tjent med aktive eiere som sitter på verdifull kompetanse innen bransjen. Ved statlig eierskap

tar staten en mer passiv rolle, blant annet for å unngå rolleblanding og politisk innblanding i finansiering og konkurranse. Utvalget mener at rett til konvertering av støtte til større investeringsprosjekter av praktiske grunner bør begrenses til tilfeller der det er snakk om særlig høy offentlig finansieringsandel.

En annen måte å innrette støtte som gjør staten i stand til å hente inn igjen deler av støtten er bruk av differansekontrakter for eksempel i større industrielle klimasatsninger i kvotepliktig sektor, jf. nærmere omtale i kapittel 8.

Kapital og eierskap

Negative økonomiske sjokk bidrar ofte til nedskaling og økt antall avviklinger, etterfulgt av vekst og nystarting som tar i bruk ledige ressurser i nye anvendelser. Siden årsakene til sjokket denne gang ligger utenfor økonomien, og støttetiltakenes uvanlige innretning og omfang, kan dynamikken i og etter krisen være atypisk. Praktiske forhold som tilstrekkelig kapasitet i hele det offentlige systemet, fra registrering av nye foretak til avvikling, bør vektlegges slik at flaskehalsen håndteres før de lager nye utfordringer. Virkemiddelapparatet må forberedes på å håndtere eksisterende kunder med langvarige likviditetsutfordringer og forholde seg til større tilgang av nye kunder. Rettsapparatet må tilsvarende ha kapasitet til å håndtere en periode med flere og potensielt mer komplekse konkurser.

Pandemien har ikke synliggjort eller utløst alvorlige ubalanser i det globale finansielle systemet, men det kan heller ikke utelukkes at slike ubalanser kan utløses på lengre sikt som følge av stor gjeldsoppbygging i både stater og bedrifter. Norske finansinstitusjoner har god tilgang til kapital i andre land, og tilgangen til kapital for norske bedrifter ser ut til å være god. Krisen har ført til en svekkelse av egenkapitalen i enkeltforetak i mange ulike næringer, selv med støtteordningene som har vært satt inn. Lave renter gjør det lettere å betjene økt gjeld, men svekket egenkapital og økt gjeld gjør foretakene mer sårbare for nye tilbakeslag, og kan redusere deres evne til å vokse når krisen er over. Som hovedregel må tilførsler av ny kapital, og rebalansering av gjeld og egenkapital, skje i markedet. Fortsatt vel fungerende kapitalmarkeder, vil derfor være avgjørende for den videre utvikling i ikke-finansiell sektor.

Det vil fortsatt være behov for næringstiltak som bøter på ulike former for markedssvikt. Kommunene kan bruke egne rammer til å tilrettelegge

for næringsvirksomhet, herunder støtte lokale innovasjonsselskaper, møteplasser, rådgivningsaktiviteter og lignende. Utvalget mener at regjeringen bør vurdere om de statlige midlene kan brukes til mer konsentrerte tiltak for næringsutvikling, og ikke bli smurt tynt utover alle kommuner, og foreslår at dette blir førende for statlige medfinansiering av lokale tiltak gjennom ordningene for regionale forskningsfond, næringshager mv.

Utvalget har vurdert om staten bør selge seg ned i børsnoterte selskaper og investere hele eller deler av beløpene i selskaper som må antas å ha bedre potensial for vekst etter koronakrisen. Det er investert et betydelig milliardbeløp i et knippe modne, vel kapitaliserte og særlig store norske konserner, også utover det som er behovet for å holde eiermessig kontroll i selskapet. En slik omdisponering ville innebåret at midler avsatt til et bestemt historisk betinget formål, ikke tilbakeføres til staten på ordinær måte når formålet bortfaller, men overføres til virkemiddelapparatet for mer generell næringspolitikk. Utvalget ser samtidig at det vil være uheldig å koble slik finansiering og anvendelse på tvers av ulike formål.

Hoveddelen av eierskapet i norske bedrifter ligger hos private. Staten har direkte eierandeler i 74 selskaper. Om lag en tredel av disse opererer primært i konkurranse med andre, og staten har som eier mål om høyest mulig avkastning over tid. I de resterende selskapene har staten ulike sektorpolitiske mål. Dagens statlige eierskap spenner fra næringsvirksomhet initiert av staten, via eksisterende næringsvirksomhet overtatt av staten og til næringsvirksomhet for egenproduksjon av varer og tjenester. Rammene for statens eierutøvelse har ligget fast siden tidlig på 2000-tallet og hatt bred politisk støtte.

For selskaper som fungerer i åpne, velfungerende markeder har private eiere bedre forutsetninger for å være gode eiere som følge av riktige insentiver, mulighet til å utøve mer aktivt eierskap og større industriell og kommersiell kompetanse. Der det er markedssvikt eller særskilte samfunnsmessige hensyn taler for det, kan statlig eierskap være bedre. Nedsalg av statlig eierskap begrunnes som regel med at det vil kunne bidra til bedre konkurranse i sektorer der statlige selskaper opererer, til mer spredt eierskap, samt til redusert risiko for politisk innblanding og interessekonflikter. Statlig nedsalg kan i så fall, og ved fravær av andre former for markedssvikt, slik bidra til økt verdiskaping og omstilling i økonomien.

Utvalget registrerer at staten har investert betydelige beløp i potensielle vekstselskaper.

Investinor ble tilført 1 mrd. kroner i ekstra investeringskapital til norske oppstarts- og vekstselskaper som en del av regjeringens krisepakke i mars 2020. I tillegg var det tidligere gjennomført frigivelse av 1 mrd. kroner fra tidligere avsatte midler etter blant annet Kapitaltilgangsutvalgets anbefaling. Samtidig er Norge på vei inn i InvestEU, der EU samler sine store virkemidler for næringslivet. Ordninger som bygger kompetent investeringskapital også på privat hånd kan gi de statlige investeringene en varig multiplikatoreffekt over tid. Utvalget har ikke funnet grunn til å tilrå ytterligere bevilgninger for investeringer i vekstselskaper før man ser hvordan de midlene som allerede er bevilget, blir benyttet.

Utvalget har diskutert en omallokering av deler av virkemidlene under dagens ordninger over mot «fond i fond» innen områder hvor det er større behov for kapital. Dette kan bidra til å utvikle innovative økosystemer i Norge gjennom å utvikle de aktive eiermiljøene og utløse mer privat kapital til vekstselskaper. Det fordrer relevant kompetansebygging også i det offentlige for å gjøre dette, og ordninger på dette området må komme i tillegg til statens ordinære formuesforvaltning.

Kapitaltilgangsutvalget pekte på noen svakheter i kapitaltilgangen til norsk næringsliv, og at endringer i kontrakter og regler for kapitalforvaltningen for enkelte store aktører, som tradisjonelle pensjonsinnretninger og stiftelser, kan bidra til økt kapitaltilførsel for bedrifter i en tidlig fase. Endringer i regelverket for stiftelser og pensjonsinnretninger kan øke både risikoen og avkastningen. For livsforsikringskontrakter med garanterte ytelser kan det også endre fordelingen av opp- og nedside mellom selskap og kunde. Endringer i regelverket vil kunne bidra til å bygge flere viktige kompetente eiermiljøer i privat regi, og redusere behovet for statlige investeringer.

Ordninger der lønnsutbetalinger kan erstattes av aksjer eller aksjeopsjoner i perioder da foretaket har stram likviditet kan hjelpe foretak over midlertidige likviditetsproblemer. Det er samme adgang til bruk av opsjoner i arbeidsforhold i Norge som i mange andre land. Mens lønn skattlegges løpende, er det for opsjoner i arbeidsforhold særskilte regler om utsatt beskatning. For små oppstartsselskaper gjelder særlige regler.

Avlønning som er koblet til kursutvikling kan bidra til å øke motivasjonen og produktiviteten til de ansatte, og ansattopsjoner kan bidra til å beholde og rekruttere ansatte. Ansattes medeierskap i egen bedrift kan representere et stabiliserende og tillitsbyggende tiltak i næringslivet. Pan-

demien har synliggjort hvor viktig tillitsbyggende tiltak kan være på den enkelte arbeidsplass. Ansatte vil samtidig oppleve økt og mer konsentrert risiko når deler av lønnen gis i form av opsjoner, slik at både lønn og formue avhenger av utviklingen i den enkelte bedrift.

Selv om medeierskap kan ha positive effekter, er eierstruktur ikke en begrunnelse for særbehandling i skattesystemet. Med mindre det er åpenbare markedssvikter som mest effektivt kan rettes opp gjennom skattesystemet, bør skattesystemet være mest mulig nøytralt. Bedrifter står fritt til å lage egne, gunstige ordninger for å stimulere til medeierskap dersom dette vurderes som hensiktsmessig for bedriften, og i enkelte næringer er slike ordninger bredere utviklet. Utvalget registrerer samtidig at relevante aktører, deriblant Abelia, mener at opsjonsskatteordningen for små oppstartsbedrifter ikke er konkurransedyktig sammenlignet med tilsvarende ordninger i for eksempel Sverige og Storbritannia.

Utvalget mener på denne bakgrunn at det vil være naturlig å vurdere beskatningen av opsjoner i arbeidsforhold i sammenheng med en bredere gjennomgang av skattesystemet, se utvalgets forslag om et skatteutvalg i kapittel 5.

Tiltak rettet mot særlige næringer

Petroleumsvirksomheten er i dag den største næringen i Norge målt i verdiskaping, statlige inntekter, investeringer og eksportverdi. Økte priser på utslipp av klimagasser reduserer petroleumsnæringens lønnsomhet, og kan føre til at ressurser som før viste lav lønnsomhet, blir ulønnsomme. Utsiktene til fortsatt lønnsom olje- og gassutvinning er likevel til stede, og det bør etter utvalgets syn legges til rette for utnyttelse av lønnsomme petroleumssressurser innenfor rammen av Norges klimaforpliktelser. Økt innsats for å kartlegge gjenværende ressurser vil gi økt informasjon om utsiktene til lønnsomme arealer, og er avgjørende for videre utforskning og utvikling av norsk sokkel.

Regjeringen har varslet en melding til Stortinget i løpet av våren 2021 om langsiktig verdiskaping fra norske energiressurser. Målet med meldingen er å synliggjøre det industrielle potensialet i norske energiressurser som grunnlag for fremtidige lønnsomme arbeidsplasser. Elektrifisering av norsk sokkel er blant temaene som vil bli omtalt i meldingen. I dag er det etablert eller vedtatt å etablere bruk av kraft fra land for en rekke felter. En eventuell videre elektrifisering av sokkelen vil medføre betydelige engangsinvesteringer i infra-

struktur, og redusere oljeselskapenes fremtidige utgifter til kjøp av utslippskvoter. Elektrifisering av norsk sokkel er også omtalt i kapittel 8.5. Olje- og energidepartementet inviterte i høst til skriftlige innspill til arbeidet med stortingsmeldingen. Meldingen bør inkludere en helhetlig plan for produksjon av elektrisk kraft og legge vekt på samfunnsøkonomisk lønnsom utbygging av kraftproduksjon og nettforbindelser, herunder ta hensyn til miljøkostnader og gevinster. I vurderingene bør det tas hensyn til at det europeiske markedet for elektrisk kraft vil være i betydelig endring i årene som kommer, og hvordan det varslede klassifiseringssystemet for bærekraftig økonomisk aktivitet (taksonomien) fra EU vil slå ut i denne sammenheng.

Gjennom de siste tiårene har havbruk blitt en stor, lønnsom og eksportintensiv næring. En viktig vekstfaktor for havbruksnæringen er tilgangen til havbrukstillatelser til havs. Det ble etablert et nytt system for kapasitetsjusteringer fra 15. oktober 2017 gjennom det såkalte trafikklyssystemet. Det er lagt opp til justeringer i produksjonskapasiteten hvert annet år. Fremover kan det også komme vekst gjennom produksjon av oppdrettsfisk lenger ut til havs (offshore) eller på land. Myndighetene bør så snart som mulig gjennomgå regelverket for kommersiell matfiskproduksjon og sørge for at det også er tilpasset alternative produksjonsformer.

Oppdrettsprodusentene har insentiv til å ivareta miljøhensyn gjennom tildelingssystemet. På noen områder hvor det enkelte foretak utvikler metoder som også andre deler av næringen er tjent med, eller som reduserer skadevirkningen på miljøet, kan likevel statlig medvirkning til forskning og utvikling være godt begrunnet. Dette kan for eksempel rette seg mot forbedringer i fiskehelse, fiskevelferd og arealbruk. Redusert miljøpåvirkning vil bidra til bedre samsvar mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Gjennom forskningsprogrammet Havbruk finansierer Norges forskningsråd forskning og innovasjon for å levere kunnskap og løsninger som gir sosialt, økonomisk og miljømessig bærekraftig vekst og utvikling i norsk havbruksnæring. I tillegg har myndighetene tildelt såkalte utviklingstillatelser. Dette var en midlertidig ordning med særtillatelser som kan tildeles prosjekter som innebærer betydelig innovasjon og betydelige investeringer. Det ble åpnet for søknader 20. november 2015, og søknadsfristen var 17. november 2017. Den foreløpig siste tillatelsen ble tildelt januar 2021, men det pågår fortsatt avklarings-

ger i to søknader. Ifølge NOU 2019: 18 Skattlegging av havbruksvirksomhet (s. 63) innebærer utviklingstillatelsene som har vært gitt så langt, at staten hittil har avgitt betydelige midler, anslått til om lag 11 mrd. kroner, på forsknings- og utviklingsprosjekter i havbruksnæringen gjennom å gi avkall på inntekter som en ellers kunne fått inn gjennom auksjon. Ordningen har gitt omfattende kapasitetsøkninger utenom det ordinære systemet for kapasitetsjusteringer, som er basert på miljømessige kriterier. Av de gitte tillatelsene er det fortsatt bare et fåtall som er satt i gang og mange av prosjektene står fortsatt i en utredningsfase. Ordningen bør evalueres som varslet, herunder om den har bidratt til teknologioverføring, miljø og ønsket produksjonsøkning. Det er nylig varslet at Fiskeridirektoratet ikke vil ta imot nye søknader om særtillatelser før regjeringens Havbruksstrategi legges fram før sommeren.

Et bredere kunnskapsgrunnlag for næringspolitikken

Nye arbeidsformer, samarbeidsplattformer og teknologi gir nye muligheter som kan gjøre den geografiske dimensjonen mindre viktig. Utvalget anbefaler at myndighetene arbeider systematisk med sikte på å fjerne reguleringer som kan bidra til terskler og andre hindringer for at bedrifter vokser og oppskaleres i Norge.

Kartlegging av næringspolitiske spørsmål gjennom høykvalifisert empirisk forskning er viktig for å ta gode beslutninger om innretningen av virkemidlene. Det forskes for lite på dette i dag. Dersom det kan etableres parallellforskning i de nordiske landene, vil det være en styrke. Utvalget anbefaler at kunnskapsgrunnlaget om mål og modeller for gründervirksomhet styrkes i samarbeid med næringsliv og academia.

Det er allerede omfattende norsk kartlegging og offentlig tilgang til eierdata gjennom Altinn mv. Dette fremstår i internasjonal sammenheng som unikt, men utnyttes i begrenset grad. Dette kan videreutvikles gjennom å forenkle tilgang til statistikk over eierskap og støtte til bedriftsøkonomisk forskning rundt eier-, eierskifte- og verdsettingsspørsmål.

Ringvirkningene i Norge av offentlige satsninger på næringslivet kan bli svekket dersom foretak som får økt lønnsomhet som følge av slike satsninger flytter ut av landet. Det er vanskelig i statistikken å finne ut hvorvidt det er en tendens til salg og utflytting, og mindre foretak med stor utenlandsk eierandel vil typisk fortsette som norske foretak. Norske foretaks oppkjøp og salg i

utlandet er også lite utredet. Oversikten vi har over disse forholdene bør videreutvikles.

Samlet kan det være mange sider ved offentlige reguleringer som i sum svekker mindres tilgang til kapital og talenter, og dermed svekker lokalsamfunns evne til å vokse. Samtidig er det etablert en rekke ordninger på mange områder for å støtte opp under regional- og distriktsutvikling. Enkelte kommuner har overfor utvalget fremhevet ønsker om at de får beholde mer av skatteinntekter fra lokalt næringsliv. Andre kommuner har pekt på hvordan økt hyttebruk og de facto bosetting både hjemme og på hytte, med det utgiftsansvar dette medfører for vertskommunene, ikke fanges opp i inntektssystemet. Utvalget vil ikke ta stilling til dette gjennom enkeltforslag, men ser det som viktig at inntektssystemet stimulerer kommunene til en aktiv tilrettelegging for

økt verdiskaping, og tilpasning til folks reelle bosettingsmønstre. Et alternativ til å gjennomføre nasjonale omlegginger vil være å legge til rette for geografisk avgrensede forsøk i perioder, slik man tidligere blant annet gjorde i de såkalte frikommuneforsøkene.

Den økende oppmerksomheten om strategisk utenlandsk eierskap hos Norges allierte angår også Norge, jf. omtale i kapittel 3. Eierskap til virksomheter som utøver sentrale funksjoner for kritisk infrastruktur og deres vern mot blant annet cybertrusler har generell samfunnsinteresse. Utfordringene kan ikke utelukkende håndteres innenfor en snever bedriftsøkonomisk eller sikkerhetspolitisk vinkel, men krever også bredere vurdering av behovet for en koordinert norsk og internasjonal strategi om utvikling og eierskap til teknologi av sikkerhetspolitisk betydning.

Kapittel 8

Pandemien og det grønne skiftet

8.1 Koronakrisen endrer utslippene, men ikke utfordringene

Utslipp av klimagasser har over tid bidratt til å øke den globale gjennomsnittstemperaturen. Ifølge FN's klimapanel skyldes størstedelen av temperaturøkningen utslipp av klimagasser. Temperaturen vil fortsette å stige så lenge konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren øker. De menneskeskapte klimaendringene vil føre til alvorlige og irreversible konsekvenser for dyr, natur og mennesker over hele kloden. Utslippene av klimagasser har samme virkning uavhengig av hvor i verden de skjer. Klimautfordringen er derfor et globalt problem, og internasjonal innsats og samarbeid er nødvendig for å løse det.

Bærekraftig utvikling innebærer at økonomisk aktivitet må holdes innenfor naturens tålegrenser. En grunn til at dette hensynet så langt ikke er ivaretatt, er at natur ofte er en underpriset eller gratis fellesressurs. Bedrifter og husholdninger stilles dermed ikke overfor de fulle samfunnsøkonomiske kostnadene ved sin virksomhet, og de samlede miljøkonsekvensene kan bli store. Et nærliggende botemiddel er å sette en pris på miljøskader som gjenspeiler kostnadene. På noen områder kan standardkrav og andre former for reguleringer være fornuftig. Dessuten vil offentlige bidrag til forskning og kunnskaps- og teknologiutvikling være nødvendig.

Verden står overfor utfordringen med å skape velferd i kombinasjon med å redusere utslipp av klimagasser. Lavere klimagassutslipp er en viktig del av den grønne omstillingen. I overgangen til lavutslippssamfunnet vil trolig karbonintensive energikilder som kull og olje i stor grad bli erstattet av fornybare kilder som sol, vann og vind, men når og hvordan dette vil skje er fortsatt usikkert. Dette vil få store konsekvenser for økonomi og samfunn verden over de kommende årene, ikke minst for energiprodusenter som Norge.

Tydelige og tidlige signaler om norske ambisjoner og virkemidler er viktig, både for å redusere risikoen for feilinvesteringer i bedrifter og

husholdninger, samt å sikre Norges konkurransekraft, frem mot lavutslippssamfunnet. Også i andre land kan usikkerhet om rammebetingelsene for fremtidige utslipp av klimagasser føre til feilinvesteringer og feiltilpasninger som forsinker og fordyrer overgangen. Stabilitet og forutsigbarhet er nødvendig for en økonomisk vellykket grønn omstilling.

I de økonomiske vurderingene må det tas hensyn til at omstilling har fordelingsvirkninger, nasjonalt og internasjonalt. Fordelingsvirkningene vil avhenge av valg av virkemidler. Grupper som mottar eventuelle subsidier, vil kunne komme heldig ut, mens kostnaden ved subsidiene bæres av fellesskapet. Grupper som betaler avgifter basert på prinsippet om at forurenser skal betale, kan komme negativt ut, men bli bidragsytere til fellesskapet. Også gjennom arbeidsmarkedet vil enkelte grupper rammes hardt av den nødvendige omstillingen. Internt i land kan det bli nødvendig å motvirke uønskede fordelings effekter av grønn omstilling gjennom omprioriteringer i skatte- eller overføringssystemet.

Den reduserte økonomiske aktiviteten under koronakrisen førte umiddelbart til en reduksjon i globale klimagassutslipp. Det internasjonale energibyrået, IEA (2020), anslår at utslippet av klimagasser i 2020 var om lag 7 pst. lavere enn året før. I desember 2020 var derimot de globale utslippene 2 pst. høyere enn de var i samme måned året før. Resten av året, inkludert januar og februar, var de globale månedlige utslippene lavere enn i 2019 (IEA, 2021). Det er usikkert i hvor stor grad utslippene i årene fremover blir berørt av pandemien. Lavere aktivitetsnivå enn før krisen kan føre til at utslippene vil ligge lavere de neste årene. Varige atferds- og normendringer som følge av pandemien vil kunne forsterke effekten av pandemien på klimagassutslippene fremover.

I en studie publisert av det nederlandske miljøbyrået (PBL) anslås globale utslipp, på bakgrunn av IMF's økonomiske anslag fra april 2020, å kunne bli 4–7 pst. lavere i 2030 enn det som ble anslått før pandemien (Dafnomilis, den Elzen, van

Soest, Hans & Kuramochi, 2020). Anslaget forutsetter at pandemien vil redusere globalt bruttonasjonalprodukt frem mot 2030 i tråd med IMF's anslag fra april 2020. Selv om pandemien kan ha redusert nivået på utslippene for flere år fremover, har den ikke endret de fundamentale forholdene som ligger til grunn for klimautfordringen.

Hvor stor kostnaden ved å kutte utslippene fremover blir for samfunnet, avhenger av hvilke virkemidler som blir tatt i bruk. Tiltak med høy kostnad og liten klimaeffekt vil føre til høye kostnader i form av tapt velferd. Miljøtiltak med en positiv sysselsettingseffekt kan være gunstig så lenge ikke tiltaket fortrenger annen mer lønnsom anvendelse av arbeidskraften. Unødvendig høye samfunnsøkonomiske kostnader vil kunne gjøre det vanskeligere å gjennomføre de nødvendige utslippskuttene. I valg av virkemidler i klimapolitikken må det være førende hvilke utslippskutt et virkemiddel gir for gitt ressursbruk.

8.2 Klima- og miljøutfordringer

Bakgrunn og konsekvenser

Gjennom de siste to hundre årene har verden samlet sett opplevd kraftig økonomisk vekst og forbedring av levestandarden. Bak denne utviklingen ligger omfattende teknologisk fremgang og rask vekst i bruken av fossile energibærere. Bak siden av den økonomiske utviklingen er blant annet at utslipp av klimagasser knyttet til energibruk, industrielle prosesser, avskoging og husdyrhold har bidratt til å øke beholdningen av klimagasser i atmosfæren med over 60 pst. siden førindustriell tid. Samtidig har den globale gjennomsnittstemperaturen økt med om lag 1 °C. For å stabilisere beholdningen av klimagasser i atmosfæren og dermed stoppe global oppvarming, må menneskeskapte nettoutslipp av klimagasser bringes ned mot null.

Vi vil med stor sikkerhet se surere verdenshav, nedsmelting av sjøis og breer, høyere havnivå, mer tørke i tørre områder og mer ekstremvær. Konsekvensene for matsikkerhet, spredning av smittsomme sykdommer og bosetting i lavtliggende, kystnære områder kan bli store. Det er ingen garanti for at utviklingen vil gå jevnt. Tvert imot er det fare for at verden på noen områder kan passere terskler som setter i gang raske og irreversible prosesser. Et eksempel er frigjøring av den kraftige klimagassen metan ved nedsmelting av tundra. Å redusere verdens samlede utslipp i tråd med Parisavtalen og FN's bærekraftsmål vil

derfor være viktig for å hindre svekkelse av livsgrunnlaget for mennesker, dyr og planter.

Andre miljøutfordringer

Grønn omstilling og bærekraft omfatter ikke bare utfordringen med å redusere globale klimagassutslipp. Lokal forurensning, plast i havet og redusert naturmangfold er alle viktige miljøutfordringer verden står overfor når menneskelig aktivitet overstiger naturens tålegrense.

Mennesker forringer levekårene for ville dyr og planter på en rekke ulike måter. FN's rapport om biologisk mangfold (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2020) anslår at arts mangfoldet på kloden reduseres i en takt som ikke tidligere har vært opplevd etter at menneskearten oppsto. Nevnt etter avtakende betydning skyldes tapet 1) tap av leveområder 2) fangst og jakt 3) klimaendringer 4) forurensning og 5) innvandrende arter.

Tap av naturmangfold er en global utfordring. Den skiller seg fra klimaproblemet ved at skaden avhenger av hvor naturinngrep og andre påvirkninger skjer. Konsekvensene av disse skadene kan imidlertid bli viktige i alle deler av verden. Det er også en gjensidig sammenheng mellom klima og andre miljøproblemer. Effektene av klimaendringene på naturmangfoldet forsterkes for eksempel når menneskelig aktivitet benytter arealer det kunne være aktuelt for arter å flytte til. Hav, jord og planter tar opp store mengder karbon, og bevaring av slike naturlige karbonlagre er et viktig tiltak for å redusere utslipp av CO₂. Iblant kan forsøk på å håndtere klimaproblemet gi redusert naturmangfold. Eksempler er produksjon av biodrivstoff, utplassering av vindmøller i sårbar natur og skogplanting på bekostning av naturskog og andre naturlige økosystemer.

I Norge er det svevestøv og nitrogendioksid (NO₂) som bidrar mest til lokal forurensning. Beregninger av sykdomsbyrde i Norge viser at luftforurensning i form av fint svevestøv er den åttende viktigste årsaksfaktoren til for tidlig død (1 450 per år) og tapte leveår (17 378), på nivå med lav fysisk aktivitet (Øvrevik, Låg, Refsnes & Schwarze, 2018). Antallet som ble registrert døde med og av covid-19 i 2020 i Norge var til sammenligning 458 (Folkehelseinstituttet, 2021). Flere studier har funnet en sammenheng mellom langvarig eksponering for luftforurensning og økt covid-19-dødelighet. Det er også gjort forskning som tyder på at luftforurensning kan bidra til økt spredning av viruset (Chakrabarty et al., 2021).

Produkter og materialer som kunne blitt brukt om igjen, blir ofte til avfall etter én gangs bruk. Dagens økonomi medfører et stort forbruk av ressurser og medfølgende tap av biodiversitet og høye utslipp knyttet til utvinning og prosessering av naturressurser. Kjennetegnet ved en sirkulær økonomi er at produktene skal vare så lenge som mulig, repareres, oppgraderes og brukes om igjen. Dette vil føre til mer effektiv bruk av ressursene og dermed redusere behovet for uttak av nye ressurser. I en sirkulær økonomi er det blant annet lagt til rette for handel av sekundære varer, produkter designes for lengre levetid, det er lettere å få ting reparert og materialer gjenvinnes i stor grad. At forbrukere i økende grad etterspør produkter forbundet med lave utslipp og miljøpåvirkning, vil være avgjørende for å øke sirkulariteten i økonomien. Prisen på de fleste varer reflekterer ikke de reelle kostnadene for samfunnet ved produksjon, bruk og kast, herunder kostnader for miljøet. Hvis priser i større grad hadde reflektert miljøkostnaden, ville sirkulariteten i økonomien økt.

8.3 Internasjonalt samarbeid og Norges klimapliktelser

Parisavtalen og Norges klimasamarbeid med EU

Partene til FNs klimakonvensjon ble i 2015 enige om Parisavtalen og et mål om å holde gjennomsnittlig temperaturstigning godt under 2 °C sammenlignet med førindustrielt nivå. Partene skal tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. For å begrense oppvarmingen til 1,5 °C må de globale utslippene av klimagasser bringes kraftig ned frem mot 2030. Innen midten av århundret må det være balanse mellom utslipp og opptak av klimagasser, såkalt klimanøytralitet. Verden har litt, men ikke mye mer tid på seg, for å nå et 2-gradersmål. Per i dag har 197 land undertegnet klimakonvensjonen, og 191 av disse har ratifisert avtalen.

Norge har som mål å redusere utslippet av klimagasser med 50 til 55 pst. innen 2030 sammenlignet med 1990, og meldte dette inn som et forsterket klimamål under Parisavtalen til FNs klimakonvensjon vinteren 2020.

Da avtalen om samarbeid om oppfyllelse av Parisavtalemålene ble inngått mellom Norge, Island og EU i oktober 2019, hadde disse tre partene meldt inn klimamål under Parisavtalen om å redusere utslippene med minst 40 pst. innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå. Klimaavtalen mellom Norge og EU innebærer at Norge tar del i klimaregelverket EU har vedtatt for å sikre at utslip-

pene blir kuttet med 40 pst. Rammeverket består av tre pilarer: kvotesystemet, forordningen om innsatsfordeling (for ikke-kvotepiktige utslipp) og regelverket for bokføring av skog- og arealbruk som beskrevet nedenfor.

- Gjennom EØS-avtalen har Norge deltatt i EUs kvotesystem (EU ETS) siden 2008. Kvoter kan handles mellom bedrifter i systemet. Dette legger til rette for at utslippene reduseres der det koster minst. Bedrifter som deltar i EU ETS, blir stilt overfor valget om å redusere egne utslipp eller kjøpe kvoter. Der utslippsreduksjoner er kostbare, vil bedriftene velge å kjøpe kvoter, mens de minst kostbare utslippsreduksjonene blir gjennomført. En viktig fordel med å bruke prismekanismen er at hver enkelt bedrift selv kan velge den måten å redusere utslipp på som har lavest kostnad. På den måten blir også kostnaden for samfunnet forbundet med utslippsreduksjonene lavest mulig. Jo færre kvoter som utstedes i systemet, jo større blir de totale utslippskuttene. Om utslippsreduksjonene skjer i bedrifter lokalisert i Norge eller i EU påvirker ikke Norges måloppnåelse. Om lag halvparten av norske utslipp, i hovedsak fra industri og petroleumsvirksomhet, er omfattet av det europeiske kvotesystemet for bedrifter. Mengden av kvoter som utstedes setter et tak på utslippene i systemet. I EU ETS skal denne mengden reduseres årlig. Kvotesystemet vil dermed bidra til vesentlig å redusere utslippene for de deltagende landene sett under ett. I 2019 ble det innført en slettemekanisme i kvotesystemet, se boks 8.2 for omtale.
- Ifølge avtalen om reduksjoner av ikke-kvotepiktige utslipp er Norge forpliktet til å redusere slike utslipp med 40 pst. fra 2005-nivå, gjennom et bindende utslippsbudsjett for hvert av årene i perioden 2021–2030. For å muliggjøre at utslippsreduksjonene gjennomføres effektivt på europeisk nivå, åpner regelverket blant annet for handel med utslippstillatelser mellom land og for en engangsoverføring av kvoter fra EUs kvotesystem. Ikke-kvotepiktige utslipp består i all hovedsak av utslipp fra transport, jordbruk og avfall.
- Regelverket for bokføring av utslipp og opptak i skog og andre arealer stiller blant annet krav om at samlede utslipp fra sektoren ikke skal overstige opptaket i sektoren for perioden 2021–2030. Utslipp og opptak beregnes i tråd med EUs bokføringsregelverk for skog- og annen arealbruk. Nettoopptak i forvaltet skog blir målt mot en fremadskuende referanse-

Boks 8.1 Sentrale norske klimamål

- Norge skal være et lavutslippssamfunn i 2050. Det innebærer at klimagassutslippene i 2050 skal være redusert med mellom 80 og 95 pst. sammenlignet med utslippsnivået i referanseåret 1990. Målet er lovfestet i klimaloven.¹
- Det er lovfestet i klimaloven at utslipp av klimagasser i 2030 skal være redusert med minst 40 pst. fra referanseåret 1990. Dette målet er også del av klimaavtalen Norge har med EU vedrørende samarbeid om å redusere utslipp. Under Parisavtalen har Norge meldt inn et forsterket klimamål til FN om å redusere utslippene av klimagasser med minst 50 pst. og opp mot 55 pst. sammenlignet med 1990. Dette er per nå ikke lovfestet i klimaloven.²
- Innstillingen til proposisjonen om samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen vedtok Stortin-

get at regjeringen skal legge til grunn at Norge skal være klimanøytralt fra og med 2030. Det innebærer at fra 2030 skal norske utslipp av klimagasser motsvares av klimatil- tak i andre land gjennom EUs kvotemarked, internasjonalt samarbeid om utslippsreduk- sjoner, kvotehandel og prosjektbasert samar- beid. Målet om klimanøytralitet er ikke lov- festet i klimaloven.

¹ Regjeringen har i lavutslippsstrategien sagt at den vil endre utslippsintervallet i det lovfestede klimamålet for 2050, slik at målet blir å redusere klimagassutslippene med 90–95 pst., se Prop. 1 S (2019–2020) fra Klima- og miljødepartementet.

² Som følge av de forsterkede klimamålene for 2030 og 2050 har Klima- og miljødepartementet foreslått å oppdatere klimaloven, slik at de lovfestede målene i loven er i tråd med Norges forsterkede klimamål. Dette forslaget er nå på høring.

bane, der lavere nettoopptak enn referanseba- nen bokføres som utslipp.

Da regjeringen i februar 2020 meldte inn Norges forsterkede mål under Parisavtalen, uttrykte den samtidig et ønske om å samarbeide med EU om å oppfylle dette målet. EU vedtok i desember 2020 et forsterket klimamål for 2030. Det nye målet er å redusere netto utslipp i EU med minst 55 pst. innen 2030 sammenlignet med 1990-nivået. At målet er formulert som et nettomål, betyr at CO₂-opptaket i skog og arealbruk regnes med ved beregning av utslippsreduksjonene. I det forsterkede norske målet er imidlertid opptaket i skog og arealbruk i utgangspunktet ikke regnet med, slik at slikt opptak blir en tilleggsgevinst for klimaet. Den norske regnemåten er i tråd med målemetoden brukt ved formuleringen av Norges og EUs tidligere mål. Grunnet ulik målemetode ved formuleringen av de forsterkede Parismålene, er målene til Norge og EU nå ikke direkte sammenlignbare.

Som følge av EUs forsterkede klimamål for 2030 vil EU måtte gjøre endringer i unionens klimaregelverk for å sikre gjennomføring av målet. Frem til et nytt og forsterket EU-regelverk er avklart, følges det nåværende regelverket for peri- oden 2021–2030.¹

European Green Deal

European Green Deal er EUs grønne vekststra- tegi for et klimanøytralt Europa. Strategien ble presentert av EU-kommisjonen i desember 2019. Hovedmålene i strategien er netto nullutslipp innen 2050, økonomisk vekst uten økt res- sursbruk samt at hele unionen skal inkluderes i omstillingen. Strategien er et signal om at klima- og miljøpolitikk skal inkorporeres i alle samfunns- områder. En konsekvens kan blant annet være en storskala utskifting av etablerte forsynings- systemer for naturgass til husholdningene med elektrisitet. Omleggingen vil merkes i alle innbyg- geres daglige liv.

European Green Deal er i hovedsak uten kon- krete handlingsplaner og virkemidler, disse for- ventes å vedtas i årene som kommer. European Green Deal innebærer både revidering av klima- målene mot 2030, revisjon av kvotesystemet mot 2030 og revidering og utvikling av annen politikk, som for eksempel mål for fornybarandel i energi- forbruk og energieffektivisering mot 2030. Vedtatt politikk kan få stor innvirkning på Norge. Gjen-

¹ EU-kommisjonen vil legge frem forslag til endringer i kli- maregelverket i juni 2021. Først når regelverket er vedtatt i EU, kan det gjøres en vurdering på om, og eventuelt på hvilke vilkår, klimaregelverket skal gjøres gjeldende for Norge. For at regelverket skal gjelde for Norge, må Stortin- get samtykke.

Boks 8.2 Slettemekanismen i EUs kvotesystem

Norsk deltakelse i EUs kvotesystem har implikasjoner for effekten av enkelte nasjonale klimatilstandstiltak på globale utslipp. Kvotesystemet er i utgangspunktet innrettet slik at antallet kvoter som årlig utstedes reduseres med et fast antall hvert år, dermed reduseres samlede utslipp. I et kvotesystem med et gitt kvotetak vil reduksjon i nasjonale utslipp med kostnad utover kvoteprisen over tid bli motsvart av tilsvarende økte utslipp andre steder innenfor kvotesystemet. Siden summen av utslipp innen systemet er bestemt av det samlede antallet utstedte kvoter, vil nasjonal ekstrainsats av klimatilstandstiltak i kvotepliktig sektor ikke påvirke samlede utslipp.

EUs kvotesystem skiller seg nå litt fra det bildet som er skissert over. Særlig etter finanskrisen førte lavere etterspørsel etter kvoter enn forventet til en lav kvotepris. Samtidig har bedrifter opparbeidet en stor beholdning av oppsparte kvoter. På bakgrunn av dette, og med mål om høyere utslippskutt dersom kostnadene ved kutt er lavere enn forventet, har EU lagt inn en slettemekanisme i systemet med virkning fra og med 2019. Mekanismen er strengt regelstyrt og innebærer, litt forenklet, at en gitt andel av behold-

ningen av oppsparte kvoter slettes dersom beholdningen overstiger et visst nivå. Vedtaket har bidratt til en vesentlig stigning i kvoteprisen.

Slettemekanismen innebærer at størrelsen på de samlede utslippene innenfor EUs kvotesystem over tid, «kvotetaket», i noen grad kan påvirkes av nasjonale tiltak i kvotepliktig sektor. Nasjonale tiltak rettet mot kvotepliktige utslipp, for eksempel en nasjonal CO₂-avgift vil føre til redusert etterspørsel etter kvoter, ettersom behovet for kvoter reduseres. Dette kan føre til at kvoteoverskuddet øker og dermed til at noen flere kvoter slettes så lenge kvoteoverskuddet er over terskelnivået for sletting. Antall slettede kvoter vil være mindre enn reduksjonen i etterspørsel etter kvoter fra bedriftene som omfattes av det nasjonale tiltaket. Hvor mye mindre avhenger blant annet av når tiltaket gjennomføres og hvor lang varighet det har, se blant annet drøftingen i Silbye og Sørensen (2019). Norsk deltakelse i kvotesystemet tilsier dermed at nasjonal politikk for å redusere klimagassutslipp fortrinnsvis bør rettes inn mot å utvikle kostnadseffektive løsninger for ikke-kvotepliktig sektor. Det vises også til drøfting i punkt 8.5.

nom EØS-avtalen er Norge en del av EUs indre marked, og vi har i stor grad felles regelverk med EU for produkt, mat, miljø, finans, klima og avfall. Relevante regelverk på klimaområdet vil derfor også kunne gjelde for Norge.

EU la i mars 2020 frem sin handlingsplan for en sirkulær økonomi. Handlingsplanen tar sikte på at forbruket av ressurser skal holdes innenfor planetens tåleevne samtidig som bruken av sirkulære materialer skal dobles i løpet av det kommende tiåret. Handlingsplanen inneholder 35 initiativer og tiltak som skal fremme en sirkulær økonomi, som vil legges frem de neste tre årene. Planen inneholder blant annet tiltak for å utvikle mer bærekraftige produkter, tjenester og forretningsmodeller. Videre består planen av tiltak for å omstille til forbruksmønstre som bidrar til å utnytte ressurser bedre og redusere avfall. EU-kommisjonen ønsker blant annet å lovfeste retten til å reparere, og det vurderes et forbud mot destruksjon av usolgte varer. I tillegg vil EU-kommisjonen revidere EUs forbrukerlovgivning for å sikre at forbrukere har tilgang til pålitelig informasjon om produkters levetid og muligheten for

reparasjon. Bedrifter må oppfylle visse minimumskrav for å kunne hevde at et produkt er bærekraftig. Planen får betydning for Norge gjennom EØS-avtalen.

EU-kommisjonen har estimert at det er behov for investeringer for ytterligere 260 mrd. euro per år innen 2030 for at EU skal nå klimamålene sine, tilsvarende om lag 1,5 pst. av EUs bruttonasjonalprodukt i 2018. Oversatt til norske forhold tilsvarer dette i størrelsesorden 45 mrd. kroner, dersom en regner med utgangspunkt i verdiskapingen i fastlandsøkonomien.

EU arbeider med å utvikle et klassifiseringsystem for bærekraftige økonomiske aktiviteter, en såkalt taksonomi. Felleseuropeiske kriterier skal gjøre det lettere for investorer å sammenligne investeringsmuligheter på tvers av land og sektorer, gi selskaper insentiver til å gjøre forretningsmodellene sine mer bærekraftige og gjøre det enklere for investorer å identifisere bærekraftige investeringer. Forordningen om klassifiseringssystemet for bærekraftig økonomisk aktivitet ble vedtatt i EU våren 2020. Bærekraftkriteriene er ikke endelig avklart. Planen er at taksonomien

delvis skal tre i kraft 1. januar 2022. Forordningen er EØS-relevant. Felles rapporteringsstandarder og økt krav til transparens knyttet til taksonomien vil påvirke også norske virksomheters tilgang til og pris på kapital.

EUs neste forsknings- og innovasjonsprogram, Horisont Europa, starter i 2021 og skal vare frem til 2027. Programmet er arvtaker etter Horisont 2020 og vil være EUs niende rammeprogram for forskning og innovasjon. Gjennom Horisont 2020 har norske aktører så langt blitt tildelt 13,6 mrd. kroner,² mens det norske bidraget så langt er anslått til 12,7 mrd. kroner. Det er foreslått at minst 35 pst. av totalbudsjettet til Horisont Europa skal gå til klima. Totalbudsjettet blir på rundt 95,5 mrd. euro, tilsvarende om lag 975 mrd. kroner med valutakursnivået i midten av februar 2021. Det norske bidraget skal være proporsjonalt med størrelsen på norsk økonomi, sammenlignet med EUs samlede økonomi. Anslag for størrelsen på det norske bidraget er 23 mrd. kroner over syv år. Bidraget skal finansieres av den norske stat.

Horisont Europa kan bidra til at det forskes frem klimaløsninger som gjør det billigere for Norge å oppfylle sine klimaforpliktelser. De offentlige midlene som utdeles gjennom programmet, kan gi næringslivet i EØS-området et konkurransefortrinn overfor næringsliv som i større grad må utvikle klimaløsninger for egen regning. I tråd med intensjonen i EØS-avtalen er det lagt opp til at programmet ikke skal være konkurransevridende, og norske aktører kan søke om midler gjennom programmet på lik linje med bedrifter, offentlige virksomheter og forskningsinstitusjoner i EUs medlemsland.

EUs innovasjonsfond skal gi støtte til demonstrasjon av innovative teknologiprojekt for lavutslippsløsninger i perioden 2021–2030. Prosjektene som kan støttes er eksempelvis innen fornybar energi, energiintensiv industri, energilagring og CO₂-håndtering. Fondet vil bli finansiert gjennom salg av 450 mill. kvoter i det europeiske kvotesystemet. Det er prisen på kvotene som avgjør hvor stort fondet blir. Anslag fra EU-kommisjonen tilsier at fondet vil være på om lag 10 mrd. euro over perioden 2021–2030 dersom kvoteprisen er 20 euro per tonn CO₂, mens 15 mrd. euro vil bli tilgjengelig med en kvotepris på 30 euro per tonn CO₂. Norske selskap kan søke om støtte gjennom

fondet på lik linje med bedrifter i EUs medlemsland. Fondet kan dekke inntil 60 pst. av merkostnadene ved å velge bort konvensjonell teknologi og bruke innovativ energi- og klimateknologi isteden. Merkostnadene kan være knyttet både til investeringer og drift. Både direkte og indirekte klimagassreduksjoner kan inngå i beregningen av utslippskutt. Enova har ansvar for å følge opp norske bedrifters deltakelse i Innovasjonsfondet.

Utvalget mener det er positivt at Norge har et samarbeid med EU om klimapolitikk og oppfyllelse av klimamål. Ambisjonen for Norges klimapolitikk er et karbonnøytralt samfunn i 2050. Dette er også målet for EUs klimapolitikk. Omleggingen til et lavkarbonsamfunn og netto nullutslipp i 2050 vil kreve endring i de fleste sektorer. Utviklingen av nytt rammeverk og virkemidler i EUs Green Deal vil få konsekvenser også for Norge. Det er derfor viktig at norske myndigheter følger med og ivaretar norske interesser ved relevante endringer. EUs taksonomi for bærekraftige investeringer er et eksempel på en ordning som vil få store implikasjoner for norsk næringsliv. Norsk deltakelse i europeiske støtteordninger bør også følges opp slik at det blir enklere for norske aktører å benytte seg av ordningene.

Internasjonal prising av utslipp, karbonlekkasje og dagens ordning for CO₂-kompensasjon

Å sette en tilstrekkelig høy pris på klimagassutslipp er et effektivt virkemiddel for å redusere utslipp. Prising av utslipp over større områder vil gi et større marked for klimavennlig teknologi og kan dermed gi et betydelig insentiv til forskning og utvikling av nye klimavennlige løsninger. Lik prising av utslipp på tvers av land vil bidra til at utslippskuttene skjer der kostnadene er lavest.

En har lykket med å få enighet om prising av utslipp i kvotepliktig sektor i EØS-området. I dag er imidlertid bare om lag 22 pst. av verdens samlede utslipp priset. Mindre enn 5 pst. er priset tilstrekkelig høyt til å være konsistent med en utvikling i tråd med 2-gradersmålet (World Bank, 2020).

Ulike priser på klimagassutslipp på tvers av landegrenser fører til at deler av utslippskuttene som gjøres der prisen er høy, blir utlignet av økte utslipp der prisen er lavere. Slik karbonlekkasje kan ta flere former. For eksempel vil redusert etterspørsel etter olje fra transportsektoren på grunn av en høy utslippspris i ett land, redusere oljeprisen (om enn svært lite), og dette vil gi noe økt forbruk i andre land. Slik karbonlekkasje gjennom prisendringer vil redusere effekten av

² Når rundt 93 pst. av midlene i Horisont 2020 er fordelt, har norske aktører mottatt 2,46 pst. av de konkurranseutsatte midlene, tilsvarende 13,6 mrd. kroner. Norge hadde i 2019 om lag 1,2 pst. av innbyggerne i EU og Norge samlet. Tilsvarende andel for bruttonasjonalprodukt var om lag 1,5 pst.

utslippsprising, men vil sjelden fjerne hele effekten.

En annen form for karbonlekkasje er at produksjon i land med høye karbonpriser erstattes med import fra land med lavere karbonpriser. Når europeisk industri betaler relativt høye utslippspriser, kan en konsekvens bli at produksjon flyttes til områder utenfor det europeiske kvotemarkedet.

Da EU innførte sitt kvotesystem i 2005, ga det økte strømpriser i Norge og i Europa. Dette innebar en konkurransefordel for kraftkrevende industri utenfor Europa, som ikke var underlagt like streng klimapolitikk. CO₂-kompensasjonsordningen for industrien har som formål å hindre at norsk industri flytter sin produksjon ut av Europa, til land med mindre restriktiv klimapolitikk. Ordningen innebærer at norsk kraftkrevende industri delvis kompenseres for økningene i kraftkostnader som følge av EUs kvotesystem. Kompensasjonen fører imidlertid til høyere etterspørsel etter kraft og høyere kraftpriser. Subsidiert av kraftforbruk er ikke i tråd med forurenser betaler-prinsippet. Konsekvensen av ordningen blir høyere fossil kraftproduksjon i Europa enn vi ville hatt uten ordningen, og at en større andel av utslippskuttene i kvotepliktig sektor må tas i de andre sektorene som er inkludert i kvotesystemet.

EU-kommisjonens retningslinjer for CO₂-kompensasjon fastsetter hvilke sektorer som omfattes av ordningen, på hvilke vilkår de kan få kompensasjon, beregning av kostnadsgrunnlaget, høyeste tillatte støttenivå per bedrift og hvordan CO₂-innslaget i kraftprisen skal fastsettes. Listen over støtteinneberettigede sektorer inkluderer blant annet produsenter av aluminium, ferrolegeringer, kjemiske produkt og treforedling. For støtteåret 2020 er det i 2021 bevilget 2,5 mrd. kroner i CO₂-kompensasjon. Nye retningslinjer for CO₂-kompensasjon for perioden 2021–2030 ble vedtatt i EU 21. september 2020. EFTAs overvåkingsorgan (ESA) vedtok 16. desember 2020 tilsvarende retningslinjer som vil gjelde for EFTA-landene. Det er likevel opp til hvert enkelt land å vurdere om en CO₂-kompensasjonsordning skal innføres og i hvilken grad en ønsker å benytte handlingsrommet i retningslinjene. I inneværende periode er det 14 land som har valgt å innføre ordningen. Flere av disse har valgt et lavere støttenivå enn Norge.

CO₂-kompensasjonsordningen har vært forsøkt utformet slik at den skal gi minst mulig insentiver for bedriftene til å øke kraftbruken. Det er gjort ved at kompensasjonen ikke er knyttet direkte til det løpende forbruket. I stedet tas det utgangspunkt i den historiske produksjonen i hver enkelt virksomhet. Kompensasjonen bereg-

nes ut fra en effektivitetsstandard for hver sektor. Virksomhetene har derfor ikke insentiver i den daglige driften til å øke produksjonen og kraftforbruket utover det som ville vært lønnsomt i fravær av ordningen. Ordningen kan likevel gi insentiver til større produksjonsøkninger enn det som ellers ville blitt gjennomført, dersom det kan utløse kompensasjon. Det har ikke blitt stilt betingelser overfor bedriftene med den hensikt å bidra til omstilling i produksjonen. Ordningen har derfor fungert som en ren kontantoverføring fra staten til bedriftene. I EUs nye retningslinjer for perioden 2021–2030 beregnes kompensasjon ut fra faktisk produksjon, og det er innført visse betingelser til bedrifter som mottar kompensasjon.

Selv om det er langt igjen til en effektiv, global respons på klimaproblemene, er det grunn til å tro at risikoen for karbonlekkasje blir mindre over tid. Fra 2019 til 2020 økte andelen prisede utslipp av totale globale utslipp fra 20 til 22 pst. (World Bank, 2020). Oppmerksomheten om klimaproblemet har økt de senere årene, kanskje særlig i den vestlige verden. Økt oppmerksomhet om klimaproblemet har trolig bidratt til å øke bedriftenes omdømmekostnad ved å flytte industriproduksjon til land med mindre restriktiv klimapolitikk. En bedrifts lokalisering bestemmes av mange forhold, og gode anslag for virkningen av miljøreguleringer alene på lokalisering av næringsliv vil i praksis være krevende. Det er derfor vanskelig å tallfeste samlet og sektorfordelt karbonlekkasje. Relativt få empiriske studier finner signifikante utslag av utslippsprising på bedriftenes konkurransevne. Det er derfor en fare for at sektorer som ikke er utsatt for karbonlekkasje mottar kompensasjon. Det har uheldige konkurranseeffekter når bedrifter innenfor noen sektorer får kompensasjon, mens bedrifter innenfor andre sektorer ikke får det. En del av selskapene som er omfattet av kompensasjonsordningen oppgir at deres konkurrenter er andre anlegg i Europa (Thema Consulting Group, 2019). Argumentet for CO₂-kompensasjon faller bort der konkurrentene også er omfattet av kvotesystemet og det ikke er fare for karbonlekkasje til land utenfor EU.

8.4 Prinsipper for en bærekraftig klima- og miljøpolitikk

Det er særlige to former for svikt i uregulerte markeder som innebærer at inngrep fra myndighetene er viktig for å løse klima- og miljøproblemer:

- Negative eksterne effekter ved bruk av natur. Dette er et resultat av at den samfunnsøkonomiske kostnaden ved miljøskadelig aktivitet er høyere enn den privatøkonomiske. Dette er særlig viktig for klimaproblemet, der kostnadene er avhengige av akkumulerte utslipp og uavhengige av hvor utslippene finner sted.
- Positive eksterne effekter ved forskning og teknologiutvikling. Dette er et resultat av at den samfunnsøkonomiske gevinsten ved teknologiutvikling ofte er høyere enn den privatøkonomiske.

Forurensning, klimagassutslipp og nedbygging av naturområder med tilhørende tap av for eksempel biologisk mangfold, er eksempler på at økonomisk aktivitet påvirker omgivelsene negativt. Dette problemet oppstår fordi ødeleggelse av natur og klima er underpriset, i mange tilfeller er prisen lik null. Aktørene som står for utslippene eller ødelegger naturen, stilles ikke overfor de reelle kostnadene aktiviteten påfører samfunnet, noe som resulterer i overforbruk. Dersom disse aktørene hadde blitt stilt overfor en pris på utslipp eller naturødeleggelse som tilsvarer den reelle samfunnsøkonomiske kostnaden, ville de redusert aktiviteten.

Forskning og teknologiutvikling er på den andre siden eksempler på økonomisk aktivitet som påvirker omgivelsene positivt. Aktører som investerer i slik utvikling vil ofte ikke høste hele avkastningen av egen innsats. Både konkurrerende bedrifter og samfunnet som helhet får ofte en stor del av gevinsten. Da vil disse aktørene heller ikke dimensjonere innsatsen til den samlede nytten, og vi får mindre investering i forskning og utvikling enn det som er lønnsomt for samfunnet som helhet.

For lav eller manglende prising av utslipp og naturødeleggelse fører også til at lønnsomheten ved å investere i utvikling av alternativer og nye mer miljøvennlige løsninger blir for lav. En høyere pris på utslipp vil øke etterspørselen etter slike grønne alternativer og dermed også øke lønnsomheten ved dem.

Virkemidlene i klima- og miljøpolitikken for å rette opp i markedssviktene beskrevet ovenfor kan deles inn i tre hovedtyper:

- bruk av prismekanismen
- subsidier og støtteordninger
- direkte reguleringer

Som nevnt innledningsvis har naturinngrep og miljøskadelige utslipp en kostnad for samfunnet som bedrifter eller privatpersoner i utgangspunkt

ikke tar inn over seg. Prising er et virkemiddel som skal sørge for at aktørene tar hensyn til negative eksterne effekter, det vil si at aktørene internaliserer miljøkostnaden. Jo høyere pris som settes på aktiviteten, jo større blir effekten på aktørenes valg og atferd. Bruk av prismekanismen bidrar til å endre produksjons- og forbruksmønstre over tid. Når miljøskadelig aktivitet er dyrt, vil også betalingsviljen for mer miljø- og klimavennlige alternativer øke, og lønnsomheten i å utvikle disse går opp. Prising av utslipp er derfor sentralt for å utløse private investeringer i grønn teknologi.

Å bruke prismekanismen til å dytte aktører i økonomien mot mindre miljøskadelig aktivitet og mer bruk av grønne alternativer og teknologier har en stor fordel ved at det tillater hver enkelt aktør å redusere sine miljø- og klimaavtrykk på den måten som er minst kostbar for dem selv. For ulike bedrifter, både på tvers og innad i sektorer, vil det for eksempel finnes mange måter å kutte klimagassutslipp på. For noen er nye renseteknologier nødvendig, for andre kan endrede logistikk-løsninger eller større endringer i produksjonen være det som koster minst å gjennomføre. Løsningene på lang sikt kan være helt andre enn de kort-siktige løsningene. Prismekanismen sørger for at alle aktører står overfor insentiver til å redusere sin miljøskadelige atferd – men lar aktørene selv finne de løsningene som egner seg best for dem. Dette gjør at kostnadene for samfunnet som helhet også blir mindre enn dersom man velger én eller noen få løsninger som alle bedrifter eller husholdninger skal ta i bruk.

Prising av utslipp kan oppnås enten ved at det settes en avgift på utslipp, eller ved at det auksjoneres bort omsettelige utslippstillatelser, gjerne omtalt som kvoter. Prising av utslipp betyr at forurenser må betale og dermed også bidra til offentlige inntekter. Slike inntekter kan for eksempel benyttes til å redusere andre vridende skatter og avgifter. Etter hvert som aktørene tilpasser seg ved å redusere utslipp, vil imidlertid inntektene fra klimaavgiftene falle. For å bidra til at utslippene kuttes der den samfunnsøkonomiske kostnaden er lavest, altså oppnå kostnadseffektivitet, må forurenser stilles overfor samme pris. Er prisene ulike, vil relativt dyre utslippskutt i én sektor kunne bli gjennomført, mens billigere tiltak i en annen sektor kan forbli ugjort. Differensierte priser på utslipp vil føre til at gjennomsnittsprisen på utslipp blir høyere enn nødvendig. I så fall har samfunnet sløst med ressursene, fordi en kunne ha oppnådd samme utslippsreduksjon med lavere

kostnader, eller fått en større utslippsreduksjon med samme kostnad.

Når det settes en pris på utslipp eller annen miljøskadelig atferd, øker den privatøkonomiske lønnsomheten av å utvikle miljøvennlig teknologi. Det kan likevel bli brukt for lite ressurser på å utvikle slik teknologi, fordi gevinstene av den ofte tilfaller flere enn de som har investert i utviklingen. Bruk av patenter, ulike støtteordninger og offentlig finansiering eller organisering av virksomhet kan derfor være nødvendig for at samfunnet skal satse nok på dette området.

Subsidier kan også brukes direkte til å påvirke aktørene i en bestemt retning ved å gjøre miljøvennlige aktiviteter rimeligere. Dette kan bidra til å vri produksjon og forbruk mot mer miljøvennlige produkter og aktiviteter. Det er flere ulemper ved å bruke subsidier for å oppnå utslippsreduksjoner der hvor prising av utslipp kan benyttes. Ved bruk av subsidier blir kostnaden av utslippskuttene større fordi atferdsendringen blir mer omfattende enn nødvendig. En vil få mer av den miljøvennlige aktiviteten som subsidiertes, både på bekostning av den skadelige aktiviteten – slik en ønsker – men også på bekostning av andre aktiviteter. Subsidiene gis altså ikke bare til dem som reduserer sin miljøskadelige aktivitet, men også til aktører som endrer atferd uten at det påvirker miljøet positivt. Kostnaden for samfunnet ved å stimulere til mer miljøvennlig atferd blir dermed større enn nødvendig. Så lenge miljøavgifter er nødvendige vil de gi inntekter til fellesskapet. Subsidier må på sin side finansieres av det offentlige, og kan innebære en risiko for å bli langvarige byrder for fellesskapet, avhengig av hvordan subsidiene innrettes.

Subsidiering av enkelte aktiviteter eller løsninger kan bidra til lavere lønnsomhet for utvikling av alternativ teknologi eller andre løsninger som ikke mottar subsidier. Dermed svekkes insentiver til utvikling av konkurrerende løsninger.

Sammenlignet med bruk av miljøavgifter vil subsidiering av produksjon eller konsum som kan erstatte mer miljøskadelig aktivitet, ofte føre til at det produseres eller konsumeres mer av den subsidierte varen. Det kan være negative eksterne effekter forbundet med den subsidierte aktiviteten, som da vil øke i omfang.

Subsidier kan også ha negative fordelingseffekter, ved at subsidiene treffer enkelte grupper i samfunnet fremfor andre. Når subsidiene får ønsket effekt, ved at aktørene i større grad benytter seg av det subsidierte alternativet, vil dette øke utgiftene til subsidiene og utgjøre et press på offentlige budsjetter. I tillegg må subsidier finansi-

eres med skatteinntekter, og skattlegging har en samfunnsøkonomisk kostnad blant annet gjennom vridende effekter.

Direkte reguleringer kan rette seg både mot virksomheter og forbrukere. Reguleringene kan være forbud mot visse typer utslipp eller aktivitet, forbud mot bruk av bestemte produkter, utslippsgrenser, eller påbud om spesiell produksjonsteknologi eller renseteknologi. Hvis skadekostnaden er så alvorlig at den miljøskadelige aktiviteten bør opphøre umiddelbart, bør forbud benyttes. Direkte reguleringer vil normalt ikke gi kostnads-effektive utslippsreduksjoner på tvers av virksomheter eller sektorer. Dette skyldes at myndighetene ikke kjenner den enkelte virksomhetens kostnader ved å oppnå gitte utslippsreduksjoner eller kostnader ved alternative utslippsreduserende tiltak. Det finnes områder hvor prising av skadelig aktivitet er krevende å gjennomføre i praksis. Dette vil for eksempel være tilfellet hvis det er stor geografisk variasjon i skadekostnaden ved utslipp. Avgiften bør i slike tilfeller differensieres etter de lokale skadekostnadene for å være kostnadseffektiv. En differensiert avgift vil derimot øke de administrative kostnadene. I slike tilfeller kan direkte regulering være mer egnet enn en miljøavgift.

På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor kan en sette opp noen prinsipper for en bærekraftig klima- og miljøpolitikk:

- Ødeleggelse av klima, natur og miljø bør prises med en pris som reflekterer den samfunnsmessige kostnaden. Dette innebærer at alle forurenserere stilles overfor samme pris, slik at for eksempel klimagassutslipp kuttes der den samfunnsøkonomiske kostnaden er lavest.
- Alle avvik fra prising som hovedstrategi for å få ned utslipp og annen miljøskadelig aktivitet i Norge bør begrunnes tydelig.
- Støtteordninger bør rettes inn mot utvikling av kunnskap og teknologi der den samfunnsøkonomiske verdien av dette overstiger den bedriftsøkonomiske. Dette omfatter forskning på teknologi både innenfor kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor. Det offentlige kan også spille en rolle i å bygge etterspørsel og skape tilstrekkelig skala gjennom sin innkjøpspolitikk.

8.5 Norsk klimapolitikk

Virkemidler i klimapolitikken

Kostnadene ved å redusere utslipp internt i et land vil avhenge av hvilke løsninger det tar i bruk

for å redusere utslippene. Bruk av prismekanismen gjør det mer lønnsomt å redusere utslipp og mer lønnsomt å lete etter utslippsfrie løsninger, for eksempel løsninger som kan gi billigere, utslippsfri energi. Hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er derfor CO₂-avgift i ikke-kvotepliktig sektor og deltakelse i EUs kvotesystem.

Det tas også i bruk en rekke andre virkemidler innenfor kategoriene subsidier og direkte reguleringer. Det kan være ulike grunner til at man velger andre virkemidler enn prising av utslipp.

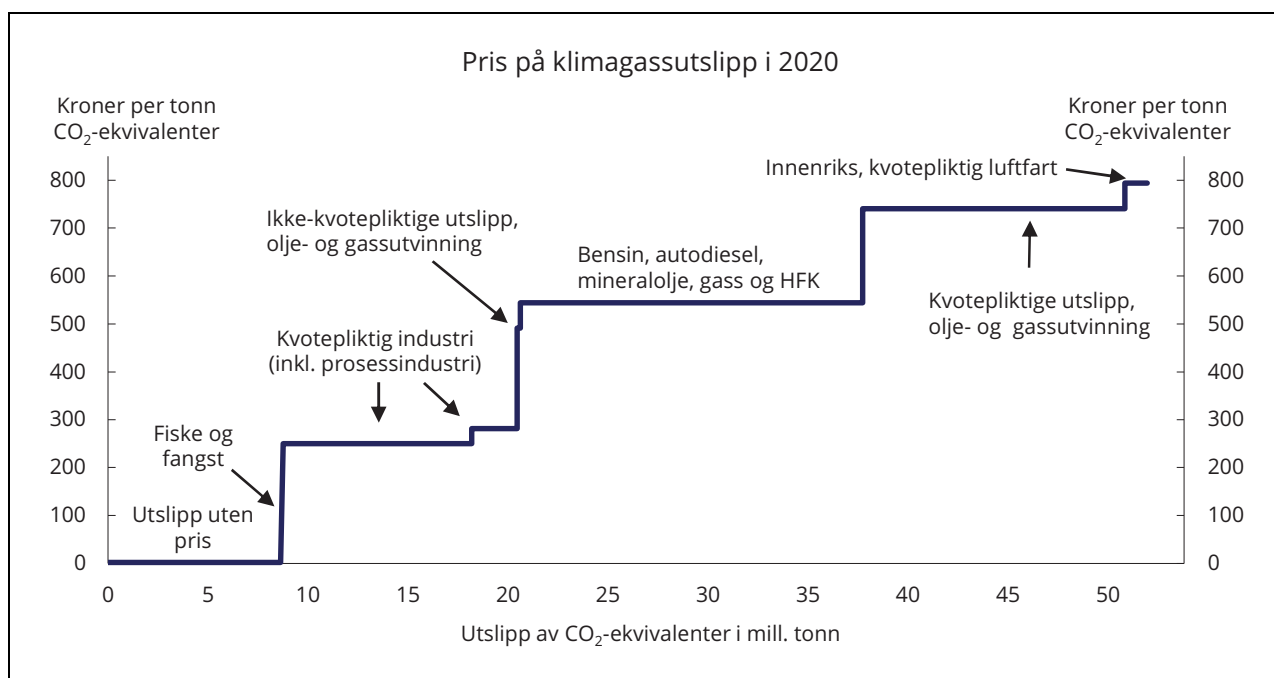
Prising av utslipp

I dag omfattes over 80 pst. av klimagassutslippene i Norge av CO₂-avgift og/eller av kvotesystemet. Dermed er det satt en pris på hoveddelen av norske klimagassutslipp. Figur 8.1 viser CO₂-pris for ulike sektorer i Norge i 2020. Av figuren fremgår det at dagens virkemidler med CO₂-avgift og deltakelse i kvotesystemet fører til at aktørene står overfor svært ulik pris på utslipp. Dermed kan ikke prisen reflektere den samfunnsøkonomiske kostnaden ved klimagassutslipp i alle sektorer. Ulik pris på utslipp fra ulike kilder eller sektorer fører til at ikke alle utslippsreduksjoner finner sted der de er billigst å gjennomføre. Utslipp fra olje og gass er underlagt både kvotesystemet og

norsk CO₂-avgift. Samlet pris er i februar 2021 på rundt 900 kroner per tonn CO₂.

I klimaplanen som ble presentert i januar 2021 (Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*) signaliserte regjeringen en gradvis økning i avgiftene på utslipp i ikke-kvotepliktig sektor til om lag 2 000 2020-kroner per tonn CO₂ i 2030.³ Provenyet fra avgiftsøkningen vil bli benyttet til å redusere andre skatter og avgifter, primært rettet mot de gruppene som er omfattet av økte avgifter. Hvor stor avgiftsøkningen vil bli og konkret nivå på avgiften, vil årlig bli fastsatt i statsbudsjettet, og vil vurderes i lys av blant annet teknologiutviklingen. Stortinget har ennå ikke behandlet klimamel-lingen, så avgiftsøkningen er per nå ikke vedtatt. Utvalget støtter forslaget om en gradvis opptrapping av CO₂-avgiften for ikke-kvotepliktige utslipp frem mot 2030. Hvis forslaget blir vedtatt i Stortinget, kan det være det viktigste tiltaket for å legge til rette for en grønn omstilling av norsk økonomi. En gradvis opptrapping vil gi aktørene tid til å omstille seg og bidra til å redusere Norges klimarisiko.

³ I planen annonseres også en økning i CO₂-avgiften på innenriks kvotepliktig luftfart og CO₂-avgiften på kvotepliktige utslipp fra olje- og gassutvinningen. Disse avgiftene skal øke i takt med økningen i avgiften på ikke-kvotepliktige utslipp, slik at den samlede karbonprisen (avgift + kvotepris) i 2030 er om lag 2 000 kroner per tonn CO₂, målt i faste 2020-kroner. Den totale karbonprisen skal ikke overstige 2 000 kroner i perioden 2021–2030.



Figur 8.1 Pris på utslipp av klimagasser i ulike sektorer. Avgiftsnivå i kroner per tonn CO₂-ekvivalenter i 2020 og kvotepris på 250 kroner per tonn CO₂. Utslippstallene er fra 2018.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Miljødirektoratet og Finansdepartementet.

Støtte til forskning

Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved forskning og utvikling kan være større enn den privatøkonomiske, noe som leder til for lite av denne typen aktivitet uten offentlig støtte. Norge har en omfattende forskningspolitikk som legger tung vekt på teknologi- og kunnskapsutvikling.

I nåværende avtale mellom Klima- og miljødepartementet og Enova, som gjelder for perioden 2021–2024, skal det årlig tilføres minst 3,3 mrd. kroner til Enovas Klima- og energifond. Avtalen legger føringer for hvilke hovedmål Enova skal prioritere i forvaltningen av midlene i fondet. Innenfor formålet skal Enova fokusere på å fremme tiltak for å redusere ikke-kvotepfiktige klimagassutslipp mot 2030, og teknologiutvikling og innovasjon som bidrar til utslippsreduksjoner frem mot lavutslippssamfunnet i 2050. Enova gis videre stor faglig frihet til å utvikle virkemidler og tildele støtte til enkeltprosjekter som styrker Norges omlegging til lavutslippssamfunnet.

Innenfor gjeldende avtale kan Enova også støtte tiltak i kvotepfiktig sektor. Støtten skal da hovedsakelig gå til tiltak for utvikling og introduksjon av ny energi- og klimateknologi. Prioriteringen av teknologi- og markedsutvikling betyr at det i liten grad åpnes opp for å gi støtte til bruk av konvensjonell teknologi hvor den primære effekten er reduserte utslipp fra kvotepfiktige anlegg. Bruk av konvensjonell teknologi bidrar i seg selv ikke til noen vesentlig teknologi- og markedsutvikling. Dermed vil det først og fremst føre til salg av utslippskvoter som kan benyttes av andre innenfor det europeiske kvotesystemet.⁴

I tillegg til Enovas støtteprogrammer gis det også støtte til forskning for å utvikle nye lav- og nullutslippsløsninger i regi av blant annet Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Forskningsrådet har for eksempel gitt støtte til hydrogenforskning i nær 20 år. Samlet årlig forskningsfinansiering har ligget på nesten 50 mill. kroner. I tillegg kommer et titalls mill. kroner i form av egenfinansiering og kontantbidrag fra bedriftene.

Grønn plattform er en ordning etablert i 2020, som forvaltes av Enova, Siva, Innovasjon Norge og Forskningsrådet. Grønn plattform vil gi bedrifter og forskningsinstitutter støtte til forsknings- og innovasjonsdrevet grønn vekst. Formålet med

støtteordningen er grønn fornyelse av næringslivet. I første fase i Grønn plattform skal det fordeles 1 mrd. kroner over årene 2020–2022.

Det offentlige finansierer i tillegg betydelig grunnforskning gjennom universiteter og høyskoler.

Utvalget mener det er viktig at det gis støtte til forskning og utvikling av klimateknologi. I utformingen av støtteordninger er det viktig at støtten rettes mot de områdene der det er størst avstand mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Et godt utformet virkemiddelapparat vil kunne bidra til utvikling av lav- og nullutslippsløsninger som vil kunne bli viktige bidrag til å løse klimautfordringen.

Subsidier

Kostnaden ved å stimulere til utslippsreduksjoner gjennom subsidier for å øke etterspørselen etter klimavennlige alternativer vil normalt overstige kostnaden ved bruk av utslippsprising. Finansdepartementet har for eksempel beregnet at de samlede avgiftsinsentivene til elbiler utgjør 10 000–15 000 kroner per tonn CO₂. Dette anslaget tar utgangspunkt i hvor høy en CO₂-avgift måtte ha vært for at avgiften skulle gitt like sterke insentiv til å velge elbil, i nåverdi, som dagens avgiftsfordeler. Fritaket for omregistreringsavgift eller økonomiske fordeler utenfor avgiftssystemet, slik som fritak eller reduserte bompenger, ferjesatser, parkeringsavgifter og tilgang til kollektivfelt, er ikke inkludert i beregningene. Tallene er beregnet ut fra stiliserte forutsetninger. I konkrete eksempler kan støtten både bli vesentlig høyere og vesentlig lavere, avhengig av egenskapene til elbilene, egenskapene til alternative biler med forbrenningsmotor og kjøremønstre. Til sammenligning er den generelle CO₂-avgiften i 2021 på 591 kroner per tonn CO₂, altså i størrelsesorden 5 pst. av de samlede anslåtte elbilinsentivene, mens kvotepriisen i EU ETS stort sett har vært innenfor intervallet 250–400 kroner det siste halvåret.

Avgiftsfritakene for elbiler illustrerer også ulemper ved å subsidiere miljøvennlige alternativer, fremfor å prise miljøskadelig aktivitet. Avgiftsfritakene på elbiler har trolig ført til økt bilbruk blant annet på bekostning av gåing, sykling og kollektivtrafikk. De lave elbilprisene i Norge kan altså ha resultert i at vi har flere og tyngre biler i Norge, og at andre miljøvennlige transportmetoder er tatt i bruk i mindre utstrekning enn det som er ønskelig. Negative eksterne effekter ved bilbruk som kø, støy og ulykker vil øke i omfang hvis total bilbruk øker som følge av avgiftsfrita-

⁴ I 2019 innførte EU en såkalt slettemekanisme, se omtale i boks 8.2. En implikasjon av slettemekanismen er at kvotetakket i en periode kan påvirkes noe av nasjonale tiltak. Nasjonale tiltak som fører til reduserte utslipp i kvotepfiktig sektor, vil derfor kunne ha noe påvirkning på globale utslipp.

kene. Disse effektene har også samfunnsøkonomiske kostnader, som kommer i tillegg til kostnadene av avgiftsfritakene for elbiler slik de er beregnet av Finansdepartementet. Utvalget mener at fordelingseffektene av avgiftsfritakene er ugunstige, da de største subsidiene går til en relativt liten gruppe husholdninger som kjøper dyre biler, mens regningen tas av fellesskapet. Avgiftsfritak på elbiler er også et eksempel på en subsidie med svært begrenset sysselsettingseffekt i Norge, i motsetning til subsidier med formål å skalere klimateknologi i norsk industri. Utvalget anbefaler at det legges en plan for utfasing av avgiftsinsentivene til elbiler på en måte som ikke fremmer kjøp av biler som bruker fossilt drivstoff.

NO_x-fondet

Gjennom en avtale mellom staten og 14 næringsorganisasjoner ble næringslivets NO_x-fond opprettet i 2008. Avtalen er et virkemiddel for å redusere utslippene av NO_x i tråd med Norges internasjonale utslippsforpliktelser i Göteborgprotokollen og i EØS-avtalen. I avtalen har næringsorganisasjonene forpliktet seg til å redusere de årlige utslippene av NO_x. Virksomheter som slutter seg til avtalen, fritas for NO_x-avgift mot å foreta innbetalinger til NO_x-fondet for å finansiere utslippsreducerende tiltak. Næringen har muligheten til å søke NO_x-fondet om midler til å implementere teknologi som reduserer deres NO_x-utslipp. Støtten er maksimalt 80 pst. av investeringskostnaden. Petroleumsvirksomheten betaler 16,50 kroner per kg utslipp av NO_x i 2021, mens de andre næringene betaler 10,50 kroner per kg NO_x. Den nåværende avtalen gjelder ut 2025.

NO_x-avtalen har bidratt til utslippsreduksjoner i tråd med målene i avtalen. Næringslivet har forpliktet seg til å gjennomføre nødvendige tiltak. Støttenivået har variert basert på hva som må til for å utløse tiltakene, men NO_x-fondet tilstreber å legge kostnadseffektivitet til grunn for tilsagnene – størst mulige utslippskutt for lavest mulig kostnad. I enkelte sammenhenger har fondet også gitt bidrag til nødvendig infrastrukturutvikling. I tillegg til utslippsreduksjoner har NO_x-fondet lagt til rette for næringsutvikling og at konkurranseevnen til bedriftene er ivaretatt.

NO_x-avtalen skaper økonomiske insentiver for næringsaktørene og representerer en kostnad for staten sammenlignet med en avgift. Ved innføringen av NO_x-fondet i 2008 hadde en avgift på utslipp av NO_x vært på plass siden 1. januar 2007. Ifølge Hagem, Holtmark og Sterner (2014) har det blitt argumentert for at denne avgiften ikke

førte til tilstrekkelige utslippsreduksjoner, og at innføringen av fondsløsningen derfor var nødvendig for å utløse utslippsreduksjoner. De tilbakeviser dette ved å peke på at det allerede ved innføringen av avgiften var kjent blant berørte aktører at det var planer om å supplere avgiften med en ordning som økonomisk sett ville være gunstigere for de omfattede næringene. Man fikk derfor aldri observert de reelle effektene av NO_x-avgiften, ettersom de berørte bedriftene hadde insentiver til å utsette utslippsreducerende tiltak i påvente av den varslede fondsløsningen med muligheter for økonomisk støtte til tiltak.

Offentlige innkjøp

Det offentlige kjøper inn varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeid for om lag 560 mrd. kroner årlig. Innkjøpsregelverket gir muligheter for å stille klima- og miljøkrav i offentlige innkjøp, og lov om offentlige innkjøp tilsier at det offentlige skal innrette innkjøpspraksisen sin slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning og fremme klimavennlige løsninger der det er relevant. Oppdragsgiver skal også ta hensyn til livsløpskostnadene ved et innkjøp. Klima- og miljøkrav i offentlige innkjøp er et virkemiddel med hensikt å redusere klimagassutslipp, fremme grønn næringsutvikling og stimulere etterspørselen etter lavutslippsløsninger. Det kan bidra til å skape et marked med kritisk masse for klimavennlige løsninger i en tidlig fase.

Særlig innen transportsektoren er det potensial for å stille krav om miljøvennlige offentlige innkjøp. Innen ferjesektoren har Statens vegvesen og fylkeskommunene stilt krav om lav- og nullutslippsløsninger i ferjebud på riksvei og fylkesvei. I tillegg har det blitt gitt støtte til elektrifisering fra blant annet Enova og næringslivets NO_x-fond. I løpet av 2020 ble 26 ferjesamband elektrifisert, og i 2022 vil det trolig være rundt 70 elferjer i drift. For det offentlige vil innkjøpskrav kunne drive kostnadene ved offentlige innkjøp opp.

Fordelingshensyn

Fordelingseffekter av ulike tiltak og virkemidler er et viktig hensyn i klima- og miljøpolitikk. Fordelingseffekter er viktige i seg selv, slik de er på alle politikkområder. I tillegg kan en rettferdig fordeling av kostnadene knyttet til grønn omstilling være viktig for at omstillingen skal få tilstrekkelig støtte og oppslutning i befolkningen. Det gjelder både fordelingsvirkninger på tvers av inntektsgrupper og geografisk. Forskning om avveininger mellom klima- og miljøtiltak og fordeling er sterkt

voksende, se blant annet Deryugina, Fullerton og Pizer (2019).

Avgift er et viktig virkemiddel i klima- og miljøpolitikken. Ikke alle fordelingsmessige konsekvenser av valg av virkemidler er like enkle å få øye på. For å vurdere de faktiske fordelingsvirkningene må en hensynta alle effekter, ikke minst kostnader og gevinster for fellesskapet gjennom det offentlige.

Fordelingseffektene av avgifter bestemmes av hvilke grupper som er mest økonomisk knyttet til miljøskadelig aktivitet. På en del områder vil dette være grupper med god råd. I andre tilfeller kan avgifter imidlertid både ramme og oppleves urettferdig og urimelig. Generelt vil miljøregulering øke produksjonskostnadene for de mer miljøskadelige alternativene. Resultatet kan være lavere sysselsetting og lønnsomhet, og høyere priser for dem som konsumerer sluttproduktene. Samtidig vil endringer i relative priser og kostnader stimulere nye mer miljøvennlige alternativer. Arbeidstakere, kapital og konsumenter som i liten grad er knyttet til miljøskadelig økonomisk aktivitet, eller med stor evne til omstilling, vil kunne ha en positiv nettoeffekt av miljøregulering (Bezdek, Wendling & DiPerna, 2008; Morgenstern, Pizer & Shih, 2002). På den andre siden vil de med høy eksponering mot mer miljøskadelige alternativer måtte bære en stor del av byrden ved omstilling. De samlede virkningene er sammensatte, og empirisk forskning har i liten grad klare konklusjoner på generelle kjennetegn på grupper som vil være vinnere og tapere ved en grønn omstilling av økonomien (Hafstead & Williams, 2018).

Tilgang til – og prisen på – mindre miljøskadelige aktiviteter kan være av betydning for om avgifter oppleves som rettferdige, og kanskje særlig dersom en avgift er ment å skape atferdsendringer. For eksempel har ikke alle muligheten til å velge kollektivt fremfor å kjøre bil. Det kan derfor være fristende å bruke subsidier for å stimulere til å velge mer miljøvennlige løsninger, fremfor å sette en avgift på aktiviteter man ønsker redusert. Subsidier vil imidlertid også kunne ha uheldige fordelingseffekter. Subsidier blir finansiert av fellesskapet. Hvis løsningen som subsidieres i større grad benyttes av dem med god råd, kan dette vurderes som uheldig ut ifra et fordelingsperspektiv. Bruk av avgifter gir derimot inntekter til fellesskapet som kan brukes blant annet til å kompensere særlig utsatte grupper. Hvis økte miljøavgifter kombineres med en reduksjon i andre skatter, for eksempel skatt på arbeid, vil dette riktig utformet kunne bidra til å dempe negative fordelingseffekter.

Utvalget mener det er viktig at forslag til klimatiltak utredes med tanke på fordelingsvirkninger, herunder hvordan virkemidlene påvirker sysselsettingen. Hvis byrdefordelingen ved den grønne omstillingen oppleves som urettferdig i en stor del av befolkningen, vil dette kunne svekke oppslutningen om klimapolitikken. En grønn omstilling som oppfattes som rettferdig er derfor en forutsetning for å lykkes med det grønne skiftet. Særlig store negative utslag for arbeidstakere og husholdninger bør motvirkes, og det er viktig at systemet for inntektssikring og omfordeling er i stand til å håndtere denne oppgaven.

Tiltak overfor norsk petroleumsvirksomhet

Petroleumsvirksomheten er i dag den største næringen i Norge målt i verdiskaping, statlige inntekter, investeringer og eksportverdi. I 2019 var om lag 160 000 personer direkte eller indirekte sysselsatt i petroleumsvirksomheten og relaterte virksomheter (Hungnes & Strøm, 2020). Olje- og gassutvinning sto for 13,3 mill. tonn, eller 28 pst. av norske klimagassutslipp i 2019. Dette sto for rundt halvparten av utslipp innenfor kvotepliktig sektor.

Petroleumsindustrien lanserte i januar 2020 sine klimamål om å redusere utslippene med 40 pst. innen 2030, tilsvarende 8,1 mill. tonn. Størstedelen av denne reduksjonen vil komme fra elektrifisering av denne industrien. Av regjeringens klimaplan fremkommer det at utslippene fra olje- og gassutvinning forventes å gå ned til 9,7 mill. tonn i 2030 (Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*). Nedgangen har særlig sammenheng med økende elektrifisering av petroleumsinnretningene. Mesteparten av utslippene kommer fra gassturbiner som enten genererer elektrisitet eller driver pumper og kompressorer på plattformene. Størstedelen av utslippene fra oljenæringen er kvotepliktige. Som forklart i boks 8.2 vil ekstra tiltak som fører til utslippsreduksjoner i sektorer omfattet av kvoteplikt, føre til at nasjonale utslipp reduseres, mens effekten på globale utslipp er usikker.

Stortinget har i et anmodningsvedtak fra juni 2020 bedt

(...) regjeringen sammen med bransjen legge frem en plan for hvordan utslippene fra olje- og gassproduksjonen på norsk sokkel reduseres med 50 pst. innen 2030, sammenlignet med 2005, innenfor dagens virkemiddelbruk. Videre må planen ivareta hensynet til kostnadseffektive utslippsreduksjoner, herunder videre elektrifise-

ring av eksisterende felt og lav- og nullutslippsteknologi på nye felt og hensynet til kraftsystemet på fastlandet. Dette arbeidet ferdigstilles i løpet av 2021.⁵

Oljefelt kan elektrifiseres enten med kraft fra land eller med havvind. I dag er det 16 felt som har, eller har vedtatt, bruk av kraft fra land. Det er ventet at alle disse feltene vil være driftet med kraft fra land fra 2023. Disse 16 feltene vil stå for om lag 45 pst. av olje- og gassproduksjonen fra sokkelen. De unngåtte nasjonale utslippene som følge av disse prosjektene er beregnet til 3,2 mill. tonn CO₂ per år. Dette tilsvarer om lag en fjerdedel av de totale utslippene fra petroleumsvirksomhet i 2019. Per nå har feltene Johan Sverdrup, Ormen Lange, Snøhvit, Troll A, Gjøa, Goliat og Valhall kraftforsyning fra land. De som driver feltene Gullfaks og Snorre, bygger en flytende vindpark, Hywind Tampen, som skal forsyne plattformene Gullfaks A og Snorre A med kraft. Oppstart er planlagt i 2022. Statlig støtteintensitet i prosjektet er omtalt i boks 8.3.

Energiforsyningsløsningen til en petroleumsinstallasjon blir behandlet i forbindelse med myndighetenes godkjenning av utbyggingen. I plan for utbygging og drift av nye olje- og gassfelt, samt ved større ombygginger av eksisterende felt, skal kraft fra land som energiløsning vurderes. Beslutninger om kraft fra land til anlegg på sokkelen vurderes blant annet ut fra kostnaden ved egen kraftproduksjon med gassturbiner, kostnaden ved kraftforsyning fra land og forventede priser på utslipp.

I rapporten «Kraft fra land til norsk sokkel», utarbeidet av Oljedirektoratet (2020), opplyses det om investeringskostnaden i flere kraft fra landprosjekter til eksisterende innretninger på sokkelen. Kostnadene som utredes er i størrelsesorden fire-fem mrd. kroner for hvert av prosjektene. Områdeløsningen for kraft fra land til feltene på Utsirahøyden medførte investeringer på om lag 14 mrd. kroner. Tiltakskostnaden, som uttrykker de samfunnsøkonomiske kostnadene for prosjektene per tonn unngåtte utslipp av CO₂, varierer mellom ulike felt og innretninger. De fleste av prosjektene som kategoriseres som modne eller umodne prosjekter i planleggingsfasen, har en tiltakskostnad på under 1 500 kroner per tonn CO₂. Tiltakskostnaden er beregnet basert på effekten av tiltakene på nasjonale utslipp. Kostnader i form

av nettinvesteringer og økt kraftpris inngår i tiltakskostnadsberegningene.

For å kunne levere strøm fra produsent til konsument er man avhengig av et velfungerende strømmnett. I takt med det økende behovet for strøm er de forventede kostnadene knyttet til investeringer i strømmettet økende. Deler av denne kostnaden veltes over på forbrukerne gjennom økt nettleie. Utbygging av strømmnett er arealkrevende og vil i noen tilfeller medføre at naturverdier går tapt. De fleste modne kraft fra landprosjektene krever tiltak i nettet. I rapporten «Kraft fra land til norsk sokkel» fra Oljedirektoratet (2020) fremkommer det at prosjektene vil føre til at kraftprisen i Norge øker. Prosjekter for elektrifisering av norsk sokkel basert på kraft fra land vil dermed føre til økte strømpriser for husholdninger og næringsliv samt nedbygging av natur på land, samtidig som effekten på globale utslipp vil være usikker.

Utvalget mener det er viktig ikke å miste av syne at det underliggende målet er reduksjon av globale klimagassutslipp. Tiltak for å redusere klimagassutslipp bare i Norge er lite hensiktsmessige dersom ikke effekten på de globale utslippene er store nok til å forsvare kostnaden.

Støtte til utvikling og skalering av klimateknologi

Menneskeskapte nettutslipp av klimagasser må bringes ned mot null hvis verden skal begrense den globale oppvarmingen i henhold til Parisavtalemålene. Netto nullutslipp vil kreve bruk av andre teknologier enn de verdens befolkning i stigende grad har lent seg på gjennom de siste to hundre årene. Blant eksempler på kjente løsnings-teknologier er produksjon av elektrisitet ved hjelp av solceller og vindkraft, lagring av energi i batterier og hydrogen samt karbonfangst og -lagring. Dersom overgangen til lavutslippssamfunnet skal kunne gjennomføres uten betydelig nedgang i global inntekt og levestandard, må kostnadene ved utslippsfrie løsninger bringes ned. Det vil både kreve nye teknologier og videreutvikling av allerede kjente løsninger. Som nevnt i punkt 8.4 er det positive eksterne effekter forbundet med forskning som tilsier at det blir forsket og utviklet mindre enn det som er ønskelig for samfunnet som helhet. Myndighetene kan korrigere for dette ved å støtte forskning og utvikling, slik det også på flere måter gjøres i Norge.

Hvis staten velger å gi støtte til utvikling av klimateknologi, bør denne utformes etter noen prinsipper. Støtten bør rettes inn mot utvikling der det antas å være stor avstand mellom privatøkon-

⁵ Se Prop. 113 L (2019–2020), Innst. 351 L (2019–2020), Lovvedtak 135 (2019–2020), Vedtak 684.

Boks 8.3 Støtteintensiteten i Hywind Tampen

Hywind Tampen er verdens første flytende havvindpark tilkoblet petroleumsinstallasjoner. Prosjektet har en kostnadsramme på om lag 5 mrd. kroner. Elleve flytende havvindturbiner vil gi en samlet kapasitet på 88 MW til plattformene Snorre og Gullfaks. Dette vil utgjøre om lag en tredjedel av energibehovet til plattformene og vil redusere Norges utslipp innenfor kvotepliktig sektor med om lag 200 000 tonn CO₂ årlig. I tillegg vil prosjektet ifølge Enova prøve ut flere nye teknologiske løsninger som kan bidra til kostnadsreduksjoner og videre kommersialisering av flytende havvind som energiproduksjonsteknologi.

Prosjektet har en betydelig støtteintensitet. Hywind har mottatt 2,3 mrd. kroner i investeringstilskudd fra Enova, samt investeringsstøtte fra næringslivets NO_x-fond på 566 mill. kroner. De resterende 2,134 mrd. kronene for-

deles så utover rettighetshaverne for Snorre og Gullfaks, hvorav staten gjennom SDØE dekker 30 pst. De 1,5 mrd. kronene som belastes petroleumsselskapene, vil gi rett til investeringsfradrag i petroleumsskatten. Investeringsfradragene i petroleumsskatten er høye slik at staten gjennom skattefradrag dekker opp mot 90 pst. og selskapene bare om lag 10 pst. av investeringskostnaden. Dette medfører at selskapene etter skatt bare vil stå for om lag 0,15 mrd. kroner av den totale investeringsrammen på 5 mrd. kroner. Samlede direkte og indirekte kostnader for staten samt støtte fra NO_x-fondet anslås dermed å utgjøre om lag 97 pst. av investeringskostnaden i Hywind Tampen. Anslaget ser vekk fra den statlige eierandelen i Equinor. Det er operatørene av oljefeltene som vil få rettighetene til eventuell ny teknologi som følge av prosjektet.

misk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Videre bør staten ikke gi støtte utover det som trengs for at støtteverdige prosjekt skal bli realisert. For at ordninger skal støtte opp om vekst, verdiskaping og effektiv ressursbruk, bør næringer og virksomheter kunne konkurrere på like vilkår om støtte. Det tilsier at statlig støtte til innovasjon i størst mulig grad er teknologinøytral. Motsatt vil næringsspesifikke programmer kunne føre til at støtte låses inn i næringer som ikke er lønnsomme, noe som kan svekke Norges vekstevne på sikt. Ved støtte til utvikling av markedsnær teknologi vil det være et skille mellom hva som er næringspolitisk begrunnet støtte, og hva som er støtte med hensikt å korrigere for markedssvikten ved at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved utviklingen av teknologien overstiger den privatøkonomiske. Dette skillet kan derimot være vanskelig å dra i praksis.

Hvis norske aktører klarer å utvikle teknologiske løsninger som i stor skala kan redusere utslipp til priser under gjeldende karbonpriser, vil dette være et betydelig bidrag til å motvirke klimaendringene, samtidig som det vil kunne ha positive effekter for norsk næringsliv. Hvilke teknologier som vil lykkes, er vanskelig å anslå, det samme gjelder nivået for fremtidige karbonpriser. Myndighetene bør derfor være forsiktige med å plukke ut morgendagens teknologier, ut over å støtte forskning og utvikling, bidra med infra-

struktur og skape et større marked for de teknologiske løsningene gjennom prising av utslipp.

Politisk har det vært flertall for å støtte enkelte teknologier og klimatiltak med svært høye tiltakskostnader. Ett slikt område er karbonfangst og -lagring. Karbonfangst og -lagring innebærer å skille ut CO₂, transportere den utskilte CO₂-en og permanent lagre den. Høsten 2020 ble det lagt frem en stortingsmelding om gjennomføringen av fangst, transport og lagring av CO₂ i Norge, «Langskip», se Meld St. 33 (2019–2020) *Langskip – fangst og lagring av CO₂*. Stortinget gir tilskudd til Norcems prosjekt for karbonfangst ved deres anlegg i Brevik, samt Equinors transport- og lagerinfrastruktur. Stortinget har også gitt et betinget tilskudd til Fortum Oslo Varme sitt fangstprosjekt ved Klemetsrud begrenset oppad til 3 mrd. kroner. Forutsetningen for tilskuddet er at Fortum finner tilstrekkelig finansiering fra andre kilder, eksempelvis gjennom EUs innovasjonsfond eller fra ytterligere kommunal finansiering. Kostnadene for begge fangstanleggene og lagringsløsningen er beregnet til 25,1 mrd. kroner over 10 år. Av det skal staten etter planen betale 16,8 mrd. kroner, altså rundt to tredjedeler av samlede anslåtte kostnader. Stortinget har bevilget 2,7 mrd. til karbonfangst og -lagring i budsjettet for 2021. Av dette er 2,3 mrd. satt av til Langskip-prosjektet. Til sammenligning viser beregninger gjort av Finansdepartementet at satsingen på elbi-

ler gjennom fritak for avgifter kostet staten 19,2 mrd. kroner i tapte skatteinntekter bare i 2020. De direkte nasjonale utslippsreduksjonene fra Langskip-prosjektet vil i første omgang være om lag 400 000 tonn CO₂ per år når Norcems fangstprosjekt blir satt i drift, og så øke til om lag 800 000 tonn CO₂ per år dersom Fortum Oslo Varmes prosjekt blir satt i drift.

Langskip-satsingen har vært begrunnet ut fra et ønske om skalering av teknologi som i dag er for kostbar til at det er tilstrekkelig etterspørsel fra kommersielle aktører. Tanken er at Langskip-prosjektet vil føre til kostnadsreduksjoner for karbonfangst og -lagring, noe som på sikt vil kunne gjøre denne teknologien lønnsom og dermed mulig å eksportere til andre land. Den eksterne kvalitetssikringen av Langskip viser at prosjektet kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt gitt CO₂-priser på om lag 2 800 kroner⁶ (Atkins Norge og Oslo Economics, 2020). Dersom teknologien skal kunne levere globale utslippskutt, må kostnadene reduseres betydelig, samtidig som globale CO₂-priser må øke betraktelig.

Andre teknologier som er relevante ut fra argumentasjon om behovet for skalering av teknologi som ennå ikke er kommersielt moden, er prosjekter innenfor havvind og hydrogen.

Energibæreren hydrogen kan lagre store mengder energi som kan brukes uten å gi utslipp. Om lag 90 pst. av dagens tilbud av hydrogen kommer fra naturgassreformering (grå hydrogen) som gir betydelige produksjonsutslipp. Dersom hydrogen skal produseres uten utslipp, må enten naturgassreformeringen skje i kombinasjon med karbonfangst og -lagring (blå hydrogen) eller hydrogenet må fremstilles ved elektrolyse fra fornybar energi (grønn hydrogen). Produksjonsprosessene for å skape utslippsfri hydrogen er energikrevende og medfører energitap. For å transportere hydrogen må det enten kjøles ned til -253 °C, eller blandes med ammoniakk eller andre flytende hydrogenbærere. Transport og lagring av hydrogen kan ved bruk av en flytende hydrogenbærer skje nærmere 0 °C, og energitapet ved konvertering reduseres. For at hydrogen skal gå fra å være en potensiell løsning til et anvendbart alternativ, må det skje både teknologi- og kostnadsutvikling.

I statsbudsjettet for 2021 har regjeringen økt satsingen på hydrogen med 100 mill. kroner, med særlig vekt på å støtte utviklingen og etableringen

av infrastruktur. Regjeringen har varslet at den i løpet av våren 2021 vil legge frem en melding om langsiktig verdiskaping basert på de norske energiresursene. Meldingen vil inneholde et nytt veikart for hydrogen som skal bidra til å systematisere satsingen videre. Meldingen vil også omhandle tema som nordisk samarbeid, bruk av offentlige anskaffelser, eksportmuligheter og samspeillet mellom energibærere og ulike typer infrastruktur.

Flere industrisegmenter vurderer bruk av hydrogen som en mulig nullutslippsløsning, og flere aktører peker på at hydrogen, enten direkte eller blandet med ammoniakk for å forenkle transporten, kan være aktuelt innenfor transportsegmentene skipsfart, ferje, tungtransport og potensielt fly på lengre sikt. I 2021 vil Norled starte drift av en hydrogenelektrisk ferje på Hjelmeland ferjesamband i Rogaland, og i Vestfjorden skal ferjestrekningen drives med hydrogenferjer fra 2024. Enova (2020) vil fremover prioritere innsats for å utvikle teknologi og få demonstrert hydrogenløsninger. Skalering av hydrogen som teknologi kan også skje gjennom å stille krav i offentlige innkjøp, for eksempel i ferjebud.

Norge har lang erfaring fra, og høy kompetanse innen, offshore-teknologi fra olje- og gassvirksomhet og fra maritim virksomhet. Det har blitt fremholdt at norske virksomheter og miljøer dermed har et godt utgangspunkt for å bidra til å modne vindkraftteknologien slik at teknologien på sikt kan bli et konkurransedyktig, fornybart alternativ.

Både Equinor og norsk leverandørindustri er involvert i utbyggingen av noen av de største havvindkraftverkene i Europa og i USA, både innen bunnfast og flytende havvind. Flytende vindkraft er en mindre moden teknologi som er på vei over fra demonstrasjonsstadiet til testing i skala. Norge har det største flytende havvinnanlegget i verden under utbygging, Hywind Tampen, se boks 8.3 for omtale av prosjektet. Havvind har vært et prioritert område innenfor forskning og utvikling i flere år, og Norges forskingsråd har tildelt over 500 mill. kroner til forskning på bunnfast og flytende havvind.

Dybde og kompliserte bunnforhold gjør at Norges potensiale for havvind først og fremst er knyttet til flytende havvind. Regjeringen annonserte i juni 2020 at områdene Utsira Nord og Sørlege Nordsjø II åpnes for å søke om konsesjon for bygging av havvind. Samlet kan det gis konsesjon for 4 500 MW havvind, mesteparten flytende. Som beskrevet i boks 8.3 er kostnadene for denne typen utbygginger svært store, og det trengs både sterk vekst i kvoteprisen og betydelig teknologisk

⁶ I rapporten fra juni 2020 står det at «Demonstrasjonsprosjektet kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt, gitt en ambisiøs klimapolitikk som gir CO₂-priser som er om lag ti ganger så høye som dagens kvotepriser.»

Boks 8.4 Differansekontrakter for utslippsreduksjoner

Regjeringen satte i oktober 2020 ned en ekspertgruppe for å vurdere virkemiddelet differansekontrakter for utslippsreduksjoner. Differansekontrakter for utslippsreduksjoner innebærer at utslippsreducerende prosjekt får en garantert, avtalt karbonpris for realiserte utslippsreduksjoner, mens staten tar på seg en usikker betalingsforpliktelse. Differansekontrakter kan dermed være aktuelle som virkemiddel for prosjekter der lønnsomheten er sterkt avhengig av en usikker karbonpris. Dette tilsier at virkemiddelet kan være relevant i kvotepliktig sektor. Kontraktene går ut på at staten hvert år betaler ut støtte beregnet som differansen mellom den avtalte prisen og karbonprisen, så lenge karbonprisen er lavere enn den avtalte prisen. Ekspertgruppen har ikke vurdert effektiviteten av differansekontrakter, det vil si den samfunnsøkonomiske kostnaden og potensialet for utslippskutt, opp mot alternative virkemidler for å redusere klimagassutslipp.

Vurderingen fra ekspertgruppen er at differansekontrakter kan være relevante for innova-

tive prosjekt som er teknologisk modne og klare til markedsintroduksjon, men som fremdeles er kommersielt umodne. Det er per nå relativt få prosjekter på det aktuelle modenhetsnivået, dermed er det få områder som peker seg ut for bruk av differansekontrakter på nåværende tidspunkt. De mest aktuelle områdene er ifølge ekspertgruppen hydrogenproduksjon, fangst og lagring av CO₂ og utslippsreducerende prosjekt i prosessindustrien. Ekspertgruppen vurderer at det på grunn av en liten andel relevante prosjekter i Norge kan bli krevende å skape tilstrekkelig konkurranse i en auksjon, som er den foretrukne tildelingsmåten for en differansekontrakt. I første omgang mener de derfor at det er mer realistisk å vurdere eventuell tildeling av differansekontrakter basert på forhandlinger og dokumenterte merkostnader.

Etter anbefaling fra ekspertgruppen er Enova er i gang med å vurdere om differansekontrakter for utslippsreduksjoner kan supplere deres eksisterende virkemidler.

fremgang for at denne kraften skal bli samfunnsøkonomisk lønnsom å produsere.

8.6 Implikasjoner av pandemien for klimautfordringen og det grønne skiftet

Ifølge FNs årlige statusrapport om klima, «Emissions Gap Report 2020» (United Nations Environment Programme, 2020), ble globale utslipp redusert med 7 pst. i 2020 sammenlignet med 2019. Til tross for nedgangen i 2020 går verden mot en temperaturøkning på rundt 3 °C i 2100, og er dermed ikke i rute til å nå målet i Parisavtalen om å minst begrense global oppvarming til under 2 °C økning sammenlignet med førindustriell tid. Utslippsreduksjonene i 2020 vil, isolert sett, kun bidra til å redusere økningen i den globale oppvarmingen med 0,001 °C i 2050.

Rapportens utslippsfremskrivninger mot 2030 baserer seg på tre ulike scenarier. I det første scenariet antas det at trendveksten for utslipp raskt kommer tilbake på nivået det lå på før pandemien. Her estimeres utslipp i 2030 å bli mellom 3–7 pst. lavere enn det som ble anslått før pande-

mien. Hvis den kortsiktige nedgangen i globale utslipp følges av lavere grad av dekarbonisering, som et resultat av staters nedprioritering av klima i lys av den økonomiske nedgangen, anslås globale utslippsreduksjoner i 2030 å være betydelig mindre. Estimaten under dette scenariet viser at de globale utslippene til og med kan bli noe høyere enn det som ble anslått før krisen. I det siste scenariet antas det at kriseresponsen legger til rette for dekarbonisering og grønn omstilling. I dette scenariet er estimerte globale utslipp i 2030 25 pst. lavere enn i anslag gjort før pandemien.

Varige atferds- og normendringer som følge av pandemien er derfor nødvendig for at nivået på klimagassutslippene skal bli påvirket i særlig grad i etterkant av pandemien.

Utslipp fra transportsektoren utgjorde rundt 28 pst. av de samlede utslippene i Norge i 2019. En ikke ubetydelig del av disse utslippene kommer fra arbeidsreiser, inkludert forretningsreiser. Under koronakrisen har hjemmekontor blitt den nye normalen i mange bransjer. I hvilken grad dette vil videreføres etter pandemien er usikkert. En amerikansk undersøkelse (Barrero, Bloom & Davis, 2020) antyder en økning i bruken av hjemmekontor fra om lag 5 pst. før krisen til rundt 20

pst. etter krisen. Hvis arbeids- og reisemønsteret endres på varig basis, vil den samfunnsøkonomiske lønnsomheten i blant annet offentlige infrastrukturprosjekter og investeringer i kontorbygg bli redusert. Mindre reising vil påvirke behovene for toppkapasitet i pendlersystemet. Dette kan få implikasjoner for store infrastrukturprosjekter og føre til blant annet redusert veiutbygging.⁷ En effekt av dette vil, isolert sett, være reduserte klimagassutslipp.

Sammenlignet med nivåene før krisen falt utslippene fra internasjonal luftfart med nesten 45 pst. i 2020 (IEA, 2021). Flybransjen er hardt rammet av pandemien, og utviklingen fremover er særlig usikker. I november 2020 anslo den internasjonale organisasjonen for lufttransport (IATA) at passasjervolumene ikke vil komme tilbake til 2019-nivå før tidligst i 2024. Erfaringer med å holde digitale møter forventes å føre til at antallet forretningsreiser vil forbli redusert etter pandemien. Også turistmarkedet kan bli langvarig påvirket av pandemien dersom ikke alle land klarer å vaksinere en tilstrekkelig andel av befolkningen til å oppnå flokkimmunitet, eller at folk blir mer skeptiske til å reise som en følge av erfaringer gjennom krisen med hensyn til risiko for å bli smittet av ukjente sykdommer.

Nedgang i flyreiser vil føre til reduserte klimagassutslipp. Rundt 2,5 pst. av verdens CO₂-utslipp stammer fra flyindustrien (Tabuchi, 2019). CO₂-utslipp fra kommersielle flyvninger økte med 32 pst. mellom 2013 og 2018 (Graver, Zhang & Rutherford, 2019). En tilbakegang for bransjen vil dermed kunne dempe, eller til og med reversere, trenden med økte utslipp.

Hvis atferdsendringer under pandemien som har ført til reduserte klimagassutslipp ønskes videreført også etter pandemien, bør avgifter i disse sektorene opprettholdes, eventuelt økes. Å reversere disse avgiftene for å stimulere til vekst i den aktuelle sektoren vil kunne motvirke en ønsket videreføring av tilpasningen.

Utvalget mener at de prinsippene som gjaldt for en bærekraftig klimapolitikk før pandemien, også vil gjøre seg gjeldende etter krisen.

Norge bør holde fast ved prinsippet om at forurenser betaler i klimapolitikken. Dette kan oppnås gjennom CO₂-avgift eller gjennom deltakelse i et kvotesystem. På områder der vi under pandemien har vendt oss til å leve med lavere klimaavtrykk, ligger det til rette for å opprettholde avgifter for å videreføre denne tilpasningen. Prising av utslipp

legger også til rette for at staten kan gjennomføre såkalte grønne skatteomvekslinger ved at de økte inntektene kan benyttes til å redusere andre skatter med høy samfunnsøkonomisk kostnad, for eksempel skatt på arbeid. Etter hvert som flere produsenter tilpasser seg ved å redusere utslipp, vil inntektene fra klimaavgiftene falle.

Selv om prinsippene for en effektiv klimapolitikk ikke er endret som følge av pandemien, har krisen gitt mindre økonomisk handlingsrom. Dette tilsier at man i klimapolitikken i enda større grad enn før bør ta hensyn til kostnadseffektivitet.

Vil andre land føre en mindre ambisjøs klimapolitikk?

Mens enkelte land kan gjennomføre klima- og miljøtiltak som et virkemiddel for å motvirke det økonomiske tilbakeslaget som følge av pandemien, kan andre land kunne svare på de økonomiske utfordringene i kjølvannet av krisen med å prioritere grønn omstilling lavere enn før. I verste fall kan en slik respons føre til at det internasjonale samarbeidet om klima blir svekket.

Det finnes allerede eksempler på at land har gjennomført tiltak som bidrar til økte utslipp av klimagasser. En del av Kinas respons inkluderte for eksempel raskere godkjenning av kulltillatelser (Moisio et al., 2020). Dette førte til en økning i antall godkjenninger for bygging av nye kullkraftverk i 2020 sammenlignet med de siste to årene. Kina var den eneste store økonomien som registrerte en økning i årlige utslipp i 2020 sammenlignet med 2019 (IEA, 2021).

EU er Norges viktigste handelspartner. Derfor har det stor betydning for Norge hva slags linje EU legger seg på. EU-landene ble i desember 2020 enige om et forsterket utslippsmål til Parisavtalen på 55 pst. Dette er et signal om at EU, til tross for pandemien, øker sitt ambisjonsnivå for klimapolitikken. EUs gjenreisningspakke, som er ment til å hjelpe EU-landene med å revitalisere økonomien etter krisen, inneholder blant annet betydelige midler til grønn omstilling. Økt innsats fra EU bidrar isolert sett til å øke de mulige gevinstene av norske tiltak mht. å løse de globale klimaproblemene.

Det er ingen entydige tegn på at land systematisk har svekket egne klima- og miljøambisjoner som følge av tilbakeslaget under pandemien, selv om det finnes enkeltteksempler på dette. Det er også verdt å nevne at andre nylige begivenheter kan ha vel så stor påvirkning for både enkeltlands klimapolitikk og videre internasjonalt samarbeid på området. For eksempel har USA meldt seg inn igjen i Parisavtalen, og president Biden har signa-

⁷ Implikasjoner av økt bruk av fjernarbeid diskuteres mer inngående i punkt 9.2

lisert at han ønsker å innføre et netto nullutslippsmål for USA innen 2050. Kinas president Xi Jinping annonserte i september 2020 at Kina skal oppnå karbonnøytralitet innen 2060. Dette er første gang Kinas president har ytret at landet sikter mot netto nullutslipp.

Usikkerhet som følge av pandemien

Pandemien kan ha bidratt til økt usikkerhet om hvilke virkemidler som vil bli tatt i bruk for å redusere klimagasser. Usikkerhet om virkemidlene vil være generelle og markedsbaserte, eller basert på statlige subsidier av enkeltprosjekter og enkeltområder, bidrar til usikkerhet om hvilke typer utslippsreduksjoner som vil være lønnsomme fremover. I en studie utført av OECD (2020a), hvor de undersøker effektene av usikkerhet rundt klimapolitikk i tolv OECD-land mellom 1990–2018, finner de at slik usikkerhet fører til en signifikant reduksjon i investeringer, særlig i utslippsintensive sektorer. Høy usikkerhet gjør det vanskeligere å foreta lønnsomhetsvurderinger og vil kunne redusere investeringsvilligheten. OECD fremholder at det er mulig å redusere denne usikkerheten gjennom en fremtidsrettet klimapolitikk.

For å vurdere i hvilken grad pandemien har ført til økt usikkerhet kan det være relevant å se på utviklingen i kvoteprisen innenfor EUs kvotesystem. I begynnelsen av mars 2020 lå prisen per tonn CO₂ på rundt 23–24 euro. 18. mars 2020 var prisen nede i rundt 15 euro. Prisnedgangen kom trolig først og fremst av redusert etterspørsel etter kvoter som følge av sterk nedgang i økonomisk aktivitet. Det er sannsynlig at økt usikkerhet om fremtidig kvotepris også påvirket prisene noe i denne perioden. Den sterke prisnedgangen førte til frykt om kollaps i kvotemarkedet. I løpet av juni var derimot prisen igjen på nivået fra før pandemien. Etter at EU-landene ble enige om et forsterket utslippsmål i desember 2020, økte kvoteprisen til over 30 euro. EUs tydelige kommunikasjon gjennom 2020 om at klima ikke skal nedprioriteres som følge av krisen, kan også ha bidratt til den raske prisøkningen, gjennom å redusere usikkerhet om fremtidige kvotepriser. Prisøkningen som følge av enighet om et forsterket utslippsmål i desember 2020 er et eksempel på dette.

En troverdig, langsiktig klimapolitikk som ikke forventes å endre seg til tross for pandemien, vil kunne motvirke eventuell usikkerhet i forbindelse med pandemien.

Kan klimatiltak brukes som motkonjunkturpolitikk?

Både IMF (2020), OECD (2020b) og EU-kommisjonen (2020) fremholder viktigheten av å få til «grønn vekst» i etterkant av krisen. Det argumenteres blant annet for å bruke klimatiltak som en del av motkonjunkturtiltakene for å få opp samlet etterspørsel. Lave renter og et generelt behov for motkonjunkturtiltak for å redusere arbeidsledigheten kan gi muligheter til å gjennomføre klimatiltak som ellers ikke ville blitt prioritert.

Likevel er reduksjon av klimagassutslipp i hovedsak en strukturell utfordring, som krever tiltak med en langsiktig tidshorisont. Klimavennlige investeringer i infrastruktur og transportløsninger, energi, teknologi og forskning vil bidra til omstilling og bedre rammebetingelser for grønn vekst på lengre sikt, men er mindre egnet som kortsiktige virkemidler for å skape arbeidsplasser og stimulere etterspørselen i økonomien på vei ut av koronakrisen.

Enkelte klima- og miljøtiltak kan være egnet som motkonjunkturpolitikk. Tiltakene bør i så fall være relativt arbeidsintensive, kunne igangsettes og avvikles raskt og utnytte den ledige arbeidskraften som er blitt frigjort under pandemien. OECD (2020c) og Hepburn et al. (2020) har pekt på energieffektiviserende tiltak i bygg, naturkonservering og tiltak innen sirkulær økonomi. Noen av tiltakene som er blitt løftet frem internasjonalt som grønne motkonjunkturpolitiske virkemidler i lys av pandemien, er imidlertid mindre relevante i Norge. Eksempelvis gjelder dette energieffektivisering. Ettersom kraftproduksjonen i store deler av Europa er basert på fossile energikilder, vil energieffektiviserende tiltak i bygg medføre utslippsreduksjoner på kontinentet. I Norge er kraftproduksjonen hovedsakelig basert på fornybare energikilder.

Å redusere klimagassutslipp, i Norge eller i andre land, er en langsiktig utfordring. Generelt sett vil tiltak for å redusere utslipp ikke være spesielt egnet til å motvirke en lavkonjunktur. Men det er viktig at den generelle politikken for å utvikle samfunnet i mer bærekraftig retning videreføres, med så effektiv ressursbruk som mulig.

8.7 Tiltak

Lik pris på alle klimagassutslipp i ikke-kvotepliktig sektor

Som illustrert i figur 8.1 står over 80 pst. av norske klimagassutslipp overfor en pris. Den generelle CO₂-avgiften i ikke-kvotepliktig sektor er i 2021 på

591 kroner per tonn CO₂. Petroleumssektoren står overfor en CO₂-avgift på 540 kroner per tonn. En del sektorer innenfor ikke-kvotepiktig sektor står overfor en lavere pris, og en del sektorer er unntatt avgift. Dette gjelder blant annet utslipp av klimagassene metan (CH₄) og lystgass (N₂O) fra landbruk og utslipp av CO₂ fra avfallsforbrenning. Prinsipper for en effektiv klimapolitikk tilsier at alle utslipp skal prises og at avgiften skal være lik over alle sektorer for å sikre at kuttene skjer der de koster minst for samfunnet. Dette tilsier at det bør innføres en avgift på utslipp i alle sektorer, inkludert landbrukssektoren. Grønn skattekommissjon (NOU 2015: 15 *Sett pris på miljøet*) viste til at matproduksjonen med høyest klimagassutslipp per kalorier mottok mest i støtte.⁸ På bakgrunn av dette anbefalte de at produksjonsstøtten til rødt kjøtt skulle reduseres for å bidra til lavere klimagassutslipp. Videre anbefalte de at denne reduksjonen måtte ses i sammenheng med distriktspolitiske hensyn og at dyr på beite bidrar positivt til ivaretagelse av kulturlandskap og biologisk mangfold.

En rekke forhold vanskeliggjør en avgift på alle klimagassutslipp fra jordbruket. Det er i praksis ikke mulig å måle utslipp av metan fra hvert enkelt dyr og avgiftslegge dette. Grønn skattekommissjon mente derfor at et alternativ kunne være å legge en avgift på slaktet rødt kjøtt (storfe, sau/lam og geit). De største utslippene av metan stammer fra produksjon av rødt kjøtt, og en avgift kan bidra til at produksjon og forbruk vris i retning av matvarer som i mindre grad bidrar til klimagassutslipp, for eksempel hvitt kjøtt og fisk. De pekte videre på at de negative konsekvensene for jordbruket av deres anbefalte tiltak kan motvirkes ved å øke andre støtteordninger som ivaretar landbruks- og distriktspolitiske mål på en mer klimavennlig måte. Utvalget henviser til Grønn skattekommissjons rapport (NOU 2015: 15) for en mer inngående diskusjon av utfordringer og mulige løsninger for å avgiftslegge utslipp fra jordbruket.

Utvalget mener at alle utslipp fra ikke-kvotepiktig sektor i prinsippet bør prises, og at prisen bør være lik for alle sektorer. Utvalget erkjenner at det i tilfeller med manglende kunnskap om utslipp ved ulik aktivitet kan være praktisk vanskelig å prise utslipp. Utvalget anbefaler at produksjonsstøtten i jordbruket omlegges i mer klimavennlig retning i henhold til Grønn skattekommissjons anbefalinger.

Naturavgift

Inngrep og bruk av naturen har som regel ikke en pris for brukeren. Av prinsippene for en bærekraftig klima- og miljøpolitikk utledet i punkt 8.4 følger det at all bruk av naturens ressurser og økosystemtjenester med negative eksterne effekter bør prises. Dette tilsier at det bør finnes en naturavgift på alle naturinngrep som reflekterer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved naturinngrepet.

Aktiviteter som fører til inngrep i naturen av ulike slag er i dag underlagt flere typer reguleringer, som konsesjonsprosesser og konsekvensanalyser for vann- og vindkraftutbygging. De eksisterende reguleringene bidrar derfor til at skaden ved naturinngrep til en viss grad internaliseres. Det er likevel grunn til å tro at negative eksterne effekter ved naturinngrep ikke fullt ut tas hensyn til i private og offentlige beslutningsprosesser. At det er vanskelig å verdsette kostnadene ved ulike naturinngrep, kan bidra til at verdien av for eksempel uberørt natur og biologisk mangfold undervurderes i konsesjonsbehandlinger. I en konsesjonsprosess kan det også være innslag av asymmetrisk informasjon mellom de som søker om et tiltak og myndighetene. Søkere kan ha interesse av å undervurdere de samfunnsøkonomiske kostnadene for å øke sannsynligheten for å få tillatelse. Dette muliggjøres hvis søker selv er ansvarlig for at det blir foretatt en konsekvensutredning. En naturavgift vil bidra til å rette opp i denne asymmetrien.

Den største utfordringen ved utformingen av en naturavgift er at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved naturinngrep viser stor variasjon på tvers av tid, sted og type skade på naturen, og at kunnskapen om skadekostnadene er begrenset. Siden både økosystemtjenestene og naturinngrepene er mange og ulikeartede, vil det ikke være mulig å utforme én avgift som omfatter alle disse. Det må tas stilling til hvilke naturinngrep som skal omfattes av en naturavgift og hvilke eksterne effekter den skal prise. Det gjør det krevende å få etablert et system for verdsetting av natur og naturinngrep. Et komplisert system med mange ulike avgiftssatser vil være forbundet med høye administrative kostnader.

En riktig utformet naturavgift vil føre til at kun samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter blir gjennomført. Dette kan bidra til å legitimere naturinngrepene som finner sted, og dermed redusere konfliktnivået man ofte ser i forbindelse med naturinngrep. Dette har blitt aktualisert blant annet i diskusjonen om utbygging av vindkraft. En

⁸ Se figur 9.2 side 136 i NOU 2015: 15 *Sett pris på miljøet*.

naturavgift vil føre til at utbyggere som tjener på at verdien av naturen reduseres, må betale for det. En avgift på ulike former for naturinngrep eller arealbruk har vært vurdert en rekke ganger, senest av Grønn skattekommisjon (NOU 2015: 15). Grønn skattekommisjon anbefalte et system med et mindre antall avgiftskategorier avhengig av inngrepstype og lokalisering. Videre anbefalte de at avgiften skulle fastsettes i konsesjonsbehandlingen. Det er ikke foretatt nærmere vurderinger av hvordan en naturavgift kan utformes i praksis.

Utvalget anbefaler at det arbeides videre for å kunne innføre en naturavgift.

Veipricing

Veitrafikk medfører kostnader for samfunnet i form av blant annet utslipp til luft, partikkelforurensning, kø, ulykker og veislitasje som den reisende i utgangspunktet ikke tar hensyn til i beslutningen om å reise. Negative eksterne effekter ved bruk av bil prises i dag gjennom avgifter som ilegges drivstoffet. CO₂-avgiften skal prise utslipp av klimagasser, mens veibruksavgiften på drivstoff skal stille brukeren overfor øvrige eksterne effekter ved veitrafikk. Denne formen for veibruksavgift differensieres dermed ikke etter hvor og når kjøringen finner sted. For eksempel er de negative eksterne effektene høyere i storbyer enn i spredtbygde strøk, og de er høyere i perioder med høy trafikk enn i perioder med lav trafikk. Dessuten er ikke alle typer kjøretøy underlagt veibruksavgift. Sett bort fra utslipp av klimagasser vil eksterne effekter ved bruk av elbiler være omtrent de samme som for bensin- og dieslbiler. Det er imidlertid vanskelig å ilegge veibruksavgift på elektrisitet til bruk i slike kjøretøy. Disse forholdene tilsier at det er nødvendig å prise de eksterne effektene ved veitrafikk på en annen måte enn det som gjøres i dag.

Veipricing som avgiftssystem tar sikte på å gjenspeile de reelle kostnadene en bilist påfører samfunnet ved bruk av en bestemt vei på et bestemt tidspunkt. Grønn skattekommisjon (NOU 2015: 15) vurderte et veipricingssystem basert både på en satellittbasert løsning og på å beholde dagens veibruksavgift i kombinasjon med kjøping, ulykkesavgift og kilometeravgift. Utvalget viser til Grønn skattekommisjons rapport for en mer inngående diskusjon av argumentene for og utfordringene knyttet til innføring av et system for veipricing.

Det mest utfordrende hensynet ved satellittbasert veipricing er personvern hensyn. Datatilsynet

uttalte imidlertid i 2019 at de vurderer det slik at disse utfordringene kan løses. Ifølge Transportøkonomisk institutt er det tilstrekkelig teknologi på plass og god nok kunnskap om eksterne effekter til at satellittbasert veipricing er mulig å gjennomføre (Fridstrøm, 2019).

Diskusjonen om innføring av et veipricingssystem aktualiseres i forbindelse med en økende andel elbiler i den norske bilparken. Høyere andel elbiler har ført til sterkt reduserte inntekter i bilrelaterte skatter og avgifter de senere årene. Veipricing kan også bidra til å dempe by/land-konflikten i klimapolitikken, ettersom pricing av bilkjøring vil bli lavere i spredtbygde strøk enn i tettbygde strøk og byer. Dette kan bidra til at pricing av negative eksterne effekter får større oppslutning i klimapolitikken, ved at differensiert pricing basert på skadekostnader for samfunnet vil oppleves som mer rettferdig enn dagens system.

Pandemien har synliggjort mulighetene som ligger i å redusere rushtidseffekter som fører til samfunnsøkonomisk ulønnsom dimensjonering av trafikksystemer.

Utvalget anbefaler at et veipricingssystem basert på eksterne effekter av veitrafikk utredes med tanke på gjennomføring.

NO_x-fondet

Utformingen og formålet med NO_x-fondet er beskrevet i punkt 8.5. Den nåværende avtalen om fondet er for årene 2018 til 2025. NO_x-fondet har bidratt til at Norge så langt har klart å overholde sine utslippsforpliktelser i henhold til internasjonale regler. Det er stilt begrunnede spørsmål ved om tilsvarende reduksjon kunne funnet sted med en avgift i stedet.

Utvalget erfarer at koronapandemien har ført til midlertidige utsettelse i aktivitetene, samtidig som det nå vurderes store prosjekter som er avhengig av klarhet for perioden 2026–2027 for å ta investeringsbeslutninger. Utvalget er kjent med at næringsorganisasjonene av denne grunn ønsker forhandlinger om en to-års forlengelse av eksisterende avtale, altså ut 2027. Så snart dette er avklart, mener utvalget at NO_x-avtalen bør evalueres.

Støtte til utvikling av ny climateknologi

Pricing av utslipp gjennom avgifter og deltakelse i EUs kvotesystem er et viktig virkemiddel i klimapolitikken. Hvor høye prisene må være for å nå klimamålene, avhenger av kostnadene ved utslippsfrie teknologier og andre alternative løs-

ninger. Disse kostnadene kan bli høyere enn nødvendig dersom myndighetene ikke yter riktig støtte til teknologiutvikling gjennom bidrag til forskning og utvikling. I tillegg kan myndighetene spille en rolle ved å legge til rette for infrastruktur og i noen tilfeller ved å utgjøre en del av markedet for de løsningene som blir utviklet.

Som beskrevet i teksten over brukes det allerede betydelige offentlige midler på å utvikle nye teknologiske løsninger for å redusere utslipp av klimagasser. Flere private aktører har iverksatt eller signalisert egne planer for investeringer i utvikling av ny klimateknologi. En del av dette er nok drevet av forventninger om at myndighetene vil ta en stor del av regningen. Samtidig har signaler fra både EU og fra norske myndigheter om økte kvotepriser og økte CO₂-avgifter fremover

trolig bidratt til å øke forventninger om privatøkonomisk lønnsomhet for en del av disse teknologiene.

Samfunnsøkonomisk lønnsomme klimaløsninger vil kunne ha et stort globalt marked. Det å beskatte gevinstene i ettertid kan vise seg å være vanskelig, selv gevinster som ender opp i norske virksomheter. Ved støtte til utvikling av markedsnær teknologi kan det være vanskelig å dra et tydelig skille mellom hva som er statlige kapitalbidrag til kommersiell virksomhet og hva som er bidrag til forskning og utvikling med store positive eksterne effekter. Utvalget mener at myndighetene bør se på mulige løsninger for hvordan potensielle gevinster fra klimatiltak hvor statlig støtte ikke er begrunnet ut fra markedssvikt, i større grad kan føres tilbake til statskassen.

Kapittel 9

Digitalisering

9.1 Vi gjennomgår en digital transformasjon

Den teknologiske utviklingen i form av kunstig intelligens, maskinlæring og tingenes internett er i ferd med å omskape måten vi produserer og consumerer varer og tjenester på. Vi har tilgang til mer sanntidsinformasjon via internett enn før. Våre smarttelefoner gjør at vi kan strømme musikk og se underholdning for langt lavere kostnader enn tidligere. Wikipedia gir oss gratis tilgang til mye mer informasjon og mer oppdatert informasjon enn de største leksika kunne før i tiden.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) har gitt opphav til heldigitale tjenester, men også lavere søke- og transaksjonskostnader i markedene for varer og ikke-digitale tjenester. For eksempel gir Google rask informasjon om og brukeranbefalinger av restauranter og hoteller i nærheten av der du til enhver tid befinner deg. Reisende er i dag i stor grad selvhjulpne når de skal planlegge og bestille. Servicetilbydere som hoteller og restauranter bruker på sin side digitale verktøy til å holde teknologisk orden på kundeflyt og til å planlegge innkjøp og bemanning. Gevinsten er lavere priser, økt informasjon og lavere tidskostnader. Automatisering i industrien og innføring av elektroniske tjenester i varehandel, bank- og forsikringssektoren er andre eksempler på lønnsom anvendelse. Utbredelsen av digitale verktøy øker behovet for generell digital brukerkompetanse hos innbyggere og for avansert produsentkompetanse i privat og offentlig sektor. Fremveksten av globale, digitale handels- og tjenesteplattformer skaper utfordringer i konkurransepolitikken, i personvernpolitikken, i mediepolitikken og i skattepolitikken, og reiser også nye problemstillinger knyttet til beredskap og samfunnssikkerhet. Offentlige og private virksomheter må lære å utnytte, sikre og administrere data, mens brukere må forholde seg til at egne data i betydelig omfang fanges, lagres og utnyttes av tilbydere av digitale tjenester.

IKT bidrar til økt produktivitet

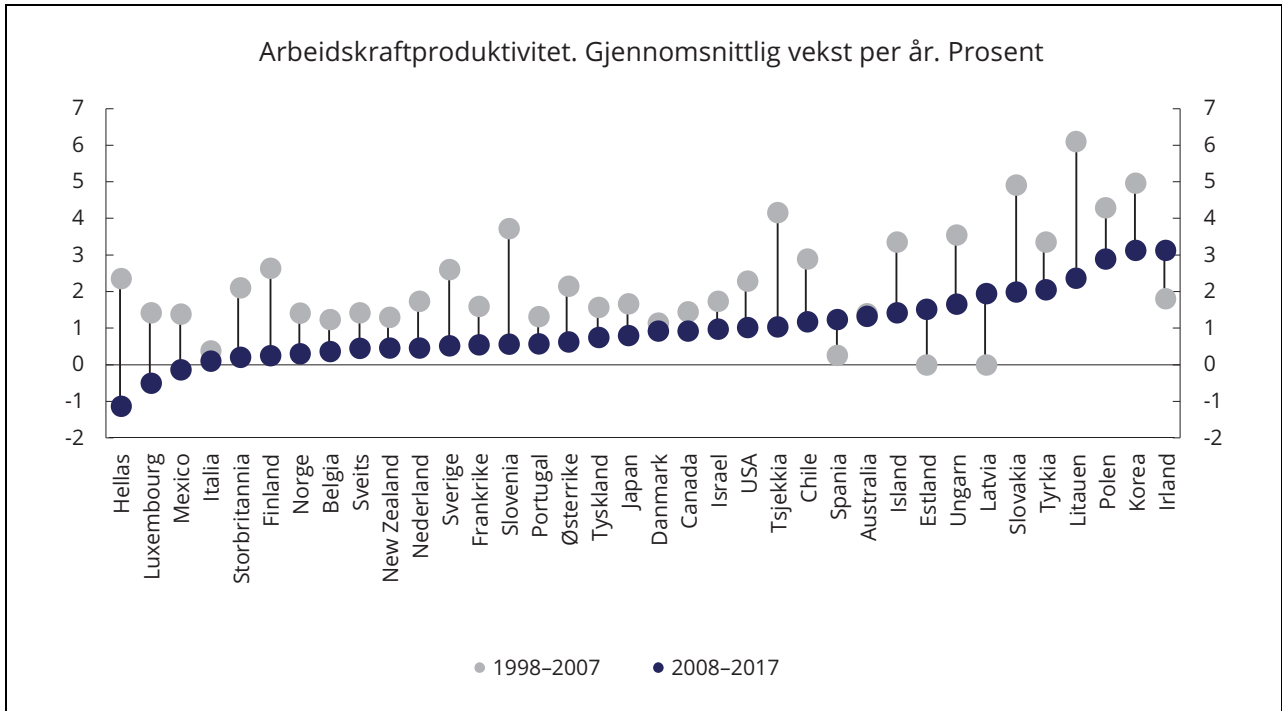
OECD (2020) har vært opptatt av å kartlegge hvorfor produktivitsveksten har falt betydelig i de aller fleste OECD-land de siste årtiene, og hva som kan gjøres for å øke veksten. Figur 9.1 viser at de aller fleste land har hatt lavere produktivitsvekst i perioden 2008–2017 enn i perioden 1998–2007.

Fallet i produktivitsveksten har skjedd i en periode med betydelige investeringer i digitale verktøy og i digital kompetanse i privat og offentlig sektor. Den tilsynelatende manglende sammenhengen mellom datateknologisk utvikling og utbredelse og produktivitsvekst er ikke ny. I 1987 sa Bob Solow det slik: «We see the computer age everywhere, except in the productivity statistics.» Produktivitsstatistikk er også omdiskutert. Mange mener den ikke tilstrekkelig fanger opp underliggende kvalitets- eller produktforbedringer. Det er også en målkonflikt mellom ønske om produktivitsvekst og ønsket om å sysselsette en større andel av befolkningen. Dersom man sysselsetter flere med lavere arbeidsevne, vil dette virke positivt på sysselsettingsgraden, men negativt på produktivitsveksten.

En årsak til at digitaliseringen ikke har utløst større målbare produktivitsgevinster, kan være at deler av produktivitsgevinstene ligger noe frem i tid. En annen årsak kan være at effektivisering krever rett kompetanse og at virksomhetene er organisert for å dra full nytte av de digitale mulighetene. Virksomheter som ikke har disse faktorene på plass, har vanskeligheter for å realisere effektiviseringspotensialet i IKT-teknologien. Virksomheter som har mer digitalt kompetente ledere og ansatte og en godt tilpasset organisasjon, har større produktivitsgevinster enn andre.

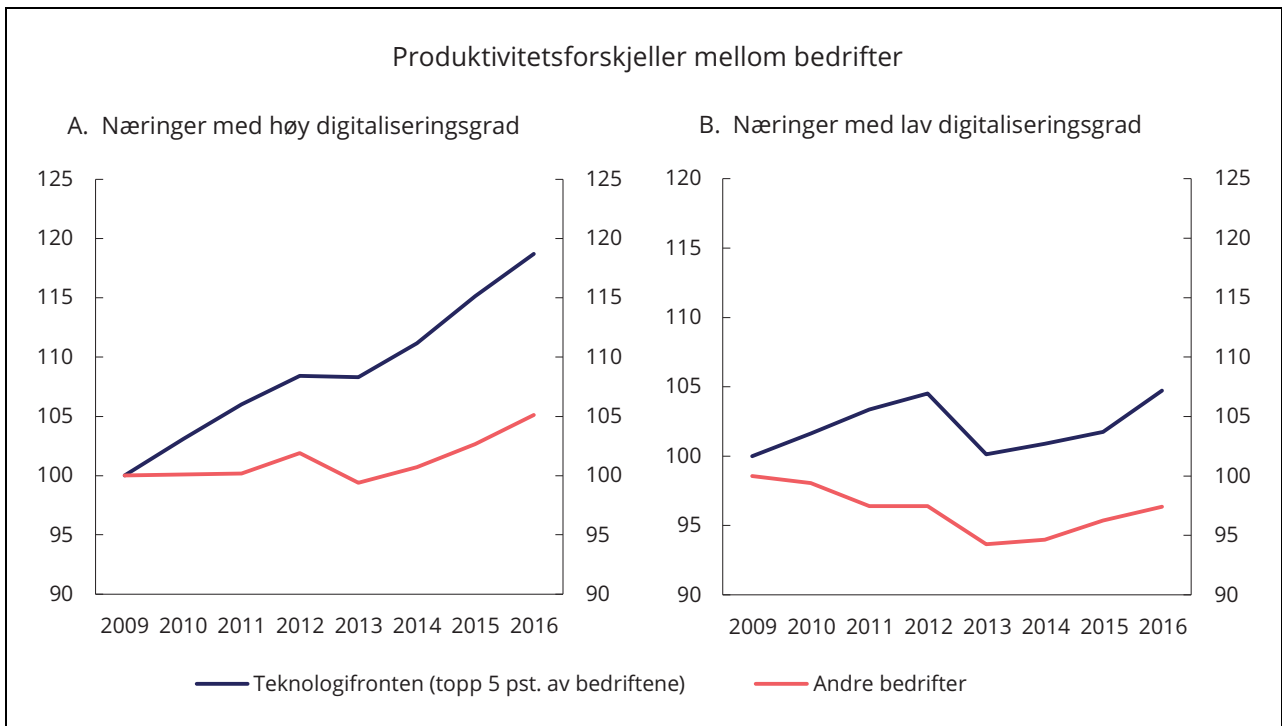
Tall fra OECD viser at ulikhetene i produktivitsveksten mellom bedriftene har økt, se figur 9.2.

En analyse på norske data (Rybalka, 2009) viser at IKT har en positiv innvirkning på ansattes produktivitet. Forutsetningen er at bedriftene har



Figur 9.1 Arbeidskraftproduktivitet – gjennomsnitt per år.

Kilde: OECD.



Figur 9.2 Produktivitetsforskjeller mellom bedrifter

Kilde: : OECD.

tilgang på høyt kvalifisert arbeidskraft. Effekten er størst for foretak med relativt mange ansatte med høy utdanning.

Ifølge OECD er det fare for at ny teknologi som kunstig intelligens – som krever kompleks kompetanse, store immaterielle investeringer (f.eks. i FoU, programvare- og tjenesteutvikling og data) – vil øke avstanden ytterligere mellom de mest og minst produktive bedriftene. Konkurransesevnen til norske bedrifter er sårbar dersom digitaliseringstakten i Norge skulle bli hengende etter utviklingen i andre land. Gode forutsetninger for digitalisering kan derimot styrke konkurranseevnen. Innovasjon Norge (2020) mener at bedriftenes evne til å ta i bruk digital teknologi og tilpasse seg digitalisering av markeder og verdikjeder er avgjørende for Norges konkurranseevne. IKT er nå den største enkeltsektoren som får finansiering fra Innovasjon Norge. Andelen IKT-prosjekter har vært stigende de siste årene, og i 2020 ble antall IKT-prosjekter tredoblet i forhold til 2019. Den markante veksten i IKT-prosjekter har ifølge Innovasjon Norge sammenheng med koronakrisen som slo inn fra første kvartal 2020.

I en undersøkelse blant norske bedrifter (KPMG, 2020) sier 93 pst. at de har gjennomført digitaliseringsprosjekter de siste to årene. Dette er en økning fra 83 pst. i 2014. 65 pst. sier at prosjektet har vært vellykket, mot 47 pst. i 2014. De mest brukte teknologiene er digitale samhandlingsverktøy og bruk av skytjenester og skyplattformer. Den viktigste motivasjonen for å digitalisere er effektivisering, men mer enn halvparten sier også at de digitaliserer for å gi kundene en bedre opplevelse. I fagterminologien skiller en mellom digital optimalisering og digital transformasjon. Digital optimalisering handler om å effektivisere eksisterende aktiviteter, f.eks. ved at tradisjonelle banktjenester tilbys over mobile enheter. Digital transformasjon tar sikte på mer gjennomgripende endringer ved hjelp av IKT, der hele eller deler av verdikjeden nedfelles i programvare. Det kan være snakk om prosessinnovasjoner, organisatoriske innovasjoner eller nye forretningsmodeller. Digital transformasjon innebærer større omstilling og risiko enn digital optimalisering, men de potensielle gevinstene og konsekvensene for etablerte næringer og arbeidsplasser kan også være større.

Investeringer i digitale prosesser og den digitale kompetansen som kreves for å utvikle og drive dem, kan være mer krevende for små og mellomstore bedrifter enn for store foretak. SMB-er (under 100 ansatte) utgjør 99 pst. av norske bedrifter og 47 pst. av de ansatte i privat sektor.

Norsk næringsliv rapporterer at kompetanse er det viktigste hinderet for digitalisering, både i egen bransje og i egen virksomhet. Nær halvparten av respondentene i KPMG-undersøkelsen oppgir at manglende kompetanse i stor eller meget stor grad hindrer digitalisering av deres forretningsprosesser.

Vi har en rekke eksempler på vellykkede effektiviseringsprosjekter i norsk næringsliv. Noen av Norges viktigste næringer ligger langs kysten, slik som havbruksnæringen, olje- og gassnæringen og maritim sektor. Digitaliseringen kan gi store produktivetsgevinster i disse sektorene. Havbruksnæringen har tradisjonelt vært preget av manuelt arbeid og lite bruk av data til prosessforbedringer, men dette er i ferd med å endre seg. Næringen går fra en situasjon med noen få manuelle målinger om dagen til kontinuerlige strømmer av data fra sensorer hele døgnet. Mobiltildere samarbeider med havbruksnæringen om å fjernstyre oppdrettsanlegg. Dette innebærer overføring av så store datamengder og med så lav responstid i overføringen at det bare lar seg gjøre med 5G. En sentral teknologi vil være tingenes internett¹ i form av sensorer som samler inn data automatisk, og som sender dataene fra anleggene og miljøet til nettskyen. Bruk av maskinlæring og kunstig intelligens på disse dataene vil gi ny innsikt og muligheter for prosessoptimalisering og automatisering.

Olje- og gassnæringen bruker sensorer for å overvåke viktige prosesser på offshoreinstallasjoner. I dag er mye av dette arbeidet basert på at personer går rundt og foretar manuell avlesning av målere. Sensorbaserte løsninger og fjernovervåking vil bidra til økt sikkerhet og behov for færre ansatte på installasjonene. Allerede i 1995 ble Diskos etablert av Oljedirektoratet i samarbeid med oljeselskapene. Diskos er en nasjonal database med viktig informasjon som seismikkdata, brønndata og produksjonsdata. Gjennom Diskos har aktørene delt informasjon med hverandre, med andre selskaper i sektoren og med akademia. Det arbeides nå med å videreutvikle og modernisere Diskos.

Digitalisering og automatisering preger i økende grad også maritim næring gjennom mer automatiserte prosesser ombord på fartøyer og mer integrerte systemer. Digitaliseringen gjør at det blir produsert mer data fra maritim næring enn tidligere, data som blant annet kan brukes til

¹ Tingenes internett (Internet of Things) er en betegnelse for at gjenstander (f.eks. husholdningsapparater) kobles til og utveksler data via internett.

maskinlæring. Dette vil kunne gi mer effektiv, sikker og miljøvennlig skipsfart og økt verdiskaping.

Jordbruket er en annen næring som har digitalisert deler av produksjonen. Norske bønder har vært raske til å ta i bruk ny teknologi for å optimalisere egen produksjon. Neppe noe land i verden har høyere tetthet av robotteknologi (per produsert enhet) i melkeproduksjonen enn Norge. Presisjonsjordbruk med hjelp av blant annet robotisert ugressfjerning, sprøyting og gjødsling fører til reduserte kostnader, mindre belastning på miljøet og større avlinger. Kontinuerlig overvåkning med sensorer på dyr gir nye muligheter for å sikre dyrevelferd og matkvalitet.

IKT påvirker sysselsettingen

Automatisering og digitalisering kan isolert sett føre til lavere sysselsetting og tap av arbeidsplasser. Dette er virkninger av teknologi som har vært fryktet fra begynnelsen av den industrielle revolusjonen. På begynnelsen av 1800-tallet i Storbritannia ødela luddittene tekstilmaskiner som truet deres jobber (Conniff, 2011).

Århundrelang erfaring har vist at det finnes nye oppgaver til den arbeidskraften som blir frigjort. Det er alltid oppgaver i samfunnet som er uløst eller trenger større innsats. Overgangsproblemene kan likevel være krevende for dem som rammes. Når folk blir skjøvet ut i arbeidsledighet, er det fare for at de blir stående permanent utenfor arbeidsstyrken. John Maynard Keynes (1930) var bekymret for «technological unemployment». Når teknologien eliminerer én type jobb, må arbeiderne utvikle ny kompetanse og finne nye jobber. Det kan ta tid, og i mellomtiden kan de miste tilknytningen til arbeidsmarkedet.

OECD (2018) anslår at 14 pst. av arbeidstakerne i industrilandene utfører arbeidsoppgaver som med høy sannsynlighet blir automatisert de neste 15 årene, og at ytterligere 30 pst. vil stå overfor store endringer i arbeidsoppgaver og kompetansekrav som følge av automatisering. For Norge er imidlertid OECDs anslag for arbeidsplasser som vil forsvinne som følge av automatisering, så lavt som 6 pst. Dette er lavest av alle landene i OECD (Nedelkoska, Quintini, 2018).

På kort sikt kan altså teknologiske forbedringer ha samfunnsmessige kostnader i form av økt arbeidsledighet. Det er fare for at tilpasningene kan få langvarige negative konsekvenser for sysselsetting i områder og segmenter som blir særlig hardt negativt rammet av teknologiske skift. Teknologi kan imidlertid også frigjøre arbeidskraft som kan settes inn der behovet for ansatte forventes

å øke, for eksempel i omsorgssektoren. Samtidig kan økt bruk av velferdsteknologi og fjernovervåkning i omsorgssektoren redusere behovet for slik omstilling mellom sektorer.

Hvor godt vi lykkes med å tilpasse oss utfordringene fra den digitale transformasjonen vil avhenge av innsatsen fra virksomheter, ansatte så vel som offentlig sektor. Norge har i hovedsak gode erfaringer med omstillinger i arbeidslivet som følge av ulike endringer (Nav, 2019). Norske arbeidstakere er flinke til å omstille seg, og det er godt samarbeid mellom arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner og myndigheter. Dette kan være en av grunnene til at norske arbeidstakerorganisasjoner ikke først og fremst har uttrykt bekymring for de konsekvensene automatisering kan få for arbeidsplasser og endringer i arbeidsoppgaver, men bedt om dialog om hvordan arbeidstakere og arbeidsgivere kan jobbe sammen for å møte utfordringene. Her skiller Norge seg positivt fra mange land det er naturlig å sammenligne med. Det kommer også frem at norske arbeidstakere – både med og uten høyere utdanning – er blant de i verden som får mest opplæring på arbeidsplassen. Slik opplæring vil bli stadig viktigere for at arbeidstakere skal henge med i den teknologiske utviklingen.

9.2 Koronakrisen har akselerert digitaliseringen

Muliggjørende teknologier for en gjennomgripende digital endring av arbeids- og forbruksmønstre, som internett, bredbåndskommunikasjon, smarttelefoner og PC-er med høykvalitets lyd og bilde, er blitt utviklet og har vært teknisk tilgjengelige i flere tiår. I mange tilfeller, som for eksempel videomøter og hjemlevering av varer, er tilgjengelige tjenester ikke blitt tatt i bruk av brede brukergrupper – vi har levd med et «teknologisk overheng» av uutnyttede muligheter. Koronapandemien endret på dette, og viste samtidig hvor viktig det er å ha en god teknisk infrastruktur for digital kommunikasjon og en befolkning som behersker digitale verktøy. I løpet av noen få dager i mars 2020 omstilte store deler av samfunnet seg fra fysisk tilstedeværelse på arbeidsplass og skole til hjemmeskole og hjemmekontor. Virksomheter fikk på plass kommunikasjons- og samhandlingsløsninger i rekordfart, og norske kjøkken og soverom ble på rekordtid omgjort til mer eller mindre ergonomisk korrekte arbeidsplasser. Denne evnen til rask omstilling har gjort at de

negative virkningene av covid-19 og smitteverntiltakene har blitt mindre enn de ellers ville ha vært.

Nye måter å arbeide på har gitt sterkere etterspørsel etter digitale tjenester. I kjølvannet av krisen har viktige IT-politiske problemstillinger blitt reist:

- Drift, sikkerhet, utbygging av den digitale infrastruktur og av de digitale fellesløsningene. Hvordan sikrer vi tilgang til og nasjonal kontroll over samfunnskritiske tjenester og funksjoner i fremtidige kriser?
- Digital deltakelse og brukerkompetanse. Hva skjer med dem som ikke får til å ta i bruk teknologien. Hvordan skal vi følge opp disse?
- Hvordan lukker vi det digitale kompetansegapet i norsk privat og offentlig sektor? Hva kan virksomheter som har hatt problemer med å takle krisens kraft, lære av de som raskt klarte å omstille seg?
- Koblingen mellom regelverksutvikling og systemutvikling. Dette ble satt på spissen etter koronapandemien, da Stortinget innførte en rekke nye rettigheter og regelendringer som det måtte utvikles systemer til i stor hastighet. Vil dette kunne påvirke hvordan vi jobber med regelverksutvikling i fremtiden – trenger vi et mer digitaliseringsvennlig regelverk?
- Plattformøkonomi, skatt, konkurranse, talefrihet og personvern. Hvordan skal våre nye samfunnskritiske digitale infrastruktur reguleres? Av hvem?

Økt bruk av hjemmekontor

Da koronakrisen traff Norge, ble den nye normalen å minimere fysisk kontakt, og vi opplevde et oppsving i bruk av hjemmekontor og hjemmeskole.

Ifølge en amerikansk undersøkelse (Dingel, & Neiman, 2020) kan 38 pst. av jobbene i USA gjøres fullt ut hjemmefra. Dette er typisk høyinntektsjobber. Den samme undersøkelsen viser at Norge er blant landene med høyest andel av jobber som kan gjøres hjemmefra (over 40 pst.). Ifølge en McKinsey-rapport (McKinsey Global Institute, 2021) vil 20 – 25 pst. av arbeidskraften i utviklede land og rundt 10 pst. i utviklingsland kunne jobbe hjemmefra 3 – 5 dager i uka fremover. Dette er 4 – 5 ganger nivået før pandemien.

Norske undersøkelser viser at mange virksomheter har tatt i bruk hjemmekontor (Deloitte, 2020), og at omleggingen til hjemmekontor har krevd en eller annen form for digitaliseringstiltak (Computas, 2020). Slike tiltak har blant annet dreid seg om utrulling av samhandlingsløsninger

for egne ansatte, utvikling av nye løsninger og tjenester, og opplæring av ansatte i bruk av ny teknologi og digitale verktøy.

Den økte bruken av hjemmekontor har redusert produksjonsfallet under krisen, frigjort reisetid og redusert belastningen, og sannsynligvis smitten, på offentlig transport og på arbeidsplasser. Det betyr imidlertid ikke at like stor utbredelse av hjemmekontor vil bli vurdert som lønnsomt på lang sikt.

Hvor utbredt arbeid fra andre steder enn en fast arbeidsplass blir etter pandemien, vil blant annet avhenge av hvordan arbeidstakerne vurderer denne måten å jobbe på, hvordan ledelsen ser på de nye utfordringene med fjernledelse, og hvorvidt rammebetingelser utenfor begges kontroll tilrettelegges for det. Det har vært flere undersøkelser om hvordan ansatte vurderer arbeid fra hjemmekontor, men disse vurderingene spriker, noe som kanskje avspeiler at hjemmekontor oppleves forskjellig fra person til person og fra virksomhet til virksomhet.

Virksomheter som er basert på personlig tjenesteyting – som bevertningssteder, overnatting, transport, pleie og omsorg – har begrensede muligheter for omlegging til digital tjenesteyting og har mistet mest omsetning under koronakrisen. Foretakene i disse sektorene kan ha store utfordringer med å legge om produksjonen slik at smitterisikoen reduseres, men det er også store forskjeller internt i sektorene. For eksempel har restauranter som har kunnet omstille seg til å kjøre ut mat basert på nettbestillinger, klart seg bedre enn restauranter som ikke har gjennomført slike endringer. Evnen til å legge om produksjon og distribusjon har vært viktig – ikke bare for de enkelte bedrifter – men også for å begrense det totale produksjons- og sysselsettingsfallet.

Virkninger for arbeidstakerne

Mange opplever det som en utfordring å etablere nye jobbrelasjoner eller videreutvikle etablerte relasjoner via videoteknologi, uten å ha kjennskap til personen på forhånd. Det er viktig for mange å møte hverandre ansikt til ansikt i et fysisk arbeidsmiljø. Arbeidsplassen er for mange en helt sentral sosial arena. Derfor må bruken av videokonferanser balanseres for å unngå at ansatte isoleres sosialt og at organisasjonen stagnerer. Samtidig er det nok generasjonsforskjeller i hvor fortrolig man er med å bytte fysisk med digital kontakt.

Utstrakt bruk av hjemmekontor og teknologi gjør det vanskeligere å skille mellom arbeidstid og privatliv. Det blir en større «gråson» i et hjem-

Boks 9.1 Offentlige digitaliseringstiltak

Da pandemien kom til Norge, ble det satt i gang en rekke tiltak i offentlig sektor for å levere på raskt endrede krav ved hjelp av allerede digitaliserte tjenesteplattformer, og for å digitalisere områder som ennå ikke var heldigitale.

Helsesektoren

Koronapandemien har ført til økt etterspørsel etter legetime på video, og etter at kompensasjonsordningen ble justert, økte også tilbudet. E-konsultasjoner har økt fra 3 pst. før pandemien, til over 40 pst. de første ukene etter 12. mars 2020. Etter hvert har en del pasienter kommet tilbake til legekantorene, men andelen e-konsultasjoner var i desember 2020 så høyt som 31 pst., ifølge Helsedirektoratets nettside om e-konsultasjoner hos fastlege.

Flere kommuner har tilbudt digital oppfølging hjemme til pasienter med covid-19 med god effekt. Pulsoksymeter – et apparat som kan festes på pasientens finger og sammen med en app måle oksygenmetningen i blodet – er et eksempel på slik teknologi. Bruk av pulsoksymeter har gjort at helsepersonell kan følge med på oksygenmetning og andre vitale mål uten å være nær pasienten.

Seks kommuner og kommunesamarbeid har deltatt i prosjektet «Digital hjemmeoppfølging av kronisk syke». Før pandemien testet kommunene ulike teknologier for digital oppfølging av pasienter med kroniske sykdommer som kols, hjertesykdom og diabetes. Prosjektet er en del av Nasjonalt velferdsteknologiprogram, et samarbeid mellom KS, Direktoratet for e-helse og Helsedirektoratet.

Pandemien har også avdekket konsekvenser av mangelfull digitalisering i helse- og omsorgssektoren, som for eksempel manglende systemer for innhenting, behandling og deling av pasientdata. Da koronaviruset kom i mars, måtte smitteskjemaer sendes med post. Fra mai ble det mulig å sende meldingene elektronisk, men håndteringen av meldingene er fortsatt ineffektiv. Den avbrutte satsingen på en digital app for smittesporing satte effektiviseringsprosessen tilbake. Rett før jul ble ny smittestopp-app klar for nedlastning og per 14. februar

hadde om lag 860 000 brukere lastet den ned. Planlegging, registrering og rapportering av vaksinasjon har også bydd på systemutfordringer. En sammenligning med land der digitalisering av helsevesenet er kommet lengre, som for eksempel Israel, Storbritannia og Island, gir grunn til å tro at tid og ressurser kunne vært spart, og viktig læring om virus og mottiltak kunne vært oppnådd raskere, med en moderne digital infrastruktur i helsesektoren.

Undervisning

Da koronapandemien brøt ut, måtte nærmest alle landets skoler stenge klasserommene over natten og legge om til fjernundervisning via Teams, Zoom og andre digitale møteplattformer.

Nav

Allerede 30. mars var en løsning for å søke forskudd på dagpenger på plass, og i løpet av den første uka ble det utbetalt om lag 1 mrd. kroner i forskudd. I tillegg er det utviklet ordninger for omsorgspenger for selvstendige næringsdrivende som ikke har mulighet til å jobbe fordi de må passe egne barn hjemme, en ordning for sykepenger fra dag fire for koronasykefravær for selvstendige næringsdrivende, og en ordning for å kompensere for sykelønn for de tre første dagene med koronarelatert sykefravær som normalt blir kompensert av arbeidsgiver. Denne raske og smidige omstillingen av tjenestetilbudet må ses i sammenheng med Navs satsing på høy egen digital produsentkompetanse og moderne arbeids- og utviklingsprosesser i andre halvdel av 2010-tallet.

Skatteetaten

Kompensasjonsordningen for næringslivet var et av de største tiltakene for å takle de økonomiske konsekvensene av koronautbruddet. Skatteetaten klarte sammen med Digitaliseringsdirektoratet, Bits og DNB å utvikle den kompliserte støtteordningen på tre uker. Også Skatteetaten har bygget opp høy digital produsentkompetanse internt i etaten. Altinn er etter alt å dømme en tjenesteplattform som ligger helt i verdenstoppen i sin klasse.

Boks 9.1 forts.

Domstolene

Som følge av koronapandemien måtte mellom 80 og 90 pst. av alle rettsmøter i Norge bli utsatt eller avlyst. For å forhindre lange køer har domstolene blant annet fått utvidete muligheter til å holde fjernmøter og avhør på telefon- eller videokonferanse. Parallelt arbeides det med et prosjekt for å fulldigitalisere rettsprosesser i domstolene.

Digitaliseringsdirektoratet

Digitaliseringsdirektoratet har, i samarbeid med private aktører, fått på plass en ny elektronisk ID – «MinID Passport». Dette var særlig viktig tidlig i pandemien for folk i utlandet som hadde rett på tjenester fra Nav, men som ikke hadde elektronisk ID. Ordningen er en midlertidig løsning,

men direktoratet vurderer hvordan den kan videreutvikles.

ID-porten var avgjørende for å få på plass nye digitale løsninger som kompensasjonsordningen for næringslivet. Kontakt- og reservasjonsregisteret gjorde det mulig for Helsevesenet, kommuner og andre offentlige virksomheter å sende ut viktig informasjon til innbyggerne. Til tross for sterk økning i trafikken fra mars og utover har fellesløsningene vært stabile og hatt høy oppetid.

I sum har pandemien avdekket betydelige positive effekter av gode og smidige digitale offentlige tjenester levert av sterke fagmiljøer, men også kostnadene og de tapte mulighetene forbundet med mangelfull digital infrastruktur og produsentkompetanse.

mekontormiljø når vi blander de to tradisjonelt atskilte områdene arbeid og hjem/privatliv. Det kan argumenteres for at hjemmekontor gjør oss mer effektive, men dette kan lett forveksles med at vi ikke skrur av arbeidet når vi har hjemmekontor. Dette kan på lang sikt tenkes å ha negative virkninger for helsen, f.eks. i form av utbrenthet.

Nøkkelen til god bruk av hjemmekontorløsning for den enkelte ansatte kan ligge i balansen mellom å jobbe hjemmefra og å jobbe sammen med kollegaer på en arbeidsplass. Det blir en viktig oppgave for arbeidsgiver å tilrettelegge for dette. Ulike arbeidsplasser har ulike utfordringer, og ulike ansatte har ulike behov. Noen ansatte vil kunne oppleve mindre stress, mindre sykdom, bedre psykisk helse og mindre støyplager ved å jobbe hjemme. Frivillighet kan være en viktig forutsetning for å oppnå økt trivsel og bedre produktivitet ved overgang til hjemmekontor. En artikkel (Bloom, Liang, Roberts, & Zhichun, 2015) viser til erfaringer fra et kinesisk eksperiment ved det kinesiske reisebyrået CTrip med 16 000 ansatte. Da CTrip ga alle ansatte anledning til å velge mellom hjemmekontor og jobbkontor, valgte over halvparten å arbeide hjemmefra, og produktivitetsoøkningen som følge av omleggingen ble anslått å være på 22 pst.

Økt bruk av hjemmekontor kan øke utfordringene med å koordinere arbeidsprosesser mellom ansatte, men i noen tilfeller øker også mulighe-

tene for koordinering. Vi ser for eksempel at selskaper med virksomhet i ulike tidssoner tilrettelegger for arbeid fra hjemmekontor for å koordinere i tid, gjerne organisert rundt ett eller flere nav. Dette kan føre til at Oslo, Bergen og Stavanger konkurrerer mot Kiev, Tel Aviv og Cape Town om svært høyt kvalifiserte jobber/arbeidsplasser og verdiskapningen knyttet til dem.

Arbeidstidsutvalget (NOU 2016: 1) leverte for fem år siden sin rapport, der det ble påpekt at utviklingen mot et stadig mer kunnskapsbasert arbeidsliv har gjort at mange arbeidstagere har betydelig selvstendighet i oppgaveutførelsen, og at arbeidet i mindre grad er bundet til sted og tid. Jobben kan ofte gjøres like godt hjemme og på hytta, og på kvelden like gjerne som på dagen. Problemet er at de norske arbeidstidsbestemmelsene ikke er tilpasset dagens teknologi, arbeidsliv og arbeidstagerbehov. Arbeidstid er regulert gjennom arbeidsmiljøloven, som er basert på arbeidervernloven fra 1936, som primært ble laget for å regulere arbeidstiden for industriansatte. I dag begrenser arbeidsmiljøloven en arbeidsform som utnytter den fleksibiliteten teknologien gir til å balansere jobb og familie, og til å arbeide slik enda flere har gjort under koronakrisen.

Flertallet i arbeidstidsutvalget foreslo en oppmyking i arbeidstidsreguleringen for å tilpasse den til dagens arbeidsliv. De foreslo at man måtte få dele opp arbeidet i flere økter hver dag, uten at

loven brytes, og kunne variere når vi arbeider. Vil man arbeide mye noen uker og lite andre uker, så burde det også være mulig.

Arbeidsmiljøloven setter også rammer for ergonomi og andre aspekter av arbeidsmiljø som erfaringene fra pandemien kan gi grunnlag for å vurdere nøyere.

Rambøll (2021) har kartlagt hvordan ansatte i flere titalls norske virksomheter har opplevd ti måneder med korona. I første del av pandemien var tilrettelegging av den fysiske og tekniske arbeidshverdagen viktig for å få til et godt og effektivt arbeid hjemmefra. Dette er fremdeles viktig, men kartleggingen viser at andre forhold nå i større grad skiller de som trives godt og dårligere. Økende stress, redusert trivsel og manglende balanse mellom jobb og fritid er noen av effektene av hjemmekontor. Medarbeidere under 40 år har dårligere fysiske rammer, som at de bor trangere. Spesielt de som samarbeider mye i jobben, er kritiske til hjemmekontor.

Samfunnsøkonomiske effektivitetsvirkninger

En amerikansk undersøkelse (Barrero, Bloom, & Davies, 2020) konkluderer med at bruken av hjemmekontor vil firedoble seg fra 5 pst. før pandemien til 20 pst. etter. Hvis arbeids- og reisemønsteret endres på varig basis, vil den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til offentlige infrastrukturprosjekter og offentlige (og private) kontorinvesteringer også bli varig endret. Mindre reising vil påvirke behovene for toppkapasitet i pendlersystemet. Om man blir vant til å ha mer fleksibel arbeidstart, kan det hende at man vil sørge for at skoler og arbeid ikke begynner likt for alle. Koronakrisen kan endre vurderingene av behovet for en rekke store vei- og jernbaneprosjekter som har det til felles at de skal øke transportkapasiteten inn mot byene. Vi kan kanskje redusere store veiutbygginger, utsette en tredje rullebane på Gardermoen, skalere ned behovet for offentlige kontorarbeidsplasser osv. Store, irreversible beslutninger for infrastrukturprosjekter som har marginal samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og som påvirkes negativt av økt hjemmearbeid, bør ikke fattes i en periode med stor usikkerhet om den langsiktige effekten av pandemien på arbeids- og reisemønsteret.

Statsbygg (2020) har etter forespørsel fra utvalget utført en sensitivitetsanalyse for lønnsomheten av det nye regjeringskvartalet og for statens samlede behov for leie av kontorlokaler under ulike antakelser for bruken av hjemmekontor. Gitt et aktivitetsbasert konsept med fritt setevalg og

underdekning på arbeidsplasser vil dekningsgraden kunne reduseres fra 75 til 71 pst. ved 5 pst. hjemmekontor, og til 60 pst. ved 20 pst. hjemmekontor. Dette vil gi redusert arealbehov for det samlede regjeringskvartalet. Hvis arealreduksjonen inkluderer hele det arbeidsrelaterede arealet på 17 kvm. per ansatt, vil man teoretisk kunne spare 4 000–17 000 kvadratmeter av det samlede planlagte kontorareal, 440–1 870 mill. kroner i investeringer (7–29 pst. eks., byggetrinn 1, 2–8 pst. totalt) og 175–750 mill. kroner i kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling. Gevinstene vil være lavere hvis konseptet er fast plass til alle, fordi man da ikke så lett vil kunne tilpasse arealene til fleksible arbeidsordninger.

Jernbanedirektoratet (2021), Nye Veier AS og Statens vegvesen har etter forespørsel fra utvalget og i innspill til ny NTP gjort sensitivitetsberegninger på noen utvalgte samferdselsprosjekter for å belyse konsekvenser av varige endringer i arbeids- og reisemønsteret i kjølvannet av pandemien. Beregningene er foretatt under forutsetning av at omfanget av arbeidsreiser reduseres med opptil 30 pst. sammenlignet med hovedalternativet. Beregningene indikerer forholdsvis store negative endringer i den potensielle lønnsomheten for de utvalgte prosjektene. Dersom man med større grad av sikkerhet kan anta at omfanget av arbeidsreiser vil bli redusert med 20–30 pst., bør noen av prosjektene sannsynligvis ikke gjennomføres, mens andre bør skaleres ned.

Redusert behov for reisevirksomhet i offentlig og privat sektor som følge av bedre bruk av videoteknologi vil kunne gi samfunnsøkonomiske besparelser. Besparelsene vil være knyttet til reduserte utgifter til flybilletter og annen transport, reduserte utgifter til kost og losji og reduserte tidskostnader (verdien av den sparte reisetiden). I tillegg vil det bli reduserte utslipp av klimagasser.

Samtidig er det også klimamessige utfordringer med den tiltagende digitaliseringen. Lagring og overføring av data krever store mengder energi, og en eksponensiell vekst i bruken av digitale tjenester har de seneste årene medført økt forbruk av elektrisitet. Analysene av forventet utvikling ser ut til å sprike. Uansett vil det være nødvendig å jobbe systematisk fremover med å redusere klimafotavtrykket. Det bør kreves konsekvensvurderinger ved nye utbyggingsprosjekter av f.eks. store datasentre. I tillegg til de direkte negative virkninger i form av økt elektrisitetsforbruk bør konsekvensvurderingene også omfatte forventede positive og negative virkninger som følge av digitalisering i andre sektorer, se også

diskusjonen i kapittel 8. Videre bør slike konsekvensutredninger omfatte muligheter for å redusere elektrisitetsforbruket, f.eks. i form av utnyttelse av spillvarme.

I Produktivitetskommisjonens første rapport ble det vist til at internasjonal forskning finner sterke sammenhenger mellom produktivitet og urbanisering (NOU 2015: 1 s. 126). Produktivitetsgevinstene skyldes fordelene ved at virksomhetene er lokalisert nær hverandre (agglomerasjonsfordeler), blant annet fordi det gir tettere koblinger mellom arbeidsgivere, arbeidstakere, kunder og leverandører. Etter hvert som digital jobbing blir mer vanlig, vil behovet for fysisk nærhet bli redusert. Den geografiske dimensjonen på arbeidsmarkedene øker. Dette kan påvirke bomønstre, noe som kan gi utfordringer på andre politikkområder. Skattesystemet er for eksempel ikke tilpasset at vi begynner å bruke mer av arbeidsåret på hytta.

Redusert behov for fysisk nærhet gjør at vi kan realisere fordelene med økt samvirke og rask spredning av kunnskap i større arbeidsmarkeder, samtidig som det blir mindre press på infrastruktur, både veier og kollektivtransport. I så fall gir det oss mulighet til å realisere agglomerasjonsfordelene samtidig som vi unngår mange av ulemper ved fortetning. På den andre siden skal vi ikke undervurdere betydningen av fysisk tilstedeværelse på arbeidsplassene. Dette kan være nødvendig for å etablere gode relasjoner med kolleger og ut fra hensynet til å være mest mulig tilgjengelig for å håndtere uforutsette hendelser.

Den digitale infrastrukturen

Norge hadde ved inngangen til 2020 en befolkning, et privat næringsliv og en offentlig sektor som var vant med å bruke digitale tjenester. Koronavirusbruddet førte til en svært kraftig vekst i trafikk over ekomnettene. Veksten i etterspørselen etter bruk av ulike digitale samhandlingstjenester var spesielt stor.

Nettene var godt dimensjonert i utgangspunktet og tålte økningen godt. Netteierne har også gjennomført mange tiltak for å øke kapasiteten i nettene, for å møte behovet fra den kraftige trafikkveksten. Det har ikke vært noen vesentlige hendelser av betydning i form av nett- eller tjenesteutfall som skyldes overbelastning av ekomnettene i tiden etter 12. mars 2020. De fleste som har jobbet mye fra hjemmekontor i hushold med flere samtidige brukere det siste året, vil likevel ha merket at perioder med stor nettbelastning har

vært preget av varierende kvalitet på nettforbindelsen.

Økt behov for høyhastighets bredbånd

Den økte digitaliseringen skaper muligheter – ikke minst i distriktene. Viktige distriktsnæringer kan få store effektiviseringsgevinster gjennom bruk av teknologi. Økt bruk av digitale løsninger for arbeid fra hjemmekontor gjør at mer av arbeidsprosessene i tjenesteproduksjonen kan flyttes over i den digitale infrastrukturen, noe som trekker i retning av et utvidet arbeidsmarked (NOU 2020: 15 s. 176). Vi kan se for oss en utvikling der det ikke blir like nødvendig å bo nær arbeidsplassen. I tillegg vil digitalisering av tjenester og produkter og økt bruk av netthandel utvide konsummulighetene.

Digitalisering i offentlig sektor har gitt bedre tilgang til tjenester der folk bor. Dette gjelder f.eks. skattemeldingen, søknader om studielån, byggesøknader og rapportering. Digitalisering og behov for effektivisering er samtidig sterke drivkrefter i utviklingen av regional statsforvaltning. At flere tjenester kan utføres på nett, har ført til redusert behov for fysiske kontorer og gitt reduksjon i statlig sysselsetting i distriktene de siste årene.

Kvaliteten i mobil- og bredbånd kan måles i båndbredde, responstid og stabilitet. Regjeringen hadde satt som mål at 90 pst. av alle husstander skal ha tilbud om bredbåndshastighet på 100 megabit per sekund (Mbit/s) innen utgangen av 2020. Dette målet ble nådd i 2020. Regjeringen har som langsiktig mål at alle husstander og næringsdrivende skal ha tilgang til bredbånd på 100 Mbit/s. De siste dekningsundersøkelsene viser sterk vekst i utbyggingen av bredbånd med svært høye hastigheter, men det er fortsatt et stykke igjen før dette målet er nådd. 250 000 husstander, hovedsakelig beliggende i spredt bebygde strøk, mangler høyhastighetsbredbånd på 100 Mbit/s.

EU-kommisjonen satte i 2016 som mål at alle europeiske husholdninger, både i spredtbygde og tettbygde områder, skal ha tilgang til minst 100 Mbit/s i 2025, med mulighet for oppgradering til gigabitkapasitet.² I 2016 satte den svenske regjeringen som mål at innen 2025 bør 98 pst. av befolkningen ha tilgang til bredbånd med minst 1 Gbit/s i 2025, resterende 1,9 pst. bør ha tilgang til minst 100 Mbit/s og 0,1 pst. bør ha tilgang til minst 30 Mbit/s. Tyskland har også 1 Gbit/s som landsdekkende mål for 2025.

² 1 Gbit/s (gigabit per sekund) = 1000 Mbit/s.

Boks 9.2 Utnyttelse av 5G

Utbygging av 5G-nettet vil være sentralt i det videre arbeidet med å utvikle elektroniske kommunikasjonsnett. 5G kan bygges slik at tilbyderne enkelt kan sette opp spesialtilpassede tjenester (virtuelle nett) for ulike formål. Dette kalles skivedelte nett. Den skivedelte oppbyggingen gjør at en kan tilby skreddersydde tjenester med garantert ytelse for blant annet kommunikasjon, styring og prosessovervåking. Dette vil åpne for helt nye bruksområder, for eksempel for nød- og beredskapsbrukere, private og offentlig virksomheter og i oppbygging av for eksempel «smarte» byer og industriområder. 5G-infrastruktur blir viktig for å utnytte potensialet i sensorteknologi og tingenes internett med kapasitet som en ikke kan få til med dagens teknologi.

Mobiloperatørene samarbeider med flere bransjer om å utnytte 5G til å styrke produktiviteten. I punkt 9.1 er det gitt eksempler på bruk av 5G i enkelte kystnæringer og i jordbruket. Andre eksempler:

- I entreprenørnæringen kan man anvende sensor- og mobilteknologi for å effektivisere administrasjonen av spesialverktøy og maskiner.
- Prosess- og produksjonsindustri blir i økende grad automatisert og robotisert. For å styre avanserte maskiner og sensorer trenger man svært sikre og robuste bedriftsinterne nett

- med lav forsinkelse og til dels høy lokal båndbredde. 5G-teknologi har egenskaper som gjør den til en ny basisteknologi for slike nett. 5G-frekvenser kan tildeles private aktører for bruk innen geografisk avgrensede områder.
- Det utvikles nå et autonomt skip (Yara Birkeland) som skal frakte gjødsel fra fabrikken på Herøya til utskipningsterminalene i Brevik og Larvik. Skipet skal erstatte en rekke vogntog som foretar samme transport i dag på en dårlig veistrekning. Yara Birkeland bruker 5G i kommunikasjon mellom skip og havn og inngår i et prosjekt som bruker 5G i hele logistikkjeden ved Herøya.
- Det er store forventninger til mobilbasert velferdsteknologi. Gevinsten ved f.eks. å kunne sørge for at eldre mennesker på en trygg og god måte kan bo lenger hjemme før de trenger plass på en institusjon, er stor. Dette feltet er nå i sterk utvikling, og det vil etter hvert komme sensorbaserte tjenester som benytter 5G-nettet for sikker og rask kommunikasjon mellom pasient og institusjon eller sykehus, samt blant annet utrykningsfartøy.
- Nød- og beredskapssetater vil ta i bruk nye kommunikasjonsløsninger basert på de offentlige 5G-nettene, noe som vil gi sikrere og mer robust samband, mer avanserte tjenester og helt nye muligheter for datakommunikasjon enn man har i dag.

Med fiberbredbånd kan man i dag få hastigheter helt opp i 1 Gbit/s. Det samme gjelder 5G, som i mange sammenhenger kan konkurrere kostnadmessig med fiberbredbånd. Teknologien for 5G fordrer basestasjoner med fibertilknytning som må plasseres tettere enn dagens 4G-master. I praksis betyr dette at utbygging av 5G er avhengig av videre utbygging av fiber.

Utbygging av bredbåndsnettene

Nettverksnæringer som kraftnett, jernbane, flyplasser og veier har store faste kostnader ved utbygging av infrastruktur. Eventuell parallell dekning av infrastrukturene, f.eks. parallelle kraftkabler fra ulike leverandører, har begrenset verdi,

men utløser fulle kostnader. Slik utbygging vil i utgangspunktet være samfunnsøkonomisk ineffektivt.

I Norge har nettverksnæringene derfor i stor grad vært offentlig eid og/eller omfattende regulert. Det offentlige eierskapet og reguleringene har gjort det mulig å motvirke at eieren utnytter sin markedsmakt for å oppnå en urimelig profitt, men kan skape andre effektivitetsutfordringer.

Bredbåndsnettene skiller seg fra andre nettverksnæringer ved å være privat eid og ved at utbygging av nettene er bestemt ut fra hva som er privatøkonomisk lønnsomt. Det norske markedet for elektronisk kommunikasjon (ekom) ble gradvis deregulert fra slutten av 1980-tallet til begynnelsen av 2000-tallet. Dereguleringen var ledd i en

rekke markedsreformer på 1990- og tidlig 2000-tallet. Reformene bidro til sterk produktivitetsvekst, også utover 2000-tallet. Eneretter ble avvirket og de regulatoriske rammene er tilrettelagt for utvikling av konkurranse både på nett- og tjenestesisden.

Veier og jernbane blir hovedsakelig finansiert direkte over statsbudsjettet, og det offentlige står også ansvarlig for utbygging av vei- og banenetene. På andre områder har myndighetene valgt å finansiere utbygging av infrastruktur gjennom regulerte avgifter; for eksempel finansieres lufthavner delvis med lufthavnavgifter, mens kraftnettet finansieres gjennom nettleie. I utbygging av bredbåndsnettene er det derimot lagt opp til at private aktører skal ha ansvaret for å gjennomføre investeringer i utbygging av mobil- og fibernett. Finansieringen av bredbåndsnettene skjer dermed gjennom brukerbetaling til de private aktørene fremfor finansiering gjennom skatt eller regulert brukerbetaling.

Norge har god erfaring med en markedsbasert utbygging av mobil og bredbånd. De aller fleste husstander og virksomheter har et tilbud om bredbånd med god kapasitet. De siste dekningsundersøkelsene viser samtidig sterk vekst i utbyggingen av bredbånd med svært høye hastigheter. Myndighetenes viktigste virkemiddel for å legge til rette for effektiv utbygging er rask tildeling av frekvensressurser og god regulering som støtter opp under konkurranse.

Stadig mer av det vi gjør, er avhengig av rask og stabil tilgang til internett. Fravær av høyhastighets bredbånd i enkelte spredtbygde strøk kan gjøre det mindre attraktivt å bo slike steder (NOU 2020: 15 s. 173). Dekning, oppetid og tilstrekkelig ytelse i grunnleggende tjenester er viktig for flere av samfunnets kritiske funksjoner og kan gjøre det nødvendig at staten iverksetter tiltak på ikke-kommersiell basis. Myndighetene har subsidiert utbyggingen i spredt bebygde strøk. Siden 2014 er det tildelt omtrent 1,3 mrd. kroner i tilskudd til utbygging av bredbånd i områder der det ikke er lønnsomt å bygge for de kommersielle utbyggerne. En risiko med dette er at det offentlige finansierer utbygging som selskapene uansett ville ha gjennomført. I Trøndelag har NTE lansert en dugnadsmodell hvor det offentlige, NTE og kunden går sammen i et spleiselag for å få fiber til områder der det koster mye å bygge ut.

Industrien har fremmet synspunkter om at en andel av frekvensene i 3,6 GHz-båndet bør reserveres for industriell bruk. Store land i Europa har ikke samme tilnærming til industrielle anvendelser i 5G-bånd. Italia, Tyskland, Frankrike og Stor-

britannia håndterer eksempelvis ikke dette likt. Noen avsetter spektrum til industriell bruk, andre gjør det ikke. Noen regulerer utleie (fra tilbydere som innehar rettigheter) av spektrum til industrien, andre oppfordrer kun til utleie av spektrum til industrien.

Norsk industri er avhengig av en internasjonal leverandørindustri for løsninger innen instrumentering, konnektivitet og automatisering. Det er viktig at norsk industri får benytte teknologi på minste like gode vilkår som industri i land vi konkurrerer med. Det bør derfor legges til rette for at industrien kan utnytte 5G-teknologi i 3,6 GHz-båndet og andre egnede bånd på kommersielle og tekniske vilkår som er tilpasset industriformål, herunder forskning og utvikling på innovative løsninger og tjenester og ordninger som sikrer tilgang for oppstartsbedrifter.

Forvaltning av frekvensressursene

Det norske mobil- og bredbåndsmarkedet er organisert slik at kommersielle utbyggere etablerer parallell infrastruktur. Dette fører til stor etterspørsel etter frekvenser fra de private aktørene, og etterspørselen overstiger i mange tilfeller tilgangen på ledige frekvenser. Eksempelvis krever en del tjenester en viss mengde sammenhengende båndbredde (spektrum), og det samme gjelder visse teknikker i utbyggingen av nettverkene. Kapasiteten i nettverket øker også med større båndbredde, og store sammenhengende bånd er derfor attraktive. Spektrum blir da en begrenset ressurs, og det kan gi den som kontrollerer det – staten – en særskilt høy avkastning, såkalt grunnrente.

Utbygging og drift av mobilnett krever tilgang på frekvenser. Frekvenser kan ikke tas i bruk i Norge uten at Nkom eller Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt tillatelse til dette. Det har lenge vært et grunnprinsipp i norsk frekvensforvaltning at tilgangen til frekvenser er markedsbasert og teknologinøytral, og at frekvenser tildeles ved auksjon dersom etterspørselen overstiger tilgjengelige ressurser. Auksjonene har hatt som formål å bidra til konkurranse om nettdrift og tilknyttede mobiltjenester, samtidig som myndighetene tar del i grunnrenten gjennom inntekter fra auksjonene.

Det har ved en rekke frekvensauksjoner blitt stilt generelle dekningskrav. Dekningskrav medfører at det offentlige gir avkall på en del av grunnrenten for å sikre utbygging på områder som det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt å bygge ut. I Norge har det vært mest vanlig å stille

krav om at vinnere av spektrum i auksjonen forplikter seg til å dekke en spesifisert andel av befolkningen (befolkningsdekningskrav). Det settes en frist for når kravet skal være innfridd, normalt noen år frem i tid fra ressursen er gjort tilgjengelig.

Ved mange av auksjonene har auksjonsprovenyet vært innhentet «up front». Dette medfører en risiko for utbyggerne som kan ha redusert antall deltagere i auksjonen. Et alternativ er å la auksjonsprovenyet bli betalt som avdrag over en gitt periode, med eller uten rentebelastning. Formålet med en slik ordning vil være å hjelpe selskaper med likviditetsproblemer, noe som spesielt kan gjelde nye aktører som utfordrer de etablerte.

Februar 2021 presenterte regjeringen ramme for auksjoneringen av frekvenser i 2,6 GHz og 3,6 GHz-båndene. Tildelingen blir innrettet med en rabatt på inntil 560 mill. kroner for auksjonsvinneren som vil drive frem utbygging i distriktene. I tillegg skal det sikres at innehavere i 3,6 GHz-båndet imøtekommer industriens behov for 5G-løsninger ved å stille vilkår i tillatelsene.

Trender som påvirker næringslivet

Digitale teknologier, ofte i kombinasjon med andre muliggjørende teknologier, bringer med seg nye muligheter for jobb- og verdiskaping, men fører også til utfordringer for eksisterende næringer og samfunnsstrukturer.

Økt netthandel

Varehandelen er en av næringene som har blitt særlig hardt rammet av tiltakene mot covid-19. Store deler av næringen har fått et betydelig bortfall av inntekter. Konsekvensene av dette har vært at mange butikker har stengt ned og måttet gå til permittering av ansatte. Samtidig har ikke konsekvensene av tiltakene vært udelt negative for handelsnæringen. Mens deler av handelsnæringen har opplevd et betydelig inntektsbortfall, likviditetsproblemer og permittering av ansatte, har andre deler av næringen opplevd økt aktivitet. Ifølge SSB økte omsetningsvolumet i detaljhandelen med 7,7 pst. fra 2019 til 2020, justert for virkedager og bevegelige helligdager. Det var økningen i dagligvarehandelen som ga det største bidraget til den totale veksten i 2020. Denne næringen står for en stor del av den samlede omsetningen i detaljhandelen og hadde en volumvekst på 11,9 pst. fra 2019 til 2020.

Målt i prosent var det imidlertid netthandelen som hadde den klart største økningen fra 2019 til

2020 med en vekst på 28,4 pst. Økt netthandel har vært en trend over flere år. Andelen av den totale detaljhandelen utenom motorvogner har økt fra 3,9 pst. i 2015 til 5,6 pst. i 2019. En fremskriving basert på denne trenden skulle tilsi en andel på 5,9 pst. i 2020, mens den faktiske nettandelen i 2020 var på 6,5 pst. Ifølge en nylig utgitt McKinsey-rapport (McKinsey, 2021) var veksten i netthandelen på verdensbasis 2 – 5 ganger raskere i 2020 enn før pandemien, en trend som trolig vil fortsette også etter pandemien. Denne trenden vil ifølge rapporten skape omveltninger innenfor reiseliv og fritid og påskynde nedgangen av lavinntektsjobber innenfor disse sektorene.

Plattformøkonomien får økt betydning

På enkelte områder foregår mye av handelen gjennom store formidlere – såkalte netthandelsplattformer – som Hotels.com, Uber, Amazon.com, Finn.no med flere. Slike plattformer legger til rette for at kjøpere og selgere kan handle med hverandre.

Netthandelsplattformer kan gi store økonomiske fordeler og muligheter. Kundene kan lettere sette seg inn i de ulike tilbudene og vilkårene for disse. Tilbyderne vil lettere kunne etablere seg i markedet. Dette gir økt konkurranse og stimulerer til økt effektivitet. Samtidig tar plattformene en andel av omsetningen som betaling, og i noen tilfeller legger de også begrensninger på leverandørens mulighet for å selge tjenester direkte til sine kunder uten å gå via plattformen.

Det siste tiåret har også digitale tjenesteplattformer tatt betydelige andeler av IKT-markedet, og de fleste nye tjenester, herunder netthandelsplattformer, utvikles og produseres på slike. Amazon Web Services, Microsoft Azure, Google Cloud og Alibaba er de ledende aktørene og omtales gjerne som «hyperscalers». Kollektivt har disse fire aktørene en andel på mellom 80 og 90 pst. av det globale markedet for infrastruktur-skytjenester («IaaS»).

Den raske utbredelsen av plattformsselskaper har gitt økt konkurranse og økt produktivitet, men også veltet om på tradisjonelle næringer og forretningsmodeller. NHO har beskrevet dagens digitale omveltning som en trippel disrupsjon (NHO, 2018), hvorav plattformøkonomien er den ene.³ Disruptive plattformer er et begrep som betegner den utfordringen plattformsselskaper representerer for etablerte tilbydere. Begrepet

³ De andre to er den datadrevne innovasjonsøkonomien og nettverksøkonomien.

forbindes også med utfordringene disse nye aktørene utgjør for eksisterende lovverk. Et eksempel på dette er Uber som har utfordret den etablerte taxi-næringen, samtidig som selskapets organisering har utfordret bestemmelser i arbeidsmiljøloven. Et annet eksempel er Googles forhold til åndsverksloven og personopplysningsloven.

Mye av suksessen til plattformene kan tilskrives store nettverksgevinster. Slike effekter oppstår når nytten en bruker har av et produkt, er knyttet opp mot hvor mange andre brukere som benytter det samme produktet. Store nettverkseffekter kan føre til en «vinneren tar alt»-effekt, der kundene samler seg om ett eller noen få selskaper. Dette har også sammenheng med at det ofte er stordriftsfordeler ved digitale tjenester: Merkostnaden ved å betjene en ny kunde er svært liten dersom tjenesten først er ferdig utviklet. Resultatet har blitt store plattformsselskaper som det er vanskelig å utfordre for konkurrentene.

Fordi plattformene stort sett opererer uavhengig av geografi, behøver de ikke være etablert i de landene der de selger sine varer eller tjenester. Retten til å skattlegge selskaper bygger i dag på hvor selskapet har fysisk tilstedeværelse, i form av forretningslokaler, produksjonsutstyr, ansatte og lignende. Kombinasjonen av globalisering og digitalisering har gitt oss forretningsmodeller som ikke nødvendigvis passer inn i disse etablerte modellene, og som gjør det vanskeligere å skattlegge grensekryssende økonomisk aktivitet. Samtidig ligger det i digitaliseringen et potensial for en mer effektiv sporing av pengestrømmer.

I perioden 2013 til 2015 gjennomførte OECD og G20 landene et felles prosjekt (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS-prosjektet). Bakgrunnen var at multinasjonale foretak gjennom skatteplanlegging kan utnytte svakheter i nasjonalt og internasjonalt regelverk, blant annet til å flytte skattbart overskudd fra konsernselskap i land med høy skattesats til konsernselskap i land med lav eller ingen beskatning. Overskuddsflytting kan over tid gjøre det vanskelig å opprettholde skatteinntekter og medføre en negativ konkurranse situasjon for nasjonale aktører. Denne type aktivitet er kjent fra flere næringer, og er ikke utelukkende knyttet til digitalisering. Gjennom BEPS-prosjektet ble det oppnådd enighet om en rekke tiltak mot overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlag.

OECD/G20s Inclusive Framework, et samarbeidsorgan som nesten teller 140 land og hvor Norge deltar, arbeider nå med å finne en global felles løsning for mer effektiv og rettferdig skattlegging i en stadig mer digitalisert økonomi.

Enkelte av de store plattformenes sammenstilling og bruk av personopplysninger, skaper utfordringer for personvernet. Forbrukere tilbys billige eller gratis tjenester og produkter, men gir samtidig fra seg personopplysninger som selskapet kan ha inntekter på å utnytte. Ofte er det ikke tydelig for forbrukerne hva opplysningene brukes til. Innenfor EØS er dette ganske strengt regulert, men i for eksempel USA er handel med personopplysninger lovlig og utbredt.

Det er vanskelig for enkeltstående land å løse disse problemene gjennom unilaterale tiltak, selv om det også finnes unntak. Australias inngrep om prising av lenker til innhold fra nyhetsmedier har nylig presset frem endringer i store internasjonale aktørers opptreden. Et lite land som Norge bør imidlertid fortsette å alliere seg med EU-land og være en aktiv pådriver for internasjonale spor. Der viktige prinsippaker kommer til overflaten innen landets grenser, kan Norge ta en lederrolle. Det er viktig fortsatt å støtte opp om OECDs arbeid med beskatningsmodeller for globale selskaper, inkludert de store plattformsselskapene, samtidig som vi har et våkent og kritisk øye på konkrete konkurranseskjevheter og markedssvikter som påvirker norske forbrukere og bedrifter.

En datadrevet økonomi

Dataøkonomien handler om å utnytte verdiene som ligger i de store digitale datakildene, og å hente ut de kommersielle gevinstene og effektene for samfunnet på en best mulig måte. Ved å benytte teknologier som kunstig intelligens, maskinlæring og stordataanalyser kan disse dataene gi viktige innsikter, og skape grunnlag for helt nye tjenester. Dette krever imidlertid at man har tilgang til nok data av god kvalitet.

I en rapport fra Menon Economics (2020) anslås det at norsk dataøkonomi representerer en årlig verdiskaping tilsvarende 150 mrd. kroner og en sysselsetting på hundre tusen arbeidsplasser i 2020. Det antas videre at disse tallene vil doubles frem til 2030, gitt at de riktige forutsetningene er til stede. I sin datastrategi fra 2020 (European Commission, 2020) omtaler EU data som livsnerven i fremtidens økonomiske utvikling:

Data is the lifeblood of economic development: it is the basis for many new products and services, driving productivity and resource efficiency gains across all sectors of the economy, allowing for more personalised products and services and enabling better policy making and upgrading government services.

OECD (2015) viser til studier som anslår at bedrifter som klarer å dra nytte av datadrevet innovasjon, har 5–10 pst. høyere produktivitetsvekst enn andre. Få næringer har imidlertid klart å utnytte potensialet i datadrevet innovasjon til fulle. Det skyldes blant annet barrierer mot å ta i bruk teknologi, spesielt for mindre bedrifter.

Ekspertgruppen (2020) som utarbeidet en rapport om datadeling i næringslivet, fremholdt at for de fleste virksomheter vil det å bli god til å utnytte egne data være den viktigste muliggjøreren for å skape verdier og en forutsetning for å kunne nyttiggjøre seg andres data. Norske aktører besitter store mengder verdifulle data, og norsk næringsliv vil være tjent med å finne frem til delingsordninger som utnytter vesentlig mer av dette potensialet enn det som skjer i dag. Det gjelder ikke minst at dataene tas i bruk for å utvikle maskinlæring og bidra til automatisering.

Ekspertgruppen peker i sin rapport på flere hovedutfordringer og kommer med forslag til tiltak for å møte disse:

- Det mangler generalist- og spesialistkompetanse innen områder som er viktige for datadeling, slik som IKT-spesialister, spesialister i datavitenskap, og eksperter i skjæringsfeltet mellom jus og IKT:

Det bør satses på utdanning, kombinert med å samle næringsliv og akademia rundt større forskningssentersamarbeid. Det bør etableres forskningssentre knyttet til arbeidet med å utnytte datasett av spesiell samfunnsmessig interesse.

- Det er manglende tillit mellom aktørene, og bedrifter er derfor redde for at deling av data skal svekke egen posisjon i markedet:

Gjennom en kombinasjon av god datadelingsarkitektur og gode standardavtaler kan det etableres mekanismer som gjør at aktørene i stor grad kan beskytte sine rettigheter.

- Bedriftene opplever manglende handlingsrom innen regelverket, fordi de er redde for å bryte et vanskelig og uoversiktlig lovverk:

Det trengs veiledningsorganer som kan hjelpe aktørene til å forstå sitt handlingsrom, særlig knyttet til konkurransereglene, personvernreglene og reglene om ulovlig statsstøtte. Norge må støtte opp om og bidra til EUs arbeid for å skape bedre konkurransemuligheter for mindre aktører i kampen mot de store multinasjonale tech-gigantene.

- Det er mangel på kapital for oppstartsselskaper:

Det private økosystemet rundt oppstartsselskaper i Norge er ikke sterkt nok, og det anbefales derfor et sterkere offentlig engasjement.

Datadreven økonomi kan bidra til nødvendig omstilling til grønnere løsninger. Ny teknologi i form av sensorer, 5G og tingenes internett, stordataanalyse og kunstig intelligens gir grunnlag for nye smarte løsninger innenfor bygg, energi, mobilitet, helse og vann- og renovasjon.

Å gi tilgang til offentlige data betyr at næringsliv, forskere, sivilsamfunn og offentlig sektor kan nyttiggjøre seg informasjon som offentlig sektor forvalter – for verdiskaping, økt effektivitet og økt åpenhet og transparens.

Personopplysningsloven stiller strenge krav til utforming av samtykke- og personvernerklæringer. Personvernvilkår må være tydelig adskilt andre brukervilkår, og informasjonen skal gis på et klart, enkelt og forståelig språk. I praksis kan det likevel være krevende å utforme erklæringer som er forståelig for folk flest, og som samtidig oppfyller de innholdsmessige kravene. Erklæringene er ofte lange, kompliserte og detaljerte og fulle av juridiske og tekniske begreper. Et eksempel er Datatilsynet som nylig har varslet et gebyr til datingselskapet Grindr for utlevering av brukernes personopplysninger uten samtykke.

Personopplysningsloven kan være krevende for mindre aktører. For oppstartsselskaper og små og mellomstore bedrifter kan utgifter til den juridiske kompetansen som er påkrevet for å sikre at regelverket etterlevs, bli relativt høy. Andre opplever et manglende handlingsrom innenfor personvernregelverket. Dette kan være til hinder for innovasjon samt utvikling og implementering av kunstig intelligens.

En regulatorisk sandkasse er et sikkert testmiljø for virksomheter som vil eksperimentere med nye, produkter, teknologier og tjenester under oppfølging av myndighetene. På denne måten vil virksomhetene få økt forståelse for de regulatoriske kravene som stilles, og myndighetene vil kunne få økt forståelse for nye teknologiske løsninger slik at risiko og problemstillinger lettere vil kunne identifiseres.

Datatilsynet har opprettet en sandkasse for utvikling av gode løsninger for kunstig intelligens basert på personopplysninger. Dette er ikke en vanlig sandkasse i betydningen et testmiljø som er åpent for alle. I mars 2021 fikk fire prosjekter anledning til å delta. De utvalgte prosjektene var både modne og umodne og virksomhetene både veletablerte og små oppstartsselskaper. At bare fire av 25 søkere ble valgt ut, innebærer samtidig at flere lovende prosjekter ikke fikk slippe til.

Utvalget konstaterer at det er behov for økt tilgjengelighet til regulatoriske sandkasser. Dette vil gi muligheter for eksperimentering utover det

som normalt ville vært tillatt i henhold til gjeldende praksis utenfor sandkassen. Nytteverdien ved kunstig intelligens og stordatabaserte tjenester vil ofte ikke være åpenbar før etter at nye modeller og algoritmer er implementert og finjustert. Hensynet til personvern må veies mot det potensielle behovet for å koble ulike typer data sett, og gevinstene ved dette. Da er det viktig å legge til rette for at flere slike prosjekter kan bli testet ut i en slik sandkasse.

Erfaringene fra utviklingen av den første Smittestopp-appen i pandemiens tidlige fase viser at det er viktig med en åpen debatt om avveininger mellom prinsipielle holdninger til personvern, når det gjelder samfunnsnytte og hensynet til helse og liv i en krevende smittevernsituasjon. De fleste forbrukere leverer på løpende basis mer person-sensitive data til aktører som Facebook, Google og andre plattformsselskaper enn datatilfanget i Smittestopp I.

Bruk av skytjenester

Det har vært mye usikkerhet om handlingsrommet for å ta i bruk skytjenester. Dette skyldes dels regulatoriske forhold. I dag gjør begrensninger i arkivloven og bokføringsregelverket det krevende å velge skytjenester med lagring utenfor Norge, særlig for offentlige virksomheter. Mange virksomheter er også usikre på hvordan de skal forholde seg til personvernregelverket, ikke minst når det gjelder bruk av skytjenester fra USA. EUs ordninger for lovlig overføring av personopplysninger, som «Safe Harbour» og «EU-US Privacy Shield», blir stadig utfordret juridisk, senest gjennom den såkalte Schrems II i EU-domstolen i 2020.

Det er regjeringens politikk at virksomhetene i størst mulig grad skal ta i bruk skytjenester der dette er mulig. Dette er nedfelt i digitaliseringsrundskrivet, som sendes ut årlig til alle statlige virksomheter. Virksomheter som etablerer nye eller oppgraderer eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester, eller som endrer eller fornyer avtaler knyttet til drift, skal vurdere skytjenester. Utførselsforbudet i arkivlovens § 9b skaper imidlertid utfordringer for alle arkivpliktige virksomheter som ønsker å anskaffe kontorstøtte, fagsystemer e.l. i skyen

Skytjenester er etter hvert blitt den nye standardmåten å levere programvarebaserte tjenester på. Mange fagsystemer er derfor i liten grad blitt videreutviklet de siste årene, i påvente av endringer i arkivloven. Leverandører som har våget å lage nye tjenester levert fra skyen, har

opplevd problemer med å få solgt dem til kommunene, fordi kommunene er usikre på om den aktuelle løsningen er omfattet av arkivloven og derfor ikke kan være lagret i en skytjeneste utenfor Norge. Ofte kan man risikere å ha systemer på teknologiplattformer som leverandøren ikke lenger støtter, for eksempel med jevnlig sikkerhetsoppdateringer, med de utfordringene dette kan gi for informasjonssikkerheten.

Tilsvarende stiller bokføringsregelverket, både for privat og offentlig sektor, krav om at bokføringsdata skal oppbevares i Norge eller Norden. Bakgrunnen for oppbevaringskravet er at skattemyndighetene skal kunne ta beslag i regnskapsdata ved behov, samt hensynet til effektiv norsk politietterforskning. Kravet om lagring i Norge begrenser bedrifters mulighet til å bruke skytjenester for økonomisystem eller kassasystem, og kommuners mulighet for å anskaffe regnskapsystemer som skytjeneste. Både enkeltbedrifter og næringsorganisasjoner har påpekt disse problemene for myndighetene og tatt til orde for at bokføringsregelverket i stedet burde stille krav om at regnskapene skal *være tilgjengelige* fra Norge. Danmark endret i 2015 sin regnskapslov fra å stille krav om lagring i Danmark til å stille krav om at regnskapene skal være tilgjengelige fra Danmark.

EU innførte i 2018 en forordning for fri flyt av andre opplysninger enn personopplysninger. Forordningen setter begrensninger på medlemslandenes mulighet til å stille såkalt grunnløse lokaliseringsskrav – det vil si krav om at data må lagres lokalt, uten at det kan begrunnes med hensyn til offentlig sikkerhet. Sammen med GDPR⁴ skal forordningen sikre fri flyt av alle data i hele EØS-området. Forordningen er vurdert som EØS-relevant, men er ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen.

Digital kompetanse

Koronakrisen har vist betydningen av å ta i bruk ny teknologi. Generelt har Norge en høy digital kompetanse i befolkningen, men det er mange som av ulike grunner ikke får tatt del i den digitale utviklingen. En av hovedprioriteringene i IKT-politikken er digital kompetanse og deltakelse. Digital kompetanse skal, fra grunnopplæringen og gjennom alle faser i livet, styrkes for å sikre deltakelse og tillit til digitale løsninger.

Produktivitetskommissjonen uttalte i sin første rapport (NOU 2015: 1 s. 115) at for et lite land som Norge er teknologiadopsjon fra utlandet særlig

⁴ General Data Protection Regulation

viktig for produktivitetsvekst, fordi nesten all ny teknologi utvikles i utlandet. Et lands evne til å utnytte teknologi som er utviklet i utlandet – landets absorpsjonskapasitet – bestemmes i stor grad av den samlede kunnskapskapitalen, som igjen påvirkes av utdannings- og forskningssystemet.

Spesialisert IKT-kompetanse er utdanning innen IKT på bachelornivå eller høyere. Det omfatter flere ulike utdanningstyper, som informatikere, ingeniører/sivilingeniører samt andre utdanninger og fagområder hvor IKT utgjør en viktig komponent, slik som helseinformatikk eller forvaltningsinformatikk. Kompetansebehovsutvalget påpekte i sin tredje rapport (NOU 2020: 2) at det er særlig mangel på kvalifisert arbeidskraft innen helse, bygg og IKT. På høyere utdanningsnivåer er manglene størst for sykepleiere og IKT-utviklere. Eksportbasert næringsutvikling basert på digitalisering krever spesialistkompetanse.

Ifølge en rapport utarbeidet for Abelia og seks andre arbeidslivs- og interesseorganisasjoner (Samfunnsøkonomisk analyse, 2021) er det behov for 40 000 flere sysselsatte med IKT-utdanning i 2030. Etterspørselen øker i alle næringer. I 2030 vil norsk økonomi sysselsette 100 000 med IKT-utdanning, tilsvarende en vekst på 66 pst. Etterspørselen øker særlig for sysselsatte med lengre IKT-utdanning. Det er en risiko for at tilbudet av IKT-kompetanse i arbeidsmarkedet blir for lite. Utdanningskapasiteten vil flate ut uten fortsatte satsinger på IKT-studieplasser. Det er fare for at internasjonale IKT-studenter ved norske studier ikke blir i Norge etter fullført utdanning. Ungdomskullene blir mindre. Det er ikke opplagt at norske bedrifter evner å rekruttere IKT-kompetanse fra utlandet, siden de fleste europeiske land har udekket kompetansebehov innen IKT.

Universitetene og høyskolene har stor grad av autonomi. De har ansvar for å følge opp de nasjonale sektormålene for universitets- og høyskolesektoren, der ett av målene er god tilgang til utdanning. Institusjonene har ansvar for å dimensjonere studietilbudene. Regjeringen kan på ulike måter gi signaler om hvilke områder den ønsker at institusjonene skal prioritere, for eksempel ved å tildele midler til studieplasser øremerket visse fagområder, som sykepleie eller IKT-sikkerhet. Siden 2015 har regjeringen særlig prioritert IKT-relaterte utdanninger. Økte bevilgninger til slike utdanninger gir rom for at nesten 1 600 flere studenter kan tas opp til IKT-studier hvert år. Disse kandidatene begynner nå å bli ferdig utdannede og går inn i arbeidsmarkedet.

For å møte en antatt etterspørsel etter studie-plasser fra høsten 2020 som følge av korona ble det gitt finansiering til 4 000 nye studieplasser ved universiteter og høyskoler høsten 2020. 1 500 av plassene ble fordelt til matematisk-naturvitenskapelige fag med vekt på informatikk og teknologi.

Innen et viktig satsingsområde, kunstig intelligens, har Norge de siste årene hatt en økning både i uteksaminerte kandidater og nye studie-plasser. Fra 2018 har vi sett at stadig flere utdanningsinstitusjoner oppretter egne studieprogrammer i KI, både på bachelor- og masternivå. De som allerede har slike programmer, øker antallet studieplasser. Fra 2020 er det planlagt mer enn 350 nye, dedikerte studieplasser for KI, robotikk og datavitenskap.

Kompetanselovutvalget skriver i sin tredje rapport (NOU 2020: 2) at mangelen på utviklere og analytikere innen IKT kan henge sammen med konjunkturutviklingen og regionale variasjoner i jobbmulighetene. Det er likevel liten tvil om at det vil bli økende behov for IKT-kompetanse i årene fremover. Utvalget skriver videre at andelen statlige virksomheter som har hatt vanskeligheter med å rekruttere IKT-spesialister, har økt fra 38 til 73 pst. fra 2016 til 2019. Etterspørselen etter IKT-spesialisert kompetanse er større i store virksomheter enn i små. Samtidig er det blant de minste virksomhetene det har vært en sterkest økning i rekrutteringsproblemenene.

Det har gjennom flere år vært rapportert fra næringslivet om mangel på kvalifisert arbeidskraft innen IKT. Kandidatundersøkelsen til NIFU (2020) har vist at det, i forhold til gjennomsnittet for masterkandidater, er en høyere andel IKT-kandidater innen naturvitenskap og teknologi som er uten jobb 6 måneder etter at de er ferdige med utdanningen. Kunnskapsdepartementet har gitt NIFU i oppdrag å se nærmere på dette, og de har i sin undersøkelse blant annet observert at det er mye lavere andel IKT-kandidater uten jobb i Osloområdet enn andre steder i landet. For masterkandidater i andre fag ser man ikke en slik geografisk forskjell. IKT-kandidatene har sjeldnere praksis i studietiden enn andre masterkandidater. Kandidater med praksis er i større grad i jobb etter endt studium. Arbeidsgivere som rekrutterer IKT-kandidater, legger i større grad enn andre vekt på utdanningssted og karakterer samt erfaring og spisskompetanse på spesifikke områder. Samtidig tilbyr mange av dem i liten grad selv praksis til studenter.

Selv om det er en relativt stor andel kandidater som ikke er i jobb 6 måneder etter endt utdanning, er det svært få som er arbeidsledige 2–3 år

etter endt utdanning. Det er også svært få – mye færre enn for andre masterutdanninger – som oppgir å ha irrelevant arbeid. Dette kan tyde på at kandidater innen tekniske fag har mer «is i magen» når det gjelder å få riktig jobb, fordi de i større grad enn andre føler seg trygge på å få en relevant og spennende jobb etter hvert.

Fordi tilbudet av IKT-kandidater ofte ikke er tilstrekkelig, ønsker flere norske selskaper å rekruttere denne kompetansen utenfra. For arbeidstakere fra EØS-området er dette uproblematisk. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU/EØS kan vanligvis ikke begynne å arbeide før de har fått en oppholdstillatelse. De kan likevel begynne å arbeide hvis de har fått en bekreftelse fra politiet på at de kan jobbe (tidlig arbeidsstart). En slik bekreftelse krever at arbeidsgiver i Norge har levert søknad om oppholdstillatelse for faglært arbeidstaker, med alle nødvendig vedlegg. Arbeidstakeren må minst ha en treårig avsluttet utdanning fra universitet/høyskole, for eksempel en bachelorgrad.

Offentlig-privat samarbeid

Offentlig sektor leverer forvaltnings- og velferds-tjenester til befolkningen og næringslivet. Noen tjenester produserer det offentlige selv, noen kjøpes inn mens noe leveres som en kombinasjon av egenproduserte tjenester og innkjøpte varer og tjenester. Dette mangfoldet av produksjonsmetoder avspeiler at det offentliges behov og forutsetninger varierer, og at det er fordeler og ulemper med ulike måter å legge opp produksjonen.

Siden 1990-tallet har det offentlige tatt markedet i bruk for å styrke og effektivisere tjenesteytingen på en rekke områder. Tidligere monopol-sektorer er blitt deregulert, blant annet tele, luftfart, post og elektrisk kraft. Tidligere statsmonopol er blitt skilt ut som egne rettssubjekter, f.eks. Posten Norge AS, Telenor ASA, Avinor AS, Statnett SF og Statkraft AS. Endringene har gitt bedre og billigere tjenester.

Full deregulering innebærer at produksjon og priser blir bestemt gjennom interaksjon mellom etterspørrere og tilbydere i et marked. På enkelte områder ønsker imidlertid det offentlige å ha kontroll på det som produseres, for eksempel for å sikre at innbyggerne får tilgang til tjenester som er gratis eller sterkt subsidiert. Dette gjelder blant annet innen helse og utdanning. Men selv om det offentlige har ansvaret for at tjenestene leveres, er det ikke nødvendigvis slik at det offentlige selv står for tjenesteproduksjonen. Offentlig sektor kjøper inn varer og tjenester fra private nærings-

drivende eller trekker inn kompetanse fra det private gjennom ulike former for offentlig-privat samarbeid.

Digitalisering er et virkemiddel for å effektivisere offentlig sektor og for å utvikle bedre tjenester for brukerne. Digitalisering betyr at både tjenestenes natur, måten de leveres på og hvordan de produseres – både arbeidsprosesser og organisering – flyttes fra det fysiske til det virtuelle. Erfaringene fra pandemiutbruddet har vist at det er et potensial for å fremskynde digitaliseringen i mange sektorer, som helse- og omsorgssektoren. EU har lyst ut 164 mill. euro til bedrifter som kan utvikle innovative løsninger som kan bidra til å håndtere pandemien. Forskningsrådet i Norge har gjennomført hasteutlysninger for kunnskap om covid-19 med midler til innovasjonsprosjekter med offentlig-privat samarbeid.

Offentlig sektor opererer innen et innovasjons-økosystem, der etablerte virksomheter inngår sammen med gründere, investorer og forskere. For å lykkes må staten spille på lag med resten av økosystemet. Fremveksten av digitale økosystemer er viktig for digital innovasjon, ikke minst for de offentlige digitale plattformene, som for eksempel Altinn. Videre utvikling kan skje enten gjennom videre bruk av offentlige data som tilbys på slike plattformer, eller gjennom offentlig-privat samarbeid der slike plattformer inngår som en del av løsningen for næringslivet.

Innovative anskaffelser er et kraftfullt virkemiddel for å skape effektivisering, nye digitale tjenester, og bevisst satsing på bærekraft. Samtidig vil det offentlige gjennom å være en krevende kunde bidra til nytenking og utvikling i leverandørmarkedet og på den måten fremme et konkurransekraftig næringsliv. Et godt samarbeid mellom offentlig sektor og næringslivet gir mulighet for å ta i bruk innovasjonskraften, kompetansen og ressursene som finnes i norske bedrifter. Ofte kan oppstartsselskaper og andre små aktører komme med innovative løsninger på offentlige behov.

Digitalt Samarbeid Offentlig Privat

Digitalt Samarbeid Offentlig Privat (DSOP) ble etablert i 2016 av Brønnøysundregistrene, Skatteetaten og Finans Norge. Senere har Digitaliseringsdirektoratet, Nav, Politiet og Kartverket sluttet seg til. Samarbeidet bygger på en porteføljetankegang der innsats og nytte for partene skal balanseres over tid. I samarbeidet er det sentralt at gevinstene fra ulike samarbeidstiltak i DSOP over tid skal tilfalle finansnæringen, innbygger og

statlig sektor. Informasjon som i utgangspunktet skal skjermes for innsyn, og som dermed heller ikke kan deles som åpne offentlige data, kan deles med næringslivet ved hjelp av samtykke fra den informasjonen omhandler.

DSOP dreier seg om å effektivisere informasjonsutveksling som er nødvendig for å produsere en tjeneste. Et eksempel på en slik tjeneste er *Samtykkebasert lånesøknad*, som muliggjør digital innhenting av skattegrunnlag og inntektsdata fra Skatteetaten med samtykkeløsning fra Altinn. Tjenesten skal gjøre låneprosessen enklere og tryggere. I tillegg bidrar løsningen til å ivareta personvernet ved at lånesøker kun gir samtykke til å dele den informasjonen som er nødvendig for å behandle lånesøknaden. Tjenesten er også fordelaktig for bankene, som slipper å legge inn lignings- og lønnsdata manuelt, ettersom dette går automatisk inn i bankenes egne systemer.

Andre eksempler på DSOP-prosjekter:

- Syke- og uføreopplysninger fra Nav, en heldigital løsning som skal muliggjøre at forsikringselskaper, gjennom kundens samtykke, kan motta nødvendige opplysninger fra Nav
- Oppgjør etter dødsfall, som er et samarbeidsprosjekt mellom Digitaliseringsdirektoratet, Brønnøysundregistrene, domstolene, finansnæringen, Skatteetaten, Statens Kartverk og Statens vegvesen. Formålet med prosjektet er å forenkle prosessen etter dødsfall – gjennom digitalisering og deling av data i prosesser som i dag er kompliserte og analoge/papirbaserte.
- Digital samhandling ved eiendomshandel, et prosjekt som skal digitalisere hele boligkjøpsprosessen og all dialogen som går mellom bank og megler i forbindelse med en bolighandel.
- Ajourhold av pensjon, et prosjekt som skal gi pensjonsselskaper tilgang til informasjon fra Skatteetaten og Nav for ajourhold av obligatorisk tjenestepensjon.
- Selskaps-etablering, en konseptfase som settes i gang av Bits med deltagelse fra Brønnøysundregistrene, Skatteetaten og bankene. Prosjektet skal forenkle prosessen for etablering av nye selskaper gjennom en digitalisert prosess som i større grad kobler sammen stiftelse av selskap med etablering av bankkonto og registrering i de offentlige registre, slike som Altinn.

Offentlig sektor må ha kompetanse til å utvikle brukerorienterte digitale tjenester

Egen digital kompetanse er nødvendig for at det offentlige skal ha kontroll og styring med utvikling og drift av digitale offentlige tjenester. Samtidig er det ikke et mål at det offentlige selv skal stå for all tjenesteutvikling. Det er viktig å utnytte den kompetanse og innovasjonskraft som konkurranseutsatte private leverandører kan tilføre offentlig sektor. Dette kan skje gjennom ulike utviklingsprosjekter og gjennom innkjøp i markedet. Innovative anskaffelser er en metodikk for å bruke markedets innovasjonspotensial i utviklingen av offentlig sektor.

Bevisst innkjøpsstrategi

Avveiningen mellom hva det offentlige bør gjøre selv og hva som bør kjøpes inn i markedet, vil variere. Mange offentlige etater som Skatteetaten og Nav har bygd opp sterke interne IKT-miljøer som jobber på en smidig måte, slik at de kan tilby brukerne nye tjenester raskt.

Digitaliseringsrundskrivet, som gjelder for statlige virksomheter, har i flere år hatt en bestemmelse om at statlige virksomheter skal utvikle en egen innkjøpsstrategi. Ved utvikling, forvaltning og drift av digitale løsninger, må virksomheten ta stilling til hva de skal utføre selv gjennom intern organisering og ansettelser, og hva som helt eller delvis skal overlates til eksterne aktører.

Innovative anskaffelser

Det offentlige kjøper inn varer for over 500 mrd. kroner i året. Det meste av disse innkjøpene gjelder standard varer og tjenester. Men i noen tilfeller kan det offentlige påvirke utviklingen gjennom å tilrettelegge for innovasjon gjennom å bestille nye løsninger på de mest pressende utfordringene.

Regjeringen og KS har allerede i 2019 i fellesskap lagt frem *En offentlig sektor – digitaliseringsstrategi 2019–2025*. Det er første gang i historien at en slik strategi blir utviklet i samarbeid med kommunesektoren. Målet er å utvikle sammenhengende digitale tjenester for vanlige livshendelser – så som å få barn, miste og finne jobb, etablere og drive en bedrift, med flere. IKT-næringen og konsulentbransjen bidrar også, ved at de tilbyr sin kompetanse og innovasjonskraft til flere av tiltakene som gjennomføres for å realisere strategiens mål.

Offentlige virksomheter samarbeider med privat sektor på nye og innovative måter som gjør det mulig å utvikle tjenester med brukeren i sentrum. God intern kompetanse gir virksomhetene en mulighet til selv å sette agendaen og ha kontroll med hva som kjøpes inn i markedet. Denne strategien kan imidlertid være vanskeligere å følge for små statlige virksomheter eller for små kommuner. Da kan en effektiv strategi være å satse på fellesløsninger og interkommunalt samarbeid på utvikling og anskaffelser av IKT. Kommunene er den viktigste tjenesteleverandøren i offentlig sektor, og samlet sett landets største arbeidsgiver.

Et eksempel på slikt samarbeid er en del av anskaffelsene som skjer gjennom leverandørutviklingsprogrammet (LUP). LUP drives av NHO, KS, DFØ, Forskningsrådet og Innovasjon Norge og hjelper statlige virksomheter, kommuner og kommunale selskaper som ønsker å gjennomføre innovative offentlige anskaffelser. I mange av anskaffelsene går kommuner med felles utfordringer sammen om å definere behov og gjennomføre dialog med markedet.

Det er knyttet flere utfordringer til bruk av konsulenter i staten. Til tross for pålegget i digitaliseringsrundskrivet er det få virksomheter som har en plan for når de skal kjøpe og når de skal ansette egen kapasitet. Dersom virksomheten ikke er tilstrekkelig involvert, er det risiko for at konsulenter får bestemmende innflytelse på virksomhetens strategiske retning. Langvarige oppdrag øker risikoen for at kritisk kompetanse overlates til eksterne, og at oppdragsgiver blir avhengig av konsulentens kompetanse.

Manglende bestillerkompetanse kan føre til at de store og kjente konsultantselskapene blir trukket inn som både bestiller, leverandør og kvalitets-sikrer. Oppdragsgiver kan miste kontroll og eierskap når prosjektledelse og store deler av prosjektorganisasjonen settes ut til konsulenter. Rolleblending kan føre til «bukken og havresekken»-situasjoner hvor konsulenter utreder egen fremtidige rolle. Det er dessuten utenfor mange innkjøperes kompetanse å formulere et problem på en slik måte at det blir mulig og attraktivt for en lokal leverandør å delta i konkurransen, spesielt i en tidlig fase.

Vurderingen at programvareutvikling spesielt og drift og utvikling av IKT-tjenester generelt ikke er «kjernevirksomhet», ser i økende grad ut til å forlates etter hvert som virksomheter lykkes med digital transformasjon i næringslivet. En bank som Aprila drives som et programvareselskap med banklisens. En bank eller bankallianse uten egen digital produsentkompetanse vil fremover

nepe kunne være levedyktig. Tradisjonsrike industriselskaper som Aker har utviklet seg som rugekasser for nye programvareleverandører med utviklere, stordataeksperter, systemarkitekter og digitale markedsførere på lønnslisten når «data er den nye oljen». Leverandører til fremtidens offentlige sektor må tilpasse seg et mål-bilde der prosjekter først er ferdigstilt når tjenesteleverandøren selv er i stand til å lytte til brukerbehov, utvikle tjenester og drive og videreutvikle dem på en bærekraftig måte. Ofte vil det skje for egen maskin, men spesielt for mindre enheter også gjennom langsiktige leverandøravtaler.

9.3 Tiltak

Digitalt kompetanseløft 2030

En forutsetning for at vi skal lykkes med digital omstilling, er at vi har tilstrekkelig kompetanse i befolkningen på å bruke IKT (brukerkompetanse), og at det er spesialisert IKT-kompetanse tilgjengelig for virksomhetene (produsentkompetanse). Det er en offentlig oppgave å legge til rette for at det skal være mulig å få tak i begge typene kompetanse. Digitaliseringen vil gi omveltninger og behov for at den enkelte skaffer seg kompetanse på nye områder. Virksomheter i både privat og offentlig sektor må sørge for å ha en organisasjon som er kompetent til å gjøre bruk av IKT.

En rapport fra Samfunnsøkonomisk analyse (2020) viser at det vil bli et stort behov for IKT-kompetanse. Frem mot 2030 vil det være behov for 40 000 flere sysselsatte med IKT-utdanning. Etterspørselen øker i alle næringer. Koronapandemien og behovet for å bygge opp IKT-baserte eksportvirksomheter vil gjøre behovet enda større.

Utvalget viser til satsingen på digitale ferdigheter i lærerplanen i grunnskolen og vil understreke behovet for økt satsing på kurs i programmering og digital kompetanse. I videregående skole bør det etableres et bredere fagtilbud innen IKT og digitalisering. Det bør etableres flere studie-plasser innen IKT ved universiteter og høyskoler. I tillegg bør digitalisering i større grad inngå i alle studieprogram, og det bør integreres i profesjonsstudier innen helse- og omsorg, jus, kriminalitetsbekjempelse, samt lærerutdanningene.

Utvalget legger til grunn at det er behov for et digitalt kompetanseløft frem mot 2030, og at det bør foretas en nærmere kartlegging av det konkrete kompetansebehovet i privat næringsliv og offentlig sektor. Videre bør det foretas en gjennomgang av hindringer for å ta inn IKT-faglig

arbeidskraft til Norge fra tredjeland. Det bør vurderes om det er behov for tiltak som gjør det attraktivt å ta jobb i Norge for personer med spisskompetanse på områder der innenlands kompetanse mangler. Norge må markedsføres som et attraktivt land å arbeide i, se Y-Axis' oversikt over de mest attraktive landene å jobbe i for programvareutviklere.⁵

Digitaliseringsrettede etterutdanningstilbud i samarbeid med partene i arbeidslivet og norske spisskompetansemiljøer kan heve kompetansen og styrke eget eierskap til IKT-løsninger

Det bør igangsettes en helhetlig gjennomgang av hvordan finansieringen av universitet og høyskole bedre kan ivareta behovet for IKT-utdanning og andre IKT-politiske mål.

Utvikling av IKT-løsninger i offentlig sektor

I Norge har en stor andel av programvareutviklingen for nye, digitale tjenester historisk blitt levert av konsulenter. I enkelte virksomheter står eksterne for både planlegging, innkjøp, bygging, drift og evaluering av systemer. Dette gjør at virksomheten kan miste kontroll over egen kjernekompetanse og kjernevirksomhet. I virksomheter som banker, forsikringsselskaper, teleoperatører og offentlig forvaltning er ofte digitale tjenester sentrale for kjernevirksomheten. Da blir evnen til å fremstille og drive disse tjenestene en kjernekompetanse.

Behovene og de ytre rammevilkårene varierer betydelig mellom offentlige virksomheter. Flere av de største etatene og foretakene har spesialiserte oppgaver og er avhengig av programvare som er særlig utviklet eller tilpasset deres virksomhet. Mindre virksomheter har kanskje bare behov for «hylleware» for kontorstøtte, arkiv, økonomi og HR, og kan kjøpe dette i markedet. Utvalget har merket seg de vellykkede resultatene som er synliggjort i de digitale driftsmodellene innen blant annet Nav, Altinn, Ruter og UK Government Digital Service. Dette er blant annet oppnådd gjennom å bygge opp kompetente interne IT-miljøer, som har fokus på å forstå brukerbehov, levere nytte og kvalitet og redusere kostnader, og som også vil være kompetente innkjøpere av konsulenttenester. Etter utvalgets vurdering er disse vellykkede resultatene noe som også andre offentlige virksomheter kan lære av.

For å lykkes med utvikling av IKT-løsninger er det nødvendig for offentlig sektor å konkurrere

om den mest kompetente arbeidskraften. Det kan være nødvendig å bruke lønn for å få dette til, men det er kanskje like viktig for rekrutteringen å kunne tilby utfordrende og utviklende arbeidsoppgaver. Dette understøtter behovet for å bygge opp egne, attraktive fagmiljøer i de virksomhetene der dette er mulig.

Det kan være grunn til å vurdere ekstra innsats innen helsesektoren. Gjennom pandemien har pasienter blitt vant til å bruke nye verktøy for å kommunisere med pårørende og helsepersonell. Samtidig har vi gjennom pandemien erfart ting som vil bli bedre, både i fremtidige pandemier og i den ordinære utøvelsen av helse- og omsorgstjenester. Helseforetakene har erfaring med å kjøpe inn utviklingsprosjekter for spesialløsninger. «Digital hjemmeoppfølging» gjør bruk av teknologiske løsninger for bedre og tettere oppfølging av kronisk syke. Prosjektet er en del av Nasjonalt velferdsteknologiprogram, et samarbeid mellom KS, Direktoratet for e-helse og Helsedirektoratet. Under koronapandemien har dette tilbudet blitt dreid mot overvåking av koronarelevante behandlingstilbud.

Utvalget vil vise til digitaliseringsrundskrivet som pålegger statlige virksomheter å vurdere skytjenester på linje med andre løsninger, og å velge slike løsninger dersom de gir den mest hensiktsmessige og kostnadseffektive løsningen. I denne forbindelse er det spesielt viktig å vurdere tilgjengelighet til tekniske løsninger for å realisere stordataanalyse og utvikle kunstig intelligens, som i mange tilfeller er enklere tilgjengelig på globale skyplattformer. Det er viktig at bruk av skytjenester følges opp i aktiv handling.

Digitalt infrastrukturløft

Utvalget mener at det i fremtiden kan bli relativt sett mindre behov for å investere i tradisjonell infrastruktur innen samferdsel og tilsvarende økt behov for å investere i digital infrastruktur. Norge har gode erfaringer med en markedsbasert utbygging av mobilnett og bredbånd, basert på blant annet frekvensauksjoner. I tillegg har myndighetene bidratt til utbygging gjennom tilskudd og dekningskrav. De aller fleste husstander og virksomheter har et tilbud om bredbånd med god kapasitet. De siste dekningsundersøkelsene viser samtidig sterk vekst i utbyggingen av bredbånd med svært høye hastigheter. Mobil- og bredbåndsaktørene er fremdeles et godt stykke unna å kunne tilby høyhastighets bredbånd til alle som kan ha behov for dette. Myndighetenes viktigste oppgave for å legge til rette for effektiv utbygging

⁵ <https://www.y-axis.com/overseas-jobs/best-countries-to-work-for-software-professionals/>

er gjennom rask tildeling av frekvensressurser og god regulering som støtter opp under konkurranse. Offentlig støtte til ytterligere utbygging må forbeholdes områder som ikke bedriftsøkonomisk lønnsomme. Effektiv tildeling, regulering og ressursforvaltning som støtter opp under rask utbygging er nødvendig for at Norge skal kunne realisere fordelene med digitalisering

Med 5G vil norske virksomheter få gode muligheter for utvikling av både samfunnsnyttige og eksporterbare produkter og tjenester. Norge har også gjennomført en kostnadseffektiv og vellykket utbygging av faste bredbåndsnett.

Regjeringen har som langsiktig mål at alle husholdninger og næringsdrivende skal ha tilgang til bredbånd på 100 Mbit/s. Dette målet er i tråd med EU-kommisjonens mål. Sverige har et mål om at 98 pst. av befolkningen innen 2025 bør ha et tilbud på minst 1 Gbit/s. Industrisektoren er særlig opptatt av frekvenser i det såkalte 3,6 GHz-båndet, blant annet fordi deler av dette båndet er reservert for tildeling til industriformål i Tyskland og Sverige.

På denne bakgrunn vil utvalget foreslå at man setter et nærmere bestemt mål om nivå på husholdnings- og virksomhetsdekning for 1 Gbit/s og når dette skal nås. Et konkret mål bør understøttes av en samfunnsøkonomisk analyse av kostnader og gevinster. Et slikt mål vil kunne bety at myndighetene må bistå mer ved utbygging av digital infrastruktur, om nødvendig på bekostning av tradisjonell infrastruktur. Det bør fortsatt vurderes å settes dekningskrav ved auksjonering av frekvenser for 5G-utbygging.

Utvalget ser det som viktig at det tilrettelegges for industriell bruk av 5G i 3,6 GHz-båndet og andre egnede bånd for industriell anvendelse. Aktuelle virkemidler er reservasjon av frekvenser til industriformål eller pålegg til spektrumsinnehavere om å tilby skreddersydde løsninger eller utleie av spektrum til de aktuelle industriaktørene, inkludert forskningsmiljøer og oppstartsbedrifter, på dertil passende vilkår.

Likestilling av nettskyinfrastruktur og virksomhetsintern infrastruktur kan skje gjennom fjerning av nasjonale regulatoriske hindre for bruk av skytjenester, slik vi i dag har i bokføringsregelverket og arkivregelverket. Et eksempel er innlemmelse av EUs forordning for fri flyt av andre opplysninger enn personopplysninger (FFD-forordningen) i norsk rett. Det vil gjøre at det ikke opprettholdes eller etableres regelverk som stiller krav til lokalisering av data uten at det er særskilt grunn til det.

Digital plattformforvaltning 2021

Norge er verdensledende i forbruk av digitale tjenester og produkter, men digital produksjon er ikke spesielt høy, og eksporten av slike produkter er heller ikke høy. Når norske virksomheter digitaliserer sine arbeidsprosesser, kan resultatet bli at arbeidsoppgaver utført i Norge erstattes med rutiner, algoritmer og maskinlæringsprosesser som utføres i programvare og nettskytjenester kontrollert av globale plattformsselskaper. Om etablering og håndheving av regler for kommunikasjon, uttrykksfrihet, personvern og konkurranseforhold flyttes ut av landet, og i mange tilfeller utenfor demokratisk kontroll, svekkes utformingen av våre egne rammebetingelser rundt våre digitale liv. Viktige utenlandske tilbydere av plattformer har vist seg å benytte ulike metoder for å generere eller flytte overskudd fra normalskatteland til lavskatteland. Forskjell i beskatning, avhengig av måten likeartet virksomhet utføres på, kan føre til konkurranseulempen for norske virksomheter som ikke kan eller vil benytte samme strukturer som utenlandske aktører.

For å bøte på disse problemene foreslår utvalget å at det foretas en offentlig gjennomgang av virksomheten, slik det er gjort i flere andre land. Konkurransetilsynet, Datatilsynet, Statens Medietilsyn, Skatteetaten, DSB, NSM, forbrukermyndighetene og andre relevante fagmyndigheter bør i samarbeid vurdere hvordan samfunnet som helhet, norske virksomheter og forbrukere kan gis muligheter for å dra nytte av og beskytte seg mot uheldige konsekvenser av plattformøkonomiens fremmarsj og dens akselerasjon under pandemien. Relevante problemstillinger for videre utredning er knyttet til områder som overskuddsflytting, uttrykksfrihet, personvern, konkurranserett, men også til beredskap, forsvarsevne og sikker og robust tilgang til høykvalitets digitale tjenester og infrastruktur. Eventuelle tiltak må skje innen rammene av relevant EU-regelverk.

For å lykkes med de aktuelle tiltakene bør det være en bred involvering av eksperter innenfor de aktuelle områdene, partene i arbeidslivet, relevante interesseorganisasjoner og deltagere med utstrakt erfaring fra å arbeide med eller i plattformsselskaper.

Datadrevet innovasjon

Datadrevet innovasjon, inkludert bruk av maskinlæring/kunstig intelligens, krever tilgang ikke bare til store mengder data, men også til finansiering, ekspertise og spissteknologi i form av verktøy

og tjenester. Aktørene som sitter med eierskapet til dataene er ikke nødvendigvis de som kan skape denne verdien. I tillegg er ofte data av størst verdi når den kan kobles på tvers av ulike aktører, private og offentlige.

Norge har mange fortrinn med en solid offentlig sektor, offentlige data av høy kvalitet koblet til personnummer og en privat og offentlig sektor som er offensive i sin digitaliseringsagenda. Både strategien for kunstig intelligens og det pågående arbeidet med stortingsmelding for datadrevet vekst understreker behovet for en vesentlig satsing på verdiskaping fra data.

En vesentlig problemstilling er at data er vanskelig tilgjengelig. Manglende tilgang til data gjør at kompetente miljøer, oppstartsbedrifter og etablerte bedrifter i dag ikke kan utnytte sin egen kompetanse optimalt. Ideer til nye innovative tjenester blir ikke realisert på grunn av mangel på data med høy kvalitet.

Utvalget mener det bør vurderes om det kan skapes nasjonale datadelingsplattformer for tilgjengeliggjøring, deling, bruk og analyse av data, der innbyggernes personvern sikres. Slike plattformer kan lages for viktige samfunnsoppgaver, som helse og velferd, utdanning, sikkerhet, infrastruktur, energi og transport. Det er allerede initiativer i gang på flere områder, for eksempel Helseanalyseplattformen som skal gi tilgang til helseopplysninger og analyseverktøy på en måte som ivaretar personvernet. Innenfor kraft har bransjen etablert el-hub, som håndterer alle måledata og markedsprosesser i det norske kraftmarkedet. Innenfor transport stiller ITS-direktivet krav til tilgjengeliggjøring og utveksling av data på tvers av hele EØS-området. INSPIRE-direktivet regulerer tilsvarende krav til deling av geodata. Samtidig er det flere samfunnsområder der tilgjengelighet av data enten er mangelfull, eller der initiativene er fragmenterte. Og det er fortsatt en vei å gå for å tilgjengeliggjøre et tilstrekkelig volum av data med høy kvalitet.

Tilrettelegging av norske offentlige data for private selskaper, oppstartsbedrifter og forskere med tilgang til teknologi innen stordataanalyse og maskinlæring er et viktig bidrag til en norsk leverandørindustri innenfor datadrevet innovasjon.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fastsatt retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data. Data må tilgjengeliggjøres på en måte som gjør det mulig for brukere å realisere verdien av dem. Utvalget vil understreke at tilgjengeliggjøringen må gjøres i hver enkelt enhet etter definerte standarder, tilrettelagte verk-

tøy for effektiv tilgjengeliggjøring, retningslinjer for datakvalitet, tilgangskontroll mv.

Tilgjengeliggjøringen av data bør støttes og forsterkes av utlysning av midler for konkrete prosjekter som benytter tilgjengeliggjorte data. Prosjektene kan blant annet være knyttet til offentlige innkjøp, og innovasjonsprosjekter innenfor Innovasjon Norges og Forskningsrådets programmer.

Det nye, hybride arbeids- og samfunnslivet

Gjennom pandemien har vi lært oss til å jobbe digitalt. Møtene har blitt digitale og smitteverntiltakene har medført at vi har måttet jobbe hjemmefra. Hjemmekontorløsninger betyr at vi utnytter den private boligmassen på tider av døgnet der denne ellers ville blitt stående utnyttet. Dette letter presset for virksomhetene mht. å bygge ut egne kontorer, særlig for virksomheter som har lagt til rette for aktivitetsbaserte arbeidsplasser. Videre reduseres reiseaktivitetene til og fra jobb. Dette frigjør tid som kan brukes til arbeid eller fritid. Redusert reiseaktivitet reduserer behovet for å investere i offentlige og private transportmidler. Redusert reiseaktivitet gjør det også mindre nødvendig å investere i tradisjonell infrastruktur innen samferdsel.

Omfattende bredbåndsdekning av høy kvalitet vil legge grunnlaget for at vi skal kunne utvikle tjenester i hele landet. Slik blir det lettere å legge arbeidsplasser til distriktene, og det blir enklere for innbyggere i distriktene å arbeide helt eller delvis hjemmefra. Arbeidsmarkedene utvides og tilgangen til produkt- og tjenestemarkeder blir større.

De digitale arbeidsformene krever endringer i ledelse, samarbeid og i fysiske forutsetninger for jobbing hjemmefra. Arbeidstakernes forutsetninger for å ta hjemmet i bruk som kontor varierer betydelig fra person til person. Ikke alle har plass til egnede kontorløsninger hjemme. Det vil være i bedriftenes interesse å legge til rette for at arbeidsforholdene på hjemmekontoret fremmer produktivitet og verdiskaping.

Det nye, hybride arbeidslivet bør tilpasses den enkelte. Hvis arbeidstakerne involveres i beslutningene, vil det være større muligheter for at virksomhetene kan skape økt trivsel for den enkelte, produktivitetsgevinster for virksomheten og samfunnsmessige gevinster i form av blant annet redusert klimautslipp og bedre miljø.

Partene i arbeidslivet bør legge til rette for nye digitale arbeidsformer i både privat og offentlig sektor. Virksomheter kan lære av hverandre om hva som fungerer og ikke fungerer. Flertallet i

arbeidstidsutvalget foreslo en oppmyking i arbeidstidsreguleringen for å tilpasse arbeidstiden til dagens arbeidsliv. Utover allerede varslede endringer om at formelle møter i større grad kan

avholdes digitalt, bør offentlig sektor vurdere om det skal være mulig å delta digitalt på alle møter i og med offentlig sektor.

Referanser og litteratur

Kapittel 1

- Bargain, O. & Aminjonov, U. (2020). Trust and compliance to public health policies in times of COVID-19. *Journal of public economics*, 192.
- Barrero, J.M. Bloom, N., & Davis, S.J. (2020). *Why Working From Home Will Stick* (Working Paper No. 2020–174). Chicago: Becker Friedman Institute.
- Barbara, H. A., Kramer, A. M. & Drake, J. M. (2016). Global Patterns of Zoonotic Disease in Mammals. *Trends in Parasitology*, 32(7), 565–577.
- Bethune, Z. A. & Korinek, A. (2019). *Covid-19 Infection externalities: Trading off lives vs. Livelihoods* (NBER, Working Paper 27009). National Bureau of Economic Research.
- Caselli, F., Grigoli, F. & Sandri, D. (2021). *Protecting lives and livelihoods with early and tight lockdowns*. CEPR press, 37–57.
- ECDC. (2021, 25. februar). *COVID-19 situation update for the EU/EEA*. Hentet fra <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>
- European Commission. (2021, 11. februar). Winter 2021 Economic Forecast: A challenging winter, but light at the end of the tunnel. Hentet fra https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_504
- Fan, V. Y., Jamison, D. T. & Summers, L. H. (2018). Pandemic risk: how large are the expected losses? *Bulletin of the World Health Organization*, 96 (2), 129–134.
- Golec, P., Kapetanios, G., Neuterboom, N., Risema, F. & Ventori, A. (2020). *Disentangling the effect of government restrictions and consumers' reaction function to the Covid-19 pandemic: Evidence from geo-located transactions data for the Netherlands*. CEPR press, 60–105.
- Holden, S., von Brasch, T., Torstensen, K.N., Magnussen, J., Sæther, E.M., Evje, T., Sælensminde, K. (2020, 7. april). *Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19*. Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag fra Helsedirektoratet.
- Holden, S., von Brasch, T., Torstensen, K.N., Magnussen, J., Sæther, E.M., Evje, T., Sælensminde, K. (2021, 15. februar). *Covid-19 – samfunnsøkonomiske vurderinger tredje rapport, del 1*. Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag fra Helsedirektoratet.
- IPBES. (2020). *IPBES Workshop on Biodiversity and Pandemics*. Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.
- Jonung, L. & Roeger, W. (2006). *The Macroeconomic effects of a pandemic in Europe* (Economic papers no. 251). Brussels: European Commission.
- Knack, S. & Keefer, P. (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251–1288.
- OECD. (2020a). *Productivity gains from teleworking in the post Covid-19 era: How can public policies make it happen?* OECD.
- OECD. (2021). *The Role of online platforms in Weathering the Covid-19 shock*. Paris: OECD Publishing.
- Prognosesenteret. (2015, 26. mars). Nordmenn + hytte = sant. Hentet fra <https://prognosesenteret.no/>

Kapittel 2

- Utvalget Norge mot 2025. (2020). *Innspill til Nasjonalbudsjettet 2021 fra Utvalget Norge mot 2025*. Hentet fra <https://www.norgemot2025.no>
- Utvalget Norge mot 2025. (2021). *Noen utfordringer for en balansert og bærekraftig økonomisk utvikling etter pandemien – Innspill til Perspektivmeldingen 2021*. Hentet fra <https://www.norgemot2025.no>

Kapittel 3

- Barrett, P., Appendino, M., Nguyen, K. & Miranda, J. (2020). *Measuring Social Unrest Using Social Media Reports* (WP 20/129). IMF.

- Blanchard, O., Leandro, A. & Zettelmeyer, J. (2021). Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards Economic Policy. *Economic Policy*.
- Chinazzi, M., Davis, J.T., Dean, N.E., Mu, K., Piontti, A.P., Xiong, X.,... Vespignani, A. (2020). *Estimating the effect of cooperative versus uncooperative strategies of COVID-19 vaccine allocation: a modelling study*.
- Çakmakli, C., Demiralp, S., Kalemli-Özcan, S., Yeksiltas, S. & Yildirim, M.A. (2021). *The Economic Case for Global Vaccinations: An Epidemiological Model with International Production Networks* (NBER Working Papers 28395). National Bureau of Economic Research.
- Harding, T. & Mogstad, M. (2020). *Økonomiske tiltak under pandemien og i årene som kommer*. Presentasjon for utvalget.
- Holden, S., von Brasch, T., Torstensen, K.N., Magnussen, J., Sæther, E.M., Evje, T.,... Sælensminde, K. (2020, 7. april). *Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19*. Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag fra Helsedirektoratet.
- ILO. (2020a). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Sixth edition*. International Labour Organization.
- ILO. (2020b). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Seventh edition*. International Labour Organization.
- IMF. (2020a). *World Economic Outlook*. International Monetary Fund.
- IMF. (2020b). *Fiscal Monitor*. International Monetary Fund.
- IMF. (2021a). *World Economic Outlook update*. International Monetary Fund.
- IMF. (2021b). *Fiscal Monitor update*. International Monetary Fund.
- Norges Bank. (2020). *Pengepolitisk rapport med vurdering av finansielle stabilitet 4/2*. Norges Bank.
- OECD. (2020). *Economic Outlook*. OECD.
- OECD. (2021). *Economic Outlook, interim report*. OECD.
- Statistisk sentralbyrå. (2020). *Konjunkturtendensene 4/2020*. Statistisk sentralbyrå.
- World Bank. (2021). *Global Economic Prospects*. Washington DC: World Bank.
- Lie, E. (2012). *Norsk økonomisk politikk etter 1905*. Universitetsforlaget.
- Mjøset, L. (1981). Sosialdemokratisk økonomisk politikk i Norge etter krigen, *Vardøger*, 11/1981, 85–143.
- NOU 2000: 21. *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 1992: 26. *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*. Oslo: Finansdepartementet.
- Kapittel 5
- Aaberge, R., Atkinson, A. B. & Modalsli, J. (2020). Estimating long-run income inequality from mixed tabular data: Empirical evidence from Norway, 1875–2017. *Journal of Public Economics*, 187.
- Aaberge, R., Langørgen, A. & Lindgren, P. (2017). The distributional Impact of Public Services, Chapter 8. I Atkinson, A.B., Guido, A.-C. and Marlier, E. (Red.), *Monitoring Social Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Aaberge, R., Modalsli, J. H. & Vestad, O. L. (2020). Ulikheten – betydelig større enn statistikken viser. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/ulikheten-betydelig-storre-enn-statistikken-viser>
- Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2017). Secular Stagnation? The Effect of Aging on Economic Growth in the Age of Automation, *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 107(5), 174–179.
- Acemoglu, D. & Restrepo, R. (2019). Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor X. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 3–30.
- Agenda. (2016). *Formuesskatten og mulige endringer*. Hentet fra <https://tankesmienagenda.no/>
- Agrawal, A. Gans, J. S. & Goldfarb, A. (2018). Prediction machines, the simple economics of artificial intelligence. *Harvard Business Review Press*.
- Agrawal, A. Gans, J. S. & Goldfarb A. (2019) Artificial Intelligence: The Ambiguous Labor Market Impact of Automating Prediction. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 31–50.
- Aiyar, S., Ebeke, C. & Xiaobo, S. (2016). *The Impact of Workforce Aging on European Productivity* (IMF WP/16/238). IMF.
- Algan, Y. & Cahuc, P. (2010). Inherited trust and growth. *American Economic Review*, 100, 2060–2092
- Kapittel 4
- Finansdepartementet. (2020). Prop. 79 S (2020–2021) *Endringer i statsbudsjettet 2021 (økonomiske tiltak i møte med pandemien)*. Oslo: Finansdepartementet.

- Andrews, D. & Petroulakis, F. (2017). *Breaking the shackles. Zombie firms, weak banks and depressed rest* (OECD Economics Department Working Papers nr 1433). Paris: OECD Publishing.
- Aune, F., R., Cappelen, Å. & Mæland, S. (2020). *Konsekvenser av redusert petroleumsvirksomhet Makroøkonomiske effekter av politiske tiltak for å redusere norsk produksjon av olje og gass* (Rapporter 2020/38). Statistisk sentralbyrå.
- Autor, D. H., Dorn, D. & Hanson, G. H. (2013). The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States. *American Economic Review*, 103(6), 2121–2168.
- Autor, D. H. (2014). Skills, education, and the rise of earnings inequality among the «other 99 percent». *Science*, 344(6186), 843–851.
- Baldwin, R. (2019). *The globotics upheaval*. Wiedenfeld & Nicolson.
- Baldwin, R. (2016). The great convergence, Information Technology and the new Globalization. *Harvard University Press*.
- Bean, C., Broda, C., Ito, T. & Kroszner, R. S. (2015). *Low for long. Causes and Consequences of Persistently Low Interest rates* (Geneva Reports on the World Economy 17). International Center for Monetary and banking Studies.
- Bernanke, B. (2005, mars) *The global saving glut and the US current account deficit*. Remarks at the Sandridge Lecture, Virginia Association of Economics, Richmond, Virginia.
- Borio, C., Disyatat, P., Juselius, M. & Rungcharoenkitkul, P. (2017). *Why so low for so long? A long-term view of real interest rates* (BIS working paper 685). Bank of International settlements.
- von Brasch, T., Cappelen, Å. & Iancu, D. C. (2015). *Understanding the productivity slowdown The importance of entry and exit of workers* (Discussion Papers No. 818). Statistics Norway
- Brynjolfson, E. & McAfee, A. (2014). *The second machine age*. W.W. Northon.
- Byrne, D. M., Fernald, J. G. & Reinsdorf, M. B. (2016, mars). *Does the United States have a Productivity Slowdown or a Measurement Problem?* BPEA Conference Draft.
- Charumilind, S., Craven, M., Lamb, J., Sabow, A. & Wilson, M. (2020). *When will the COVID-19 pandemic end?* McKinsey & Company.
- Decker, R. A., Haltiwanger, J., Jarmin, R. S. & Miranda, J. (2017). Entrepreneurship, Firm Dynamics, and Growth Declining Dynamism, Allocative Efficiency, and the Productivity Slowdown. *American Economic Review*, 107(5), 322–326.
- Deloitte. (2019). *Områdegjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet*. Hentet fra <https://regjeringen.no/>
- Duval, R., Hong, G. H. & Timmer, Y. (2017). *Financial Frictions and the Great Productivity Slowdown* (IMF WP/17/129). IMF.
- Feldstein, M. (2017). Underestimating the Real Growth of GDP, Personal Income, and Productivity. *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), 145–164,
- Finansdepartementet. (2016). Meld. St. 23 (2015–2016) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2015*. Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet. (2018). Meld. St. 13 (2017–2018) *Statens pensjonsfond 2018*. Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet. (2019). Meld. St. 20 (2018–2019) *Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2019*. Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet. (2021). Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*. Oslo: Finansdepartementet.
- Folkehelseinstituttet. (2020a, 15. november). *Koronavaksinasjonsprogrammet. Anbefaling og prioritering Kommunikasjon Tilpassing og implementering Overvåkning og oppfølging*. Folkehelseinstituttet.
- Folkehelseinstituttet (2020b, 15 desember). *Koronavaksinasjonsprogrammet. Folkehelseinstituttets foreløpige anbefalinger om vaksinasjon mot covid-19 og om prioritering av covid-19-vaksiner, versjon 2*. Folkehelseinstituttet.
- Frey, C. B. (2019). *The Technology trap*. Princeton University Press.
- Gjems-Onstad, O. (2020). *La gründere flytte – formuesskatten dilemmaer i krisens tidsalder*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Gordon, R. J. (2016). *The rise and fall of American growth*. Princeton University Press.
- Haaland, V. F. (2018). Ability Matters: Effects of Youth Labor-Market Opportunities on Long-Term Labor-Market Outcomes. *The Scandinavian Journal of Economics*, 120(3).
- Hungnes, H. & Strøm, B. (2020). *Ringvirkninger av petroleumsnæringen i norsk økonomi basert på endelige nasjonalregnskapstall for 2018* (Rapporter 2020/45). Statistisk sentralbyrå.
- IMF. (2019). *Fiscal Monitor October*. International Monetary Fund.
- Jones, B. F. (2005). *Age and great inventions* (NBER Working Paper No. 11359). National Bureau of Economic Research.
- Jordà, O., Singh, S.R. & Taylor, A.M. (2020). *Longer run economic consequences of pandemics*

- (NBER Working Paper 26934). National Bureau of Economic Research.
- Klima- og miljødepartementet. (2021). Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*. Oslo: Klima- og miljødepartementet.
- Liu, K., Salvanes, K. G. & Sørensen, E. Ø. (2016). Good skills in bad times: Cyclical skill mismatch and the long-term effects of graduating in a recession. *European Economic Review*, 84, 3–17.
- van Nieuverburgh, S., Stanton, R. & de Bever, L. (2015). *A review of real estate and infrastructure investment by the Norwegian Government Pension Fund Global (GPF)*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>
- Nilsen, Ø. A. & Reiso, K. H. (2014). Scarring effects of early-career unemployment. *Nordic Economic Policy Review*, (1).
- Norges Bank. (2019). *Finansiell stabilitet 2019*. Norges Bank.
- Norges Bank. (2020a). *Finansiell stabilitet 2020*. Norges Bank.
- Norges Bank. (2020b). *Det norske finansielle systemet 2020*. Norges Bank.
- NOU 2014: 13. *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2019: 16. *Skattlegging av vannkraftverk*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2019: 18. *Skattlegging av havbruksvirksomhet*. Oslo: Finansdepartementet.
- NyAnalyse. (2020). *SMB-bedrifter og formuesskatt*. Hentet fra <https://www.nyanalyse.no/>
- OECD. (2015). *The Economic Consequences of Climate Change*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2017). *Confronting the zombies, Policies for productivity revival* (Economic policy paper no 2). Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018a). The role of collective bargaining systems for good labor market performance. *OECD Employment Outlook 2018, kapittel 3*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018b). *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*. Paris: OECD Publishing.
- Ozimek, A., DeAntonio, D. & Zandi, M. (2018). *Aging and the Productivity Puzzle*.
- Rybalka, M. (2015). *The innovative input mix* (Discussion Paper no 801). Statistics Norway.
- Schmelzing, P. (2020). *Eight centuries of global real interest rates, R-G and the 'suprasecular' decline 1311–2018* (Staff Working Paper No. 845). Bank of England
- Statistisk sentralbyrå. (2021). *Økte inntekter for husholdningene*. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/okte-inntekter-for-husholdningene>
- Summers, L. H. (2014) U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound. *Business Economics*, 49(2) .
- Syverson, C. (2017). Challenges to Mismeasurement Explanations for the US Productivity Slowdown. *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), 165–186.
- Wilson J. M. (2012). Computing, Communication, and Cognition Three Laws that define the internet society: Moore's, Gilder's, and Metcalfe's. Hentet fra <http://www.jackmwilson.net/Entrepreneurship/Cases/Moores-Meltcalfes-Gilders-Law.pdf>
- World Bank (2017). *Report on the High-Level Commission on Carbon Prices*. World Bank.

Kapittel 6

- Albæk, K., Aspelund, R., Barth, E., Lindahl, L., Strom, M. & Vanhala, P. (2019). *Better Late Than Never? How Late Completion Affects the Early Careers Dropouts* (IZA Discussion Papers, No. 12560). IZA Institute of Labor Economics.
- Card, D., Kluge, J. & Weber, A. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3).
- Deming, D. J. (2017). The growing importance of social skills in the labor market. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 1593–1640.
- Fedoryshyn, N. (2019, 27. februar). Hvordan går det med unge som faller utenfor? Hentet fra <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-unge-som-faller-utenfor>
- Fevang, E., Markussen, S. & Røed, K. (2020). *Gråsoner i arbeidsmarkedet* (Rapport 1/2020). Frischsenteret.
- Haaland, V. F. (2018). Ability Matters: Effects of Youth Labor-Market Opportunities on Long-Term Labor-Market Outcomes. *The Scandinavian Journal of Economics*, 120(3).
- Helse Sør-Øst (2020). *Pasientforløp for rehabilitering av pasienter innlagt med COVID-19-sykdom i spesialhelsetjenesten i Helse Sør-Øst*. Arbeidsgruppe fra fagråd rehabilitering i Helse Sør-Øst.
- Holden, S., von Brasch, T., Torstensen, K.N., Magnussen, J., Sæther, E.M., Evje, T.,... Sælensminde, K. (2020, 7. april). *Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19*. Rap-

- port fra ekspertgruppe på oppdrag fra Helsedirektoratet.
- Kunnskapsdepartementet (2018). Meld St. 13 (2018–2019) *Muligheter for alle*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Liu K., Salvanes K. G. & Sørensen, E. Ø. (2016). Good skills in bad times: Cyclical skill mismatch and the long-term effects of graduating in a recession. *European Economic Review*, 84, 3–17.
- Nilsen, Ø.A. & Reiso, K. H. (2014). Scarring effects of early-career unemployment. *Nordic Economic Policy Review*, no 1/2014.
- NOU 2013: 3. *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2015: 8. *Fremtidens skole. Fornyelse av fag og kompetanser*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2018: 2. *Fremtidig kompetansebehov I. Kunnskapsgrunnlaget*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2018: 13. *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring. Finansiering av livsopphold*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2018: 15. *Kvalifisert, forberedt og motivert – Et kunnskapsgrunnlag om struktur og innhold i videregående opplæring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 2. *Fremtidige kompetansebehov II. Utfordringer for kompetansepolitikken*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 3. *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 7. *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- NOU 2019: 12. *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 25. *Med rett til å mestre – Struktur og innhold i videregående opplæring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2020: 2. *Fremtidige kompetansebehov III. Læring og kompetanse i alle ledd*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2021: 2. *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- NOU 2020: 13. *Private aktører i velferdsstaten*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Oslo Economics & Frischsenteret. (2016). *Arbeids- og velferdsetatens arbeid med langtidsledige. Et forskningsprosjekt utført på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet*. Oslo Economics & Frischsenteret.
- Oslo Economics (2018a). *Virkninger av endringer i permitteringsregelverket* (delrapport 1 2018–12). Oppdragsgiver: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Oslo Economics (2018b). *Virkninger av endringer i permitteringsregelverket*, (delrapport 2 2018–45). Oppdragsgiver: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Rosholm, M., Mikkelsen, M. B. & Svarer, M. (2019). Bridging the gap from welfare to education: Propensity score matching evaluation of a bridging intervention. *PLoS ONE*, 14.
- Rørstad, K., Børing, P., Solberg, E. & Carlsen, T. C. (2019). *NHOs kompetansebarometer 2019* (Rapport 2019:16). NIFU.
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2021). *Norges behov for IKT-kompetanse nå og fram mot 2030* (Rapport 1–2021). Rapport utarbeidet for Abelia, IKT Norge, NITO, Digital Norway, Tekna, Negotia og El og IT forbundet.
- von Simson, K., (2019). *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv. på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Elektronisk vedlegg i NOU 2019: 7.
- Straight Talk on Evidence (2020). National RCT of «Year Up» Program Finds Major, Five-Year Earnings Gains for Low-Income, Minority Young Adults. Hentet fra <https://www.straight-talkonevidence.org/2020/12/15/national-rct-of-year-up-program-finds-major-five-year-earnings-gains-for-low-income-minority-young-adults/>
- Strand, A. H., Grønningsæter, A. B., Nielsen, R. A. & Holte, J. H. (2020). *Tid for aktivisering* (Faforapport 2020:19). Fafo.
- Yagan, D. (2019). Employment hysteresis from the great recession. *Journal of Political Economy*, 127(5), 2505–2558.

Kapittel 7

- Abelia (2021, 17. mars) Her er en modell for opsjonsskatt som kan lokke de beste hodene til vekstselskaper. Hentet fra <https://www.abelia.no/bransjer/innovasjon/nyheter/her-er-en-modell-for-opsjonsskatt-som-kan-lokke-de-beste-hodene-til-vekstselskaper/>
- Andrews, D., Criscuolo, C. & Gal, P. (2016). *The Best versus the Rest – The Global Productivity Slowdown, Divergence across Firms and the Role of Public Policy* (OECD Productivity Working Papers No. 5). Paris: OECD Publishing.
- Barrero, J. M., Bloom, N., Davis, S. J. & Meyer, B. H. (2021). *COVID-19 Is a Persistent Reallocation*

- tion Shock* (Working Paper 2021–3). Federal Reserve Bank of Atlanta.
- Demmou, L., Calligaris, S., Franco, G., Dlugosch, D., McGowan, M. A. & Sakha, S. (2021). *Insolvency and debt overhang following the COVID-19 outbreak: Assessment of risks and policy responses* (Working Paper No. 1651). OECD.
- Euronext VPS. (2020). Investoraktivitet på Euronext Growth gjennom 2020. Hentet fra <https://www.euronextvps.no/no/investoraktivitet-pa-uronext-growth-gjennom-2020/>
- European Commission. (2021). *European innovation scoreboard 2020 – main report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Parliament. (2020). *Regulating crowdfunding*. European Parliamentary Research Service.
- Fjose, S., Baustad, H., Nerdrum, L. & Jakobsen, E. W. (2020). *Kan Norge tette eksportgapet?* (Menon-publikasjon nr. 85/2020). Menon Economics.
- Fredriksen, K. (2021, 4. februar). Færre konkurser i koronaåret 2020. Hentet fra <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/artikler-og-publikasjoner/faerre-konkurser-i-koronaaret-2020>
- Henrekson, M. & Johansson, D. (2010). Gazelles as job creators: a survey and interpretation of the evidence. *Small Business Economics*, 35(2).
- Iverson, B. (2018). Get in line: Chapter 11 restructuring in crowded bankruptcy courts. *Management Science*, 64(11), 5370–5394.
- Kydland, F. E. & Prescott, E. C. (1982). Time to Build and Aggregate Fluctuations. *Econometrica*, 50(6).
- NOU 2018: 5. *Kapital i omstillingens tid — Næringslivets tilgang til kapital*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.
- Reve, T. (2017). *Arbeidsplassene skapes i de nye vekstbedriftene* (Sluttrapport fra MIT REAP South West Norway prosjektet). Hentet fra <https://www.bi.no/>
- SEC. (2020). SEC Provides Temporary, Conditional Relief to Allow Small Businesses to Pursue Expedited Crowdfunding Offerings. Pressemelding fra U.S. Securities and Exchange Commission.
- SEC. (2021). Facilitating Capital Formation and Expanding Investment Opportunities by Improving Access to Capital in Private Markets. Rule by the Securities and Exchange Commission, 01/14/2021.
- Skullerud, H. F. (2021a, 7. januar). Færre virksomheter med ansatte. Hentet fra <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/artikler-og-publikasjoner/faerre-virksomheter-med-ansatte>
- Skullerud, H. F. (2021b, 5. februar). Høgste talet på nye foretak sidan målingane starta. Hentet fra <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/artikler-og-publikasjoner/hogste-talet-pa-nye-foretak-sidan-malingane-starta>
- World Economic Forum. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. World Economic Forum.

Kapittel 8

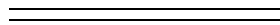
- Atkins Norge & Oslo Economics. (2020). *Kvalitetssikring (KS2) av tiltak for demonstrasjon av fullskala CO₂-håndtering* (Rapport nummer D102b). Hentet fra <https://regjeringen.no/>
- Barrero, J.M., Bloom, N. & Davis, S.J. (2020). *Why Working From Home Will Stick* (Working Paper No. 2020–174). Chicago: Becker Friedman Institute.
- Bezdek, R., Wendling, R., & DiPerna, P. (2008). Environmental protection, the economy, and jobs: national and regional analyses. *Journal of environmental management*, 86(1), 63-79.
- Chakrabarty, R., Beeler, P., Liu, P., Goswami, S., Harvey, R., Pervez, S., . . . Martin, R. (2021). Ambient PM_{2.5} exposure and rapid spread of COVID-19 in the United States. *Science of The Total Environment*, 760(143391).
- Dafnomilis, I., den Elzen, M., van Soest, H., Hans, F. & Kuramochi, T. (2020). *Exploring the impact of the COVID-19 pandemic on global emissions projections*. PBI Netherlands Environmental Assessment Agency & NewClimate Institute.
- Deryugina, T., Fullerton, D. & Pizer, W. A. (2019). An Introduction to Energy Policy Trade-Offs between Economic Efficiency and Distributional Equity. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 6(S1).
- Enova. (2020). *Årsrapport 2019*. Hentet fra <https://enova.no/>
- European Commission. (2020). Recovery plan for Europe. Hentet fra https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en
- Folkehelseinstituttet. (2021). Meldingssystem for smittsomme sykdommer (MSIS).
- Fridstrøm, L. (2019). *Dagens og morgendagens bilavgifter* (TØI-rapport 1708/2019). Oslo: Transportøkonomisk institutt.

- Graver, B., Zhang, K. & Rutherford, D. (2019). *CO₂ emissions from commercial aviation, 2018* (Working paper 2019–16). The International Council on Clean Transportation.
- Hafstead, M. A. C. & Williams, R. C. (2018). Unemployment and environmental regulation in general equilibrium. *Journal of Public Economics*, 160, 50–65.
- Hagem, C., Holtsmark, B. & Sterner, T. (2014). Om den norske politikken for reduksjon av utslipp av NO_x. *Samfunnsøkonomen*, 128(2), 27–38.
- Hepburn, C., O’Callaghan, B., Stern, N., Stiglitz, J. & Zenghelis, D. (2020). Will Covid-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change? *Oxford Review of Economic Policy*, 36, 359–381.
- Hungnes, H & Strøm, B. (2020). *Ringvirkninger av petroleumsnæringen i norsk økonomi basert på endelige nasjonalregnskapstall for 2018* (Rapporter 2020/45). Statistisk sentralbyrå.
- IEA. (2020). *World Energy Outlook 2020*. Paris: International Energy Agency.
- IEA. (2021). *Global Energy Review: CO₂ Emissions in 2020*. Paris: IEA.
- IMF. (2020). *Greening the recovery – Special Series on Fiscal Policies to Respond to COVID-19*. International Monetary Fund.
- Klima- og miljødepartementet. (2021). Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030*. Oslo: Klima- og miljødepartementet.
- Moisio, M., Nascimento, L., de Vivero, G., Gonzales, S., Hans, F., Lui, S., . . . Batka, M. (2020). *Overview of recently adopted mitigation policies and climate-relevant policy responses to COVID-19*. NewClimate Institute, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency & International Institute for Applied Systems Analysis.
- Morgenstern, R. D., Pizer, W. A. & Shih, J. S. (2002). Jobs Versus the Environment: An Industry-Level Perspective. *Journal of Environmental Economics and Management*, 43(3), 412–436.
- NOU 2015: 15. *Sett pris på miljøet*. Oslo: Finansdepartementet.
- OECD. (2020a). *Measuring and Assessing the Effects of Environmental Policy Uncertainty*. OECD.
- OECD. (2020b). *Making the green recovery work for jobs, income and growth*. OECD.
- OECD. (2020c). *What policies for greening the crisis response and economic recovery? Lessons learned from past green stimulus measures and implications for the COVID-19 crisis* (OECD Environment Working Papers, No. 164). OECD.
- Oljedirektoratet. (2020). *Kraft fra land til norsk sokkel*. Stavanger: Oljedirektoratet.
- Olje- og energidepartementet. (2020). Meld St. 33 (2019–2020) *Langskip – fangst og lagring av CO₂*. Oslo: Olje- og energidepartementet.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity. (2020). *Global Biodiversity Outlook 5*. Montreal.
- Silbye, F. & Sørensen, P. B. (2019). National Climate Policies and the European Emissions Trading System. I *Climate Policies in the Nordics* (s. 63–111). Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Tabuchi, H. (2019, 19. september). ‘Worse Than Anyone Expected’: Air Travel Emissions Vastly Outpace Predictions. *The New York Times*. Hentet fra <https://www.nytimes.com/>
- Thema Consulting Group. (2019). *Betydningen av karbonpriskompensasjon for norsk industri* (2019–20). Hentet fra <https://thema.no/>
- United Nations Environment Programme. (2020). *Emissions Gap Report 2020*. Nairobi: United Nations Environment Programme.
- World Bank. (2020). *State and Trends of Carbon Pricing 2020*. Washington, DC: World Bank.
- Øvrevik, J., Låg, M., Refsnes, M. & Schwarze, P. E. (2018). *Luftforurensning og helse i Norge* (Nr. 1 – 2018). Utposten.

Kapittel 9

- Barrero, J.M., Bloom, N. & Davis, S.J. (2020). *Why Working From Home Will Stick* (Working Paper No. 2020–174). Chicago: Becker Friedman Institute.
- Bloom, N.A., Liang, J., Roberts, J. & Zhichun, J.Y. (2015). Does Working from Home Work? Evidence from a Chinese Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 130(1).
- Computas. (2020). *Digitalisering under Korona: 8 av 10 virksomheter har gjennomført digitaliseringstiltak som følge av Covid-19*. Computas.
- Conniff, R. (2011). *What the Luddites Really Fought Against*. Smithsonian Magazine.
- Deloitte. (2020). *Hjemmekontor under Covid-19*. Deloitte.
- Dingel, J.I. & Neiman, B. (2020). How many jobs can be done at home? *Journal of Public Economics*, 189.
- Ekspertgruppen. (2020). *Rapport fra ekspertgruppen for datadeling i næringslivet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/>

- European Commission. (2020, 25. november). A European Strategy for Data. Hentet fra <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-strategy-data>
- Innovasjon Norge. (2020). *Digitalisering blir stadig viktigere for bedriftene – og for Innovasjon Norge*. Notat utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Jernbanedirektoratet. (2021). *Norge mot 2025. Ny Osilotunnel*. Notat utarbeidet etter forespørsel fra utvalget.
- Keynes, J.M. (1930). *Economic Possibilities for our Grandchildren*. Essays in Persuasion.
- KPMG. (2020). *Hindre for digitalisering av forretningsprosesser*. Notat utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- McKinsey Global Institute. (2021). *The Future of Work after COVID-19*. McKinsey Global Institute.
- Menon Economics. (2020). *Er verdiskaping med data noe Norge kan leve av?* (NR. 88/2019). Menon Economics.
- Nav. (2019). *NAV's omverdensanalyse 2019 – Utvikling, trender og konsekvenser frem mot 2013* (Rapport 1 2019). Nav.
- Nedelkoska, L. & Quintini, G. (2018): *Automation, skills use and training* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 202). Paris: OECD Publishing.
- NHO. *Verden og oss – Næringslivets perspektivmelding 2018* (3. utgave). Næringslivets Hovedorganisasjon.
- NIFU. *Arbeidsmarkedet for IKT-kandidater med høyere utdanning* (NIFU-rapport 2020:15). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- NOU 2015: 1. *Produktivitet – Grunnlag for vekst og velferd*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2016: 1. *Arbeidstidsutvalget. Regulering av arbeidslivet – vern og fleksibilitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- NOU 2020: 2. *Fremtidige kompetansebehov III. Læring og kompetanse i alle ledd*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- NOU 2020: 15. *Det handler om Norge*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- OECD. (2015). *Data-driven Innovation, Big Data for Growth and Well-Being*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2018). *Transformative technologies and jobs of the future*. Background report for the Canadian G7 Innovation Ministers meeting.
- OECD. (2020). *Digitalisation and productivity: a story of complementarities* (OECD Economic Outlook, Volume 2019 Issue 1). Paris: OECD Publishing.
- Rambøll. (2021). *Etter ti måneder med hjemmekontor er slitasetegnene tydelige*. Rambøll.
- Rybalka, M. (2009). *Measuring ICT capital and estimating its impact on firm productivity – Manufacturing firms versus firms in Services* (Norwegian Statistics Reports 2009/4). Statistisk sentralbyrå.
- Samfunnsøkonomisk analyse. (2021). *Norges behov for IKT-kompetanse nå og fram mot 2030* (Rapport 1–2021). Rapport utarbeidet for Abelias, IKT Norge, NITO, Digital Norway, Tekna, Negotia og El og IT forbundet.
- Statsbygg. (2020). *Sensitivitetsanalyse på byggeprosjekter og leieportefølje*. Notat utarbeidet etter forespørsel fra utvalget.



Norges offentlige utredninger

2020

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2020: 8 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2020
NOU 2020: 9 Blindsonen

Barne- og familiedepartementet:

NOU 2020: 14 Ny barnelov

Finansdepartementet:

NOU 2020: 7 Verdier og ansvar

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2020: 1 Tjenester til personer med
autismespekterforstyrrelser og til personer
med Tourettes syndrom

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2020: 4 Straffelovrådets utredning nr. 1
NOU 2020: 5 Likhhet for loven
NOU 2020: 10 Straffelovrådets utredning nr. 2
NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt
NOU 2020: 17 Varslede drap?

Kommunal- og moderniseringsdepartementet:

NOU 2020: 6 Frie og hemmelige valg
NOU 2020: 12 Næringslivets betydning for levende og
bærekraftige lokalsamfunn
NOU 2020: 15 Det handler om Norge
NOU 2020: 16 Levekår i byer

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2020: 2 Fremtidige kompetansebehov III
NOU 2020: 3 Ny lov om universiteter og høyskoler
NOU 2020: 16 Levekår i byer

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2020: 12 Næringslivets betydning for levende og
bærekraftige lokalsamfunn
NOU 2020: 13 Private aktører i velferdsstaten

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsbilde: Biegun Wschodni

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 03/2021