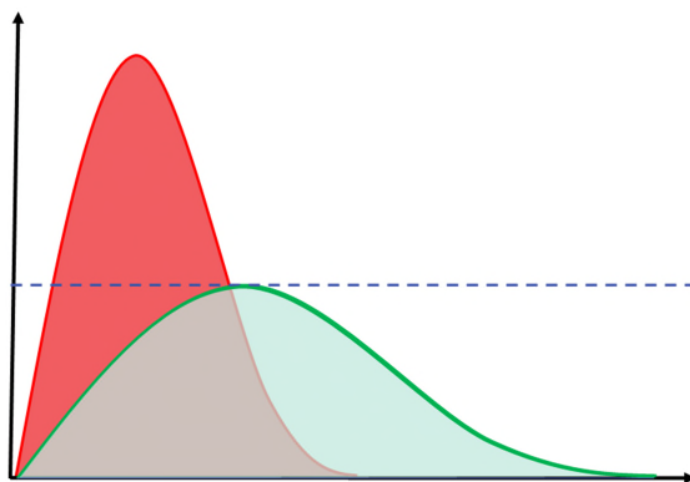


# Noen utfordringer for en balansert og bærekraftig økonomisk utvikling etter pandemien

Innspill til Perspektivmeldingen 2021 fra utvalget Norge mot 2025



## Innhold

<b>1</b>	<b>Fra pandemi til ny normal</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Et tiår med lavere vekst i inntekt og produktivitet</b>	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>Endringer i befolkningens sammensetning</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>Arbeidsmarked og utenforskap</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>Klimautfordringen</b>	<b>18</b>
<b>6</b>	<b>Oljevirkosomhetens avtakende betydning i økonomien</b>	<b>23</b>
<b>7</b>	<b>Automatisering, digitalisering og kunstig intelligens</b>	<b>26</b>
<b>8</b>	<b>Endringer i det internasjonale økonomiske samkvemmet</b>	<b>28</b>
<b>9</b>	<b>Tendenser til en mindre jevn inntektsfordeling</b>	<b>30</b>
<b>10</b>	<b>Fallende renter og økende gjeld</b>	<b>33</b>
<b>11</b>	<b>Statsfinansene og generasjonsregnskapet</b>	<b>40</b>
<b>12</b>	<b>Skattesystemets rolle og utforming i lys av pandemien</b>	<b>43</b>
<b>13</b>	<b>Utvalgets overordnede syn på utfordringene</b>	<b>47</b>

*Utvalget «Norge mot 2025» er blant annet bedt om å vurdere hvordan konsekvenser av virusutbruddet og tilhørende tiltak vil påvirke utviklingen i norsk økonomi frem mot 2025 og hva som blir den nye «normalen». På grunnlag av sine analyser og beskrivelser skal utvalget foreslå målrettede tiltak for økt verdiskaping som også kan underbygge langsiktige mål om styrket konkurransekraft, velfungerende arbeidsmarked og høy sysselsetting, reduserte klimautslipp, grønn vekst og økonomisk bærekraft.*

*Denne rapporten er et innspill til regjeringens arbeid med Perspektivmeldingen 2021. Rapporten drøfter på den bakgrunn hvordan koronakrisen vil endre og påvirke hovedutfordringene i norsk økonomi på sikt. Endelig rapport fra utvalget kommer i løpet av våren 2021.*

## **1 Fra pandemi til ny normal**

Norsk økonomi er sterkt preget av covid-19, ikke minst av atferdsendringer for å begrense spredning av sykdommen hjemme og ute. Noen atferdsendringer har vært myndighetspålagte, andre er en følge av bedrifters og individers bestrebelser på å beskytte seg selv og sine nærmeste.

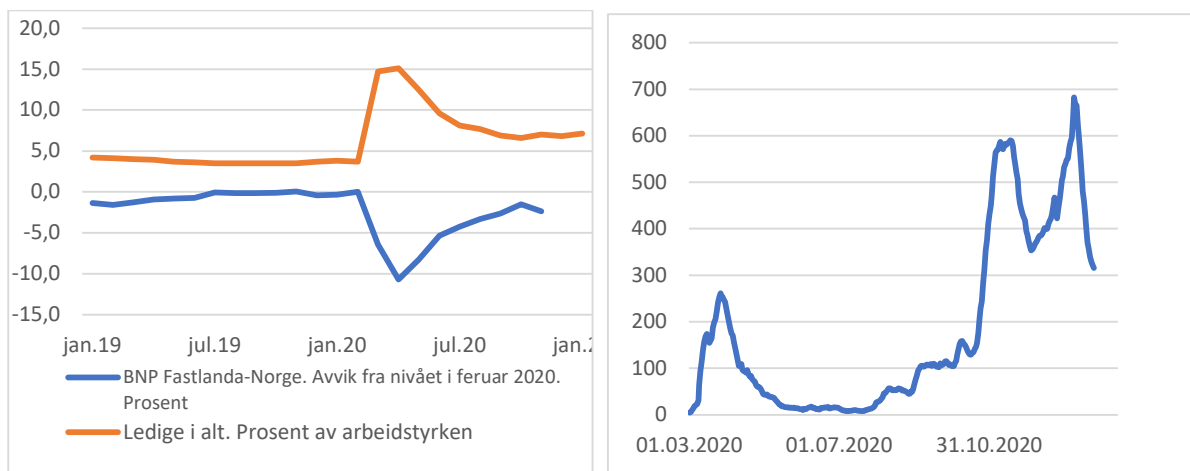
Alvorlige smitteutbrudd kan utløse atferdsendringer som gir et bølgeformet smitteforløp. Én årsak er at økende smitterisiko øker gevinsten ved forebyggende tiltak, slik at smitten igjen bringes ned. Det gjelder både frivillige individuelle tiltak og offentlige tiltak for å begrense smitten. Offentlige tiltak kan også forebygge smittetopper og bidra til et mer jevnt smitteforløp. Et lavt og jevnere smittetrykk har vært et uttalt mål fra norske myndigheter, og også fra myndigheter i mange andre land. Fra et makroøkonomisk ståsted er det særlig viktig at en slik strategi også kan bidra til et jevnere forløp i økonomien, med lavere kostnad i form av akkumulert tap av produksjon under krisen. Høyere samlet produksjon under krisen legger grunnlaget for gjennomsnittlig høyere sysselsetting etter krisen.

De strenge smitteverntiltakene som norske myndigheter innførte 12. mars 2020, bidro til et raskt fall i den økonomiske aktiviteten i fastlandsøkonomien, jf. figur 1.1. Justert for normale sesongvariasjoner lå den økonomiske aktiviteten nesten 11 pst. lavere i april enn i februar, målt ved utviklingen i BNP Fastlands-Norge.

I takt med nedgang i smitten og reversering og justering av smitteverntiltakene tok aktiviteten seg deretter gradvis opp. I oktober lå verdiskapingen i fastlandsøkonomien bare mellom 1 og 2 pst. lavere enn i februar. Antall personer registrert hos NAV som helt eller delvis ledige, ledige eller som arbeidssøkere på tiltak, falt fra rekordhøye 421 000 personer i april til 187 000 i oktober. Det var likevel fortsatt rundt 80 000 flere ledige enn før pandemien slo inn over Norge.

Innstrammingen av smitteverntiltak i november dempet aktiviteten i økonomien på nytt og trakk verdiskapingen ned med nærmere 1 pst. på en måned. Arbeidsledigheten steg igjen, og utgjorde rundt 195 000 personer i desember. De nye tiltakene i januar kan ha bidratt til at ledigheten nå ligger ytterligere litt høyere enn i desember, og til at det har vært en viss overgang fra delvis til hel ledighet.

**Figur 1.1 Økonomisk utvikling og antall nye smittede per dag<sup>1</sup>**



<sup>1)</sup> Antall nye smittede per dag er målt som syv dagers glidende gjennomsnitt. Tallet for ledige i alt omfatter helt ledige, delvis ledige og personer på arbeidsmarkedstiltak. Antall nye smittede per dag er målt som syv dagers glidende gjennomsnitt.

Kilder: SSB og Folkehelseinstituttet.

Nesten hele nedgangen i verdiskapingen i fastlandsøkonomien fra februar til november har sitt motstykke i lavere aktivitet i private tjenesteytende næringer. Redusert nærkontakt mellom personer er viktig for å redusere smitte. Smitteverntiltak og frivillige atferdsendringer vil dermed gjennomgående ramme tjenestenæringene hardest. Husholdningene har ikke bare redusert forbruket, men også vridd det bort fra tjenester og over mot varer. Tjenesteeksporten har falt mer enn vareeksporten, og tjenesteimporten mer enn vareimporten.

Utviklingen i arbeidsmarkedet viser at også etterspørselen etter arbeidskraft er særlig lav i tjenesteytende næringer med stort innslag av nærkontakt mellom mennesker (turisme, overnatting og servering, kultur osv.). I varehandelen har det vært forskyvninger fra handel i butikk til handel over nett. Ordinær omsetning av basisvarer, alkohol og trelast mv. har imidlertid holdt seg godt oppe; noe av det på grunn av et fall i grensehandelen. Utviklingen i tallene for investeringer i fastlandsnæringene kan indikere at tjenesteytende næringer forventer at noe av effektene vil vare ved.

For å motvirke og omfordele de økonomiske kostnadene ved pandemien ble penge- og finanspolitikken raskt lagt om i svært ekspansiv retning. Norges Bank senket styringsrenten til null, og bankenes utlånsrenter er på svært lave nivåer. På finanspolitikken område ble eksisterende ordninger for inntektssikring under sykdom, permittering og ledighet utvidet. Det ble også 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. Samlet sett innebærer de økonomiske tiltakene at staten kan komme til å bære størstedelen av inntektstapet knyttet til pandemien i 2020, jf. avsnitt 11. I praksis betyr dette at kostnadene skyves over på fremtiden i form av et mindre pensjonsfond.

Aktiviteten i økonomien reagerer raskt på strengere smitteverntiltak, men ikke nødvendigvis like raskt på gjenåpning. Forsiktighetsmotiverte tilpasninger i befolkningen kan medføre at ikke alle

vender tilbake til gamle handlingsmønstre ved lettelse i myndighetenes smitteverntiltak. I tillegg reduserer nedstengninger og lavere etterspørsel bedrifters lønnsomhet og investeringsevne. Mange av bedriftene som er sterkt rammet er små, med svak egenkapital. Ofte har slike foretak også eiere som er sysselsatt i virksomheten. Dersom eiernes motivasjon eller evne til å ta risiko er svekket, vil det kunne slå ut i redusert vekstevne når smitteverntiltak avvikles og etterspørselen igjen stiger. Hastigheten i en oppgang vil også påvirkes av hvor stor andel av permitterte og helt arbeidsledige som fortsatt har forbindelse med tidligere arbeidsgiver, og av hva som skal til for å få ledige arbeidstakere inn i jobber som kan kreve annen kompetanse enn den de har fra før. Økonomien kan dermed bli preget av kapasitetsutnyttelse under det normale også i en periode etter at smitten er brakt ned.

Det er fortsatt gode utsikter til at det først og fremst vil være vaksiner som vil sette en stopper for behovet for omfattende smitteverntiltak. Tre vaksiner er nå godkjent for bruk i Norge, og frem til og med uke fem var det satt om lag 200 000 enkeltdoser. I det minste inntil omfattende vaksinasjon er gjennomført, må bedrifter og arbeidstakere fortsatt forholde seg til at smitte og tiltak vil variere. At faren er reell, ble illustrert av utviklingen fra høsten 2020 og vinteren 2021, med omfattende nedstengninger ute i Europa og strengere smitteverntiltak i Norge. Vi har nylig også sett eksempler på at viruset kan endre karakter og bli mer smittomt. Mutasjoner kan også påvirke effekten av vaksiner. Obligatorisk testing og karanteneplikt ved innreise ble satt i verk for å redusere omfanget av importsmitte og spredningen av nye virusvarianter til Norge.

Virkningen av vaksiner på det videre forløpet av pandemien avhenger særlige av tre forhold: I hvor stor grad vaksinen vil beskytte den vaksinerte mot smitte og sykdom, i hvor stor grad den vil senke den vaksinertes smittsomhet og således beskytte samfunnet rundt og av hvor raskt det blir mulig å vaksinere en tilstrekkelig stor andel av befolkningen. Som omtalt av blant annet Charumilind, S. et al (2020) i et arbeid fra McKinsey, vil det være nødvendig å vaksinere en større del av befolkningen for å stoppe sykdommen, desto mindre naturlig immunitet det er i befolkningen og desto svakere beskyttelse vaksinen gir mot spredning av smitte.<sup>1</sup> Fordelingen av tilgjengelige vaksiner på ulike befolkningsgrupper har også stor betydning.

I et notat om programmet for koronavaksinasjon av 15. november 2020 skriver Folkehelseinstituttet (FHI 2020a) at det er for tidlig å si i hvilken grad aktuelle vaksiner vil senke den vaksinertes smittsomhet. Rådene om prioritering er dermed først og fremst basert på å utnytte den beskyttende effekten for de som vaksineres. I lys av dette anbefaler FHI at grupper med økt risiko for alvorlig forløp og død dekkes av det nasjonale vaksinasjonsprogrammet. FHI peker samtidig på at vaksinasjonsstrategien må kunne endres ved ny informasjon, og at vi kan komme i situasjoner der helsepersonell må prioriteres først eller der det kan være aktuelt med geografisk differensiering. Både spredning av viruset og mer informasjon om hvor effektive vaksinene er mot smitte kan bidra til å endre prioriteringene. Utvalget har merket seg at regjeringen slutter seg til hovedtrekkene i anbefalingene.

Den potensielle sykdomsbyrden av epidemien blir betydelig redusert dersom gruppene med til dels svært høy risiko for alvorlige forløp og død blir beskyttet ved vaksinasjon. Når

---

<sup>1</sup> Inntil vaksinene eventuelt blir godkjent for personer under 18 år kan det dermed bli nødvendig å vaksinere en stor andel av befolkningen over 18 for å oppnå flokkimmunitet. Stadige endringer i viruset kan innebære at kjente vaksiner blir mindre effektive. Det kan lede over en situasjon der vaksiner må endres og vaksiner gientas, eventuelt på lignende måte som for influensa. Et slikt «rustningskappløp» mellom virus og medisin kan også øke gevinsten av god smittehygiene etter at dagens pandemi er over.

nytteverdiene av smitteverntiltakene faller som følge av vaksinasjon, må omfang og utforming av tiltakene revurderes. I den grad de vaksinerte blir mindre smittsomme, vil vaksinasjon også kunne erstatte tiltak for å begrense smittespredning.

Slik utvalget ser det, kan det bli nødvendig å videreføre tiltak inntil store deler av befolkningen er vaksinert. Behovet for tiltak for å holde epidemien under kontroll øker desto lavere grad av beskyttelse de aktuelle vaksinene gir.<sup>2</sup> Dette understreker at det fortsatt er betydelig usikkerhet rundt det videre samspillet mellom pandemien og den økonomiske utviklingen og om når en kan erklære «faren over».

I tillegg til usikkerheten rundt hvor stor andel av befolkningen som må vaksineres for å bringe sykdommen under kontroll uten omfattende smitteverntiltak, kan også andre forhold spille inn. Det kan ta tid før et tilstrekkelig antall doser er produsert eller oppstå problemer og forsinkelser i gjennomføringen av vaksineringsen. Videre kan usikkerhet om bivirkninger føre til at en del velger å avstå fra vaksineringsen. Disse forholdene vil trolig bety mer i land der inntektsnivåer er lavere eller tilliten til myndighetene mindre enn i Norge. Vi må dermed være forberedt på at vaksineringsen vil gå i ulikt tempo i ulike deler av verden. Der andelen blir liggende lav lenge, kan egeninitierte og myndighetsinitierte smitteverntiltak fortsatt komme til å bremse den økonomiske gjeninnhentingene. I land der andelen vaksinerte raskt nærmer seg nivået for flokkimmunitet, kan vaksineringsen imidlertid bli et markant tidsskille.

Det er særlig «kontaktintensive» næringer som servering, overnatting og reiseliv som vil bli rammet av forlengede smitteverntiltak, slik vi også så det etter innstrammingsen i november og januar. Reiseliv og virksomheter som baserer seg på arbeidsinnvandring vil være særlig følsomme for tiltak som tar sikte på å redusere risikoen for import av muterte varianter av viruset. Det kan dermed ligge an til at det vil ta ekstra tid før disse næringene er ute av den unntakssituasjonen som pandemien har skapt. Dette gjelder ikke minst den delen av reiselivet som baserer seg på norsk turisme i utlandet og/eller utenlandsk turisme i Norge.

Det er grunn til å forvente et økende antall konkurser og avviklinger gjennom inneværende år, som i noen grad vil gjøre det mer krevende å få aktiviteten opp senere. Transportmidler og bygninger vil fortsatt være der, men nettverk, motivasjon og kunnskap kan lettere forvitre. I tillegg vil en del næringer måtte leve med en større synliggjort risikopremie fremover, fordi erfaringene fra pandemien tilsier at de vil være mer utsatt for tidlig nedstenging ved nye internasjonale smitteutbrudd.

Også på andre områder kan pandemien gi virkninger som strekker seg ut i tid. En velkjent fare er at personer som går ledige lenge, eller blir ledige på steder med få arbeidsplasser, kan falle ut av arbeidsmarkedet på varig basis. Det er også bekymring for at redusert undervisning og mer ensomhet blant elever og studenter kan sette negative spor. På den annen side er det nå på kort tid høstet mye erfaring med bruk av hjemmekontor og videomøter mv. Noen av disse erfaringene kan gi grunnlag for mer effektiv og klimavennlig bruk av ressurser. På lengre sikt kan de peke i retning av mer varige endringer med konsekvenser for lokalisering og utforming av

---

<sup>2</sup> Beskyttelsesgraden anslås som høy for noen av de tidlige vaksine kandidatene, men det er usikkert om de vil bli godkjent for barn og unge. I så fall øker andelen av den øvrige befolkningen som må vaksineres for å stoppe pandemien. FHI (2020b) anslår at om lag 70 pst. av befolkningen må være immune mot koronaviruset for å oppnå flokkimmunitet. I de simuleringene som er beskrevet i rapporten oppnås ikke dette. FHI skriver at gjenåpning av det norske samfunnet (uten smitteverntiltak) i annet halvår 2021 likevel kan være forsvarlig, selv om smitten da vil øke noe i en periode.

arbeidsplasser og boliger, og for dimensjonering av hotellkapasitet og for nasjonale og internasjonale transportsystemer.

Veien ut av pandemien er usikker. Det gjelder også det økonomiske forløpet fremover. Boks 5.1 på slutten av dette avsnittet illustrerer noe av denne usikkerheten, ved å sammenligne noen mulige baner for norsk økonomi i årene fremover med utviklingen i etterkant to tidligere konjunkturtilbakeslag.

Den økonomiske politikken vil bli stilt overfor vanskelige valg på vei ut av krisen. Hensynet til den langsiktige bærekraften i statsfinansene tilsier en rask normalisering av finanspolitikken. En normalisering av ulike stønadsordninger kan også være viktig for å unngå at arbeidskraft og andre ressurser forblir i virksomheter som kanskje aldri vil komme tilbake til tidligere aktivitetsnivå eller uansett ville blitt avviklet. Utvalget vil i sin hovedrapport både vurdere tiltak som kan bidra til at ressurser ikke unødig blir gående ledige, og tiltak som kan bidra til omstilling og høyere vekst over tid.

Dersom utfordringer for langsiktig vekst og økonomisk bærekraft tillegges betydelig vekt i utformingen av politikken på veien ut av koronakrisen, vil norsk økonomi være bedre rustet i 2025. Likevel vil noen bekymringsfulle utviklingstrekk fra tiden før virusutbruddet kunne komme til å overskygge ettervirkningene av pandemien når det gjelder å forme «den nye normalen». Eksempler på slike underliggende utviklingstrekk er skiftet nedover i vekst i inntekt og produktivitet om lag samtidig med den internasjonale finanskrisen, aldring og mangelfull integrering, 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.

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 god ressursutnyttelse og høy produktivitet, som 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.

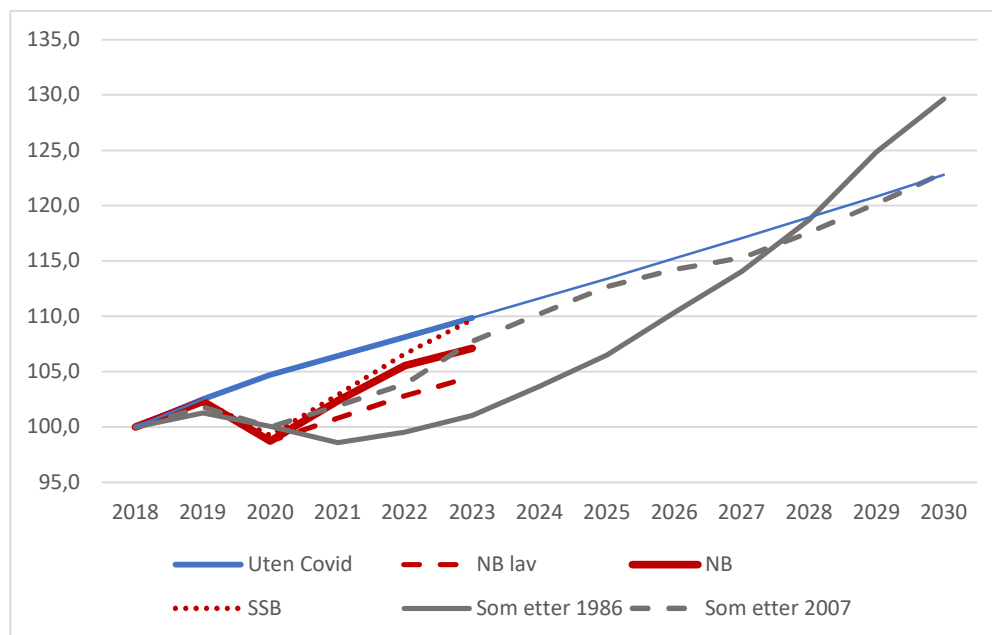
## Boks 1.1 Noen mulige utviklingsforløp frem til 2023 i et historisk perspektiv

Som omtalt i hovedteksten er det stor usikkerhet rundt det videre forløpet for norsk økonomi. Usikkerheten knytter seg til flere forhold:

- hvor lang tid det vil ta å vaksinere en tilstrekkelig andel av befolkningen i Norge og hos våre viktigste handelspartnere mot koronaviruset
- hvor strenge smitteverntiltak som vil vurderes som nødvendige for å holde spredningen av sykdommen på et akseptabelt nivå inntil vaksinering er gjennomført
- hvor stor andel av næringslivet som vil legge inn årene før vi er ute av pandemien
- hvor krevende det blir å få arbeidsledige tilbake i jobb
- hvor godt klarer vi å kanalisere arbeidskraft og realkapitalen mot områder der den samfunnsøkonomiske gevinsten er størst.

Noe av betydningen av denne usikkerheten illustreres av spennet i anslag for utviklingen i verdiskapingen fra ulike prognosemakere. Et utvalg av anslag er gjengitt i figur 1.2 sammen med forløpene for BNP Fastlands-Norge for de to periodene 1986 til 1998 og 2007 til 2019.

**Figur 1.2 Ulike anslag og hypotetiske forløp for BNP Fastlands-Norge etter 2018. Indekser 2018=100**



Kilder: Banen «Uten Covid» er basert på gjennomsnittet av SSBs og Norges Banks vekstanslag fra desember 2019, trendforlenget fra 2022 til 2030. «NB» og «NB lav» er hentet fra Pengepolitisk rapport 4/20. «SSB» er hentet fra Konjunkturtrendensene 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.

Figuren gjengir tre koronabaner: et oppsideanslag fra SSB og et mellomalternativ og et nedsidealternativ fra Norges Bank. Anslag for utviklingen gitt i konjunkturrapporter fra DNB og Nordea ligger svært nær mellomalternativet til Norges Bank. Anslag fra de siste rapportene til



NHO og OECD ligger også nær hverandre, og mellom de to alternativene til Norges Bank som er vist i figuren. Norges Bank har også et oppsidescenario, som ligger nær SSBs anslag til og med 2022, men som har noe lavere vekst i 2023 enn SSBs bane. Mens SSBs bane i 2023 ligger svært nær anslaget for hvordan norsk økonomi kunne ha utviklet seg uten koronapandemien i 2023, ligger Norges banks lave alternativ om lag 5 pst. under denne banen.

Figuren viser også hvordan utviklingen fra 2018 ville sett ut dersom den hadde fulgt og fortsatte å følge den faktiske utviklingen i BNP Fastlands-Norge fra og med 2007 til 2019, altså forløpet gjennom og etter den internasjonale finanskrisen. Vi ser at denne banen ikke faller like dypt i 2020 som anslagene fra Norges Bank og andre prognosegivere, men at den ellers ligger ganske nær Norges Banks hovedalternativ.

I tillegg illustrerer figuren hvordan utviklingen i norsk økonomi fra 2018 ville ha sett ut dersom den hadde fulgt og fortsatte å følge forløpet i norsk økonomi i årene etter 1986. Figuren illustrerer at nedturen i annen halvdel av 1980-tallet var om lag like dyp som det som nå forventes, men mye mer langtrukken. Det samlede inntektstapet relativt til en referansebane var dermed langt større den gangen enn det som forventes nå. Forløpet i årene etter 1986 må ses i sammenheng med rask, lånefinansiert vekst i etterspørsel etter avviklingen av en del reguleringer i finansmarkedene mellom 1978 og 1984. Denne oppgangen ble snudd til nedgang da raskt stigende realrenter slo ut i høy sparing. De høye realrentene var et resultat av en politikk for å bringe inflasjonen ned og rebalansere norsk økonomi etter at fallet i oljeprisen i 1985/86 gjorde det tydelig at utviklingen ikke var bærekraftig.

Dagens situasjon ligner på utviklingen på slutten av 1980-tallet ved at lav konsumentterspørsel har et motstykke i høy sparing i husholdningene. På 1980-tallet var sparingen en nødvendig del av rebalanseringen av økonomien. I dag er den et resultat av smitteverntiltakene, og delvis understøttet av ulike statlige kompensasjonsordninger. Høy sparing medvirket til at husholdningenes bankinnskudd økte om lag dobbelt så mye gjennom 2020 som gjennom 2019. Husholdningene har dermed et godt utgangspunkt for å bringe forbruket opp mot det normale igjen når sykdomsfaren er over, slik det jevnt over er lagt til grunn i koronabanene i figuren. Også ikke-finansielle foretak økte sine bankinnskudd betydelig mer i 2020 enn i 2019.

Det er imidlertid også en annen viktig forskjell mellom utviklingen etter 1986 og de forløpene som tegnes opp nå. Da norsk økonomi endelig gikk ut av krisen på slutten av 1980-tallet, ble veksten etter hvert klart sterkere enn det vi har opplevd de siste tolv årene. Det er en påminnelse om at det ikke bare er viktig å komme raskt ut av lavkonjunkturen, men også å arbeide for en høyere produktivitetsvekst i fortsettelsen.

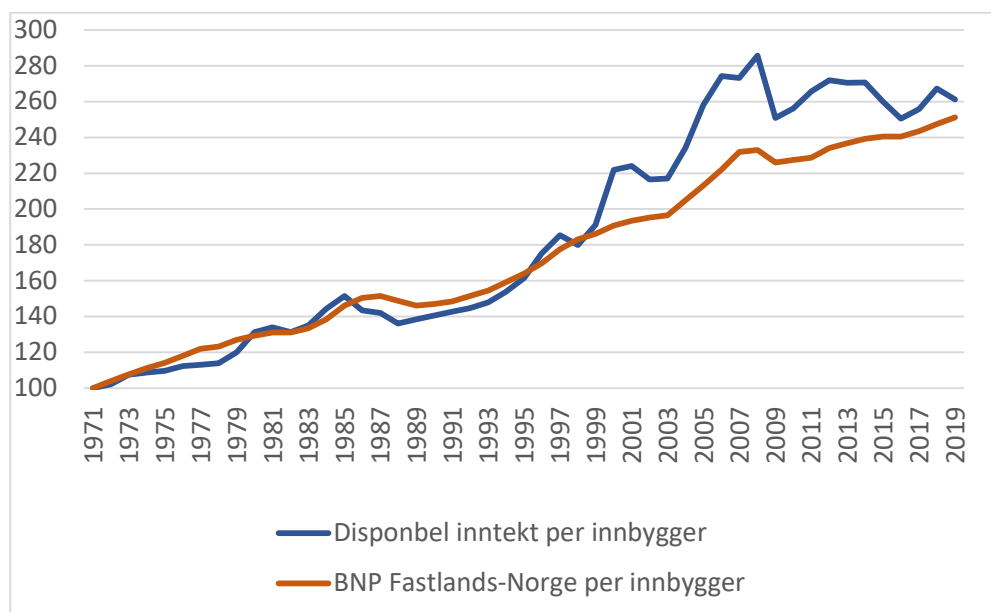
**[Boks slutt]**

## 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. I tillegg 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 prisutviklingen på 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 2.1, 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 petroleumproduksjonen 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.

**Figur 2.1 Utviklingen i disponibel realinntekt og verdiskaping (BNP) i fastlandsøkonomien målt per innbygger. Indekser 1971-2019. 1971=100.**



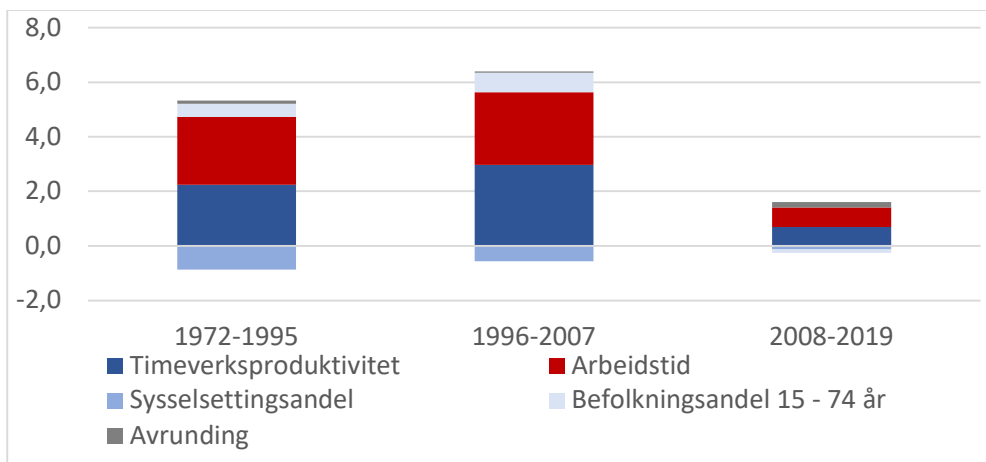
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

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 ti pst. lavere i 2019 enn i

toppåret 2008, når vi måler per person. Siden rundt fire femdel 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 2.1 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 2.2 Bidrag til vekst i BNP per innbygger i fastlandsøkonomien 1972 – 2019. Prosentpoeng**

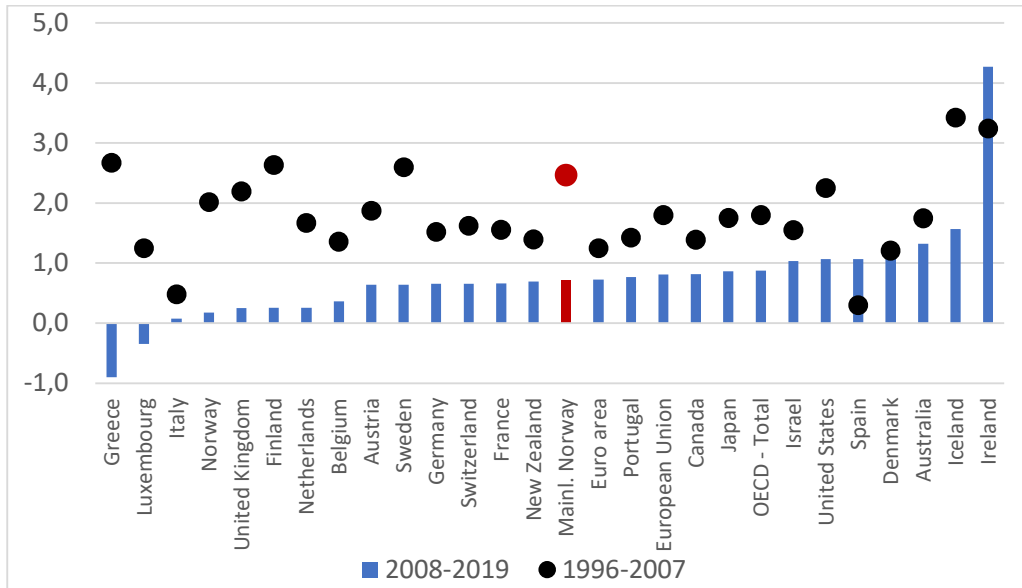


Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 2.2 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 på lang sikt er den definitivt viktigste driveren bak oppgangen i inntekt og levestandard. 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 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 veksttall for 24-årsperioden fra og med 1972 til og med 1995. Disse tallene illustrerer at tolvårsperioden etter 2007 skiller seg ut klart ut fra de foregående trettiseks årene.

Nedgangen i veksten i arbeidsproduktiviteten rundt den internasjonale finanskrisen er ikke et særnorsk fenomen. I figur 2.3 ser vi et tilsvarende omslag i produktivitetsutviklingen 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 produktivitetsvekst i den første perioden, gjennomgående også opplevde et større omslag i veksten fra den første til den andre perioden (med unntak for Irland).

**Figur 2.3 Vekst i timeverksproduktivitet i utvalgte OECD-land 1996 til 2019. Gjennomsnittlig årlig endring. Prosent.**



Kilder: OECD og Statistisk sentralbyrå.

En mulig forklaring på dette er at landene med høyest produktivitetsvekst 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 firedeler av nedgangen i arbeidsproduktiviteten i markedsrettet virksomhet i Fastlands-Norge skyldes andre forhold enn dette.<sup>3</sup>

I Norge var det store forskjeller i produktivitetsutvikling i ulike næringer, og også i størrelsen på endringen fra den første til den andre tolvårsperioden. Endringer i nærings sammensetningen ser likevel ikke ut til å være noen viktig driver bak nedgangen i den aggregerte produktivitetsveksten. En indikasjon på dette er at nasjonalregnskapstallene ikke viser noen systematisk samvariasjon mellom endringene i de enkelte næringenes produktivitetsvekst 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 produktivitetsvekst 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

<sup>3</sup> 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. Beregninger stopper i 2017, og det er noen mindre avvik i vekstratene gjengitt i denne tabellen og i mer oppdaterte nasjonalregnskapstabeller. Investeringer i IKT-utstyr er inkludert i disse tallene, 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 at en relativt høy vekst i produktiviteten til tross for relativt lave FoU-investeringer

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 bremsert produktivitetsveksten 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 og Petroulakis (2017) har pekt på at det i flere EU-land er et økende omfang av bedrifter med dårlig inntjening og lav produktivitetsvekst 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 produktivitetsvekst 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 produktivitetsnedgangen 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 den amerikanske økonomen Robert Gordon (2016). Gordon argumenterer for at den sterkeste veksten i IKT-basert produktivitet ligger bak oss, og viser til stagnasjonen i produktivitetsutviklingen i USA etter 2004. Han viser blant annet til utviklingen innen varehandel og finansiell tjenesteyting, der produktiviteten 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, som har endret dagliglivet til svært mange mennesker. Den har likevel ikke (alene) maktet å løfte (den målte) produktivitetsveksten i makro i vår del av verden. Det er også slik at fordelene ved produktivitetsvekst 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 potensiale for å forandre økonomi og samfunn på linje med det store hamskiftet i kjølvannet av den (første) industrielle revolusjonen.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> En observasjon er også at vi måler produktivitetsveksten ut fra den befolkningen som er sysselsatt. Dersom andelen yrkesaktive i befolkningen faller, og varig utstøting fra arbeidsmarkedet øker, må produktivitetsveksten øke for å gi samme økning i inntekten per innbygger.

Koronapandemien ga klar nedgang i verdiskapingen per innbygger i Norge i 2020. Ingen av anslagene omtalt i Boks 5.1 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

---

<sup>4</sup> Se for eksempel Brynjolfson og McAfee (2014), Baldwin (2019) eller Frey (2019)

<sup>5</sup> Se Acemoglu og Restrepo (2019)

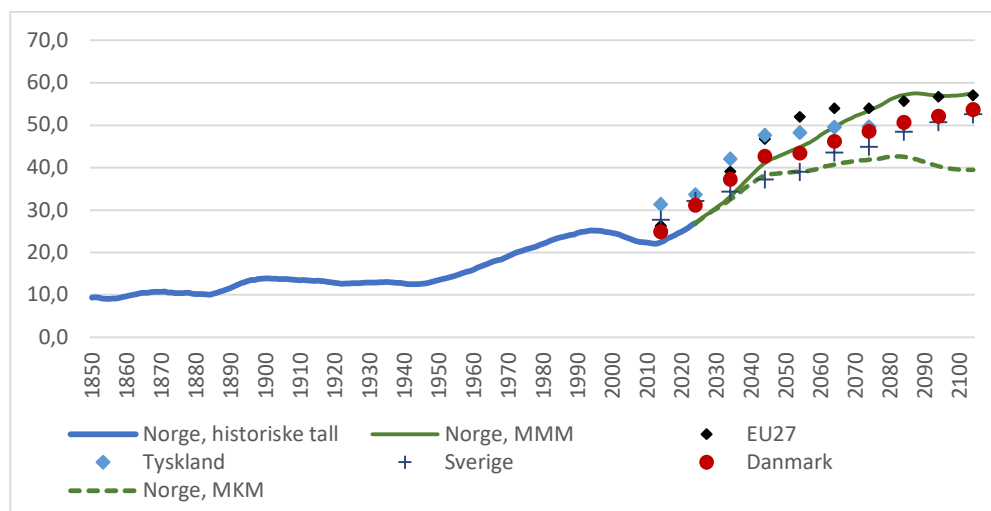
virksomheter, se avsnitt 8. Dette understreker behovet for at politikken for å komme ut av det økonomiske tilbakeslaget under pandemien både bør bidra til oppgang i sysselsettingen og til høyere produktivitet, se avsnitt 13.

### 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.

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 annen verdenskrig, jf. figur 3.1.<sup>6</sup> 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.

**Figur 3.1 Antall personer 65 år og mer som andel av befolkningen 15- 64 år. 1846 til 2050. Prosent**



Kilder: SSB og Eurostat.

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

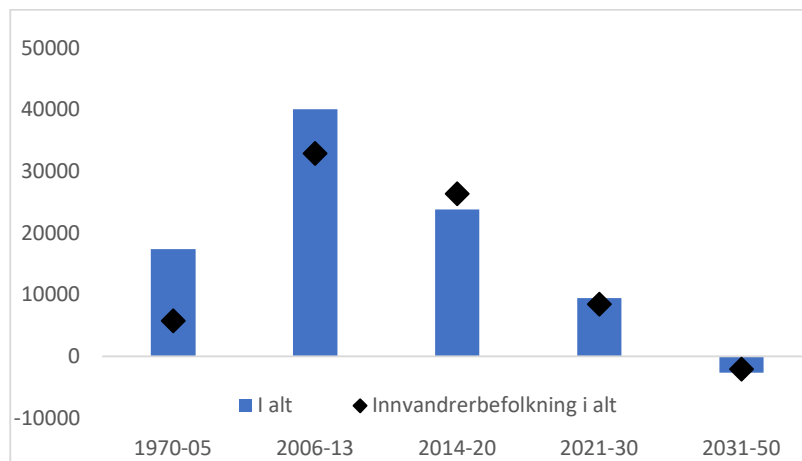
<sup>6</sup> Eldre er her målt ved antall personer over 65 år, og befolkningen i yrkesaktiv alder er målt ved antall personer fra 15 til 64 år. Aldersgruppene er valgt for enkelt å kunne sammenligne med tall fra andre europeiske land

Norge. Det gjenspeiles i nivå og utvikling i tallene for EU og enkelte utvalgte EU-land som også er gjengitt i figur 3.1. 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 involverte personer og for samfunnet som helhet. Samtidig vil betalingsvilligheten for teknologiske løsninger som gjør det mulig for eldre å klare seg lengere på egenhånd, øke.

**Figur 3.2 Antall personer i aldersgruppen 20 – 66 år 1970 – 2020 og fremskrivninger til 2050. Gjennomsnittlig årlig endring**



Kilde: SSB.

Aldringen av befolkningen bidrar isolert sett til lavere vekst i arbeidsstyrken. Dette illustreres av figur 3.2 som viser gjennomsnittlig årlig endring i antall personer i aldersgruppen 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 tredel av samlet tilvekst. I årene 2006 til og med 2013 økte denne andelen til fire femdel. 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 vi har bak oss og til tiåret frem til 2030. For de påfølgende 20 årene frem til 2050 viser mellomalternativet i SSBs befolkningsfremskriving nedgang nesten hvert eneste år.

Selv med oppgang i yrkesaktiviteten i høyere aldersklasser innebærer SSBs tall at arbeidsstyrken vil vokse mye langsommere fremover enn hittil. Det gir også lavere vekst i skatter og avgifter. Samtidig innebærer aldringen at utgiftene på offentlige budsjetter til pleie, omsorg og helse med dagens regelverk vil vokse raskere over tid enn inntektene. 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 avsnitt 11.

Aldringen kan også ha konsekvenser for produktivitetens 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/trening i bedriftene. Også andre forhold kan tilsi at en aldrende befolkning kan ha en dempende effekt på produktivitetens 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 arbeid 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, slik at den innovative perioden i et livsløp reduseres. Et forhold som kan trekke i motsatt retning er at digitalisering 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 produktivitetens veksten, se Aiyar et al (2016). Også en analyse av amerikanske data publisert av Moodys finner betydelig negativ effekt av aldring på produktivitetens utviklingen, se Ozimek et al (2018). Acemoglu and 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 stort tilsig, men forskjellene kan i noen grad påvirkes av migrasjon, jf. avsnitt 8.

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 blant annet til disse er distribuert, 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 uviss, så lenge for eksempel bruk av helsefremmende avgifter kan være omstridt av andre grunner, som for eksempel effekten på grensehandel. 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 også om at levealdersfremskrivningene 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, og gjøre det enklere for innbyggere i andre deler av landet å flytte til disse områdene.

#### 4 Arbeidsmarked og utenforskap

Nærmere en femdel av personene i aldersgruppen 20 – 66 år står ifølge tall fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftsundersøkelse (AKU) utenfor arbeidsstyrken. Andelen har svingt rundt dette nivået de siste 20 årene. Blant personer under 25 år har det vært en klar økning i andelen som står utenfor arbeidsstyrken og blant personer over 55 år har det vært en klar nedgang. Ser vi på de siste 20 årene under ett, har Norge hatt en svakere utvikling i sysselsettingsandel enn de fleste andre landene i Europa. Den store andelen som står utenfor arbeidsstyrken, antyder et potensial for å kunne øke sysselsettingen i en situasjon med avtakende tilvekst i befolkningen i arbeidsdyktig alder.

Ulike regjeringer har minnet om gevinsten ved å løfte personer over fra stønader til sysselsetting i sine perspektivmeldinger. Likevel er andelen utenfor arbeidsstyrken om lag den samme nå som da den første perspektivmeldingen ble lagt frem i 2004. Tall fra NAV viser at dette også gjelder andelen uføre i aldersgruppen 20 – 64 år, etter oppgang gjennom det foregående tiåret. I 2019 lå andelen 2 prosentenheter høyere enn for 25 år siden (se figur 3.22 i Nasjonalbudsjettet 2021). Til sammenligning hadde Sverige og Danmark nedgang i uføreandelen i samme periode. Oppgangen i uføreandelen blant personer under 30 år er særlig bekymringsfull, og understreker at både utdanningspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken må bidra til at flest mulig unge mennesker kommer inn i arbeidsmarkedet.

Som omtalt i avsnitt 1 har pandemien gitt lavere sysselsetting og en betydelig oppgang i arbeidsledigheten. Dette er alvorlig, og alvorlet øker jo lengere ledigheten forblir høy. Erfaringer tyder på at en betydelig andel av de som er ledige på ett tidspunkt har gått ut av arbeidsstyrken ett år senere. Flere forhold kan bidra til et slikt mønster. Ikke alle permitterte kommer tilbake til sin arbeidsgiver, og prosessen med å finne en ny vil ta tid. Langtidsledige kan miste troen på at det er mulig å komme tilbake i jobb og dermed redusere innsatsen for å finne nytt arbeid. Samtidig øker trolig tapet av arbeidslivskompetanse ved ledighet med varigheten av ledighetsperioden. Dette kan bety at langtidsledige personer gradvis blir mindre attraktive sett fra arbeidsgivers side. Tallet på langtidsledige (dvs. personer som har vært ledige i mer enn 6 måneder) har økt med over 32 000 det siste året, til et nivå på 58 000 rundt årsskiftet, tilsvarende om lag 2,1 pst. av arbeidsstyrken.

Pandemien har ikke rammet alle likt i arbeidsmarkedet. Unge og personer med lav kompetanse har blitt spesielt berørt. Erfaring viser at unge som avslutter sin utdanning i tider med lav etterspørsel etter arbeidskraft, kan bli varig skadelidende, blant annet i form av lavere inntekt enn

kull som går inn i arbeidsmarkedet i mer normale tider, se for eksempel Nilsen og Reiso (2014), Liu et al (2016) og Salvanes og Sørensen (2016). Vi ser også at mange av dem som går helt ut av arbeidsstyrken, har dårlig helse eller nærmer seg pensjonsalder. Denne gruppen har lav sannsynlighet for å vende tilbake til arbeidslivet.

Med høy samlet ledighet er det fare for at lav samlet etterspørsel etter arbeidskraft vil gjenstå som en viktig utfordring når smittevernhensynene ikke lenger legger en demper på den økonomiske aktiviteten. Denne utfordringen vil dempes etter hvert som produksjonen tar seg opp. Da kan innlåsing av arbeidskraft i foretak uten tilstrekkelig lønnsomhet gradvis bli en mer presserende problemstilling. Den samme politikken som har lettet situasjonen for mange i pandemiens første fase (inntektssikring og permitteringer) vil da kunne medføre økte problemer med innlåsing og svekke insentivene til verdiskaping og omstilling.

En viktig driver for veksten i verdiskapingen er at arbeidskraften og kapitalen flytter seg fra områder der lønnsomheten svekkes til der avlønningen er høyere. Omstillingsbehovet i arbeidsmarkedet på vei ut av pandemien er ukjent. Det vil i noen grad avhenge av hvor varige endringer i handlingsmønstre viser seg å være, og av om vi også fremover må å leve med pandemier. Hjelpepakken til foretakene har i liten grad kunnet skille mellom foretak som uten omfattende omstilling vil være i stand til å gi gode lønninger til ansatte etter pandemien, og foretak som har mistet denne evnen. Statlig erstatning for tapte inntekter kan dermed ha skapt et oppdemmet omstillingsbehov som kan komme på toppen av det omstillingsbehovet pandemien utløser. I tillegg kommer behov for omstillinger over mot en økonomi med mindre klimautslipp og der petroleumssektoren gradvis trappes ned. Overgang til mer intensiv bruk av informasjonsteknologi kan også bidra til at omstillingene i næringslivet kan bli større enn normalt de nærmeste årene fremover, jf. avsnitt 7.

Erfaringene fra tidligere perioder med store omstillingsbehov kan gi oss en pekepinn på hvor godt økonomien klarer å håndtere slike utfordringer. I en rapport fra NAV (januar 2021) blir utfordringene frem mot 2030 beskrevet som store, blant annet for en del av de gruppene som er hardest rammet av den pågående pandemien. Trepertssamarbeidet i arbeidslivet og et betydelig offentlig ansvar for inntektssikring ved ledighet er etter utvalgets vurdering et godt utgangspunkt for å møte utfordringene i arbeidsmarkedet.

## 5 Klimautfordringen

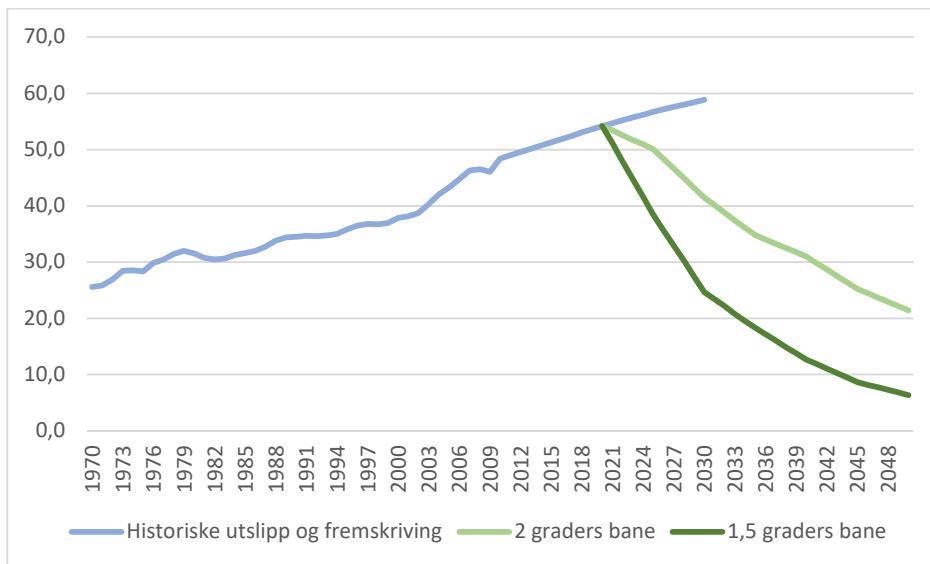
Kraftig oppgang i energiforbruket per person og sterk vekst befolkningen har gitt vedvarende økning i utslipp av klimagasser de siste 200 årene. Som følge av dette har beholdningen av klimagasser i atmosfæren gått opp med over 60 pst. siden førindustriell tid. Denne økningen har bidratt til å øke den globale gjennomsnittstemperaturen med rundt 1 °C siden annen halvdel av 1800-tallet. Temperaturen vil fortsette å stige så lenge konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren øker.

Global oppvarming fører til 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 der det settes i gang raske og irreversible prosesser. Et eksempel er frigjøring av den kraftige klimagassen metan ved nedsmelting av tundra. Det er sterke indikasjoner på at kostnadene ved global oppvarming øker med temperaturstigningen. Det fremstår likevel som

rimelig å veie dem mot kostnadene ved tiltak for å stoppe oppvarmingen og mot kostnadene ved tiltak for å motvirke oppvarmingen, se OECD (2015). Uforutsigbarhet, usikkerhet, ustabilitet og fare for brå skift, gjør slike avveiiinger krevende og er et argument for anvendelse av føre-var-prinsippet.

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 delvis er en fellesressurs, og at bruken av denne ressursen er underpriset eller gratis. Det gjelder også utslipp av klimagasser. Bedrifter og husholdninger stilles dermed ikke overfor de fulle samfunnsøkonomiske kostnadene ved sin virksomhet, og utslippene blir for store. Et nærliggende botemiddel er å sette en pris på utslippene, som gjenspeiler kostnadene. På noen områder kan standardkrav og andre former for reguleringer også være fornuftig, eller innsats for å spre informasjon om alternativer til utslippsintensiv praksis.

**Figur 5.1 Utviklingen i globale utslipp av klimagasser. Historisk utvikling og fremskrivninger fra 2020**



Kilde: IEA.

Klimaendringene er en global utfordring som krever omfattende handling i alle land. Det er om lag 200 land i verden. For de fleste land vil utslippene dermed være små sammenlignet med totalen. En vellykket klimapolitikk vil kreve samarbeid, slik FNs klimakonvensjon legger opp til. I 2015 ble partene i FNs klimakonvensjon i Parisavtalen enige om å holde gjennomsnittlig temperaturstigning godt under 2 °C sammenlignet med førindustrielt nivå. Partene ble også enige om å tilstrebe seg på å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. For å nå et 1,5-gradersmål, må de globale utslippene av klimagasser bringes kraftig ned frem mot 2030. Innen midten av århundret må de globale nettutslippene av klimagasser ned mot null (klimanøytralitet), slik at mengden av slike gasser i atmosfæren stabiliseres, se figur 5.1. Verden har litt, men ikke mye mer tid på seg, for å nå et 2-gradersmål.

For å skape balanse mellom utslipp og opptak av klimagasser må elektrisitets- og varmforsyning legges om til nullutslippsløsninger. Transportmidler og anleggsmaskiner må bli fossilfrie og industriens prosessutslipp bringes ned mot null. Jordbrukets utslipp må reduseres til

et nivå der gjenværende menneskeskapte utslipp blir mindre enn opptak og lagring av klimagasser i skog og landarealer. Slike omfattende endringer krever bruk av andre teknologier enn de verdens befolkning i stigende grad har levd på gjennom de siste to hundre årene. Blant eksempler på kjente løsningsteknologier er produksjon av elektrisitet vha. solceller og vindkraft, lagring av energi i batterier og hydrogen samt karbonfangst og lagring. Dersom overgangen 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.

Utvalget har merket seg at Norge har som mål å redusere utslippet av klimagasser med 50 til 55 pst. innen 2030, og at dette er meldt inn til FNs klimakonvensjon som et forsterket klimamål under Parisavtalen. Norge ønsker å kutte sine utslipp av klimagasser i samarbeid med EU. Gjennom klimaavtalen med EU har Norge allerede forpliktet seg til et samarbeid om å redusere utslippene til minst 40 pst. under 1990-nivå innen 2030.<sup>7</sup>

Mesteparten av de norske utslippene av klimagasser er underlagt en pris, enten gjennom Norges deltakelse i EUs kvotesystem (EU ETS) eller i form av CO<sub>2</sub>-avgift. Slik bruk av prismekanismen gjør det mer lønnsomt for bedrifter og husholdninger i hele EØS-området å redusere utslipp og mer lønnsomt å lete etter løsninger som kan gi billigere, utslippsfri energi. Klimaavgifter eller salg av utslippstillatelser gir også en økonomisk kompensasjon til fellesskapet for den skaden som gjenstående utslipp gir. I sitt dokument om strammere klimamål fra september 2020, skriver EU-kommisjonen (2020) blant annet at en tilstrekkelig robust karbonpris er en sterk drivkraft for umiddelbar endring, samtidig som den gir et sterkt signal om lønnsomheten ved å investere i teknologi og utstyr for lavere utslipp.<sup>8</sup> Gevinstene ved teknologiutvikling vil normalt tilfalle flere enn dem som har båret kostnadene ved utviklingen. For å motvirke at investeringene i teknologiutvikling blir for lave, vil det generelt være nødvendig med støtte, også dersom utslipp av CO<sub>2</sub> er riktig priset.

Regjeringens signal om å øke CO<sub>2</sub>-avgiften til 2 000 kroner per tonn frem mot 2030 gir husholdninger og bedrifter et godt utgangspunkt for planlegging og legger til rette for en mer effektiv reduksjon av utslipp. Inntektene fra en stigende CO<sub>2</sub>-avgift gir også grunnlag for å senke andre skatter og avgifter. Utvalget vil minne om at effekten av en slik avgiftsøkning svekkes vesentlig dersom den motsvares av reduksjon i andre avgifter på bruk av fossile energibærere, som veibruksavgiften.

Avgifter på utslipp vil påvirke relative priser. Særlig viktig for norsk økonomi kan det være at lønnsomheten ved produksjon av «ren» energi i form av vannkraft, vindkraft og solenergi kan øke i EØS-området relativt til lønnsomheten ved produksjon av energi basert på fossile brenslere.

---

<sup>7</sup> I september 2020 la EU-kommisjonen (2020) frem forslag om å innskjerpe EUs klimamål for 2030 til en reduksjon i utslippene på 55 pst. sammenlignet med nivået i 1990.

<sup>8</sup> Også organisasjoner som OECD og IMF fremhever (enhetlig) karbonprising som det viktigste og mest effektive virkemiddelet for å nå globale klimamål. «Putting a price on GHG emissions with long term credibility, is a central pillar for any low carbon economy, providing incentives for immediate emissions reductions where possible as well as investment and innovations in low-GHG technologies.» Core climate policies and the case for policy alignment, OECD (2015), side 29. “Carbon prices .... are the most powerful and efficient [mitigation strategy] because they allow firms and households to find the lower cost ways of reducing energy use and shifting towards cleaner alternatives.” IMF Fiscal Monitor October 2019. Samtidig peker begge organisasjonene på at pricing bør suppleres med godt utformet støtte til utvikling av klimavennlig teknologi.

I tillegg gir magasinkapasiteten i det norske vannkraftsystemet grunnlag for stabilitet i forsyningen som kan gi et viktig bidrag til den europeiske energibalansen.

Subsidiering av alternativer til aktivitet som gir utslipp kan også gi utslippsreduksjoner, men reiser mange motforestillinger. Mens CO<sub>2</sub>-prising gjør all klimavennlig aktivitet mer lønnsom, øker subsidiering bare lønnsomheten til de aktivitetene som velges ut. Det er vanskelig i dag å peke ut hvilke løsninger som vil vise seg som suksessfulle i morgen, og dermed lett å velge feil. Samtidig gir muligheten for støtte insentiver til å bruke ressurser på å komme inn under ordningene. Subsidiering av varer og tjenester som kan erstatte miljøskadelig aktivitet vil normalt også føre til at det produseres for mye av disse alternativene. Det innebærer også et tap. I tillegg må subsidier finansieres av høyere skatter og avgifter på andre områder. De fleste skatter og avgifter bidrar til mindre effektiv bruk av samfunnets samlede ressurser, hvilket innebærer en kostnad for samfunnet.

Verden har så langt ikke gjort nok til at ambisjonene i Parisavtalen vil bli oppfylt. Mange land har for lave mål om utslippsreduksjoner, og bare en mindre andel av verdens utslipp står overfor en pris. Der utslipp er priset, er prisene gjennomgående mye lavere enn det som anslås som nødvendig for å nå Parisavtalens mål. De fleste analyser av hva som skal til for å nå disse målene, viser priser i 2030 som er til dels betydelig høyere enn dagens norske CO<sub>2</sub>-avgift og dagens kvotepris i EU.<sup>9</sup> Spennet i prisanslag fra ulike kilder er stort, blant annet som følge av ulike forutsetninger om fremtidig teknologiutvikling. Det er likevel rimelig å legge til grunn at land som ønsker å gå foran, trolig må ta i bruk virkemidler som bringer de eksplisitte eller implisitte prisene på utslipp opp over dagens nivåer i europeiske land. Så lenge ikke alle land følger samme politikk, gir slik virkemiddelbruk fare for økt karbonlekkasje, dvs. at utslipp blir flyttet fra land med strenge virkemidler til land med mindre strenge virkemidler. Det reduserer politikkenes virkning på globale utslipp. Karbonlekkasje kan blant annet ta form av at produksjon flyttes fra strengt regulerte til mindre strengt regulerte land. Det vil i så fall ha negative følger for sysselsetting og inntekter i de førstnevnte landene, i det minste på kort og mellomlang sikt. EUs kvotesystem er et botemiddel mot karbonlekkasje innenfor Europa, men ikke mot flytting av utslipp og/eller virksomhet ut av området.

I sin grønne vekststrategi fra høsten 2019 (European Green Deal) varsler EU-kommisjonen (2019) at den frem mot sommeren 2021 vil gå igjennom alle klimarelevante politikkinstrumenter, herunder en mulig utvidelse av EUs kvotehandelssystem, EU ETS.<sup>10</sup> Utslipp fra maritim sektor, veitransport og bygninger er kandidater for innlemming i kvotesystemet. Slike innlemminger vil ifølge Kommisjonen bidra til en effektiv prising av CO<sub>2</sub>-utslipp gjennom hele EU-økonomien, og vil også ha betydning for Norge. Kommisjonen fremholder videre at reguleringene på energiområdet bør fremme nyskapende teknologier og infrastruktur som smarte nett, avkarbonisert naturgass, hydrogen og hydrogennettverk,

---

<sup>9</sup> En rapport fra 2017 støttet av en gruppe under Verdensbanken (se Verdensbanken 2017) gjengir anslag for marginalkostnadene ved globale reduksjoner i CO<sub>2</sub>-utslippene forenlig med 2 graders-banen som øker fra 30-50 USD i 2020, via 80-100 USD i 2030 og 110-130 USD i 240, til et nivå på 130-160 USD i 2050. Med utgangspunkt i blant annet disse anslagene og under forutsetning av at «støttende politikk» er på plass, konkluderer rapporten med at en global karbonpris minst må ligge i området 40 – 80 USD i 2020 og 50 til 100 USD i 2030 for å være konsistent med 2-gradersmålet.

<sup>10</sup> Disse problemstillingene har fått ytterligere aktualitet etter at Kommisjonen i midten av september foreslo å stramme inn EUs klimamål for 2030 til en reduksjon av utslippene på 55 pst. sammenlignet med nivået i 1990

karbonfangst og lagring, energilagring (herunder batterier) og havvind. For å styrke internasjonal klimahandling vil Kommisjonen være med på å utvikle globale karbonmarkeder. Kommisjonen har også pekt på at den, avhengig av utviklingen utenfor EU, kan komme til å vurdere en mekanisme som sørger for at prisen på import til det indre markedet gjenspeiler eksportlandenes utslipp ved produksjonen av produktene. En slik mekanisme har til hensikt å utjevne den konkurransemessige ulempen som kan oppstå dersom prisen på utslipp er høyere ved produksjon i EU enn utenfor unionen. Den vil blant annet kreve innsikt i ulike produkters karbonutslipp og klimareguleringen i de ulike produksjonsland. En vellykket innføring vil dempe insentivet til å flytte utslippsgenererende produksjon ut av EU til land der utslipp er priset lavere, men kan møte handelspolitiske motforestillinger i andre land.

EU-kommisjonen anslår at vekststrategien og en innskjerping av klimamålene vil kreve at løpende investeringer i nye klima- og energiløsninger mv. løftes med et nivå tilsvarende 1,5 til 2 pst. av samlet verdiskaping i EU. For å bidra til de nødvendige investeringene, og med sikte på også å utløse private investeringer, har Kommisjonen foreslått at 25 pst. av EU-budsjettet skal gå til klimatiltak. Mer enn 80 pst. av investeringene må like fullt finansieres av medlemslandene eller private investorer.

Økt klimarelaterte investeringer i EU kan gi nye markedsmuligheter for norske bedrifter, men de vil møte konkurranse fra tilsvarende leverandører i og utenfor EU, slik de gjør ved eksport til EU på andre områder. I konkurranse om markedsandeler og knappe ressurser vil noen bedrifter kunne utnytte endringene til å ekspandere, mens andre kan bli nødt til å trappe ned. I den grad myndighetene bidrar med fellesskapets midler til risikoavlastning i verdiskapende næringsvirksomhet i denne prosessen, er det rimelig at man også utvikler ordninger som sikrer fellesskapet en tilbørlig andel av denne verdiskapingen.

Klimaproblemet påvirkes ikke på noen grunnleggende måte av koronapandemien, selv om lavere økonomisk aktivitet også gir lavere løpende utslipp av klimagasser. Uten nye tiltak vil utslippene trolig gradvis øke mot tidligere nivåer. Mer fjernarbeid og mer vekt på internettbasert kontakt over landegrensene kan gi noe lavere reisevirksomhet både på korte og lange distanser også utover perioden med smitteverntiltak, men vil neppe gi en vedvarende trend i retning av nullutslipp.

Med nedgang i produksjon og sysselsetting gjennom pandemien har både Norge og andre land blitt mindre velstående enn det de fleste la til grunn for kort tid siden. Dette tilsier at norske myndigheter bør bli (enda) mer kostnadsbevisste også i klimapolitikken, både hjemme og i den støtten Norge gir til klimatiltak i andre land. Desto mindre Norge og andre land har å rutte med, desto viktigere er det at vi får mest mulig klimaeffekt igjen for hver krone. Hvis vi ikke bruker midlene på den mest klimaeffektive måten, bidrar vi i realiteten til høyere klimagassutslipp enn nødvendig.

Levestandarden i Norge avhenger av at vi som samfunn greier å holde produktivitetsveksten oppe gjennom de omstillingene som overgangen fra en oljeavhengig til en klimanøytral økonomi vil gi opphav til. Det understreker betydningen av kunnskapsutvikling og innovasjon. Samtidig kan fordelingen av kostnadene ved omstillingen ha betydning for oppslutningen om klimapolitikken.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Dette er noe av bakgrunnen for forslaget om «klimaavgift til fordeling», som opprinnelig ble reist av NASAs James Hansen

## 6 Oljevirkosomhetens avtakende betydning i økonomien

Petroleumsnæring 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 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 oljevirkosomheten gjennom skatter, avgifter og sitt direkte eierskap. De siste 25 årene har disse inntektene blitt overført til Statens pensjonsfond utland (SPU), tidligere Statens petroleumsfond. Til dagens valutakurs utgjør fondet rundt 3½ ganger størrelsen på verdiskapingen i fastlandsøkonomien, slik denne var før pandemien. Hvert år tilbakeføres det et beløp til statsbudsjettet som dekker det oljekorrigerede 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.<sup>12</sup>

Norges produksjon av olje og gass passerte trolig toppen i 2004. Ny vekst gjennom de kommende fire-fem årene kan bringe produksjonen tilnærmet tilbake til gamle høyder. På det tidspunktet vil over halvparten av de samlede ressursene på norsk sokkel trolig 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 petroleumsvirkosomheten vil også gå ned. Statens pensjonsfond utland (SPU) 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, jf. omtalen i avsnitt 11.

En omstilling ut av oljevirkosomhet har vært varslet lenge, og har nå pågått i noen år. SSB har anslått at 230 000 personer direkte eller indirekte arbeidet for oljevirkosomheten i 2013, se Hungnes og Strøm (2020). Seks år senere var tallet i underkant av 160 000, som tilsvarte 5½ pst. av samlet sysselsetting. Dersom utviklingen i etterspørselen fra næringen fremover grovt sett følger anslagene i en rapport fra SSB (se Aune et. al. 2020), vil antall personer som jobber i eller for oljevirkosomheten trolig endre seg relativt lite frem mot 2025.<sup>13</sup> 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.

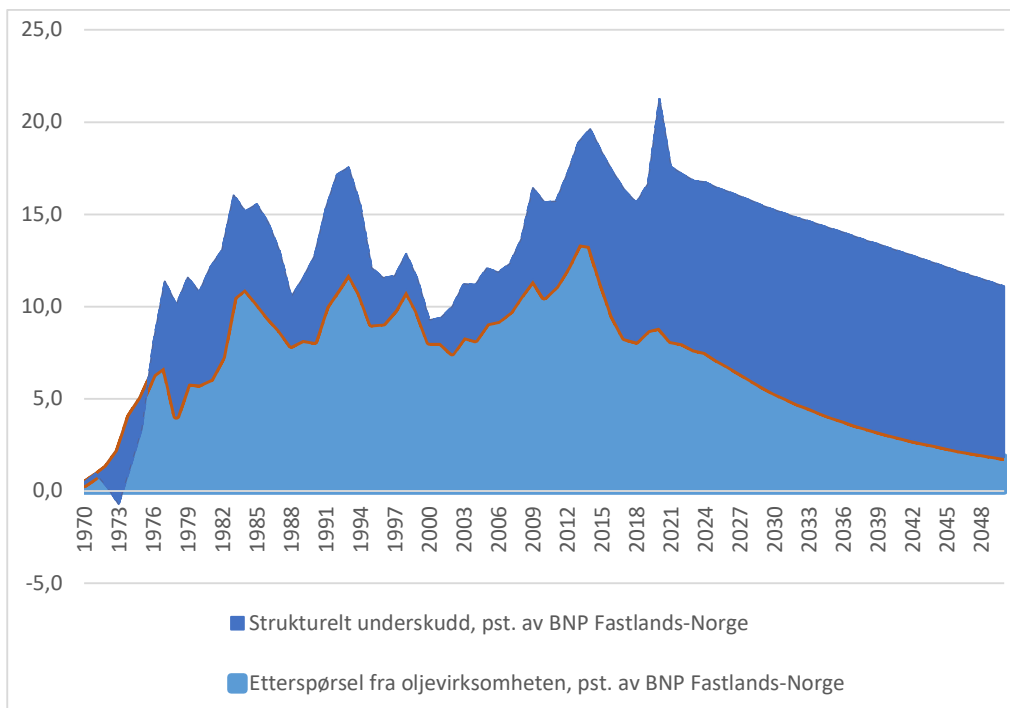
Et mulig forløp for etterspørselen er vist ved den øvre grensen for det mellomblå området i figur 6.1, basert på anslagene i SSBs rapport. Anslag for virkningen av støttetiltakene overfor oljevirkosomheten som ble vedtatt våren 2020, er innbakt i SSBs tall. Behovet for omstilling vil komme raskere dersom nedtrappingen av oljevirkosomheten skulle gå fortere enn det som ligger i

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Anslagene i SSBs rapport ligger nokså nær Finansdepartementets tall for petroleumsproduksjon (frem til 2050) og petroleumsinvesteringer (frem til 2030) i Nasjonalbudsjettet 2021.

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.

**Figur 6.1 Oljefinansiert etterspørsel 1970 – 2019 og anslag til 2050. Prosent av BNP Fastlands-Norge**



Kilder: SSB og Finansdepartementet.

Petroleumsvirkksomheten 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.

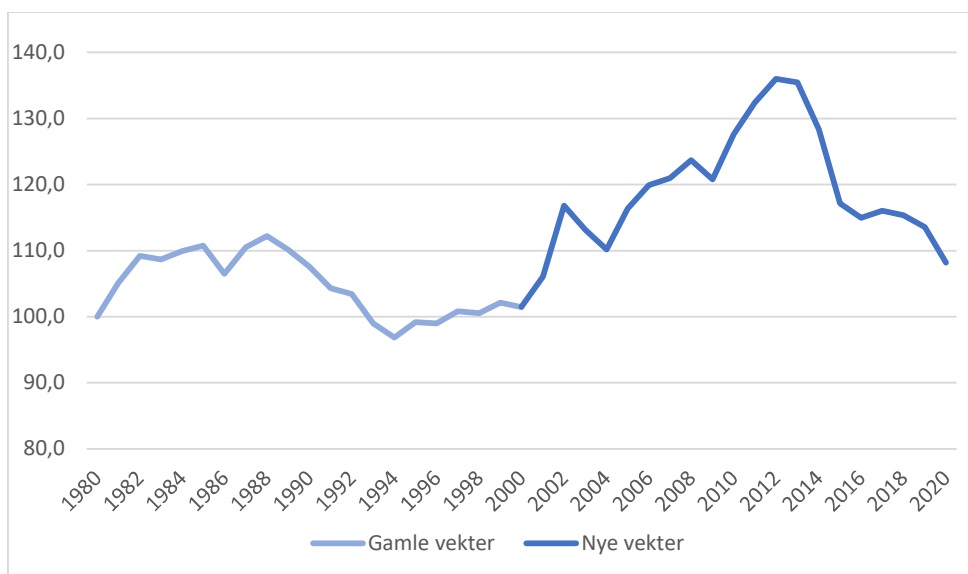
Opgaven er ikke umulig. Selv om verdiskapingen per sysselsatt i petroleumsvirkksomheten er eksepsjonell, arbeider mer enn ni av ti sysselsatte ikke i denne næringen. En mindre produktivitetsøkning hos de mange kan kompensere mye av bortfallet av verdiskaping fra de få.



Nødvendige omstillinger vil trolig også lettes av at det er opparbeidet betydelige kunnskaper innen leverandørnæringene, selv om ikke alt 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 konkurransevne, jf. figur 6.2.

**Figur 6.2 Relative lønnskostnader i industrien 1980 – 2020. Felles valuta. Indeks. 1980=100**



Kilder: TBU og Finansdepartementet.

Gjennom det kraftige tilbakeslaget etter oljeprisfallet i 1986, bedret den kostnadmessige konkurransevnen seg med nærmere 15 pst., målt som relative timelønnskostnader i industrien.<sup>14</sup> To tredeler av forbedringen skyldes at lønnskostnadene, blant annet som følge av det som ble kjent som Solidaritetsalternativet, økte langsommere i Norge enn hos handelspartnerne. En tredel skyldes svekkelse av den konkurransevektede valutakursen. Etter årtusenskiftet og frem mot oljeprisfallet i 2014 svekket Norges kostnadmessige konkurransevne seg derimot kraftig. Noe over halvparten kan føres tilbake til høyere vekst i timelønnskostnadene enn hos handelspartnerne og resten til en styrking av kronekursen.

I tiden etter oljeprisfallet i 2014 har konkurransevnen 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. Det er grunn til å tro at partene i arbeidslivet har gitt et viktig bidrag til

<sup>14</sup> Timelønnskostnadene i industrien i Norge relativt til timelønnskostnadene i industrien hos Norges viktigste handelspartnere regnet om til felles valuta.

denne utviklingen ved å erkjenne den underliggende svekkede konkurranseevnen og behovet for å gjenvinne tapt konkurransekraft for å styrke velferdsstatens bærekraft.

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 6.2 tegner av utviklingen i kostnadmessig konkurranseevne etter årtusenskiftet. Den kostnadmessige konkurranseevnen ser dermed ut til å være 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 produktivitetsfremmende tiltak av typen som ble gjennomført i Solidaritetsalternativet.

## 7 Automatisering, digitalisering og kunstig intelligens

Som omtalt i avsnitt 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 utnyttning 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 mikrobrikke 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).

Nettverkseffekter kan føre til en form for konkurranse der vinneren tar alt. Eierne av vinnende nettverk kan komme i en monopolsituasjon på sine respektive områder. Siden det er svært billig å mangfoldiggjøre digitale produkter (programmer og data) når de først foreligger, kan også skalafordeler i produksjonen gi konkurransepolitiske utfordringer. På dette området er konkurranse- og skattepolitikken under utforming, i omgivelser som er helt nye.

Mange observatører mener likevel at veksten i produktivitet vil ta seg opp fremover, blant annet basert på mer bruk av maskinlæring/kunstig intelligens.<sup>15</sup> Agraval, Gans og Goldfarb (2018) peker på at kunstig intelligens (KI) er i ferd med å redusere kostnadene ved prediksjoner, som er

---

<sup>15</sup> Se referansene i note 17 over

en viktig del av mange arbeidsoppgaver.<sup>16</sup> 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, og Goldfarb (2018, 2019) gir en rekke eksempler på oppgaveløsning innen helse, juridisk arbeid, bilkjøring, besvarelse av eposter, renhold osv. der bruk av KI kan erstatte eller redusere bruk av personer. Baldwin (2019) viser blant annet til automatisk oversettelse som et eksempel og argumenterer for at et ganske stort omfang av jobber innen tjenesteyting kan erstattes med KI- og andre IKT-baserte systemer, evt. 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.

Samtidig er det åpenbart at mer bruk av ulike informasjonsteknologier vil øke etterspørselen etter utstyr og støttefunksjoner, og videreutvikling kan bli (enda) mer interessant. 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 er komplementær til de nye løsningene. Som omtalt i avsnitt 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 bruk av digitale løsninger under pandemien, kan likevel peke i retning av at noen av de investeringene som er gjennomført, har hatt en god innretning.. Dette 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.

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 har flyttet etterspørsel bort fra noen av de oppgavene disse ressursene tidligere

---

<sup>16</sup> 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.

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 maskiner, IKT-utstyr og digitalt baserte systemer er mindre sårbare for sykdom og reiserestriksjoner enn det mennesker er. Pandemien har også vist at digitale teknologier kan styrke smittevernstiltak og forenkle beredskapsalternativer, som eksemplifisert av økt bruk av hjemmearbeid. Men også digitalt baserte systemer kan innebære betydelig risiko, og pandemien synliggjør at datasikkerhet 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 gjennom inntektssikringsordninger og mulighet til 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.

## **8 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, og bruke inntektene fra eksport 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 lavere kostnader ved transport eller 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. Et eksempel er Norge, der om lag en firedel av dagens innvandrerbefolkning på nærmere 800 000 personer kommer fra Øst-europeiske 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 kan også være sosiale utfordringer knyttet til slik organisering av arbeidslivet.

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 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, og 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, men forskjellen i avlønning er 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, og at dette kan åpne 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 m.fl. 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 kjølvannet 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, smittevernutstyr og vaksiner at slike sammenkoblede systemer også gir muligheter for rask respons. Det er likevel mulig at produsenter og land vil ønske å øke sine lagre av viktige råvarer og produkter i kjølvannet av krisen, og i noen grad øke kapasiteten til hjemlig produksjon. Dette vil trolig gi noe høyere løpende kostnader, i tillegg til de omstillingene som vil bli resultatet 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 et konkurransedyktig og investeringsvillig næringsliv og arbeidstagere med riktig kompetanse og vilje til å omstille seg. Det 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.

## 9 Tendenser til en mindre jevn inntektsfordeling

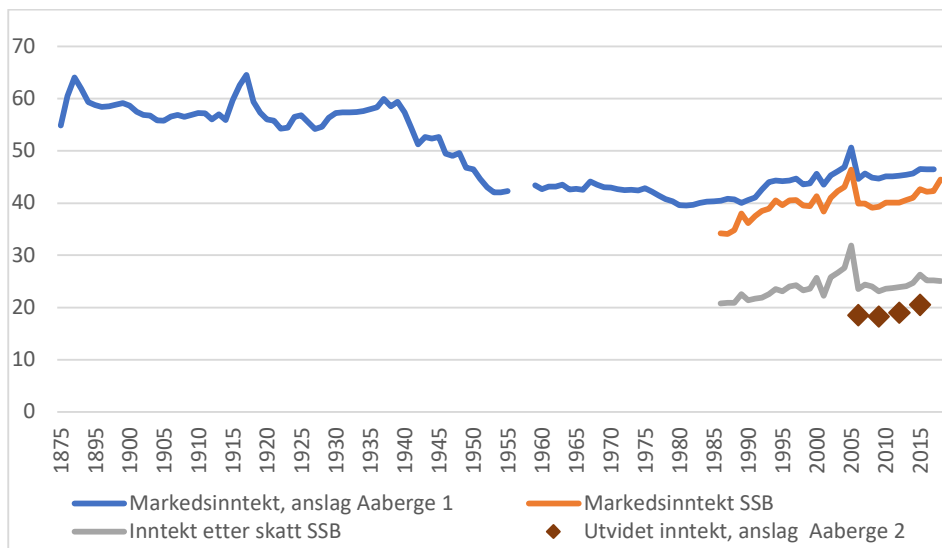
Sett i et internasjonalt perspektiv er ulikheten i inntekt, slik den måles, relativt lav i Norge, men også hos oss er inntekt etter skatt mindre jevnt fordelt enn for 30-35 år siden. Som figur 9.1. illustrerer, er ulikheten i fordelingen av markedsinntekt før skatt likevel klart lavere nå enn gjennom de 70 årene frem til avslutningen av annen verdenskrig.<sup>17</sup> 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 en 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.

---

<sup>17</sup> 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 9.1 Utviklingen i Gini-indeks for fordeling av markedsinntekt, inntekt etter skatt og overføringer og utvidet inntekt**



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

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 avsnitt 7 har informasjonsteknologi bidratt til å gjøre det mer lønnsomt å erstatte deler av arbeidskraften i rike land med elektronisk utstyr eller nye, mer sofistikerte 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 avsnitt 8 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 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 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 9.1. 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, som illustrert av Gini-indeksen for såkalt utvidet inntekt i figuren. Utvidet inntekt er lik disponibel inntekt medregnet et anslag på verdien av de viktigste velferdstjenester 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 viser at også andre forhold 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 i 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 er tillit en viktig faktor for å forklare forskjeller i nivået i inntekt per innbygger i rike land, se for eksempel Algan og Cahuc (2010).

På kort sikt vil pandemien trolig bidra til mer ulik fordeling av inntekt og formue både mellom lønnsinntakere, mellom eiere i ulike deler av økonomien og mellom dem som eier egen bolig og dem som ikke gjør det.<sup>18</sup> Hvordan fordelingen mellom eiere og lønnsinntakere samlet sett vil påvirkes er mer usikkert, og så langt er det ikke så mye en kan lese ut av den makroøkonomiske statistikken.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Nasjonalregnskapstallene går foreløpig ikke lengre enn til 2. kvartal i år. Disse tallene viser sterk oppgang i lønnsandelen i en av de hardest rammede næringene, overnatting og servering, men intet dramatisk brudd med tidligere mønstre dersom en ser på markedsrettet virksomhet i fastlands-Norge sett under ett.



En observasjon er at lønnsandelen slik den måles i det kvartalsvise nasjonalregnskapet ligger litt høyere i 2 og 3 kvartal i år enn i 2. og 3. kvartal i fjor. I lys av at lønn er likere fordelt enn eierinntekt trekker dette isolert sett i retning av en jevnere inntektsfordeling. I motsatt retning trekker en skjevare fordeling internt i lønnstakergruppen, som følge av at arbeidsledigheten i særlig grad har truffet personer med lav lønn i utgangspunktet. Det er også fare for at 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 og Reiso (2014), Liu et al (2016) og Salvanes og Sørensen (2016).

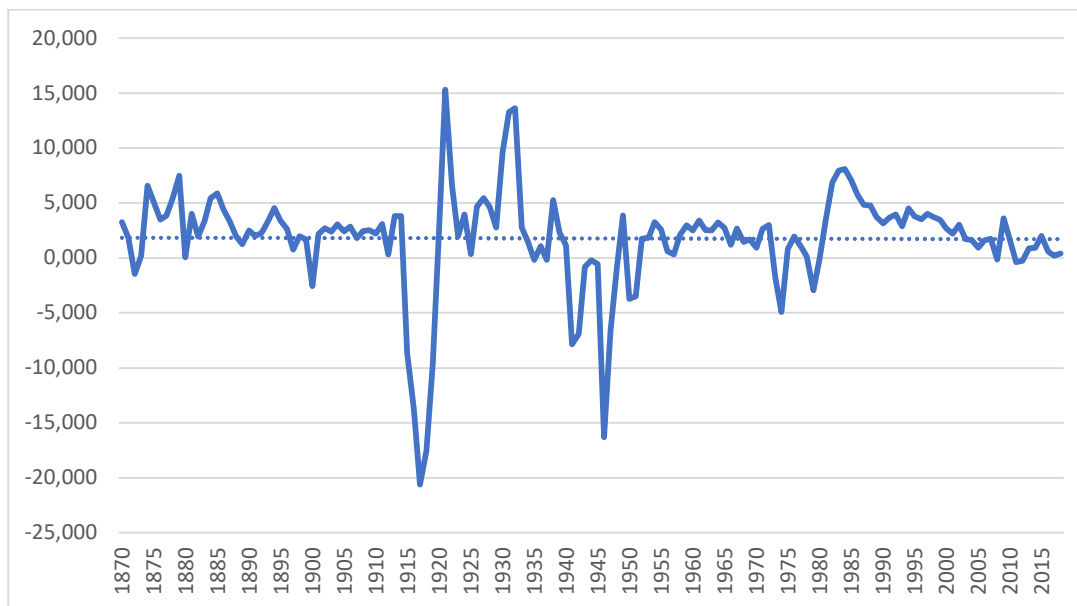
Flere av de avbøtende økonomiske tiltakene som er blitt gjennomført under pandemien, har nettopp hatt som siktemål å motvirke umiddelbare endringer i inntekt (og til dels bortfall av arbeidskapital i bedrifter) som følge av sykdom, myndighetspålagte smittevernstiltak og forsikthetsmotiverte atferdsendringer. 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 dette inntektstapet over på fremtiden ved opplåning, mens vi i Norge gjør det samme ved å trekke på utenlandsformuen. Også dette forholdet tilsier at yngre fødselskohorter må bære en større del av de økonomiske kostnadene ved pandemien enn eldre fødselskohorter.

## 10 Fallende renter og økende gjeld

Gjennom de siste 30 til 40 årene har det vært en gradvis nedgang i reelle lånerenter i OECD-landene. Dette illustreres blant annet av utviklingen i realrenten på statsobligasjoner med 10 års løpetid i USA, som har falt fra et nivå rundt 5 pst. på 1980-tallet til et nivå rundt ½ pst. gjennom det siste ti-året, jf. figur 10.1. 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 høyeste 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.

**Figur 10.1 Anslag på ex-post realrente på lån til antatt sikreste statlige utsteder, 1870 til 2018. Prosent.<sup>20</sup>**



Kilde: Schmelzing (2020).

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 med at ønsket sparing er lik ønsket investering og full ressursutnyttelse i økonomien.<sup>21</sup> 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 oljevirkosomheten 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 avsnitt 8, har verden gradvis blitt tettere økonomisk sammenbundet, og dette gjelder også for finansmarkedene. Med økt integrering 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

<sup>20</sup> 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 10.1 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 – 1702 og for Storbritannia fra 1703 og frem til 1870, se Schmelzing (2020). Tallene viser en nedgang i realrenten på rundt ett prosentpoeng 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.

<sup>21</sup> Dette underliggende rentenivået omtales gjerne med referanse til den svenske samfunnsøkonomen Knut Wicksell som det «naturlige» rentenivået i økonomien.

underskudd i utenriksøkonomien gjennom siste halvdel av 1990-tallet og de første årene på 2000-tallet. Bernankes 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 var en del av forklaringen på det økte underskuddet i USAs utenriksøkonomi. Han viste til aldring som et bakenforliggende, sparemotiverende 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, som for USA er 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 høysparelandet Kinas tettere integrering 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 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, fordi 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.<sup>22</sup>

Ifølge Borio et al gir en enkel statistisk korrelasjonsanalyse av mulige faktorer bak nedgangen i realrenten de siste tre ti-årene isolert sett støtte for at utviklingen i denne perioden kan være drevet av forhold som øker nivået på ønsket sparing eller reduserer nivået på ønskede

---

<sup>22</sup> Anslagene for utviklingen i realrenten i Borio et al (2020) er basert på en mer sofistisert behandling av forventet inflasjon enn den som ligger bak figur 10.1. 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 denne 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 10.1.

investeringer. Både inntektsvekst, produktivitetsvekst, endring i forventet levealder, relativ pris på realkapital og ulikhet viser signifikant samvariasjon med realrenten, og samvariasjonen har det 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.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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 gullstandard enn under dagens regime med inflasjonsmål.<sup>25</sup> 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 en tendens til å trekke 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 både 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

---

<sup>23</sup> 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 og en periode uten, og en med, inflasjonsmål etter sammenbruddet av Bretton Woodsavtalen.

<sup>24</sup> Storbritannia betraktes som ankerland før første verdenskrig, USA betraktes som ankerland deretter.

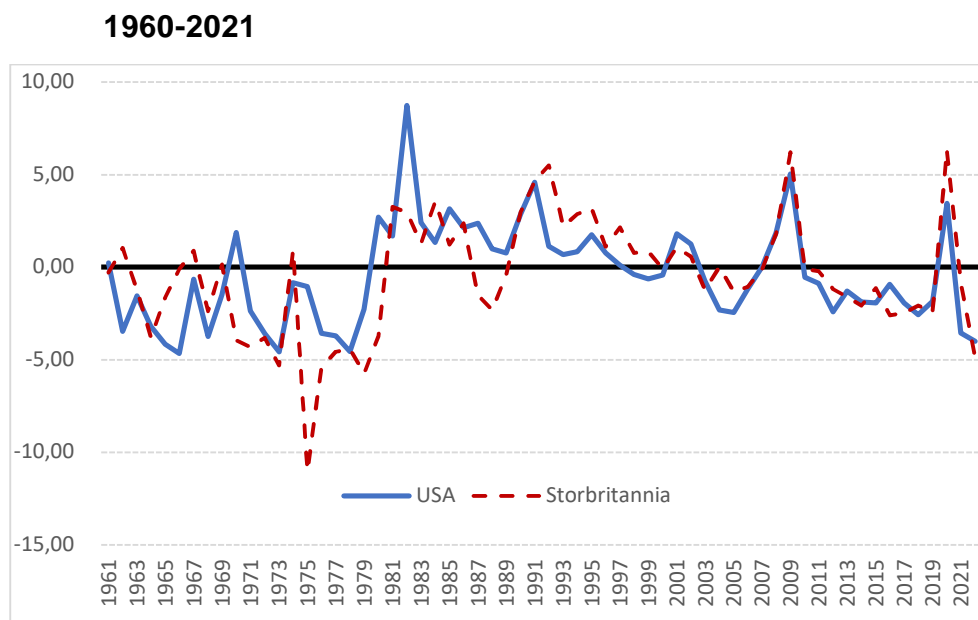
<sup>25</sup> Det er kanskje også rimelig å legge til grunn at både sentralbanker og andre markedsaktører har en bedre forståelse av økonomiske mekanismer nå enn for 150 år siden, og langt bedre tilgang til data og regneverktøy.

konjunkturtilbakeslag, selv om de kortsiktige utslagene i aktivitetsnivå i flere land overstiger den 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, 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.<sup>26</sup> Figur 10.2 viser utviklingen i denne differensen for USA og Storbritannia de siste 60 årene, samt OECDs siste anslag for inneværende og neste år.

**Figur 10.2 Differensen mellom nominell rente og nominell vekst i BNP**



Kilde: OECD.

Figuren viser at det bare er i de midterste 20 årene av de 60 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.<sup>27</sup> 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

<sup>26</sup> BNP brukes her som en samleindikator på utviklingen i skattegrunnlagene.

<sup>27</sup> Blanchard (2019) justerer renteseriene for USA for løpetid og det forhold at noen långivere betaler skatt på renten de mottar, og finner enda lengre perioder med rente under bnp-vekst enn der som fremgår av figur 10.2. Schmelzing (2020) har også beregnet tall for differensen mellom rente og vekst for sikreste statlige låntaker, som er negativ for 1900-tallet sett under ett etter en gjennomsnittlig nedgang på  $1\frac{3}{4}$  prosentenheter per århundre fra 1500-tallet.

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 2021 og 2022 viser svært lave nivåer.

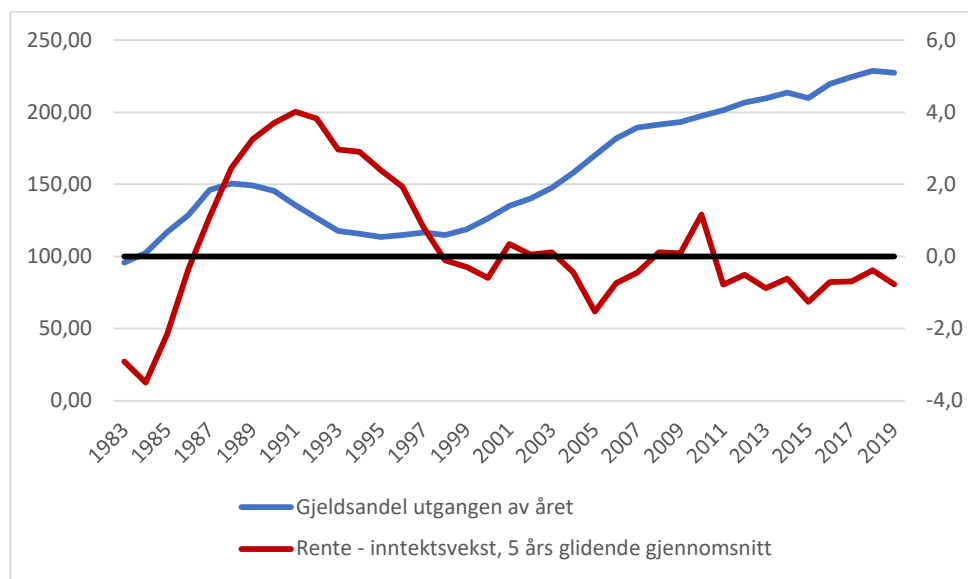
Dersom renten vedvarende er lavere enn vekstraten, er de statsfinansielle kostnadene ved å ta opp lån lave. Både i USA og Storbritannia økte offentlig forvaltnings nettogjeld betydelig som andel av BNP fra 2000 til 2019, også dersom vi ser bort fra femårsperioden 2008 til 2012. Gjeldsnivået har økt ytterligere under koronakrisen, både i disse to landene og i Japan og euroområdet. Det er heller ikke mangel på forslag om å øke offentlige gjeldsoptak i noen år fremover, 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 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 10.3 viser utviklingen i denne differensen for norske husholdninger sammen med utviklingen 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.<sup>28</sup> Dette trekket forsterkes dersom en tar hensyn til at mye av gjeldsoptaket gjøres av relativt unge husholdninger, som i gjennomsnitt trolig vil forvente en noe sterkere fremtidig inntektsvekst enn eldre årskull.

---

<sup>28</sup> 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.

**Figur 10.3 Husholdningenes gjeld og forskjellen mellom rente etter skatt og inntektsvekst. 1983- 2019<sup>29</sup>**



Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

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.<sup>30</sup> 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.

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 utenlandsformue skjærmer 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 blir 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 finansmarkedsreguleringer

<sup>29</sup> Gjeldsnivået er her målt som samlet gjeld som andel av disponibel inntekt ved utgangen av året. Realrenteindikatoren viser et fem års glidende gjennomsnitt av differensen mellom gjennomsnittlig bankrente etter skatt og vekst i disponibel inntekt per person.

<sup>30</sup>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.

fortsatt utformes og håndheves med sikte på å redusere risikoøkende 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 også 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.

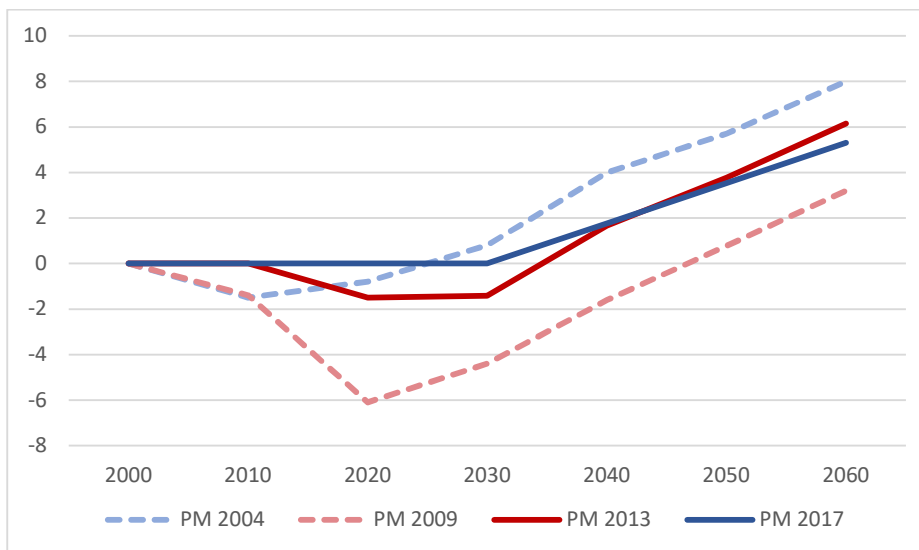
## 11 Statsfinansene og generasjonsregnskapet

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. Som det fremgår av avsnitt 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 oljevirkosomhetens 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 betydning som finansieringskilde for statens utgifter. En kraftfull internasjonal respons på klimautfordringen kan fremskynde denne utviklingen, gjennom lavere eksportpriser på råolje og naturgass, jf. avsnitt 6. Retningslinjene for finanspolitikken innebærer at utgiftene løpende må tilpasses de rammene som skatte- og fondsinntektene setter. Det tilsier at realverdien av fondet ikke reduseres, 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. 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 dette året, for at samfunnet skal kunne videreføre dagens velferdsordninger (dagens stønadsordninger og dagens standard og dekningsgrad innen utdanning, helse og omsorg og andre viktige tjenesteområder). 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 Perspektivmeldingen 2017 ble inndekningsbehovet anslått til et beløp tilsvarende om lag 1,7 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i 2040, stigende til 5,3 pst. i 2060, jf. figur 11.1.



**Figur 11.1 Inndekningsbehovet i offentlige finanser for perioden 2000 – 2060 gitt på ulike tidspunkter. Prosent av BNP Fastlands-Norge**



Kilde: Finansdepartementet.

I 2019 var verdiskapingen i fastlandsøkonomien om lag 3 000 mrd. kroner. Fem pst. av dette beløpet utgjør rundt 150 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 1 450 mrd. kroner.<sup>31</sup>

Som det fremgår av figur 11.1 ligger anslagene for utviklingen i det såkalte inndekningsbehovet i Perspektivmeldingen 2017 nokså nær anslagene i Perspektivmeldingen 2013. En viktig forskjell er at i 2013 ble inndekningsbehovet anslått å være negativt frem mot ca. 2035. Det skyldes trolig at det den gangen var rom for en betydelig økning i bruken av fondsinntekter over budsjettet innenfor den rammen handlingsregelen for budsjettpolitikken satte. 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 lå om lag 30 pst. høyere våren 2017 enn våren 2013. En betydelig del av oppgangen i fondsverdien skyldtes at kronekursen var svakere i 2017 (og i 2020) enn lagt til grunn i 2013. Denne svekkelsen påvirker

<sup>31</sup> Utvalget legger til grunn at beregningene vil bli oppdatert i Perspektivmeldingen 2021. Gitt SSBs befolkningsfremskrivninger samt rimelige forutsetninger om utviklingen i oljevirkosomheten, sysselsettingsandeler osv. er det lite som tilsier at bildet av en alvorlig langsiktig utfordring er vesentlig endret.

ikke den internasjonale kjøpekraften av fondet, men representerer en omfordeling av kjøpekraft fra privat til offentlig sektor i Norge.<sup>32</sup> Ytterligere nedgang i fondets langsiktige realavkastning vil øke inndekningsbehovet for offentlig forvaltning. En eventuell styrking av kronekursen igjen vil trekke i samme retning.

Utviklingen under koronapandemien har ytterligere svekket den langsiktige bærekraften i statsfinansene. Konjunkturtilbakeslaget i 2020 og responsen på pandemien kan foreløpig anslås til å gi et meruttak fra fondet på i størrelsesorden 180 mrd. kroner i 2020 og 170 mrd. kroner i 2021.<sup>33</sup> Det er nærliggende å sammenligne meruttaket med et anslag på de økonomiske virkningene av pandemien. En tilnærming kan være å se på forskjellen mellom Norges Banks mellomalternativ fra Pengepolitisk rapport 4/20 og beregningene i Pengepolitisk rapport 4/20, som er omtalt i Boks 5.1. Det gir et tap i BNP fastlands-Norge som følge av pandemien på i størrelsesorden 180 mrd. kroner i 2020 og på 120 mrd. kroner i 2021, omregnet til 2021-priser. Også disse tallene er svært usikre. Slik de nå står peker de likevel i retning av at ekstrauttaket av fondet for å dekke inntektstap og utgifter knyttet til pandemien i 2020 kan være i samme størrelsesorden som tapet i verdiskaping i fastlandsøkonomien. For 2021 peker tallene foreløpig i retning av at ekstrauttaket av fondet kan bli større enn inntektstapet.

Med 3 pst. forventet realavkastning i fondet gir meruttaket i 2020 og 2021 et inntektstap på nærmere 11 mrd. 2021- kroner i alle år fremover, i tillegg til det inndekningsbehovet frem mot 2060 som allerede ligger der. Det er fare for at det samlede meruttaket av fondet som følge av pandemien vil bli enda større, særlig dersom pandemien resulterer i et mer langvarig skift nedover i skattegrunnlagene.

De siste 20 årene har oljeinntektene gitt Norge rom for en gradvis styrking av offentlige budsjettens 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 vel 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.<sup>34</sup>

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. Utvalget har merket seg at tidligere perspektivmeldingene peker på supplement eller alternativer til økte skatter og kutt i velferdsordninger. De viktigste er økt bruk av egenandeler, mer effektiv bruk av ressurser i

---

<sup>32</sup> Omfordelingseffekten gjør seg gjeldende inntil kronesvekkelsen eventuelt veltes over i høyere priser og lønninger innenlands.

<sup>33</sup> Anslaget for meruttaket for 2020 er basert på nysalderingsproposisjonen for 2020, Prop. 56 S (2020 –2021). Sammenligningsgrunnlaget er et nøytralt budsjett (ikke 3-prosent av fondet), og meruttaket er regnet om til 2021-priser. Anslaget for 2021 er basert på Prop. 79 S (2020 –2021). Endelige tall for 2020 kommer i statsregnskapet til våren, mens de endelige tallene for 2021 vil først foreligge i 2022.

<sup>34</sup> 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.

offentlig forvaltning og tiltak for økt arbeidsinnsats. Pandemien har økt betydningen av å iverksette eller legge til rette for slike endringer, samt holde uttaket fra fondet innenfor rammen av forventet avkastning.

## 12 Skattesystemets rolle og utforming i lys av pandemien

Skattesystemets fremste oppgave er å skaffe inntekter til fellesskapet. Hvis det høye nivået på offentlige utgifter i Norge skal opprettholdes, må skattesystemet generere store inntekter. De fleste skatter og avgifter medfører imidlertid 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. Som omtalt i avsnitt 11 innebærer blant annet utviklingen i statens oljeinntekter og aldringen av befolkningen at det i årene fremover vil bli mer utfordrende å utforme bærekraftige budsjetter.

Siden skattereformen i 1992 har Norge hatt et skattesystem som i stor grad er basert på brede skattegrunnlag, relativt lave satser og stor grad av likebehandling av ulike investeringer, finansieringsformer og virksomhetsformer. Brede skattegrunnlag og lave skattesatser bidrar til at ressursene i størst mulig grad kanaliseres dit avkastningen og verdiskapingen er høyest. Lavere skattesatser gir svakere insentiver til å tilpasse seg bort fra høye skattesatser, mens bredere skattegrunnlag reduserer mulighetene for skattyterne til å kanalisere sine inntekter til lavt beskattede objekter. Brede skattegrunnlag bidrar dermed også til at skattesystemet kan fungere som et effektivt omfordelingsverktøy.

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 seg 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 imidlertid kommet flere nye unntak og særordninger (skatteutgifter<sup>35</sup>), spesielt innenfor bedrifts- og kapitalbeskatningen og avgiftssystemet. Selv om begrunnelsen for nye og utvidede fradrag, 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 (se nedenfor). Det norske skattesystemet bidrar til en substansiell omfordeling av inntekter, og reduserer sammen med overføringene den målte inntektsulikheten med nærmere 40 pst.

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.

---

<sup>35</sup> Skatteutgifter er tapte skatteinntekter ved at ulike skattytere eller ulike typer aktiviteter er unntatt for beskatning eller skatlegges lempeligere enn det som følger av det generelle regelverket.

Skattesystemet blir gjerne tillagt tre hovedoppgaver.

- Skatter og avgifter gir det offentlige inntekter til å finansiere egen virksomhet og ulike overføringer. I Norge er nivået på offentlige utgifter forholdsvis 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. I enkelte tilfeller, slik som når miljøavgifter fører til lavere forurensning, bidrar atferdsendringene til økt verdiskaping og velferd. Det vanlige er likevel at skatter og avgifter i større eller mindre grad fører til atferdsendringer som ikke er ønsket, og som reduserer verdiskaping og velferd. Slike skatter og avgifter kan forsvares dersom de finansierer offentlige utgifter og tjenester som har større positiv effekt på velferden enn velferdstapet ved å kreve dem inn. Med bakgrunn i grunnleggende økonomisk teori er det trukket opp tre enkle retningslinjer for utformingen av skatte- og avgiftssystem:

- Først benyttes markedskorrigerende skatter, først og fremst fordi det bidrar til mer effektiv ressursbruk. Et eksempel på dette er CO<sub>2</sub>-avgiften som gjør at forurenser tar hensyn til kostnaden ved å slippe ut CO<sub>2</sub>.
- Deretter benyttes nøytrale skatter så langt det er mulig. Grunnrenteskatter på naturressurser 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 inntektsskatt 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. Skattesystemets oppgave om å sikre inntekter til det offentlige på en effektiv måte kan bli svekket av ønsker om å bruke skattesystemet til å oppnå andre mål. På samme måte kan ambisjoner om finstyring av omfordeling gjennom skatter og avgifter svekke skattesystemets effektivitet.

### *Skattesystemets bidrag 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 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. For eksempel tar skattesystemet 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, 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.

Automatisk stabilisering forutsetter at skattegrunnlagene samsvarer godt med faktiske inntekter og kostnader. 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. Den 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 skattetiltak 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 smittevernhensyn.

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 kan bli svært kostbare. Lettelser 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. For raskt å bedre likviditeten i bedriftene ble innbetalingsfrister for en rekke skatter og avgifter utsatt i den første tiden etter virusutbruddet. I tillegg innførte regjeringen en midlertidig ordning med betalingsutsettelse av de fleste skatte- og avgiftskrav. Det er imidlertid stor risiko for at ikke-levedyktige bedrifter holdes kunstig i live når skattemyndighetene ikke driver ordinær innkreving. Det hindrer omstilling. Skattemyndighetene bør derfor komme tilbake til ordinær innkreving så snart situasjonen tilsier det. 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.

### *Skattesystemets bidrag til langsiktig vekst*

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 dels at skattegrunnlagene svekkes, primært som følge av en aldrende befolkning. Svekkelse av skattegrunnlag og aldrende befolkning er elementer som også kan bidra til å redusere skattesystemets omfordelende effekt og øke inntektsulikheten. Nedgangskonjunkturen har bidratt til å forsterke noen av de langsiktige utfordringene i skattesystemet.

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 til å bidra 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. Det bør utforskes om gode skattegrunnlag som grunnrente kan utnyttes bedre enn i dag.

Når smittevernstiltakene løses opp, kan brede skattelettelse i samsvar med prinsippene for et godt skattesystem og tilpasset innretningen av finanspolitikken, være aktuelt for å stimulere til økonomisk vekst og lette omstilling. Lavere skatt kan stimulere til økt verdiskaping gjennom å styrke insentivene til investeringer og sysselsetting. Som utvalget også pekte på i sin foreløpige rapport til Nasjonalbudsjettet 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. Skattefavorisering av enkelt næringer vil hindre nødvendig omstilling. Selv om pandemien har rammet næringer skjevt, er skattesystemet likevel ikke målrettet for å motvirke virkninger av nedgang i etterspørsel, produksjon og sysselsetting. Da er treffsikkerheten større ved midlertidige kompensasjonstiltak. Samtidig er det heller ikke statens rolle å forsikre næringer mot nedgangskonjunkturer. Bedriftseiere kan få betalt for å ta risiko gjennom høy avkastning i gode tider, men må da også ta en del av nedsiden i nedgangstider. 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. Utvalget legger vekt på at prinsippene fra skattereformen 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.

I tråd med prinsippene for et effektivt skattesystem vil utvalget peke på noen områder med potensial for forbedringer i skattesystemet og som kan styrke norsk økonomi på vei ut av krisen.

- *Eksisterende skattegrunnlag bør utnyttes bedre.* Det er en rekke unntak fra avgifter, skatteplikt og fradragsordninger 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.

### 13 Utvalgets overordnede syn på utfordringene

På vei ut av koronapandemien vil det være viktig å verne om de grunnleggende betingelsene for en økonomisk utvikling med bærekraftig vekst og jevn fordeling. Det forutsetter full og effektiv bruk av samfunnets ressurser. En utvikling som oppleves rettferdig, kan styrke tilliten i det norske samfunnet og også gjøre omstillinger lettere. I en tid med mange ønsker om at myndighetene ytterligere må øke sin rolle innen forskning, utvikling, innovasjon og næringsutvikling, er det viktig at også gevinstene ved vellykket satsing kommer hele samfunnet til gode.

Overføringene fra Statens pensjonsfond til statsbudsjettet må normaliseres så snart det er forsvarlig. En forutsetning for å kunne bruke midler fra fondet til å stimulere etterspørsel i en lavkonjunktur er at en holder tilsvarende igjen i en høykonjunktur. Uten slik symmetri vil fondet tappes over tid, samtidig som økt tilstrømming av innvandret arbeidskraft i høykonjunktorene gradvis vil øke størrelsen på den befolkningen som skal nyte godt av fondsinntektene. Allerede i dag er det slik at den gjennomsnittlige norske innbygger får mer tilbake fra offentlig sektor enn vedkommende betaler inn i skatter og avgifter gjennom sitt livsløp. En viktig grunn til dette er at deler av de offentlige utgiftene til utdanning, helse og omsorg mv. dekkes av en overføring fra fondet.

Konkurransen stimulerer bedriftene til å bli mer innovative og øke sin produktivitet. Hvis bedrifter kan oppnå markedsrettet ved å svekke konkurransen, blir bruken av samfunnets ressurser mindre effektiv, samtidig som fordelingen av inntekt og formue blir skjev. Bred deltakelse i det internasjonale økonomiske samkvemmet innenfor rammen av balanserte avtaler med andre land, gir sterke sporer til nytenking og videreutvikling av næringslivet. Næringer som ikke er utsatt for konkurranse og omstillingspress, kan stagnere og skape lommer av ineffektivitet i en ellers produktiv økonomi.

Trepartssamarbeidet mellom myndigheter og partene i arbeidslivet gir grunnlag for tillit, og samarbeidet kan ha bidratt til en rimelig balanse i norsk økonomi over tid, med høyere sysselsetting, lavere arbeidsledighet og jevnere fordeling av inntektene. Evne til fleksibilitet og omstilling, innsats for kompetansebygging og innsats mot uverdige arbeidsforhold og svart

arbeid er viktige deler av samarbeidet. Trepertssamarbeidet gir et grunnlag for å kunne håndtere uventede hendelser med potensielle konsekvenser for hele samfunnsøkonomien. Dette grunnlaget kan styrkes ytterligere, dersom Norge lykkes med å øke deltakelsen i arbeidslivet.

Skattesystemet må bidra til innsats og effektiv ressursbruk, slik at vår evne til å skape inntekter styrkes. Skattesystemets viktigste oppgave er å finansiere fellesgoder, offentlige tjenester og overføringer. På denne måten bidrar skattesystemet til omfordeling av inntekt og utjevning av muligheter. Statens og kommunenes inntekter må sikres med minst mulig kostnader på andre områder. Skattesystemet påvirker arbeidstilbud, forbruk, sparing, risikotaking og investeringer og dermed også evnen til omstilling og vekst. Et skattesystem med brede skattegrunnlag, lave satser og størst mulig skatte- og avgiftsmessig likebehandling av ulike næringer, investeringer, varer og tjenester er derfor et godt utgangspunkt for den økonomiske gjeninnhenting etter koronapandemien. Det bør utforskes om gode skattegrunnlag som grunnrente, som har små samfunnsøkonomiske kostnader, kan utnyttes bedre enn i dag. Det samme gjelder miljøavgifter og andre avgifter som korrigerer uheldig eller uønsket atferd. Samtidig utfordres skattesystemet av vel etablerte pressgrupper som forsvare betydelige innarbeidede skatteprivilegier.

Overføringsordningene skal sikre inntekten til personer som av ulike grunner står varig utenfor arbeidslivet. De skal også være et godt sikkerhetsnett som støtter opp under økonomisk omstilling uten å legge hindringer i veien for deltakelse i arbeidslivet. De må utformes slik at de inviterer til deltakelse og innsats. Samspillet mellom trygdeytelser, tilleggsytelser og skatt kan føre til at den økonomiske gevinsten av å arbeide blir lav for enkelte grupper. Slike stønadsfeller må unngås. Tiltak som begrenser innstrømmingen til de ulike helserelaterte trygdeytelsene og får flere over i lønnet arbeid, vil både bidra til å løfte de samlede inntektene og til å gjøre velferdsordningene mer bærekraftige. Utformingen av stønadsordningene må vurderes i lys av endringer i samfunnet. Et eksempel på dette er pensjonsreformen som har tilpasset folketrygdens alderspensjon og tjenestepensjonen i offentlig sektor til stigende levealder. Reformen gir større økonomisk bærekraft og styrker insentivene til arbeid.

Helse- og utdanningssystemet skal ivareta mange viktige mål. I Norge har disse systemene en universell utforming som innebærer at de også blir en del av den brede inntektssikringen i samfunnet. Sammen med skatte- og overføringssystemet bidrar de til å spre kostnadene ved omstilling utover en større krets enn dem som treffes direkte.

### **Referanser:**

Aaberge, R., Atkinson, A. B. & Modalsli, J. (2020a). Estimating long-run income inequality from mixed tabular data: Empirical evidence from Norway, 1875-2017. *Journal of Public Economics*, 187. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104196>.

Aaberge, R., Langørgen, A., & Lindgren, P. (2017). The distributional Impact of Public Services, Chapter 8 in 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. og Vestad, O. L. (2020b). Ulikheten – betydelig større enn statistikken viser, <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/ulikheten-betydelig-storre-enn-statistikken-viser>

Acemoglu, D. og 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. <https://doi.org/10.1257/aer.p20171101>



- Acemoglu, D. og Restrepo, R. (2019). Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor X. *Journal of Economic Perspectives*, vol 33, No 2, 3-30.
- Agrawal, A. Gans, J., og Goldfarb, A. (2018). *Prediction machines, the simple economics of artificial intelligence*. Harvard Business Review Press
- Agrawal, J. Gans, J.S, og Goldfarb A, (2019) Artificial Intelligence: The Ambiguous Labor Market Impact of Automating Prediction. *Journal of Economic Perspectives*. 33, No 2, 31–50
- Aiyar, S., Ebeke, C. og S. Xiaobo (2016). The Impact of Workforce Aging on European Productivity, *IMF WP/16/238* <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16238.pdf>
- Algan, Y. og Cahuc. P. (2010). Inherited trust and growth. *American Economic Review*, 100, 2060-2092
- Andrews, D. og Petroulakis. F. (2017). Breaking the shackles. Zombie firms, weak banks and depressed rest. *OECD Economics Department Working Papers* nr 1433 [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/breaking-the-shackles\\_0815ce0c-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/breaking-the-shackles_0815ce0c-en)
- Aune, F., R., Å. Cappelen og S. Mæland (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. og 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 <http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.6.2121>
- Autor, D. H.,(2014). Skills, education, and the rise of earnings inequality among the “other 99 percent” *Science* Vol. 344, Issue 6186, 843-851
- Baldwin, R. (2019). *The robotics upheaval*. Wiedenfeld & Nicolson.
- Baldwin, R. (2016). *The great convergence, Information Technology and the new Globalization*. Harvard University Press
- Bean, C. Broda, C. Ito, T. og 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) *The global saving glut and the US current account deficit*, Remarks at the Sandridge Lecture, Virginia Association of Economics, Richmond, Virginia, March 10.
- Borio, C., Disyatat, P., Juselius, M. og 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. og Iancu, D., C. (2015). Understanding the productivity slowdown The importance of entry and exit of workers, *Discussion Papers* No. 818, Statistics Norway
- Brynjolfson, E. og McAfee, A. (2014) *The second machine age*, W.W. Northon.
- Byrne, D. M., J. G. Fernald og M. B. Reinsdorf (2016). Does the United States have a Productivity Slowdown or a Measurement Problem? *BPEA Conference Draft*, March 10-11
- Charumilind, S., Craven, M., Lamb, J., Sabow, A. og Wilson, M. (2020). When will he COVID-19 pandemic end? *McKinsey&Company* 23 november 2020
- Decker, R.A., J. Haltiwanger, R. S. Jarmin og J. Miranda (2017). Entrepreneurship, Firm Dynamics, and Growth Declining Dynamism, Allocative Efficiency, and the Productivity Slowdown. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 107(5), 322–326, <https://doi.org/10.1257/aer.p20171020>

Duval, R. Hong, G.H. og Y. Timmer (2017). Financial Frictions and the Great Productivity Slowdown *IMF WP/17/129* <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/05/31/Financial-Frictions-and-the-Great-Productivity-Slowdown-44917>

EU-kommisjonen (2019). *The European Green Deal*. COM(2019) 640 final

EU-kommisjonen(2020). *Stepping up Europes 2030 Climate Ambition*. COM(2020) 562 final

Feldstein, M. (2017). Underestimating the Real Growth of GDP, Personal Income, and Productivity. *Journal of Economic Perspectives*, 31, 2, pp 145–164,

FHI (2020a) dokumentet fra 15 november

FHI (2020a). Koronavaksinasjonsprogrammet. Anbefaling og prioritering Kommunikasjon Tilpassing og implementering Overvåkning og oppfølging Folkehelseinstituttet 15. november 2020 <https://www.fhi.no/contentassets/1af4c6e655014a738055c79b72396de8/2020-12-04-hovednotat-koronavaksinasjonsprogrammet.-00018024.pdf>

FHI (2020b). Koronavaksinasjonsprogrammet. Folkehelseinstituttets foreløpige anbefalinger om vaksinasjon mot covid-19 og om prioritering av covid-19-vaksiner, versjon 2 15. desember 2020. <https://www.fhi.no/contentassets/d07db6f2c8f74fa586e2d2a4ab24dfdf/2020-12-v2-anbefalinger-og-prioriteringer-2-utgave-korrigert-forside.pdf>

Frey, C. B. (2019). *The Technology trap*. Princeton University Press 2019

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*, Vol 120, Issue 3,

Hungnes, H og 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

Jones, B. F. (2005). Age and great inventions, *NBER Working Paper*, 11359 <http://www.nber.org/papers/w11359>

Jordà, O., Singh, S.R. og Taylor, A.M. (2020). Longer run economic consequences of pandemics. *NBER Working Paper* 26934. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w26934/w26934.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26934/w26934.pdf)

KaiLiu, Salvanes, K. G. og 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*, Volum 84, mai, side 3 - 17

Nilsen, Ø. A. og Reiso, K. H. (2014). Scarring effects of early-career unemployment. *Nordic Economic Policy Review*, no. 1

Norges Bank (2019). *Finansiell stabilitet 2019*.

Norges Bank (2020a). *Finansiell stabilitet 2020*.

Norges Bank (2020b). *Det norske finansielle systemet 2020*

OECD (2015) *The Economic Consequences of Climate Change*, OECD Publishing, Paris

OECD (2017) *Confronting the zombies, Policies for productivity revival*. Economic policy paper no 21, OECD Publishing, Paris. [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/confronting-the-zombies\\_f14fd801-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/confronting-the-zombies_f14fd801-en)

OECD (2018) *The role of collective bargaining systems for good labor market performance*, OECD Employment Outlook 2018, kapittel 3, OECD Publishing, Paris

- Ozimek, A., DeAntonio, D. og Zandi, M. (2018). Aging and the Productivity Puzzle, <https://www.economy.com/economicview/analysis/300374/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  
<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/working-paper/2020/eight-centuries-of-global-real-interest-rates-r-g-and-the-suprasecular-decline-1311-2018>
- Summers, L.H. (2014) U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound, *Business Economics* 49(2)  
<http://larrysummers.com/wp-content/uploads/2014/06/NABE-speech-Lawrence-H.-Summers1.pdf>
- Syverson, C. (2017). Challenges to Mismeasurement Explanations for the US Productivity Slowdown. *Journal of Economic Perspectives*. vol 31, 2, 165–186
- Verdensbanken (2017) Report on the High-Level Commission on Carbon Prices
- Wilson J. M. (2012) med senere oppdateringer:  
<http://www.jackmwilson.net/Entrepreneurship/Cases/Moores-Meltcalfes-Gilders-Law.pdf>