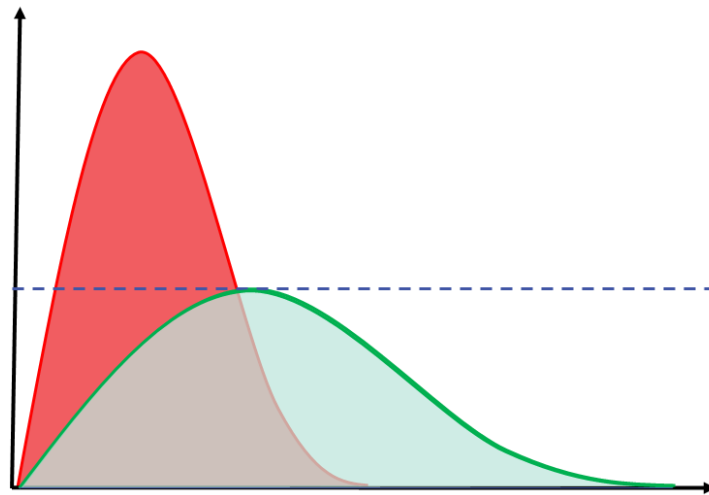


Innspill til Nasjonalbudsjettet 2021 fra utvalget Norge mot 2025



Innhold

1. Oppsummering	3
2. Innledning	5
3. Koronakrisen i historisk perspektiv.....	7
4. Det epidemiske bildet	10
5. Virkninger i økonomien.....	13
6. Vurderinger av de økonomiske tiltakene.....	18
8. Noen utfordringer fremover	23
9. Utvalgets videre arbeid.....	29

1. Oppsummering

Virusutbruddet, smitteverntiltakene, de økonomiske mottiltakene og utviklingen i internasjonal økonomi vil forme norsk økonomi frem mot 2025. Regjeringen har bedt utvalget «Norge mot 2025» vurdere konsekvensene for norsk økonomi og relevante tiltak. Utvalget ledes av Jon Gunnar Pedersen. Det skal levere sin utredning i løpet av første kvartal 2021 og vil rapportere om arbeidet underveis, blant annet slik at arbeidet kan reflekteres i Nasjonalbudsjettet 2021.

Koronapandemien og tiltakene mot den nasjonalt og internasjonalt førte til at norsk økonomi bremsset brått i første kvartal. Vi nådde raskt en konjunkturbunn, etterfulgt av oppgang i deler av økonomien. Produksjonen og sysselsettingen ligger fortsatt vesentlig lavere enn vi kunne forventet uten et virusutbrudd. Også i tiden fremover vil hensynet til forebygging av smitte legge føringer på den økonomiske politikken. I denne første rapporten peker utvalget på hvordan virusutbruddet kan få effekter for norsk økonomi i de nærmeste årene. Hovedinnholdet gjengis nedenfor.

Historien viser at hjemlige forhold preger utslagene på offentlige budsjetter, verdiskaping og sysselsetting også når kriser utløses av forhold utenfor Norges grenser. Solide statsfinanser, en sterk offentlig sektor, et godt sosialt sikkerhetsnett for den enkelte, et ansvarlig trepartssamarbeid i arbeidslivet, store automatiske stabilisatorer, en flytende valutakurs og tilpassede reguleringer og tilsyn – særlig med finanssektoren – er noen forhold som bidrar til å dempe effektene av negative impulser.

Myndighetenes kapasitet til å vurdere, iverksette, dimensjonere og avvikle ekstraordinære tiltak har betydning for hvordan kriser utvikler seg. Tiltak kan forkorte kriser og gjøre dem mindre dype. Tiltak kan også påvirke hvordan de negative konsekvensene av kriser slår ut for ulike deler av befolkningen. Erfaringer fra tidligere krisehåndtering i Norge viser at langtidseffekter av krisetiltak kan tillegges for liten vekt, kanskje på grunn av gode statsfinanser. Norge står overfor betydelige strukturelle utfordringer i økonomien, knyttet til produktivitet, næringsstruktur, demografi og klima, som må håndteres. Krisehåndteringen kan forsterke eller redusere disse utfordringene.

Koronakrisen skiller seg en del fra tidligere kriser. Virkningene i første fase var meget sterke og uforutsigbare. Betydelig usikkerhet dempet husholdningens etterspørsel og bedriftenes investeringer, særlig i krisens første fase. Tiltak måtte utformes uten at en hadde erfaring med hvordan de virket. Mangelen på erfaring fra tilsvarende kriser gjaldt hele samfunnet, husholdningene, foretak og myndigheter, men befolkningen viste betydelig endringsevne og -vilje i en uoversiktlig situasjon. Også for de akademiske miljøene som skal utvikle og systematisere kunnskap, innebar koronapandemien noe nytt.

Virusutbruddet utløste svært omfattende statlige tiltak som grovt kan deles i to kategorier: i) tiltak for å motvirke smittespredning, og ii) tiltak for å motvirke de økonomiske effektene av utbruddet og smitteverntiltakene. Overordnet har de to ulike gruppene av statlige tiltak påvirket norsk økonomi ulikt. Smitteverntiltakene bidro til å bremse eller stoppe produksjon. De økonomiske tiltakene har bidratt til å opprettholde produksjonskapasitet, stimulert produksjon og

sysselsetting og søkt å jevne ut fordelingen av inntektsbortfallet. Likevel har mange fått det verre, mens store grupper ennå ikke har hatt så store negative konsekvenser av krisen.

Styrkeforholdet mellom «gass og brems» gjennom statlige tiltak er endret over tid. De mest inngripende smitteverntiltakene ble innført 12. mars, og avvirket i andre halvdel av april. De økonomiske mottiltakene ble innført raskt, og er i liten grad trappet ned. Et unntak er kompensasjonsordningen for bedrifter med stort omsetningsfall, som ble avvirket ved utgangen av august. De økonomiske tiltakene har vært sjeldent kraftfulle, og medvirket til at konjunkturbunnen ble nådd allerede i april. Den etterfølgende perioden har vært preget av raskere innhenting enn det som er vanlig i en dyp økonomisk krise, men fortsatt er aktivitetsnivået lavere enn det var ved inngangen til krisen.

Krisen har ført til tapte verdiskaping. Målt ved tapte produksjon i Fastlands-Norge utgjorde tapet fra februar til juli om lag 14 700 kroner per innbygger. Produksjonsbortfallet gjenspeiles i lavere lønnsinntekter for arbeidstakere i private bedrifter og lavere overskudd i næringslivet. Automatiske stabilisatorer og myndighetenes økonomiske tiltak reduserer inntektstapet for lønnsstakere og bedrifter, og gjør at staten bærer en stor del av de finansielle kostnadene.

Etter hvert som de mest restriktive smitteverntiltakene er blitt opphevet, har nedstengte næringer i noen grad kunnet gjenoppta sin virksomhet. Enkelte sektorer er likevel fortsatt meget hardt rammet. Det gjelder særlig innen kultursektoren samt flytransport og reiseliv, og først og fremst for reiser mellom Norge og andre land. Dessuten påvirkes eksportbedriftene av lav aktivitet hos våre handelspartnere.

Vi er nå i den andre fasen av epidemien, der vi lærer å leve med at sykdommen er blant oss. Omfanget av smitte har i perioder tiltatt i avgrensede områder. Utbrudd er blitt møtt med lokale mottiltak samt reiserestriksjoner. Effektive systemer for testing, sporing, karantene og isolering (smittesporing) er viktig for å kunne avgrense og stoppe lokal smitteoppblomstring. Erfaringene med smittesporing i andre land og i geografiske områder i Norge tyder likevel på at smittetrykket vanskelig kan holdes under kontroll over tid ved smittesporing alene, og særlig dersom ikke grunnleggende smittevernregler blir fulgt. Karantene kan være et kostbart tiltak om mange smittes. Import av smitte fra utlandet kan skje selv om vi holder smitten nede i Norge.

En tredje fase nås når smitterisikoen for praktiske formål er eliminert, f.eks. gjennom vaksiner. I Norge kan denne tredje fasen kanskje nås i løpet av det neste året, men det kan også ta betydelig mer tid. Vi er avhengige av at det utvikles effektive vaksiner utenfor Norge. Globalt – og særlig i fattige land - er det stor usikkerhet om når og hvorvidt en slik tredje fase vil nås. Forhold i andre land kan forlenge behovet for økonomiske tiltak i Norge.

Utvalget vil gjennom høsten hente inn erfaringer og vurderinger fra inn- og utland om omstillingsbehov, fordelingen av ulemper krisen har skapt og utforming av tiltak. Utvalget vil legge stor vekt på å kartlegge og vurdere hvordan tiltak bør innrettes for å motvirke uønskede virkninger og bidra til å løse noen strukturelle utfordringer. Blant temaene utvalget vil se på inngår:

- Ekspansiv finanspolitikk under krisen innebærer omfordeling mellom generasjoner. Fremtidige utfordringer, blant annet som følge av aldring, kan øke ytterligere dersom finanspolitikken ikke normaliseres når oppgangen kommer. Ekspansiv politikk i en påfølgende oppgangsfase kan få langvarige strukturelle effekter, blant annet at ressurser overføres til næringer som produserer for å dekke innenlandske behov. Det vil gjøre overgangen til en mindre petroleumsbasert eksport vanskeligere.
- Midlertidig støtte til foretak som har mistet inntekter og utvidede permitteringsregler kan bremse nødvendig omstilling i økonomien. Slike tiltak bør avvikles relativt tidlig i en oppgangsfase, og tidligere enn tiltak som kan øke evnen til omstilling og vekst. Det offentlige rolle i inntektssikringen for husholdningene bør ikke kopieres overfor næringslivet.
- Atferdsendringene under krisen har hatt positive effekter for klima og miljø, men gjennom en kraftig nedgang i produksjon og sysselsetting. Utvalget vil vurdere om enkelte av atferdsendringene under krisen kan være varige, og hvordan vi kan videreføre positive effekter ved å prioritere tiltak som gir størst mulig nytte i forhold til kostnadene.
- Det lave sysselsettningsnivået under krisen øker risikoen for at personer varig faller utenfor arbeidsmarkedet. Særlig gjelder dette unge arbeidstakere med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Statlig finansiert etterspørsel og lave renter kan bidra til lavere arbeidsledighet og til at færre bedrifter legges ned, men er ingen garanti for varige arbeidsplasser. Utvalget vil vurdere også mer målrettede tiltak for å motvirke at arbeidstakere faller varig utenfor arbeidsstyrken.
- Krisen har forsterket trenden i retning av sterkere digitalisering. Utvalget vil vurdere hvilke effekter dette kan få. Dels kan vi nyttiggjøre oss av etterspørsel som har passert kritisk masse under krisen. Dels kan investeringer i offentlig infrastruktur tilpasses bedre for å forsterke de gunstige utslagene av digitaliseringen. Og dels kan offentlig kapital som skal bidra til risikodeling med privat næringsliv innrettes mot næringer med et bærekraftig vekstpotensial i vid forstand.
- Et godt utformet skattesystem kan understøtte veksten på vei ut av krisen. Utvalget vil vurdere om det er endringer som kan ha en særlig gunstig effekt på arbeidsdeltagelse, bedrifters soliditet og økt bærekraft på veien ut av krisen.
- De internasjonale verdikjedene ble satt på en alvorlig prøve under pandemien, og mange besto den. Men sårbarheten som ble tydelig kan føre til endrede avveininger mellom effektiv produksjon og tiltak for å bygge beredskap. Det kan føre til geografisk endrede verdikjeder, og økt oppmerksomhet om nasjonalt eierskap i strategiske industrier. Samarbeid med andre land kan gjøre Norges forsyningsikkerhet bedre rustet for fremtidige globale kriser.

2. Innledning

Mot slutten av 2019 spredte et nytt koronavirus seg i Kina. I januar i år gjennomførte landet omfattende smitteverntiltak og stengte ned deler av landet. 11. mars erklærte Verdens helseorganisasjon at vi sto overfor en pandemi. Da hadde flere land allerede opplevd rask vekst i

sykdomstilfeller og dødsfall. Ikke minst bidro rask oppgang i dødstillene i Nord-Italia til en erkjennelse av at pandemien var svært alvorlig.

Etter dette har store deler av verden gjennomført omfattende tiltak for å stanse eller bremse pandemien, og for å begrense de økonomiske skadevirkningene. Ingen land fremstår som upåvirket. Samhandel, kommunikasjon og grensekryssinger har blitt berørt, og menneskers levemåte er endret. Samtidig er arbeidet for å forstå og bekjempe sykdommen og forskningen for å finne en vaksine et enestående internasjonalt felles løft.

Norge fikk raskt smittetallene ned, og også i mange andre land er smitten for tiden på et nivå som helsevesenet har kapasitet til å håndtere. Faren for ny oppblussing legger likevel en sterk demper på økonomisk aktivitet, og skaper løpende usikkerhet. Veien tilbake til full sysselsetting kan bli krevende. For Norges del forsterkes utfordringene av mer langsiktige utviklingstrekk som ikke er blitt borte med pandemien, herunder lav produktivitetsvekst, oljeavhengighet, klimatrusselen, en aldrende befolkning, strukturelle utgiftsøkninger i de offentlige budsjettene, eksportunderskudd og ekskludering av deltakelse i arbeidsmarkedet.

Pandemien skader oss på mange områder. Den dreper mennesker, og selv om smitteverntiltakene også har ført til at noen andre typer dødelighet har falt, har mer enn en million mennesker dødd av eller med sykdommen. Mennesker har også dødd under store lidelser, og uten å kunne være omgitt av sine nære. Mer enn 33 millioner mennesker har fått påvist smitte, og mange av dem som er syke har vært gjennom langvarig og smertefull sykdom, med ettervirkninger vi ennå ikke fullt kjenner. I tillegg til store tilleggsbelastninger på helsevesenet fra smitteverntiltak og koronasykdom, har annen sykdoms- og skadebehandling måttet vike og utsettes.

Sykdom rammer ikke bare dem som selv blir syke, men familier og omgivelser rundt dem. En pandemi skaper frykt og grunnlag for mistenksomhet og mistillit til andre.

Pandemien og tiltakene rammer ikke rettferdig; heller ikke i Norge. Utslagene kan være tilfeldige og vilkårlige. Mens livsverk og arbeidsplasser går tapt for noen, har andre fortsatt trygg jobb, stabil inntekt og fallende renteutgifter.

Utvalgets arbeid vil dreie seg mye om hvordan vi skal tilpasse oss “den nye normalen”, og bidra til økonomisk vekst og utvikling. I en krisetid kan vi ty til tidligere brukte tiltak, og vi må tåle at virkning og fordeling ikke er nøyaktig tilpasset eller fullt analysert. Vi kan kompensere for eksempel for tapte inntekter ved å se bakover i tid, fordi det oppfattes som det umiddelbart mest rettferdige å gjøre. Men samtidig vet vi at samfunnet forandrer seg, og hadde vært i endring også om pandemien ikke hadde kommet. Vi har i Norge store ressurser, høy kompetanse og mengder av mennesker med ideer og innsatsvilje. Krisen har synliggjort en stor tilpasningsevne, og vilje til å finne nye løsninger og samarbeidsmåter. Nye metoder for kommunikasjon; nye rutiner for undervisning, saksbehandling og formelle prosesser; telemedisin og hjemlevering har gitt kritisk masse til nye digitalt baserte arbeidsmodeller det ellers kunne tatt lengre tid å forsøke seg frem mot. Også om vi må leve med stor smitterisiko en lang stund, kan det vi nå tilpasser oss rundt trengsel, fleksible arbeidstider, lavere reiseaktivitet, mindre rushtidspress og økt digital kommunikasjon skape et samfunn som er mer motstandsdyktig både økonomisk og mht. fremtidig smitterisiko.

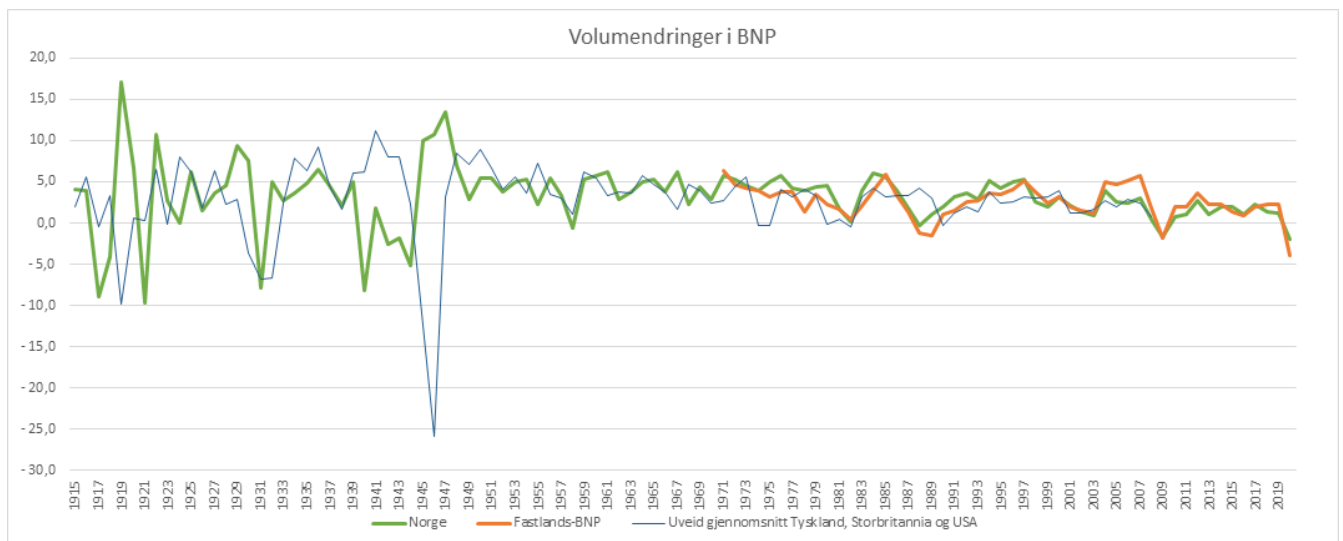
De store norske verdiskapingsnæringene knyttet til energi, naturressurser og effektiv produksjonsteknologi har både løftekraft og endringsvilje, ikke minst til å skape et produksjonsliv som vokser på en mer bærekraftig måte. Det er viktig at ressursene vi disponerer,

både i offentlig og privat sektor, rettes mot verdiskaping i næringer med potensial for vekst og nyskaping. Det krever omstilling. Mange ressurser er fortsatt bundet i virksomheter og prosjekter som det nå er mer usikkert om er godt tilpasset fremtidige behov for næringsutvikling og risikotagning.

Fortsatt må vi regne med å fatte beslutninger under usikkerhet. Usikkerhet både om sykdommen og effekten av smitteverntiltakene, og usikkerhet om økonomiske tiltak og konsekvensene av dem. Det er likevel ikke første gang vi møter kriser i Norge, og som en bakgrunn for den videre diskusjonen konsekvenser av koronakrisen, ser dokumentet først kort på dagens krise i et historisk perspektiv.

3. Koronakrisen i historisk perspektiv

Siden den industrielle revolusjon har de fleste økonomiske kriser sprunget ut av økonomiske ubalanser, men også krig og konflikter har gitt tunge bidrag. Koronakrisen er et brudd med dette mønsteret, siden krisen springer ut av en pandemi. Krisen ligger an til å gi et tilbakeslag i økonomisk aktivitet på linje med eller større enn de fleste økonomiske krisene i den industrialiserte verden gjennom de siste 100 årene. En sammenligning med noen av disse krisene kan likevel gi perspektiver på mulige lærdommer for dagens utfordringer.



Figur 1 Volumendringer i BNP ^{1,2}. 1915-2010³.

¹Tall for Norge fra Norges Banks historiske monetære statistikk til og med 1970. Vekstrater fra SSB fra og med 1971 til og med 2019. Finansdepartementets anslag fra RNB20 for BNP-vekst i 2020.

²Fastlands-BNP 1971-2019, anslag 2020.

³Uveid gjennomsnitt for USA, Tyskland og Storbritannia fra 1915 til 2008.

Kilder: Norges Bank, SSB, Finansdepartementet og Madison Project Database.

Mellomkrigstidens kriser

I 1920/21 ble de fleste vestlige land rammet av et økonomisk tilbakeslag. Inflaterte krigsøkonomier skulle omstilles til fredstid i en periode med store finansielle ubalanser.¹ Fra 1922 startet imidlertid en internasjonal oppgang med etter hvert betydelig vekst i verdenshandelen. Norsk økonomi opplevde derimot særegne utfordringer i 1923/24, ved en dyp og omfattende bankkrise. Bankkrisen og den medfølgende gjeldskrisen skapte store problemer for både enkeltmennesker og samfunn, og arbeidsledigheten var i perioder meget høy. Virkningene av bankkrisen ble forsterket av en deflatorisk pengepolitikk, som tok sikte på å gjenreise førkrigsverdien av den norske kronen målt i gull. I 1931 ble norsk økonomi hardt rammet av depresjonen som spredte seg i global økonomi etter børskrakket på Wall Street i 1929, og den finansielle krisen som etter dette gradvis spredte seg i USA, Vest-Europa og deler av verden for øvrig.

Politiske svar på disse krisene var spredte. Størrelsen på offentlig sektor var begrenset, det samme var velferdsstatlige tiltak. Det vi i dag omtaler som automatiske stabilisatorer var dermed beskjedne. Noen ekspansiv krisepolitikk av keynesiansk karakter fikk vi i Norge heller ikke på trettitallet.² Deler av næringslivet kan ha blitt styrket gjennom egne proteksjonistiske tiltak, men svekket av en bølge av tilsvarende tiltak i resten av den vestlige økonomien. I et større bilde bidro proteksjonismen til at verdensøkonomien brukte svært lang tid på å komme ut av krisen. I norsk sammenheng er det av stor selvstendig betydning at kronen ble løst fra gullbindingen i 1931. Det etterfølgende kursfallet bidro til å styrke norsk konkurranseutsatt sektor og legge til rette for en noenlunde jevn vekst gjennom resten av tiåret, fra depresjonens bunnpunkt i 1931.³

Kriser og krisepolitikk etter krigen

Etterkrigstiden brakte dels en kraftig vekst i offentlig sektor i Norge og omkringliggende land, og nye verktøy og prinsipper for å møte økonomiske kriser. Ser vi på tall for norsk realøkonomi etter 1945, finner vi egentlig ingen dype kriser i produksjon og sysselsetting før i forkant av vår hjemlige bankkrise for nærmere 30 år siden. Men krisepolitikk ble ført i flere omganger, med vekslende resultater.

Oljekrisen i 1973/74 bidro til et internasjonalt tilbakeslag tidlig på 1970-tallet. I norsk realøkonomi finner man få spor av dette tilbakeslaget, dels på grunn av omfattende og langvarige støttetiltak til utsatt industri og generelle etterspørselsstimulerende tiltak, dels på grunn av de store investeringene som ble foretatt i oljevirkosomhetens første fase. Et resultat av den økonomiske politikken var store ubalanser i offentlig økonomi og i driftsbalansen med utlandet, og innstramningstiltak ble iverksatt etter valget i 1977.⁴

¹ Feinstein, C. H., Temin, P., & Toniolo, G. (1997). *The European economy between the wars*. Oxford: Oxford University Press.

² Nordvik, H. W. (1979). Finanspolitikken og den offentlige sektors rolle i norsk økonomi i mellomkrigstiden. *Historisk Tidsskrift*(3).

³ Eitheim, Ø., Klovland, J. T., & Øksendal, L. F. (2016). *A Monetary History of Norway, 1816–2016*: Cambridge University Press.

⁴ Lie, E. (2012). *Norsk økonomisk politikk etter 1905*. Oslo: Universitetsforl.

1980-årene var også turbulente. I første halvdel av tiåret hadde vi en sterk, kredittrevet oppgang, forsterket av finanspolitikken midt i tiåret. Det kraftige oljeprisfallet vinteren 1986 skapte et brått fall i eksportinntekter, og førte til omfattende omlegginger av den økonomiske politikken. Politikkomleggingen ble foretatt i lys av en sterk kriseforståelse. Politikken skulle nå legge til rette for høyere produktivitet og omstillingsevne i økonomien. Dereguleringer av en rekke bransjer (energi, kommunikasjon og samferdsel mm), en ny politikk overfor statsbedrifter med vedvarende svake resultater, og skattereformen av 1992 må alle sees i lys av dette. Det samme gjelder utformingen av solidaritetsalternativet. Virkningen av oljeprisfallet, innstrammingsvedtakene og børsfallet i 1987 skapte en økonomisk tilbakegang i 1988, og for norske forhold høy ledighet i årene som fulgte.

Åttiårenes turbulens ble avsluttet med bankkrisen i 1991/92, som ble løst ved hjelp av store statlige utlegg og inngrep i bankvesenet, men med begrensede direkte realøkonomiske konsekvenser. Deretter fulgte en lang oppgangsperiode for norsk økonomi, hjulpet av en reduksjon i det internasjonale rentenivået. Et internasjonalt tilbakeslag fra 2000/2001 ga en lavere vekst, men ingen krise i norsk fastlandsøkonomi. Først med finanskrisen ble den relativt stabile oppgangen brutt. Norsk økonomi ble mindre rammet enn de fleste utviklede økonomier. Høy oljepris og høyt investeringsnivå i petroleumssektoren dempet krisen i Norge, og norske myndigheter hadde vide finansielle muligheter til å møte krisen med finanspolitiske og pengepolitiske tiltak. For internasjonal økonomi ble krisen alvorlig og langvarig, både fordi finansiell sektor var rammet så hardt og fordi den finansielle evnen til å møte krisen i mange land var begrenset. Grepene som Norge og de øvrige nordiske landene med unntak av Island, tok etter bankkrisen tidlig på 90-tallet styrket de nasjonale finansinstitusjonene, og har trolig også vært av betydning.

I et historisk perspektiv tegner de realøkonomiske konsekvensene av koronakrisen seg til å bli svært omfattende. Vi må tilbake til 1931 for å finne et større årlig BNP-fall for norsk økonomi enn hva det nå ligger an til. Noe av nedgangen skyldes oljeprisfallet som i tid falt sammen med innledningen av pandemien.

På flere måter vil det ikke være mulig å møte dagens økonomiske krise med de samme politiske verktøyene som er blitt tatt i bruk ved tidligere økonomiske tilbakeslag, blant annet fordi smittevernet krever at en del økonomisk aktivitet begrenses. Av de tidligere økonomiske tilbakeslagene er det særlig de som drives eller etterfølges av finansielle kriser som har vært langvarige⁵. Slike tilbakeslag er gjerne ikke overstått før sunne finansielle balanser og strukturer er gjenopprettet, en prosess som kan være svært krevende. Løsningen på det økonomiske tilbakeslaget ligger denne gang delvis i det medisinske miljøet. Behovet for smitteverntiltak vil falle bort eller blir vesentlig redusert hvis en lykkes med å utvikle, produsere og distribuere en virksom vaksine.

Hadde en vaksine vært tilgjengelig raskt, kunne vi hatt håp om at økonomien også raskt fant veien tilbake til sin tidligere likevekt. Hvis tilbakeslaget vedvarer beveger vi oss i faser som ligner på tidligere kriser hvor det har vært behov for stimulans og omstilling i økonomien. I disse

⁵ Reinhardt, C., & Rogoff, K. (2009). This Time is Different: Six Hundred Years of Financial Folly. In: Cambridge MA: Harvard University Press.

fasene vil erfaringer fra økonomiske tiltak under tidligere økonomiske kriser bli mer relevante. Blant annet illustrerer tidligere kriser betydningen av til enhver tid å ha robuste økonomiske og finansielle institusjoner. Tidligere kriser har også vist at økonomiske tilbakeslag kan skape handlingsrom for å rette opp i svakheter og ubalanser i økonomien. Fleksibilitet og omstillingsvilje kan være større under en krise, også i retning av varig endring.

4. Det epidemiske bildet

Covid-19 er et virus som i hovedsak smitter gjennom dråpe- og kontaktsmitte. Det var trolig liten immunitet hos mennesker da smitten begynte å bre seg mot slutten av 2019. I en slik situasjon vil viruset spre seg i en befolkning så lenge det basale reproduksjonstallet er større enn 1. Dette reproduksjonstallet forteller hvor mange nye personer som vil smittes av en allerede smittet person, i en (hypotetisk) situasjon der ingen er immune. Tallet avhenger av hvor mange andre personer en smittet møter per dag, av sannsynligheten for smitte per møte og av hvor mange dager personen er smittsom. Ettersom andelen immune i en befolkning øker, vil det effektive reproduksjonstallet gradvis avta og dermed fjerne seg mer og mer fra det basale reproduksjonstallet. Det skyldes at en stigende andel av de personene en ny smittet møter ikke lenger vil være mottagelig for smitte.

Folkehelseinstituttet (FHI) anslo tidlig at det basale reproduksjonstallet i Norge ligger over 3. Med et så høyt reproduksjonstall ville epidemien ha rammet 50 til 70 pst. av befolkningen før den brant ut. Et slikt forløp ville ha ført til et betydelig antall døde, et overbelastet helsevesen og omfattende sykefravær. Etter hvert har det også kommet informasjon om at sykdommen for noen ser ut til å kunne forårsake mer langvarig nedsatt helse.⁶

For å begrense epidemien innførte norske myndigheter kraftige smitteverntiltak i midten av mars. Tiltakene siktet mot å redusere smittespredningen ved hjelp av god hygiene og ved å begrense kontakten mellom folk. I tillegg har enkeltpersoner og bedrifter på eget initiativ endret atferd for å redusere smitterisiko for seg og sine.

Også i mange andre land har statsmyndighetene påtatt seg et særlig ansvar for smittevernet. Både fra et helsemessig og et økonomisk perspektiv er det fordeler med dette. Myndighetene har bedre tilgang til informasjon enn de fleste enkeltaktørene i økonomien. Ved utforming av tiltak kan de kompensere for at enkeltindivider og bedrifter ved egen atferd ikke bare påvirker risikoen for seg og sine, men også faren for at andre påføres smitte. De fleste smitteverntiltak er mest effektive dersom en stor majoritet av befolkningen følger dem. Statsmyndighetene kan også oppfordre til, eller begrense, lokale tiltak.

⁶ To eksempler på slike studier er [Outcomes of Cardiovascular Magnetic Resonance Imaging in Patients Recently Recovered From Coronavirus Disease 2019 \(COVID-19\)](#) og [The landscape of cognitive function in recovered COVID-19 patients](#). Begge bygger på små ikke-tilfeldige utvalg, ser på virkninger over en relativt kort tidsperiode og peker på behovet for mer forskning.

Statsmyndighetene har ressurser og kapasitet til å se smittevern og økonomi i sammenheng, blant annet utjevne konsekvensene av at smitteverntiltak og atferdsendringer rammer ulike aktører ulikt. Denne kapasiteten ble særlig relevant da kombinasjonen av smitteverntiltak og atferdsendringer hjemme og i andre land førte til en kraftig nedgang i økonomisk aktivitet og arbeidsledigheten steg til nivåer vi ikke har sett etter andre verdenskrig, jf. kapittel 5.

Sammenhengene mellom de statlige smitteverntiltakene, egne atferdsendringer og den økonomiske utviklingen er komplekse. Studier fra USA kan tyde på at frivillige atferdsendringer har vært en viktigere drivkraft bak omsetningsfallet under pandemien enn offentlige reguleringer.⁷ Situasjonen kan være litt annerledes i Norge, hvor nasjonale myndigheter tidlig tok styringen over smittevernet. I Norge har befolkningen gjennomgående stor tillit til myndighetene, og myndighetene har legitimitet til å foreta interesseavveininger mellom enkeltgrupper.

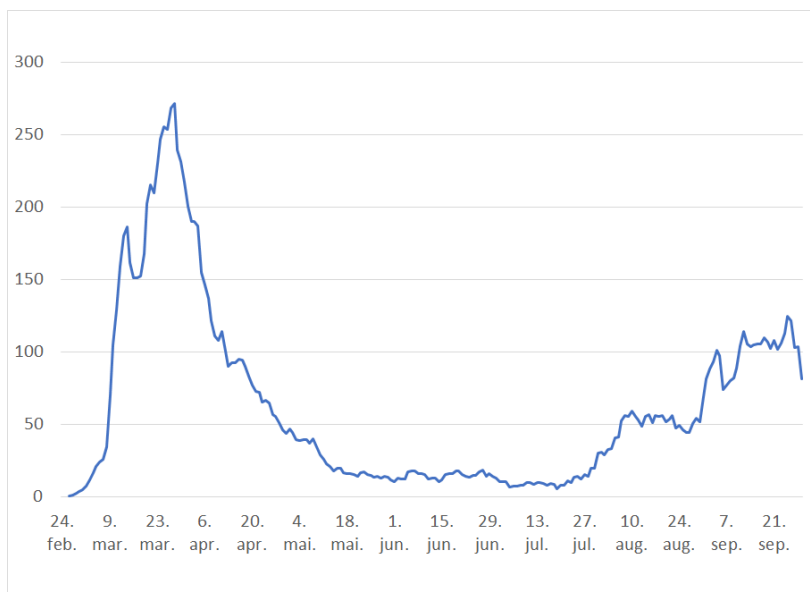
Kombinasjonen av offentlige smitteverntiltak og frivillige atferdsendringer bidro raskt til lavere smitte i Norge. Ifølge FHIs anslag kom det basale reproduksjonstallet ned på et nivå godt under 1 allerede i annen halvdel av mars. Dette gjenspeiles i en kraftig nedgang i registrerte nye tilfeller med sykdom fra slutten av mars og frem mot midten av mai, jf. figur 2.⁸ Mot slutten av juli og inn i august var det en oppgang i nye tilfeller. Tallene lå deretter relativt stabilt rundt et litt høyere nivå, før en ny oppgang i månedsskiftet august/september. Den siste måneden har tallene svingt rundt dette noe høyere nivået, drevet av lokale utbrudd i Bergen og Fredrikstad/Sarpsborg og en økning i antall meldte tilfeller i Oslo. I sum er antall nye tilfeller likevel klart lavere enn i mars/april.

I siste tilgjengelige ukerapport skriver FHI at (det basale) reproduksjonstallet ser ut til å ha svingt rundt 1 gjennom sommeren, men at det trolig lå over 1 fra starten av september.⁹ Selv om det er utbrudd og klynger som krever mye smittesporingsarbeid i enkelte kommuner, er antall nye sykehusinnleggelser og antall covid-19-assosierte dødsfall fortsatt lave. Dette kan skyldes at det nå særlig er yngre personer med lav risiko for alvorlig forløp som smittes. En annen mulighet er at mer omfattende testing fører til at flere smittebærere med mildt forløp fanges opp. Det har likevel vært en viss oppgang i tallet på nye sykehusinnleggelser de siste to ukene.

⁷ Goolsbee, A. og C. Syverson (2020) Fear, Lockdown, and Diversion: Comparing Drivers of Pandemic Economic Decline 2020, NBER Working Paper 27432

⁸ Det er prøvetakingsdato som brukes til tidsfastlegging, og sykdomsforløpet vil følgelig strekke seg ut i tid etter registreringsdatoen.

⁹ Covid 19. Ukerapport – uke 38, onsdag 23. september 2020. Folkehelseinstituttet



Figur 2 Antall nye smittede. Syv dagers glidende gjennomsnitt.

Kilde: Folkehelseinstituttet og egne beregninger.

Det videre forløpet for koronapandemien er usikkert, men grovt sett er det trolig tre mulige veier ut:

1. Viruset kan endre karakter og bli mindre alvorlig, slik at verden er villig til å leve med løpende smitte uten inngripende tiltak. Vurderingen av dette vil ikke bare avhenge av dødelighet, men også av omfanget av langvarige og alvorlige helsevirkninger for personer som har vært syke.
2. Effektive vaksiner blir tilgjengelige i tilstrekkelig omfang.
3. En tilstrekkelig stor andel av befolkningen blir immun etter gjennomlevd sykdom.

Både i Norge og mange andre land følger myndighetene en strategi som sikter mot å holde smitten på et lavt nivå inntil en eller flere vaksiner har bidratt til det nødvendige omfang av immune personer i befolkningen. Det er usikkert når slike vaksiner vil foreligge. Optimistiske meldinger antyder at et lite antall vaksiner kanskje kan tas i bruk i løpet av inneværende år og/eller gjennom første halvår neste år, og flere andre er under utprøving. Målet med utprøvingen er å klarlegge graden av beskyttelse og eventuelle bivirkninger, og forsinkelser som følge av tilbakeslag i arbeidet kan ikke utelukkes. Det vil også ta noe tid fra en vaksine er klar, til en tilstrekkelig andel av befolkningen er vaksinert. Disse forholdene kan tilsi at vi må være forberedt på en periode fra nærmere ett til opp mot to til tre år (og i verste fall mer), der sykdommen vil bevege seg mellom ulike faser hvor:

- smitten er lav, slik at relativt lite inngripende tiltak er tilstrekkelig til å forhindre en eskalering som igjen kan sette helsevesenet under press,
- antall smittede går opp i avgrensede grupper eller områder, for eksempel som følge av lavere etterlevelse av smitteverntiltak eller uventet høy tilførsel av smittede utenfra,
- smittetrykket i befolkningen som helhet øker.

For å holde smittetrykket nede, legger myndighetene i mange land vekt på omfattende testing og rask sporing av nærkontakter, slik at disse kan gå i karantene. Dette er relativt billige tiltak sammenlignet med ulike former for nedstengning. Næringer, der produksjon eller tjenesteyting er avhengig av omfattende kontakt mellom mennesker, kan fortsatt bli rammet særskilt av smitteverntiltak. Også leverandørene til slike næringer vil bli rammet hardere enn andre. Slike forhold må inngå i vurderinger av det videre arbeidet med å holde smitten lav. Dersom smittetrykket øker vesentlig, kan det bli nødvendig å trappe opp mer inngripende smitteverntiltak. Det er da viktig å lene seg på egne og andres erfaringer om hvilke tiltak som gir tilstrekkelig vern til lavest mulig samfunnsøkonomisk kostnad. Det er også viktig at myndighetene viderefører sitt arbeid med å informere om og bygge tillit til smittevernstrategien. Kunnskap og tillit er viktig for å unngå overreaksjon i befolkningen med unødige økonomiske konsekvenser dersom smitten tar seg opp. Kunnskap og tillit kan også redusere fare for lemfeldighet i perioder med lav smitte. Neglisjering av grunnleggende smittevernregler kan bidra til senere oppblomstring av smitte, med tilhørende strengere smitteverntiltak fra myndighetenes side.

5. Virkninger i økonomien

Virkninger i verdensøkonomien

Anslag fra analysemiljøer¹⁰ publisert i juni og september antyder et fall i økonomisk aktivitet globalt på i underkant av 5 pst. i år. Det er store variasjoner mellom land, med særlig kraftige fall der smitteverntiltakene har vært mest omfattende. Kina ser ut til å ha klart seg bemerkelsesverdig godt med en svak oppgang i den økonomiske aktiviteten gjennom året. I flere andre fremvoksende økonomier anslår OECD at fallet kan bli langt dypere enn forventet bare få måneder tilbake. Det knytter seg stor usikkerhet til utviklingen, blant annet til pandemiforløpet i andre halvår og til hvordan bedrifter og husholdninger vil tilpasse seg. Med mindre det skjer en kraftig oppblomstring i smitte antas det at bunnen ble nådd i andre kvartal i år. For 2021 anslås aktiviteten i verdensøkonomien å ta seg opp med om lag 5 pst. Det epidemiske bildet antyder likevel at veien ut av krisen i den globale økonomien kan bli lang, ujevn og preget av tilbakeslag.

Som en liten, åpen og råvareeksporterende økonomi er Norge avhengig av utviklingen ute. I dag utgjør utenrikshandelen drøyt 70 pst. av totalt BNP.¹¹ To tredjedeler av handelen skjer med andre land i EØS' indre marked, men Norge driver også ustrakt handel med andre deler av verden, blant annet Asia. Svakere vekst hos våre handelspartnere gir negative impulser til norsk økonomi gjennom lavere etterspørsel etter norsk eksport. I tillegg har vi erfart at lav oljepris forårsaker store ringvirkninger inn i norsk økonomi.

¹⁰ [IMF](#), OECD, EU

¹¹ Varer og tjenester, eksport og import

Regjeringen offentliggjorde 26. mai at det skal utarbeides en handlingsplan for eksport som skal bistå norsk næringsliv gjennom og etter krisen. Regjeringen har også varslet sammenslåing av GIEK og Eksportkreditt Norge, for å gjøre eksportfinansiering enklere for næringslivet.

Virkninger i norsk økonomi

Produksjonsfallet i norsk økonomi våren 2020 var det bratteste og dypeste vi har hatt i fredstid. Ifølge nasjonalregnskapet falt BNP for Fastlands-Norge kraftig i både mars og april, til et nivå 11,3 pst. under resultatet for februar. Fallet skyldtes i stor grad at befolkningen endret atferd og reduserte etterspørselen kraftig. Husholdningenes forbruk sank med nesten 20 pst. i mars og april, da økonomien var preget av nedstengning. Lignende atferdsendringer fant sted i andre land. Etterspørselen etter og prisen på våre eksportprodukter falt også.

Fallet ble utløst av atferdsendringer, som igjen var utløst av opplevd smitterisiko og statlige smitteverntiltak som karantenebestemmelser og stenging av skoler og barnehager. Nedstengningen førte til at deler av arbeidsstyrken måtte være hjemme i arbeidstiden. Dette reduserte produksjonsevnen i økonomien på bred basis, og særlig i næringer som ikke enkelt kunne legge til rette for hjemmearbeid. Næringer som benytter utenlandsk arbeidskraft møtte kapasitetsbegrensninger som følge av nedgang i innvandrere på korttidsopphold. Usikkerhet om avsetnings- og produksjonsforhold førte til at investeringene, en viktig driver av konjunktursvingninger, falt kraftig.

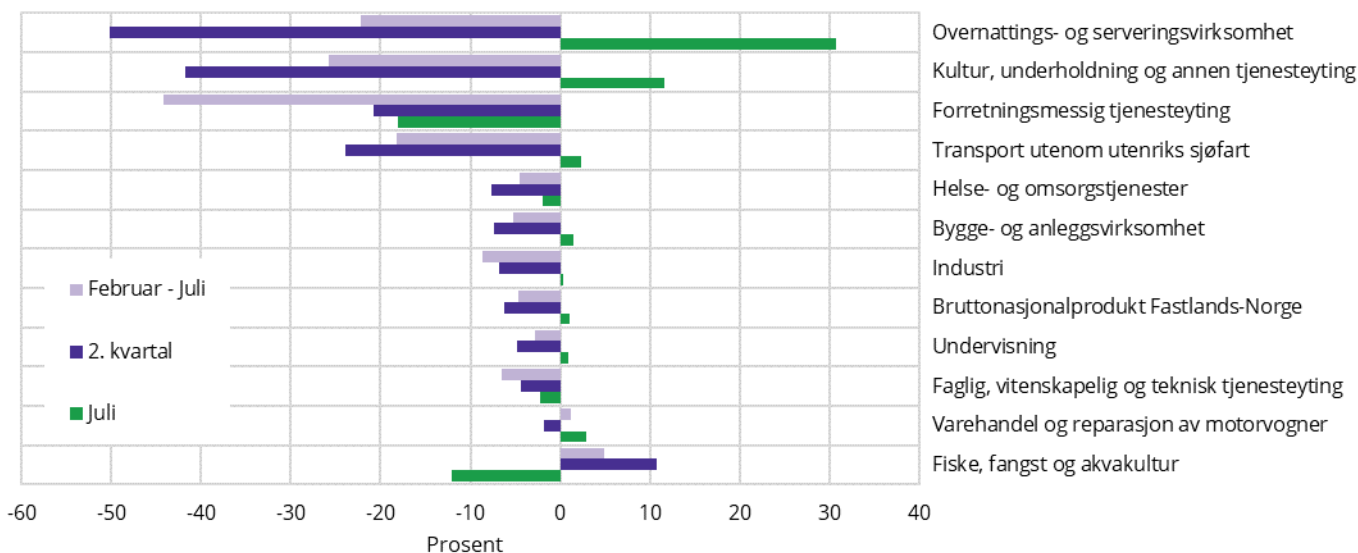
Etter det første, store fallet øker den økonomiske aktiviteten i Norge. Det må sees i sammenheng med at de strengeste smitteverntiltakene er blitt lempet på. Betydelige økonomiske mottiltak spiller også en viktig rolle. Månedlige nasjonalregnskapstall viser at fastlands-BNP har økt siden mai, med relativt kraftig oppgang i juni, men svakere i juli. BNP for Fastlands-Norge lå fortsatt 4,7 prosent lavere i juli enn i februar (jf. figur 3). Det tilsvarer nesten 2 300 kroner per innbygger i juli. Selv om tallene viser bedring, er ikke alt som før. Reiserestriksjoner og råd om å holde avstand har lagt en demper på tjenestekonsumet (spesielt lufttransport, overnatting, servering, kultur og underholdning), mens konsumet av varer har tatt seg opp.

Petroleumsprisene har også tatt seg noe opp igjen etter bunnen i april. Arbeidsledigheten avtar raskt, men den er fortsatt høy. Andelen av arbeidsstyrken som er sysselsatt og på jobb, lå klart lavere i annet kvartal i år enn i en normalsituasjon.¹²

Sjokket har rammet skjevt i befolkningen. Det akkumulerte tapet av verdiskaping i fastlandsøkonomien fra februar til juli beløp seg til om lag 14 700 kroner per innbyggers. Dette manifesterer seg som tapte inntekter, både lønnsinntekter og eierinntekter. Selv om mange har tapt, har noen opplevd en forbedring. Eierne med et konsentrert eierskap har vært mest eksponert for tap og gevinster av pandemien, og blant lønnstakerne er det ansatte i privat sektor som har lidd størst tap. Mange personer som har beholdt jobben gjennom koronakrisen, har fått styrket sin kjøpekraft som følge av lavere lånerenter. SSB angir at gjennomsnittlig boliglånsrente er

¹² Permitterte regnes som sysselsatte de første tre månedene av permitteringsperioden. Sysselsettingsandelen slik den normalt måles vil dermed fortsatt ikke gi et fullgodt bilde av utviklingen i sysselsettingen. Antallet sysselsatte som er midlertidig fraværende, herunder permitterte som har vært permittert kortere enn tre måneder, har derimot vært uvanlig høy den siste tiden.

redusert fra 3,08 pst. i februar til 1,92 pst. i juni. For en husholdning med 3 mill. kroner i boliglån innebærer dette at årlige renteutgifter reduseres med nærmere 35 000 kroner før skatt.



Figur 3 Bruttonasjonalprodukt i utvalgte næringer. Faste 2017-priser. Prosentvis volumendring

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Effekter på arbeidsstyrken

Gjennom pandemien er det utvikling på kort sikt, som fra måned til måned eller kvartal til kvartal, som er sentralt. Statistisk sentralbyrå har presentert nasjonalregnskap på månedsbasis siden pandemien startet. SSBs fremstilling illustrerer at foretak og næringer står overfor et sett med utfordringer. Innenfor den enkelte næring har det vært stor volatilitet fra måned til måned. Mellom næringer er det samlede utslaget svært varierende, både for samme måned og samlet for lengre tid, jf. figur 3. Det er næringen *Overnattings- og serveringsvirksomhet* som har sett den sterkeste nedgangen samlet sett. Andre næringer har møtt mindre svingninger, og noen har samlet sett økning gjennom denne tidsperioden. Det statistiske begrepet “næring” vil også kunne skjule ulik utvikling for foretak og grupper av foretak innen næringen. Geografi, finansieringssammensetning og kundesammensetning påvirker hvor eksponert enkeltforetakene har vært.

Ifølge bedriftene i Norges Banks Regionale nettverk økte aktiviteten gjennom sommeren. Veksten ble særlig trukket opp av oppgang i varehandel og husholdningsrettet tjenesteyting, men det har også vært vekst i bygg og anlegg, hjemmemarkedsindustri og næringsrettet tjenesteyting. Aktiviteten hos oljeleverandørene og eksportindustrien har derimot fortsatt å falle. Bedriftene har økt antall ansatte igjen gjennom sommeren, men venter lite endringer i sysselsettingen den nærmeste tiden. Bedriftene ser for seg lav aktivitetsvekst det neste halve året og betegner usikkerheten som uvanlig stor. Utviklingen fremover vil avhenge mye av smittetall og tiltak for smittevern. Investeringsplanene er justert ytterligere ned fra forrige runde, og bedriftene ser for seg et betydelig fall i investeringene det kommende året.

I løpet av tre uker i mars og april økte antallet registrerte arbeidssøkere til det firedobbelte, og andelen gikk fra 3,7 pst. til 15,4 pst. av arbeidsstyrken. Mange permitterte er nå tilbake i arbeid, og tallet på arbeidssøkere har blitt nesten halvert. Ved utgangen av juli var 230 000 personer registrert som enten helt ledige, delvis ledige eller arbeidssøkere på tiltak. Dette tilsvarer 8,2 pst. av arbeidsstyrken. Sysselsettingen gikk ned i 2. kvartal. Arbeidsledigheten slik den måles i arbeidskraftundersøkelsen (AKU) fra SSB har imidlertid økt gjennom de siste målingene, og utgjorde 5,2 pst. som gjennomsnitt for perioden mai-juli. Det er 1,6 prosentenheter høyere enn i mars og samme periode ett år før.¹³

Tall for antallet lønnskakerforhold fra SSB viser både en nedgang i nyansettelser og en økning i opphør av arbeidsforhold i annet kvartal 2020. Ut fra tall for nyansettelser og opphør av arbeidsforhold ser det ikke ut til at det så langt har skjedd en stor overflytting av arbeidskraft mellom næringer i løpet av krisen i det norske arbeidsmarkedet, slik Barreo m.fl. (2020) har påvist for USA. Erfaringer fra tidligere kriser og fra andre land indikerer også at ungdom kan bli hardere rammet av nedbemanning i dårlige tider enn andre grupper. Dette ser også ut til å skje nå. Ser vi frem i tid, kan ungdom og andre nykommere på arbeidsmarkedet ha problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet i en nedgangskonjunktur.

Vi vet også at perioder uten jobb skader fremtidig yrkestilknytning og inntektsmuligheter og øker risikoen for varig utenforskap. Hvis personer blir gående lenge uten arbeid, kan de bli mindre attraktive på arbeidsmarkedet fordi de taper ferdigheter og mister nettverk. Når det blir vanskeligere å finne jobb, ender flere arbeidstakere opp med å ta en jobb som de er feilkvalifisert til eller der de av andre grunner ikke oppnår den beste anvendelsen av kompetansen de har. Både slik forvitring av humankapitalen og økende mismatch mellom arbeidstakere og jobber bidrar til et tap av verdiskaping.

Den økonomiske usikkerheten i samfunnet kan prege årskull som nylig har begynt å orientere seg mot arbeidsmarkedet, og endre deres preferanser for yrkesvalg. Unge som går ledige kan miste viktig læring i ung alder, men våren 2020 økte søkertallene til høyere utdanning markert. Økt innslag av digital undervisning kan ha betydning for læring og gjennomføring på alle nivåer i utdanningssystemet. I tidligere nedgangstider har vi sett økt tilstrømming til høyere utdanning. Økt søkning til høyere utdanning kan bidra til å holde ledigheten på et lavere nivå, og bidrar til styrking av humankapitalen. Økningen i søkertallene våren 2020 var sterkest til utdanning i helse- og omsorgssektoren. Selv om det vil være stort behov for arbeidskraft i denne sektoren fremover, kan en slik dreining også være uheldig i den grad det er uttrykk for mindre risikovilje og økt trygghetsbehov.

Konsekvenser for inntektsfordelingen

Inntektsfallet som følge av pandemien og smitteverntiltakene er ujevnt fordelt. Frisch-senteret publiserte i mai 2020 en rapport som viste tydelige sosioøkonomiske forskjeller i risikoen for å bli permittert gjennom koronakrisen. Rapporten viste blant annet at unge, personer med lav utdanning og lave inntekter og personer med innvandrerbakgrunn var sterkt overrepresentert i

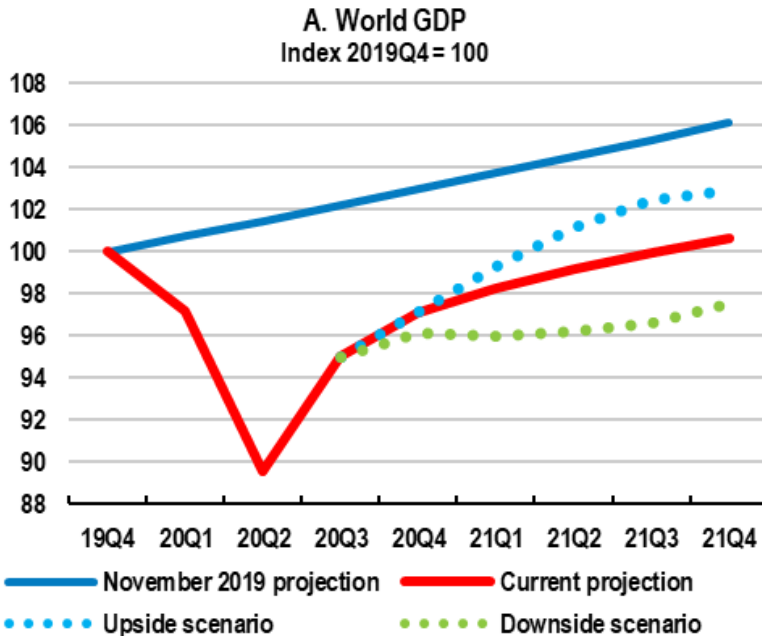
¹³ Personer som har vært permittert i mer enn tre måneder blir regnet som ledige i AKU. Den observerte økningen i AKU-ledigheten sommeren 2020 må derfor ses i sammenheng med at det høye omfanget av helt permitterte slår inn i juli-tallene for AKU-ledigheten.

statistikken over dagpengesøkere. Til tross for at norske myndigheter tidlig utvidet dagpengeordningene, innebærer permittering og oppsigelse en åpenbar risiko for inntektsreduksjon, likviditetsproblemer og svekket kjøpekraft for den enkelte. På sikt vil trolig krisens virkning på inntektsfordelingen avhenge av hvor fort permitterte og oppsagte kan returnere til faste, ordinære jobber.

Når arbeidsledighet og permittering rammer personer som i utgangspunktet stiller relativt svakt på arbeidsmarkedet, kan det kreve en betydelig innsats å få dem tilbake i jobb dersom de ikke får sin gamle jobb tilbake etter endt permitteringsperiode. Slike effekter for USA er drøftet av Gregory m.fl. (2020). De finner at krisen i størst grad har rammet personer som vanligvis trenger flere år på å finne stabilt arbeid. Forfatterne mener dette gir grunn til pessimisme når det gjelder hvor raskt sysselsettingen kan ta seg opp igjen.

Utslagene av krisen vil bli tydeligere på sikt

De langsiktige virkningene vil avhenge av hvor raskt gjeninnhenting skjer. Carlsson-Szlezak (2020) peker på at tidligere epidemier (for eksempel SARS) har gitt kraftige, men kortvarige fall i verdiskapingen (en V-formet utvikling i verdiskapingen), men at koronapandemien etter alt å dømme er annerledes. Smitteverntiltakene er strengere og mer langvarige, og de fleste land i verden er rammet. Det vil forlenge nedgangskonjunkturen og forsterke de strukturelle utslagene. OECD har antydnet at forløpet vil ligne en U-kurve, hvor det er usikkert når verdiskapingen kommer opp til tidligere nivåer, se figur 4. Usikkerhet og svak tillit til den videre utviklingen kan få en sterkt dempende effekt på veksten i konsum og investeringer fremover. Svak inntjening over tid kan føre til at flere bedrifter vil gå konkurs fremover og øke risikoen for at ledigheten forblir høy. Det er altså fare for at vekstbanen for verdiskapingen kan bli liggende langvarig under den banen man så for seg før pandemien, på samme måte som etter den internasjonale finanskrisen. OECD antyder at i mange avanserte økonomier kan 4-5 års vekst i realinntekt per innbygger ha gått tapt.



Figur 4: Utvikling i verdens BNP

Kilde: OECD.

En annen nedsiderisiko for økonomien både i Norge og internasjonalt er knyttet til faren for at langvarige problemer i realøkonomien etter hvert forplanter seg til bank- og finanssektoren, med en ny finanskriser som ytterste konsekvens. Norske banker har jevnt over betryggende kapitaldekning, og har så langt klart seg godt gjennom nedgangen. Likevel er det viktig å følge med på situasjonen i bedriftene, spesielt i utsatte bransjer der gjeninnhenting er svak, og som også etter hvert vil måtte betale tilbake utsatt skatt og eventuelt miste tilgang på andre støtteordninger. Også effekten av svakere økonomisk utvikling hos våre handelspartnere er vanskelig å forutsi.

6. Vurderinger av de økonomiske tiltakene

De økonomiske mottiltakene i et makroperspektiv

Penge- og finanspolitikken ble raskt tatt i bruk da krisen traff. Styringsrenten ble satt til null, det laveste nivået noensinne, og det ble satt inn finanspolitiske virkemidler som savner historisk sidestykke. Sammen med virkningene av økonomiske stabilisatorer bidro dette til at det oljekorrigerte budsjettunderskuddet i løpet av kort tid økte fra et nivå på 241,1 mrd. kroner i saldert budsjett for 2020, til 484,5 mrd. kroner anslått i Prop. 127 S (2019-2020). Gjennom de økonomiske mottiltakene har staten avlastet bedriftene for lønnskostnader gjennom permitteringsordningen, og for deler av de faste kostnadene gjennom kompensasjonsordningen for næringslivet. I tillegg kommer lettelse i arbeidsgiveravgiften, utsatt skatt og tilgang til lån med statsgaranti. For økonomien sett under ett har de økonomiske mottiltakene vært i en størrelsesorden nær tapene i privat sektor. Det er likevel ikke nødvendigvis samsvar mellom de

som har tapt og de som har mottatt fordeler av krisetiltak. Noen bedrifter har betalt tilbake mottatte støttemidler fordi den negative effekten ikke ble langvarig.

Normalt vil ekspansiv finanspolitikk gi fare for innenlands lønns- og prispress og svakere konkurranseevne overfor utlandet. Dette gjelder særlig hvis kapasitetsutnyttelsen innenlands er høy og det er små muligheter til å hente arbeidskraft fra utlandet. Selv om mulighetene til å hente inn utenlandsk arbeidskraft skapte vanskeligheter i noen bransjer, var norsk økonomi våren 2020 preget av store ledige ressurser i arbeidsmarkedet. Den raske finanspolitiske responsen siktet mot å begrense tapene til husholdninger og bedrifter som var særlig rammet av krisen. Dette bidro i betydelig grad til å opprettholde kjøpekraft, som på kort sikt delvis resulterte i høyere sparing. Samtidig kan finanspolitikken ha bidratt positivt til aktiviteten i de næringene som ikke er mest preget av smittevernrestriksjoner. En utfordring for finanspolitikken fremover blir å trappe ned motkonjunkturpolitikken i takt med økende aktivitet i privat sektor. Dette er en krevende balanse, spesielt i en situasjon der situasjonen varierer sterkt mellom næringer. Oppdemmet konsum og store sparereserver kan i tiden fremover i seg selv gi en økonomisk stimulans.

Den norske velferdsstaten har universelle sosialforsikringsordninger ved arbeidsledighet og sykdom. Slike ordninger virker som automatiske stabilisatorer og demper utslagene av krisen for økonomien ved å begrense inntektsbortfallet for store deler av husholdningene, og dermed holde forbruket og skatteinntektene oppe. Økt offentlig pengebruk under krisen har blitt hentet fra Statens pensjonsfond utland. Alt annet likt vil det å bruke 240 mrd. kroner ekstra fra fondet enn det en så for seg før krisen, redusere beløpet en har å rutte med over statsbudsjettet hvert år i alle år fremover med tre prosent av denne merbruken, altså om lag 7 mrd. kroner. Det innebærer at noe av kostnadene for krisetiltak nå har blitt skjøvet til fremtidige generasjoner. På den annen side nyter fremtidige generasjoner også godt av at økonomien kommer raskest mulig tilbake. Dersom krisetiltakene bidrar til at nedturen blir mindre dyp og gjeninnhenting skjer raskere, vil velstands- og velferdsnivået i fremtiden bli høyere. Både produktiviteten og sysselsettingen er viktige i så måte.

Vekstevnen i økonomien vil være avhengig av kvaliteten på arbeidsstyrken, hvor godt den utnyttes og, særlig på litt sikt, av at produksjon og ressurser går til de sektorene og næringene der de kaster mest av seg. I så måte er det viktig med en økonomisk politikk som understøtter omstilling, og at midlertidige krisetiltak blir nettopp midlertidige. Omstilling krever tilvekst av nye foretak eller endringer i eksisterende foretak. Det vil avhenge av et velfungerende finansieringssystem og tilgang til markeder hjemme og ute.

Produktivitetsveksten er av avgjørende betydning for velstandsutviklingen litt frem i tid. Pandemien kan ha satt fart i bruken av digitale samhandlingsverktøy og annen teknologi, noe som kan virke positivt inn på produktivitetsveksten. Mange rapporterer om positive erfaringer med hjemmekontor og mer fleksibel organisering av arbeidet, men også om at arbeidsmåten er umulig eller ineffektiv for mange. En rekke av atferdsendringene som kan følge av at befolkningen generelt blir mer oppmerksomme på smitterisiko, kan gi lavere kapasitetsutnyttelse i bygg, kollektivtransport mv., og derigjennom hemme produktiviteten. Utvalget vil komme tilbake med en nærmere drøfting av pandemiens mulige virkninger på produktivitetsveksten.

De langsiktige vekstutsiktene vil også avhenge av hvor raskt optimismen og investeringslysten vender tilbake i næringslivet. En uventet og negativ hendelse slik som en pandemi skaper usikkerhet om mulighetene for fortjeneste og risikoen for tap, noe som legger en demper på investeringene. På kort sikt antar de fleste institusjonene at investeringene vil ligge godt under normalt nivå. Fortsatt lave lange renter vil vitne om forventninger om langvarig lav aktivitet blant markedsaktørene, noe som kan påvirke viljen til å investere for å øke kapasitet.

Prinsipper for utforming av økonomiske mottiltak fremover

Viktige mål for den økonomiske politikken er en stabil økonomisk utvikling med god utnyttelse av ressursene, samtidig som veksten er bærekraftig og velstandsveksten når frem til hele befolkningen. Utvalget gjør nedenfor noen foreløpige vurderinger av hvordan den økonomiske politikken fram mot 2025 kan utformes.

Økt sysselsetting og en god produktivitetsutvikling vil gjøre det enklere å oppnå en inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst frem mot 2025. Når arbeidstakere går ledig og produksjonsutstyr går for lav kapasitet, vil tiltak som bidrar til at disse ledige ressursene blir tatt i bruk gjøre at krisekostnadene blir lavere. Etter hvert som aktiviteten i økonomien normaliseres, vil det bli tydeligere at arbeid og kapital grunnleggende sett er knappe ressurser.

Ved bruk av visse typer av statlige tiltak kan det oppstå en motsetning mellom et ønske om raskt å ta i bruk ledige ressurser og - på den annen side - et ønske om at ressursene anvendes slik at vi får en effektiv økonomi. Effektivitetstap kan gi seg ulike utslag, f.eks. at inntektsveksten blir lavere enn nødvendig, eller at skadevirkningen på miljøet av den økonomiske aktiviteten blir større enn nødvendig. På lang sikt understøttes en effektiv økonomi av mest mulig like rammevilkår for alle næringer og bedrifter. Det muliggjør omstilling, ved at arbeidskraft og kapital går dit den kaster mest av seg. Motsatt vil særskilt støtte til bedrifter og næringer som sliter med lønnsomheten – enten i form av direkte støtte eller i form av lavere skatt – kunne føre til at arbeidskraft og kapital låses inne i ulønnsomme virksomheter. Støtten blir systembevarende i stedet for omstillingsfremmende. På kort sikt kan effektivitetshensyn i noen tilfeller likevel åpne for ikke-nøytrale støtteordninger, dersom dette bidrar til at ledige ressurser tas i bruk raskere. Samtidig kan det argumenteres for at bedriftene som ansetter og investerer bør ta innover seg alle former for fremtidig risiko i sine investeringsanalyser – også en pandemi. Det er imidlertid flere eksempler på at myndighetene, når de griper inn med tiltak som begrenser muligheten til tidligere fri næringsutøvelse, kompenserer for påfølgende tap av inntekt eller formue. Et slikt handlingsmønster kan bidra til forventninger om at staten også i fremtiden vil ta ansvar for deler av nedsiden, og redusere foretakenes aktsomhet. Faren for slike utilsiktede virkninger kan tilsa at staten bør tillegge langsiktige effektivitetshensyn mer vekt over tid ved utforming av krisetiltak, og særlig vise tilbakeholdenhet med tiltak som kan redusere foretakenes ansvar for egen risiko.

Prinsipielt kan en argumentere for at de samme effektivitetshensynene også bør gjelde husholdninger, og at også husholdninger bør ta inn over seg all relevant fremtidig risiko uten å forvente at staten tar ansvar for deler av den nedsiden som kan følge av egne valg. I motsetning til mange eiere av bedrifter har husholdninger liten evne til å diversifisere risiko, f.eks. gjennom

å spre sine arbeidstimer mellom ulike bedrifter, næringer og geografiske områder. Henriksen m.fl. (2020) argumenterer på denne bakgrunn med at myndighetene i en krisesituasjon *bør* forsikre husholdningene. Det vil dessuten være vanskelig å oppnå inkluderende økonomisk vekst uten et godt statlig sikkerhetsnett for husholdningene.

Nærmere om tiltak rettet mot foretakene

Alstadsæter m.fl. (2020) finner at den økonomiske politikken som har blitt ført etter virusutbruddet har begrenset bedriftenes tap av overskudd, gitt bedre likviditet og redusert risikoen for konkurs. Det viktigste tiltaket har vært å avlaste bedriftene for deres lønnskostnader, altså permitteringsregelverket.

Enkelte av tiltakene kan likevel ha uheldige insentivvirkninger som hemmer økonomiens evne til å frembringe omstilling og vekst over tid. Dette gjelder særlig den avviklede kompensasjonsordningen for bedrifter med stort omsetningsfall og de svært gunstige permitteringsreglene. De midlertidige permitteringsreglene gir svake insentiver til å skjerme ansatte fra permittering, og fører til at foretakene kan skyve kostnadene ved oppsigelser frem i tid, også i de tilfellene hvor det er liten sannsynlighet for at de ansatte kan tas tilbake i jobb.¹⁴ Som en motvekt til dette ble det innført en lønns subsidieordning for bedrifter som tar tilbake permitterte ansatte, med visse avgrensninger.

Flere av støtteordningene er eller har vært forholdsvis bredt innrettet og ikke i så stor grad rettet mot enkelt næringer. En bred innretning som ikke favoriserer enkelt næringer eller enkelt bedrifter kan bidra til en sunn økonomisk omstilling og utvikling. Ordningene som er rettet mot å bevare produksjonskapasiteten i bedriftene kan ha vært hensiktsmessige i krisens første fase, men slike særordninger kan bidra til uønskede konkurransevriddinger og svakere ressursutnyttelse, særlig i en fase hvor økonomien er preget av omstillingsbasert vekst. Når restriksjonene for aktivitet er trappet ned og økonomien er i vekst, bør slike støtteordninger rettet mot bedriftene derfor trekkes tilbake. Arbeidsgiverperioden i permitteringsordningen ble økt til ti dager fra september. Tilskuddsordningen for foretak med stort omsetningsfall er avviklet fra 1. september.

I tiltakspakkene i forbindelse med virusutbruddet har det også blitt gjennomført flere skattetiltak som ikke er i tråd med prinsippene for et effektivt skattesystem. Disse endringene bør være midlertidige. Skattesystemet hindrer ikke at husholdninger og bedrifter kan bygge opp buffere også mot brå markedsendringer.

Nærmere om tiltak rettet mot husholdninger

Inntektssikringsordningene utgjør en viktig forsikring for norske husholdninger. Inntektssikringsordningene ble tidlig i krisen midlertidig utvidet, blant annet med det resultat at flere lavtlønte kvalifiserte til dagpenger, og at flere beholdt en større andel av inntekten sin ved jobbtap eller permitteringer. Utbetalinger av trygder og stønader demper de sosiale

¹⁴ Se Holden-ekspertgruppens rapport (2020)

konsekvensene av krisen og bidrar til omfordeling mellom grupper. Gode inntektssikringsordninger kan også bidra til risikovilje og omstillingsevne ved at de tilbyr et sikkerhetsnett som i utgangspunktet gjelder alle. Det er grunn til å tro at våre generøse trygdeordninger har dempet utslagene av krisen i betydelig grad. I tillegg kan gode rettigheter ved sykdom ha bidratt til at folk i større grad har holdt seg hjemme når de har blitt syke, og dermed gjort selve virusbekjempelsen enklere. Endringer i dagpengereguleringen som gjør det mulig å kombinere dagpenger med utdanning, kan ha bidratt til å holde ledigheten på et lavere nivå enn den ellers ville ha vært.

Inntektssikringsordninger reduserer inntektsbortfallet for husholdninger som mister arbeidsinntekt. Inntektssikringsordninger som trer inn ved arbeidsledighet, sykdom eller lignende vil imidlertid også redusere inntektsøkningen i husholdninger som øker arbeidsinntektene eller går fra trygd til arbeid. Målet om inntektssikring og målet om gode arbeidsinsentiver er således i konflikt. Konsekvensene for arbeidsinsentivene av utvidet inntektssikring må imidlertid anses å være små i en situasjon med mye ledig kapasitet og historisk høy arbeidsledighet. Foreløpig er det ikke signalisert når og om utvidelsen av ordningene for inntektssikring skal oppheves.

Det er også grunn til å vurdere ordningene for selvstendig næringsdrivende og frilansere. Selvstendig næringsdrivende har innrettet sin arbeidssituasjon med mer risiko enn ansatte, og betaler også mindre inn i samlet skatt og trygde/arbeidsgiveravgifter. Av den grunn har de hatt lavere dekning i enkelte av folketrygdens ytelser.

Boks 6.1 Offentlige anskaffelser

Formålet med reglene om offentlige anskaffelser er å fremme effektiv ressursbruk og gi allmennheten tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. I hovedsak innebærer det å sørge for at det offentlige får best mulig behovsdekning til lavest mulig kostnad. I anskaffelsesregelverket stilles det også krav til ivaretagelse av klima- og miljø, internasjonale menneskerettigheter, lærlinger og bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

Å gjennomføre gode anskaffelser er krevende. Selv om det kan være gode grunner til å ta samfunnshensyn i en anskaffelse, kan det vanskelig kreves at landets over 3 000 offentlige oppdragsgivere skal ivareta og fange opp mange formål med innkjøpene sine. Det vil også kunne svekke anskaffelsesregelverkets formål om effektiv ressursbruk. For at offentlige oppdragsgivere skal kunne gjøre gode anskaffelser, er det derfor både viktig at hensynene er få og tydelig prioritert, og at innkjøperne har ressurser og kompetanse til å foreta de nødvendige avveiningene og at disse i størst mulig grad er objektive og etterprøvbare. Allerede i dag oppleves mange offentlige anskaffelsesrutiner som komplekse for dem som søker å levere varer og tjenester.

Offentlige anskaffelser skal i henhold til lov om offentlige anskaffelser § 4 gjennomføres i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. Dette er likt for alle land i EU/EØS. Konkurranse er det grunnleggende virkemiddelet for å nå målet om effektiv ressursbruk. I kravet til likebehandling ligger det blant annet at leverandørene ikke kan diskrimineres på bakgrunn av nasjonalitet. Det vil i utgangspunktet si at utenlandske bedrifter skal ha like muligheter til å konkurrere om

offentlige oppdrag som norske, på samme måte som norske bedrifter får muligheter til å konkurrere om oppdrag i andre land. Dette vil fungere godt dersom næringsstrukturen i en bransje er om lag lik i Norge og de andre landene. I Meld. St. 22 (2018-2019) *Smartere innkjøp* trekkes det frem at offentlige innkjøp er et viktig virkemiddel både for å sikre at offentlige midler brukes riktig, og for å bidra til innovasjon og effektivisering i norsk næringsliv, slik at det kan bli mer omstillings- og konkurransedyktig.

Under koronapandemien har tilbakemeldingen fra næringslivet vært at det først og fremst har vært viktig at innkjøpene i offentlig sektor ikke stopper opp, men at det går mest mulig som normalt. Vi har ingen sikker kunnskap om hvordan pandemien har påvirket utlysningen av offentlige kontrakter, men tall fra kunngjøringsportalen Doffin tyder på at oppdragsmengden som ble utlyst i de første månedene etter nedstengningen var noe lavere enn i fjor. Redusert behov for kapasitetsøkende investeringer i offentlig regi kan være en årsak til at oppdragsmengden falt. Oppdragsmengden synes å ha tatt seg opp igjen etter det første, innledende fallet.

8. Noen utfordringer fremover

En politikk for å komme ut av krisen og tilbake til full kapasitetsutnyttelse må ta hensyn til noen utfordrende utviklingstrekk som gjorde seg gjeldende før sykdomsutbruddet. Disse mer langsiktige trendene vil være en del også av den nye «normalen», og noen kan fremstå som mer utfordrende som følge av pandemien. Eksempler på noen underliggende utviklingstrekk og utfordringer er:

- Produktivitetsutfordringene og det negative omslaget i økonomisk vekst rundt den internasjonale finanskrisen
- aldringen av befolkningen
- oljevirkosomhetens avtakende betydning i økonomien
- økende gjeld
- tendenser til økende ulikhet
- tiltakende bruk av digital teknologi og automatisering
- endringer i økonomisk samkvem mellom land
- klimaproblemet.

Avtakende inntektsvekst etter 2007

Det skjedde et trendbrudd i veksten i norsk økonomi rundt den internasjonale finanskrisen. I tolvårsperioden frem mot finanskrisen var veksten i verdiskapingen per innbygger 3 pst. i gjennomsnitt per år. I tolvårsperioden fra og med finanskrisen 2008 frem til og med 2019 var det tilsvarende tallet 0,7 pst. Omslaget skyldes først og fremst et skifte nedover i produktivitetsveksten. Denne endringen er ikke særnorsk. Vi ser et lignende omslag i produktivitetsutviklingen i Storbritannia, Sverige og Finland. Også i de fleste andre gamle industrilandene ser vi 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. Utviklingen i andelen av befolkningen i

yrkesaktiv alder som er sysselsatt trakk veksten i verdiskapingen per innbygger forsiktig opp gjennom den første 12 års-perioden og forsiktig ned gjennom den andre, men ble i noen grad motvirket av endringer i gjennomsnittlig arbeidstid. I den første tolvårsperioden ble norsk økonomi også hjulpet av en gunstig utvikling i bytteforholdet overfor utlandet.

Koronapandemien vil gi klar nedgang i verdiskapingen per innbygger i inneværende år, og det skal mye til at dette fullt ut oppveies av høyere vekst neste år. I så fall vil norsk økonomi i 2022 ha ytterligere to år bak seg med gjennomsnittlig vekst i verdiskapingen per innbygger på (godt under) 0,7 pst per år. Dette understreker behovet for en økonomisk politikk som samlet sett både bidrar til høyere produktivitet og oppgang i sysselsettingen.

Aldring av befolkningen

En slik politikk må også ta høyde for utfordringen fra en gradvis aldring av befolkningen. Som i Japan og en rekke andre europeiske land øker nå andelen eldre relativt til antall personer i yrkesaktive årsklasser i Norge. Utviklingen bidrar isolert sett til lavere yrkesaktivitet og til at utgiftene på offentlige budsjetter vil vokse raskere enn inntektene over tid.

Aldringen som et trendmessig utviklingstrekk påvirkes i liten grad av pandemien. Tiltakene for å begrense pandemiens skadevirkninger innebærer imidlertid at budsjettene blir enda trangere fremover enn lagt til grunn før utbruddet. Det gjør at kostnadene ved aldringen kan bli vanskeligere å bære. Samtidig ser det ut til at veien ut av pandemien og inn i ny vekst ytterligere vil øke betydningen av innovasjon og omstillingsevne. Dette er erfaringsmessig forhold som i større grad understøttes av en ung enn av en gammel befolkning. Det er også grunn til å frykte en ekstra, varig utstøting av en del eldre arbeidstakere dersom ledigheten holder seg høy over tid. Situasjonen vil bli lettere hvis en befolkning som tross alt er mer arbeidsfør i høy alder enn tidligere årskull, også kan stå lenger i arbeid.

Oljevirkksomheten

Norges produksjon av olje og gass passerte trolig toppen i 2004. Ny vekst siden 2013 kan bringe produksjonen nesten tilbake til gamle høyder noen få år frem i tid, men bare i noen år. Deretter forventes igjen nedgang i produksjonen og dermed i statens løpende innbetalinger fra petroleumsvirkksomheten. Statens pensjonsfond utland (SPU) og handlingsregelen innebærer at denne nedgangen i kontantstrøm ikke gir noe tilsvarende utslag i statens utgifter til overføringer og kjøp av varer og tjenester. Det skyldes at det er avkastningen av fondet (og ikke kontantstrømmen) som sammen med skatter og avgifter fra fastlandsøkonomien utgjør brorparten av den løpende finansieringen av utgiftene. Nedgangen i kontantstrøm innebærer likevel at handlingsrommet i budsjettene vil øke langt mindre enn vi har blitt vant til.

Etter hvert vil redusert aktivitet i petroleumssektoren føre til at etterspørselen etter varer og tjenester fra leverandørnæringene avtar. Arbeidskraft og realkapital i disse næringene må dermed gradvis finne sysselsetting i alternativ produksjon. Samtidig vil det være behov for økt aktivitet i annen eksportrettet eller importkonkurrerende virksomhet. Pandemien endrer lite på dette bildet, utover at støttetiltakene overfor oljevirkksomheten kan ha bidratt til at omstillingen skyves noe ut i tid. Det kan gi en viss drahjelp til den økonomiske aktiviteten de nærmeste årene, men innebærer også at omstillingene må gå raskere når de kommer. Petroleumsvirkksomheten har vært eksportrettet, med høy lønnsomhet, høy skatteevne og høy lønnsbærende evne. Det er vanskelig å se næringer med like stort verdiskapingspotensial.

Økende gjeld

Gjennom de siste 20 årene har norske husholdninger som gruppe doblet sin gjeld som andel av disponibel inntekt. Det kan se ut til at gjeldsandelen har økt ytterligere gjennom inneværende år, understøttet av historisk lav rente og kanskje av midlertidige lettelser i utlånsforskriften. Husholdningssektoren sett under ett er mer sårbar overfor økninger i rentenivået eller bortfall av inntekt nå, enn før koronakrisen.

Etter den internasjonale finanskrisen har husholdningene i en del andre gamle industriland bygget ned gjeld. I flere av disse landene har samtidig gjelden til offentlig forvaltning økt betydelig, ikke minst som følge av den økonomiske politikken som ble ført for å møte finanskrisen. Nå ser vi på nytt en kraftig oppbygging av statsgjeld i mange land. Pengepolitikken har bidratt til at noe av opplåningen ender opp på de enkelte sentralbankers balanse. Motstykket er økt pengemengde, som forbigående kan gi opphav til høyere prisvekst litt frem i tid. Høyere statlig gjelds nivå kan også svekke evnen til å møte nye uventede hendelser som har negativ virkning på økonomien. Det kan forsinke gjeninnhenting i den økonomiske aktiviteten når pandemien er over, en utvikling som også vil være negativ for vår egen økonomi.

Mindre jevn inntektsfordeling

Sett i et internasjonalt perspektiv er ulikheten i inntekt relativt lav i Norge, men også hos oss er inntekt etter skatt noe mindre jevnt fordelt enn for 30-35 år siden. På kort sikt vil pandemien trolig bidra til mer ulik fordeling av inntekt mellom lønsmottakere¹⁵, mellom eiere i ulike deler av økonomien og mellom de som eier egen bolig og de som ikke gjør det. Hvordan fordelingen mellom eiere og lønsmottakere samlet sett vil påvirkes er mer usikkert, og så langt er det ikke så mye en kan lese ut av den makroøkonomiske statistikken.¹⁶

Internasjonalt trekkes blant annet teknologisk endring, endring i det økonomiske samkvemmet mellom land, endringer i lønnsdannelsen og redusert konkurranse i produktmarkedene frem som forklaringer på tendensene til en mindre jevn inntektsfordeling. Noen av disse forholdene kan få økt betydning i Norge de nærmeste årene, herunder fortsatt innføring av digital teknologi. Her kan erfaringene fra pandemien komme til å spille en rolle.

Mer bruk av digital teknologi gjennom hjemmearbeid

Digital teknologi har vunnet betydelig innpass i norsk produksjonsliv, og utviklingen kan skyte ytterligere fart nå. En respons på pandemien var økt bruk av hjemmearbeid eller fjernarbeid. Flere bedrifter har erfart at en viss grad av fjernarbeid er mulig og til dels ønskelig, og har økt sine kunnskaper om hvordan fjernarbeid kan organiseres og ledes. Denne erfaringsbasen vil trolig utvides gjennom det videre forløpet av pandemien. Samtidig kan et varierende omfang av smitteverntiltak knyttet til reising og avstandskrav på arbeidsplasser opprettholde et økt behov for fjernarbeid en tid fremover.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 analyse av europeiske land viser at i Finland, Tyskland, Danmark, Frankrike, Sverige og Nederland, arbeider mellom 35 og 45 pst. av befolkningen med oppgaver der hjemmearbeid er mulig.¹⁷ Det er rimelig å legge til grunn at Norge ikke skiller seg mye fra disse landene, og at omfanget av fjernarbeid vil øke fremover, sammenlignet med nivået før pandemien. Avhengig av omfanget vil behovet for kontorlokaler og transportkapasitet for å ta unna topper morgen og ettermiddag kunne bli redusert. Reduserte fordeler ved å bo nær arbeidsplassen og økt behov for hjemmekontor kan gradvis endre bosettingsstrukturen rundt de store byene. Økt innslag av fjernarbeid kan også påvirke arbeidsdelingen på de enkelte arbeidsplasser, lederrollen og hva slags kompetanse som etterspørres fremover.

Automatisering og kunstig intelligens

Et annet utviklingstrekk med grunnlag i digital teknologi er utviklingen av maskiner, utstyr og dataprogrammer som erstatter mennesker i ulike typer arbeidsoppgaver.¹⁸ Eksempler kan være ytterligere automatisering av vareproduksjon, støttesystemer som innebærer at få personer med høy kompetanse kan erstatte mange med rutinepregede oppgaver eller programmer som kan utføre også deler av de arbeidsoppgavene som høyt utdannet arbeidskraft har spesialisert seg på. Maskinlæring med utgangspunkt i store datasett og andre former for kunstig intelligens bidrar nå til raske forbedringer av dataprogrammer med automatiseringspotensial, og det blir kostnadmessig gunstigere å automatisere eller delautomatisere flere prosesser. Flere forskere argumenterer for at vi må være forberedt på at automatisering kan skyte ytterligere fart i kjølvannet av pandemien.¹⁹ Dette kan, i det minste i en periode, øke utfordringene med lav sysselsetting og høy ledighet, og gi seg utslag i en skjevare inntektsfordeling.²⁰

Endringer i det internasjonale økonomiske samkvemmet

Tettere integrering av tidligere østblokkland, Kina og andre fremvoksende økonomier i verdensøkonomien, økte tidlig på 2000-tallet det effektive tilbudet av arbeidskraft med svært mange personer som var villige til å arbeide med et mye lavere lønnsnivå enn det som var vanlig i de gamle industrilandene. Produsenter i disse landene kunne gjøre seg bruk av dette 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, kunne komme godt ut av denne endrede arbeidsdelingen.

Flytting av arbeidskraft ble synlig, for eksempel fra nye til gamle medlemsland i EU/EØS-området, men også mer langveisfra, for eksempel som sesongarbeidskraft i norsk landbruk. Pandemien illustrerer en risiko ved denne formen for utnyttelse av lønnsforskjeller, i form av brudd i migrasjonsstrømmene. Det er også sosiale utfordringer knyttet til slik organisering av arbeidslivet.

Et eksempel på det andre forholdet er mer integrerte internasjonale verdikjeder. Disse kjedene kjennetegnes av at produksjonsprosesser splittes opp mellom land, med sikte på å utnytte kostnadsforskjeller og andre komparative fortrinn. Dette ble understøttet av digitale

¹⁷ <https://voxeu.org/article/potential-teleworking-europe-and-risk-new-digital-divide>

¹⁸ Se for eksempel Richard Baldwin (note 2) eller Carl Benedikt Frey *The Technology trap*, Princeton University Press 2019

¹⁹ Se for eksempel <https://voxeu.org/article/automation-channel-pandemic-induced-uncertainty> eller <https://voxeu.org/article/covid-19-and-macroeconomic-effects-automation>

²⁰ Se for eksempel Prettnner K., og D.E.Bloom *Automation and its macroeconomic consequences*, Academic Press, Elsevier 2020.

informasjonssystemer som både ga bedre kontroll innenfor kjedene, og mulighet til å redusere kostnader ved å holde små lagre.

Det har lenge vært klart at internasjonale verdikjeder kan være sårbare for naturkatastrofer og andre forstyrrelser. Samtidig har en sett mange eksempler på at slike sammenkoblede produksjonsprosesser kan komme nokså raskt på bena igjen etter avbrudd. Sammenkoblingen mellom land i de internasjonale verdikjedene gir også grunnlag for verdifull læring og kunnskapsspredning som over tid kan øke evnene til å håndtere avbrudd. Koronapandemien har gitt et nytt eksempel på hva slags hendelser som kan gi avbrudd. Samtidig illustrerer de siste månedenes oppskalering av produksjon av tester og smittevernutstyr mv. 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. Forskjeller i nasjonal lovgivning mellom land kan påvirke hvordan bedriftene vurderer risikoen ved sine etablerte verdikjeder fremover.

Utviklingen innen IKT 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, eller utnytte egne konkurransefortrinn i markeder 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 tjenestesektorer²¹ Erfaringene fra pandemien kan i noen grad bremse denne utviklingen, i form av eksempler på at også leveranser av programmeringstjenester mv fra lavkostland kan være sårbare for nedstenginger. Samlet sett er det likevel en fare for at økt handel med tjenester i en periode kan forsterke Norges sysselsettingsmessige utfordringer i kjølvannet av pandemien. Dette gjelder særlig dersom Norge ikke greier å fostre virksomheter som kan dra fordel av de mulighetene IKT-utviklingen gir, gjennom økt omsetning innenlands og/eller globalt. Den økonomiske utviklingen har vist at enkelte vellykkede selskap i denne sektoren har oppnådd særlig rask og sterk økonomisk vekst.

Klimautfordringen

Klimaendringene er en global utfordring som krever omfattende handling i alle land. For å stanse menneskeskapt oppvarming må verdens nettutslipp av klimagasser bringes ned mot null. Skal den globale temperaturstigningen begrenses til ned mot 1,5 grader, må det være balanse mellom utslipp og opptak av klimagasser (klimanøytralitet) innen midten av dette århundret. Verden har litt, men ikke mye mer, tid på seg for å nå et 2-gradersmål. EU er, som Norge, i ferd med å skjerpe sine klimamål, og arbeidet for å nå målene vil i noen grad endre sammensetningen av etterspørsel hos Norges viktigste handelspartner, se omtale av EUs vekststrategi, A European green deal, og oppdaterte klimamål i boks 8.1.

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

²¹ Se for eksempel Richard Baldwin The Globotics Upheaval, Weidenfeld&Nicholson 2019,

Samtidig er det fra flere hold kommet forslag om at tiltak for å opprettholde økonomisk aktivitet i etterkant av pandemien (også) bør bidra til å redusere utslipp av klimagasser over tid. For eksempel skal minst 30 pst. av midlene innenfor EUs gjenreisingspakke og langtidsbudsjett brukes på klimatiltak.

Boks 8.1. EUs nye vekststrategi og oppdaterte klimamål

I desember 2019 la EU frem sin nye, grønne vekststrategi under navnet European Green Deal. Vekststrategien har bl.a. som mål å omstille EU til et rettferdig og velstående samfunn med effektiv ressursbruk, og der det senest i 2050 ikke er nettoutslipp av klimagasser til atmosfæren.

I dokumentet anslår EU-kommisjonen at dagens politikk vil redusere utslippene av klimagasser med 60 pst. frem til 2050. Ytterligere tiltak er derfor nødvendig for å nå målet om klimanøytralitet. I vekststrategien varsler Kommisjonen at den frem mot sommeren 2021 vil gå igjennom alle klimarelevante politikkinstrumenter, herunder en mulig utvidelse av EUs kvotehandelssystem, EU-ETS. 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 1990.²²

Utslipp fra maritim sektor, veitransport og bygninger er kandidater for innlemming i kvotesystemet. Slike innlemminger vil ifølge Kommisjonen bidra til en effektiv prising av CO₂-utslipp gjennom hele EU-økonomien. I dokumentet om strammere klimamål skriver Kommisjonen bl.a. 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. Kommisjonen understreker at prisen på transport må reflektere de klima- og naturskadene som følger med, og at subsidiering av fossile brennstoff må fases ut. Den peker videre på at reguleringene på energiområdet bør fremme nyskapende teknologier og infrastruktur som smarte nett, avkarbonisert naturgass, hydrogen og hydrogennettverk, karbonfangst og lagring, energilagring (herunder batterier) og havvind. Kommisjonen legger stor vekt på å støtte arbeidet med å bringe karbonutslippene fra produksjonen av stål kraftig ned.

For å styrke internasjonal klimahandling vil Kommisjonen være med på å utvikle globale karbonmarkeder. Avhengig av utviklingen utenfor EU kan det også bli aktuelt å foreslå en mekanisme som sørger for at prisen på import til det indre markedet gjenspeiler utslippene ved produksjonen av produktene. En slik mekanisme vil redusere faren for såkalt karbonlekkasje, dvs. at karbonintensiv produksjon flyttes ut av EU og/eller at EU-produkter erstattes av mer karbonintensiv import.

Kommisjonen anslår at den nødvendige omstillingen for å nå de nåværende 2030-målene vil kreve nye årlige investeringer tilsvarende 260 mrd. euro (1,5 pst av BNP-nivået i 2018). En betydelig del av midlene gjelder oppgradering av bygninger. Den foreslåtte innskjerpingen av 2030-målet anslås å løfte investeringsbehovet til 350 mrd. euro i gjennomsnitt per år. For å bidra til de nødvendige investeringene, og med sikte på også å utløse private investeringer, har Kommisjonen foreslått at 25 prosent av EU-budsjettet skal gå til klimatiltak. Med et budsjett

²² COM (2020) 562

på 1100 mrd. euro for perioden 2021 til 2027, samt 750 mrd. euro øremerket arbeidet med gjenreising etter koronakrisen tilsvarer dette 460 mrd. kroner, eller om lag 18 pst av det anslåtte investeringsbehovet for å nå gjeldende klimamål for 2030. Størstedelen av investeringene (mer enn 80 prosent) må derfor finansieres av medlemslandene eller private investorer.

Dersom EU lykkes med sine klimamål vil energiforsyning, bygningsmasse, transport og landbruk endre seg kraftig fremover. Norge er knyttet tett opp mot EUs klimapolitikk gjennom det indre markedet, deltakelse i kvotesystemet og felles oppfylling av klimamål for 2030. Norsk næringsliv vil dermed grovt sett operere under rammebetingelser som tilsvarer de som gjelder for næringslivet hos vår viktigste handelspartner. Noen områder skiller seg likevel ut:

1. Norge har allerede en stor andel fornybar energi i sin samlede kraftforsyning.
2. Forbruket av to av Norges viktigste eksportvarer, olje og naturgass, vil gradvis måtte falle dersom verden skal lykkes med å nå klimamålene fra Paris-avtalen. I forslaget om innskjerping av klimamålene anslår Kommisjonen at EUs forbruk av olje må ned med 30 pst. frem til 2030 for å nå målene, mens deres forbruk av gass må reduseres med 25 pst. Lavere forbruk av olje og gass i EU og andre steder har også følger for leveransene til petroleumsvirksomheten fra norsk industri, en del av næringslivet som også på noen andre områder er tett knyttet til utslippintensiv virksomhet (eksempelvis metaller).
3. Frem mot 2030 må Norge ta en større andel av sine klimakutt innenfor transport enn det EU-landene må.

EUs vekststrategi og en innskjerping av klimamålene krever som nevnt økte investeringer tilsvarende 1,5 til 2 pst. av samlet verdiskaping i EU. I en situasjon med ledig kapasitet vil økte offentlige investeringer øke samlet etterspørsel. Ved full kapasitetsutnyttelse vil økte offentlige investeringer fortrenge annen etterspørsel. Uansett vil endringer i etterspørselens sammensetning gi nye muligheter for bedrifter som kan levere innen fornybar energi, fornybar transport, styringssystemer og oppgradering av bygninger mv. Dette gjelder også norske bedrifter. Norske bedrifter vil selvsagt møte konkurranse fra tilsvarende leverandører både i og utenfor EU, slik de i dag gjør ved eksport til EU på andre områder.

9. Utvalgets videre arbeid

Virusutbruddet har ført til omfattende endringer i næringsliv, arbeidsliv, privatliv og i relasjoner mellom land. Disse endringene stiller myndigheter, bedrifter og privatpersoner overfor et dilemma. Dersom samfunnet kan vende raskt tilbake slik det var før krisen, kan det være u hensiktsmessig å legge til rette for større omstillinger som følge av krisen. Dersom den nye normalen derimot skiller seg vesentlig fra den normalen vi har vært vant til, vil tidlig omstilling være å foretrekke.

Hvordan den nye normalen vil se ut, avhenger både av forhold myndighetene kan påvirke og av forhold myndighetene har liten innflytelse over. Myndighetene kan for eksempel i liten grad påvirke etterspørselen fra utlandet eller utsiktene til at det utvikles en vellykket vaksine. Myndighetene kan imidlertid påvirke samlet etterspørsel innenlands, og legge til rette for

omstillinger. Valgene som tas mens det er ledige ressurser under krisen, vil i stor grad påvirke kriseforløpet i norsk økonomi, men også den videre utviklingen når krisen er over. Tiltak som iverksettes under krisen, bør derfor være egnet både til å avhjelpe presserende behov under krisen og være fornuftige sett opp mot utfordringene Norge møter i et lengre perspektiv, se kapittel 8.

Vi kan skille håndteringen av virusutbruddet inn i ulike politikkfaser. I den første akutte fasen ble oppmerksomheten særlig rettet mot å redusere spredningen av viruset. Aktivitetsnivået i økonomien og særlig produksjonen av varer og tjenester ble brått redusert kraftig. De mest berørte næringene måtte stenge helt ned, og i flere næringer gjorde smitteverntiltakene produksjonen av varer og tjenester mer krevende. Stengte skoler og transportmuligheter krevde brå endringer i samfunns- og arbeidsliv. Andre næringer har opplevd et kraftig fall i etterspørselen. I denne fasen var det nødvendig å kompensere for uventet bortfall av inntekt og forebygge rask nedbygging av kapasiteten i næringer som var direkte berørt av nedstengnings-tiltakene. Når smitteverntiltakene lempes på eller oppheves, kommer vi i en mellomfase, der aktiviteten etter hvert tar seg opp. Situasjonen kan da ligne mer på en vanlig lavkonjunktur. I denne fasen kan det være hensiktsmessig å gradvis legge vekt på andre hensyn enn de som lå til grunn for tiltakene i krisens akutte fase.

Fasene kan veksle over tid. Med tilbakevendende smitte og nedstengning kan det igjen være behov for tiltak som motvirker rask nedbygging av kapasitet i særlig berørte næringer. Målet må likevel være å lære mest mulig av erfaringene med tiltakene slik at målsettingen med tiltakene oppnås med lavest mulig ulempe både på kort og lang sikt. I en fase med mange ledige ressurser kan økte statlige investeringer være gunstig, både fordi de direkte bidrar til økt aktivitet og fordi ringvirkningene kan være store. Særlig økte statlige investeringer i utdanning og i infrastruktur som kan økte produktiviteten og bidra til strukturelle skift, kan være gunstig. Utvalget vil i sitt framtidige arbeide særlig vurdere hvilke tiltak som bør iverksettes i den mellomfasen vi nå går inn i, og som vil være avgjørende for hvordan vi kommer oss over i den nye normalen.

Krisehåndtering og vellykket økonomisk politikk dreier seg ikke bare om å gjøre de rette tingene, men også om å unngå å gjøre de gale. Vi må f.eks. unngå å gjøre tiltak nå som skader våre muligheter til vekst senere. De tiltakene og investeringene som iverksettes i offentlig regi bør støtte opp under målet om effektiv ressursutnyttelse og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det kan tilsi at offentlige myndigheter i noen tilfeller må revurdere eller avvente tiltak og investeringer som kan bli mindre lønnsomme i den nye økonomien. Samtidig kan andre tiltak og investeringer nå være mer samfunnsøkonomisk lønnsomme eller politisk akseptable enn tidligere. Store offentlige midler har vært bundet i kapital som kan erstattes av annen kapital, eller i tradisjonell infrastruktur. Hvis noe av dette kan frigjøres, gir det stort handlingsrom for å bidra til risikoavlastning eller bygging av risikobærende evne i mer fremtidsrettede løsninger andre steder.

Utvalget har i de foregående kapitlene gitt noen refleksjoner med utgangspunkt i foreliggende statistikk, forskningslitteratur og kriseerfaring. Gjennomgangen av vår egen kriseerfaring viser at den økonomiske politikken i krisetider bør ha både et kortsiktig og et langsiktig perspektiv hvor behovet for omstilling vurderes og vektlegges. Utover høsten vil det komme ny informasjon og

rapporter som kan bidra til å belyse effekter og virkninger av iverksatte tiltak. Utvalget vil også invitere til møte med utvalgte fagpersoner og interesseorganisasjoner, slik at utvalget har et bredest mulig grunnlag for analyser og anbefalinger om tiltak og hva en bør legge vekt på når disse utformes. Utvalget vil også trekke på kompetanse fra Finansdepartementets referansegruppe som blant annet består av medlemmer fra de største arbeidslivsorganisasjonene.

Utvalget har med utgangspunkt i mandatet identifisert områder hvor det mener det er nødvendig med en vellykket politikk de nærmeste årene for at Norge skal ha et godt utgangspunkt for videre bærekraftig vekst fra 2025. Utvalget mener det er behov for omstilling og nytenkning i arbeidsmarkedet, i internasjonal handel og samarbeid og i offentlig og privat virksomhet. I teksten nedenfor skisserer utvalget hvordan det vil arbeide videre med disse problemstillingene. Utvalget vil jobbe videre med forslag til økonomiske tiltak i den neste fasen av arbeidet.

Arbeidsmarkedet

Koronaviruset og smitteverntiltak i Norge og utlandet har trukket ned sysselsettingen i norsk økonomi. Utslagene i arbeidsmarkedet har vært dramatiske, og utviklingen framover er usikker. Erfaringer fra tidligere kriser tyder på at sysselsettingen kan falle raskt, men at det tar lang tid å komme tilbake til full sysselsetting.

Utvidet permitteringsadgang og bedre kompensasjonsnivåer for permitterte kan bidra til å redusere friksjoner i arbeidsmarkedet dersom økonomien raskt vender tilbake langs vante strukturer. Ekspertgruppen, ledet av Steinar Holden, som vurderte norske myndigheters smitteverntiltak, påpekte at tiltakene trolig har bidratt til at noen bedrifter har permittert raskere og i større omfang enn de ville gjort dersom kostnadene ved permittering var større. Et generøst permitteringsregelverk kan også føre til at permitterte i mindre grad søker nye jobber. Det kan igjen føre til at noen av dem som har mistet jobben, faller varig ut av arbeidsmarkedet.

I tidligere kriser har vi sett at omstillingen til nye jobber ofte går bra. Store brutto arbeidsstrømmer gjør det mulig for mange arbeidstakere å finne nye jobber i andre bedrifter og næringer, men mange forlater også arbeidsstyrken. Noen av disse blir gående på permanente inntektssikringsordninger som uføretrygd og tidligpensjon. En sentral utfordring er å bidra til andelen som faller varig ut av arbeidsmarkedet blir lav. Unge som skal etablere seg i et svakt arbeidsmarked vil kunne få lavere inntekt i flere år fremover, sammenlignet med unge som starter sin karriere i et godt arbeidsmarked.

Utvalget vil se på hva staten bør gjøre for å legge til rette for et mer velfungerende arbeidsmarked. En sentral utfordring er at færrest mulig i yrkesaktiv alder skal falle ut av arbeidsstyrken og over på trygd. For å legge til rette for at sysselsettingen tar seg videre opp bør velferdsordningene støtte opp om arbeidslinjen og nødvendig omstilling. Det må være gode insentiver for å tilby arbeidskraft og å ansette. Utdanningssystemet må legge til rette for at arbeidstakere kan omstille seg og erverve ny kunnskap slik at de kan tilpasse seg et endret arbeidsmarked. Andelen med høyere utdanning i Norge ligger over gjennomsnittet i OECD. Produktivitetskommisjonen har likevel trukket frem at utdanningssystemet i for liten grad legger opp til å frembringe riktig kompetanse.

Kompetansebehovene fremover vil påvirkes av en avtagende petroleumssektor, demografiske endringer, digitalisering og nye innovasjoner. Det vil kunne stille andre og høyere krav til kompetanse. Utdanningssystemet må gjøre elever og studenter bedre rustet for fremtidens arbeidsmarked. Samtidig skjer mye av læringen i voksen alder i arbeidslivet. Mange unge har mistet jobben eller har blitt permittert under virusutbruddet, og inngangen til arbeidsmarkedet har blitt mer krevende for nyutdannede. Høy arbeidsledighet og lavt aktivitetsnivå i næringslivet kan også føre til at redusert tilbud av lærlingeplasser. Hvis unge og nyutdannede blir stående langvarig uten jobb, vil det over tid kunne føre til at kompetansen forvitres. OECD understreker også i rapporten *Employment Outlook 2020* at landene må handle raskt for å hjelpe unge opprettholde tilknytningen til arbeidsmarkedet og utdanningssystemet. Utvalget vil se nærmere på hvordan en kan legge til rette for at unge kommer raskt tilbake i jobb.

Næringsliv

Den lave lønnsomheten, oppsigelsene og permitteringene og den generelt lave investeringsaktiviteten skyldes i stor grad etterspørselsnedgang og smitteverntiltak som bidrar til lavere kapasitet og høyere kostnader ved å frembringe enkelte tjenester. Utslagene forsterkes av at usikkerhet og risiko bidrar til høyere avkastningskrav på nye investeringer. Samtidig opplever enkelte bedrifter stigende etterspørsel, skift av omsetningskanaler og nye markedsmuligheter. Hvis bedriftene har svak egenkapital, eller liten kapitaltilgang gjennom eierne, står de dårligere rustet både til å møte motgang og utnytte medgang.

Omstilling er nødvendig i møte med nye økonomiske tider. De omfattende og langvarige selektive støttetiltakene i utsatt industri i lys av oljekrisen på 1970-tallet ga store ubalanser i offentlig økonomi. En næringspolitikk med generelle og stabile rammebetingelser bygger opp under økonomiens vekst- og omstillingsevne. Gode generelle rammevilkår for næringslivet legger til rette for innovasjon og konkurranse. Konkurranse gir insentiver til å være nyskapende, effektivisere og ta i bruk ny teknologi. Utbredte subsidier og særordninger for enkelt næringer og -bedrifter kan derimot ende opp med å bremse lønnsomme omstillinger og dermed den økonomiske veksten. Midlertidige tiltak som skal bistå næringer med særlige utfordringer akkurat nå må ikke konverteres til varig omstillingsvern. Styrket konkurransekraft for norsk næringsliv fordrer at bedrifter kontinuerlig innoverer, omstiller og fornyer. Gjennom kreativ destruksjon blir etablerte virksomheter utkonkurrert og nye vekstbedrifter skapt. En nødvendig betingelse for fornyelse og effektivisering i en kunnskapsbasert økonomi er et innovasjonssystem som sikrer kvalitet i utdanning, forskning og kommersialisering. I tillegg er et velfungerende samspill mellom aktørene i dette systemet – akademia, næringsliv, risikokapital og offentlige aktører - helt sentralt for å lykkes. Utvalget vil se på hva som kan gjøres for å forbedre innovasjonssystemet og samspillet mellom aktørene.

Næringslivet er avhengig av lovverk som gjør det enkelt å starte, drive, utvikle og legge ned virksomheter. Det gjelder omfatter også et velfungerende konkursregelverk som bør bidra til effektiv avvikling av virksomhet. Det er nødvendig at lite produktive og ulønnsomme virksomheter legges ned slik at ressursene kan benyttes i mer effektive virksomheter. Hvis ulønnsom virksomhet ikke avvikles, kan det ha uheldige konsekvenser for produktiviteten i norsk økonomi. Produktivitetskommissjonen viste i NOU 2016: 3 til at effektiv

konkurshåndtering er sentralt for god flyt av ressursene. Samtidig gir det et effektivitetstap om levedyktige selskaper slås konkurs. Når virksomheter er i betalingsvansker er det åpnet for gjeldsforhandlinger etter konkursloven, men bare et fåtall virksomheter benytter seg av dette. I de fleste tilfeller hvor gjeldsforhandling åpnes, ender likevel virksomheten med å slås konkurs.

I april 2020 ble det åpnet for særlige regler om rekonstruksjon, der hovedformålet er å redusere risikoen for unødige konkurser i levedyktige virksomheter som er rammet av en akutt svikt i inntektene som følge av pandemien. Rekonstruksjonsregler kan bidra til at bedrifter som under normale forhold er lønnsomme, i større grad kan videreføres. Foreløpig er reglene om rekonstruksjon lite benyttet. Det bør vurderes nærmere hvordan ordningen kan gjøres mer praktisk kjent. Utvalget mener det bør igangsettes et arbeid som evaluerer om det midlertidige regelverket om rekonstruksjon bør videreføres også etter virusutbruddet.

Digitalisering

Økt bruk av digital teknologi kan bidra til å øke produktiviteten i norsk økonomi. Digitaliseringen vil føre til gjennomgripende endringer i samfunnet og økonomien. Den endrer måten vi skaper verdi på, og fremmer produksjon av nye varer og tjenester. Den støtter også opp om nye forretningsmodeller og gir markedene nye virkemåter. Digitaliseringen er gjennomgripende og bringer frem endringer i alle næringer og sektorer.

Virusutbruddet har tvunget frem endringer av arbeidsprosesser med mer bruk av digitale verktøy og digital teknologi. Dette har langt på vei vært et utslag av behovet for smitteverntiltak. Næringslivet har tatt i bruk digitale verktøy for å avholde møter og konferanser, og bruken av digital teknologi har muliggjort at flere kan jobbe fra hjemmekontor. Det kan igjen øke produktiviteten i norsk økonomi ved at arbeidsprosessene blir mer effektive og det brukes mindre tid på arbeidsreiser.

Når kunnskapen om hvordan fjernarbeid kan fungere først er etablert, kan det være god grunn til å anta at endringene kan være betydelige også på lengre sikt. Hvis virusutbruddet fører til en mer permanent økning i fjernarbeid, kan det igjen innebære redusert press på å bygge ut ny infrastruktur, både innen transport og kontorlokaler. Hvor stort omfang hjemmearbeid kommer til å få i det fremtidige arbeidslivet, er foreløpig usikkert. Dersom fjernjobbing fortsatt holder seg på et høyt nivå etter pandemien, kan det ha betydning for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av offentlige investeringer, for eksempel i kontorbygg og transportinfrastruktur. Dette kan tilsi at en bør utsette enkelte investeringer til behovene er mer avklart eller å bygge fleksibilitet inn i prosjektene.

Økt bruk av digitalt kommunikasjonsutstyr har også ført til økt belastning på mobil- og bredbåndsnettene. Infrastrukturen har håndtert belastningen godt. Å legge til rette for rask utbygging av 5G-nettet vil være sentralt i det videre arbeidet med å utvikle mobilt bredbåndsnett og i digitaliseringen av norsk næringsliv og offentlige virksomheter. Det vil også gjøre at vi kan takle fremtidige kriser, og legge til rette for at Norge kan ta i bruk 5G-baserte løsninger på et tidlig stadium. Det kan legge til rette for økt produktivitet. Det er en relevant observasjon at vi bygger tradisjonell infrastruktur for det offentliges regning og risiko, mens den mest moderne infrastrukturbyggingen er nesten fullt ut markedsbasert.

Internasjonal handel og samarbeid

Pandemien har gitt økt oppmerksomhet om sårbarhet i forsyningslinjer. Der handel normalt anses å utgjøre en buffer mot brå hendelser, reises det nå spørsmål ved om handel utgjør en kilde til sårbarhet. Blant annet ble pandemien en test på hvordan kompliserte verdikjeder ble påvirket av en verdensomspennende krise.

Tidlig opplevde verden at brå nedstenging på ett produksjonspunkt ga dominoeffekter videre i kjeden. Raskt ble det likevel klart at forsyningslinjene holdt seg bemerkelsesverdig godt oppe, selv i den mest nedstengte fasen av krisen. Mangelen på medisinske varer som oppsto globalt var først og fremst en følge av at etterspørselen kom opp på nivåer som eksisterende produksjon ikke kunne møte. Dermed ble krisen en påminner om betydningen av beredskap. Fremover kan usikkerhet om forsyningslinjer, særlig for mat og medisinske varer, føre til sterkere ønsker om oversikt og kontroll, eller i ytterste konsekvens også et ønske om å være selvforsynt.

Til tross for at handel bidro til å holde forsyningslinjer intakt, kan pandemien ha forsterket tendenser internasjonalt til å beskytte egne markeder mot handel og investeringer utenfra. Tanker om sårbarhet for avhengighet av utenlandske markeder, særlig markeder som antas å representere risiko vinner terreng. Internasjonalt er dette synlig ved at omfanget av tiltak som kan svekke handel og investeringer tiltar. I økende grad begrunnes tiltakene med nasjonale interesser, som sikkerhet og strategisk betydning av enkelte næringer. Kommersielle hensyn får dermed en relativt mindre vekt. Fremover kan strategiske hensyn gjøre handel og internasjonale investeringer til gjenstand for mer politisk inngripen. En rekke land innfører nå virkemidler for å vurdere og eventuelt begrense utenlandske oppkjøp av virksomhet som anses å være særlig sensitiv eller å ha strategisk betydning. EU er på sentralt hold i ferd med å innføre virkemidler som kan begrense oppkjøp fra tredjeland. Det samme skjer i medlemslandene. Blant annet har Sveriges regjering annonsert at den vil fremme forslag til nytt regelverk som vil stramme inn mulighetene for utenlandsk oppkjøp som kan stride med hensynet til nasjonal sikkerhet. Hvilke næringer som vurderes som strategiske eller sensitive, kan avgrenses ulikt i ulike land. Norge er blant landene som høster særlig store gevinster av internasjonal handel og grensekryssende investeringer. Som en av verdens største investorer er den norske staten avhengig av åpne markeder og muligheten for å eie virksomheter i andre land.

Gevinstene et land har av handel med omverdenen består i den totale tilpasningen som følger av samspillet mellom eksport og import. Å legge hindringer i veien for import og investeringer utenfra vil hemme slike gevinster. Det gir svakere økonomisk vekst over tid. Når vi skal bygge beredskap for nye kriser og pandemier, må vi unngå at det går på bekostning av åpenheten i egen økonomi.

Å unngå knapphet på kritisk medisinsk utstyr og andre vesentlige varer vil stå sentralt i arbeidet med fremtidig beredskap for å stå bedre rustet til fremtidige kriser. Utvalget mener at mindre fri handel vil være et galt svar. Større lagre, diversifiserte forsyningslinjer og beredskapsplaner er trolig løsninger som bedre kan svare på utfordringer knyttet til knapphet under en krise. Norge bør også søke tettere beredskapssamarbeid med andre land. Det vil bidra til å gjøre Norge mindre sårbar i møte med brå endringer i verdensmarkedet.

Klima og grønn omstilling

Uten en vellykket håndtering av klima- og miljøutfordringene vil den økonomiske veksten ikke være bærekraftig. Utvalget vil i tråd med mandatet arbeide videre med å analysere og beskrive grønn omstilling i lys av virusutbruddet. Det kan ligge an til at smittebekjempelse gjennom økonomisk nedstengning vil gi en kraftigere nedgang i globale utslipp av klimagasser i 2020 enn under den internasjonale finanskrisen i 2008/09. Utvalget vil drøfte nærmere om slike positive effekter på klima og miljø kan bli varige. Så langt er utvalgets vurdering at de langsiktige virkningene på klima og miljø av pandemien isolert sett trolig er små.

Den forventede nedgangen i globale utslipp av klimagasser fra 2019 til 2020 har sitt motstykke i en kraftig nedgang i produksjon og sysselsetting. Både Norge og andre land har dermed blitt fattigere enn vi la til grunn for kort tid siden. Dette tilsier isolert sett at vi bør bli mer kostnadsbevisste både i klimapolitikken hjemme og i støtten Norge gir til klimatiltak i andre land. Desto mindre Norge og andre land har å rutte med, desto viktigere at vi får mest mulig klimaeffekt igjen for hver krone.

Norge bør holde fast ved prinsippet om at forurensere skal betale ved å bruke prising som grunnlag for en effektiv klimapolitikk. Det underliggende målet er utfasing av globale klimagassutslipp. Utvalget vil drøfte kostandene og effektene på globale utslipp av å redusere klimagassutslipp i Norge. Vi vil også gjennomgå i hvilken grad støtten kan bindes sterkt til ett eller noen få spor i støtte til klimatiltak, for eksempel til støtte til forskning og utvikling i utvalgte næringer, eller om vi bør ha et bredere perspektiv. Uansett hvilken rolle vi kan spille i byggingen av nye verdikjeder i det grønne skiftet, er vi avhengig av at verdikjedene har en internasjonal ramme.

Skattesystemet

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. Siden skattereformen i 1992 har Norge hatt et stabilt og velfungerende skattesystem. Et godt skattesystem er kjennetegnet av brede skattegrunnlag, relativt lave satser og stor grad av likebehandling av investeringer, finansieringsformer og virksomheter. Et prinsipielt, stabilt og forutsigbart skattesystem vil bidra til løse flere problemer som norsk økonomi delvis har stått i før virusutbruddet og som har forsterket seg i etterkant av utbruddet. Det gjelder blant annet lav arbeidsdeltakelse og lav produktivitetsvekst.

Erfaringene de siste månedene viser også at skattesystemet, sammen med inntektssikrings-systemet, bidrar til en høy grad av automatisk stabilisering av økonomien. Når omsetning og inntekter har sviktet, er også skatter og avgifter redusert og skattenes inndragende effekt dempet. Omvendt vil skattesystemet trekke inn større inntekter når økonomien igjen bedres. Automatisk stabilisering forutsetter at skattegrunnlagene samsvarer godt med faktiske inntekter. Skatter og avgifter som avhenger av lønnsomhet og inntekt, har gode stabiliserende egenskaper. En bør derimot være forsiktig med å tillegge skattesystemet en aktiv rolle i stabiliseringspolitikken. Her har skattesystemet klare begrensninger.

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. Det vil kunne bidra til mer robuste bedrifter med større omstillingsevne og kapitalbuffer. Det legger til rette for effektiv bruk av samfunnets ressurser. Skatte- og avgiftsregler som uthuler skattegrunnlag over tid bør unngås. Vi bør unngå skatte- og avgiftsregler som kan bidra til å forsterke konjunktursvingninger eller skape konkurransevridninger.

Flere vurderinger har over de siste årene illustrert at det rom for endringer i skattesystemet som bygger opp under prinsippene for et effektivt skattesystem og som kan gi betydelige økte skatteinntekter. Utvalget viser til at dette kan gi handlingsrom til å gjennomføre tiltak i skattesystemet som kan bidra til å fremme bedre ressursbruk og vekst over tid etter pandemien. For eksempel kan lavere skattesatser på arbeid bidra til økt arbeidsinnsats og økt verdiskaping.