

Økonomi for vanlige folk

*En rapport om de økonomiske utfordringene i det 21.
århundre*



SAMFUNNSVITERNE

Rapport for Samfunnsviterne

Publisert 2022

Skrevet av Marie Storli og Daniel Fullman

Marie Storli er leder i Rethinking Economics Norge og utdannet samfunnsøkonom med master- grad fra Universitetet i Oslo.

Daniel Fullman er nestleder i Rethinking Economics Norge, og tar en mastergrad i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo.

1 INTRODUKSJON	3
Trivselsøkonomi	6
Veien videre	7
2 ØKONOMISKE UTFORDRINGER I DET 21. ÅRHUNDRET	9
Utfordringer for norsk økonomi	9
Markedsløsningen	12
2.1 HAR VI RÅD TIL VELFERDSSTATEN?	15
Hvor mye koster velferdsstaten?	16
Hvor mye jobber vi?	19
Hvorfor jobber vi så mye?	21
Framtidens velferd	23
2.2 HAR VI RÅD TIL ULIKHETEN?	25
Ulikhetens tilstand i Norge	26
Hvorfor øker forskjellene?	28
Hvordan få ned ulikhetene i Norge?	31
Å temme den økonomiske ulikheten	34
2.3 HAR VI RÅD TIL KLIMAKRISA?	36
Klimaendringer som markedssvikt	37
Bærekraft er mer enn klima	41
Må vi se forbi markedsløsningen?	45
3 GRØNN NY GIV: AKTIV NÆRINGSPOLITIKK	47
Myten om næringsnøytraliteten	47
Staten må gå foran og vise vei	50
Grønn ny giv	52
MOT EN ØKONOMI FOR VANLIGE FOLK	55
Markeder er ikke hellige	55
Hva kom før markedsvendingen?	58
En ny vei	59
REFERANSER:	61

“Each generation doubtless feels called upon to reform the world. Mine knows that it will not reform it, but its task is perhaps even greater. It consists in preventing the world from destroying itself.”

Albert Camus, Stockholm, 10 desember 1957

1 Introduksjon

Det 21. århundret byr på betydelige utfordringer. Pandemien herjer fortsatt, og vil prege verden i lang tid. Dette sjokket traff oss i en tid som allerede var preget av usikre framtidsutsikter, klimakrisa, økende økonomisk ulikhet og en voksende usikkerhet rundt velferdsstatens bærekraft. Den nye regjeringen gikk til valg på at det nå er «vanlige folks tur», men hva betyr det?

Vi lever i en brytningstid. I skrivende stund er vi inne i den andre vinteren av covid-19-pandemien. De siste to årene har vi virkelig fått se hvor kraftfullt staten kan trå til dersom krisa først er stor nok, og hvor raskt endringer kan implementeres når stat og næringsliv samarbeider. Men vi har ennå ikke sett hvordan det ville se ut dersom samme kraft og besluttsomhet ble satt inn for å bedre de økonomiske framtidsutsiktene til vanlige folk.

Det er vanskelig å ikke spørre seg hvordan klimapolitikken ville sett ut dersom den ble møtt med samme besluttsomhet og handlingskraft som covid-19. Et annet eksempler er hvor mange mennesker som kunne bli bosatt og integrert dersom staten var like løsningsorientert i møte med klimaflyktninger som med smittevernstiltakene? Tenk så mange grønne arbeidsplasser som kunne blitt skapt dersom statlig pengebruk inn i fornybare og «grønne» næringer var like raus som kompensasjonsordningene under koronakrisa!

I løpet av de neste tiårene vil norsk økonomi gå gjennom dype endringer. Vi har en aldrende befolkning og fallende deltakelse i arbeidsmarkedet, og økende økonomisk ulikhet fører til at flere blir avhengig av velferdsstatens overføringer og tjenester. Sammen har dette ført til at flere stemmer nå roper varsku om velferdsstatens bærekraft.

Samtidig står vi midt i en «grønn» omstilling. Verden skal på kort tid vri sin økonomiske aktivitet bort fra fossil energi, og har satt seg mål om netto nullutslipp innen 2050. Klimakrisa er imidlertid ikke det eneste miljøproblemet verden står overfor i dag. Det er behov for en mer grunnleggende bærekraftig omstilling av økonomien. Dette krever nytenkning rundt hvordan vi bruker naturens ressurser, hvem som bærer kostnadene av forurensning og avfall, og hvilke politiske strategier som bidrar best til økonomisk utvikling og velferd.

De økonomiske utfordringene i det 21. århundret er betydelige. Det er behov for å tenke nytt. Dette må skje gjennom en åpen og tydelig samfunnsdebatt om hvilken framtid vi ønsker å

skape, og hvilke valg vi må ta i dag, for å komme dit. Vi må tenke nytt om hvordan vi organiserer økonomien vår for å sikre at alle mennesker har «lik tilgang til de materielle og sosiale forutsetningene for det gode liv».¹ For å klare dette må vi tenke nytt om hva verdiskapning egentlig er, hva som skaper velferd, og hvordan vi sørger for at godene fordeles rettferdig.

I denne rapporten ser vi på de overordnede utfordringene norsk økonomi står overfor i det 21. århundret, og hvordan vi kan legge grunnlaget for en økonomisk politikk som virker til fordel for folk flest.

Vi skal først se på økonomifagets innflytelse i samfunnet, og hvilke premisser som legges til grunn for økonomisk analyse. Deretter ser vi på utfordringene norsk økonomi står overfor. Denne delen baseres på offentlige rapporter og dokumenter som bygger på mainstream økonomisk analyse. Deretter går vi dypere inn i de tre viktigste utfordringene, nemlig velferdsstatens bærekraft, økende økonomisk ulikhet og behovet for en bærekraftig omstilling. Her løfter vi fram alternative strategier og løsninger som vanligvis ikke vies så stor plass i debatten om økonomisk politikk.

Målet med denne rapporten er å bidra til et reflektert og opplyst, offentlig ordskifte i debatten om økonomiske spørsmål.

Økonomi for hvem?

Økonomifagets innflytelse strekker seg langt inn i de politiske korridorene, og inn i hverdagslivet til folk flest. Denne utviklingen kan ikke forstås uten å se nærmere på den økonomiske *ekspertifiseringen* av politikken og ensrettingen i økonomifaget.²

Tankene fra mainstream økonomisk teori har for lengst inntatt de aller fleste områder av politikken, men hva er «mainstream økonomi» og hvilke antakelser legges her til grunn?

Mainstream økonomi bygger på prinsipper fra nyklassisk teori (enkelt sagt: tilbuds- og etterspørselsøkonomi) og videreutvikling av denne. Det er dette som er den dominerende tilnærmingen til økonomisk politikk i dag.³⁴

De som studerer samfunnsøkonomi ved norske universiteter i dag, lærer i all hovedsak nyklassisk teori, uten at de blir gjort klar over at dette er én spesifikk teoretisk tradisjon, blant mange andre.⁵ Mange økonomer blir derfor ikke klar over at det finnes andre tilnærminger i økonomifaget.

Her går vi potensielt glipp av viktige diskusjoner og perspektiver. Hvilke antakelser man bygger på, og hvilke metoder man bruker, bestemmer både hva man kan si noe om og hva man *ikke*

¹ Ohlin-Wright, *Antikapitalisme: Strategier og muligheter i det 21. århundret*, 2021

² Innset, *Markedsvendingen: Nyliberlismens historie i Norge.*, 2020, s. 10-11

³ Reinert, *Evolusjonær økonomi*, 2021

⁴ Sæther, *Nyklassisk økonomi*, 2021

⁵ Storli, m.fl., *Utdanner vi økonomer for det 21. århundret?*, 2020

kan si noe om. Alle teoretiske tilnærminger har sine blindflekker, og jo snevrere fokus man har, desto større blir de.

Mainstream-økonomer vil gjerne påpeke at det finnes et stort mangfold av teorier og modeller innenfor det som regnes som mainstream. Det stemmer at det finnes en viss variasjon, men disse faller inn under den samme teoretiske tradisjonen fordi de bygger på ett felles sett med premisser.

Mainstream økonomi kjennetegnes blant annet ved metoden som brukes. Mens de fleste andre fagdisipliner er definert av hvilken del av virkeligheten de studerer, så er økonomifaget definert ut fra *hvordan* man studerer den. Mens historikere er opptatt av fortiden, og kjemikere ser på kjemiske forbindelser, så er økonomene ikke først og fremst opptatt av økonomien.⁶

Flere framtrepende økonomer hevder at det er en fordel å ha ett sett med antakelser og metoder, fordi man får en bedre debatt dersom alle enes om noen grunnleggende «sannheter».⁷ Ensrettingen hjelper økonomifaglige argumenter og konklusjoner til å virke mer vitenskapelige, og økonomenes svar fremlegges med to streker under fordi det finnes «én og bare én» økonomisk sannhet.

Men hva om rommet for politisk diskusjon slik sett krympes, fordi vi lar ett økonomisk narrativ dominere?

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Økonomifagets innflytelse over samfunnsutviklingen er særlig institusjonalisert gjennom bruken av samfunnsøkonomisk analyse i politiske beslutningsprosesser. Her blir foreslåtte tiltak veid og vurdert, ved å estimere verdiene av fordeler og kostnader knyttet til prosjektet. Hvis summen av fordeler er større enn kostnadene, så er det «samfunnsøkonomisk lønnsomt».

De økonomiske utfordringene beskrevet innledningsvis er eksempler på komplekse problemstillinger som krever ekspertråd og spesialisert kunnskap. Dette er nok noe av bakgrunnen for *ekspertifiseringen* av politiske beslutningsprosesser. Likevel er det påfallende i hvor stor grad økonomer dominerer som fagpersoner, ikke bare i spørsmål om økonomisk politikk, men nær sagt alle samfunnsområder.

Fra 1972 og fram til 2016 økte andelen forskere i NOU-utvalg markant. Spesielt har deltakelsen av samfunnsøkonomer økt kraftig. I dag har samfunnsøkonomi blitt «den desidert største enkeltdisiplinen i offentlige utvalg», og hvert fjerde forskermedlem kommer fra økonomifaglige forskningsinstitutter.⁹

⁶ Eliassen, *Hysj vi regner*, 2016, s. 10

⁷ Kvaløy, *Økonomisk alternativfelle*

⁸ Kvaløy, *Er økonomifaget høyrevridd?*

⁹ Hesstvedt, *“Ekspertifisering” av offentlige utvalg?*

Deltakelse i komiteer og utvalg gir gjerne uttrykk for hvilken type kunnskap som er toneangivende, og i så måte tyder dette på at samfunnsøkonomer har fått en viktigere rolle i norsk politikktutvikling de siste tiårene.

Økonomisk språk og tenkemåte har altså inntatt en viktig rolle i å styre samfunnsutviklingen. Er det grunn til å tro at dette begrenser «vanlige folks» mulighet til å delta og bli hørt i spørsmål som påvirker ens eget liv?

Økonokratiet

Når økonomiske diskusjoner foregår på et språk som kun et fåtall forstår, på steder ikke alle har tilgang til, og basert på premisser som folk flest ikke nødvendigvis er kjent med, er det kun et fåtall stemmer som får definere debattene. I dette tilfellet er det samfunnsøkonomene. Samtidig angår økonomi oss alle. Derfor er det viktig at alle kan delta i debatten om økonomiske spørsmål.

«Økonokrati» er et begrep som beskriver et samfunn der den økonomiske logikken blir dominerende. Hvor *«politiske mål og tiltak vurderes ut i fra hvilken effekt de har på økonomien. Her vurderes økonomien som et eget system, med sin egen logikk, som må håndteres av eksperter.»*¹⁰ Et økonokrati har nemlig de formelle institusjonene til et representativt demokrati som vårt, politiske partier og jevnlig valg. Forskjellen er at politiske målsetninger defineres økonomisk, og dermed blir selve økonomien fokus for politikken – i stedet for å fokusere på vanlige folks behov og ønsker.

Et resultat av denne utviklingen er at vanlige folks opplevelser, meninger og perspektiver i mindre grad blir hørt. Det er «ekspertene» som får definere hvilke spørsmål som er viktige, og hva som er «riktig» løsning. Dermed er vi på kollisjonskurs med det liberale demokratiet, fordi politikk har blitt en «teknokratisk» øvelse heller enn en levende diskusjon om ulike verdigrunnlag og visjoner for framtiden.

Økonokratiet ble til i det vi begynte å se på det «å forbedre økonomien» som et mål i seg selv – løsrevet fra andre målsetninger for samfunnet. Det vil si, i det man begynte å tro på at det å forbedre et knippe økonomiske variabler er det samme som å skape et bedre samfunn for vanlige folk.¹¹

Hva om økonomisk politikk var innrettet mot de tingene som er avgjørende for «det gode liv» - i stedet for å gå omveien om økonomisk vekst som den endelige målsetningen?

Trivselsøkonomi

Finanskrisa i 2008 var et viktig vendepunkt i debatten økonomisk politikk. Krisa, som startet i det amerikanske boligmarkedet, spredte seg raskt til alle verdens børser og skapte

¹⁰ Earle, Moran og Ward-Perkins, *Econocracy*, 2017, s. 7

¹¹ Ibid, s. 14

nedgangstider i mange land. Det var i størst grad vanlige folk – skattebetalerne – som betalte prisen for krisa.

Økonomene ble raskt utpekt som syndebukk, da de verken hadde forutsett krisa eller kunne forklare hvordan vi kunne forebygge slike kriser i framtida. Viktige internasjonale organisasjoner som OECD og FN, gikk ut og framhevet behovet for nytenkning. Mange pekte på økonomifagets ensidige fokus på effektive markeder og manglende forståelse av virkeligheten, som en viktig del av forklaringen.

Det ble også stilt spørsmål ved hvorfor Bruttonasjonalprodukt (BNP) satt i førersetet for økonomisk analyse og politikk. Den franske regjeringen bestilte da en rapport fra Joseph Stiglitz, Amartya Sen og Jean-Paul Fitoussi som ble publisert i 2009. 'Beyond GDP' (*å se forbi BNP*). Rapporten regnes gjerne som startskuddet for agendaen *Wellbeing Economy*, eller trivselsøkonomi.¹² Ideen er at økonomien kan styres etter mål om trivsel – heller enn vekst.

Trivselsøkonomi bunner i et ønske om å skifte fokus, til det som virkelig skaper velferd. Som Stiglitz selv påpeker: *Hva du måler påvirker hva du gjør*. De siste årene har denne innfallsvinkelen blitt integrert i politiske beslutningsprosesser i flere land. Nordisk ministerråd publiserte rapporten *Towards a Nordic Wellbeing Economy* i september 2021, som gir en oversikt over strategiene i de nordiske landene.

Det er klart at den økonomiske politikken bør innrettes for at vanlige folk skal ha det best mulig, og at BNP ikke alltid er en god indikator på livskvalitet. Den amerikanske økonomen som oppfant BNP-målet, Simon Kuznets, bemerket selv at mål om mer vekst, må spesifisere de kvalitative aspektene: *Hva ønsker vi mer av, og hva skal vi bruke veksten til?*¹³

Veien videre

Siden finanskrisa i 2008 har økonomifaget altså pådratt seg økende kritikk både innenfra og utenfra. Det pågår store og viktige debatter om økonomifagets bredde og innhold, internasjonalt. De dominerende samfunnsøkonomiske modellene og analysene blir kritisert for ikke å beskrive virkeligheten tilstrekkelig treffsikkert – og lite har endret seg i økonomifaget siden den gang.

Vi trenger å tenke nytt om økonomi og politikk for å navigere de økonomiske utfordringene i det 21. århundret. Albert Einstein skal en gang ha sagt, at vi ikke kan «*løse et problem med det samme tankesettet vi brukte da vi skapte det.*»

I denne rapporten vil vi belyse noen alternative perspektiver og strategier. Ved å dra veksler på et mangfold av teorier kan man få nye perspektiver på gamle økonomiske problemer. Av hensyn til lesbarhet har vi valgt å ikke hele tiden veie disse alternativene opp mot nyklassisk analyse. Derfor løfter vi i liten grad den nyklassiske kritikken av disse perspektivene, for at disse *alternative* ideene kan vurderes på sine egne meritter.

¹² Birkjær, Gamedinger & El-Abd, *Towards a Nordic Wellbeing Economy*, 2021
¹³ Ibid., s. 9

Poenget vårt er ikke at *én* teori eller *ett* perspektiv er bedre enn et annet – men at teoretisk og metodisk mangfold gir oss flere og bredere perspektiver for å løse de komplekse økonomiske utfordringene vi står overfor.

“Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influence, are usually the slaves of some defunct economist.”

John M. Keynes, 1973 (1936) s. 383

2 Økonomiske utfordringer i det 21. århundret

Vi står overfor en rekke økonomiske utfordringer, som diskutert i introduksjonen. I denne delen vender vi blikket mot de fundamentale skiftene som skaper utfordringer for norsk økonomi. Her har vi valgt å ta utgangspunkt i offentlige dokumenter som er retningsgivende for finanspolitikken i tiden som kommer.

Det går generelt godt i norsk økonomi. Arbeidsledigheten er lav, sysselsettingsandelen er høy, velstandsnivået er høyt og statsfinansene er solide. Likevel ser vi flere utviklinger som kan skape utfordringer for norsk økonomi på sikt. Økonomien er et system som alltid er i endring, og noen ganger vil forandringer skape ubalanser i økonomien. Vi skiller vanligvis mellom endringer som skjer på kort og lang sikt.

Økonomien er kompleks og ustabil. Det gjør at store sjokk kan oppstå uten forvarsel. Plutselig hendelser som koronapandemien, finanskrisa, eller hoppet i strømpriser er eksempler på slike sjokk. På lang sikt er det imidlertid andre utfordringer økonomien står overfor. Overgripende problemer som klimakrisa, eldrebølgen og velferdsstatens bæreevne kommer til å prege norsk økonomi i tiårene framover. Dette er utfordringer som ikke inntreffer over natta – de kommer gradvis. Dermed er det mulig å planlegge for å håndtere utfordringene før de blir til kriser. Skal man lykkes med dette, må man sette fingeren på de viktigste problemene og finne de beste løsningene.

Utfordringer for norsk økonomi

Det er disse langsiktige utfordringene vi diskuterer i denne rapporten. Slike utfordringer blir jevnlig vurdert i offentlige utredninger og rapporter. I det følgende oppsummerer vi analyser og innsikter fra blant annet Perspektivmeldingen¹⁴, Sysselsettingsutvalget¹⁵ og Klimarisikoutvalget¹⁶. Det er særlig tre utfordringer som løftes som vil ha spesiell betydning for vanlige folks økonomiske framtidsutsikter:

1. Handlingsrommet for offentlige budsjetter ser ut til å krympe framover. Dette henger blant annet sammen med at vi har en aldrende befolkning og flere unge utenfor

¹⁴ Finansdepartementet, *Perspektivmeldingen 2021*, Meld. St. 14(2020-2021)

¹⁵ NOU 2021:2, *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring - tiltak for økt sysselsetting*

¹⁶ Klima- og miljødepartementet, *Klimaplan for 2021-2030*, Meld. St. 13 (2020-2021)

arbeidsstyrken. Det legger press både på statens inntekter og utgifter. Antallet pensjonister og uføre per sysselsatt øker, betyr det at vi må jobbe mer?

2. Den økonomiske veksten ser ut til å bli svakere i tiårene som kommer. Etterspørsel etter norsk olje og gass ser ut til å avta, og vi kan trolig ikke regne med like høye oljepriser som vi har sett de siste årene. Samtidig er produktivitetsveksten lav, og ser ikke ut til å øke. Vil dette føre til at vanlige folk får mindre å rutte med, og at den økonomiske ulikheten øker?
3. Den tredje, store utfordringen som pekes ut er klimakrisa. Dette er en todelt utfordring for norsk økonomi. For det første skal våre utslipp av klimagasser reduseres. Samtidig må vi omstille norsk økonomi, bort fra petroleumsindustrien og over til «grønnere» næringer. Hvordan?

Må vi jobbe mer?

Handlingsrommet for offentlig virksomhet forventes å bli «vesentlig trangere framover». Det står ikke noe sted i Perspektivmeldingen at vi «må» jobbe mer i framtiden, men meldingen understreker at arbeidsinnsatsen må opprettholdes for å sikre en bærekraftig velferdsstat. Argumentet er at hvis vi ikke klarer å holde arbeidsinnsatsen oppe, må staten heve skattenivået eller kutte i budsjettene sine.

Først og fremst handler dette om at vi har en aldrende befolkning. Dette fører til at kostnadene til velferdsstaten øker, samtidig som antallet sysselsatte per pensjonist faller. Samtidig har utsiktene for økonomisk vekst endret seg, på grunn av lavere produktivitetsvekst. Noe som ellers ville dempet effekten av fallende arbeidsdeltakelse. Ingen av disse tendensene er unike for Norge. Vi ser det samme i store deler av det globale nord.

Fallende produktivitetsvekst gir lavere økonomisk vekst. Likevel bygger Perspektivmeldingen på en forventet gjennomsnittlig vekst i realinntekten på ett prosent årlig, fram mot 2060. Det høres kanskje ikke så mye ut, men dette innebærer at vi vil være nesten 50 prosent rikere i 2060 enn vi er i dag.

Det legges altså til grunn at vi skal bli mye rikere i tiårene som kommer, til tross for at vi går en svært usikker framtid i møte. De økonomiske utfordringene knyttet til lavere etterspørsel etter fossil energi, og lavere inntjening på norsk sokkel er betydelige. Ifølge Perspektivmeldingen må vi altså jobbe mer eller sikre at flere kommer i arbeid, dersom vi skal opprettholde den økonomiske veksten i tiårene framover.

Økonomisk ulikhet

Norge kan smykke seg med lav ulikhet i forhold til mange andre land. Faktisk har Norge blant de laveste inntektsulikhetene i verden. Ser vi på formuesulikhet, ligger vi imidlertid på nivå

med Frankrike og Storbritannia.¹⁷ Dette er land vi nok pleier å tenke på som mer ulike enn vårt eget.

Perspektivmeldingen tegner et bilde av Norge som et land preget av lav ulikhet, som har ligget på et stabilt nivå over lengre tid. Det kan forklares av at vi har sterke institusjoner som jobber for å jevne ut lønnsutviklingen. Høy organisasjonsgrad blant norske arbeidere, en koordinert lønnsdannelse og en sammenpresset lønnsstruktur, har trolig bidratt til at ulikheten i Norge er moderat.

Det ser for eksempel ut til at vi har klart å beskytte oss mot globale trender som har ført til ulikhet i mange vestlige land, slik som digitalisering og globalisering som presser ned lønningene for lavinntektsgrupper. Likevel påpeker Perspektivmeldingen at ulikheten i Norge har vokst, år for år, siden 1997. Blant annet har andelen barn som vokser opp i lavinntektsfamilier økt fra 8 til 12 prosent i denne perioden.¹⁸

Nylig publisert forskning fra SSB viser imidlertid at ulikheten i Norge er større enn det vi tidligere har trodd.¹⁹ Dette skyldes blant annet nye metoder for å beregne reelle formuesverdier og fordelingen av selskapsinntekter som ikke er inkludert i den ordinære ulikhetsstatistikken. SSBs forskning viser både at ulikheten er høyere enn vi trodde, og at ulikheten i Norge øker.

I dag eier de rikeste ti prosentene i Norge over halvparten av all formue. Formuesulikheten har spesielt økt siden 2012. De aller rikeste har dessuten hatt høyere inntektsvekst enn andre inntektsgrupper mellom 2001 og 2018, og samlet inntekt etter skatt har økt betraktelig. Topplønningene vokser raskere enn gjennomsnittet, og lederlønninger er nå 12 ganger større en gjennomsnittet.²⁰

Omtrent 10 prosent av befolkningen er definert som fattige.

Ulikheten er altså større enn vi tidligere har trodd, og den øker stadig. Perspektivmeldingen påpeker at det er viktig å opprettholde små forskjeller, *der dette ikke hindrer effektivitet og internasjonal konkurransevne*. Det viktigste tiltaket de peker på er høy sysselsetting.

Klimakrisa

Med dagens utvikling i klimagassutslippene er vi på vei mot en global oppvarming på over fire grader i forhold til før-industrielt nivå. Dette er ikke en verden vi ønsker å leve i, om vi skal tro den siste rapporten fra FNs klimapanel.²¹ Norge har derfor tilsluttet seg Parisavtalen

¹⁷ Halvorsen og Stjernø, *Økonomisk og sosial ulikhet i Norge*, 2021

¹⁸ Finansdepartementet, Meld. St. 14(2020-2021)

¹⁹ Aaberge, m.fl., *Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundret*, 2021; Aaberge m.fl., *Ulikheten - betydelig større enn statistikken viser*, 2020

²⁰ Aaberge m.fl., 2021

²¹ IPCC, *Summary for Policymakers*, 2021

og målsetningen om å begrense global oppvarming til godt under to grader celsius. Herunder har vi forpliktet oss til å kutte utslippene våre med 50 til 55 prosent innen 2030.²²

Vi er også bundet av en klimaavtale med EU, hvor vi har forpliktet oss til å kutte 40 prosent av utslippene i ikke-kvotepiktig sektor, sammenlignet med 2005, innen 2030. Forskjellen skyldes at utslippskuttene under klimaavtalen med EU skal skje i Norge, mens Parisavtalen i større grad åpner for at vi kan betale for utslippskutt i andre land.

Hvordan skal vi klare dette? Både Perspektivmeldingen og Klimameldingen for 2021-2030 framhever «karbonprising» som en sentral strategi i klimapolitikken. Argumentet er at «prising» er et effektivt virkemiddel, som lar oss nå utslippsmålene med minst mulig økonomisk tap. Det vises blant annet til at dagens utslipp er 12 prosent lavere enn de var på sitt høyeste, i 2007. Likevel ligger vi bare 2,3 prosent under 1990-nivå, som er referanseperioden for klimamålene vi har satt oss under Parisavtalen.

Markedsløsningen

Det er påfallende at løsningen på så godt som alle utfordringene er «økt sysselsetting» eller tiltak i markeder. Mer arbeidsinnsats skal sikre velferdsstatens bærekraft, den økonomiske veksten, vår økonomiske utvikling generelt, og det skal også hjelpe oss med å få ned den økonomiske ulikheten.

Ifølge Perspektivmeldingen skal vi sikre høy sysselsetting gjennom «god håndtering» av makroøkonomien. Det vil si å sikre jevn og lav inflasjon, for å skape jevn og høy etterspørsel etter arbeidskraft. De andre tiltakene som foreslås handler i stor grad om å legge til rette for at «markedet» fungerer godt, enten det er arbeidsmarkedet eller andre markeder.

Generelt gir meldingen inntrykk av at «markedet» er det eneste som kan redde oss fra utfordringene det 21. århundret byr på: For å opprettholde velstands nivået må vi jobbe mer – i *arbeidsmarkedet*. Vi må sikre gode, forutsigbare rammevilkår for næringslivet, slik at markedet (også her) kan sikre effektivitet og innovasjon.

Klimakrisa skal også løses i markedet, med en klimaskatt og ulike subsidier som retter opp *markedssvikt*. Markedsinsentiver skal altså være hovedverktøyet for å framskynde omstillingen til lavutslippsamfunnet. Det legges også sterk vekt på å gjøre de riktige prioriteringene for å sikre «effektivitet» i offentlig sektor. Her skal gjerne offentlige institusjoner drives som om de var private foretak som konkurrerer i markedet.

Når det kommer til spørsmålet om økonomisk ulikhet har meldingen få konkrete løsninger, annet enn at økt sysselsetting trolig også kan ha en dempende effekt på ulikheten. Man kan få inntrykk av at Perspektivmeldingen ikke anser økonomisk ulikhet som et særlig viktig tema for økonomifaglig analyse. Temaet behandles bare helt overfladisk, og om SSBs forskning

²² Klima- og miljødepartementet, Meld. St. 13 (2020-2021)

sier den at «studien vurderer hvordan inntektsfordelingen påvirkes», ikke noe om de faktiske funnene.

Kanskje henger dette sammen med at ulikhet ikke like enkelt kan løses ved de vante markedsløsningene?

Markedsvendingen

Som vi diskuterte kort i introduksjonskapittelet, har det norske statsapparatet gjennomgått store endringer de siste tiårene. Ettersom embetsverket har blitt mer og mer dominert av økonomer, har også én spesifikk retning innenfor økonomifaget fått sette premissene for analysen.

Nyklassisk teori har i tandem med en markedsvending i politikken ført til at statens hovedoppgave er blitt reformulert. Fra å være en aktiv aktør i økonomien, med klare politiske mål, har staten gradvis blitt tillagt en mer passiv rolle. Her skal staten legge til rette for markedsløsninger, og kun gripe inn der markedet ikke fungerer optimalt.²³ Staten har med andre ord blitt en garantist for markedet, heller enn et motsvar til det.

Bak markedsvendingen ligger ideen om at markedet er den mest effektive løsningen, og at samfunnsøkonomisk lønnsomhet er et politisk nøytralt rammeverk. Disse tankene gjennomsyrrer alle de offentlige utredningene, rapportene og Perspektivmeldingen som vi bygger på.

Løsningene og tiltakene som foreslås, særlig i Perspektivmeldingen, preges av krav om «effektivitet» og «samfunnsøkonomisk lønnsomhet». Det vil si at den samfunnsmessige gevinsten av et tiltak skal være større enn de samlede kostnadene. Denne metoden kalles gjerne «samfunnsøkonomisk analyse» og baserer seg på nyklassisk teori.

Metoden legger en rekke antakelser til grunn. Blant annet antar man at et velfungerende marked gir den mest effektive fordelingen av ressurser, slik at myndighetene ikke bør gripe inn ved mindre det er for å korrigere markedssvikt.

Krav om samfunnsøkonomisk lønnsomhet legger dermed åpenbare føringer for hvilke problemer som vektlegges og hvilke løsninger som fremmes. Tiltak som har negative konsekvenser for økonomisk vekst, slår for eksempel hardt ut for samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og blir dermed tungt vektlagt i en slik analyse.

Siden man antar at markeder skaper vekst er det en innebygd hang til å forutsette markedsløsninger, som avgjørende for økt velferd. Rettferdig fordeling har ikke like

²³ Mazzucato, *En ny økonomi*, 2021; Innset, *Markedsvendingen*, 2020

åpenbare konsekvenser for samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og blir dermed ikke tillagt like stor vekt.²⁴

Nå skal vi diskutere og prøve å nyansere de offentlige anbefalingene med andre økonomifaglige tilnærminger. Vi starter med å se på sysselsetting og velferdsstatens bærekraft, deretter ser vi på økonomisk ulikhet, og til sist ser vi på utfordringer knyttet til klimapolitikk og omstillingen av norsk økonomi.

²⁴ Hensyn som vurderes som «verdibaserte» ligger gjerne utenfor den økonomiske analysen – som er kvantitativ. Mens en kvantitativ samfunnsøkonomisk analyse regnes som «objektiv» så oppfattes gjerne kvalitative betraktninger som «verdibaserte».

“if the policy of austerity deepened Europe’s economic problems, it did not help in the aimed objective of reducing the ratio of debt to GDP to any significant extent – in fact, sometimes quite the contrary”

- Amartya Sen, “The economic consequences of austerity”, 2015

2.1 Har vi råd til velferdsstaten?

Av og til kan man få inntrykk av at velferdsstaten har blitt så stor og dyr at vi ikke har råd til den lengre. I dette kapittelet ser vi nærmere på dette narrativet og om det egentlig «har rot i virkeligheten». Hvor mye koster velferdsstaten, og må vi jobbe mer for å ha råd til velferd i framtiden?

Norge har en stor og god velferdsstat, med et omfattende system av velferdstjenester og ordninger. De skal fange opp ulike skjebner og behov og sørge for at alle kan leve gode liv. Nå er imidlertid velferdsstaten under press. Andelen unge som står utenfor arbeidslivet vokser, samtidig som kostnadene knyttet til en aldrende befolkning øker. Dette har gitt grobunn for en ny debatt om velferdsstatens bærekraft i framtiden.

Det har generelt vært en bred politisk enighet om at vi ønsker å verne om velferdsstaten. Diskusjonene går på omfanget av velferdsstaten, og hvilke krav som bør stilles til den som mottar velferdsytelser. Tradisjonelt har høyresiden tatt til orde for en «liten» stat som sikrer de aller mest grunnleggende funksjonene, mens partiene på venstresiden har vært pådrivere for å utvide velferdsstaten.

Likevel skiftet diskursen om velferdsstaten mot slutten av 1970-tallet, både i Norge og resten av Europa. Nå ble velferdsstaten oftere utpekt som et «pengesluk» og en sinke for den økonomiske utviklingen. Både eksisterende ordninger og nye forslag måtte forsvares ut i fra økonomiske «effektivitetshensyn».

Dagens debatt om velferdsstatens bærekraft er altså ikke ny. Den har lange røtter, og belyser noen politiske og økonomiske bekymringer som fikk fotfeste i perioden fra 1970-tallet. Den tilskrives ikke ett parti, eller én fløy i politikken. Det er snarere snakk om en generell oppfatning, på tvers av det politiske spekteret. Som resultat ble velferdsstaten stadig oftere satt under økonomenes lupe.

Et tidlig innspill i debatten om velferdsstaten finner vi i en av de mest toneangivende offentlige utredningene etter krigen: NOUen «En bedre organisert stat»²⁵. Her ble staten som organisasjon for første gang vurdert etter effektivitetskriterier fra mainstream økonomi. Analysen tar utgangspunkt i at markedet er mer effektivt, og at staten bør etterape hvordan markedet fungerer. I tillegg uttrykte NOU-en en sterk bekymring for at velferdsstatens budsjetter eser ut.

²⁵ NOU 1989:5, *En bedre organisert stat*

Bekymringen for prislappen på velferdstjenester har altså vært tilstede lenge, men hvor mye «koster» egentlig velferden?

Hvor mye koster velferdsstaten?

Utgiftene til velferdsstaten er forventet å øke i all overskuelig framtid. Faktisk har kostnadene til velferd økt jevnt og trutt i mesteparten av den vestlige verden siden andre verdenskrig. Mens nesten ingen land brukte mer enn 10 prosent av nasjonalinntekten på velferdstjenester ved starten av det forrige århundret, har nå samtlige av vestlige land utgifter i intervallet 30 til 50 prosent av nasjonalinntekt²⁶. At utgiftene til velferdsstaten har økt er ikke særlig oppsiktsvekkende i seg selv. Både kostnadene og velferdstjenestene var få og små, og ble gradvis bygget ut i løpet av 1900-tallet.

Likevel er myndighetene bekymret for velferdsstatens bærekraft i framtiden. De eldre utgjør en stadig større del av befolkningen. Dette gjør at vi får flere «tærende» per «nærende», som igjen legger press på begge sider av budsjettet. Utgiftene til velferdstjenester øker, ettersom flere skal ha pensjon og blir pleietrengende. Samtidig faller statens inntekter, fordi færre sysselsatte gir færre skattekroner.

Ifølge den vanlige fortellingen om statens pengebruk setter dette velferdsstaten under press. Må vi fram med sparekniven?

Skal vi tro anslagene i perspektivmeldingen fra 2020 skrumper handlingsrommet i offentlige budsjetter raskt i årene som kommer. Det rommet for manøvrering, som har ligget på opp mot 21 milliarder i tidligere budsjetter, krymper til 4 milliarder fram mot 2030. Meldingen definerer handlingsrommet som økningen i skatte- og fondsinntekter, fratrukket økte utgifter til folketrygden.²⁷

Utgiftene til pensjon, helse og omsorg økte med 9 milliarder kroner årlig mellom 2011 og 2019. Fram mot 2030 forventes utgiftene å vokse enda raskere, med omtrent 11 mrd. kroner årlig i gjennomsnitt.²⁸ Fram mot 2060 øker utgiftene tilsvarende 5,6 prosent av fastlands-BNP. Det vil si at utgiftene som enten må kuttes eller dekkes ved nye inntekter, tilsvarer 5,6 prosent av varer og tjenester som produseres i Norge i 2060. Det tilsvarer en årlig innstramning på om lag 5 milliarder kroner.

For å dekke dette gapet kan vi effektivisere offentlige virksomheter, redusere tilbudet av velferdstjenester eller øke skattene. La oss ta det siste først.

Dette budsjettunderskuddet kan finansieres ved en gjennomsnittlig skatteøkning fra 24,6 prosent i dag, til 32,5 prosent i 2060. Denne økningen tilsvarer 32 prosent høyere skatter. Samtidig har BNP per innbygger økt med nærmere 50 prosent i samme periode.²⁹ Det vil si

²⁶ Piketty, *Capital in the 21st century*, 2017

²⁷ Finansdepartementet, Meld. St. 14(2020-2021), s.182

²⁸ Finansdepartementet, Meld. St. 14(2020-2021), s. 180

²⁹ Finansdepartementet, Meld. St. 14(2020-2021), s. 190

at vi kan dekke inn *hele budsjettunderskuddet* og fortsatt være rikere etter skatt enn det vi er i dag. Det er et poeng som sjelden framgår av den offentlige debatten om velferdsstatens bærekraft.

En annen ting som sjeldent nevnes er årsaken til at offentlige budsjetter øker. Det stemmer selvfølgelig at det stadig blir flere pensjonister i Norge og at dette koster penger. Faktisk passerte vi én million pensjonister i Norge 1. november 2021.³⁰ Men hva om økte kostnader også skyldes at vi blir mer produktive i andre næringer?

Jo mer produktive vi blir, jo dyrere blir velferdsstaten

Når produktiviteten øker i privat sektor, så øker kostnadene i offentlig sektor. Dette kalles Baumols sykdom.³¹ Kort fortalt dreier det seg om at noen aktiviteter er lettere å effektivisere enn andre, og dette gjør at kostnadsnivået i den mindre effektive sektoren øker.

Eldreomsorg er et eksempel på en tjeneste som ikke har særlig stort potensiale for effektivisering, fordi både mengden og kvaliteten av denne tjenesten er tett knyttet til arbeidsinnsatsen. Potensialet for bruk av teknologi er lavt, fordi denne typen arbeid handler om mellommenneskelig kontakt. En sykepleier kan se til flere pasienter, men da blir tiden med hver av dem kortere – og de fleste vil tenke at kvaliteten har falt.

Som Erik Reinert skriver, er *«det absurde i å forsøke å effektivisere et symfoniorkester som spiller Chopins minuttvals, enten ved å spille valsen på bare 50 sekunder, eller ved å spille den ved redusert bemanning. I begge tilfeller går det utover kvaliteten.»*³² Det er gjerne nettopp slik arbeidet i offentlig sektor effektiviseres: økt hastighet og redusert bemanning.

I mange tilfeller kan selvfølgelig antall arbeidstimer reduseres uten at kvaliteten forringes. En maskindrevet bilvask vasker en bil like godt som en arbeider. I noen tilfeller kan kvaliteten til og med kraftig forbedres av å bytte ut arbeidstimer med maskiner. For eksempel er produksjonen av mikrochiper ofte helautomatisert, og delvis umulig å utføre for mennesker.

Tjenester som er arbeidsintensive av natur er vanskelige å effektivisere ved hjelp av innovasjon og automatisering. Hvorfor fører dette til at kostnadene øker?

Når vi blir mer produktive så øker inntekten vår, og ettersom vi blir rikere, forbraker vi mer. Det er ikke nødvendigvis sånn at dersom vi i Norge blir enda flinkere på oppdrettsnæringen, så bruker vi de ekstra pengene på laks. Når vi blir rikere vil vi ha mer av alt. Vi kjøper flere ting, litt bedre mat, reiser litt lengre på ferie og vil kanskje ha litt bedre eldreomsorg.

La oss si at vi har en privat og en offentlig sektor i Norge. Enten jobber du i oppdrettsnæringen eller så er du sykepleier. Etterhvert som vi utvikler ny teknologi som passer på laksen og mater den, kan vi få flere laksefileter på hver arbeidstime. Når verdien

³⁰ Nav, *Pressemelding: Nå har Norge én million pensjonister*

³¹ Baumol, *Macroeconomics of Unbalanced Growth*, 1967

³² Reinert, 2021, s. 44

av en times arbeidsinnsats i oppdrettsnæringen stiger, øker lønna. Med tiden ønsker flere å jobbe i oppdrettsnæringen, i stedet for å utdanne seg som sykepleier. Dermed flyttes arbeidskraft fra offentlig sektor, til oppdrettsnæringen. For å klare å holde på sykepleierne må staten øke lønningene, og dermed øker kostnadene i offentlig sektor.

Det at eldreomsorgen koster mer, at vi ansetter flere sykepleiere og at prislappen for velferdsstaten øker er ikke nødvendigvis et problem i seg selv. Det er snarere en indikasjon på at velferden i Norge har økt – og vi forventer at den skal fortsette å øke.

Betyr det at vi må akseptere at statens budsjetter eser ut slik at skattetrykket bare øker og øker?

Myten om budsjettunderskuddet

Velferdsstaten blir dyrere, fordi vi blir rikere. Fordi vi ønsker og forventer at norsk økonomi skal fortsette å vokse, må vi finne strategier for å finansiere den. En økonom som har utmerket seg den siste tiden er Stephanie Kelton, som utfordrer den vante fortellingen om statens voksende, «parasittiske» pengebruk i sin bok *The Deficit Myth* (Myten om budsjettunderskuddet).³³

Ifølge Kelton står vi midt i en kopernikansk vending for hvordan vi ser på statlige utgifter og budsjettunderskuddet. Kopernikus endret vår forståelse av kosmos. Han viste at jorda går rundt sola, og ikke motsatt, som de fleste trodde. Kelton viser oss at staten ikke trenger skatt for å bruke penger, den må bruke penger for å få skatteinntekter.

I den vante fortellingen står skattebetalerne i sentrum av pengeuniverset. Her er det vi, skattebetalerne, som putter penger i kassa til staten, og det er disse pengene den har til rådighet i statsbudsjettet. Som om staten har en sparekonto og kontinuerlig må snu på skillingen for ikke å gå konkurs. Dette stemmer selvfølgelig ikke. Staten sin økonomi er ikke som min og din privatøkonomi.

I Keltons pengeunivers har vi to typer aktører, vi har dem som *braker* penger og de som kan *skape* penger. Privatpersoner, bedrifter og organisasjoner er pengebrukere som må tjene penger for å bruk dem. Samtidig kan staten og de private bankene skape penger, og det er slik de skaper sitt inntektsgrunnlag.

Når staten bruker penger på velferdsstaten, går disse pengene i stor grad til å lønne sykepleiere, lærere, saksbehandlere, og mange andre. Av lønnen trekkes det inntektsskatt, og det som er igjen brukes til å betale regninger og annet forbruk. Mye av dette trekkes det moms av før det går inn på en ny lønnskonto, og så videre.

For at den norske staten skal få inn mer skattepenger i framtiden kan det tenkes at den bør bruke mer penger i dag. Hvis vi bruker pengene på en måte i dag, for eksempel ved å

³³ Kelton, *The Deficit Myth*, 2020

investere mer i utdanning og forskning, kan vi legge grunnlaget for økt produktivitet og lønnsomhet i framtiden. Motsatt, hvis staten trekker fram sparekniven i dag, kan det føre til større kutt i framtiden. Hvis kuttene i statens budsjetter betyr at det investeres mindre i aktiviteter som kan gjøre økonomien mer produktiv og velferdsskapende i framtiden, så vil det også bli mindre å skatte av. Staten kan faktisk spare seg til fant.

Betyr det at staten kan bruke så mye penger den vil? Nei, så enkelt er det ikke. Det som begrenser statens pengebruk i dag er først og fremst handlingsregelen, som bestemmer hvor mye oljepenger vi kan bruke. Dette er en selvpålagt begrensning som vi kan endre på ved behov.

Den reelle begrensningen ligger bortenfor tallene i statsbudsjettet. Det er de faktiske ressursene vi har tilgang på som setter grensene i økonomien. Det er hvor mange arbeidere vi har til rådighet, sammen med nivået på teknologien vår og naturressursene, som begrenser hva vi har råd til.

Hver økonomi har sin fartsgrense. For med en gitt mengde med ressurser, er det alltid et tak for hvor mye vi kan produsere. Hvis vi pøser for mye penger inn i en økonomi som allerede går på full hastighet, klarer vi ikke å produsere mer av den grunn. I stedet vil vi få en raskt akselererende inflasjon. Det er dette som er den virkelige kostnaden ved at staten bruker for mye penger.

Det er altså ikke prislappen på velferdsstaten vi bør bekymre oss for. Det finnes alltid mer penger hos staten, fordi den kan skape sine egne. Å kutte i velferdstjenester for å balansere budsjettet og «spare mer til framtidens pensjoner» gir i hvert fall ingen mening.

Under koronapandemien ser vi tydelig hvor viktig tilgangen på arbeidskraft og ressurser er. Samtidig har det blitt tydelig at prislappen på tiltakene er mindre viktig. Det hadde ikke hjulpet om vi lettet på handlingsregelen og brukte hele oljefondet på å øke kapasiteten på norske sykehus fra en dag til en annen, hvis det rett og slett ikke finnes flere intensivsykepleiere. Inntekter på statsbudsjettet kan ikke automatisk veksles inn i mer velferd.

Det tar tid og folk å bygge opp kvalitet i tjenestene, men vi kan alltid finne norske kroner for å betale ut pensjoner. Det er altså ikke pengesummen som teller, men kvaliteten og mengden på ressursene og arbeidskraften vi har tilgjengelig. Da blir spørsmålet: *hvor mye må vi jobbe for å berge velferdsstaten?*

Hvor mye jobber vi?

Historisk har Norge hatt høy arbeidsdeltakelse. Sysselsettingsgraden økte gjennom 1970- og 1980-tallet, hovedsakelig drevet av kvinnes inntog i arbeidsmarkedet. Ved starten av

2000-tallet hadde Norge en av de høyeste sysselsettingsandelene globalt.³⁴ Siden har vi sett en liten, men jevn, nedgang i andelen av befolkningen som er i jobb.

Noe av grunnen er trolig økonomiske faktorer og strukturelle endringer. Siden år 2000 har vi hatt fire nedgangskonjunkturer, som har bidratt til å svekke sysselsettingen: dot-com bobla i 2001, finanskrisa i 2008, oljeprisfallet i 2014, og sist, men ikke minst, koronapandemien i 2020. Deltakelsen i arbeidsmarkedet har variert i takt med disse opp- og nedturene.

En annen del av forklaringen er at flere eldre pensjonister betyr færre folk i yrkesaktiv alder. Likevel er det noe omdiskutert i hvilken grad det demografiske skiftet forklarer nedgangen i sysselsetting. Sysselsettingsrapporten fra 2019 konkluderer med at aldringen i liten grad forklarer nedgangen i samlet sysselsettingsandel i Norge³⁵.

Forskning fra SSB finner at bare en liten del av nedgangen – 2,7 prosentpoeng – kan forklares med en aldrende befolkning. Effekten forventes å bli enda mindre i tiårene som kommer – om lag 0,6 prosentpoeng i perioden 2017 til 2031.³⁶

Sysselsettingsrapporten finner videre at en av de største årsakene til at arbeidsdeltakelsen blant de unge synker, er helserelaterte. Om lag 80 prosent av alle inntektssikrende velferdsordninger er helserelaterte ytelser, som uføretrygd. Det anslås at om lag 648 000 årsverk ikke finner sin vei inn i arbeidsmarkedet - hvert år. Til sammenligning tilsvarer den totale arbeidsinnsatsen i Norge 2,4 millioner årsverk. Det er potensielt store arbeidsressurser å hente dersom vi klarer å inkludere flere i arbeidslivet.

Sysselsettingsutvalget peker på flere mulige løsninger for å hindre at folk blir stående utenfor arbeidslivet av helserelaterte årsaker. Blant annet foreslås det å redusere helseytelsene for de unge, for å gi dem sterkere insentiver til å finne seg jobb. Kanskje kan økt bruk av gradert sykemelding redusere langvarig sykefravær. Det bør også bli lettere å kombinere uføretrygd med helsejustert lønn, der trygden kompenserer for nedsatt produktivitet eller redusert arbeidstid.

Riktig kompetanse er en annen barriere for sysselsetting. En aldrende arbeidsstyrke gir større behov for mer omsorgsrelatert kompetanse. I tillegg fører den teknologiske utviklingen til at kunnskap fortere blir utdatert. Den norske arbeidsstyrken er relativt høyt utdannet, og er på så måte godt rustet for framtidens arbeidsmarked. Utfordringen er å sikre seg riktig kompetanse, og sørge for å holde seg oppdatert. Både arbeidstaker og arbeidsgiver må kontinuerlig jobbe for å bygge kompetanse på nye områder i takt med den teknologiske utviklingen.

Sysselsetting er viktig, fordi det er vår viktigste kilde til velferd. Som nevnt i forrige kapittel er løsningen Perspektivmeldingen foreslår for å løse samtlige av de økonomiske utfordringene i det 21. århundret, å få flere i arbeid. Da er det betenkelig at rapportene i liten grad diskuterer verdien, kvaliteten og viktigheten av ulike typer arbeid. Vi skal skape flere

³⁴ NOU 2019:7, *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*

³⁵ Ibid, s. 43

³⁶ Von Brasch og Horgen, *Nedgang i sysselsettingsandelen på grunn av flere eldre?* 2018

arbeidsplasser, sørge for at flere kommer i arbeid, og at alle arbeider mer og fortere – men vi diskuterer ikke hva slags type arbeid vi vil ha?

Er mer alltid bedre?

Mainstream økonomisk teori er ikke rik på betraktninger om arbeidets kvalitet, eller hvilke former for arbeid som er verdiskapende, meningsfullt eller i det hele tatt nyttig. I denne tilnærmingen er arbeid en ressurs på lik linje med datamaskiner, mikrochip og tømmer. Her er det antall klokkbare timer som er viktig, og man antar at disse utvetydig øker produksjonen – og dermed velferden.

Det er mange svakheter i denne tankerekken, la oss ta en ting av gangen. Etter «økonomisk logikk» blir samfunnet rikere og velferden øker dersom en lærer som i dag tjener 600 000 kroner i året, slutter i jobben sin og tar en advokatstilling med 1 000 000 kroner i lønn. Gitt at de jobber like mange timer vil advokatens produktivitet være 67 prosent høyere enn læreren, og hen bidrar nå til en direkte økning i BNP på 400 000 kroner.

Dette konkluderer vi med, uten å si noe som helst om hva denne personen bidro med som lærer, eller hva hen utretter i sin stilling som advokat. Så lenge timelønna er høyere, så har produktiviteten økt og økonomien vokst. Et så enkelt produktivetsmål sier lite om velferdsutvikling og verdiskaping.

En av forklaringene er nok at økonomifaget ikke har noen god teori om verdi. I stedet er mainstream økonomi bygget på pristeori. Her er det prisene som angir verdi. Fordi prisen dannes i markedet som et resultat av mange menneskers innsikt og preferanser, enten det er for varer eller tjenester.

De klassiske økonomene som Adam Smith, David Ricardo og Karl Marx var svært opptatt av å forstå verdi, og skilte skarpt mellom verdi (eller bruksverdi) og pris (markedsverdi). Det er ingen åpenbare grunner til at disse nødvendigvis blir det samme. I overgangen til nyklassisk teori, som er kjernen i mainstream økonomi, forlot man de klassiske økonomenes fokus på verdiskaping og konkrete produksjonsprosesser. I stedet brukte de nyklassiske økonomene abstrakte modeller av markeder der forbrukernes nytteverdi bestemmer verdien av ulike ting og goder.

Dersom viktigheten av arbeidet vårt avgjøres av andre ting enn prisene i markedet, kan det ha store konsekvenser for hvordan vi velger å bruke tiden vår.

Hvorfor jobber vi så mye?

Selv om det sies at vi må få flere i jobb, og at alle må jobbe mer i framtiden, er det mange som ikke føler at arbeidet er viktig. Det går mye arbeidstid med til å gjøre ting som ikke direkte fører til noe samfunnsnyttig utfall, og som heller ikke gir en følelse av mening for den

som utfører jobben. Internasjonal forskning viser at et flertall er likegyldige eller mistrives i sine jobber. Mange opplever at mye av arbeidstiden deres går med til oppkonstruerte oppgaver uten meningsfylt innhold. Dette har av samfunnsvitene blitt kalt *meningsløse jobber*, eller *pseudoarbeid*.³⁷

Flere arbeidslivsforskere og økonomer har de senere årene gjenopptatt en gammel debatt fra Keynes' kontroversielle essay «*Economic possibility for our grandchildren*». ³⁸ Her spådde Keynes at produktivitsveksten som følger av teknologisk utvikling ville utradere behovet for arbeid. Maskinene ville bli så produktive at vi bare ville trenge å jobbe et par timer i uka, og kunne bruke tid på andre ting enn produktivt arbeid.

Utfordringen for mennesker i det 21. århundret ville hos Keynes være å finne prosjekter å bruke den nærmest endeløse fritiden på. Profetien materialiserte seg aldri, til tross for en enorm produktivitsvekst de siste hundre årene.

I stedet for mer fritid, kan det se ut som pseudoarbeidet har tatt fritidens plass. For eksempel oppgir stadig flere at de bruker store deler av dagen på å flytte papirer rundt i en sirkel, eller skrive rapporter som aldri blir lest.³⁹ Pseudoarbeidet finnes gjerne i store organisasjoner, både offentlige og private. Det finnes også på hele spekteret av inntektsfordelingen, men er noe mer utbredt på de øvre delene.

Til tross for sitt fravær av verdiskapning, teller pseudoarbeid inn i nasjonalregnskapet på lik linje med alt annet arbeid. Det er derfor betimelig å spørre hva slags arbeid som virkelig skaper verdier og et meningsfullt liv for den enkelte arbeider. En ting er i hvert fall sikkert: den evige higen etter økt sysselsetting garanterer hverken verdifullt arbeid eller økonomisk bærekraft.

Framtiden er automatisk

Samtidig er det noe som tyder på at Keynes profeti kanskje går i oppfyllelse i fremtiden. En av dem som mener dette er Daniel Susskind. Han skriver om en framtid der automatisering utrydder stadig flere arbeidsplasser, og mener at det er nærmest uunngåelig at det blir mindre arbeid per arbeider i framtida. Her er det et kappløp mellom menneskene og maskinene som vi kommer til å tape, sakte med sikkert.

En vanlig forklaring på hvorfor vi enda ikke har sett masseledighet som følge av automatisering, er den komplementerende effekten som automatisering har. Hver gang en oppgave blir automatisert, skapes det som regel nye oppgaver – og disse blir som regel utført av mennesker.

³⁷ Nørmark & Fogh Jensen, *Pseudoarbejde*, 2018

³⁸ Keynes, *The economic possibilities of our grandchildren*, 1930

³⁹ Paulsen, *Arbetsamhället*, 2017

Ifølge Susskind komplementerer roboter oss så lenge vi mennesker har noe å bringe til bordet som maskinene ikke har, men har vi nødvendigvis det?

Mennesker er gode på å gjennomføre oppgaver som oppstår i kjølvannet av automatisering. I mange tilfeller er disse oppgavene laget spesielt for mennesker. Når automatisering finner sted, faller nemlig etterspørselen etter arbeidskraft, og dermed også lønningene. Da blir det billigere å benytte seg av arbeidskraft. I framtiden kan det likevel tenkes at stadig flere av disse nye oppgavene kan utføres av roboter. Både fordi roboter blir mer kompetente, og fordi teknologien blir billigere.

Fallet i sysselsetting har allerede materialisert seg i landbruk og industri. Her har antall arbeidere blitt kraftig redusert, selv om produksjonen har økt. Å sikre høy etterspørsel etter landbruks- og industrivarer er derfor ikke nok til å sikre høy sysselsetting. Det samme kan komme til å gjelde for stadig flere sektorer i framtiden.

Spørsmålet er derfor ikke hvordan vi sikrer nok sysselsetting til å finansiere velferdsstaten, men heller hvordan vi sikrer en god velferdsstat når sysselsettingsbehovet uunngåelig vil falle i framtiden.

Framtidens velferd

Det er mye som kan se ut som det bidrar til vår felles velferd dersom vi legger nasjonalregnskapet til grunn – uten at det dermed *faktisk* bidrar i noen særlig grad. Dessuten er det ikke pengene som kommer inn over skatteseddelen som finansierer velferden.

Uansett hvor mange høytlønte oljearbeidere det finnes i Norge, så kan ikke disse byttes inn mot gode sykepleiere. Det er til syvende og sist tilgangen på reelle ressurser og konkret kompetanse som setter begrensningene for framtidens velferdsstat. Det vil si at vi ikke er avhengig av olje eller finans – som er sektorer med høy produktivitet – for å sikre velferden i framtiden.

Behovet for stadig å øke sysselsettingen for å sikre velferden er derfor en dobbel misforståelse. For det første er ikke sysselsetting nødvendigvis tilstrekkelig for å sikre velferdsstatens framtid, så lenge man ikke diskuterer hva slags sysselsetting. For det andre er det ikke størrelsen på skatteinntektene fra arbeid som faktisk begrenser velferden vår.

Trolig henger denne misforståelsen sammen med at mainstream teori forholder seg til arbeid som en kvalitetsløs størrelse.⁴⁰ Dette gjør også at vi ikke klarer å skille mellom verdiskaping og økonomisk vekst. Noen ganger forsvinner hele yrkesgrupper fordi teknologiske nyvinninger utkonkurrerer dem. Isolert sett fører dette til nedgang i BNP, men dette trenger ikke å bety lavere velferd. Det er mye som telles i BNP og målet av

⁴⁰ Reinert, 2021

produktivitet, som ikke nødvendigvis bidrar til økt velferd. Det er også mye som *ikke* teller, som er essensielt for «det gode liv».

Det er få historiske eksempler på velferdsstater som har kollapse under sin egen raushet. Til gjengjeld har de negative konsekvensene av aggressiv kuttpolitikk blitt svært tydelige i Europa etter finanskrisa. Det er lite erfaring som gir grunn til å tro at en slik økonomisk politikk gir bedre grunnlag for å finansiere framtidens utgifter. For Norges del er det mer opplysende å se til den ekspansive politikken i USA etter 2008, heller enn Europa.

Effektivisering kan være hensiktsmessig i mange tilfeller, men omsorg og pleie kan ikke effektiviseres på samme måte som industriell produksjon. Samtidig har vi sett at budsjettunderskuddet fram mot 2060 kan dekkes inn med moderate skatteøkninger. Det er derfor ingen grunn til å rope varsku om velferdsstatens bærekraft. Desto viktigere er det å holde sparekniven unna velferdsstatens strupe.

«Gitt det demokratiske presset fra en aldrende befolkning kan garantiinntekt betraktes som en komponent i en egalitær, fellesskapsbasert, behovsorientert løsning på utfordringene i eldreomsorgen.»

- Erik Ohlin Wright, Antikapitalisme for det 21. århundret, s.91

2.2 Har vi råd til ulikheten?

Forskjellene øker i Norge, både når det gjelder inntekt og formue. Siden 1980-tallet har den økonomiske ulikheten økt jevnt og trutt i store deler av den vestlige verden, i takt med finansialiseringen av samfunnet. Kanskje særlig tydelig er denne utviklingen i boligmarkedet – og utviklingen ser foreløpig ikke ut til å snu.

Vi tenker gjerne på Norge som et egalitært samfunn. Det stemmer riktignok at ulikheten fram til 1980 var svært lav, men etter dette begynte trenden å snu. Konsentrasjonen av formue satte fart, samtidig som inntektsgapet mellom den høyeste og laveste delen av inntektsfordelingen begynte å øke. Deler av denne utviklingen kan forklares med endringer i skattesystemet.

Særlig de siste ti årene har ulikheten skutt i været. Denne utviklingen må spesielt ses i sammenheng med et særdeles lavt rentenivå, uten historisk sidestykke. Lave renter har bidratt til å presse opp prisen på visse investeringsobjekter, slik som aksjer og boliger.

Ulikhet har konsekvenser både på et individuelt nivå, og for samfunnet som helhet. Ulikhet rammer åpenbart de fattige hardest. De med lavest inntekt opplever gjerne høyt stressnivå, har dårligere helse og er minst tilfreds med livet, mens de rikeste er mindre stresset og har vesentlig bedre helse. Dessuten lever de i bedre og sunnere omgivelser, og gjerne i mer komfortable boliger. Her skal vi likevel fokusere på betydningen som den økonomiske ulikheten har for samfunnet.

Økonomisk ulikhet har store konsekvenser for økonomien og samfunnet for øvrig. Når forskjellene øker, øker avstanden mellom folk og sosial mobilitet svekkes. Dette kan føre til at tilliten mellom mennesker og til staten forringes, og gi grobunn for politisk polarisering og lavere tiltro til politiske institusjoner.

Dessuten har inntekts- og formuesulikhet viktige implikasjoner for dynamikken i økonomien, ettersom de rike gjerne forbruker en mindre del av inntekten sin. Det vil si at når en større del av inntekten tilfaller dem med mest penger, så svekkes etterspørselen i økonomien over tid. Det vil si at tradisjonell motkonjunkturpolitikk kan bli mindre effektiv.

I dette kapittelet ser vi på den økonomiske ulikheten i Norge, og hvordan den har utviklet seg over tid. Deretter drøfter vi hvorfor denne utviklingen har funnet sted, og hvilke

konsekvenser dette har for det norske samfunnet. Til slutt ser vi på hvordan vi kan forsøke å temme den økonomiske ulikheten og skape et mer rettferdig samfunn.

Ulikhetens tilstand i Norge

Den økonomiske ulikheten har økt i store deler av den vestlige verden siden 1980-tallet, og Norge er intet unntak. En vanlig framstilling av ulikhet er GINI-koeffisienten, som angir ett tall mellom 0 og 1 som skal si noe om hvor stor ulikheten er. En koeffisient på 0 vil si at det er perfekt fordeling i samfunnet. Det vil si at ingen er rikere enn noen andre, alle har nøyaktig like mye. Dersom GINI-koeffisienten er 1 vil det derimot si at det er «perfekt ulikhet». Da er det én aktør som sitter på alle verdiene i økonomien. I Norge ligger Gini-koeffisienten for inntekt på 0,26, som er blant de laveste i verden.

Betyr det at vi kan puste lettet ut og bla videre til neste kapittel – eller er det snarere et tegn på at ulikheten i de fleste land er stor?

La oss se nærmere på hva økonomisk ulikhet egentlig er. Det er vanlig å skille mellom to typer ulikhet: ulikhet i *inntekt* og ulikhet i *formue*. Disse gir litt forskjellige bilder av hvor likt – eller ulikt – et samfunn er. Det er fullt mulig at inntektsulikheten reduseres, samtidig som formuesulikheten øker – eller motsatt. Mens inntektsulikheten forteller oss hvordan inntektene fordeles mellom alle lønnstakere, sier formuesulikheten noe om hvordan rikdommen i økonomien er fordelt. Med formue mener vi husholdningenes nettoformue, det vil si summen av realkapital (som f.eks. bolig) og finanskapital (som f.eks. aksjer) – fratrukket gjeld.⁴¹

Ser vi på inntektsfordelingen er ikke ulikheten i Norge spesielt høy. Faktisk er det bare tre land i Europa som har en likere inntektsfordeling: Slovenia, Slovakia og Tsjekkia. Likevel mottar de rikeste 10 prosentene i Norge hele 21,5 prosent av kaka, mens de fattigste 10 prosentene får 3,8 prosent av inntektene⁴². Det er spesielt toppinntektene som øker raskest, og ikke minst lederlønningene gir grunnlag for bekymring. En gjennomsnittlig leder tjener 12 ganger gjennomsnittslønnen. På inntektsfordeling er altså Norge et relativt egalitært samfunn sammenlignet med våre naboland.⁴³ Likevel ser vi også her at inntektsgapet øker og at de rikeste rykker i fra de andre.

Når vi ser på formue tegnes imidlertid et annet bilde. Formue er omtrent like skjevt fordelt i Norge som i Frankrike og Storbritannia⁴⁴. Dette er oppsiktsvekkende, siden begge disse landene er historiske klassesamfunn som vi gjerne betrakter som langt mindre egalitære enn vårt eget.

I Norge eier den aller rikeste prosenten om lag 22 prosent av all formue, mens de rikeste 10 prosentene eier over halvparten. På den andre siden er det om lag 10 prosent av

⁴¹ Aaberge m.fl., 2021, s. 36

⁴² Ibid., s. 27

⁴³ Ibid., s.31-32

⁴⁴ Ibid., s.25

befolkningen som lever i fattigdom. Det vil si at de har en samlet inntekt på under 228 400 kroner i året, som er fattigdomsgrensa i Norge. Denne gruppen får over 60 prosent av inntektene sine i form av overføringer fra staten⁴⁵.

Ulikheten i Norge er altså større enn vi kanskje liker å tro, spesielt når det kommer til formuesulikhet. Det som gir grunn til bekymring er dessuten at forskjellene fortsetter å øke.

Det er viktig å begrense ulikheten før den vokser seg for stor. Tradisjonell omfordelingspolitikk – ved å skattlegge de som har mest og overføre til de som har minst – har vist seg å være en svært effektiv måte å gjøre dette på. Likevel ser vi at den politiske viljen til omfordelende beskatning som monner har vært laber over lengre tid. Heldigvis nyter de universelle velferdsgodene høyere oppslutning.

Riktignok har universelle ordninger også en omfordelende effekt, men de gjør lite – eller ingenting – med den viktigste kilden til økende ulikhet, nemlig at formuene vokser raskere enn økonomien for øvrig. Dette innebærer at de rikeste karrer til seg et stadig større kakestykke.

Om vi lar markedsøkonomien løpe fritt vil vi få høyere økonomisk vekst, samtidig som de rike blir stadig rikere – og det raskere enn resten av oss. Hvordan kan dette ha seg?

Hvordan kapitalismen driver ulikheten

En viktig milepæl i debatten og forskningen på økonomisk ulikhet kom i 2012 med Thomas Pikettys bok *Kapitalen i det tjuetførste århundret*. Den ble hyllet for sin presise og vidtspennende gjennomgang av utviklingen i ulikhet de siste 200 årene. Kort fortalt er boken en gjennomgang av et enormt datamateriale som beskriver avkastning på kapital og arbeid, fra den industrielle revolusjonen og fram til i dag.

Piketty viser at kapitalen i visse perioder har hatt større avkastning enn arbeid, og at dette sammenfaller med at ulikheten i samfunnet øker. Du har kanskje sett den ikoniske likningen $r > g$, som Piketty ble kjent for. Denne likningen formidler det samme som beskrevet over, bare i matematisk form. Om veksten i inntektene fra kapitalen (r) er høyere enn veksten i økonomien (g), vil ulikheten vokse. Grunnen til dette er at de som besitter kapitalen stadig får en større andel av inntektene.

La oss ta et enkelt eksempel:

Se for deg en økonomi bestående av én fabrikkier og én arbeider. Arbeideren tjener 1000 kroner om dagen. Hver dag selger kapitaleieren varene fra fabrikk, og tjener 2000 kroner på dette. Han har altså et overskudd på 1000 kroner etter å ha betalt arbeideren lønn.

⁴⁵ Aaberge m.fl., 2021, s. 33

Fabrikkieren og arbeideren tjener dermed like mye penger, og bruker hele sin inntekt på å kjøpe varer fra fabrikk. Det vil si at inntektsulikheten er null.

La oss nå si at inntektene fra salg av varer øker 5 prosent i året, mens arbeiderens lønn vokser med 2 prosent. Hvis denne trenden opprettholdes i 10 år, tjener arbeideren $\frac{3}{4}$ av det fabrikkieren tjener. Slik vokser ulikheten.

Men hvorfor skal det å eie kapital være så lukrativt?

Kapital har nesten alltid hatt en høyere avkastning enn vanlige lønnsarbeid. Som vi sa innledningsvis i dette kapitlet øker ulikhetene i store deler av verden. Med bakgrunn i Pikettys datasett kan vi imidlertid si at ulikheten nå er på vei «tilbake». Her framstår perioden fra første verdenskrig og fram til 1970-tallet som en unntakstilstand der ulikhetene var historisk lave.

Piketty understreker riktignok at ulikheten ikke behøver å være høy. Politiske endringer kan motvirke tendensene og legge bånd på markedskreftene. På samme måte vet vi at lavere skatt på kapital og mindre omfordelende politikk fører til at forskjellen mellom r og g øker.

Hvorfor øker forskjellene?

Som vi har sett er det iboende krefter i kapitalismen som fører til økende ulikhet. Dersom vi overlater markedet til seg selv, vokser kapitalinntektene raskere enn økonomien, og rikdom konsentreres. Siden 1980-tallet har kapitalens andel av inntektene vokst relativt til lønnsinntektene. Dette er ingen tilfeldighet.

1980-tallet markerte starten på markedsvendingen i norsk forvaltning og politikk. Det var samtidig også starten på et større ideologisk skifte vekk fra omfordelende og regulerende økonomisk politikk.

Mens ulikheten i Norge holdt seg på et stabilt og lavt nivå frem til slutten av 1980-tallet, begynte ting å skje ved inngangen til 1990-tallet. Toppinntektenes andel av totale inntekter var på et historisk bunnivå i 1990, men så begynte kapitalinntektene å øke. I 1992 kom en ny skattereform, inspirert av de amerikanske skattereformene under Reagan. Blant annet var det nye skatteloverket gunstig for utbytte i selskaper.

Utover 90-tallet økte forskjellene i inntekt, spesielt drevet av økning i kapitalinntektene. Denne politikken fortsatte utover 2000-tallet, ikke minst med skatteutt og avskaffelsen av arveavgiften under Solberg-regjeringen. Skattereformene på 1990-tallet ga også større spillerom og innflytelse til finansnæringen, som ga grobunn for det som gjerne kalles *finansialisering*.

Med begrepet finansialisering menes prosessen der finansnæringen får en mer sentral rolle i økonomien, og infiltrerer stadig større deler av samfunnet og hverdagslivet til folk. Siden

dereguleringen av finanssektoren for alvor tok av, fra slutten av 1970-tallet, har finansialiseringen blitt tydelig i de fleste vestlige økonomier.

Dereguleringen av finansbransjen føyer seg inn i rekken av ulike politiske endringer som sammen utgjør det vi kaller *markeds vendingen* i politikken. Dette bygger altså på troen på at markedet er mest effektivt, og videre at det er *aller mest* effektivt hvis det får frie tøyler. Spesielt i USA og Storbritannia er finanssektorens rolle i økonomien betydelig og voksende.

Fra 1950 til 2000 vokste finanssektorens andel av USAs BNP fra 12 til 22 prosent. Profittandelen som tilfalt finans økte også fra om lag 10 prosent til 45 prosent i det samme tidsintervallet.⁴⁶ Under finanskrisa i 2008 ble finansialiseringens bakside tydelig for mange, kanskje spesielt gjennom de politiske og økonomiske konsekvensene som kom i kjølvannet av krisa.

Spare- og kuttpolitikken som ble ført i Europa etter den europeiske gjeldskrisa i 2012, har hatt dramatiske konsekvenser for den økonomiske utviklingen og fordelingen – spesielt i Sør-Europa. Med harde kutt i velferdstjenester og oppsigelse av offentlig ansatte, traff krisepolitikken svært ujevnt. Spesielt hardt rammet ble de med lavest inntekter, og som var avhengige av velferdsordninger. Samtidig har finansbransjen, i hvert fall til dels, blitt kompensert. Man kan dermed si at finanskrisa var en enorm overføring fra vanlige folk til finansaktørene.

Selv om finanskrisa ikke slo like hardt ut i Norge, har finanssektoren fått en stadig viktigere rolle også her hjemme. Dette kommer særlig til uttrykk gjennom den økende gjeldsgraden hos norske husholdninger.

Nordmenn er i verdenstoppen når det gjelder husholdningenes gjeld. I 2020 hadde vi lånt penger tilsvarende 232 prosent av disponibel inntekt.⁴⁷ Både Norges Bank og IMF har påpekt at økende gjeld utgjør en risikofaktor i norsk økonomi. Økende gjeldsgrad er bekymringsverdig i seg selv, men det har også store konsekvenser for den økonomiske ulikheten.

Boligmarkedet: en ulikhetsmaskin

En stor del av gjelden til norske husholdninger er boliggjeld. Dette henger tett sammen med de økende boligprisene. Når flere tar opp større og større lån for å kjøpe bolig, så presses prisene opp. Samtidig gjør høyere priser at vanlige folk må låne mer og mer for å komme seg inn på boligmarkedet.

Den høye veksten i boligprisene har fått store konsekvenser for hvem som kan kjøpe sitt eget hjem, spesielt i sentrale strøk. Sykepleierindeksen beregner hvor stor andel av alle boliger en person kan kjøpe dersom man tjener like mye som en gjennomsnittlig sykepleier. I 2021 var dette om lag 600 tusen kroner i året. Med denne inntekten kan man bare kjøpe 1,3

⁴⁶ Hjertaker og Tranøy, 2017, s. 96

⁴⁷ E24, *Olsen skal øke renten etter gjeldsgalopp*

prosent av boligene i Oslo, mens tallene er 12,7 prosent for Tromsø og 25,8 prosent i Trondheim⁴⁸. I Oslo er det altså allerede et problem at vanlige folk ikke har råd til å bo. Dersom vi skal ha sykehus i hovedstaden må også sykepleiere kunne få seg et sted å bo. Det samme gjelder selvfølgelig førskolelærere, og andre med helt vanlig inntekt.

Andelen unge og lavtlønnede huseiere er derfor dalende. For å holde tritt med boligmarkedet må husholdninger ta opp stadig større lån for å få innpass på boligmarkedet. Etter hvert som boligprisene stiger, lånekravene øker, og styringsrenta heves vil stadig flere overlates til leiemarkedet og den kommunale boligsektoren. Sentrale strøk, hvor kulturtilbudet er størst og jobbene ofte befinner seg, blir altså reservert for dem som har høye inntekter. På den måten er boligmarkedet i seg selv en driver av økonomisk ulikhet i Norge.

Takket være en aggressiv utlånspraksis og lave renter, er etterspørselen etter boliger i Norge svært høy. Resultatet er at boligprisene fortsetter å vokse. Siden starten av 1990-tallet har gjennomsnittsprisen på boliger mer enn tredoblet seg. Forskjellen mellom de som eier og de som leier, blir derfor enda tydeligere.

I Norge har politikken siden etterkrigstiden vært innrettet for at alle skal kunne eie et hjem. Dette kalles gjerne *eierlinja*. Herunder gir vi blant annet rentefradrag på skatten, som er størst for dem med størst lån. Og det er de som har mest penger, som kvalifiserer til de største lånene og som følgelig profiterer mest på denne ordningen. I tillegg har vi Boligsparing for Ungdom (BSU), der myndighetene subsidierer unges boligsparing gjennom skattefradrag. Dette bidrar til økt press i boligmarkedet.

En annen effekt av den høye veksten i boligpriser er at husholdningenes nettoformue blåses opp, uten at dette innebærer en reell formuesøkning for dem som bare eier ett hjem. For dem som har vært på boligmarkedet en stund, så har verdien av boligen vokst kraftig i forhold til lånesummen. Dette kan gjøre at det ser ut til at middelklassen følger med formuesutviklingen til de øvre lagene, selv om det i praksis ikke utgjør en økt formue for dem som bare eier én bolig.

All den tid man skal bo i boligen sin får man ikke løst ut denne gevinsten, fordi alle andre boliger også har økt. Et unntak ville være om man flytter fra Oslo til distriktet hvor prisveksten har vært lavere. Det er altså de som eier sekundærboliger som har tjent på prisveksten. Dette er, igjen, gjerne de som hadde best råd fra før.

Makroøkonomiens ulikhet

Lav økonomisk vekst har også bidratt til den høye veksten i boligmarkedet. Sammen med historisk lave renter og lav inflasjon har dette bidratt til at bolig og eiendom har vært blant

⁴⁸ Eiendom Norge, *Sykepleierindeksen*, 2021

de aller mest lønnsomme investeringene over lang tid. Fordi det er her pengene tjenes, vil flere inn på boligmarkedet – og slik holdes syklusen levende.

Dette skyldes et fenomen som gjerne kalles sekulær stagnasjon (på engelsk: *secular stagnation*). Begrepet beskriver en økonomisk tilstand der det langsiktige vekstpotensialet i økonomien er dalende. Det kan ha flere årsaker, og er omdiskutert i faglitteraturen. For eksempel kan fallende befolkningsvekst, bidra til lavere økonomisk vekst fordi flere eldre betyr færre i arbeidsdyktig alder.

Dette har vi allerede sett er et bekymringsmoment i Perspektivmeldingen. I tillegg gjør lavere produktivitetsvekst at aktiviteten i økonomien blir lavere. Noen økonomer hevder at dette er strukturelle tilstander som har kommet for å bli. For å redusere spareraten i økonomien og hente mer kapital til investeringer, senkes rentene stadig. Slik får vi en økonomi med lav aktivitet, lave renter og lav inflasjon.

Hva har dette med ulikhet å gjøre?

Lave renter har trolig stor betydning for kapitalinntektene og de store formuene. Enkelt forklart er renten prisen på penger. Vi betaler renter dersom vi låner penger for å kjøpe en bolig, og tilsvarende får vi renteinntekter når vi sparer pengene i banken. Jo lavere renten er, jo mindre lukrativt er det å putte pengene sine på en sparekonto. Relativt sett blir det desto mer gunstig å sette pengene sine i aksjer eller investere i andre aktiva. I likhet med boligmarkedet blir dette en selvforsterkende effekt.

Fordi renten er lav kan man tjene mer om man plasserer pengene sine på børsen enn i banken. Fordi det er sånn velger mange å flytte penger over til aksjemarkedet, og dette presser aksjeprisene opp, som igjen gjør at de som hadde investert i aksjer allerede tjener på dette. Når flere aktører i økonomien ser at det er mye å tjene på børsen, vil flere gjøre det samme. Siden det er så gunstig å sette pengene sine i aksjer begynner bankene å øyne muligheten for å gi lån til investeringer i aksjer, og slik snurrer karusellen videre.

Det er altså ikke tilfeldig at vi har sett en historisk vekst i globale aksjemarkeder de siste årene, til tross for at pandemien som herjet over hele verden har ført til laber økonomisk vekst. Også her ser vi at de som allerede eier mye har tjent mest.

Hvordan få ned ulikhetene i Norge?

Ulikhetene i Norge har vokst kraftig de siste to tiårene. Spesielt har inntektene fra kapitalinntekter drevet frem høyere ulikhet. Det er likevel ikke noen naturlov som sier at denne ulikheten trenger å vedvare. Det har vært en villet politikk i Norge å senke ulike skatter over tid, enten basert på argumenter om eiendomsrett, sysselsetting eller effektivitetshensyn. I noen tilfeller har skattesystemet til og med blitt regressivt, slik at de aller rikeste har lavere skattesatser enn de nest rikeste. Vi ser en lignende utvikling i de fleste vestlige land der markedsvendingen har gjort seg gjeldende.

Mulige tiltak for å motvirke ulikhet er mange, og varierer fra de mest åpenbare, som en mer omfordelende skattepolitikk, til en mer sosial boligpolitikk, eller mer radikale lønnsgarantier som borgerlønn.

De mest åpenbare tiltakene for lavere ulikhet er enkelt nok mer omfordelende beskatning. Piketty har estimert at den «optimale» skattesatsen på toppinntekter burde ligge nærmere 80 prosent.⁴⁹ Til sammenligning ligger inntektsskatten på rundt 50 prosent for 90. til 99. prosentil og rundt 30 prosent for øverste prosentil i Norge i dag.⁵⁰ Det skal også sies at Pikettys forslag til skattereform er lettere å få til i store land som USA enn i Norge, der skattekonkurransen med nabolandene er høyere.

Derfor foreslår Piketty å ha en global kapitalanskatt som skal sørge for at store formuer ikke kan gjemmes vekk i skatteparadis. Dette er ideer som i den siste tiden har fått stort gehør. Blant annet foreslo Biden-administrasjonen en variant av Pikettys globale kapitalanskatt, i form av en felles skatt på internasjonale bedrifter globalt.

Det er ingen tvil om at en global skattesats på kapital vil føre til større omfordeling. Spesielt om man sikrer et sterkt progressivt innslag. Det største problemet med en sterkt progressiv og omfordelende skattereform er den politiske viljen og gjennomføringsevnen. Å høyne skattene har vist seg å være svært vanskelig i de fleste vestlige økonomier. Å koordinere en global skatt på de største formuene i verden, virker nærmest utenkelig.

Likevel, Pikettys viktigste poeng er at den beste måten å sikre større omfordeling på, er å beskatte kapitalen. Bare slik kan man sikre at ulikheten ikke løper løpsk, innenfor rammene av dagens markedsøkonomi, så lenge r faktisk er større enn g .

Borgerlønn og garantiinntekt

For å sikre jevnere inntektsfordeling har det blitt foreslått andre, mer radikale tiltak. Ulike former for inntektssikring kan være med på å sørge for en likere inntektsfordeling. Borgerlønn er et slikt tiltak.

Hovedtanken bak en borgerlønn er at alle har rett til en viss inntekt i kraft av å være borger (i et samfunn). Det er fire hovedtrekk som skiller borgerlønn fra andre velferdsytelser: Den må være universell, den må tilfalle individer og ikke husholdninger, den må være betingelsesløs og den må være tilstrekkelig til å leve beskjedent, men godt.⁵¹

Borgerlønn har mange attraktive egenskaper som gjør den hensiktsmessig som en velferdsordning for det 21. århundret. Vi har tidligere snakket om hvordan teknologiske nyvinninger og markedsvendingen gjør arbeidslivet mer skiftende og uforutsigbart. Ifølge tenkere som Daniel Susskind, som vi snakket om i kapitlet om velferdsstaten, er det heller

⁴⁹ Piketty, 2017, s. 512

⁵⁰ Aaberge m.fl., 2021, s. 66)

⁵¹ Eliassen & Omdal, 2018, s. 108

ikke sikkert vi har nok jobber til alle i framtiden. Borgerlønn kan da være en garanti for at ingen faller utenfor økonomisk, til tross for at vi ikke klarer å skape nok jobber.

En form for borgerlønn kan også være et botemiddel mot pseudoarbeidet, ettersom vi ikke trenger å skape nye jobber for å sikre et verdig liv med gode økonomiske vilkår for alle. Eliassen og Omdal understreker også at borgerlønn er et godt tiltak for å opprettholde en økonomisk sterk middelklasse, til tross for at de aller rikeste også vil få utbetalt den universelle godtgjørelsen. Det er likevel en bekymring for at et tiltak som borgerlønn ikke er treffsikkert nok i møte med økende ulikhet.

Den danske universitetslektoren i økonomi Jørgen Lindegaard Pedersen har sagt at «borgerlønn er en utmerket idé, men bare om den gis til de fattige».⁵² Hovedpoenget hans er at en universell velferdsordning støter på problemet ved at man gir store utbetalinger til mennesker som ikke trenger det.

En annen mulig løsning er derfor å innføre en garantiinntekt, som tilfaller alle med inntekt lavere enn fattigdomsgrensa. Denne velferdsordningen minner om borgerlønn, men den er kun for de med lavest inntekt, akkurat som Pedersen foreslår. En garantiinntekt ville være mer omfordelende, og kan sikre mottakerne en mer anstendig inntekt uten at kostnadene av ordningen blir for store. Tanken er at den kan kombineres med annen inntekt, ved at overføringene gradvis utfases når man beveger seg opp inntektsstigen. Den er dermed mer treffsikker for å få ned ulikhetene, og er også mindre kostbar enn en universell borgerlønn.

Demme opp for og reversere ulikhetsmaskineriet i boligsektoren

I tillegg til omfordeling av inntekt og kapital generelt, må noe gjøres med boligsektoren spesielt. Hannah Gitmark skriver om tre ulike forslag som kan gjenreise boligen som et velferdsgode, heller enn et spekulasjonsobjekt i *Det Norske Hjem*.⁵³

Det første tiltaket er, i likhet med Pikettys forslag, å endre beskatningen av bolig. I dag er bolig gjenstand for en rekke unntaksregler i skattesystemet, som gjør det svært gunstig å eie bolig. Finansdepartementet anslår at boligeiere blir subsidiert med omtrent 44 milliarder kroner i året, gjennom ulike rabatter ved salg, renteavdrag på skatt og svært lav ligningsverdi av bolig.⁵⁴ Ved å øke boligbeskatningen kan man gjøre det mindre lønnsomt å kjøpe eiendom som spekulasjonsobjekt, drive ned prisene og øke omfordelingen i skattesystemet.

Det andre tiltaket er enda mer åpenbart, nemlig å øke tilbudt av boliger i Oslo og andre områder med høyt trykk. Dette er lettere sagt enn gjort. Noe av grunnen til at bolig har steget så mye i verdi i Oslo-området de siste tiårene, er den minkende tilgangen på tomter. Jo knappere tomtetilgangen er, jo dyrere blir boligene. Sammen med økt fortjeneste i

⁵² Eliassen & Omdal, 2018, s. 114

⁵³ Gitmark, *Det norske hjem*, 2020

⁵⁴ *Ibid*, s. 179

boligbyggesektoren, utgjør tomteprisen en stadig større andel av boligens pris. Faktisk utgjør tomtepris og profitt så mye som 50 prosent av kjøpspris.⁵⁵

Noen tiltak som blir luftet i Gitmarks bok er blant annet nedleggelse og ombygging av kolonihagene i Oslo. De utgjør til sammen 500,000 kvadratmeter. Ifølge estimater fra Housing Lab, et forskningsinstitutt for boliger OsloMet, kan utbygging av tomter på kun en femtedel av kolonihagene sikre nok boliger til å gi et prisfall på 10 prosent i hovedstaden. Det finnes også golfarealer i byen som utgjør til sammen 810,000 kvadratmeter.⁵⁶ Her er det også betydelig potensiale for utbygging.

Til sist foreslår Gitmark etableringen av en «tredje boligsektor». Selv om tilbudet av nye boliger økes, er det ikke sikkert at prisene vil falle. Om store boliginvestorer står klar med frisk kapital til å ta imot det økte tilbudet, er det ikke sikkert at flere boliger vil virke omfordelende i det hele tatt. I verste fall fører det snarere til en større konsentrasjon av boliger på færre hender. Derfor er det forslag om en tredje– eller *ikke-kommersiell* – boligsektor. Med dette menes en mellomting mellom det rent private boligmarkedet, og sosialboliger for de vanskeligstilte.

Ulike modeller er foreslått for en tredje boligsektor. For eksempel kan det løses ved at kommunen eier 20 prosent av boligen, for slik å senke terskelen for å komme seg inn på markedet. Et annet alternativ er gjennom leie-til-eie-avtaler, der leietakere betaler ned på boligen gjennom leien sin. I tillegg finnes det innsats-til-leie-avtaler, der folk kan bo billig, mot at de står for en del av vedlikeholdsarbeidet selv.⁵⁷ Gjennom nye modeller for eierforhold kan man skape en mer omfordelende boligpolitikk, som er mindre prisgitt markedet.

Å temme den økonomiske ulikheten

De økonomiske forskjellene i Norge er økende, og større enn vi tidligere har tenkt. Mye av dette er drevet frem av markedsvingingen i økonomien så vel som i politikken. Større vekt på markedsløsninger, lavere og mindre omfordelende skattepolitikk, og et stort fokus på samfunnsøkonomisk effektivitet bidrar til at forskjellene øker.

Vi har her sett på hvordan ulikhetene i Norge vokser, blant annet som følge av voksende kapitalavkastninger og en *usosial boligsektor*. Vi har også diskutert tiltak som kan redusere ulikheten, fra mer omfordelende skattepolitikk, via garantiinntekt og til en tredje boligsektor.

En utfordring i diskusjonen om økonomisk ulikhet, er at samfunnsøkonomer sjeldent vil si noe om «riktig» nivå av ulikhet, til tross for at de ofte vil mene noe om effektiv eller optimal allokering av ressurser.

⁵⁵ Moe og Martens, *Hva koster en god bolig?*, 2021, s. 156

⁵⁶ Gitmark, 2020, s. 211

⁵⁷ *Ibid*, s. 228

Dette har blitt tydelig, spesielt i kjølvannet av rapporten Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundret.⁵⁸ Ulikhet er et så betent tema at forfatterne så seg nødt til å skrive et innlegg i Dagens Næringsliv der de understreket at rapporten deres kun var en deskriptiv gjennomgang av norsk økonomisk ulikhet. Her skriver de at «*hvor mye, og hva slags, økonomisk ulikhet som er akseptabel i et samfunn er dypst sett et normativt spørsmål, som økonomifaget ikke kan gi noe bastant svar på*».⁵⁹

I en mye brukt norsk lærebok i mikroøkonomi skriver Vislie m.fl. at «økonomenes oppgave er å gi veiledning om hvordan ressurser bør anvendes ut fra hensynet til best anvendelse av knappe ressurser, hensyn tatt til regjeringens ønske om fordelingsprofil.»⁶⁰ Det er altså politikken som skal avgjøre hva som er rettferdig eller *ønsket* fordeling.

Her skiller Piketty seg fra de fleste mainstream-økonomer ved at han, i tillegg til å være en av fremste forskerne på ulikhet, også gir klare normative vurderinger av den økonomiske ulikheten. I et intervju med nyhetsnettsiden CNBC gikk han så langt som å si at «*milliardærer skader økonomisk vekst og bør skattes helt vekk*».⁶¹

Det er klart at økonomisk ulikhet er viktig, og at det angår flere enn økonomer. Å hevde at det er et normativt spørsmål som ikke angår samfunnsøkonomer, er en ansvarsfraskrivelse. Ved å frasi seg evnen til å mene noe om ulikhet, ofres sosial og økonomisk likhet på effektivitetens alter. Gjerne med en samfunnsøkonomisk kost-nytte analyse som faglig alibi.

Ved å se vekk fra økonomisk ulikhet, har samfunnsøkonomer indirekte akseptert økte forskjeller. Det er uheldig, både for økonomien og for samfunnet.

⁵⁸ Aaberge m.fl., 2021

⁵⁹ Aaberge m.fl., *Innlegg, SSB-forskere svarer kritikere: Økonomisk ulikhet i Norge*

⁶⁰ Vislie m.fl., *Effektivitet, fordeling og økonomisk politikk*, 2015, s.12

⁶¹ Frank, *Billionaires hurt economic growth and should be taxed out of existence*

«Hvis vi vil beholde velferden for framtidige generasjoner, gjelder det å redusere produksjonen, ikke å øke den»

- Trygve Haavelmo

2.3 Har vi råd til klimakrisa?

Klimaendringene innebærer en betydelig risiko for økonomien og framtidige generasjoners mulighet til å tilfredsstille sine behov. Samtidig handler bærekraft om mer enn klimakrisa. Hvordan skal vi sørge for bærekraftig omstilling i norsk økonomi?

Ifølge den siste rapporten fra FNs klimapanel har menneskeskapte klimaendringer ført til at den gjennomsnittlige overflatetemperaturen på jorda allerede er 1,2 grader celsius høyere enn før-industriell tid. Fortsatt øker temperaturen, og vi vil med høy sannsynlighet passere 1,5 graders oppvarming allerede tidlig på 2030-tallet.⁶² Målet for klimapolitikken er å holde økningen i global gjennomsnittstemperatur godt under 2 grader sammenlignet med førindustrielt nivå, det såkalte «togradersmålet».

I forbindelse med lanseringen av rapporten påpekte FNs generalsekretær at den må bli dødsstøtet for bruken av fossil energi. Det vil si at vi må slutte å lete etter nye reserver, og skifte subsidiene over mot fornybar energi.⁶³ Det er allerede igangsatt flere olje- og gassprosjekter enn det karbonbudsjettet tillater. Karbonbudsjettet sier hvor mye CO₂ verden fortsatt kan slippe ut, og likevel begrense global oppvarming til maksimalt 2-grader celsius.⁶⁴

Likevel er det ikke snakk om å begrense produksjonen av olje- og gass på norsk sokkel, til tross for at Norge er verdens 9. største eksportør av klimagassutslipp. Letevirksomheten på norsk sokkel fortsetter, selv om det er høyst usikkert om framtidige prosjekter vil være lønnsomme. Det kommer blant annet av at klimamålene er definert ut ifra nasjonale utslipp, ikke produksjon av fossil energi. Dermed blir ikke utslipp som eksporteres i form av norsk olje og gass inkludert i Norges klimaregnskap.

Ser vi på norske utslipp er likevel petroleumsproduksjonen den største kilden til norske klimagassutslipp. Utslippene fra sokkelen har vært høyere enn utslippene fra industrien siden 2007.⁶⁵

I Hurdalsplattformen som ble lagt fram av den nye regjeringen høsten 2021, forplikter Norge seg til utslippskutt tilsvarende 55 prosent innen 2030, relativt til 1990 nivå.⁶⁶ Innen 2050 skal norsk økonomi være karbonnøytral. For å få til dette skal det settes i gang tiltak i flere sektorer, likevel er de mest sentrale virkemidlene kvotehandel og karbonavgift. På denne måten skal vi «bruke markedet» til å gjennomføre klimapolitikken.

⁶² IPCC, *Summary for Policymakers*, 2021

⁶³ FN, *Pressemelding: Secretary-General Calls Latest IPCC Climate Report 'Code Red for Humanity'*

⁶⁴ Carbon Tracker, *Balancing the Budget*, 2021

⁶⁵ Miljødirektoratet, *Norges klimagassutslipp ble redusert i pandemiåret 2020*

⁶⁶ Regjeringen, *Hurdalsplattformen*, 2021, s. 12

Det grønne skiftet representerer en todelt utfordring for norsk økonomi. For det første må vi kutte utslipp av klimagasser i Norge. Utfordringen stopper imidlertid ikke der, vi må også omstille norsk økonomi. Når lønnsomheten i petroleumsindustrien faller, må vi bygge opp nye eksportnæringer for å sikre velstandsnivået i Norge. Det første representerer en kostnad, mens det andre kan ses som en mulighet for norsk økonomi.

I dette kapitlet diskuterer vi strategier for å redusere de norske klimagassutslippene. I neste kapittel ser vi på mulighetene som ligger i en grønn ny giv og en mer aktiv næringspolitikk.

Klimaendringer som markedssvikt

Klimaendringene har lenge har blitt kalt for «vår tids største krise» av miljøbevegelsen. FNs generalsekretær betegner dem som en «eksistensiell trussel for menneskeheten».⁶⁷ Klimaendringene er først og fremst en *økologisk* krise, som verden og økonomene gradvis anerkjenner også er en økonomisk krise.

Problemet med CO₂ (karbondioksid) er at det akkumuleres i atmosfæren, hvor den kan lagres i lang tid. CO₂ har en «halveringstid» på omtrent 100 år. Det vil si at dersom vi slipper ut ett tonn CO₂ i dag, så vil omtrent halvparten av dette fortsatt virke varmende i atmosfæren i år 2121. Dette er en tidshorison som aktørene i økonomien ikke er vant til å forholde seg til, påpeker den tidligere sjefen for den britiske sentralbanken, Mark Carney.⁶⁸

I mainstream økonomi blir miljøproblemer som klimakrisa gjerne beskrevet som «eksterne virkninger» eller eksternaliteter. Dette er en form for markedssvikt. I ekspertutvalget for klimarisiko og oljefondet sin rapport fra 2021 kan vi lese at klimakrisa er «*historiens største markedssvikt*».⁶⁹

En markedssvikt beskriver en situasjon der markedet ikke fungerer optimalt. Kjernemodellen i mainstream økonomi legger til grunn at markeder er perfekte. Det vil si at det er full informasjon, ingen transaksjonskostnader og eiendomsrett til alle ressurser.⁷⁰ Klimagassutslipp påfører samfunnet en kostnad som ikke fanges opp av markedsprisene. Dette fordi atmosfæren er allemannseie, slik at ingen står i posisjon til å begrense noen andres utslipp av klimagasser.

Det vil si at dine utslipp, i tillegg til å gi deg en viss nytte (du får kjørt til jobb eller produsert en vare), forverrer klimaet for alle rundt deg. Så lenge alle har lik rett til å slippe ut gasser i atmosfæren, og vi ikke tar innover oss kostnaden vi påfører andre i form av et forringet klima, blir utslippene for høye. Det fører igjen til at temperaturen stiger.

⁶⁷ FN, *Pressemelding: Secretary-General Calls Latest IPCC Climate Report 'Code Red for Humanity'*

⁶⁸ Carney, *Breaking the tragedy of the horizon*, 2015

⁶⁹ Finansdepartementet, *Klimarisiko og oljefondet*, 2021b

⁷⁰ Vatn, *Institusjonell økonomi*, 2021

Denne markedssvikten utgjør et avvik fra det teoretisk perfekte konkurransemarkedet, og gjør at markedet ikke gir det mest effektive utfallet hvis det blir overlatt til seg selv. Fossile brensler blir for billige, og bruken av slike brensler blir for stor.

Klimakrisa er altså et resultat av at markedsprisene ikke gjenspeiler de langsiktige konsekvensene av klimagassutslipp. Vi får derfor insentiver til å produsere og forbruke mye mer fossil energi enn det som er optimalt. Dermed, sier mainstream økonomisk analyse, er prising av karbonutslipp løsningen.

Å finne «riktig» pris

Løsningen på markedssvikten er at staten går inn og korrigerer prisen (oppover) for at forbruket vårt justeres (nedover). «Prising» er en strategi som bygger på prinsippet om at forurenser skal betale. Denne tanken stammer fra økonomen Pigou, som regnes som miljøøkonomiens far. Poenget hans var at man kunne regulere problemer knyttet til eksterne virkninger ved å justere markedsprisen – enten ved en avgift eller subsidie.

Denne strategien er i tråd med holdningen om at staten kun skal gripe inn der markedet svikter. Tanken er at markedet ville gi optimalt resultat dersom det fungerer skikkelig, men at det oppstår *markedssvikt* dersom det er eksterne virkninger knyttet til en aktivitet.

I teorien skal prising være den enkleste måte å begrense utslipp på, gitt at man klarer å finne «riktig pris». Det er viktig at skattene ikke blir for lave eller for høye, slik at man når utslippsmålene. Dersom prisen settes for lavt vil vi ikke nå målene vi har satt oss for utslippskutt, og hvis prisen er for høy vil en unødig stor kostnad legges på bedrifter og vanlige folk. Utfordringen er at det ikke finnes en god metode for å tallfeste den samfunnsøkonomiske kostnaden av karbonutslipp. Forskningen spriker, og det er stor usikkerhet knyttet til beregningene.

Så, hvordan skal norske utslipp prises?

Karbonavgift og kvotehandling

I januar 2021 lanserte Solberg-regjeringen *Klimaplan for 2021-2030*⁷¹, som meisle ut strategien for norsk klimapolitikk i det som trolig blir det mest avgjørende tiåret for vår felles framtid. Her slås det fast at arbeidet for å redusere utslippene fra økonomisk aktivitet er en global dugnad, hvor Norge skal ta sin del av ansvaret. De viktigste virkemidlene i klimapolitikken er avgifter på utslipp av klimagasser og utslippskvoter.⁷²

⁷¹ Klima- og miljødepartementet, 2021

⁷² Klima- og miljødepartementet, 2021

I tillegg til prising av utslipp skal en kombinasjon av regulering, støtte til forskning og innovasjon bidra til å redusere forbrenning av fossil energi i Norge. Blant annet varsles det om strengere klimakrav i transportsektoren. I tillegg skal karbonfangst- og lagring benyttes for å sikre såkalt netto-null utslipp.

Ved å sette en pris på utslipp skal vi gi husholdninger og bedrifter incentiver til å redusere sine utslipp, og sørge for at lavutslippsalternativer også er økonomisk gunstig. I tillegg legger det et positivt press på innovasjon og utvikling for klimavennlige løsninger. Dette er ment å sikre at lavhengende frukt høstes først, og på så måte gir prising en kostnadseffektiv overgang til lavutslippssamfunnet.

Det er knyttet en stor usikkerhet til denne strategien. Klimakrisa krever omfattende tiltak som kan ta en lang tid å utvikle nye innovasjoner og teknologi for å løse. Ved å utsette de mest kostbare tiltakene mister vi dyrbar tid til å utvikle teknologier og løsninger. Vi mister også muligheten til å sanke erfaringer om hvordan disse kan brukes til å redusere klimagassutslipp. Om vi venter for lenge med å ta de tunge løftene i klimapolitikken, er det usikkert om vi har tid til å implementere de riktige løsningene og utvikle de riktige teknologiene.

I 2021 trer EUs klimapolitiske forpliktelser i kraft. Dette markerer et taktskifte i norsk klimapolitikk, hvor utslippsmålene ikke bare settes for ti år av gangen; vi får også et tak på hvor mye vi kan slippe ut år for år. Utslippsbudsjettet vårt krymper fram mot 2030 der målet er 40 prosent sammenlignet med 2005 nivå, for ikke-kvotepliktig sektor.

Virkemiddelet for å redusere utslippene i ikke-kvotepliktig sektor er CO₂-avgifter. Disse vil øke gradvis i årene som kommer. Klimameldingen slår fast at det skal lønne seg å velge grønt. Derfor vil vi øke avgifter på ikke-kvotepliktige utslipp av klimagasser gradvis til 2000 kroner per tonn i 2030.⁷³

Dette gjelder også for kvotepliktig sektor. Disse er del av det europeiske kvotemarkedet, og skal sammen redusere utslipp slik at det overordnede målet for kvotepliktig sektor nås. Norske virksomheter deltar på lik linje med virksomheter i EU. Her setter EU et tak på kvotepliktige utslipp. Kvoteprisen bestemmes i markedet, og utslippene kuttes der det koster minst. Tallet på kvoter reduseres systematisk, år for år, og dermed vil prisene stige.

I løpet av de neste åtte årene skal utslippene reduseres raskt, og klimapolitikken forventes å strammes inn etterhvert som tiden går. Dette betyr endrede rammevilkår for næringslivet i samtlige sektorer, noe som representerer en trussel for finansiell stabilitet, og potensielt økonomisk krise. Dette er bakgrunnen for at klimaendringene også omtales som en risiko for finansmarkedene og økonomien for øvrig.

⁷³ Ibid., s. 125

Klima som finansiell risiko

Det er mye vi ikke vet om konsekvensene av klimaendringer, klimapolitikk og de endringene som det grønne skiftet fører med seg. Vi har rett og slett ikke historiske observasjoner å bygge analyser og estimater på, fordi vi beveger oss inn i tilstander menneskeheten aldri har opplevd før.

I så måte kan man si at vi er i ferd med å gjennomføre et irreversibelt eksperiment med jordkloden, som vi ikke har noen forutsetning for å kjenne rekkevidden av.

Usikkerheten rundt klimaendringene og det grønne skiftet gir grunnlag for «risiko». Særlig er det risiko knyttet til finansiell ustabilitet og, som følger av dette, risiko for økonomisk krise, som bekymrer myndighetene, økonomene og finansmarkedene. «*Mye usikkerhet i mange ledd gir betydelig klimarisiko, og dramatiske utfall kan ikke utelukkes*».⁷⁴

Begrepet «risiko» brukes om situasjoner hvor det er usikkerhet om utfall som avviker fra et planlagt eller tenkt forløp. En viktig del av finansbransjens rolle i økonomien er å håndtere risiko, og spre den effektivt i økonomien. Slik kan man redusere risiko for samfunnet som helhet.

Klimarisiko defineres som kombinasjonen av to typer risiko: fysisk risiko og overgangsrisiko. Førstnevnte er risikoen knyttet til at klimaendringer vil endre de fysiske rammebetingelsene vi lever under. En varmere klode gir større dødelighet blant eldre, dårligere mattilgang og mer migrasjon på tvers av kontinenter. Dette kan potensielt ha store konsekvenser for økonomien vår. Overgangsrisiko er den risikoen som knyttes til de politiske og regulatoriske endringene knyttet til konsekvensene av overgangen til lavutslippssamfunnet.

Mens fysisk klimarisiko i større grad er styrt av naturen, er overgangsrisiko drevet av de politiske og regulatoriske endringene. Klimapolitikken og den teknologiske utviklingen fører til at rammebetingelsene for næringslivet og økonomien forandrer seg. Det medfører risiko for enkelte bedrifter og for samfunnet som helhet. Dersom vi får et fysisk eller regulatorisk sjokk som treffer store deler av næringslivet hardt, vil dette medføre risiko også på makronivå.

Fra et fysisk perspektiv er det likegyldig om nedtrappingen i klimagassutslipp starter tidlig og skjer gradvis, eller om vi venter til siste tonn av klimabudsjettet er sluppet ut og skrur av kranen over natta. I et økonomisk perspektiv har imidlertid dette mye å si, og begrepet «overgangsrisiko» betegner nettopp risikoen for økonomisk ubalanse knyttet til politiske og regulatoriske endringer.⁷⁵

Den fysiske risikoen vil trolig være med oss langt inn i neste århundre, men overgangsrisikoen treffer oss her og nå – og i årene som kommer. Det kan være at klimarisiko treffer gradvis gjennom svakere vekstrater, men det kan også hende at det treffer brått gjennom en naturkatastrofe eller et finansielt krakk.

⁷⁴ NOU 2018:17, *Klimarisiko og norsk økonomi*, s. 15

⁷⁵ Finansdepartementet, 2021b, s. 32-34

Krisa kan komme gjennom finansmarkedene eller realøkonomien. Dersom mange aktører opplever tap samtidig, vil uroen kunne smitte over til finansmarkedene. Samtidig kan skepsis og fallende investeringer fra finansaktører føre til svakere produktivitetsvekst i mange økonomier.

Det er også en viss risiko for at det oppstår en «grønn boble» for investeringer innen fornybar energi og klimaløsninger. Det innebærer at for mye kapital blir kanalisert inn i selskaper som ikke klarer å innfri forventninger knyttet til driften.

I en undersøkelse fant *The Economist* at hydrogen- og brenselcelleselskaper hadde markedsverdier som i forhold til bokført verdi var 50 prosent over markedsgjennomsnittet. Selskaper innen elektriske kjøretøy hadde en pris i forhold til egenkapital som var det dobbelte av gjennomsnittet i markedsindeksen⁷⁶. Dette kan være tegn på grønne bobler, men det er også mye som tyder på at dette er teknologier og selskaper som blir viktige i overgangen til lavutslippssamfunnet. En lærepenge fra dotcom-boblen er at til tross for et stort prisstup i IT-aksjer ved tusenårsskiftet, er nå 38 prosent av USA største selskaper innen IT-bransjen.

Det viktigste verktøyet for å redusere klimarisiko er en ambisiøs og tydelig klimapolitikk – som virker. Myndighetenes strategier handler om å prise eksternaliteter og klimarisiko, men er egentlig politikerne og økonomene i stand til å ta innover seg den reelle kostnaden? Er klimakrisa mer enn risiko for finansmarkedene?

Bærekraft er mer enn klima

Klimaendringene og tapet av natur vurderes som de to største miljøproblemene i det 21. århundret. Når klima forandrer seg legger dette ytterligere press på økosystemer, og det er grunn til å tro at dette vil akselerere tapet av biologisk mangfold.

Det internasjonale naturpanelet har vist at over tre fjerdedeler av jordas landareal er endret og degradert av menneskelig aktivitet. Dette er landareal som er dekket av gressplener, asfalt, infrastruktur og industrielt landbruk. Naturpanelet anslår at også to tredjedeler av de marine økosystemene er under sterkt press.⁷⁷

Vi er avhengige av fungerende økosystemer, særlig regnskogene, for å kunne begrense klimaendringene og stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren. For å skape en bærekraftig økonomi må klimatiltak og politiske målsetninger for naturmangfoldet gå hånd i hånd. Så lett er det ikke alltid. Mye klimapolitikk legger økt press på økosystemet.

«Det grønne skiftet» slik vi kjenner det innebærer investeringer i såkalt grønn kapital og infrastruktur som fører med seg økte naturinngrep. Når stadig flere erstatter fossilbilen med en elbil, så kreves det for eksempel mineraler og metaller til batteriene. Dette inkluderer økt

⁷⁶ The Economist, A green bubble?

⁷⁷ Smith, *Økologisk økonomi*, 2021, s. 166-167

arealbruk gjennom gruvevirksomhet, demninger, og så videre. Slike aktiviteter fører også til utslipp, som gjerne ikke regnes inn i bilens karbonregnskap.

Press på naturens økosystemer utgjør trolig en like stor risiko for planetens tåleevne som klimaendringene. Dessuten bidrar tap av økosystemer gjerne til utslipp av klimagasser, og driver klimaendringene. Hvordan kan vi vite om økonomisk vekst i det hele tatt er forenlig med en bærekraftig økonomi?

Hvorfor økonomer ikke forstår bærekraft

Verden har sett en enorm velstandsøkning de siste to hundre årene. Det er i stor grad et resultat av tilgangen på billig fossil energi. Dette har gitt gunstige forhold for det økonomiske maskineriet som har vokst enormt. Sammen med økt produksjon har vi også sett et tiltakende overforbruk av klodens ressurser.

Da Brundtlandkommisjonen ga sin definisjon av bærekraftig utvikling i 1987, kom de med en oppfordring om å løse miljøproblemene knyttet til økonomisk vekst ved å «*endre vekstens innhold*». Vi skulle fortsette å vokse, men på en måte som var i takt med naturen. Mainstream økonomi tok innover seg dette, og har siden vært opptatt av teknologisk utvikling og krav om effektivisering som strategier for bærekraft. Kan vi være sikre på at økonomisk vekst er veien til målet om en bærekraftig økonomi?

Problemet er at mainstream økonomi er bygget på en oppfatning av verdier og nytte som relative størrelser. For eksempel er det vanlig å definere «verdien» av klima ut fra bytteforholdet mellom lavere global oppvarming og konsum. I slike klimamodeller antar man ofte at en aktør kan gå til markedet og bytte inn litt konsum mot et bedre klima. De økonomiske analysene befatter seg derfor ikke med absolutte grenser eller verdier.⁷⁸ Dette hindrer en god forståelse og strategi for bærekraftig håndtering av naturressursene, fordi naturens grenser er absolutte. Økosystemene er begrensede - ikke bare relativt til økonomien.

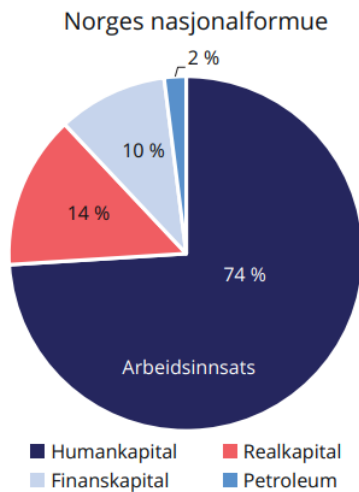
Sagt på en annen måte, naturen tåler ikke mer press selv om økonomien vokser. Slik kan det fort se ut i en analyse som baserer seg på relative størrelser.

Mainstream økonomi fokuserer på samfunnsøkonomisk lønnsomhet og effektivitetskrav, men effektivitet er definert ut i fra det økonomiske resultatet. Hvordan kan vi bruke naturens ressurser for å skape mest mulig økonomisk produksjon? Vi må kanskje snu om på spørsmålet og spørre: hvordan legger vi til rette for at naturens økosystemer har det «optimalt» for å bevare og forbedre seg selv?

Av figuren under ser vi at petroleumsforekomstene er medregnet som en betydelig del av vår netto nasjonalformue, ifølge Perspektivmeldingen 2021. Er det ikke besynderlig at andre naturressurser ikke er regnet med? Hva er verdien av norsk natur – som vi nyttiggjør oss gjennom billig vannkraft, rikelig mengder sjømat og et skjønt turlandskap?

⁷⁸ Smith, 2021, s. 156

Figur 1: Norges nasjonalformue⁷⁹



Økologisk økonomi

Økologisk økonomi er en fagtradisjon utenfor mainstream som først og fremst opptar seg med de størrelsene som virkelig er viktige for at mennesker kan leve gode liv. Her står naturen i fokus av den økonomiske analysen, fordi selve økonomien er forankret i den. Økologisk økonomi spør om det finnes et bedre samfunns mål enn fortsatt vekst og økt sysselsetting.

Økologisk økonomi oppsto som en motsats til mainstream teori, med mål om å forstå samspillet mellom økonomi og natur. Her er økonomien et system som er forankret både i våre naturlige omgivelser, og de sosiale institusjonene i samfunnet.

Alle økonomiske prosesser er forankret i naturen – i og med at de beror på bruk av både materialer og energi. Dermed er økonomiske prosesser underlagt de samme lovene som gjelder i naturen.⁸⁰ Det finnes derfor ingen produksjon uten en kostnad for miljøet – all produksjon medfører kostnader og slitasje på natur og menneske på en eller annen måte.

Energi er underlagt det som kalles de termodynamiske lover. Den kan ikke *produseres*, eller skapes fra ingenting, og kan heller ikke forsvinne. De kan bare konverteres til andre former. Dette er kjernen av termodynamikkens første lov.

Dette høres kanskje komplisert ut, men det er ganske intuitivt: Si at du har en heliumballong i stuen din hjemme. Om du holder en flamme nær ballongen (sørg for å holde god avstand), vil den etter kort tid eksplodere. Du vil oppleve en liten bølge av varme, og temperaturen i rommet vil stige midlertidig. Det har imidlertid ikke oppstått eller forsvunnet noe energi av

⁷⁹ Finansdepartementet, *Hvor stor er oljeformuen?*

⁸⁰ Smith, 2021

den grunn. Den har gått fra å være kjemisk energi bundet i heliumet, til å bli varmeenergi når heliumet reagerer med oksygen og flammen.

Termodynamikkens andre lov handler om entropi, som er et mål for energiens kvalitet, eller tilgjengelighet for menneskelig bruk. Når energi brukes, eller konverteres, taper den gradvis kvalitet og så endrer den til slutt opp som varme – som ikke kan brukes til annet enn oppvarming.

På samme måte kan ikke materie produseres ut av intet, det må hentes fra en annen kilde, og det medfører alltid en kostnad. Noe av denne kostnaden kommer i form av forurensning og avfall. Dette er en del av enhver produksjonsprosess, ikke bare en utilsiktet bieffekt – eller eksternalitet. Derfor kan ikke prising fikse miljøproblemene, ifølge økologisk økonomi. I beste fall kan det minimere skadene.

Entropi gjelder også for materialer. Det innebærer også at det mest effektive tiltaket for sirkulær økonomi, er å forlenge levetiden til et produkt eller materiale slik at man slipper innsats av energi for å omdanne materialene. Et eksempel er å smelte om stålet fra en pensjonert oljeplattform for å bygge togskiner.

Fra lineær til sirkulær økonomi

Å utvinne nye ressurser fra naturen er *«som å få en ordnet kortstokk i hendene, å omsette dem (gjennom vareproduksjon) er som å spre kortene for vinden, og gjenvinning av ressursene er som å ordne kortstokken på nytt»*⁸¹. Poenget er at utvinning er enkelt og billig, mens gjenvinning er vanskelig og dyrt. Dagens økonomiske system gjør det derfor lett å tjene gode penger på utvinning og omsetning, mens få tar seg råd til å ordne kortstokken på nytt.

Den økonomiske produksjonsmodellen vår kalles gjerne lineær, fordi produksjonen er en enveisprosess som aldri snur. Vi utvinne ressurser fra naturen, som vi bruker til å produsere varer med kort levetid. Kanskje brukes de én gang før det kastes. Motsatsen er en sirkulær økonomi.

Som en konsekvens av dette skrives det mye om hvordan produksjonsprosesser kan gjøres så «grønne» som mulig. Fokuset på effektivisering og ressursbesparende teknologi ser likevel ikke ut til å lede fram til målet. Det er flere grunner til dette. Først og fremst er potensialet for effektivisering begrenset av termodynamikkens lover, ifølge økologiske økonomer. Vi kan endre hvilke avfallsstoffer som skapes, men all produksjon vil avhenge av et minimum av energi og materialer som innsatsfaktorer. Til slutt vil det alltid være en eller annen form for avfall igjen.

For det andre kan vinninga gå opp i spinninga. Ny teknologi gjør at vi kan redusere materialene eller energien som går inn i produksjonen. Økt ressurseffektivitet gir lavere

⁸¹ Foros, *Mytene i klimapolitikken*

kostnader, og markedsprisen faller. Når produktet blir billigere kjøper flere det. Økt etterspørsel driver opp produksjon, og kvantumseffekten fra flere solgte enheter «spiser opp» effektivitetsgevinsten.

For eksempel bruker en ny bensinbil mindre drivstoff per kilometer enn den gjorde for 10 år siden. Samtidig har biler blitt relativt billigere og antall biler på veien økt. Det har ført til at drivstofforbruket likevel er større nå enn før.

Sirkulær økonomi er en paraplybetegnelse for en rekke innovasjoner som på ulike vis bidrar til å redusere avfallet fra økonomisk produksjon og forbruk – og som gjør oss mindre avhengige av å hente ut nye ressurser fra økonomien. Dette er med andre ord en sentral strategi for å redusere økonomiens økologiske fotavtrykk.

Dette perspektivet utfordrer oss til å revurdere hvordan vi ser på produksjonsprosessen. I den lineære økonomien utvinnes råvarer, blir til produkter og blir siden kastet eller delvis gjenvunnet. Økonomien kan samtidig fungere som et kretsløp. I stedet for en bruk-og-kast-produksjon, skal alt som introduseres i økonomien forbli der så lenge som mulig. Dette minimerer både forbruket av naturressurser og reduserer produksjonen av avfall.

For å få til det må man belønne de robuste produktene, gjøre vedlikehold lønnsomt og straffe avfallsproduksjon. Ta for eksempel oppvaskmaskinen man kjøper på el-butikken. Om den var hakket dyrere, men konstruert for å vare et helt liv og det fantes kompetente reparatører til å ordne den underveis, kunne vi spart forbruket av naturressurser og avfallsproduksjonen vår. Dette er helt mulig. Det handler utelukkende om å endre de økonomiske insentivene i hele produksjonsprosessen.

Må vi se forbi markedsløsningen?

Klimaendringene demper forventningene til verdens totale verdiskaping og økonomisk vekst. Klimarisikoutvalget peker på at de økonomiske konsekvensene av global oppvarming sannsynligvis er undervurderte.

Det er mye som tyder på at både politikk og finansinvesteringer sliter med å ta innover seg hvor katastrofale konsekvensene kan bli. Dessuten blir skader på økosystemer og tap av biologisk mangfold og økosystemtjenester i liten grad tatt med i beregningene.

Vi vet at vi mennesker er dårlige til å vurdere risikoen for ekstremt negative eller katastrofale utfall, rett og slett fordi vi ikke liker å tenke på det. Derfor er det grunner til å tro at både politikere, økonomer og investorer i finansmarkedenes prising av risikoen forbundet med klimaendringene er for lav.

Samtidig er planetens tålegrenser absolutte. Dette krever en økonomi som reduserer materielt forbruk, og en økonomisk tenkning som forstår absolutte verdier og markedets begrensning. Vi må trekke opp grenser for økonomien, og sette et tak for ressursbruk. Når

det kommer til fossile brennstoff må vi akseptere at det avgjørende er hvor mye vi utvinner, brenner og slipper ut i atmosfæren som betyr noe - ikke hvor høy karbonavgiften er.

Dette betyr ikke at markedsmekanismer skal utelukkes, men at det *alene* ikke er nok. Vi har sett at vi ikke kan effektivisere oss til en bærekraftig framtid. Dermed vil markedsmekanismene, uansett hvor effektive utfall de skaper, aldri bli en garantist for bærekraft. Vi må se forbi måten vi produserer varer på i dag, og heller bruke planetens tålegrenser som kompass. Bare slik kan vi gjennomføre et vellykket grønt skifte.

3 Grønn ny giv: aktiv næringspolitikk

Grønn omstilling handler om mer enn å kutte klimagassutslipp, det handler også om å sikre vår økonomiske framtid. Hva skjer med norsk økonomi når inntektene fra petroleumsindustrien begynner å falle, og hvordan kan vi sørge for at stat og marked jobber sammen for å nå målet om netto nullutslipp?

Norge er en liten, åpen økonomi i en verden som har bestemt seg for å fase ut bruken av fossil energi de neste tiårene. Omstillingen vil kreve tilpasninger i alle næringer, og innebærer fundamentale endringer for forutsetningene for økonomisk vekst. Dette gjelder alle land, men særlig norsk økonomi som gradvis skal fase ut en svært lønnsom petroleumsindustri.

Olje og gass er Norges største og viktigste eksportnæring. Vi er faktisk verdens tredje største eksportør av gass. I 2019 sto petroleumseksporten for 36 prosent av våre totale eksportinntekter.⁸³ Når verdien av petroleumsrelaterte investeringer reduseres vil dette legge et negativt press på norske arbeidsplasser, eksportinntekter og industriell innovasjon. Når petroleumsinntektene etter hvert reduseres trenger vi nye eksportnæringer.

Problemet er at den økonomiske tenkningen som dominerer i dag bygger på en oppfatning av at staten først og fremst skal sørge for at markedene fungerer, og ikke blande seg mer enn nødvendig. Det er en utbredt oppfatning at statens rolle bør begrenses til å korrigere forstyrrelser i markedet når de oppstår.

Ideen om «næringsnøytralitet», altså at statlige inngrep ikke skal skyve markedet i en spesifikk retning, stammer også herfra. Kanskje må vi i større grad vike fra dette prinsippet og la staten spille en mer aktiv rolle i utviklingen av økonomien, for å komme oss gjennom en bærekraftig omstilling?

Myten om næringsnøytraliteten

Ofte snakker vi om skillet mellom venstre- og høyresiden av politikken som om det handler om hvorvidt man ønsker seg en «stor» eller «liten» stat. Det er nok mer presist å si at politikken siden slutten av 1970-tallet – og spesielt fra slutten av 1980-tallet – på begge sider av spekteret har handlet mer og mer om at statens rolle er å legge til rette for *fri konkurranse i markedet*.⁸⁴

⁸² Ohlin Wright, 2021, s. 158

⁸³ Kattel m.fl., *Den grønne kjempen*, 2021

⁸⁴ Innset, 2020

Det har vært en villet politikk at staten skal innta en passiv rolle, og ikke styre eller forme markedene. Staten skal ikke plukke vinnere, verken selskaper eller næringer. At staten ikke skal skyve markedet i en spesifikk retning beror på synet om at staten er en sinke, mens det er næringslivet som står for verdiskaping.⁸⁵

I tråd med dette synet er staten dårlig egnet til å håndtere risiko. Dessuten er staten en potensiell kilde til styringssvikt. Hvis den blir for engasjert i næringsutvikling kan ting gå riktig galt. Derfor bør statens oppgaver begrenses til å sørge for at næringslivet konkurrerer på like vilkår. Først og fremst skal staten gjøre dette ved å fjerne markedsfriksjoner. Deretter skal den blande seg minst mulig inn.

Dette er en holdning som preger de fleste moderne økonomier, ikke bare Norge. Prinsippet om nærings- eller *markedsnøytralitet* står sterkt både på venstre- og høyresiden, og er velforankret i mainstream økonomi. Perspektivmeldingen er gjennomgående skeptisk til «for store» subsidier til enkeltaktører og foretak for å utvikle nye næringer.⁸⁶ Meldingen slår fast at slike ordninger kun bør brukes i økonomiske nedgangstider, som midlertidig tiltak.

Klimameldingen slår fast at omstillingen til et lavutslippssamfunn må komme samtidig med utviklingen av nye arbeidsplasser.⁸⁷ Den grønne omstillingen av økonomien er en betydelig utfordring for norsk økonomi, men det er også en enorm mulighet for ny næringsutvikling. For å lykkes med dette må vi bygge opp ny industri gradvis, og i takt med en utfasing av investeringene på norsk sokkel. Dette må skje gradvis og strategisk før markedet selv bestemmer seg for å stenge ned oljenæringen.

Vi trenger nye, grønne næringer

Vi må bygge nye, fornybare næringer for å motvirke nedgangen i økonomien. Det vil si, omstillingen bør skje gradvis, planlagt og strategisk. Oljeeventyret har gjort Norge til en av de største taperne av internasjonale markedsandeler i OECD siden 1990-tallet.⁸⁸ Vi har tjent store penger på eksport av olje og gass, men handelsbalansen uten petroleumsinntekter har blitt svekket. Med andre ord gjør vi det stadig dårligere internasjonalt i næringer utenom olje- og gass.

Dette må ses i sammenheng med den enorme veksten på norsk sokkel. Investeringene har vært høye. I løpet av det forrige tiåret investerte vi mer enn 170 milliarder kroner. I tiåret som ligger foran oss vil investeringene på sokkelen falle, enten vi vil det eller ikke. SSB forventer at petroleumsinvesteringene skal falle med 60 milliarder kroner i perioden 2025-34.⁸⁹ Dette er i hovedsak basert på prognoser for internasjonal etterspørsel etter olje- gass, som vil falle jevnt og trutt de neste tiårene.

⁸⁵ Mazzucato, 2021

⁸⁶ Finansdepartementet, 2021a

⁸⁷ Klima- og miljødepartementet, 2021

⁸⁸ Kattel m.fl., 2021

⁸⁹ Aune, Cappelen og Mæland, *Konsekvenser av redusert petroleumsvirksomhet*, 2020

Et av hovedbudskapene i Perspektivmeldingen er at norsk økonomi må satse på «nye, grønne næringer».⁹⁰ Primært skal dette oppnås ved å legge til rette for konkurranse og forutsigbarhet for næringslivet, og bare unntaksvis gjennom støtte til spesifikke næringer. Det er også opprettet subsidieordninger som skal finansiere ny næringsutvikling, men disse er foreløpig små i omfang. Potensialet for å bygge opp nye grønne næringer i Norge er stort, men det krever investeringer.

De fleste overføringer til grønne næringer går gjennom ENOVA, som bevilges 3,3 milliarder kroner årlig, hvorav 2 milliarder kroner investeres i grønne virksomheter. Til sammenligning er den samlede investeringen i petroleumsindustrien på rundt 150 milliarder kroner, ekskludert letevirsomhet. På toppen av dette er det ikke tilstrekkelig koordinering mellom de ulike offentlige finansieringsinstitusjonene for grønn industriutvikling.

Institusjoner som tilbyr finansiering for ulike segmenter er blant annet Innovasjon Norge, Forskningsrådet, Investinor, Nova, Norfund, Garantiinstituttet for eksportkreditt og Eksportkreditt Norge. Nysnø klimainvesteringer er et nylig opprettet statlig eid investeringsselskap som skal redusere utslipp gjennom lønnsomme investeringer i privat sektor. Miljøteknologiordningen skal finansiere virksomheter som «bidrar til å løse miljøproblemer».

Samtidig har privat kapital vist en økende interesse for grønne næringer. De siste par årene har vi sett en grønn bølge på børsen. Ved utgangen av 2019 hadde grønne selskaper doblet sin prosentandel av samlet markedsverdi på Oslo Børs. I 2020 økte verdien av grønne aksjer med over 85 prosent 2020.⁹¹ Stadig flere grønne selskaper går også på børs.

Som nevnt over kan det være snakk om en grønn boble, og det forblir likevel et åpent spørsmål om de selskapene som tiltrekker seg mest oppmerksomhet fra private investorer er de selskapene som vil klare seg best gjennom den grønne omstillingen.

Mens statens næringspolitikk preges av for lite koordinering, er privatmarkedene tidvis kortsiktig og preget av en overvurdering av enkeltaksjer. Ved å kombinere det langsiktige perspektivet til staten og dens unike mulighet til å ta risiko, med det mest kreative og innovative fra næringslivet, kan vi komme nærmere en inkluderende, grønn omstilling.

Hvis det er så vanskelig å mobilisere kapitalen, hvorfor kan vi ikke vente til markedene løser dette av seg selv?

Risiko for **hollandsk syke**

Norsk økonomi er i stor grad avhengig av oljeindustrien, som får en stadig tydeligere utløpsdato. Dette innebærer en risiko for norsk økonomi, blant annet for å havne i det som kalles *hollandsk syke*. Først og fremst handler dette om at sektoren har vært svært lønnsom,

⁹⁰ Finansdepartementet, 2021a

⁹¹ Kattel, Algers, Mazzucato & Olga, 2021, s. 29

og at et høyere lønnsnivå i oljenæringen har ført til høyere lønnsvekst, slik at mindre produktive virksomheter flagger ut eller legger ned.

Begrepet hollandsk syke viser til krisa i Nederland som fulgte av at gassinntektene falt bort. Fra slutten av 1960-tallet hadde landet en lønnsom gassindustri som ble brukt til å finansiere offentlige utgifter. Denne kostnadsøkningen førte til tap i konkurransevne og nedleggelse i landets andre eksportnæringer. Da gassinntektene falt bort førte dette til en lengre nedgangstid i den hollandske økonomien. Nedgangen blir større enn det opprinnelige sjokket tilsier.

Norsk økonomi står også i fare for å gå inn i en lengre nedgangsperiode dersom vi ikke bygger opp nye, grønne eksportnæringer før lønnsomheten i petroleumsindustrien faller. Konsekvensene for norsk økonomi kan bli vesentlige om nedgangen i aktivitet i norsk petroleumssektor kommer brått.

Et plutselig bortfall av internasjonal etterspørsel som gir et fall i oljeprisen vil kunne treffe norsk økonomi hardt. Først vil fallet i eksportinntekter gi redusert aktivitet i norsk økonomi. Dette gjør at arbeidsledigheten stiger raskt, og vil da forventes å vedvare. Lavere lønnsvekst og sysselsetting fører til fall i husholdningenes disponible inntekt, til tross for at konsumprisindeksen blir lavere.

Oljeprisfallet forventes å treffe norsk økonomi gjennom et fall i boligprisene. Som vi så i kapittelet om økonomisk ulikhet har norske husholdninger en enorm boliggjeld. Dette gjør boligmarkedet svært sårbart for bortfall av inntekt ved en økonomisk nedgangsperiode. Et økonomisk sjokk mot petroleumssektoren kan forsterkes ved en kollaps i boligprisene.

Dersom sjokket i stedet skyldes at tilbudet av olje øker, så vil dette virke positivt på land som konsumerer olje. Da vil etterspørselen etter andre eksportprodukter øke, noe som motvirker den negative impulsen av lavere oljepris.⁹²

Det aller beste grepet for å redusere usikkerhet og risiko i økonomien er en ambisiøs og tydelig klimapolitikk. Dette mangler i norsk oljepolitikk. Forfatterne av rapporten «Den grønne kjempen» skriver at «*nølingen i norsk petroleumspolitik bidrar bare til å forverre Norges stivhengighet og binde landet tettere til oljenæringen*»⁹³ Noen må gå foran og stake ut en ny kurs for økonomien.

Staten må gå foran og vise vei

Det er mye å lære av historien. Den norske stat har tidligere vist handlekraft og evne til å bygge opp svært suksessfulle næringer. Staten Norge har spilt en viktig rolle i avgjørende øyeblikk. Både ved satsningen på vannkraft for 100 år siden og oljeeventyrets startskudd for

⁹² Finansdepartementet, *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*, 2013

⁹³ Kattel m.fl., 2021, s. 28

50 år siden, har staten tatt på seg entreprenørrollen og staket ut en ny kurs for økonomien – med stor suksess.

Vi vet hvor viktig det er at staten går inn og tar grep og bestemmer spillereglene – og at det ikke alltid er de reglene som gir høyest avkastning til næringsaktører som gir best resultat for samfunnet. Konesjonsloven av 1909 sørget for at private utbyggere av vannkraft måtte kjøpe lisenser for tilgang til ressursene. Gjennom hjemfallsretten fikk staten senere tilbake eiendomsretten for disse anleggene. På norsk sokkel ble investorene pålagt restriksjoner med tanke på eierskap til ressurser og hensyn til lokal industriutvikling som vi kanskje ville dømme helt urimelige i dagens debattklima. Slik oppnådde Norge teknologisk suverenitet i petroleumsindustrien.

Staten kan på nytt ta styring for å oppnå de politiske målene vi ønsker. Flere økonomer har den siste tiden tatt til orde for en aktiv næringspolitikk, til tross for at dette bryter med prinsippet om markedsnøytralitet. Dette har også skylt over i politikken, der for eksempel Espen Barth Eide har tatt til orde for en *oppdragsøkonomi*. Altså en økonomi der staten setter tydelige mål (som å nå nullutslipp av klimagasser), og legger til rette for å utvikle økonomien mot det uttalte målet.

Hurdalsplattformen åpner også for en mer styrt næringspolitikk og vil «*Åpne for at staten etablerer eller kjøper seg inn i selskaper på områder der det er av strategisk interesse for Norge*».

Oppdragsorientert økonomi

Økonomen Mariana Mazzucato har markert seg tydelig i debatten om statlig styring og oppdragsøkonomi. I boken *The entrepreneurial state* viste hun hvor viktig samspillet mellom staten og næringslivet har vært for utviklingen av et enormt spenn av teknologier. Dette arbeidet tar hun videre i boken *En ny økonomi*, hvor hun skriver om hvordan vi kan hente inspirasjon fra månelandingen når vi nå skal gjennom det grønne skiftet. Poenget hennes er at stat og næringsliv i samarbeid kan oppnå store resultater.

Bare staten har kapasitet til å lede an i omstillingen til en bærekraftig økonomi. Staten behøver her ikke drive lønnsomt på samme måte som næringslivet, slik vi diskuterte i kapitlet «Har vi råd til velferdsstaten?». I Norges tilfelle har staten i tillegg enorme oppsparte midler i oljefondet, og kan derfor bidra med langsiktig og såkalt «tålmodig kapital». Det vil si at staten har råd til å vente lenge på at investeringene gir avkastning. Vi bør bruke denne unike posisjonen til å peke ut nye retninger for næringslivet.

Vi sier at det finnes en stivhengighet i teknologisk utvikling. Med dette menes det at teknologien vi har i dag er et produkt av en lang rekke avgjørelser tatt på tidligere tidspunkter. For eksempel er oljenæringen, slik den ser ut i dag, en konsekvens av tiår med subsidiering og storstilt satsning på petroleumsteknologi.

Det unike med petroleumsindustrien er at den viste seg å være svært lønnsom allerede da de første investeringene ble gjort. Den samme luksusen har vi ikke i møte med en grønn omstilling. Samtidig begrenser satsingen på olje- og gassindustrien investeringer i andre sektorer, og legger beslag på høyt kvalifisert arbeidskraft som kunne vært allokert til andre, nye næringer.

Likevel ser vi tegn til at vinden snur. Grønne investeringsbølger har med skiftende intensitet skylt inn over norsk sokkel når oljeprisene har vært fallende, for eksempel i form av havvindmøller, men interessen har igjen dalt når oljeprisen stiger. Her kan staten spille en desto viktigere rolle som en veiviser og risikobærer.

Ideen om en oppdragsorientert økonomi er at staten kan sette ting i gang ved å ta de første, og mest risikable stegene inn i framtiden. På denne måten legger statlige investeringer til rette for at næringslivet kan komme på banen senere, når lønnsomheten øker. I den første fasen er det kanskje snakk om å etablere nødvendig infrastruktur, eller utvikle ny teknologi. Denne tidlige fasen er vanskelig, fordi risikoen for feilinvesteringer og tap er stor.

Det kan gå lang tid før denne typen investeringer viser seg lønnsomme. Aktører i privat næringsliv styrer etter hensynet til aksjonærene, og søker å maksimere deres utbytte. Dette gjør langsiktige, risikable investeringer lite attraktive. For å løsrive oss fra de kortsiktige investeringene i privatmarkedene, må staten gå foran.

Grønn ny giv

Disse verktøyene for å sikre en grønn omstilling er alle nødvendige byggeklosser for en grønn ny giv (eller på engelsk: Green New Deal), og florerer nå i flere partier, i land over hele verden.

Ideen er å foreslå en «pakke» av offentlige tiltak, reformer og investeringer som sammen bidrar til å sikre en trygg og rettferdig omstilling av økonomien. Det er snakk om en storsatsning, uten historisk sidestykke. Som vi har sett i dette kapittelet er det likevel mye inspirasjon og læring som kan hentes fra fortiden.

Poenget er at en slik omfattende og langsiktig omstilling ikke kan drives fram av markedskreftene alene.

En naturlig innvending er at en ny grønn giv er utrolig kostbar, og at vi derfor må senke våre ambisjoner til noe som kan plasseres innenfor realistiske budsjettammer. Dette ligner på argumenter som tidligere har blitt brukt for å begrense velferdsstatens tilbud, noe som har blitt diskutert i kapittelet om velferdsstaten.

MMT-perspektivet kan hjelpe oss med å tenke nytt om hvordan staten kan finansiere en grønn ny giv.⁹⁴ Hovedpoenget er at det ikke er de finansielle størrelsene og inntektene over

⁹⁴ Nersisyan og Wray, Can we afford the Green New Deal?, 2021

skatteseddelen som bestemmer hvilke prosjekter som er mulig. I stedet er det de faktiske ressursene som til enhver tid er tilgjengelige for oss.

For eksempel vil et tradisjonelt finanspolitisk perspektiv få det til å virke som om nedleggelsen av oljenæringen vil hindre investeringer i grønne næringer. MMT argumenterer for det motsatte. Etter hvert som flere dyktige ingeniører og andre fagfolk blir tilgjengelige på arbeidsmarkedet, kan vi i større grad legge til rette for flere grønne prosjekter og arbeidsplasser. Om det enten er i havvind, hydrogen, eller utvikling av batterier, er det tilgangen vår på ressurser, arbeidskraft og kompetanse som setter begrensingene, ikke statsbudsjettet.

Staten kan altså investere i grønn omstilling, så hva er da næringslivets rolle?

Crowding in

Om staten tar de første, mest risikable, stegene inn i en bransje, kan det legge til rette for at næringslivet kan komme på banen senere. Dette kan ses på som en *crowding-in effect*, som vil si at myndighetenes investeringer øker private investeringer.

Dette står i kontrast til hvordan økonomer konvensjonelt tenker på offentlige investeringer. I et ny-klassisk kost-nytte perspektiv der tidsdimensjonen ofte mangler, vil man se på myndighetenes investeringer som en *crowding-out* effekt. Man ser for seg at det finnes et gitt antall lønnsomme investeringer som kan gjøres til enhver tid. For hver slik investering staten gjør, fjerner man muligheten for privat kapital å gjøre en lønnsom investering.

Problemet med denne påstanden er at ingen investeringer foregår i et vakuum. Eller som økonomene pleier å si: *ceteris paribus*, som betyr «alt annet likt». I økonomifaget er dette et vanlig grep for å ta for seg én endring av gangen. Det er kanskje riktig å si at «alt annet likt» så vil en økning i statlige investeringer fortrenge de private investeringene, men hva om alt ikke er likt?

Å investere i ny teknologi og nye næringer kan snarere øke lønnsomheten og åpne døren for flere, nye investeringer ettersom nye markeder oppstår – som ikke eksisterte fra før.

Dette understreker poenget om stivhengighet nevnt over, nemlig at investeringsmulighetene i økonomien er betinget av de valgene og investeringene som er gjort fra før. Altså kan staten spille en viktig rolle i å «utvide» investeringsmulighetene, nettopp ved å trække opp en sti der private aktører kan boltre seg etter hvert som mindre risikable investeringsmuligheter blir tilgjengelige.

Hvis staten bestemmer seg for å trække opp en slik sti, i retning av et nullutslipssamfunn, legger dette til rette for at vi på lang sikt kan utvikle lønnsomme, grønne næringer i Norge. Men dette avhenger av at vi fører en oppdragsorientert industristrategi. Dette kan vi gjøre både ved å opprette nye oppdragsorienterte investeringsinstitusjoner, eller ved å reformere eksisterende institusjoner og regelverk.

Hvordan kan en slik *oppdragstilnærming* se ut i praksis?

Statlig styring

En viktig byggestein i en oppdragsbasert industri- og innovasjonspolitik er statseide selskaper. Disse har fordelen av å kunne arbeide mer langsiktige, ettersom det ikke settes de samme kravene til lønnsomhet på kort sikt, slik som i privateide bedrifter. De statseide foretakene i Norge har vært viktige for innovasjonsutviklingen innenfor sine respektive næringer. Gjennom Statoil og ulike offentlige innovasjonsprogrammer knyttet til oljenæringen, klarte Norge nettopp å bygge opp en konkurransedyktig sektor.

Norge har tradisjonelt hatt en stor grad av offentlig eierskap, med skiftende begrunnelser opp gjennom tidene. Spesielt i tiden før oljefunnene på slutten av 1960-tallet, var statlig eierskap ofte begrunnet i manglende privat vilje til investering. Ved utviklingen av oljenæringen ble statens rolle i større grad begrunnet med vern og kontroll over våre felles naturressurser. I senere tid har man også understreket ønsket om å unngå utenlandsk kontroll over norsk produksjon.⁹⁵

Det norske oljeeventyret var langt fra et mirakel fra det frie markedet, men en prosess som varte over flere tiår og som involverte et komplekst samspill hvor myndighetene, statseide selskaper og private aktører drar i samme retning.⁹⁶

Med markedsvendingen skjedde det en endring i norsk industripolitikk der man gikk vekk fra det aktive eierskapet og solgte seg ned i mange statseide foretak. Dette var i tråd med tanken om at staten ikke skulle ha en retningsgivende rolle, men snarere la næringslivet og markedene styre skuta. I stedet for å utøve aktivt eierskap begrenset man nå statens rolle til å rette opp markedssvikter.

For å utvikle norske næringer på en måte som minimerer risikoen ved omstilling og som skaper lønnsomme, grønne næringer må vi igjen tørre å la staten ta en aktiv rolle i styringen av markeder og selskaper.

⁹⁵ Kattel m.fl., 2021

⁹⁶ Engen, *The development of the Norwegian Petroleum Innovation System*, 2009

«Har man valgt en hammer som sitt eneste verktøy, kommer man til å tilbringe livet med å lete etter ting som ligner på en spiker»

- Mark Twain

Mot en økonomi for vanlige folk

I denne rapporten har vi sett hvordan mainstream økonomi fortolker de økonomiske utfordringene vi står overfor i det 21. århundret, og hvordan antakelsene denne tenkemåten bygger på gir en hang til markedsløsninger. Hvordan finner vi veien videre – mot en økonomi for vanlige folk?

De økonomiske utfordringene som står foran oss i det 21. århundret er mangefasetterte. Samtidig er løsningene som myndighetene forfekter preget av ortodoks samfunnsøkonomisk tenkning og kost-nytte analyse. Det setter klare begrensninger på hvilke forslag som blir fremmet og hvilke problemstillinger det i det hele tatt er mulig å beskrive.

Vi har sett at «økt sysselsetting» er den foreskrevne kuren for flere av disse utfordringene, som velferdsstatens bærekraft og ulikhetstrenden i Norge. For å håndtere det grønne skiftet skal vi simpelthen «legge til rette for markedene». Å korrigere et marked, enten det er for klimagassutslipp eller tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft, er den ledende og ofte eneste løsningen som foreslås.

Dette fastlåste perspektivet om at alle økonomiske problemer i bunn og grunn er en markedssvikt preger hele statsforvaltningen. At utfordringene vi står overfor både starter og slutter ved markedet, og at statens rolle skal være tilbaketrukket og «nøytral», er allment akseptert blant økonomer, men ikke nødvendigvis hos folk flest.

Markeder er ikke hellige

Markedsvendingen i norsk politikk henger nøye sammen med ekspertifiseringen av politikken, og ensrettingen i økonomifaget. Mainstream økonomi bygger på grunnantakelsen om at økonomisk analyse bør ta utgangspunkt i å finne likevekt. Denne forutsetningen legger strenge føringer for hvilke fenomener som kan forklares, og hvilke konklusjoner som trekkes.

I mainstream økonomi antar man at økonomien beveger seg mot et likevektspunkt, og at dette punktet er den optimale løsningen. Det vil si at økonomien tenderer mot det optimale punktet helt av seg selv. Dermed er det ikke overraskende at mainstream økonomi konkluderer i spørsmål etter spørsmål med at markeder vil gi det beste resultatet og skape mest velferd. Som Erik Reinert skriver: Metaforen om likevekt bestemmer hvor dette økonomifagets grunnleggende tankerekke slutter: ved likevektspunktet som også er et optimum.

Når økonomer konkluderer med at markedet er mest effektivt, er konklusjonen derfor helt uinteressant. Det er ingen åpenbare grunner til å tro at denne konklusjonen alltid stemmer, men det er heller ingen grunn til å hevde at markeder aldri kan hjelpe oss.

Poenget er at en opplyst og kritisk diskusjon om bruk av markedsløsninger er på sin plass ettersom de opptar en stadig større del av de politiske strategiene vi bygger framtidens samfunn på. Dette blir umulig om vi ikke kan snakke om andre løsninger enn å korrigere markedssvikt med markedstiltak.

Når økonomer konkluderer med at markedet er mest effektivt, er konklusjonen helt uinteressant, fordi man har antatt seg fram til den. Med andre ord er det ingen åpenbare grunner til å tro at denne konklusjonen alltid stemmer. Det er samtidig heller ingen grunn til å hevde at markeder aldri kan hjelpe oss. Snarere vil vi understreke at en opplyst og kritisk diskusjon om bruk av markedsløsninger er på sin plass ettersom de opptar en stadig større del av de politiske strategiene vi bygger framtidens samfunn på. Dette blir umulig om alle våre verktøy bare er redskaper for å korrigere en markedssvikt.

Vi har gjennomgående i denne rapporten tatt til orde for en tydeligere og mer aktiv stat. Det har vi gjort både basert på heterodoks økonomisk teori, men også ved å se på økonomien gjennom «vanlig folks» øyne. Man trenger ikke å bevege seg langt vekk fra økonomenes akademiske verden, for å forstå at markeder som i for stor grad blir overlatt til seg selv, slutter å arbeide i fellesskapets interesse.

Et uregulert finansmarked er ustabil og kan dra hele verdensdel ned i en resesjon. Samtidig som det ofte er de hardest rammede som må betale regningen. Et boligmarked som får vokse fritt, blir raskt et marked for de mest privilegerte, mens flere og flere blir sittende på sidelinjen.

Markeder er ikke naturfenomener, de er konstruert av mennesker på samme måte som staten er det. Vi burde derfor legge fra oss tanken på markeder som noe rent og hellig som ikke kan tukles med. Det kan de, og med en opplyst politikk kan de endres for fellesskapets beste.

Kjært barn – mange navn

Noen av stemmene i den offentlige debatten bruker heller begrepet «nyliberalisme» for å tolke og analysere en del av de samme tendensene som vi her har valgt å kalle «markedsvendingen». Med nyliberalisme menes tanken om at staten aktivt skal legge til rette for markedsløsninger i samfunnet.

Etter vår oppfatning er utfordringen med begrepet nyliberalisme at de aktørene som fremmer denne ideologien i norsk politikk ikke vil vedkjenne seg dette, trolig fordi de bygger på en annen forståelse av hva det betyr. Det nyliberalistiske prosjektet handler om at staten skal legge til rette for og promotere konkurranse og markedsmekanismer. Som Innset skriver

i sin bok om markeds vendingen i norsk politikk, er «*Arbeiderpartiet tidvis en viktigere aktør enn Høyre*» i innføringen av nyliberale reformer.⁹⁷

Innledningsvis snakket vi også om økonokratiet, som en avart av det liberale demokratiet. Begrepet «økonokrati» handler om hvilket språk som brukes, og hvordan målene for politikken defineres. I økonokratiet er politikken språk så teknisk og eksperttungt at det er vanskelig for folk flest å involvere seg i debatten. Målsetninger som ikke defineres innenfor en økonomisk ramme nedprioriteres, og man bygger på antakelsen om at veien til det gode liv går gjennom en effektiv økonomi som vokser.

Begrepene økonokrati, nyliberalisme og markeds vending søker å beskrive utviklingen i moderne økonomier, som flytter makt fra folket – eller staten – over til markedet. Her troner «økonomien» forstått som markedet over alle andre samfunns mål. På den måten beskriver disse begrepene litt ulike deler av den samme utviklingen. Akkurat hvilket ord man velger å bruke er kanskje ikke så farlig.

Nyliberalismen og økonomifaget

Ved å trekke på disse begrepene ønsker vi å peke på en generell tendens i politikk og økonomi mot å implisere at markedet er den optimale løsningen. Med dette mener vi ikke å si at det er økonomene som har drevet fram nyliberalismen. Det finnes en stor litteratur om internasjonale nettverk av tankesmier og aktører som fremmer nyliberalismen som ideologi i verden i dag.

Det man snarere kan si, er at økonomene med sin markedsfokuserte teori har hjulpet fram disse ideene. Når Innset påpeker at Arbeiderpartiet har vært en pådriver for markeds vendingen i norsk politikk, så er ikke dette gjennom samarbeid med nyliberale tankesmier, men snarere gjennom fagøkonomenes plass og prestisje.

Det er likevel viktig å påpeke at forholdet mellom politikken og økonomifaget er en toveisprosess. Det er all grunn til å tro at nyliberalismen også har påvirket økonomifaget.

Erik Reinert påpeker at nyliberalismen brakte med seg tilbudssideøkonomien, det vil si en økonomisk tenkning som vektlegger kapitalen som en drivkraft i seg selv.⁹⁸ Dette ser vi tydelig illustrert i den økonomiske politikken etter finanskrisa der tilbudssideøkonomene dominerte de viktigste økonomiske institusjonene. Her la man grunnlaget for den ukonvensjonelle pengepolitikken i form av kvantitative lettelse og negative styringsrenter. Det har bidratt til en kraftig oppgang på verdens børser og forsterket formuesulikhet.

Denne politikken bygger på antakelsen om at dersom man fikser tilbudssiden i økonomien først, så vil dette gjenopprette orden og stimulere til aktivitet i realøkonomien. Derfor var krisepolitikken i Europa først og fremst innrettet for å skape orden, tillit og stabilitet i

⁹⁷ Innset, 2020

⁹⁸ Reinert, 2021, s. 52

finansøkonomien, mens realøkonomien sto bom stille og etterspørselen uteble mens vanlige folk så tap av arbeid og velferdstjenester.

I tråd med heterodokse økonomer, som Mariana Mazzucato, har vi i denne rapporten lagt vekt på etterspørselens rolle i økonomien. Vi har blant annet argumentert for at det er lettere å vokse seg ut av sine kostnader, heller enn å drive drastisk kuttpolitikk. Ved å legge til rette for en stat som aktivt kan skape nye næringer gjennom strategiske investeringer, og en sterkere fordeling av godene som hever inntektene til de fattigste, kan vi komme oss gjennom en grønn omstilling uten å redusere kvaliteten på velferdstjenestene våre.

Hva kom før markedsvendingen?

Den sterke vekstperioden etter andre verdenskrig, som noen ganger kalles «kapitalismens gullalder» var preget av en sterk velferdskeynesianisme hvor staten regulerte tilgangen til viktige goder og tjenester.⁹⁹ Dette var spesielt viktig for å motvirke de ulikhetsskapende mekanismene i «det frie markedet».

I mange land regulerte staten tilgang til arbeid, inntekt, bolig, utdanning og helsetjenester, men økonomien var fortsatt kapitalistisk. Vi kan si at sosialdemokratiet er et sett med institusjoner som korrigerer noen uheldige virkninger i den markedsstyrte kapitalismen, og på den måten «redder kapitalismen fra seg selv».

En grunnleggende utfordring ved den kapitalistiske økonomien stammer fra noen innebygde, motstridende mekanismer. Mens arbeidsgivere forhandler for lavest mulig lønn, vil dette redusere bedriftens inntektsgrunnlag. Om det ikke er sterke omfordelende krefter i spill, fører kapitalistisk vekst til økt ulikhet mellom fattig og rik.

Markedskonkurransen skaper også sterke insentiver for å velte kostnader over på andre.¹⁰⁰ Markedet gir stadig insentiver til å snike seg unna ansvaret for negative virkninger av ens virksomhet, som følger av forurensning eller utbytting av arbeidskraft. Over tid kan slik «kostnadsvelting» gi store samfunnskostnader knyttet til å håndtere de negative eksternalitetene. Klimaendringene er et eksempel på dette.

Markedsvennlig, men demokratifiendtlig?

Markedsvendingen har klare antidemokratiske elementer, og kan hjelpe oss til å forstå oppblomstringen av populistiske bevegelser. Disse bruker gjerne et folkelig og anti-teknokratisk språk som folk forstår. Det er også gjennomgående at de motsetter seg tidligere «antatte sannheter».

Når folk føler at de mister grepet om samfunnsutviklingen og – ikke minst – språket for å delta i debattene, er det kanskje ikke så rart at de dras mot nye bevegelser som lover å gi

⁹⁹ Ohlin Wright, 2021, s. 62

¹⁰⁰ Ohlin Wright, 2021, s. 116

vanlige folk kontrollen over samfunnsutviklingen tilbake. For eksempel kan populistiske bevegelser delvis forklares med en dreining mot markeder blant de sosialdemokratiske partiene. Martin Sandbu skriver i sin bok *The economics of belonging* om hvordan en stor gruppe menneske har blitt glemt og overlatt til seg selv i møtet med markedsvendingen og globaliseringen. De tradisjonelle partiene har ikke klart å skape en økonomi der disse menneskene hører hjemme, og som en konsekvens ser de til de politiske ytterkantene for representasjon.¹⁰¹

Ifølge sosiologen Ohlin-Wright undergraver markedsvendingen demokratiet på fire måter. Ved å heve restriksjonene på global kapitalflyt øker presset på staten om å framme kapitalens interesser. Deregulering av finansbransjen styrker finansaktørens makt og innskrenker statens handlingsrom. Privatisering av statlige tjenester svekker statens evne til å definere kvalitet og karakter på offentlige tjenester. I tillegg har arbeiderbevegelsen blitt svekket.

Markedsvendingen har nå fått dominere norsk politikk i flere tiår. På samme måte som norsk politikk raskt vendte seg mot markedet, vil det i framtiden være mulig å vende seg mot andre perspektiver for å styre samfunnet.

En ny vei

Denne rapporten har søkt å kartlegge hvordan den rådende økonomiske politikken henger sammen med mainstream økonomisk teori. Vi har også hatt som mål å vise hvordan alternative økonomiske perspektiver gir et bedre utgangspunkt for å løse de utfordringene Norge står overfor i tiårene som kommer.

I møte med voksende utgifter til velferdsstaten har vi vist at å telle pluser og minuser på statsbudsjettet ikke nødvendigvis gir det beste bildet på de reelle materielle begrensningene våre. Om vi heller anerkjenner at det er antall sykepleiere og tilgangen på naturressurser som binder, kan vi unngå finanspolitiske villfarelser der vi sparer oss til fant. Det betyr også at vi ikke nødvendigvis må jobbe mer i framtiden for å holde på velstandsnivået vårt. Kanskje blir arbeidet vårt stadig mer overflødig, til fordel for andre aktiviteter som kan gi oss meningsfulle og verdige liv.

Ulikheten i Norge vokser, men vi kjenner grunnen til det og vi har instrumentene til å motvirke det. Om vi er villige til å fravike fra samfunnsøkonomiens øverste mål om effektivitet, kan vi tillate oss en mer radikal omfordelingspolitikk. Markeder er bare gode så lenge de tjener fellesskapets interesser. Det bør derfor være rom for intervensjon i markeder for finans og bolig, når disse i økende grad belønner en liten elite og begrenser flertallets muligheter.

Til slutt trenger vi en tydeligere strategi for å skape et bærekraftig samfunn som kan håndtere den grønne omstillingen. Det betyr at vi må tenke nytt om hvordan økonomien vår fungerer. Vi trenger et kritisk blikk på hva slags avfall og forurensing vår vekstbaserte økonomi produserer. Vi må finne andre måter å opprettholde velstanden på, uten at vi legger større og større krav på jordas ressurser. Dette innebærer at vi må gjøre økonomien mer sirkulær, og revurdere hvordan veksten vår skal se

¹⁰¹ Sandbu, *The Economics of Belonging*, 2020

ut. I tillegg trenger vi en stat som aktivt går foran for å utvikle grønne næringer og tar de risikoene som det private markedet ikke er villige, eller i stand til, å ta.

Vi har store utfordringer i tiårene som kommer, men vi har også en unik mulighet til å skape et grønnere og mer rettferdig samfunn rustet for det 21. århundret. Om vi håndterer disse prøvelsene, avhenger av at vi klarer å løsrive oss fra gamle ortodoksier. Vi må slutte å anse økonomisk teori som gullstandarden for å vurdere om et politisk tiltak er riktig.

Det finnes ikke én løsning for alle problemer. Dette handler ikke om å være for eller imot markeder eller statlig styring. Det vi trenger er en stat som setter retningen, og jobber sammen med markedet for å nå demokratisk definerte samfunns mål.

Ved å akseptere at markeder bare er gode så lenge de gir oss gode utfall, og at staten har en sentral rolle i å legge til rette for et grønt og rettferdige samfunn, kan vi skape en økonomi for vanlige folk!

Referanser:

- Aune, Finn Roar, Ådne Cappelen og Ståle Mæland, *Konsekvenser av redusert petroleumsvirksomhet – Makroøkonomiske effekter av politiske tiltak for å redusere norsk produksjon av olje og gass*. Statistisk sentralbyrå, 2020/38. Hentet fra https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/_attachment/435324?_ts=17563963dc0
- Baumol, W.J (1967). *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*. The American Economic Review, Vol. 57, No. 3, June, 1967, pp. 419-420
- Birkjær, M., Gamedinger, A. og El-Abd, S. (2021). *Towards a Nordic Wellbeing Economy*. Nordic Council of Ministers. Hentet fra: <https://doi.org/10.6027/nord2021-049>
- Carbon Tracker (2021). *Balancing the Budget: Why deflating the carbon bubble requires oil & gas companies to shrink*. Hentet fra: <https://carbontracker.org/reports/balancing-the-budget/>
- Carney, Mark (2015). *Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability*. Speech at Lloyd's of London, London, 29 September 2015. Hentet fra: <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2015/breaking-the-tragedy-of-the-horizon-climate-change-and-financial-stability>
- E24 (2021). *Olsen skal øke renten etter gjeldsgalopp: Biter mer enn før*. Hentet fra: <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/M3zpXE/olsen-skal-oeko-renten-etter-gjeldsgalopp-biter-mer-enn-foer>
- Earle, Joe, Cahal Moran & Zach Ward-Perkins (2017). *Econocracy – The perils of leaving economics to the experts*. Manchester University Press.
- Eiendom Norge (17.08.2021). *Sykepleierindeksen H1 2021*. Hentet fra: <https://eiendomnorge.no/aktuelt/blogg/sykepleierindeksen-h1-2021>
- Eliassen, Ingeborg og Sven Egil Omdal (2018). *Borgerlønn: ideen som endrer spillet*. Oslo: Res Publica.
- Eliassen, Roman (2016). *Hysj vi regner – Hvorfor økonomer ikke forstår virkeligheten*. Oslo: Forlaget Manifest.
- Engen, Ole Andreas (2009). *The development of the Norwegian Petroleum Innovation System: A historical overview*. In D. M. Jan Fagerberg, Innovation, Path Dependency, and Policy: The Norwegian Case. Oxford University Press.
- Finansdepartementet (2013). *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*. (NOU 2013:13). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2013-13/id747181/>
- Finansdepartementet (2021a). *Perspektivmeldingen 2021*. (Meld. St. 14(2020-2021)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>
- Finansdepartementet (2021b). *Klimarisiko og oljefondet. Håndtering av risiko knyttet til klimaendringer og det grønne skiftet i forvaltningen av statens pensjonsfond utland*. (Ekspertgruppe). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/klimarisiko-og-oljefondet/id2868181/>
- Finansdepartementet. *Hvor stor er oljeformuen?*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/norsk_okonomi/bruk-av-oljepenger-/hvor-stor-er-oljeformuen/id484903/ (07.01.2022)
- FN (9.8.21). *Pressemelding: Secretary-General Calls Latest IPCC Climate Report 'Code Red for Humanity', Stressing 'Irrefutable' Evidence of Human Influence*. Hentet fra: <https://www.un.org/press/en/2021/sgsm20847.doc.htm>
- Foros, Per Bjørn (09.09.21). *Mytene i klimapolitikken*. Aftenposten innsikt. Hentet fra: <https://www.aftenposteninnsikt.no/klimamilj/mytene-i-klimapolitikken>
- Frank, Robert (12.09.2019). *Billionaires hurt economic growth and should be taxed out of existence, says bestselling French economist*. CNBC. Hentet fra: <https://www.cnn.com/2019/09/12/billionaires-should-be-taxed-out-of-existence-says-thomas-piketty.html>
- Gitmark, Hanna (2020). *Det norske hjem*. Oslo: Res Publica.

- Halvorsen, K. og Stjernø, S. (2021). *Økonomisk og sosial ulikhet i Norge*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Hesstvedt, S. (2018). "Eksportifisering" av offentlige utvalg? En studie av akademikerens deltakelse i NOU-utvalg fra 1972 og til i dag. Norsk sosiologisk tidsskrift 05/2018 (Vol. 2). Hentet fra: <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-05-03>
- Hjertaker, Ingrid og Bent Sofus Tranøy (2017) Ustabilitetens politiske økonomi: Om fremveksten av finansialisert kapital. Cappelen Damm Akademisk: Oslo
- Innset, O. (2020). *Markedsvendingen: Nyliberlismens historie i Norge*. Fagbokforlaget: Bergen.
- International Panel on Climate Change (2021). *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Hentet fra: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf
- Kattel, R., Mazzucato, M., Algers, J., & Mikheeva, O. (2021). *Den grønne kjempen: en ny industristrategi for Norge*. Manifest Tankesmie. Hentet fra: <http://manifesttankesmie.no/wp-content/uploads/sites/2/2021/02/2021-Den-gronne-kjempen.pdf>
- Kelton, Stephanie (2020). *The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and How to Build a Better Economy*. London: John Murray.
- Keynes, J.M. (1930). *The economic possibilities of our grandchildren*. Hentet fra: <http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf>
- Klima- og miljødepartementet (2021). *Klimaplan for 2021-2030*. (Meld. St. 13 (2020-2021)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20202021/id2827405/>
- Kvaløy, Ola (05.05.21). Økonomisk alternativfelle. Klassekampen. Hentet fra: <https://klassekampen.no/utgave/2021-05-05/okonomisk-alternativfelle>
- Kvaløy, Ola (28.10.21). Er økonomifaget høyrevridd? Dagens næringsliv. Hentet fra: <https://www.dn.no/fredagskronikken/okonomi/politikk/ideologi/kronikk-er-okonomifaget-hoyrevridd/2-1-1088468>
- Mazzucato, M. (2021). *En ny økonomi: Hvordan månelandingen inspirerer til å endre kapitalismen*. Res Publica: Oslo
- Miljødirektoratet (08.06.2021). *Norges klimagassutslipp ble redusert i pandemiåret 2020*. Hentet fra: <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2021/juni-2021/norges-klimagassutslipp-ble-reduert-i-pandemiaret-2020/>
- Moe, Ketil, Johan-Ditlev Martens (2021). *Hva koster en god bolig?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Nav (01.11.2021). Pressemelding: Nå har Norge én million pensjonister. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/pensjon-statistikk/nyheter/na-har-norge-en-million-pensjonister>
- Nersisyan, Yeva og Randall Wray (2021) *Can we afford the Green New Deal?* Journal of Post Keynesian Economics, 44:1, 68-88. Hentet fra: <https://doi.org/10.1080/01603477.2020.1835499>
- NOU 1989:5, En bedre organisert stat. Forbruker- og administrasjonsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154719-nou1989-5.pdf>
- NOU 2018:17, *Klimarisiko og norsk økonomi*. Finansdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-17/id2622043/>
- NOU 2019:7. Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting. Arbeids- og sosialdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-7/id2637967/>
- NOU 2021:2. *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring - tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og sosialdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-2/id2832582/>
- Nørmark, Dennis & Anders Fogh Jensen (2018). *Pseudoarbejde: hvordan vi fik travlt med at lave ingenting*. København: Gyldendal.
- Ohlin-Wright, Erik (2021). *Antikapitalisme: Strategier og muligheter i det 21. århundret*. Forlaget Manifest: Oslo.
- Paulsen, Roland (2017). *Arbetsamhället: hur arbetet överlevde teknologin*. Stockholm: Bokförlaget Atlas.

- Piketty, T. (2017). *Capital in the 21st century*. London: Harvard University Press.
- Reinert, Erik (2021). *Evolusjonær økonomi*. I *Økonomisk tenkning* redigert av Tone Smith, Ebba Boye og Bent Arne Sæther, Oslo: Solum Bokvennen.
- Sandbu, Martin (2020). *The Economics of Belonging*. Princeton: Princeton University Press
- Smith, T. (2021). *Økologisk økonomi*. I *Økonomisk tenkning* redigert av Tone Smith, Ebba Boye og Bent Arne Sæther, Oslo: Solum Bokvennen.
- Storli, Marie, Liv Anna Lindmann, Benedikt Goodman, Bent Arne Sæther & Ebba Boye (2020). *Utdanner vi økonomer for det 21. århundret? En sammenlignende studie av bachelorprogrammet i samfunnsøkonomi ved norske universiteter*. Hentet fra: https://rethinkeconomics.no/wp-content/uploads/2022/01/Utdanner_vi_ekonomer_for_det_21_arhundre_PDF.pdf
- Sæther, Bent-Arne (2021). *Nyklassisk teori*. I *Økonomisk tenkning* redigert av Tone Smith, Ebba Boye og Bent Arne Sæther, Oslo: Solum Bokvennen.
- The Economist. (22.05.2021). A green bubble? We dissect the investment boom. The Economist. Hentet fra: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/05/17/green-assets-are-on-a-wild-ride>
- Vatn, Arild (2021). *Institusjonell økonomi*. I *Økonomisk tenkning* redigert av Tone Smith, Ebba Boye og Bent Arne Sæther, Oslo: Solum Bokvennen.
- Vislie, Jon, Vidar Christiansen, Katinka Holtsmark og Steinar Strøm (2015). *Effektivitet, fordeling og økonomisk politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- von Brasch, Thomas og Erik Herstad Horgen (2018). Nedgang i sysselsettingsandelen på grunn av flere eldre? SSB Analyse 2018/02. Hentet fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/nedgang-i-sysselsettingsandelen-pa-grunn-av-flere-eldre>
- Aaberge, R., Modalsli, J., Vestad, O.L. (2020). *Ulikheten - betydelig større enn statistikken viser*. Statistisk sentralbyrå. SSB Analyse 2020/13. Hentet fra: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/ulikheten-betydelig-storre-enn-statistikken-viser>
- Aaberge, R., Mogstad, M., Vestad, O.L. og Vestre, A. (2021). *Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundret*. Statistisk sentralbyrå. Tall som forteller, 2021/33. Hentet fra: https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/okonomisk-ulikhet-i-norge-i-det-21.arhundre/_/attachment/inline/46945fe1-533f-45b3-9ef2-cde52936f6fc:eaf3f053ce1e5878a6fb288814b428703665122e/RAPP2021-33.pdf
- Aaberge, Rolf, Magne Mostad, Ola Vestad og Arnstein Vestre (08.12.2021). *Innlegg, SSB-forskere svarer kritikere: Økonomisk ulikhet i Norge*. Dagens Næringsliv. Hentet fra: <https://www.dn.no/innlegg/okonomi/politikk/ulikhet/innlegg-ssb-forskere-svarer-kritikere-okonomisk-ulikhet-i-norge/2-1-1116052>

