

Thomas von Brasch, Ådne Cappelen, Steinar Holden, Eirik Larsen Lindstrøm og Julia Skretting

COVID-19, tapt verdiskaping og finanspolitikkenes rolle

Utredning for Koronakommisjonen

I serien Rapporter publiseres analyser og kommenterte statistiske resultater fra ulike undersøkelser. Undersøkelser inkluderer både utvalgsundersøkelser, tellinger og registerbaserte undersøkelser.

© Statistisk sentralbyrå
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.

Publisert [Dato]

ISBN 978-82-537-[####-#] (trykt)
ISBN 978-82-537-[####-#] (elektronisk)
ISSN 0806-2056

Standardtegn i tabeller	Symbol
Tall kan ikke forekomme	.
Oppgave mangler	..
Oppgave mangler foreløpig	...
Tall kan ikke offentliggjøres	:
Null	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
Foreløpig tall	*
Brudd i den loddrette serien	—
Brudd i den vannrette serien	
Desimaltegn	,

Forord

Denne rapporten er en oppdatering og videreføring av deler av analysen i Bjertnes mfl. (2021) og er skrevet på oppdrag for Koronakommisjonen. Rapporten er utarbeidet av forskere ved SSB og Steinar Holden, som ledet ekspertgruppene som vurderte samfunnsøkonomiske effekter av smitteverntiltak og økonomiske tiltak. Koronakommisjonen skal gi en grundig og helhetlig gjennomgang og evaluering av myndighetenes håndtering av covid-19-pandemien. Kommisjonen skal se på både beredskapen i forkant av pandemien og hvordan krisen er håndtert.

Statistisk sentralbyrå, 28. januar 2022

Linda Nøstbakken

Sammendrag

I denne rapporten sammenligner vi verdiskapingen i en referansebane for perioden 2020-2023 slik den ser ut i skrivende stund – ved månedsskiftet januar/februar 2022 – med SSBs prognose for norsk økonomi publisert i slutten av 2019, altså før pandemien. Forskjellen i verdiskaping mellom de to banene kan i all hovedsak tilskrives pandemien og samfunnets reaksjon på den, i form av smitteverntiltak, private aktørers respons, myndighetenes økonomiske tiltak mv. Ifølge våre beregninger førte koronapandemien til en reduksjon i BNP for Fastlands-Norge på 214 milliarder 2019-kroner i perioden fra februar 2020 til og med november 2021, som i skrivende stund er siste måned med publiserte nasjonalregnskapstall. I perioden fra desember 2021 til desember 2023 anslås det ytterligere reduksjon i verdiskapingen målt ved BNP på grunn av pandemien på rundt 53 milliarder 2019-kroner. Anslaget er usikkert og det er basert på beregninger foretatt av SSB i Konjunkturtendensene 2021/4, publisert 3. desember 2021.

Samlet beregner vi de totale realøkonomiske kostnadene av pandemien i perioden 2020-2023 målt ved lavere BNP til rundt 270 milliarder 2019-kroner, tilsvarende 8,6 prosent av Fastlands-BNP for 2021.

Virkningsberegninger gjort på KVARTS indikerer at finanspolitikken i 2020 og 2021 i noen grad motvirket fallet i BNP. Ekstraordinære og diskresjonære tiltak i form av støtteordninger for personer, foretak og ideell sektor, samt økte offentlige bevilgninger, kan anslås å ha dempet fallet i BNP for Fastlands-Norge med 0,6 i 2020 og 0,8 prosent i 2021. Anslaget er gjort under en del strenge antagelser og kan tenkes å undervurdere effekten noe. Vi har ikke vurdert betydningen av petroleumsskattepakken.

Reduksjonen i BNP som følge av pandemien viser bare en del av samlede kostnadene ved pandemien. Det er flere viktige effekter som ikke fremkommer ved nedgangen i BNP. En viktig effekt er at sammensetningen av BNP er blitt endret, ved at en del av den vanlige produksjonsaktiviteten er blitt erstattet av aktivitet med sikte på å håndtere pandemien og tilpasse aktiviteten til pandemi og smitteverntiltak. Håndtering og tilpasning til pandemien har vært viktig for å begrense skadevirkningene fra pandemien, men det har ikke gitt den samme verdiskaping og velferd som vi ville fått fra den normale aktiviteten. Et annet moment er at kjøperne av varer og tjenester normalt vil verdsette dem høyere enn prisen de betaler, slik at tapet ved at produktet ikke blir produsert vil være større enn prisen. Det omtales som tapt konsumentoverskudd og bidrar isolert sett til at det samfunnsøkonomiske tapet er høyere enn BNP-tapet.

Pandemien har også mer omfattende skadevirkninger enn det som følger av redusert verdiskaping, både økonomiske og andre samfunnsmessige skadevirkninger som redusert sosial kontakt, helsetap, redusert læring mv.

Abstract

In this report, we compare the wealth creation in a benchmark scenario for the period 2020–2023 as it appears at the time of writing – at the end of January 2022 – with Statistics Norway’s projections for the Norwegian economy published at the end of 2019, i.e. before the pandemic. The difference in wealth creation between the two scenarios can largely be attributed to the pandemic and the reaction of society in the form of infection control measures, response by private actors, economic measures applied by the authorities, etc. According to our calculations, the COVID pandemic led to a reduction in mainland GDP of NOK 214 billion in 2019 money in the period February 2020 to November 2021, which at the time of writing is the last month for which national accounts figures have been published. In the period December 2021 to December 2023, value added measured in terms of GDP is forecast to be reduced by a further NOK 53 billion in 2019 money as a result of the pandemic. The projection is uncertain, and is based on Statistics Norway’s projections in *Economic Survey 2021/4*, published on 3 December 2021.

Overall, we forecast that the total real economic costs of the pandemic in the period 2020–2023, measured in terms of lower GDP, will amount to around NOK 270 billion in 2019 money, equivalent to 8.6 per cent of mainland GDP for 2021.

Forecasts of the impact arrived at by means of the KVARTS model indicate that in 2020 and 2021 fiscal policy mitigated the fall in GDP to some extent. Extraordinary and discretionary measures in the form of support schemes for individuals, businesses and the non-profit sector, coupled with increased government grants, are estimated to have reduced the fall in mainland GDP by 0.6 per cent in 2020 and 0.8 per cent in 2021. The projection is subject to some strict assumptions, and may conceivably underestimate the impact to some extent. We have not considered the significance of the petroleum tax package.

The reduction in GDP attributable to the pandemic reflects only a portion of the overall costs of the pandemic. A number of important effects are not reflected in the decline in GDP. One important effect is that the composition of GDP has changed, in that some of the normal production activity has been replaced by activity designed to manage the pandemic and adapt activity to the pandemic and infection control measures. Management of and adaptation to the pandemic have been important for limiting the damage caused by the pandemic, but have not yielded the same wealth creation and welfare that would have resulted from normal activity. Another factor is that purchasers of goods and services would normally value them more highly than the price paid for them, such that the loss due to the product not being produced is greater than its actual price. This is designated lost consumer surplus, and in isolation leads to the socioeconomic loss being higher than the loss in terms of GDP.

The pandemic has also caused more extensive damage than that arising from reduced GDP, both economic and other societal damage such as reduced social contact, impact on health, disruption of education etc.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	5
Innhold	6
1. Innledning	7
2. Tapt verdiskaping på kort og mellomlang sikt	9
2.1. Banen for norsk økonomi med korona	10
2.2. Sammenligning av utviklingen med og uten korona	21
2.3. Bidrag til nedgangen i BNP Fastlands-Norge.....	24
3. Finanspolitikkenes bidrag	29
4. Er nedgangen i BNP et godt mål på effektene av pandemien?	35
5. Avslutning	37
Referanser	38
Vedlegg A Beskrivelse av oppdraget	39

1. Innledning

Koronapandemien har medført store kostnader for norsk økonomi og samfunn. De makroøkonomiske virkningene av pandemien og den politiske responsen har på mange måter vært vesensforskjellig fra tidligere nedgangskonjunkturer. I denne rapporten beregnes den delen av kostnadene ved pandemi og smitteverntiltak som har kommet i form av tapt verdiskaping i fastlandsøkonomien, slik det måles i nasjonalregnskapet.

I kapittel 2 sammenligner vi verdiskapingen i en referansebane for perioden 2020-2023 slik den ser ut i skrivende stund – ved månedsskiftet januar/februar 2022 – med SSBs prognose for norsk økonomi publisert i slutten av 2019, altså før pandemien. Forskjellen i verdiskaping mellom de to banene kan i all hovedsak tilskrives pandemien og samfunnets reaksjon på den, i form av smitteverntiltak, private aktørers respons, myndighetenes økonomiske tiltak mv.

Ifølge våre beregninger førte koronapandemien til en reduksjon i BNP for Fastlands-Norge på 214 milliarder 2019-kroner i perioden fra februar 2020 til og med november 2021, som er siste måned med publiserte nasjonalregnskapstall. I perioden fra desember 2021 til desember 2023 anslås reduksjon i verdiskapingen målt ved BNP på grunn av pandemien til rundt 53 milliarder 2019-kroner. Dette anslaget er usikkert og det er basert på beregninger foretatt av SSB i Konjunkturtendensene 2021/4, publisert 3. desember 2021.

Samlet beregner vi de totale realøkonomiske kostnadene av pandemien i perioden 2020-2023 målt ved lavere BNP til rundt 270 milliarder 2019-kroner, tilsvarende 8,6 prosent av Fastlands-BNP for 2021.

I kapittel 3 ser vi nærmere på deler av den økonomiske politikken som har vært ført i møte med pandemien. Vi skisserer hvordan pandemien og tilhørende finanspolitisk respons har påvirket offentlige finanser. Deretter presenteres virkningsberegninger gjort i modellen KVARTS, som belyser hvordan finanspolitikken har motvirket fallet i økonomisk aktivitet. Ekstraordinære og diskresjonære tiltak i form av støtteordninger for personer, foretak og ideell sektor, samt økte offentlige bevilgninger, kan anslås å ha dempet fallet i BNP for Fastlands-Norge med 0,6 prosent i 2020 og 0,8 prosent i 2021. Anslaget er gjort under strenge antagelser og kan tenkes å undervurdere effekten noe. Vi har ikke vurdert betydningen av petroleumsskattepakken.

Reduksjonen i BNP som følge av pandemien viser bare en del av samlede kostnadene ved pandemien. Det er flere viktige effekter som ikke fremkommer ved nedgangen i BNP. En viktig effekt er at sammensetningen av BNP er blitt endret, ved at en del av den vanlige produksjonsaktivitet er blitt erstattet av aktivitet med sikte på å håndtere pandemien og tilpasse aktiviteten til pandemi og smitteverntiltak. I stedet for å gjøre sin vanlige virksomhet, har virksomheter i privat og offentlig sektor måtte bruke betydelige ressurser på å håndtere og tilpasse seg til pandemi og smitteverntiltak. Det har vært viktig for å begrense skadevirkningene fra pandemien, men det har ikke gitt den samme verdiskaping og velferd som vi ville fått fra den normale aktiviteten. Som mål på kostnadene ved pandemien ville derfor vært relevant å se på brutto nedgang i den vanlige verdiskapingen, uten å ta hensyn til den aktivitet som er blitt gjort for å håndtere pandemien. Dessverre har vi ikke datagrunnlag for å gjøre en slik beregning.

Et annet moment er at kjøperne av varer og tjenester normalt vil verdsette dem høyere enn prisen de betaler, slik at tapet ved at produktet ikke blir produsert vil

være større enn prisen. Det omtales som tapt konsumentoverskudd og bidrar isolert sett til at det samfunnsøkonomiske tapet er høyere enn BNP-tapet.

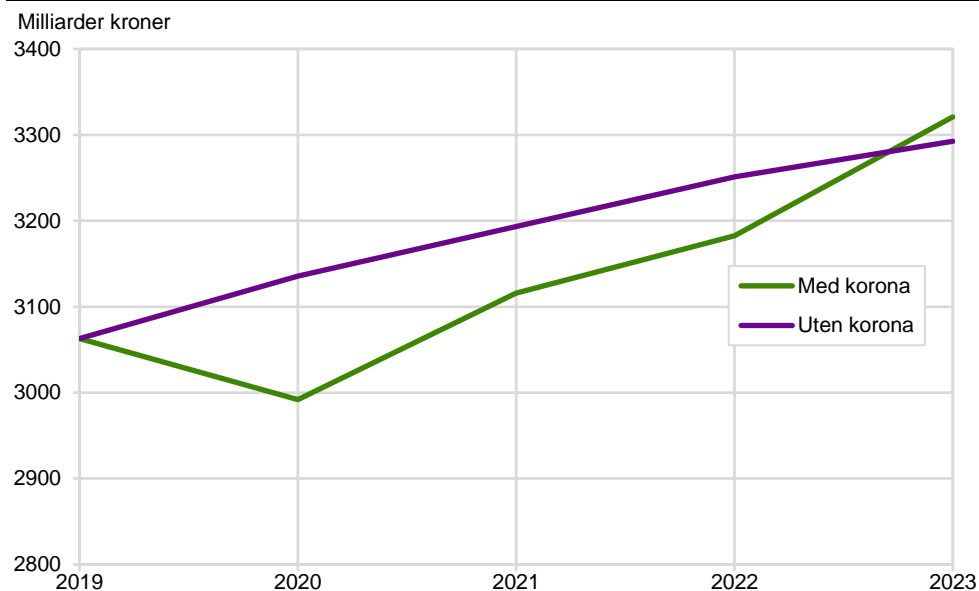
Pandemien har også mer omfattende skadevirkninger enn det som følger av redusert verdiskaping, både økonomiske og andre samfunnsmessige skadevirkninger som redusert sosial kontakt, helsetap, redusert læring mv. Kapittel 4 gir en kort omtale av disse forholdene.

Rapporten tar sikte på å beregne kostnadene ved pandemien mens den enda pågår, og det er meget stor usikkerhet om den fremtidige utviklingen. Derfor er anslag og konklusjoner i denne rapporten mer usikre enn det 2-års prognoser er i mer normale tider. Samtidig viser beregningene at det meste av de realøkonomiske kostnadene ved pandemien allerede har inntruffet. I analysene av bidragene til BNP-effekter fra politikk og andre særskilte forhold, er det også grunnleggende problemer med å identifisere den partielle effekten av disse.

2. Tapt verdiskaping på kort og mellomlang sikt

Koronapandemien innebærer store kostnader for samfunnet. I dette kapittelet begrenser vi oss til å belyse hvordan pandemien har redusert den økonomiske aktiviteten¹ i Norge. Vår metode er å sammenligne to utviklingsbaner for norsk økonomi: Den ene er en hypotetisk bane *uten korona*. Vårt beste anslag for en slik utvikling er SSBs prognoser for norsk økonomi fra utgangen av 2019.

Figur 2.1 BNP Fastlands-Norge med og uten korona. Mrd. 2019-kroner. Markedspriser¹



¹Banen uten korona er fra Konjunkturtendensene 2019/4. Banen med korona bygger på Konjunkturtendensene 2021/4.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Banen *med korona* kombinerer informasjon om den faktiske utviklingen i 2020 og 2021 med en prognosebane laget til denne rapporten. Prognosen er basert på SSBs prognoser og beregninger publisert 3. desember 2021.² Regjeringen offentliggjorde 2. desember nye tiltak med lav tiltaksbyrde for å begrense spredningen av omikronvarianten i Norge. I hovedbanen som SSB publiserte 3. desember var disse smitteverntiltakene lagt til grunn, men det ble det også laget en alternativberegning som illustrerte hvordan utviklingen i norsk økonomi kunne forløpe seg hvis myndighetene måtte innføre kraftige innstramminger. Mot midten av desember endret utsiktene seg og spredningen av omikron tiltok. 9. desember innførte regjeringen nye nasjonale smitteverntiltak for ikke å overbelaste helse- og omsorgstjenesten og beskytte kritiske samfunnsfunksjoner. Det ble strengere regler for arrangementer og uteliv for voksne, i kulturlivet og på organiserte fritidsaktiviteter. Tiltakene skulle i utgangspunktet vare i 4 uker, men mange ble forlenget i midten av januar som følge av kraftig økning i omikrontilfeller. Denne rapporten ble laget i januar 2022 og det er i skrivende stund stor usikkerhet rundt den videre utviklingen i pandemien. For å beregne tapt verdiskaping som følge av

¹ Vi har avgrenset oss til å analysere tapt verdiskaping i Fastlands-Norge, selv om endring i nasjonalinntekt ville gitt en bredere forståelse av de økonomiske effektene av pandemien. Nasjonalinntekten fanger i tillegg til endret verdiskaping også opp endring i netto formuesinntekter og lønn fra utlandet. Grunnen til at vi konsentrerer oss om BNP Fastlands-Norge er at SSB ikke har publisert prognoser for utviklingen i nasjonalinntekten, hverken før eller etter koronapandemien.

² Se <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/konjunkturer/statistikk/konjunkturtendensene/artikler/omikron-skaper-usikkerhet-for-norsk-okonomi>

pandemien har vi har lagt til grunn alternativberegningen som SSB publiserte 3. desember.

Figur 2.1 viser utviklingen i BNP Fastlands-Norge i banene *med* og *uten* korona. Forskjellen mellom de to banene fanger opp et bredt sett av koronarelaterte virkninger:

- relevante internasjonale forhold, herunder oljepris og valutakurs
- alle politiske tiltak for å dempe smitte og dødelighet
- økonomisk politikk, herunder bl.a. pengepolitikk, kompenserende og aktivitetsstimulerende tiltak
- adferdstilpasninger blant personer og bedrifter til pandemien i seg selv og tiltakene.

Selv om det er stor usikkerhet rundt den videre utviklingen har de største realøkonomiske kostnadene allerede inntruffet. Tabell 2.1 viser den neddiskonterte reduksjonen i BNP for Fastlands-Norge som følge av pandemien. I tabellen skiller det mellom reduksjonen som har påløpt frem til og med november 2021 (som er siste måned med historiske nasjonalregnskapstall) og den anslåtte reduksjonen fra og med desember 2021 og til utgangen av 2023, som er basert på alternativberegningen SSB publiserte 3. desember 2021. Mens den historiske reduksjonen i BNP Fastlands-Norge beregnes til 214 milliarder 2019-kroner, er det anslått at de fremtidige reduksjonene i verdiskaping som følge av pandemien utgjør 53 milliarder 2019-kroner, men det er betydelig usikkerhet knyttet til dette anslaget. Samlet innebærer det at den totale reduksjonen i BNP for Fastlands-Norge som følge av pandemien utgjør rundt 270 milliarder 2019-kroner. Dette tilsvarer 8,6 prosent av Fastlands-BNP for 2021.

Tabell 2.1 Redusert BNP for Fastlands-Norge som følge av pandemien over perioden 2020 til 2023. Milliarder 2019-kroner¹

Totalt	267
2020	137
2021 (jan. til nov.)	77
Fra des. 2021 til des. 2023	53

¹ Det er benyttet en neddiskonteringsrente på 4 prosent, i tråd med Finansdepartementets [rundskriv](#) om samfunnsøkonomiske analyser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Informasjon som ble tilgjengelig fra desember 2019 til begynnelsen av februar 2020, altså før koronautbruddet i Norge, viste at veksten i fastlandsøkonomien gjennom 2019 var lavere enn antatt i banen uten korona. Dette utgjorde om lag 9 milliarder 2019-kroner i 2020. Denne forskjellen er det tatt høyde for i beregningene i Tabell 2.1.

Forskjellen mellom de to banene vil også påvirkes av andre endringer som har skjedd etter desember 2019 som ikke kan spores tilbake til koronapandemien, og som ikke ble forutsett og tatt hensyn til i prognosen som ble laget da. For eksempel førte mild vinter og mye nedbør til et uforutsett hydrologisk overskudd, noe som førte til høy eksport av elektrisk kraft gjennom 2020. Dette er et eksempel på virkninger vi ikke har justert for. Vi mener det er grunn til å tro at virkninger som ikke er relatert til korona, teller relativt lite i det samlede bildet.

2.1. Banen for norsk økonomi med korona

Den følgende gjennomgåelsen av banen for norsk økonomi med korona har to formål. For det første er den nødvendig for å tolke effektene av skiftanalysen der

banene *med* og *uten* korona sammenlignes. For det andre har det selvstendig interesse å beskrive de koronarelaterte virkningene ved å sammenligne dem med situasjonen før koronautbruddet.

Tabell 2.2 Makroøkonomiske hovedstørrelser. Banen for norsk økonomi med korona¹

	2020	2021	2022	2023
BNP Fastland Norge	-2,3	4,1	2,1	4,3
<i>Industri</i>	-2,5	3,7	2,7	4,1
<i>Annen vareproduksjon</i>	0,6	3,8	3,0	2,7
<i>Tjenester</i>	-4,7	4,6	2,1	6,4
Konsum i husholdninger	-6,6	4,2	3,1	6,8
Konsum i offentlig forvaltning	1,8	3,1	1,0	1,5
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	-3,7	0,8	3,8	3,3
Petroleumsinvesteringer	-4,1	-2,0	-8,0	10,0
Eksport	-1,2	4,3	3,2	6,9
<i>Varer, Fastlands-Norge</i>	-2,5	7,1	0,3	5,1
<i>Tjenester, Fastlands-Norge</i>	-19,6	0,1	6,6	20,1
Eksportmarkedsindikator	-8,5	9,1	4,6	9,4
Import	-11,9	1,6	3,0	7,8
Årslønn	3,1	3,3	3,0	3,7
Arbeidsledighetsrate	4,6	4,4	4,0	3,8
Sysselsatte personer	-1,5	0,9	0,7	1,0
Konsumprisindeksen (KPI)	1,3	3,5	2,8	1,3
Husholdningenes disponibel realinntekt	2,1	2,1	1,9	3,6
Pengemarkedsrente (3mnd)	0,7	0,5	1,0	1,8
Valutakurs, NOK per Euro	10,7	10,2	10,3	10,2
Oljepris (USD)	43,3	70,5	71,6	68,1

¹Banen med korona bygger på Boks 2.1 i Konjunkturtendensene 2021/4.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2.2. viser de makroøkonomiske hovedstørrelsene som ligger til grunn for banen med korona. I det følgende ser vi først nærmere på den historiske utviklingen fra 2020 til og med november 2021. Deretter drøftes prognosebanen som strekker seg frem til og med 2023.

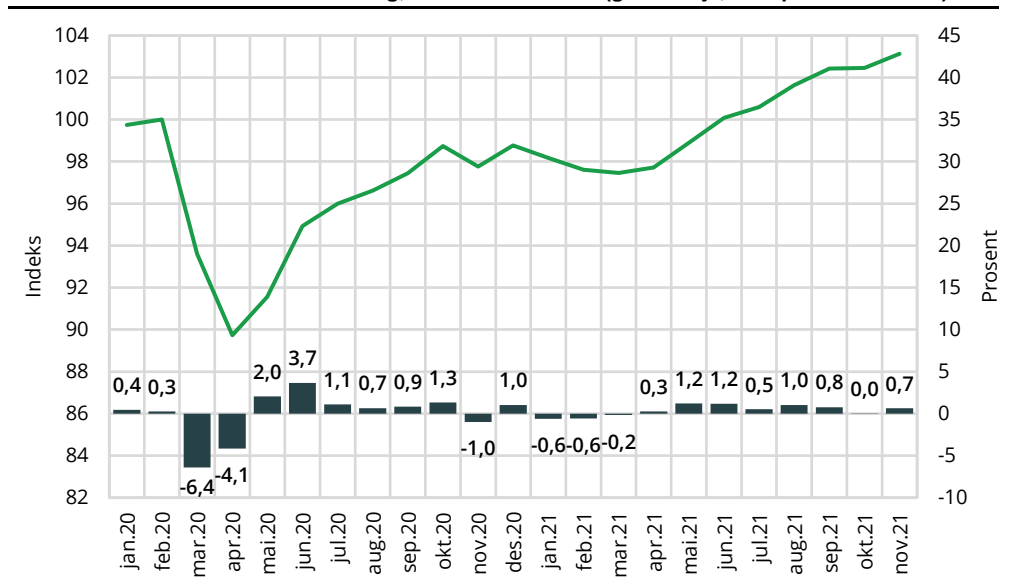
Utviklingen i norsk økonomi gjennom 2020 og 2021

BNP

Foreløpige tall fra nasjonalregnskapet viser at bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge falt 2,3 prosent fra 2019 til 2020, målt i faste priser. Året var preget av store svingninger i den økonomiske aktiviteten som følge av pandemi, nedstengninger og lettelser. Fra midten av mars 2020 ble det innført strenge smitteverntiltak for å bekjempe den økende smitten. Som følge av tiltakene ble mye økonomisk aktivitet innstilt, i tillegg endret husholdningene sine handlemønstre for å unngå smitte. Pandemiens globale omfang rammet også internasjonale produksjonskjeder. Disse forholdene medførte at bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge allerede i april lå mer enn 10 prosent under nivået fra februar, som var den siste hele måneden før viruset satte sitt preg på Norge.

Nedgang i smittetallene gjennom 2. kvartal muliggjorde lettelser i smitteverntiltak, som i sin tur bidro til en sterk innhenting i den økonomiske aktiviteten fra og med mai måned. Gjennom 3. kvartal fortsatte den positive utviklingen, men i et noe lavere tempo. Mot slutten av oktober ble smitteverntiltakene på nytt strammet inn ettersom smitten igjen økte i Norge. Dermed falt bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge i november, men i mindre grad enn da pandemien først inntraff. I desember tok den økonomiske aktiviteten seg opp igjen, dels grunnet vekst i kraftproduksjon og i fiskeriene.

Figur 2.2 Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge. Faste 2019-priser. Måned. Prosentvis volumendring fra foregående periode (søyler nederst, målt på høyre akse) og indeksert volumutvikling, februar 2020 = 100 (grønn linje, målt på venstre akse)

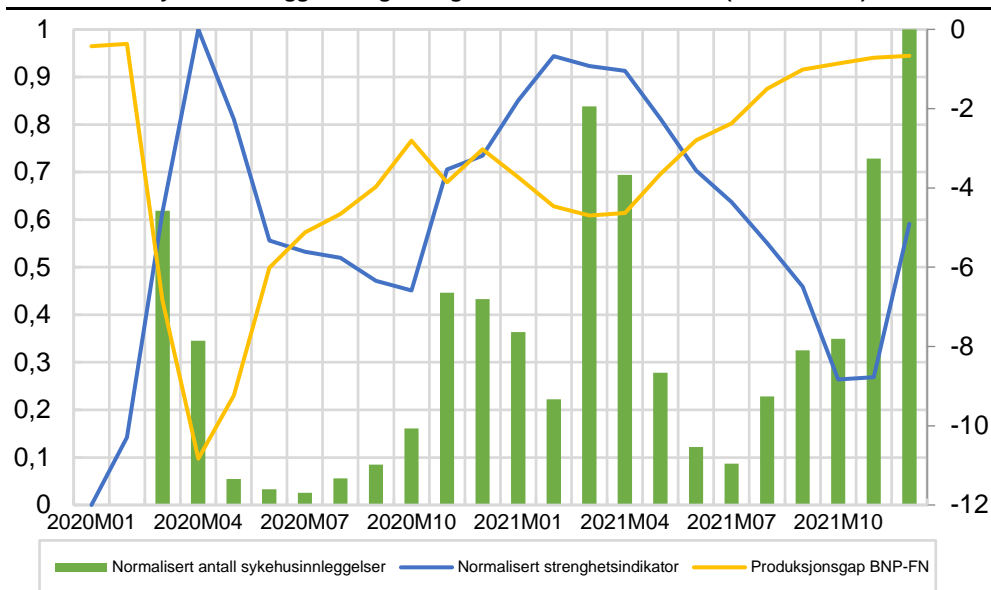


Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Virussmitten økte frem mot årsskiftet 2020-2021 og flere smitteverntiltak ble innført i starten av 2021. Blant annet ble det innført skjenkestopp i utelivet, innreiserestriksjonene ble strengere, og det ble iverksatt en rekke lokale smitteverntiltak. Aktiviteten i fastlandsøkonomien var avtakende gjennom hele det første kvartalet. Til tross for at strengheten i smitteverntiltakene i mars 2021 nesten var på høyde med april 2020, og antall sykehusinnleggelses var høyere i mars 2021, var fallet i den økonomiske aktiviteten på fastlandet langt mindre (se figur 2.2). Dette kan skyldes at næringene som smitteverntiltakene særlig rammet allerede lå på et nivå med lav økonomisk aktivitet, samtidig som smitteverntiltakene på dette tidspunktet var mer målrettede og at økonomien i større grad hadde tilpasset seg tilværelsen med strenge tiltak.

I 2021 var april den første måneden med vekst i bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge. På dette tidspunktet var smitten på vei ned, samtidig som en stadig større del av befolkningen mottok første vaksinedose. Gjennom andre kvartal lettet trykket fra pandemien og man fikk lettelse i tiltak både lokalt og nasjonalt. Første trinn av regjeringens gjenåpningsplan ble iverksatt i siste halvdel av april. Det ble også foretatt lettelse på de lokale smitteverntiltakene som hadde vært gjeldende i Oslo og Viken, slik at blant annet kjøpesentre igjen kunne åpne. Andre trinn av regjeringens gjenåpningsplan ble iverksatt mot slutten av mai, som innebar en mer normal drift i skoler, barnehager og i utelivet. Frem mot sommeren fikk man ytterligere lettelse, og i midten av juni ble tredje trinn av gjenåpningen iverksatt.

Figur 2.3 Produksjonsgap for BNP Fastlands-Norge, prosent (høyre akse).
Sykehusinnleggelser og streghetsindikator normalisert (venstre akse).



Med "normalisert" menes at variabelen er fratrukket minimumsverdien og dividert med differansen mellom maksimum- og minimumsverdien. De normaliserte variablene vil da være mellom null og én så det blir enklere å sammenstille grafisk.

Kilde: Hale mfl. (2021), FHI og Statistisk sentralbyrå.

Det tredje trinnet omfattet lettelse i reglene for hjemmene og for idretts- og kulturarrangement. Etter tre måneder med sammenhengende vekst var bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge ved utgangen av 2. kvartal om lag på samme nivå som februar 2020. Gjeninnhenting fortsatte gjennom 3. kvartal 2021, da en stadig større andel av befolkningen hadde blitt vaksinert og smittespredningen midlertidig hadde kommet under rimelig kontroll. I oktober var utviklingen i den økonomiske aktiviteten på fastlandet flat, men den svake utviklingen skyldtes i all hovedsak nedgang i de ikke-konjunktuelle næringene fiskeri og kraftproduksjon. Veksten tok seg opp i november, også dersom man holder mindre konjunktuelle næringer utenfor.

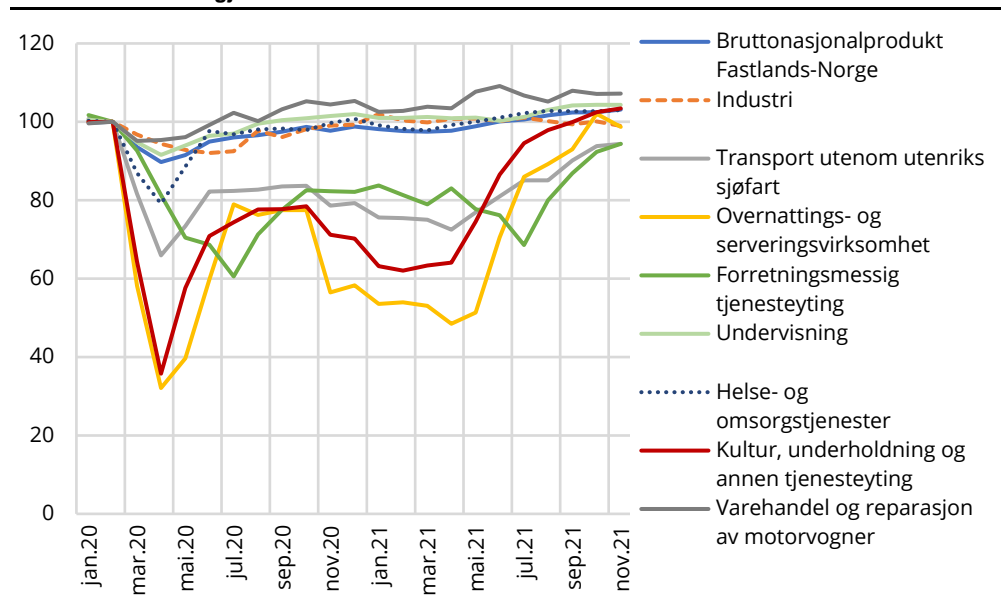
I slutten av november ble det igjen innført smitteverntiltak for å bekjempe en ny variant av viruset. Tiltakene omfattet blant annet forlengelse av isolasjonstid og pålegg om smittekarantene for nærkontakter. Siden tiltakene ble innført mot slutten av måneden hadde det liten virkning på aktivitetsnivået i november.

Pandemien har påvirket forskjellige næringer i ulik grad. Tiltakene for å begrense smittespredning har særlig rammet tjenestenæringer hvor sosial distansering ikke lett kan opprettholdes og næringer tilknyttet reiseliv, deriblant transporten, forretningsmessig tjenesteyting, overnattings- og serveringsvirksomheten og kultur, underholdning og annen tjenesteyting. Da pandemien først kom til Norge var nedgangen bredt basert i store deler av økonomien. Nevnte tjenestenæringer hadde den største og mest langvarige nedgangen. Selv om aktiviteten i disse hentet seg kraftig inn utover 2020 da det ble lettet på smitteverntiltakene, var nivået likevel sterkt redusert ved utgangen av året sammenlignet med før pandemien.

Mens store deler av den øvrige økonomien etter hvert kom på linje med aktivitetsnivået fra februar 2020, ble enkelte tjenestenæringer igjen hardt rammet av de nye tiltakene som ble innført vinteren 2020-2021. Tiltakene begrenset den videre gjeninnhenting gjennom 1. kvartal 2021. Da man gjennom 2. og 3. kvartal fikk lettelse i smitteverntiltak i forbindelse med gjenåpningen av Norge, vokste aktiviteten i tjenestenæringene. I oktober 2021 var både overnattings- og serveringsvirksomheten, og kultur, underholdning og annen tjenesteyting kommet

tilbake på førpandemiske nivåer. Forretningsmessig tjenesteyting og transport utenom utenriks sjøfart lå i november derimot fortsatt noe under nivået fra februar 2020. Et fall i aktiviteten i overnattings- og serveringsnæringen i november medførte at bruttoproduktet i næringen igjen ble liggende noe under nivået fra før pandemien brøt ut.

Figur 2.4 Bruttoproduct i faste 2019-priser, utvalgte næringer. Volumindekser. Sesongjustert. Måned. Februar 2020 = 100

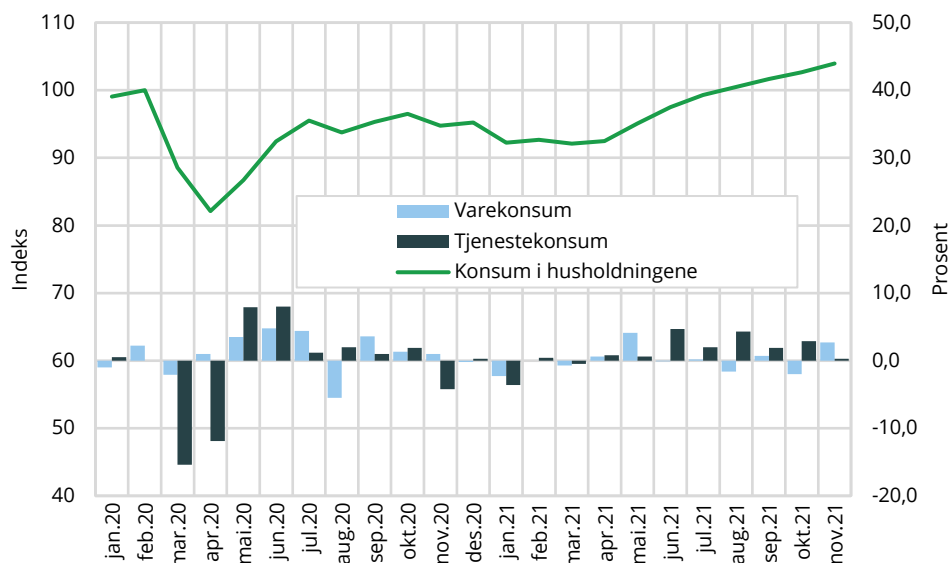


Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Husholdningenes konsum

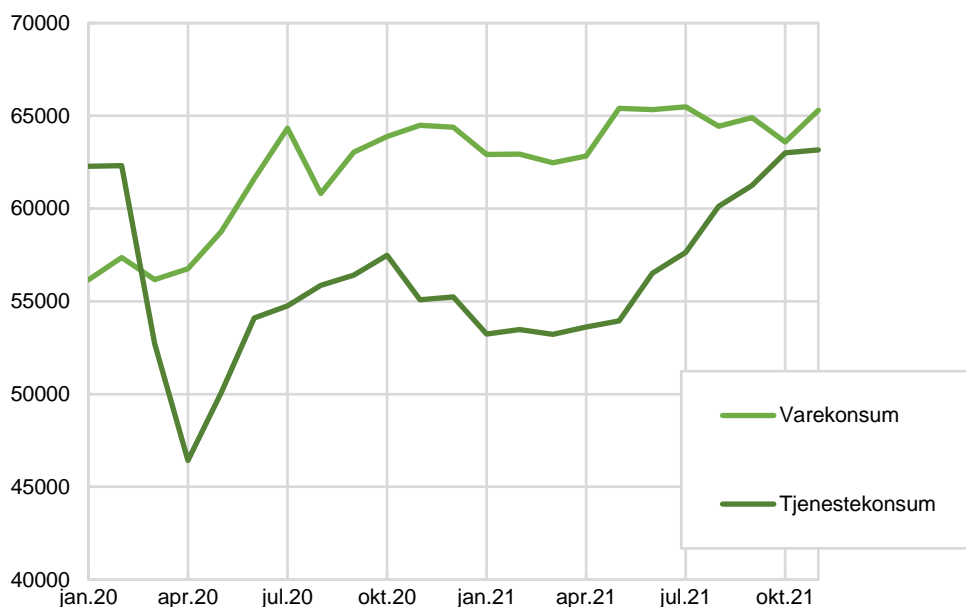
Husholdningenes konsum har i stor grad vært påvirket av pandemien. Fra 2019 til 2020 falt husholdningskonsumet 6,3 prosent. Tiltak myntet på å begrense smittespredning på tvers av landegrenser medførte at husholdningenes konsum i utlandet og utlendingers konsum i Norge falt markant. På samme måte innebar tiltakene for å begrense fysisk kontakt mellom mennesker også begrensede konsummuligheter av en del tjenester, og tjenestekonsumet falt betydelig. Det oppstod dermed en vridning fra tjeneste- til varekonsum. Deler av nedgangen i tjenestekonsumet skyldtes også at det var færre utlendinger i Norge i 2020, hvilket påvirket spesielt overnattings- og serveringskonsumet. Husholdningenes varekonsum hadde på den andre siden en markert vekst i 2020, og vokste 6,5 prosent. Deler av veksten kan tilskrives et mindre omfang av grensehandel.

Figur 2.5 Konsum i husholdningene (venstre akse), vare- og tjenestekonsum (høyre akse). Faste 2019-priser. Måned. Indeksert volumutvikling. Februar 2020 = 100 (venstre akse) og prosentvis volumendring fra foregående periode (høyre akse)



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 2.6 Vare- og tjenestekonsum. Sesongjustert. Faste 2019-priser. Millioner kroner.



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Husholdningskonsumet falt i 1. kvartal 2021. I takt med den gradvise gjenåpningen av Norge gjennom 2. kvartal snudde utviklingen og man så en sterk vekst de siste to månedene i kvartalet. Utviklingen i husholdningskonsumet må sees i sammenheng med lettelse i smitteverntiltak i forbindelse med gjenåpningen av Norge. Veksten fortsatte gjennom 3. og inn i 4. kvartal, men i et noe lavere tempo. I september var konsumet i husholdningene tilbake på førpandemiske nivåer. Siden april 2020 har husholdningenes varekonsum i 2020 vært høyere enn

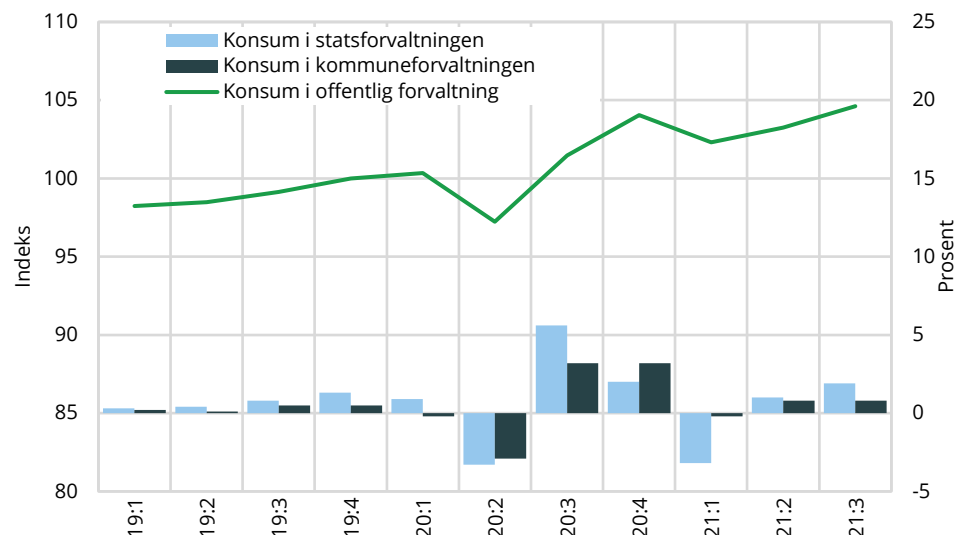
tjenestekonsumet, målt i faste 2019-priser. I takt med den gradvise gjenåpningen av Norge siden våren 2021 har derimot tjenestekonsumet tatt seg opp og var i oktober om lag like høyt som varekonsumet. En god vekst i varekonsumet i november, trukket opp av bilkjøp og elektrisitet, gjorde at varekonsumet igjen ble liggende noe høyere.

Offentlig konsum

Konsumet i offentlig forvaltning vokste 1,8 prosent i 2020. Statsforvaltningen stod for brorparten av konsumveksten. Omklassifiseringen av NRK til offentlig forvaltning bidro til å trekke opp det statlige konsumet i 2020, og trakk privatkonsumet ned tilsvarende.³ Det var også vekst i det kommunale konsumet, men denne var mer moderat.

I 1. kvartal 2021 falt det offentlige konsumet 1,7 prosent. Nedgangen var drevet av redusert aktivitet i helseforetakene, blant annet som følge av koronarestriksjoner, som slo ut i redusert statlig konsum. Også konsumet i kommuneforvaltningen avtok noe i dette kvartalet, delvis fordi strenge smitteverntiltak begrenset de kommunale kulturtilbudene. Da smittetrykket avtok gjennom 2. kvartal, førte dette til mer normalisert drift i helseforetakene, samt økt aktivitet ved universitetene og høyskolene, som begge bidro til å trekke opp det statlige konsumet. Økt aktivitet i kommunehelsetjenesten i forbindelse med blant annet koronavaksinerings- og -testing hevet det kommunale konsumet dette kvartalet. Kvartalsveksten i det offentlige konsumet var 0,9 prosent i 2. kvartal. Økningen i offentlig konsum fra 2. kvartal fortsatte i 3. kvartal i et noe høyere tempo.

Figur 2.7 Konsum i offentlig forvaltning (venstre akse), statlig og kommunalt konsum (høyre akse). Faste 2019-priser. Kvartal. Indeksert volumutvikling, 4. kvartal 2019 = 100 (venstre akse) og prosentvis volumending fra foregående periode (høyre akse)



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Investeringer

Bruttoinvesteringene i fast realkapital for Fastlands-Norge falt 3,6 prosent i 2020. Samlet sett trakk investeringene i næringene ned bruttoinvesteringene på fastlandet.

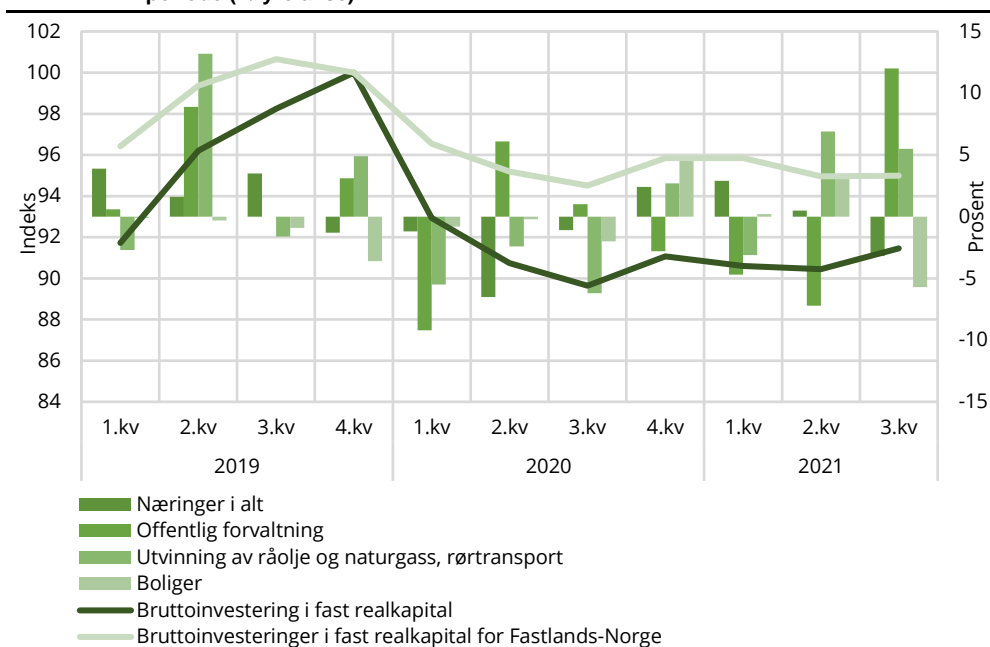
³ Se <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/omklassifisering-av-nrk>

Blant disse var det tjenestenæringene som bidro mest til den negative utviklingen. Både boliginvesteringene og investeringene i offentlig forvaltning falt i 2020.

Investeringene på fastlandet forble om lag uendret mellom 4. kvartal 2020 og 1. kvartal 2021. Siden har investeringene falt noe og i 3. kvartal lå investeringene på fastlandet 5 prosent under nivået i 4. kvartal 2019, før pandemien brøt ut.

Det ble investert mindre på sokkelen i 2020 enn i 2019. I mars 2020 varslet oljeselskapene at de måtte kutte i investeringene som følge av fallet i oljeprisen som kom i kjølvannet av pandemien. Leteaktiviteten avtok og en del feltprosjekt ble stoppet. For å opprettholde investeringsnivået på sokkelen ble det i juni 2020 vedtatt en oljepakke. Flere prosjekter kom raskt i gang igjen, men leteaktiviteten forble på et lavere nivå. Utviklingen i oljeprisen var positiv fra bunnpunktet i april til utgangen av året. I 1. kvartal 2021 falt investeringene på sokkelen. Utviklingen tok seg kraftig opp i de to påfølgende kvartalene.

Figur 2.8 Investeringer totalt og i Fastlands-Norge (venstre akse). Utvikling i utvalgte aggregater (høyre akse). Faste 2019-priser. Kvartal. Indeksert volumutvikling. 4. kvartal 2019 = 100 (venstre akse) og prosentvis volumutvikling fra foregående periode (høyre akse).



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Eksport/Import

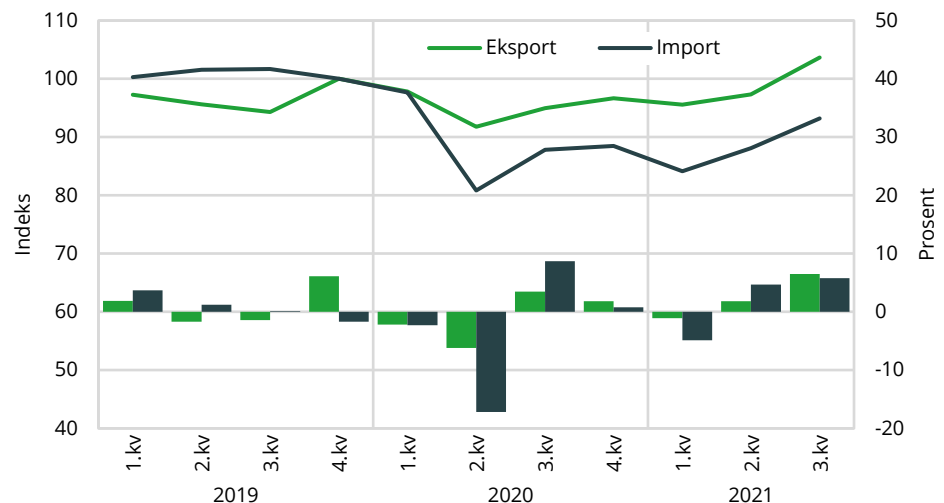
Etter pandemien kom til Norge har utenrikshandelen vært preget av store endringer i etterspørsel og relative priser. Vareførselen til og fra Norge var i liten grad berørt av restriksjoner på grensepasseringer. Derimot ble deler av tjenestehandelen kraftig påvirket. Målt i faste priser falt eksporten 1,2 prosent fra 2019 til 2020. Nedgangen i samlet eksport fra mars til april var hentet inn ved utgangen av året. Til tross for at eksporten samlet sett var tilbake, lå tjenesteeksporten fortsatt godt under nivået før pandemien. Tjenesteeksporten falt markert fra 2019 til 2020 hvilket kan tilskrives reiserestriksjoner, som vanskeliggjorde eksport av reisetrafikk og internasjonal transport. Samlet import falt 11,9 prosent i fra 2019 til 2020. På samme måte som for eksporten var det tjenester som trakk ned den samlede importen mest, herunder import av ferie- og tjenestereiser.

Den norske kronen svekket seg markert i mars 2020, som førte til at importen ble dyrere for nordmenn, mens utlendinger fikk billigere norske varer og tjenester.

Svekkelsen ble likevel kortvarig og ved utgangen av året var kronen nær samme nivå som før utbruddet

I 1. kvartal 2021 falt den samlede eksporten 1,1 prosent, særlig drevet av olje og gass, men også tjenester. Det var også et fall i importen dette kvartalet. Eksporten hadde derimot en positiv utvikling i 2. og spesielt 3. kvartal, da eksporten av tjenester tok seg kraftig opp. Tjenesteeksportens utvikling dette kvartalet må sees i sammenheng med lettelsene i reiserestriksjonene. Eksporten vokste henholdsvis 1,8 og 6,5 prosent i 2. og 3. kvartal. Også importen var påvirket av lettelsene, og vokste 5,8 prosent i 3. kvartal. Veksten ble trukket opp av blant annet reisetraffikken. I løpet av 2021 har det vært en positiv prisutvikling på import- og eksportartikler, sett med norske øyne. Dette har ført til at handelsbalansen og bytteforholdet til Norge har styrket seg i løpet av perioden.

Figur 2.9 Eksport og import. Faste 2019-priser. Kvartal. Indeksert volumutvikling, 4. kvartal 2019 = 100 (venstre akse) og prosentvis volumendring fra foregående periode (høyre akse)

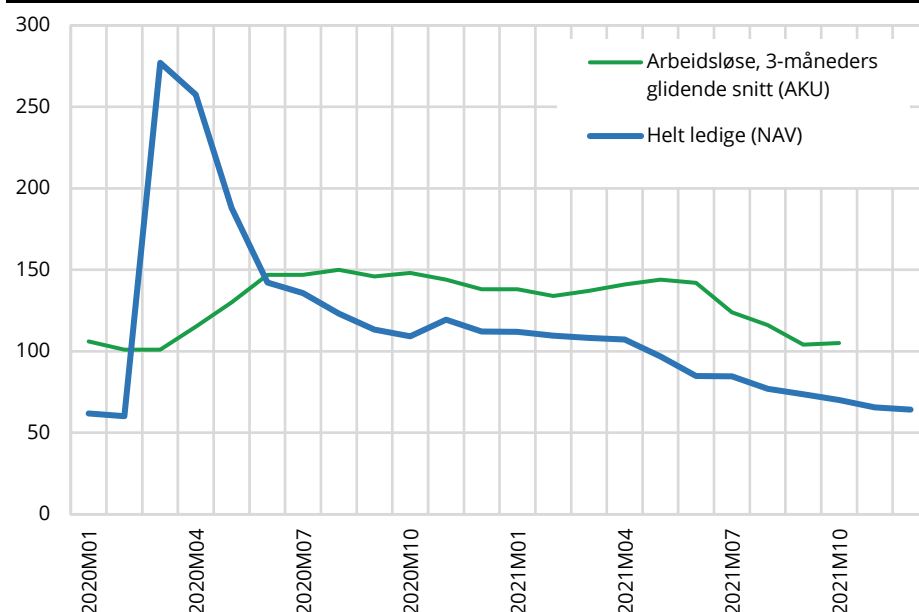


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Arbeidsmarked

Arbeidsledigheten har vært svært høy gjennom deler av 2020. Som årsgjennomsnitt var arbeidsledigheten 4,6 prosent, ifølge AKU. Sesong- og bruddjusterte månedlige ledighetstall for 2021, målt som tre-måneders glidende snitt, viser at arbeidsløse som prosent av arbeidsstyrken var fallende fra mai til september. Utviklingen fra september til oktober var flat med en arbeidsledighet på 3,6 prosent.

I henhold til tall fra nasjonalregnskapet falt antallet sysselsatte personer 1,5 prosent i 2020. Spesielt stort var fallet i sysselsetting i 2. kvartal som følge av massepermitteringene i mars. Tall fra NAV viser at det allerede i utgangen av mars var mottatt eller vedtatt i overkant av 257 000 søknader om dagpenger under permittering. Permitteringene i mars gjorde utslag i sysselsettingen først i 2. kvartal da en fulltidspermittert lønnstaker i nasjonalregnskapet og AKU regnes som sysselsatt i inntil 90 dager etter startdatoen for permitteringen. Dermed vil en lønnstaker permittert medio mars ikke falle ut av sysselsettingsdefinisjonen før medio juni.

Figur 2.10 Antall arbeidsledige. Målt i tusen personer. Måned. Sesongjustert.

Kilder: NAV og Statistisk sentralbyrå.

De utførte timeverkene falt 2,1 prosent i 2020. Fallet i utførte timeverk som følge av permitteringer gjorde seg synlig i tallene allerede i 1. kvartal og i større grad i 2. kvartal. Fallet i timeverk skjedde til tross for at antallet arbeidsdager var høyere i 2020 enn i 2019, noe som normalt trekker opp antallet utførte timeverk per sysselsatt. Når de utførte timeverkene likevel falt mer enn sysselsettingen, indikerer det at det ble utført færre arbeidstimer blant de som var i lønnet arbeid.

Bakgrunnen for dette kan være at en del av de permitterte enten var permittert på full tid mindre enn 90 dager eller var permitterte på deltid, og i begge tilfeller dermed regnet som sysselsatte. Bedrifter vil også normalt tilpasse behovet for arbeidskraft ved å endre både antall ansatte og antall utførte timer per ansatt.

Både antall sysselsatte personer og antall utførte timeverk falt i 1. kvartal 2021. I 2. kvartal flatet utviklingen i sysselsettingen ut, mens de utførte timeverkene vokste noe. Ikke før i 3. kvartal kunne man se den fulle effekten av gjenåpningen, med en kraftig positiv utvikling i både antall sysselsatte personer og utførte timeverk. Det var særlig de næringene som gjennom pandemien har vært hardt rammet av smitteverntiltak, som bidro til oppgangen i 3. kvartal. Samlet sett var sysselsettingen i 3. kvartal på samme nivå som 4. kvartal 2019, hvilket er det siste hele kvartalet før pandemien brøt ut. De utførte timeverkene var per 3. kvartal fortsatt ikke tilbake til førpandemiske nivåer.

Innreiserestriksjonene som i varierende grad har preget tiden fra mars 2020 til utgangen av 2021, har begrenset tilstrømningen av sysselsatte på korttidsopphold. Tall fra statistikken Antall arbeidsforhold og lønn viser at antallet ikke-bosatte lønnstakere i 3. kvartal 2021 ligger om lag 30 prosent under nivået i 3. kvartal 2019. Da noen næringer er særlig avhengig av arbeidskraft av denne typen, kan fraværet av disse skape kapasitetsbegrensninger som hemmer den videre gjeninnhenting i næringene.

Framskrivning av norsk økonomi til 2023

Banen med korona er basert på alternativberegningen SSB publiserte 3. desember 2021. Beregningen ble laget før den nye innstramningen i desember, men tok utgangspunkt i en antakelse om en ny nedstengning av norsk økonomi, på linje med det man erfarte vinteren 2021.

Spredningen av omikron og de påfølgende smitteverntiltakene medfører sannsynligvis at husholdningenes konsum på nytt reduseres første halvår 2022. I banen er det videre lagt til grunn at utviklingen relativt raskt henter seg inn gjennom sommeren og høsten i år. Husholdningene har vridd en god del av konsumet fra tjenester til varer i 2020 og 2021. Banen med korona innebærer at husholdningene i løpet av 2022 vil velge en mer normal konsumsammensetning av vare- og tjenester. Med utsikter til vekst i disponible realinntekter, men med økte realrenter og svak utvikling i realboligprisene, anslås konsumnivået å nærme seg banen før korona mot slutten av 2022. Med dette bildet vil den nåværende høye spareraten reduseres relativt raskt.

Petroleumsvirksomhetene planlegger for økte investeringer. Til neste år ligger det an til at det blir levert flere planer for utbygging og drift, men disse nye prosjektene vil trolig ikke medføre markert økte investeringer før i 2023 og 2024. Økningen framover må blant annet ses i sammenheng med skattetilpakken Stortinget vedtok i juni 2020. I 2023 ventes investeringene å øke med rundt 10 prosent, noe som vil bidra til å løfte BNP Fastlands-Norge med 0,3 prosentpoeng.

Næringsinvesteringene ser ut til å vokse markert i årene framover. Både innenfor tjenester og i industrien planlegges det økte investeringer i år. Mange virksomheter ser også ut til å omstille seg i en «grønnere» retning, og flere batterifabrikker og hydrogenanlegg er enten påbegynt eller planlagt. Innen kraftforsyning er investeringene derimot på vei ned, blant annet fordi flere store vindkraftutbygginger ble ferdigstilt i fjor. Samlet sett ventes næringsinvesteringene å ta seg betydelig opp i år, godt hjulpet av noen store enkeltprosjekter, høyere aktivitet innenlands og den videre økningen i etterspørselen internasjonalt.

Norges handel med utlandet ventes å fortsatt være preget av pandemi og smitteverntiltak. Ifølge Consensus Forecasts anslås etterspørselen fra våre viktigste handelspartnere å ta seg opp de neste årene, men på kort sikt dempes etterspørselen internasjonalt som følge av pandemien. I 2023 ventes det at eksporten løftes tilbake til nivåer før pandemien. Bedret kostnadmessig konkurransevne vil bidra til eksportveksten. Eksporten av olje og gass vil øke som følge av økt produksjon.

De volatile energiprisene bidrar til store svingninger i inflasjonen. 12-månedersveksten i konsumprisindeksen (KPI) var 5,3 prosent i desember og årsveksten i 2021 ble 3,5 prosent. Den underliggende inflasjonen (KPI-JAE) ble 1,7 prosent i 2021. Stortinget har vedtatt å innføre en midlertidig støtteordning til husholdningene som følge av ekstraordinære strømutfgifter. I KPI behandles dette som en reduksjon i de målte strømprisene. De høye energiprisene forventes å være forbigående og det er lagt til grunn at inflasjonen gradvis reduseres. Den underliggende inflasjonen, som i det siste har vært lav som følge av kronestyrkingen, ventes å stige til rundt 2,5 prosent til i år. Deretter ventes den underliggende inflasjonen å avta til rundt 2 prosent i 2023, om lag på inflasjonsmålet.

Styringsrenta ble satt opp til 0,25 prosent i september 2021 og videre til 0,5 prosent i desember 2021, etter å ha vært 0 prosent i litt over ett år. Renten ventes å gradvis

heves mot mer normale nivåer. Det er lagt til grunn 3 rentehevinger i år, og i 2023 ventes styringsrenta å være tilbake på nivået fra før koronakrisen, på 1,5 prosent.

Det er blitt større press i arbeidsmarkedet. Kombinasjonen av en kraftig etterspørselsøkning fra de tjenestenæringene som har vært hardt rammet av smitteverntiltakene, samtidig som det har vært få ikke-bosatte i Norge, har åpnet opp arbeidsmuligheter for ungdom og andre med en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet. I banen er det lagt til grunn at smitteverntiltakene innført i desember trolig medfører at arbeidsledigheten øker på kort sikt, men det er usikkert hvor stort omfanget av dette blir. Varigheten av tiltakene er også av betydning for til hvilken grad disse endringene fanges opp i statistikken. I AKU regnes en person som arbeidsledig først etter en sammenhengende permitteringsperiode på 3 måneder. Fra sommeren ventes det at bedringen i arbeidsmarkedet fortsetter, men i et betydelig lavere tempo enn i løpet av høsten 2021. Arbeidsinnvandringen ventes etter hvert å ta seg noe opp, noe som vil dempe presset i arbeidsmarkedet. Den anslåtte utviklingen i ledigheten er ekstra usikker, fordi treghetene i arbeidsmarkedet som er estimert i KVARTS-modellen baserer seg på variasjon i data som har hatt helt andre årsaker og dimensjoner enn de som nå er skapt av pandemien og tiltakene mot den.

I årene framover ventes reallønnsveksten å stige gradvis opp mot 1,5 prosent. Selv med relativt stort press i arbeidsmarkedet og høy inflasjon ventes lønnsveksten å bli dempet de nærmeste årene fordi høye priser på innsatsvarer bidrar til å svekke lønnsomheten for de virksomhetene som utgjør frontfaget.

Vi er inne i en ny smittebølge. Samtidig har en stor og økende andel av befolkningen nå mottatt en oppfriskningsdose. Det er stor usikkerhet rundt utviklingen videre. For banen i denne rapporten har vi lagt til grunn at smitteverntiltakene som er gjeldende ved utgangen av januar vil være midlertidige og at de gradvis avvikles gjennom vinteren, men det er stor usikkerhet knyttet til denne antakelsen.

2.2. Sammenligning av utviklingen med og uten korona

I desember 2019 så det meste lysere ut for norsk økonomi, som hadde vært i en konjunkturoppgang siden tidlig 2017. Det lå an til en konjunkturnøytral situasjon i årene framover. I desember 2019 anslo SSB at veksten i BNP Fastlands-Norge ville bli 2,4 prosent i 2020 og deretter falle til rett under 2,0 prosent, på linje med anslått trendvekst. Arbeidsledigheten var 3,7 prosent i 2019 og anslått å holde seg omtrent der. Historisk har dette nivået på ledigheten blitt ansett å være på linje med normal kapasitetsutnyttning. Veksten i årslønn var anslått å holde seg rundt 3,5 prosent i 2020 og 2021. Pengemarkedsrenta var knappe 2,0 prosent ved utgangen av 2019 og var ventet å forbli på det nivået.

Utsiktene for norsk økonomi endret seg fra desember 2019 til februar 2020, også på grunn av faktorer uavhengige av korona. I desember 2019 lå det an til at konjunkturoppgangen ville flate ut, men ny statistikk publisert i begynnelsen av 2020 gjorde det klart at oppgangen gjennom 2019 var svakere enn tidligere anslått. SSB publiserte ikke oppdaterte prognoser før i april 2020, men interne beregninger pekte i retning av en nedjustering på rundt 0,3 prosentpoeng som følge av ny informasjon fra desember til begynnelsen av februar. Det utgjør rundt 9 milliarder 2019-kroner.

Tabell 2.3 Makroøkonomiske hovedstørrelser. Avvik mellom banene med og uten korona, målt i prosent der annet ikke er angitt¹

	2020	2021	2022	2023
BNP Fastland Norge	-4,6	-2,4	-2,1	0,9
Industri	-4,2	-3,8	-3,1	
Annen vareproduksjon	-2,9	-1,0	0,7	
Tjenester	-6,5	-3,7	-3,5	
Konsum i husholdninger	-8,2	-6,7	-6,0	
Konsum i offentlig forvaltning	-0,7	0,5	-0,2	
Bruttoinvesteringer Fastlands-Norge	-4,3	-3,5	0,0	
Petroleumsinvesteringer	-6,0	-0,2	-11,0	
Eksport	-8,0	-6,9	-5,7	
Varer, Fastlands-Norge	-6,5	-3,6	-6,6	
Tjenester, Fastlands-Norge	-23,6	-25,5	-21,7	
Eksportmarkedsindikator	-11,4	-6,1	-4,6	
Import	-14,2	-13,5	-12,4	
Årslønn	-0,4	-0,7	-0,9	
Arbeidsledighetsrate	0,9	0,7	0,2	
Sysselsatte personer	-2,4	-2,2	-1,7	
Konsumprisindeksen (KPI)	-0,8	0,7	1,4	
Husholdningenes disponibel realinntekt	0,6	0,3	0,3	
Pengemarkedsrente (3mnd)	-1,2	-1,4	-0,9	
Valutakurs, NOK per Euro	6,2	0,7	1,7	
Oljepris (USD)	-25,1	28,3	32,1	

¹Prognosebanen fra KT 2019/4 (banen uten korona) gikk fram til 2022. Tallet for 2023 er basert på upubliserte vurderinger SSB gjorde på dette tidspunktet. ²Avvik målt i prosentpoeng.

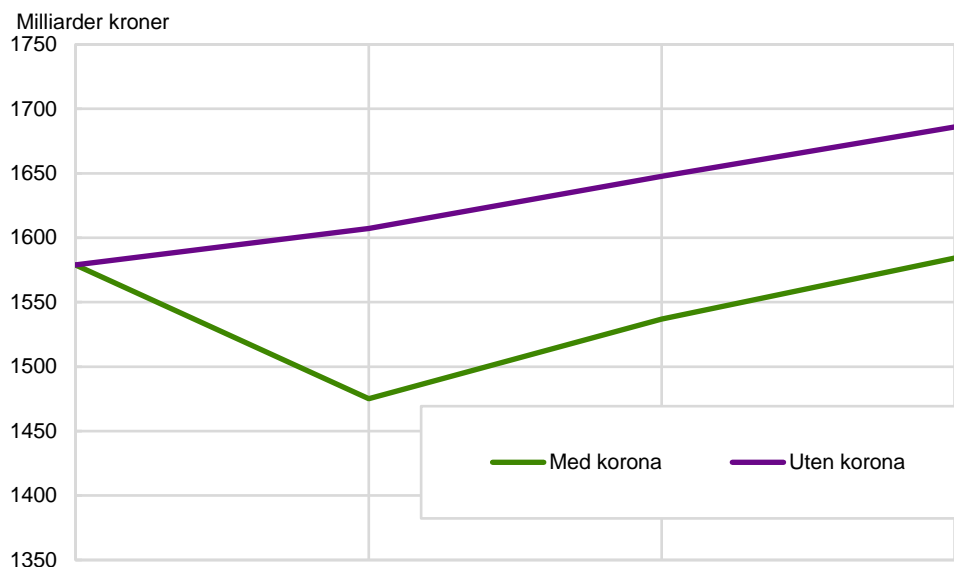
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Produksjon

Tabell 2.3 viser avvik mellom banene før og etter pandemien. De prosentvise avvikene er målt med verdien i banen *uten korona* som basis. BNP Fastlands-Norge ble 4,6 prosent lavere i 2020 enn det lå an til ved utgangen av 2019. Tjenesteproduksjonen ble hardest rammet av pandemi og smitteverntiltak og utgjør det meste av forskjellen. I takt med at smitteverntiltakene vil lettes ventes det at avviket minskes. Dette gjelder spesielt for tjenesteproduksjonen, men tjenestenæringene vil også i 2022 preges av smitteverntiltak. For industrien vil ettervirkningene av lavere internasjonal etterspørsel prege utviklingen noe lenger. I 2023 er det innenlandske aktivitetsnivået noe høyere enn i banen uten korona, noe som må sees i sammenheng med at importandelene anslås å bli noe lavere. Mer av etterspørselen rettes derfor mot vare- og tjenesteproduksjon i Norge sammenlignet med banen uten korona. For eksempel er det antatt at andelen av konsumet som nordmenn bruker i utlandet i 2023 ikke er helt tilbake til nivåene fra før pandemien inntraff.

Konsum

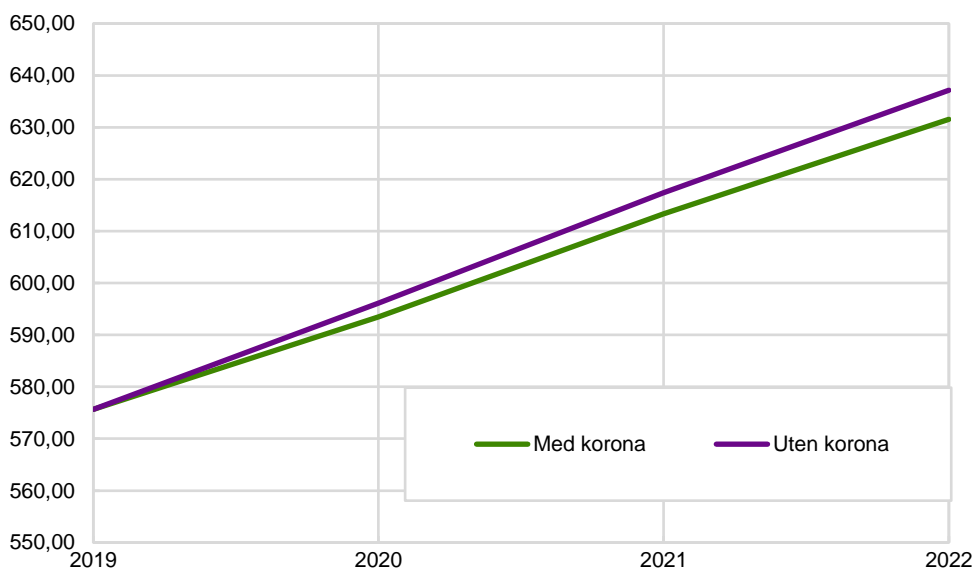
Husholdningenes konsum var rundt 8 prosent lavere enn ventet i 2020. Forskjellen vil krympe markert når husholdningene igjen kan forbruke tjenester som har vært utelukket eller begrenset på grunn av pandemi og smitteverntiltak. I tillegg er det ventet at noe av den økte sparingen gjennom 2020 vil brukes på konsum framover, og således bidra til gjeninnhenting.

Figur 2.4 Konsum i husholdninger. Anslag med og uten korona. Milliarder kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Petroleumsinvesteringer

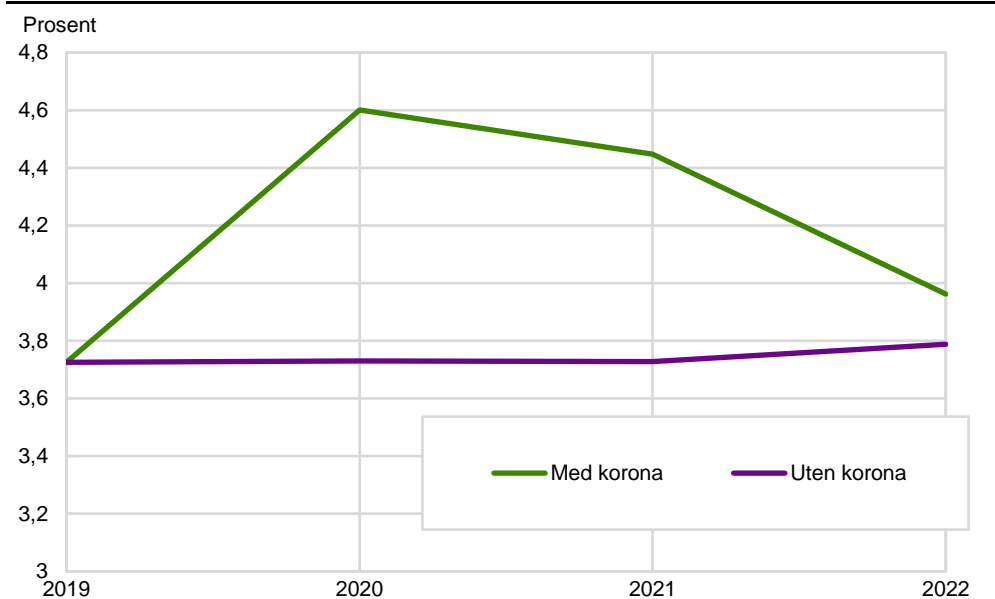
Petroleumsinvesteringene ble negativt påvirket av pandemien og den lave oljeprisen. Tiltakspakken som ble vedtatt av Stortinget før sommeren i 2020 vil trolig bidra til et lite oppsving i aktiviteten i 2023. Dette kommer vi tilbake til i avsnitt 2.3.

Figur 2.5 Gjennomsnittlig årslønn. Anslag med og uten korona. 1 000 kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Årslønn

I figur 2.5 vises utviklingen i gjennomsnittlig årslønn i banene med og uten korona. Årslønnen ble lavere i 2020 enn prognosen fra desember 2019 tilsa, og avvirket øker fram mot 2022, som følge av svakere utvikling ute og høyere ledighet. Forskjellen i gjennomsnittlig årslønn mellom de to banene utgjør knappe 15 000 kroner i 2022.

Figur 2.6 Arbeidsledighet (AKU). Prosent av arbeidsstyrken. Anslag med og uten korona.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Arbeidsledighet og sysselsetting

Målt ved Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) ble ledighetsraten rundt 1 prosentpoeng høyere i 2020 enn anslått før korona. Det kan virke som et beskjedent utslag, men utviklingen må sees i sammenheng med at heltidspermitterte i denne statistikken regnes som sysselsatte med midlertidig fravær i inntil tre måneder etter permitteringsdatoen. Ved varighet på permitteringen utover tre måneder regnes den heltidspermitterte som arbeidsledig. I figur 2.6 vises anslag for ledigheten med og uten korona. Ledigheten har falt mye gjennom 2021 og det ventes at gjennomsnittet for 2022 vil bli lavere enn gjennomsnittet for 2021. Noe av denne reduksjonen må også sees i lys av at AKU ble lagt om fra januar 2021, se Boks 2.2 i Konjunkturtendensene 2021/4.

2.3. Bidrag til nedgangen i BNP Fastlands-Norge

I dette avsnittet ser vi på pandemirelaterte faktorer som har bidratt til endringer i BNP Fastlands-Norge i perioden 2020-2023. Siden pandemien har rammet hele verden, er nedgangen internasjonalt stor. Vi starter med å analysere effekten av nedgangen i aktivitetsnivået hos Norges handelspartnere. Deretter studerer vi virkningen av lavere råoljepriser og petroleumsinvesteringer. Begge analysene gjennomføres under forutsetning av konstante renter og valutakurs. Totaleffekten av lavere renter i Norge og svakere kronekurs er samlet i det tredje dekomponeringsskiftet. Dette er vist i nedre del av tabell 2.3.

Dekomponeringsøvelsen tar utgangspunkt i *med korona*-banen skissert over. For å anslå isolert effekt av hver av faktorene på BNP Fastlands-Norge, erstatter vi verdiene på relevante variabler i modellen med verdier fra den kontrafaktiske prognosebanen fra desember 2019. Bidraget fra de ulike faktorene anslås som avviket mellom disse beregningene og den nåværende *med korona*-banen.

Konkret innebærer dekomponeringen at vi sammenligner den faktiske utviklingen i Norge med en beregnet utvikling dersom kun Norge ble rammet av viruset, mens økonomien hos våre handelspartnere ble som ventet i desember 2019. Forskjellen

mellom de to banene vil dermed vise den isolerte betydningen for Norge av lavere internasjonal etterspørsel ved at pandemien også rammer våre handelspartnere.

Alternativt kunne dekomponeringen tatt utgangspunkt i banen uten korona. Da ville dekomponeringen beregnet virkningen på norsk økonomi av en koronapandemi i verden for øvrig, med utgangspunkt i en situasjon der pandemien ikke kom til Norge. Siden KVARTS-modellen ikke er lineær, vil virkningene i Norge av pandemi i utlandet avhenge av om vi tar utgangspunkt i en situasjon med over 4,5 prosent AKU-ledighet, slik det faktisk var i 2020, eller 4 prosent ledighet som vi så for oss på slutten av 2019. Det er praktiske hensyn som gjør at vi har valgt førstnevnte tilnærming.

Tabell 2.4 Dekomponering av forskjellen i BNP Fastlands-Norge mellom banene med og uten korona. Milliarder 2019-kroner.

	2020	2021	2022	2023
Med korona	2992	3116	3183	3321
Uten korona	3135	3194	3251	3293
Forskjell (prosent)	-4,6	-2,4	-2,1	0,9
<i>Internasjonal etterspørsel</i>	-2,2	-1,7	-1,6	-0,8
<i>Oljepris og petroleumsinvesteringer</i>	-0,2	0,1	-0,1	0,2
<i>Rente og valutakurs</i>	0,2	0,8	0,7	0,5
<i>Residual</i>	-2,5	-1,7	-1,2	0,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Effekter på fastlandsøkonomien av lavere vekst internasjonalt

Verdensøkonomien ble sterkt preget av pandemien i 2020. Noen av våre handelspartnere opplevde et BNP-fall i samme størrelsesorden som Norge, mens andre land – ikke minst EU-land og Storbritannia – hadde en klart større nedgang. Norges handelspartnere fikk et fall i handelsvektet BNP på rundt 5 prosent i 2020, men mye av dette fallet ble hentet inn igjen i fjor. I dette avsnittet anslår vi den isolerte betydning for fastlandsøkonomien av den aktivitetsnedgangen hos våre viktigste handelspartnere som kan knyttes til pandemien.

I KVARTS brukes et veid gjennomsnitt av våre viktigste handelspartneres import som en av flere faktorer med betydning for norsk eksport, herunder utlendingers konsum i Norge. Utlendingers konsum i Norge utgjorde rundt 7,5 prosent av vare- og tjeneste eksporten fra fastlandet i 2019. Petroleumsprodukter mv. er holdt utenfor dette eksportbegrepet. Handelspartneres import er knyttet til deres BNP i en submodell, og denne anslår at *markedsindikatoren* i 2020 ble om lag 11,4 prosent lavere som følge av koronapandemien, dvs. sammenliknet med hva vi trodde utviklingen skulle bli i desember 2019. Lavere aktivitet ute har også medført lavere inflasjon hos handelspartnerne, noe som isolert sett reduserer importerte inflasjonsimpulser til norsk økonomi.⁴

Samlet eksport utgjorde 42 prosent av BNP Fastlands-Norge i 2019, men en stor del av dette er eksport av olje og gass. Eksporten av tradisjonelle varer er noe påvirket av pandemien, men utslagene er større for tjenesteeksporten. Et eksempel er eksport av turisttjenester, som har falt hele 68 prosent fra 2019 til 2020. Tilsvarende har norsk import av turisttjenester også falt enormt (78 prosent). I starten av 2021 falt både eksporten og importen av reisetrafikk. Siden sommeren har både eksporten og importen av reisetrafikk tatt seg kraftig opp. Likevel lå begge i 3. kvartal langt under nivået før pandemien brøt ut. Også eksporten av andre tjenester er rammet av smittevernregler mv. og det er primært nedgangen i

⁴ Nedgangen internasjonalt har også medført at styringsrenter er blitt lavere og pengepolitikken mer ekspansiv. Også kronekursen er endret som følge av dette. Men disse faktorene er holdt uendret i dette skiftet og blir behandlet i et separat skift av pedagogiske grunner. Analysen av lavere internasjonal markedsvekst er som nevnt gjennomført med konstant rente og valutakurs.

tjenesteeksporten som har bidratt til den store effekten på fastlandsøkonomien i 2020.

Lavere aktivitet hos handelspartnerne gir normalt lavere prisvekst internasjonalt. Isolert sett bedres da bytteforholdet og realdisponibel inntekt for både husholdningene og Norge. Det bidrar til å dempe utslaget på norsk økonomi av nedgangen i internasjonal etterspørsel noe⁵. På den annen side vil nedgangen ute øke ledigheten og redusere lønnsnivået litt i Norge, og det bidrar til å trekke ned husholdningenes konsum slik at samlet nedgang forsterkes.

Samlet sett anslås lavere internasjonal etterspørsel til å ha bidratt med 2,2 prosentpoeng av en estimert nedgang i BNP Fastlands-Norge i 2020 på 4,6 prosent, se tabell 2.4. Beregningen inkluderer bidraget fra et fall i utlendingers konsum i Norge. Den internasjonale utviklingen fortsetter å dempe aktiviteten innalands i årene framover. I 2023 bidrar lavere internasjonal etterspørsel til å trekke ned BNP Fastlands-Norge med 0,8 prosentpoeng.

Effekter på fastlandsøkonomien av lavere oljepris og lavere petroleumsinvesteringer

Oljeprisen falt fra noe over 70 dollar per fat til om lag 15 dollar per fat gjennom mars og april i 2020. Deretter har oljeprisen stort sett vært på en stigende trend fram til slutten av november i fjor, da prisen falt fra noe over 80 dollar fatet til om lag 71 dollar per fat.

Spredningen av koronaviruset samt påfølgende nedstengninger i mars og april i 2020 førte til en kraftig nedgang i den økonomiske aktiviteten og til lavere etterspørsel etter olje. Dermed falt oljeprisen kraftig. Økningen i oljeprisen siden mai 2020 skyldes at flere land, både i og utenfor OPEC (OPEC+), ble enige om store kutt i oljeproduksjonen. Samtidig falt produksjonen i USA og i noe mindre grad i Canada som følge av den lave oljeprisen. I tillegg tok den økonomiske aktiviteten seg noe opp i flere land ettersom man fikk større kontroll på virusspredningen, samt at flere effektive vaksiner mot koronaviruset kom på markedet.

I september i år førte den sterkeste orkanen på 15 år til at deler av produksjonen i Mexicogulften ble stengt ned. Økte kull- og gasspriser i Asia og Europa har den siste tiden ført til økt substitusjon mot olje og ytterligere press oppover på oljeprisen. Det finnes fortsatt noen substitusjonsmuligheter mellom olje på den ene siden og kull og gass på den andre siden i stasjonær bruk i kraftkrevende industri og i kraftsektoren i enkelte land. Prisfallet i slutten av november skyldes omikronvarianten som ble oppdaget i Sør-Afrika. Det oppsto frykt for at denne ville spre seg til andre land og føre til nye nedstengninger og lavere etterspørsel etter olje. Fram til midten av januar 2022 har oljeprisen igjen steget litt og er for tiden rundt 90 dollar per fat. Fremtidsprisen indikerer at oljeprisen skal falle med rundt 10 dollar per fat fram til utgangen av 2023.

Oljeprisfallet er et eksempel på identifikasjonsproblemene som møter ethvert forsøk på tallfesting av virkninger av *partielle* effekter under koronakrisen. Det er liten tvil om at pandemien svekket oljeetterspørselen og dermed bidro til prisfall tidlig i 2020. På samme tid pågikk det også en priskrig mellom OPEC og Russland. Vi vet ikke hvor mye av oljeprisfallet som skyldes det ene kontra det andre. I vår dekomponering er forskjellen i oljepris mellom de to banene som sammenlignes, lik hele oljeprisfallet, selv om det overdriver oljepriseffekten av kun koronakrisen.

⁵ Bedre bytteforhold gir normalt økt reallønn, som igjen via indeksering av stønader bidrar til økt realdisponibel inntekt for husholdninger og økt konsum.

Slike fall i oljeprisen fører normalt til en viss svekkelse i kronekursen, men i denne beregningen har vi forutsatt uendret valutakurs for å rendyrke effekten av lavere oljepris og petroleumsinvesteringer. Vi kommer tilbake til det isolerte bidraget fra svakere kronekurs i neste avsnitt.

Lavere oljepris gir lavere priser og isolert sett økt reallønn. Det bidrar til lavere energikostnader og produksjonskostnader generelt, som gir økt aktivitet i økonomien. I desember 2019 var det ventet at petroleumsinvesteringene ville stige med 2 prosent i 2020. I stedet falt disse med om lag 4,1 prosent, ifølge foreløpige nasjonalregnskap for 2020. På forsommeren var investeringene ventet å falle enda mer, men forventningene ble justert etter behandlingen av petroleumsskatepakken på Stortinget i juni i 2020.

Bidraget til nedgangen i BNP Fastlands-Norge av investeringsfall og lavere oljepris anslås å utgjøre 0,2 prosentpoeng i 2020. I 2023 snus fortegnet og den forventede økningen i petroleumsinvesteringene ventes dette året å løfte BNP FN med 0,2 prosentpoeng, sammenlignet med utviklingen i banen uten korona. Det positive bidraget i 2023 må blant annet sees i sammenheng med krisepakken for næringen.

Effekter på fastlandsøkonomien av lavere rente og svakere kronekurs

I land med uavhengige sentralbanker og inflasjonsmål kan man ofte høre at pengepolitikken utgjør førstelinjeforsvaret i konjunkturpolitikken. Det betyr at ved et uventet fall i aktivitetsnivået skal sentralbanken reagere raskt («førstelinjen») med å justere styringsrenta, slik at markedsrenta etter hvert reduseres. Lavere rente vil normalt også lede til svakere valutakurs. Begge deler bidrar til å stimulere aktiviteten. Slik kan pengepolitikken stabilisere konjunktursvingningene.

Norges Bank satte ned styringsrenta våren 2020, fra 1,5 prosent til null. Norges Bank viste til at lavere rente ville dempe tilbakeslaget og begrense risikoen for mer langvarige konsekvenser. Lavere lånekostnader skulle også hjelpe bedrifter og husholdninger som fikk redusert sine inntekter.

Krona svekket seg kraftig rundt nedstengningen av Norge i mars 2020. En uke etter nedstengningen måtte man betale over 12,30 kroner for en euro og 11,40 kroner for en amerikansk dollar, ifølge de offisielle dagskursene notert av Norges Bank. Deretter har krona styrket seg gjennomgående fram til oktober, da kursen var 9,70 mot euro. I det siste har krona svekket seg noe igjen, og ved utgangen av november koster én euro 10,20 kroner mens én dollar er verdt 9,00 kroner. I banen med korona er det lagt til grunn uendret kronekurs framover, basert på kursene ved utgangen av november. På årsbasis innebærer det en styrking av krona fra 2020 til 2021, og nær uendret kurs fra 2021 til i år. Målt med den importveide kronekursen er styrkingen i 2021 på 5,3 prosent.

Modellberegningene tyder på at lavere rente og svakere kronekurs ikke fikk stor påvirkning på aktiviteten i 2020, se tabell 2.4. Renteendringen i 2020 kom i slutten av første kvartal og varte inn i andre kvartal. Beregningene tilsier at effektene av pengepolitikken er klart større i inneværende år, når de ekspansive effektene har fått virke en tid, og aktørene får tilpasset seg endringen. Eksempelvis vil lavere rentenivå øke boligprisene og øke husholdningenes formue og konsum. Lavere renter reduserer husholdningenes rentebetalinger (netto), noe som øker disponible inntekter og forbruk. Lavere renter vil styrke bedriftenes likviditet og stimulere investeringer. Men alle effektene er beskjedne på kort sikt, og det tar tid før aktørene i økonomien justerer sin tilpasning. De lavere rentene kan ha hatt raskere betydning i krisen enn normalt og mer enn hva tabellen viser, ved å bidra til

trygghet hos låntakere og til å dempe akutte likviditetsproblemer for låntakere med inntektstap på grunn av pandemien.

Med forutsetningene vi legger til grunn om renta framover – at renteøkningene fortsetter gradvis og når gamle nivåer først i 2023, mens valutakurseffekten er mer varig – er effekten av pengepolitikken av klar betydning i hele banen. Fra 2021 til 2023 bidrar lavere rente og svakere krone til at BNP Fastlands-Norge er 0,5-0,8 prosent høyere enn hvis utviklingen i rente og kronekurs hadde blitt slik SSB antok den ville bli i desember 2019.

Annet (residual)

Under koronakrisen har økonomien vært påvirket av flere mekanismer som har virket samtidig og som alle har pandemien som grunnleggende årsak:

- forstyrrelser gjennom utenrikshandelen;
- smittefare og sykdom påvirker i seg selv sykefravær, kjøpevaner og annen økonomisk adferd gjennom f.eks. selvregulering;
- offentlig politikk, som sikter mot å redusere smittefaren/ redusere sykdom og død eller sikter mot å avhjelpe bivirkninger. Ofte kan det samme tiltaket ha flere formål, f.eks. bidrar endringer i permitteringsregelverk både til smittevern og til å dempe økonomiske svingninger.

Alle disse mekanismene påvirker BNP. Siden mekanismene virker samtidig, er det vanskelig å tallfeste effekten av hver partiell endring. Vi skjelner mellom de ulike virkninger ved bruk av KVARTS, som bygger på økonomisk teori og statistiske sammenhenger mellom økonomiske variable de siste tiårene. Men en pandemi kan gi sjokk som forstyrrer slike sammenhenger, slik at det er større usikkerhet enn vanlig ved en slik dekomponering.

Siste linje i tabell 2.4 viser hvor stor del av endringen i utviklingen i fastlandsøkonomien som ikke kan tilskrives internasjonale forhold, oljepriser og petroleumsinvesteringer eller lavere rente og svakere kronekurs. Det framgår at 2,5 prosentpoeng av nedgangen i 2020 kan tilskrives andre faktorer enn de vi har anslått eksplisitt. Denne residualen er en nettostørrelse.

Disse 2,5 prosentpoengene inkluderer negative effekter av pandemi og smitteverntiltakene nasjonalt, samt bidrag fra endringer i finanspolitikken (som virker i motsatt retning) og andre forhold som har påvirket økonomien. Finanspolitikken antas gradvis å bli mindre ekspansiv gjennom 2022. Da vil de økonomiske effektene av den etter hvert bli mindre.

Gjennom fjoråret vedtok Stortinget en rekke «pakker» som var ment å skulle dempe de økonomiske virkningene av pandemien. I kapittel 3 belyser vi aktivitetseffektene flere diskresjonære finanspolitiske tiltak. Uten stimulanser fra finanspolitikken ville nedgangen i BNP ha vært større enn den faktisk var og residualen i tabell 2.4 tilsvarende mer negativ. Bidraget fra finanspolitikken analyseres nærmere i neste kapittel.

Utgiftene knyttet til økonomiske tiltak henger tett sammen med flere av smitteverntiltakene. Forbud eller strenge restriksjoner mot kontaktintensiv produksjon fører f.eks. til jobb- og inntektstap, som kvalifiserer for offentlig støtte gjennom gamle og nye inntektssikringsordninger. Men også uten smitteverntiltakene ville kontaktintensive aktiviteter blitt rammet, på grunn av selvregulering i befolkningen for å unngå smitte, og fordi smittespredningen ville økt ytterligere uten effektive smitteverntiltak.

3. Finanspolitikkenes bidrag

Myndighetene har mange formål som søkes oppnådd gjennom finanspolitikken. Det skal produseres tjenester som samfunnet har nytte av både knyttet til helse og utdanning, men også infrastruktur knyttet til transport eller nasjonal sikkerhet. Trygdeutgifter skal gi inntekter til eldre, men også kompensere for usikkerhet knyttet til arbeidsløshet. Skatter brukes for å finansiere offentlige utgifter, men kan også brukes for å påvirke de utfall som ellers ville blitt realisert i markedene uten avgifter og subsidier. De to siste årene har finanspolitikken blitt brukt aktivt for å dempe effektene av pandemien for den enkelte borger, både de direkte helsemessige effektene, men også mer indirekte ved å sikre den økonomiske utviklingen. Deler av finanspolitikken har dermed blitt brukt for å skjerme foretak og husholdninger fra inntektsnedgangen i kjølvannet av pandemien.

Finanspolitikken påvirker både etterspørsel og tilbud i økonomien. Når pandemien fører til nedstengning av deler av økonomien, har finanspolitikken blitt brukt for å kompensere aktørene for deler av inntektstapet. I en slik situasjon vil en generell etterspørselsstimulerende finanspolitikk eller pengepolitikk som øker etterspørselen kunne gi uheldige effekter siden etterspørselen vris mot de delene av økonomien som ikke stenges ned. I stor grad har imidlertid finanspolitikken blitt innrettet for å håndtere de spesielle behovene som pandemien har skapt. Det er denne diskresjonære finanspolitikken vi skal se på her.

Dette avsnittet dels oppdaterer og dels viderefører beregningene i Bjertnæs et al. (2021). I vår nye analyse oppdateres beregningene for 2020, gjort på samme tid i fjor, fordi vi nå har mer informasjon om størrelsen på de finanspolitiske tiltakene.⁶ Vi analyserer diskresjonære tiltak, noe som innebærer at vi i utgangspunktet bare studerer slike finanspolitiske tiltak som kan sies å være direkte knyttet til pandemien. Indirekte effekter av pandemien på offentlig økonomi er ikke inkluderte. For eksempel har pandemien medført en betydelig økning i arbeidsledigheten. Det fører til økte utbetalinger av dagpenger til arbeidsledige. Det er et eksempel på en indirekte følge som ikke er inkludert. Imidlertid er dagpengeordningen endret med høyere kompensasjonsgrad for lave inntektsnivåer, for å dempe virkningene av tap av inntekt for de arbeidsløse. Denne endringen oppfatter vi som et diskresjonært tiltak og de utgiftene som er knyttet til regelendringen av dagpenger er med i våre beregninger. Likeså har pandemien ført til store endringer i sammensetningen av myndighetenes skatteinntekter fordi strukturen i økonomien er endret betydelig. Slike endringer skal i prinsippet fanges opp av den økonomiske modellen vi bruker i analysen (KVARTS) og regnes derfor ikke som et diskresjonært tiltak.

Ved siden av å oppdatere fjorårets analyse av finanspolitikken i 2020, lages en liknende beregning av tiltakene som var gjennomført fra 1. til 3. kvartal i 2021. I tillegg beregnes effektene av tiltakene i begge årene sett under ett. Analysen har i utgangspunktet en horisont fram til og med 2023, fordi finanspolitiske tiltak av stor størrelsesorden over to år vil ha økonomiske effekter i årene som følger deretter, selv om tiltakene blir avviklet. Skulle analysen ha strukket seg ut hele 2021, måtte vi ha gjettet på noen viktige diskresjonære tiltak i 4. kvartal 2021.

Selv om vi ikke har fullstendig tallgrunnlag for 4. kvartal 2021, har vi en del informasjon. Den lave momssatsen ble avviklet fra og med 4. kvartal 2021, mens avviklingen av passasjeravgiften for luftfart varte ut hele 2021. Ordningen med høyere kompensasjonsgrad i dagpengesystemet varte ved, men de ekstra utgiftene som allerede i 3. kvartal 2021 var kommet ned i 2 milliarder kroner, var antakelig

⁶ Takk til Frode Borgås (SSB, Seksjon for offentlige finanser) for hjelp med tallgrunnlaget til denne analysen

under 1 milliard kroner i 4. kvartal. Det er også grunn til å tro at støtten til foretak og næringer ellers var mindre i 4. kvartal 2021 enn kvartalet før. Da var utgiftsøkningen knyttet til diskresjonære tiltak allerede halvert fra våren og forsommeren i fjor (2. kvartal 2021). Et grovt overslag antyder at utgiftene i 4. kvartal 2021 kan ha vært økt med 6 milliarder kroner som følge av koronatiltak, mens gjennomsnittlig utgiftsøkning i de tre første kvartalene var 12-13 milliarder kroner. Dette anslaget er imidlertid høyst usikkert da nye tiltak i desember 2021 vil påvirke tallene. Usikkerheten gjør at vi som nevnt ikke inkluderer tiltakene i 4. kvartal i analysen.

Diskresjonære tiltak i 2020 ekskl. petroleumsskattepakken

Det samlede provenyanslaget for diskresjonære tiltak i 2020 er i våre beregninger nå anslått til om lag 74 milliarder kroner. I analysen til Bjertnæs et al. (2021) ble provenytapet som følge av diskresjonære tiltak anslått til om lag 63 milliarder kroner. De diskresjonære økningene i stønader er klart større nå. Vi anslår som tidligere at den diskresjonære økningen i konsumet i offentlig forvaltning (stat og kommuner) som følge av pandemien var 13 milliarder kroner. Offentlig konsum samlet var nær 906 milliarder kroner i 2020. Vårt anslag på den diskresjonære økningen i dette konsumet er 1,4 prosent av konsumet. Volumveksten i konsumet i offentlig forvaltning fra 2019 til 2020 regnet i 2019-priser var 1,8 prosent. Det meste av den faktiske konsumveksten kan dermed tilskrives de diskresjonære tiltakene knyttet til pandemien ifølge disse beregningene. Om lag halvparten av de økte bevilgningene kan knyttes til økte innkjøp av smittevernustyr og merutgifter til offentlige tjenester knyttet til pleie og omsorg, barnehager og grunnskoler. Nasjonalbudsjett 2020 anslo konsumveksten i offentlig forvaltning til 1,7 prosent i 2020. Når den faktiske konsumveksten ble 1,8 prosent ifølge nylig reviderte nasjonalregnskapstall, betyr det at det vi nå anslår som diskresjonære tiltak tilsvarer så å si hele den «planlagte» veksten i konsumet i offentlig forvaltning i 2020. At en så stor del av veksten i 2020 kan kalles diskresjonær, virker noe høyt. I Revidert nasjonalbudsjett 2021 anslår regjeringen at «Tiltak for sektorer med kritiske samfunnsoppgaver» økte med vel 30 milliarder kroner knyttet til pandemien (se Tabell 4.2, side 83). Skulle vi ha tolket denne økningen som diskresjonær finanspolitikk knyttet til pandemien, ville konsumet i offentlig forvaltning uten slike tiltak ha sunket fra 2019 til 2020, noe som ikke virker rimelig. Tolkningen av dette må være at noe av den planlagte utgiftsveksten i offentlig forvaltning, ikke ble gjennomført i 2020 som følge av pandemien. Likevel ble konsumutgiftene omtrent som planlagt og da fordi man omprioriterte innenfor om lag den planlagte rammen.

Diskresjonær økning i stønader til husholdningene er nå anslått til 30 milliarder kroner og overføringer til bedrifter nærmere 22 milliarder kroner i 2020. For husholdningene var det økte utbetalinger knyttet til endringer i permittering og dagpengeordningene som forklarer det meste av økningen. For bedriftene var det redusert arbeidsgiveravgift våren 2020, tilskudd til Avinor og andre transportoperatører samt støtte til bedrifter med omsetningssvikt som utgjør det meste av de økte utgiftene. Reduserte avgifter bidrar med om lag 2 milliarder kroner og reduserte bedriftsskatter utenom oljeskatter med 3,5 milliarder kroner. Endelig økte overføringer til ideelle organisasjoner og utlandet med 3,5 milliarder kroner i 2020.

Når man skal vurdere de makroøkonomiske effektene for året 2020 og 2021 sett i relasjon til de diskresjonære tiltakene, må man huske på at tiltakene i 2020 i hovedsak får virke fra andre kvartal og ut året og i 2021 avsluttes tiltakene i tredje kvartal.

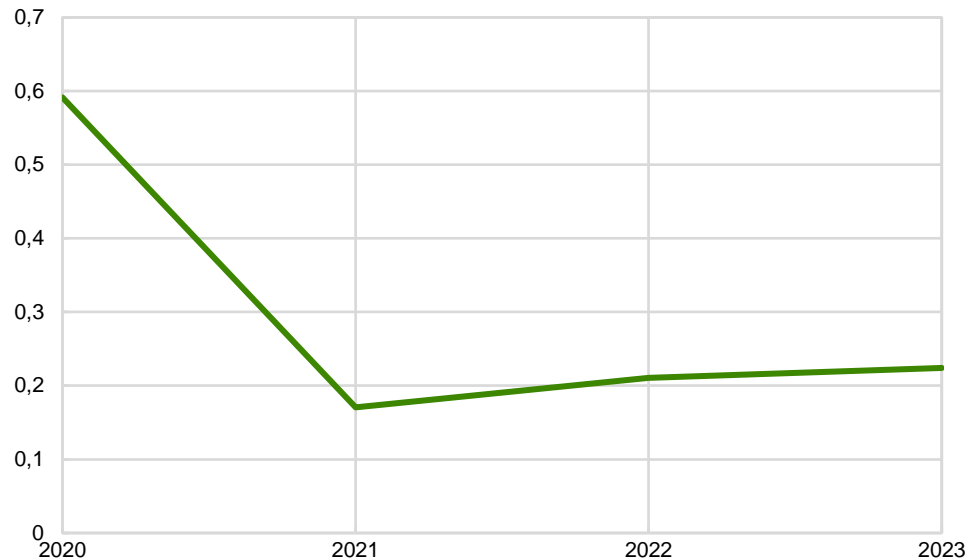
Tabell 3.1 viser utviklingen i tre makroøkonomiske variabler som følge av diskresjonære tiltak i 2020 og 2021 og for de to påfølgende årene når disse tiltakene antas å være fullstendig avviklet. Effekten på BNP Fastlands-Norge anslås å være 0,6 prosent høyere i 2020 enn i en bane hvor man ikke hadde disse tiltakene. Dette anslaget er nær anslaget i Bjertnæs et al. (2021) hvor man anslo effekten til 0,5 prosent. Beregningen viser at konsumprisene faller litt, noe som i hovedsak skyldes lavere moms og økt støtte til foretakene. Den midlertidige reduksjonen i den lave momssatsen har en direkte negativ effekt på KPI. Økt støtte til bedriftene i fastlandsøkonomien bidrar til å redusere produksjonskostnadene og dermed til at produsentene fastsetter lavere priser. I KVARTS antas det at norske produsenter setter sine priser som et påslag eller «mark-up» på marginalkostnadene, men også at de tar hensyn til importkonkurransen og kostnader i prissettingen. Det bidrar til lavere priser på produkter levert både innenlands og til eksport. I tillegg bidrar støtten til å bedre bedriftenes konkurranseposisjon overfor utlandet slik at importandelene reduseres. Effektene er i tråd med anslagene i Bjertnæs et al (2021). Effekten på sysselsettingen er i prosent nesten identisk med utviklingen i BNP Fastlands-Norge og er derfor ikke med i tabellen. Dette er også i tråd med fjorårets beregning.

Tabell 3.1 Makroøkonomiske effekter av diskresjonære finanspolitiske tiltak. Prosent.

	2020	2021	2022	2023
BNP Fastland Norge	0,59	0,76	0,32	0,36
Konsumprisindeksen (KPI)	-0,26	-0,27	-0,11	-0,05
Diskresjonær stimulans/BNP F-N	2,47	1,41	0	0

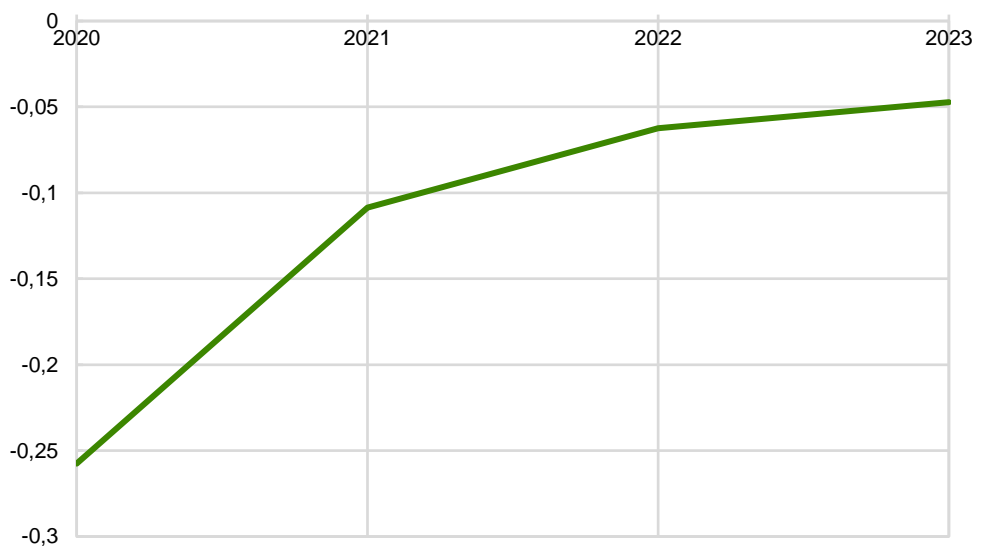
Kilde: SSB

For å forklare KVARTS-beregningene litt mer i detalj viser vi først en beregning hvor vi studerer effektene av tiltakene i 2020 dersom disse hadde blitt avviklet i 2021 og finanspolitikken ikke hadde blitt påvirket av tiltak også dette året. Figur 3.1 viser utviklingen i fastlands-BNP med disse forutsetningene. Anslaget for 2020 er det samme som i tabellen, mens anslaget i 2021 på knapt 0,15 prosent er en effekt av tiltakene i 2020. Tiltakene viser seg altså å ha effekter i flere år etter at de er blitt avviklet. Det samme gjelder for konsumprisindeksen (KPI) hvor nivået på konsumprisene er lavere også i årene etter at tiltakene er avviklet. En viktig forklaring på hvorfor BNP-effekten er så varige er hva som skjer med husholdningenes konsum. Den betydelige økningen i stønader til husholdninger som de finanspolitiske tiltakene innebærer, blir i stor grad først spart og ikke konsumert ifølge KVARTS. På lang sikt blir derimot all inntektsøkning konsumert via økt husholdningsformue som også bidrar til konsum. På kort sikt derimot er konsumtilbøyeligheten ved inntektsendringer moderat. Hadde man lagt til grunn at all støtte gikk til husholdninger med høy konsumtilbøyelighet, ville responsen i konsumet og i BNP ha blitt større i 2020, og trolig mindre deretter. Slik KVARTS er spesifisert, blir konsumet påvirket i årene etter tiltakene fordi økte stønader i stor grad blir spart (for eksempel brukt til å nedbetale boliggjeld). Det gir så grunnlag for å øke konsumet i flere år etterpå fordi sparingen i 2020 har gitt økt formue som så kan brukes til konsum senere. Litt lavere arbeidsløshet som følge av økt økonomiske aktivitet, bidrar til å trekke opp lønnsnivået sammenliknet med referansebanen. I samme retning trekker økte stønader til bedrifter hvor særlig støtte til industrien bidrar til å øke rommet for lønnsforhandlinger i frontfaget. I motsatt retning trekker lavere KPI som følge av avgiftskutt, men de to første momentene dominerer kvantitativt slik at nominell lønn øker litt og reallønn litt mer, siden KPI blir liggende litt lavere også etter at avgiftskuttene er reverserte (i denne beregningen) fra og med 2021.

Figur 3.1 Effekter på BNP Fastlands-Norge av tiltak bare i 2020. Prosent

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Effektene på KPI som er vist i figur 3.2 er delvis drevet av lavere avgifter, men bare halvparten av nedgangen i KPI i 2020 kan forklares med dette. Den resterende effekten kommer fra lavere norske produsentpriser på grunn av stønadene. Det er tregheten i justeringen av disse prisene som forklarer hvorfor det er en negativ priseffekt også i 2021 etter at avgiftene i denne beregningen er tilbake til nivået i referansebanen. Hadde bedriftene justert prisene raskere enn hva KVARTS legger til grunn, ville nedgangen i KPI ha vært større i 2020 og mindre i årene deretter.

Figur 3.2 Effekter på KPI av tiltak bare i 2020. Prosent

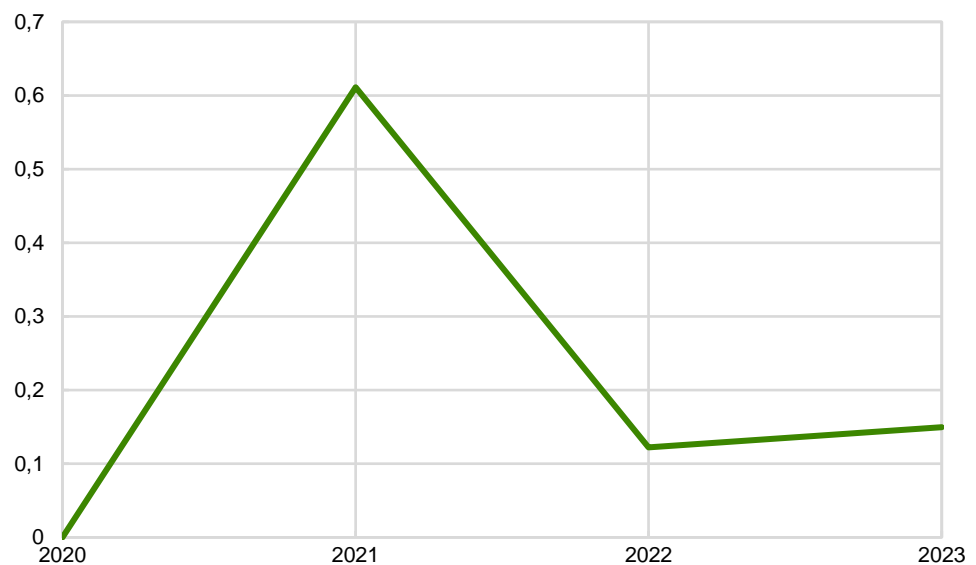
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Diskresjonære tiltak i 2021 ekskl. petroleumsskattepakken til og med 3. kvartal
De diskresjonære tiltakene vi analyserer for 2021 er 46 milliarder kroner eller vel halvparten av tiltakene i 2020. Nedgangen i tiltakene skyldes at støtten til bedrifter i den første runden med pandemi i 2020 ble avvirket på sommeren det året og at tiltaket med utsatt selskapskatt ikke ble gjentatt. Avgiftsreduksjonene ble videreført, mens momsreduksjonen ble avvirket 1. oktober 2021. Stønadene til

husholdningene var litt lavere, mens den diskresjonære økningen i konsumet i offentlig forvaltning var nesten like stor. Samlet sett beløper tiltakene seg til om lag 46 milliarder kroner i 2021 (til og med 3. kvartal) mot 74 milliarder året før (begge regnet i løpende priser).

Tabell 3.1 viser den samlede effekten i 2021 av tiltakene både i 2020 og 2021. Da er virkningen samlet på nivået for BNP Fastlands-Norge i 2021 0,76 prosent og litt høyere enn i 2020. Som vi så fra figur 3.1, var effektene på fastlands-BNP av tiltakene i 2020 om lag 0,2 prosent i 2021 slik at effekten av tiltakene i 2021 er om lag 0,6 prosent. Dette er i overensstemmelse med bildet når vi studerer effektene av tiltakene i 2021 isolert, jfr. figur 3.3. Også tiltakene i 2021 har effekter litt lengre ut i tid, men de er litt mindre enn de langsiktige effektene av tiltakene i 2020. Det skyldes i hovedsak at tiltakene i 2021 er klart mindre enn i 2020 ifølge våre anslag.

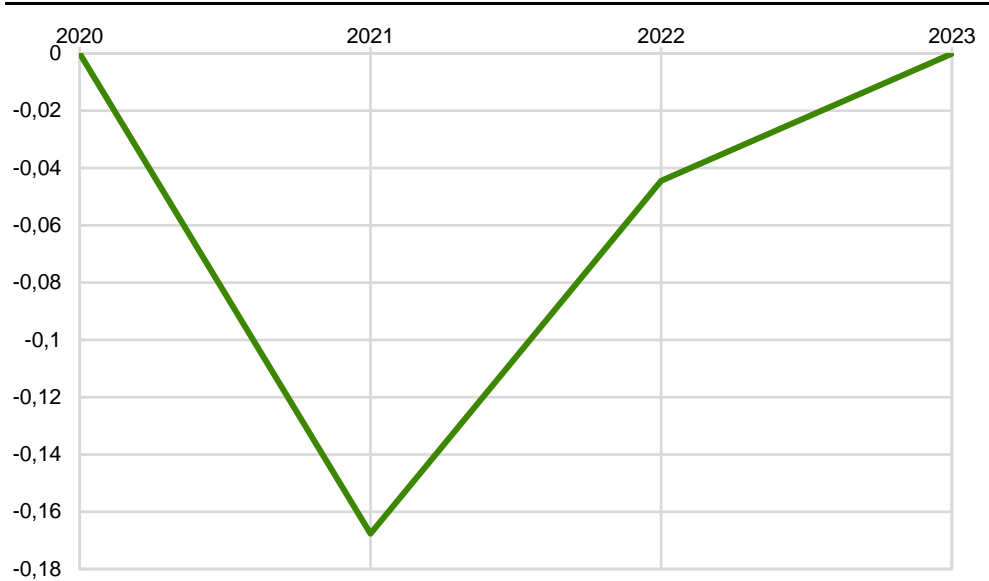
Figur 3.3 Effekter på BNP Fastlands-Norge av tiltak bare i 2021. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

KPI-effektene av tiltakene i 2021 har som vist i figur 3.4 ingen effekt i 2020. Tiltakene starter i 2021 og avvikles fra og med 4. kvartal 2021. Tiltakene er litt mer moderate i 2021 overfor bedrifter enn i 2020, noe som gir en mer moderat nedgang i produsentprisene. Det gjør at KPI-effekten nesten forsvinner i 2023.

Figur 3.4 Effekter på KPI av tiltak bare i 2021. Prosent



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Anslagene for økningen i fastlands-BNP i 2022 og 2023 er om lag 0,35 prosentpoeng. Det vil si at selv etter at de diskresjonære koronatiltakene vi har studert er avvirket, er det klare senvirkninger på økonomien av koronatiltakene i de to foregående årene. Forklaringen ligger i hva som er omtalt foran. Både husholdninger og bedrifter reagerer med en viss treghet på endringer i husholdningsstønader som påvirker husholdningskonsumet og foretaksstønader som påvirker prissettingen. De fleste aktørene visste at de fiskale diskresjonære tiltakene knyttet til pandemien ville være midlertidige, men ingen kunne vite hvor lenge tiltakene skulle vare fordi vi visste ikke hvor lenge pandemien ville vare.

Betydningen av usikkerhet om fremtidig utvikling har vi erfart til fulle i 2021. I løpet av sommeren 2021 var smittetrykket i Norge på et midlertidig lavt nivå og man fikk lettelse i en del smitteverntiltak. I slutten av september erklærte regjeringen at vi gikk over i en «normal hverdag med økt beredskap». Så kom en ny bølge på høsten med nye kraftige tiltak rundt årsskiftet 2021/2022. Det er derfor rimelig å tenke seg at aktørene ikke tilpasser seg til tiltakene som om de hadde full kunnskap om hvor lenge de ville vare. Når så norsk økonomi henter seg inn igjen etter pandemien, forhåpentligvis i løpet av 2022 og 2023, vil noe av denne innhentingen skyldes tregheter i tilpasningen til tiltakene i 2020 og 2021. Husholdningene har for eksempel økt sin sparing vesentlig i 2020 og 2021, og spareraten i husholdningssektoren er om lag doblet sammenliknet med 2019. Deler av den økte sparingen kan tenkes å henge sammen med mekanismene vi har omtalt over. Selv om vår analyse ikke kan tas som «bevis» for at tiltakene har økt sparingen, gir KVARTS-modellen på dette punktet resultater i tråd med hva vi har observert.

4. Er nedgangen i BNP et godt mål på effektene av pandemien?

Utviklingen i BNP Fastlands-Norge gir en god beskrivelse av den makroøkonomiske utviklingen, men det er mangelfullt som mål på de samlede samfunnsmessige kostnadene av pandemien. En årsak til dette er at aktiviteten for å håndtere pandemien i stor grad har gått på bekostning av annen aktivitet som ikke er blitt gjort. En annen viktig årsak er at BNP ikke er et velferdsmål, og ikke fanger opp andre skadevirkninger fra pandemien.

Produksjon relatert til pandemien er også verdiskaping

De realøkonomiske ressursene som benyttes til pandemihåndtering kunne alternativt (uten korona) vært benyttet til andre samfunnsnyttige formål. For eksempel har operasjoner i helsevesenet blitt utsatt for at pasienter innlagt på sykehus med Covid-19 skal kunne behandles. I skolen og i mange andre tjenesteytende næringer er det iverksatt tiltak for å dempe smittespredning. Slike tiltak og omprioriteringer i møte med pandemien er verdiskaping i økonomisk forstand og måles også som verdiskaping i nasjonalregnskapet. Men ressursbruken som følger av disse tiltakene ville vært rettet inn mot annen samfunnsnyttig aktivitet hvis pandemien ikke hadde inntruffet. Vi har i beregningene ovenfor ikke identifisert hvor stor del av aktiviteten i norsk økonomi som er relatert til pandemihåndtering. De realøkonomiske kostnadene av pandemien er derfor større enn det beregningene våre viser.

BNP er ikke et velferdsmål

Nasjonalregnskapet er et viktig rammeverk for beregning av kostnader, fordi det omfatter de viktigste økonomiske størrelsene og verdsettingen skjer etter anerkjente prinsipper. Beregningene vil likevel være mangelfulle som mål på velferdstapet ved redusert produksjon av varer og tjenester. Et moment er at kjøperne av varer og tjenester normalt vil verdsette dem høyere enn prisen de betaler, slik at tapet ved at produktet ikke blir produsert vil være større enn prisen. For eksempel vil verdien for en passasjer av en togtur normalt være betydelig høyere enn prisen på togbilletten. Tapet for kjøperen omtales som tapt konsumentoverskudd. Det bidrar isolert sett til at det samfunnsøkonomiske tapet er høyere enn BNP-tapet.

Pandemien har også mer omfattende skadevirkninger enn det som følger av redusert verdiskaping, både økonomiske og andre samfunnsmessige skadevirkninger som redusert sosial kontakt, helsetap, redusert læring mv. (se Bjertnæs mfl. (2021) for nærmere omtale). Flere av disse virkningene vil også være direkte knyttet til det bortfall av varer og tjenester som måles ved redusert BNP. For eksempel vil et bryllup som ikke blir arrangert fremkomme som redusert verdiskaping for restaurant/ serveringsbransjen. Det samfunnsøkonomiske tapet vil imidlertid være større, både i form av tapt konsumentoverskudd for de som arrangerer bryllupet og tap for andre deltakere i arrangementet. Et annet moment er at de negative skadevirkningene, både økonomiske og ikke-økonomiske, rammer svært skjevt. Sårbare grupper med mindre ressurser vil være særlig rammet.

Pandemien og smitteverntiltakene har ført til omfattende endringer som også har positive sider, og som vil ha positive virkninger på lengre sikt. Overgang til hjemmekontor og digital læring har ført til økt kunnskap og anvendelse av digitale

løsninger, som også innebærer effektivitetsgevinster i form av økt fleksibilitet og redusert reisetid. Trolig vil dette gi varig redusert reiseaktivitet, særlig knyttet til jobbreiser. Dette kan ha positive virkninger for klima og livssituasjon. Det kan også gi økte muligheter for fjernarbeid og etter- og videreutdanning.

5. Avslutning

Koronapandemien har medført store kostnader for norsk økonomi og samfunn. De makroøkonomiske virkningene av pandemien og den politiske responsen har på mange måter vært vesensforskjellig fra tidligere nedgangskonjunkturer. I denne rapporten har vi beregnet den delen av kostnadene ved pandemi og smitteverntiltak som har kommet i form av tapt verdiskaping i fastlandsøkonomien, slik det måles i nasjonalregnskapet.

Ifølge våre beregninger førte koronapandemien til en reduksjon i BNP for Fastlands-Norge på 214 milliarder 2019-kroner i perioden fra februar 2020 til og med november 2021, som er siste måned med publiserte nasjonalregnskapstall. I perioden fra desember 2021 til desember 2023 anslås redusert verdiskaping målt ved BNP på grunn av pandemien til rundt 53 milliarder 2019-kroner. Anslaget er usikkert og det er basert på beregninger foretatt av SSB i Konjunkturtrendene 2021/4, publisert 3. desember 2021.

Samlet beregner vi de realøkonomiske kostnadene av pandemien i perioden 2020-2023 målt ved lavere BNP til rundt 270 milliarder 2019-kroner. Dette tilsvarer 8,6 prosent av Fastlands-BNP for 2021.

Den økonomiske politikken i 2020 og 2021 har i stor grad vært motivert av mål om å dempe inntektstap for dem som rammes, og forhindre langvarige negative virkninger på økonomien. Virkningsberegninger gjort på KVARTS indikerer at finanspolitikken i 2020 og 2021 i noen grad motvirket fallet i BNP. Ekstraordinære og diskresjonære tiltak i form av støtteordninger for personer, foretak og ideell sektor, samt økte offentlige bevilgninger, kan anslås å ha dempet fallet i BNP for Fastlands-Norge med 0,6 prosent i 2020 og 0,8 prosent i 2021. Anslaget er gjort under en del strenge antagelser og kan tenkes å undervurdere effekten noe. Vi har ikke vurdert betydningen av petroleumsskattepakken.

Reduksjonen i BNP som følge av pandemien viser bare en del av samlede kostnadene ved pandemien. Det er flere viktige effekter som ikke fremkommer ved nedgangen i BNP. En viktig effekt er at sammensetningen av BNP er blitt endret, ved at en del av den vanlige produksjonsaktivitet er blitt erstattet av aktivitet med sikte på å håndtere pandemien og tilpasse aktiviteten til pandemi og smitteverntiltak. Et annet moment er at kjøperne av varer og tjenester normalt vil verdsette dem høyere enn prisen de betaler, slik at tapet ved at produktet ikke blir produsert vil være større enn prisen. Det omtales som tapt konsumentoverskudd og bidrar isolert sett til at det samfunnsøkonomiske tapet er høyere enn BNP-tapet.

Pandemien har også mer omfattende skadevirkninger enn det som følger av redusert verdiskaping, både økonomiske og andre samfunnsmessige skadevirkninger som redusert sosial kontakt, helsetap, redusert læring mv. Men det har også vært positive effekter som for eksempel økt kunnskap og anvendelse av digitale løsninger.

Rapporten tar sikte på å beregne kostnadene ved pandemien mens den ennå pågår, og det er meget stor usikkerhet om den fremtidige utviklingen. Derfor er anslag og konklusjoner i denne rapporten mer usikre enn det 2-års prognoser er i mer normale tider.

Referanser

Bjertnæs, G. M., Brasch, T. von., Cappelen, Å. Holden, S., Holmøy, E., Slettebø, O., Sletten, P. og Zhulonova, J. (2021). *Covid 19, tapt verdiskaping og finanspolitikkenes rolle*. Statistisk sentralbyrå. Rapport2021/13.

Hale T, Angrist, N., Goldszmidt, R., Kira, B., Petherick, A., Phillips, T., Webster, S., Cameron-Blake, E., Hallas, L., Majumdar, S. and Helen Tatlow. (2021). "A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker)." *Nature Human Behaviour*. <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>

Vedlegg A Beskrivelse av oppdraget

I dette prosjektet vil vi oppdatere deler av rapporten Bjertnæs et al. (2021). Dette gjelder:

1. Kapittel 2: Tapt verdiskaping på kort og mellomlang sikt.
 - a. Anslagene vil ta utgangspunkt i SSBs anslag fra Konjunkturtendensene som publiseres i begynnelsen av desember 2021 og nasjonalregnskapstall til og med 3. kvartal 2021.
 - b. Oppdateringen gjelder ikke avsnittet: *Sammenligningen med analyser av koronavirkningene fra våre naboland*.
2. Oppdatering av tabell 3.2: Makroøkonomiske effekter av noen finanspolitiske tiltak, med tilhørende tekstlig beskrivelse.