

AGENDA

POLITIKK FOR GRØNN VEKST

Hvilke muligheter finnes i verktøykassen og hvilke bør brukes?

06/2020

Om dette notatet

Denne rapporten er resultatet av et samarbeidsprosjekt mellom Tankesmien Agenda og SAMAK¹. Det er Agenda som har skrevet rapporten og står ansvarlig for innholdet. Notatet begrunner hvorfor det er behov for en mer retningsgivende nærings- og industripolitikk, og en mer aktiv stat for grønn næringsutvikling. Vi drøfter fordeler og ulemper med ulike næringspolitiske virkemidler og peker på når de bør brukes og hvordan de bør innrettes for å få fart på bærekraftig næringsutvikling og vekst i Norden.

¹ SAMAK er samarbeidskomiteen for arbeiderbevegelsen i Norden. SAMAK har følgende medlemmer: Socialdemokraterna, LO Sverige, Arbeiderpartiet, LO Norge, Finlands Socialdemokratiske Parti, SAK/FFC Finland, Socialdemokratiet, Fagbevægelsens Hovedorganisation, Socialdemokratiska alliansen Samfylkingin, ASI Island, Siumut, Javnaðarflokkurin og Ålands Socialdemokrater. Les mer om SAMAK på www.samak.info

Innledning og sammendrag

Dersom markedet hadde kunnet løse klimakrisen, ville vi vært i mål allerede. Det er nå tydelig at den omstillingen de nordiske økonomiene skal gjennom er preget av så stor teknologisk endring, internasjonal påvirkning og et så sammensatt aktørbilde at den krever tydelige politiske grep. Det betyr en mer aktiv og retningsgivende næringspolitikk og en pågående og koordinert klimapolitikk. De to henger sammen. De siste årene har det også blitt tydelig at skal klimapolitikken lykkes, må den innrettes rettferdig. I en verden der de økonomiske forskjellene øker, er det avgjørende at økonomisk politikk og klimapolitikk bidrar til å redusere, ikke øke forskjellene. Motsatt vil økende forskjeller kunne begrense både vekst og politisk oppslutning om nødvendige utslippskutt.

Fra nøytrale avgifter til tydelig retning og politiske prioriteringer. På begynnelsen av 2000-tallet handlet klimapolitikken i nordiske land i stor grad om markedsmessige virkemidler for å gi insentiver til utslippsreduksjoner, særlig gjennom avgifter og kvoter. Tidligere har andre tilnærminger vært rådende, hver et svar på sin tids særskilte utfordringer. I 1970-årene sto nordiske politikere samlet om å sikre nasjonalt eierskap til naturressurser og industri, å bygge nasjonal kompetanse og en skattepolitikk som sørget for at fellesskapet fikk sin del av verdiene som ble skapt. Gjennom 1980- og 90-tallet ble myndighetenes rolle i næringslivet betydelig tonet ned, statlig eierskap redusert og konkurransepolitikken fikk en mer fremtredende rolle. På begynnelsen av 2000-tallet handlet klimapolitikken i nordiske land i stor grad om å ta i bruk markedsbaserte virkemidler for å gi insentiver til utslippsreduksjoner, særlig gjennom avgifter og kvoter. CO₂-avgift og kvotehandling var lenge ansett som de viktigste klimapolitiske virkemidlene, fordi de var mest samfunnsøkonomisk effektive, og dermed gir lavest kostnad per tonn reduserte utslipp.

Nå er tiden inne for en mer aktiv stat, men ikke på samme måte som tidligere. Når økonomien skal gjennom så store endringer som klimakrisen krever av oss, på så kort tid, holder det ikke med marginale forbedringer i ressursproduktivitet og utslipp. Da trengs statens muskler for å sikre nødvendig forskning, risikokapital og testanlegg slik at mer bærekraftige løsninger kan utvikles og skaleres. Det betyr ikke at vi skal tilbake til 1970-årenes næringspolitikk, det betyr at vi skal tenke nytt og sette sammen ulike virkemidler som samlet gir mer retning og avlaster risiko for markedet.

De siste årene har vist oss at skal klimapolitikken lykkes, må den være rettferdig. Det betyr at kostnaden ved omstilling må deles. Omstilling i nordiske land har typisk vært båret av fellesskapet, ikke enkeltmennesket. Inntektssikring og aktiv arbeidsmarkedspolitikk sørger for at ingen står alene i omstillingen, enten det handler om globalisering eller digitalisering. Denne modellen gjør omstillingen lettere, viser studier. Det kan ikke være sånn at de som tjener minst fra før, skal bruke den største andelen av sin inntekt på å for eksempel sikre reduserte utslipp fra transportsektoren. Fellesskapet må ta en stor del av regningen for nødvendig omstilling, og den enkelte må sikres trygg jobb og gode liv også inn i en mer bærekraftig økonomi. En klimapolitikk som oppfattes urettferdig vil heller ikke lykkes. Det fikk vi tydelig demonstrert i Frankrike da de lavest lønnte protesterte mot økte drivstoffavgifter.

Virkemidler kan brukes mer målrettet. I dette notatet gjennomgår vi ulike næringspolitiske virkemidler som kan fremskynde nye bærekraftige arbeidsplasser og vekst. Økonomen Mariana Mazzucato som er blant dem som i sin forskning har vist hvordan offentlige aktører i mange tilfeller gjennom historien har bidratt til viktig innovasjon gjennom å bruke muskler til å gi retning, avlaste risiko, og stille kapital til rådighet, blant annet. Når store deler av økonomien skal legges om, oppstår betydelig transformasjonsrisiko i markedet. Nye teknologier blir først lønnsomme når de når en viss skala, og det er risiko for innelåsing i etablerte løsninger og teknologier. Slik gir Mazzucato oss en moderne begrunnelse for en mer aktiv statlig næringspolitikk, tilpasset vår tid med hurtige teknologiendringer og historiske klima- og miljøutfordringer.

På mange områder vil det være nødvendig å kombinere flere virkemidler mot samme mål. Det kan også argumenteres for at statlig kapital må ta mer risiko og at pilotanlegg og subsidier må økes, eller at offentlige innkjøp må ta kostnaden ved å kreve mer bærekraftige løsninger. Da må bruken av virkemidler også være mer selektiv. Det kan for eksempel bety at myndighetene peker ut noen utvalgte mål der de er villig til å forplikte betydelige ressurser. I notatet tar vi for oss seks typer politiske virkemidler og drøfter hvor effektive og rettfærdige de er, og når de kan være hensiktsmessige å bruke. Vi konkluderer ikke med en fasit, men presenterer anbefalinger for innretning på en meny av virkemidler.

De seks virkemiddelgruppene vi gjennomgår i notatet er:

1) **Avgifter til fond eller omfordeling:** avgifter er et effektivt virkemiddel, og miljøavgifter er blant de aller viktigste virkemidlene i klimapolitikken. Avgifter til fond kan bidra til større oppslutning om økte avgifter, og samtidig finansiere ny grønn teknologi, men kan også finansiere teknologi som ikke nødvendigvis er mest kostnadseffektiv. Avgifter til fordeling kan bidra til en mer rettferdig klimapolitikk, men ordningen kan være krevende å administrere i tråd med intensjonen. Avgifter til fond kan brukes når det er politisk vanskelig med nødvendig økning av avgifter rettet mot næringslivet uten ordningene, og tiltak som finansieres vil gi store utslippseffekter. Avgifter til fordeling bør brukes der ordningene er enkle å administrere.

2) **Offentlige anskaffelser:** offentlige innkjøp er et svært viktig virkemiddel i klima- og næringspolitikken, og kan særlig bidra til å skape markeder som ikke eksisterer fra før. Slik kan offentlig sektor bidra til grønn teknologiutvikling som ikke finner sted i markedet. Anskaffelser med klimakrav for ny teknologiutvikling kan imidlertid gjøre offentlige innkjøp dyrere. Klima- og innovasjonskrav i offentlige anskaffelser bør brukes der det er stort potensial for å skape teknologiutvikling og markeder som over tid også integreres i private markeder.

3) **Subsidier eller statsstøtte:** markedet alene gir en underinvestering i innovasjon sett opp mot hva samfunnet er tjent med. Subsidier kan bidra til å gjøre klimavennlige løsninger konkurransedyktige mot mer forurensende og etablerte alternativer. Men subsidier er kostbart, kan være vanskelig å fjerne og kan være for konkurransevridende. Subsidier kan brukes når pris- eller markedsmekanismen enten ikke gir optimale resultat, og andre politiske virkemidler er vanskelig å innføre (som forbud, økte avgifter etc.), og tiltaket kan fjernes over tid.

4) **Risikokapital:** tilgangen til kapital er avgjørende for at bedrifter kan vokse. Offentlig risikokapital kan bidra til framvekst av bedrifter som utvikler ny teknologi og løsninger som er forbundet med høyere risiko, og som dermed sliter med kapitaltilgang i markedet. Men offentlig risikokapital kan også innebære at skattebetalernes penger går tapt i risikable prosjekter. Offentlig risikokapital bør brukes der potensialet for vekst og innovasjon finnes, men er underfinansiert, og investeringsbeslutninger må bygge på grundige vurderinger.

5) **Statlig eierskap:** de nordiske landene har lang tradisjon for statlig eierskap, og klimakrise og koronapandemi har igjen aktualisert debatten om potensialet for å bruke statens eierskap til grønn teknologiutvikling og nødvendig infrastruktur. Statelig dynamisk eierskap kan bygge grønn kompetanse i en næring der man har komparative fortrinn, men private bedrifter ikke har ledende posisjoner. Men statlig eierskap er ikke et mål i seg selv, og bør brukes der eierskapet kan bidra til å realisere ønsket samfunnsutvikling.

6) **Forbud og påbud:** å bruke forbud eller påbud kan oppleves handlekraftig og effektivt, men skaper også ofte stor motstand. Forbud og påbud som en del av klimapolitikken kan fungere mer rettferdig enn for eksempel avgifter, fordi det rammer alle likt. Men forbud er restriktive og inngripende tiltak, og forbud/påbud uthules og mister legitimitet dersom mange får unntak. Forbud og påbud kan brukes der de som rammes har gode muligheter til å tilpasse seg i tråd med intensjonen bak politikken.

Innholdsfortegnelse

1	Ideologisk utgangspunkt	7
1.1	Bygge opp igjen sterkere	7
1.2	Den sosialdemokratiske næringspolitikken	9
2	Virkemidler	12
2.1	Avgifter til fond eller omfordeling	12
2.2	Offentlige anskaffelser	18
2.3	Subsidier og statsstøtte	20
2.4	Risikokapital	22
2.5	Statlig eierskap	25
2.6	Forbud og påbud	29

1 Ideologisk utgangspunkt

Utviklingstrekk på både kort og lengre sikt gjør at det er behov for å se klima- og næringspolitikken i et nytt lys. I moderne tid har staten spilt en betydelig rolle i å finansiere, utvikle og legge til rette for ny teknologi, en rolle som ofte er blitt undervurdert når idealet har vært næringsnøytralitet.

Men erkjennelsen av statens rolle for innovasjon er i endring. En mer aktiv og retningsgivende politikk innebærer at myndigheter og næringsliv har ulike roller å spille. Det er ikke myndighetenes jobb å velge vinnere blant bedrifter eller forretningsmodeller, men staten har et ansvar for å sikre forutsigbare rammevilkår, og bidra til innovasjon og vekst som fellesskapet er tjent med. Det innebærer blant annet å sikre at det ikke underinvesteres i kollektive goder, og hindre at enkeltbedrifter hver for seg forbruker mer naturressurser enn hva som er mulig innenfor planetens tåleevne. En retning for politikken innebærer at staten bidrar til at investeringer og teknologiutviklingen ikke tar hvilken som helst retning, men rettes mot områder der samfunnsutfordringer må løses.

1.1 Bygge opp igjen sterkere

Vi står nå på terskelen av en ny tid. Internasjonale markeder dreier i retning av mer bærekraftige løsninger, og ressursknappheten og klimaendringene er akutte. De viktigste utfordringene vi står foran høsten 2020 er at:

- 1) Korona-pandemien har gjort det nødvendig med gjenreising av økonomien:** Korona-pandemien har satt stort preg på de nordiske landene våren og sommeren 2020, og konsekvensene for samfunn og økonomi vil merkes i flere år framover. Landene har valgt noe ulike strategier i møte med pandemien, men betydningen av ulike valg synes å være mindre for framskrivninger av arbeidsledighet og økonomisk vekst. IMF's World Economic Outlook for april 2020 fremskriver for eksempel BNP i Sverige til henholdsvis $-6,8$ og $5,2$ i 2020 og 2021. I Finland er tallene $-6,0$ og $3,1$ ¹. Det er svært stor usikkerhet knyttet til de økonomiske prognosene framover. Felles for de nordiske landene er at myndighetene bruker svært mye penger på redningspakker til næringsliv og enkeltpersoner, gjennom inntektssikring, lån og subsidier. Politikken framover vil handle om å stimulere økonomien til å hente seg raskest mulig inn igjen, hindre at grupper faller langvarig eller permanent ut av arbeidslivet og hindre at byrdene av korona-pandemien forblir skjevt fordelt. OECD har i sin nylige rapport *Building Back Better* tatt til orde for at når vi nå skal få økonomien på fote igjen må vi bygge den sterkere, blant annet ved å sørge for mer bærekraftige løsninger med lavere ressursbruk og utslipp.²
- 2) Grønn omstilling går for sakte i Norden:** Klimatrusselen er akutt og ressursforbruket må ned. Erfaringen fra nordiske land er at utviklingen mot et grønnere samfunn går for seint. I Norge har utslipp av klimagasser falt i 2019, som følge av klimatiltak flere år tilbake, blant annet innen transport og industri. Den sittende borgerlige regjeringen varslet at de vil komme med en stortingsmelding i 2020 om hvordan

Norge skal nå utslippsmålene for 2030. Olje- og gassutvinning er den største kilden til utslipp av klimagasser i Norge, etterfulgt av industri, veitrafikk, annen transport og jordbruket.

I Sverige har Riksdagen vedtatt at landet skal nå netto nullutslipp av klimagasser innen 2045. Sveriges klimagassutslipp var 27 prosent lavere i 2018 enn i 1990. Tempoet i utslippskuttene har imidlertid falt de siste årene. De største reduksjonene i utslipp siden 1990 skjedde mellom 2003 og 2014 med en reduksjon på rundt to prosent, mens de siste årene har reduksjonen kun vært rundt én prosent per år.³ Det Klimatpolitiska rådet, den svenske regjeringens uavhengige klimaråd som er den viktigste delen av Sveriges rammeverk for klimapolitikken, konkluderte for en tid tilbake siden at ingen av klimamålene til Sverige vil nås med dagens politikk, bortsett fra etappemålet for 2020 ved hjelp av EUs fleksible mekanismer.⁴ Industri og transport er sektorene med størst utslipp i Sverige, og står begge for rundt en tredjedel. I desember 2019 presenterte den svenske regjeringen for første gang en klimapolitisk handlingsplan for riksdagen.⁵ Den sier at klimaet skal integreres i alle relevante politikkområder.⁶

I Danmark har regjeringen besluttet at utslipp av klimagasser skal kuttes 70 prosent innen 2030 og at landet skal være klimanøytralt innen 2050, noe som innebærer at Danmark har den mest ambisiøse klimapolitikken i Norden. Målet innebærer at Danmark, som et av få land, vil være i stand til å nå klimamålene fra Paris-avtalen. Målet ble juridisk forpliktende før jul i 2019 når klimaloven i Danmark ble vedtatt.

I Finland er the Climate Change Act som trådte i kraft i juni 2015 den viktigste delen av finsk klimapolitikk. Ifølge politikken skal Finland redusere sine utslipp av klimagasser med minst 80 prosent innen 2050 sammenlignet med 1990. Dagens regjering har som mål at Finland skal være karbonnøytral innen 2035 og karbonnegativ etter dette⁷.

- 3) Økende økonomisk ulikhet må bekjempes parallelt med klimaendringene:** Sammen med klimaendringene er økende økonomiske ulikhet en av de største samfunnsutfordringene i nordiske land i vår tid⁸. Fra tidlig 1990-tallet har Sverige, Finland og Danmark hatt noen av de største økningene i ulikhet i OECD, selv om det har vært fra lave utgangspunkt.⁹ Også i Norge øker ulikhetene, og formuesulikheten er på nivå med Storbritannia. Dagens politikk for å møte problemet har vært utilstrekkelig, særlig i møte med det nye arbeids- og næringslivet som er vokst fram, der blant annet digitalisering har bidratt til mer sentralisering og nye mer utrygge ansettelsesformer, samtidig med at stadig mer kapital samles på få hender. Endringer i utdanningsnivå i befolkningen og svekkelse av viktige samfunnsinstitusjoner, som kollektive lønnsforhandlinger, har forsterket problemet¹⁰. Økonomisk ulikhet og klimapolitikken henger tett sammen: mens en effektiv klimapolitikk i lengre tid er blitt definert som den samfunnsøkonomisk mest lønnsomme (lavest kostnad per tonn CO₂-ekvivalenter), er vektleggingen av den sosiale og geografiske dimensjonen blitt mer utbredt de senere årene. I hensigtserklæring fra SAMAKs nordiske topmøte

2020 stod det blant annet at "Vi skal sikre en bred folkelig oppbakning i de nordiske lande, hvis vi skal nå i mål. Vi skal, som Brundtland-kommissionen sagde allerede i 1987, vurdere social utvikling og bæredygtigt klima og miljø i sammenheng. Den grønne omstilling skal foregå solidarisk, så det ikke er dem med færrest penge, der må betale mest for en grønnere og mere bæredygtig fremtid. Vi skal vise, at vi i Norden kan lave en grøn omstilling og samtidig bibeholde et sterkt velfærdssamfund og bæredygtig vækst, hvor sammenhengskraften og den sociale balance sikres. Den nordiske model, og dens evne til at sikre gode arbeidsvilkår og arbeide, er vital i dette henseende.»

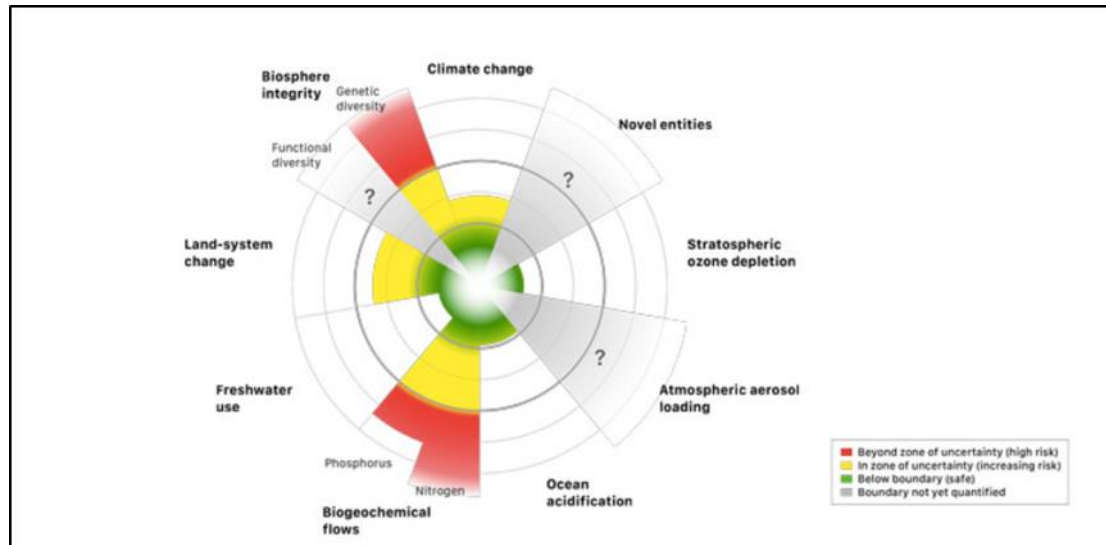
- 4) Digitalisering og globalisering endrer økonomien:** Vår økonomi er stadig mer global, og nordiske virksomheter inngår i komplekse internasjonale verdikjeder. Internasjonal handel er en fordel for små økonomier som de nordiske. Vi trenger ikke alt vi lager og vi lager ikke alt vi trenger. Det betyr ikke at globaliseringen er uten utfordringer. Med økt global handel med varer og tjenester er det også kommet økt spesialisering. Denne omstillingen har de nordiske landene i hovedsak håndtert godt, blant annet gjennom rause inntektssikringssystemer og kompetansepolitikk. Globalisering av arbeidskraft, og særlig økt import av arbeidskraft fra nye EU land etter utvidelsen i 2004, har skapt større utfordringer, og demonstrert behovet for et regulert arbeidsmarked med sterke forhandlingsparter. De siste årene har også digitaliseringen av økonomien vår skapt nye muligheter, men også gitt oss noen nye utfordringer. Konsolidering av markedsrett i få store teknologigiganter gjør skatteplanlegging og skatteunndragelse til en stor politisk oppgave. Digitalisering av tjenester og produksjonsprosesser endrer arbeidslivet og stiller nye krav til kompetanse. Dette notatet tar ikke for seg reguleringer av arbeidsmarked og økonomi i møte med globalisering og digitalisering, men disse utviklingstrekkene er like fullt et viktig bakteppe også for klima- og næringspolitikken.

1.2 Den sosialdemokratiske næringspolitikken

En **sosialdemokratisk klima- og næringspolitikk for framtida** må legge flere nye prinsipper og erkjennelser til grunn. **Den første handler om at veksten må være reell grønn.** I hensigtserklæringen fra SAMAKs nordiske toppmøte i 2020 sto det blant annet at "*vækst og velstand er forudsætningen for den grønne omstilling. Højere produktivitet handler netop om, hvordan vi kan gøre tingene på en smartere måde, så vi kan skabe større værdi med færre ressourcer. Erhvervslivet skal udvikles og ikke afvikles*". Reell grønn vekst handler om en absolutt begrensning av klima- og miljøskade, samtidig som økonomien fortsetter å vokse. Vi skaper altså mer verdier, samtidig som vi bruker mindre ressurser. Dette forutsetter en **økt ressursproduktivitet**, altså at den samme mengden naturressurser som brukes i produksjonen i økonomien gir stadig mer verdiskaping. Økt ressursproduktivitet innebærer også økt karbonproduktivitet, at man får mer verdiskaping med lavere utslipp av klimagasser. Økt ressursproduktivitet kan skje gjennom smartere materialvalg, sirkulær anvendelse og nye forretningsmodeller. Forholdet mellom ressursbruken og verdiskapingen kan imidlertid ikke være på hvilket som helst nivå for å oppnå reell grønn vekst. Målene for bedre ressursbruk må knyttes opp mot grensene for hvor mye bruk av ressurser vi vet

planeten tåler, ofte definert som ni tålegrenser. Parisavtalens klimamål er et eksempel på politiske mål knyttet til en slik tålegrense. Figur 1 illustrerer de ni tålegrensene, som definert av Stockholm Resilience Centre (Rockström m.fl, 2009).

Figur 1: planetens ni tålegrenser¹¹



Dagens økonomiske modell legger til grunn at naturressurser er en utømmelig kilde, og produksjonen priser ikke inn den reelle kostanden ved bruk av disse naturressursene. Når rammeverket for reell grønn vekst danner rammene for politikken, vil riktig prising av naturressurser, nye reguleringer, og nye systemer for rapportering av bruk av naturressurser fremme bærekraftig innovasjon.

For det andre må vi **forstå statens rolle i grønn næringsutvikling og innovasjon**: Et utgangspunkt for politikken der statens rolle er å stå i bakgrunnen og rette opp markedsfeil, og ellers overlater hovedansvaret til de private å omstille seg slik at utslipp av klimagasser synker raskt nok, har vist seg å være utilstrekkelig. Grønn teknologiutvikling er langsiktig. Men for de aller fleste bedrifter må investeringer kaste av seg også på kort sikt. I tiden vi lever i nå, med stor usikkerhet om klimaendringer og rask teknologisk utvikling blir ikke all nødvendig innovasjon som er i samfunnets interesse realisert fordi det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt. Vi trenger derfor statens muskler til reell klimaomstilling, både som tilrettelegger for næringslivet og som mer aktiv deltaker i næringsutviklingen. Økonomen Mariana Mazzucato er blant dem som tydeligst har formidlet statens rolle i innovasjonsprosesser, der offentlige aktører har fungert som retningsgivende entreprenører.¹² Ved å formulere samfunnsutfordringer som må løses, peke ut en overordnet «kurs» for innovasjon, og selv involvere seg i forskning og utvikling med ukjent utfall, har staten lagt grunnlaget for nye teknologiske løsninger som ellers ikke ville blitt utviklet. Ingen private bedrifter har kunnet ta samme risiko som staten. Men private aktører har i etterkant bygget kommersiell lønnsom virksomhet på kunnskapen og teknologien utviklet av det offentlige. Offentlige aktører presser dermed ikke ut private aktører og erstatter dem i markedet, men avlaster risiko, viser vei, skaper systemer for innovasjon i samarbeid med markedsaktører og gir grunnlag for modig og visjonær teknologiutvikling. Tilnærmingen innebærer at myndighetene inngår i strategiske partnerskap med næringslivet, med felles

visjoner om konkrete utfordringer som skal løses. Sammen med næringslivet settes ambisiøse mål for næringsutviklingen, såkalte «missions». I lys av dette målet innrettes det et helhetlig system av virkemidler som til sammen bidrar til innovasjon og teknologiutvikling i hele prosessen fra forskning til oppskalering og kommersialisering, framfor at det eksisterer et fragmentert system av virkemidler uten klare og overordnede mål. Med en retningsgivende næringspolitikk fordeles risiko på både staten og næringslivet.

For det tredje må vi legge til rette for at **privat kapital i større grad flyttes mot de bærekraftige løsningene**. Selv om staten i de nordiske landene skal bruke betydelige summer på grønn omstilling framover, og kanskje mer enn hva som har vært definert etter de tradisjonelle rammene for en ansvarlig finanspolitikk, er allikevel privat kapital den største bidragsyteren til utviklingen av grønn teknologi. For å få private aktører til å investere i grønne løsninger framfor forurensende virksomhet er betydningen av klimarisiko sentralt. Klimarisiko får stadig større politisk betydning. I fjor kom Danmarks Nationalbank med sin første analyse om hvordan klimaendringene kan påvirke makroøkonomisk og finansiell stabilitet, og i Norge leverte det offentlige ekspertutvalget *klimarisikoutvalget* sin rapport om temaet i 2018.

For det fjerde bør **klimapolitikken og klimabudsjetter sidestilles med ansvarlig finanspolitikk og -budsjetter**. En av anbefalingene fra det Klimatpolitiska rådets årlige utredning av den svenske regjeringens klimapolitikk for 2020 var å sikre at det klimapolitiske rammeverket og den klimapolitiske handlingsplanen får like stort gjennomslag i regjeringens arbeid som budsjettpolitikken og det finanspolitiske rammeverket.¹³ Dette er en tilnærming som bør ligge til grunn for en ansvarlig politikk i alle de nordiske landene. Gjennom felles oppfylging av klimapolitikken i EU skal landene utarbeide årlige utslippsbudsjetter og rapportere på hvor store reelle utslipp de har sett opp mot budsjett, men klimarapporteringen har ikke samme tyngde i den politiske styringen som den finansielle rapporteringen i dag.¹⁴

For det femte må politikken sørge for **at omstillingen i de nordiske økonomiene er rettferdig**. Økende økonomisk ulikhet, en klimapolitikk som ikke har gitt nødvendige utslippsreduksjoner, korona-pandemiens effekt på nordisk økonomi og tydelig motstand både i Norden og i verden for øvrig mot klimapolitikk som påfører økte kostnader på dem som allerede har minst, er alle forhold som bidrar til at den nærings- og klimapolitiske verktøykassen må gjennomgås på nytt.

2 Virkemidler

I dette kapittelet redegjør vi for seks ulike kategorier av næringspolitiske virkemidler som kan fremskynde nye bærekraftige arbeidsplasser og bidra til grønn verdiskaping: avgifter til fond eller til omfordeling, offentlige anskaffelser, subsidier og statsstøtte, statlig eierskap, statlig risikokapital, og til slutt reguleringer i form av forbud og påbud. For hver gruppe av virkemidler drøfter vi kort fordelene og ulemper, og når virkemidlene bør brukes.

2.1 Avgifter til fond eller omfordeling

Avgifter et effektivt virkemiddel. Et grunnleggende prinsipp i miljøøkonomien er at *forurenser skal betale*. Dette innebærer at den som forurenser skal betale den samfunnsmessige kostnaden som påføres fellesskapet av forurensingen. Prinsippet skal imøtekomme markedssvikten ved negative eksternaliteter som følge av at det brukes mer av naturens ressurser enn hva som er i fellesskapets interesse. I en uregulert markedsøkonomi er forbruket av miljøressurser underpriset. Miljøavgifter er virkemiddelet for å sikre at forurenser betaler. Miljøavgifter kan også stimulere til innovasjon og mer bruk av grønn teknologi, som kan være mindre lønnsomt enn forurensende løsninger uten avgifter, for eksempel fordi teknologien er umoden.

Hva er fordelene med miljøavgifter? Miljøavgifter er blant de aller viktigste virkemidlene i klima- og miljøpolitikken i de nordiske landene, både fordi de kan stimulere til ønsket atferdsendring, er treffsikre, gjør miljøvennlige alternativer mer konkurransedyktige uten subsidier og de bidrar til å ivareta fellesskapets interesse. Dessuten gir miljøavgifter betydelige inntekter til staten. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted kan en si at miljøavgifter er det mest kostnadseffektive virkemiddelet for å redusere miljøbelastning, fordi de bidrar til at de billigste utslippskuttene blir realisert først. Nivået bør settes slik at avgiften enten dekker den marginale miljøskaden eller bidrar til at man innfrir internasjonale klimaforpliktelser¹⁵.

Hva er utfordringene med miljøavgifter?

I dag følges ikke forurenser betaler-prinsippet i mye av klima- og miljøpolitikken i nordiske land. Rapporten fra grønn skattekommisjon i Norge, et ekspertutvalg nedsatt av den norske regjeringen for å vurdere den grønne avgiftspolitikken i lys av forurenser betaler-prinsippet, konkluderte i 2015 med at mange miljøskadelige utslipp ikke var priset i tråd med de uheldige virkningene de medfører for samfunnet.¹⁶ Når det ikke er samsvar mellom samfunnsøkonomisk riktig prising av miljøskade og vedtatte avgifter, kommer det gjerne av politisk press mot avgifter fra næringslivet og befolkningen, og reelle politiske bekymringer om internasjonal karbonlekkasje, uheldige sosiale effekter av økte avgifter eller stor motstand i viktige grupper av andre grunner. Avgifter rammer alle som treffes av den likt, som industribedrifter eller enkeltpersoner, uavhengig av betalingsevne. Videre vil ikke avgifter i seg selv nødvendigvis gi ønsket atferdsendring dersom alternativene til å opptre annerledes er dårlige, for eksempel dersom det ikke finnes andre gode teknologiske løsninger som kan redusere miljøskaden som ilegges avgift.

Beregninger tyder på at den globale CO₂-avgiften må økes til 75 dollar per tonn innen 2030 for å nå klimamålene.¹⁷ I dag ligger den gjennomsnittlige globale CO₂-prisen på 2 dollar. De

nordiske landene har en noe høyere karbonskatt, men forslag om ytterligere økninger vekker motstand. Derfor tenkes det nå nytt om avgifter. Det er stadig større oppmerksomhet i økonomiske fagmiljøer og blant de politiske partiene om potensialet for å knytte grønne avgifter til tydelige politiske mål for å oppnå ønsket atferdsendring, grønn teknologiutvikling og rettferdig fordeling. Ordningene kan innebære at staten sier fra seg inntekter fra grønne avgifter som heller finansierer teknologiutvikling, eller at grønne avgifter øremerkes til gitte formål, som sosial eller geografisk utjevning.

Det norske NOx-fondet er et eksempel på det første, mens en karbonavgift til fordeling (KAF), en modell som kombinerer avgifter med en omfordeling tilbake til befolkningen, er eksempel på det siste.

Avgifter til fond

Avgifter eller innbetalingsordninger kombinert med fondsløsninger vil kunne imøtekomme noen av utfordringene med miljøavgifter. Fondsløsninger innebærer at inntektene fra ulike former for klimaavgifter øremerkes og går inn et fond som har et bestemt grønt formål, og ikke inn i det ordinære inntektsgrunnlaget til staten. På denne måten kombineres upopulære, men nødvendige avgifter med insentiver for omstilling, og motstanden mot avgifter dempes. Inntektene til fondet kan bidra med å finansiere ny, grønn teknologiutvikling som ikke enkeltbedrifter eller staten finansierer fra før. Dersom avgiften er høy nok, eller treffer mange, kan inntektene til grønn teknologi bli betydelige.

I Norge har næringslivet de seinere årene tatt til orde for et CO₂-fond for å redusere utslipp av klimagasser fra næringstransporten. Utslippene fra transportsektoren i Norge er, i likhet med i de andre nordiske landene, en av de største utslippskildene i landet. Den sittende regjeringen har som mål å øke CO₂-avgiftene med 5 prosent årlig fram til 2025, og å halvere utslippene fra transportsektoren innen 2030. Næringslivets organisasjoner mener avgiftsøkningen som treffer næringstransporten bør øremerkes til et CO₂-fond som støtter grønn teknologiutvikling, etter modell fra NOx-fondet (se tekstboks).

Næringslivsorganisasjonene har ønsket at fondet skal finansieres gjennom at næringen fritas fra CO₂-avgift mot at de forplikter seg til å kutte i utslippene¹⁸. Fritak for avgiften erstattes med en innbetalingsavgift til et fond som skal dekke merkostnader ved kjøp av lav- og null-utslippskjøretøy, -fartøy og fly. Et CO₂-fond kunne gitt mellom 25 til 30 prosent utslippsreduksjoner, ifølge en utredning fra det norske Miljødirektoratet¹⁹.

Arbeiderpartiet og flere miljøorganisasjoner har støttet forslaget om et CO₂-fond for næringstransporten, men den sittende regjeringen har innført en alternativ modell etter at de ikke kom til enighet med næringslivet om organiseringen av fondet²⁰.

Det norske NOx-fondet

I Norge har man hatt et såkalt NOx-fond siden 2007. NOx-fondet er stiftet og eid av 15 næringslivsorganisasjoner for å redusere NOx-utslipp. Virksomheter som melder seg inn i fondet betaler en innbetalingsatts til fondet istedenfor avgift til staten. Innbetalte midler går tilbake til næringen, når fondet tildeler støtte til gjennomføring av utslippsreducerende tiltak i de samme virksomhetene.

Fondet ble opprettet for å stimulere grønn innovasjon i næringslivet. Før fondet ble opprettet argumenterte mange i næringslivet for at avgiften var krevende å betale.

Næringslivsorganisasjonene pekte på at den statlige avgiften reduserte virksomhetens økonomiske evne til å gjennomføre klimavennlige tiltak, særlig i næringer med høy NOx-intensitet og svak økonomi. Statlig avgift alene bidro i liten grad til tiltak som reduserte NOx-utslipp. Det ga dermed heller ikke noen grobunn for utvikling og innføring av ny teknologi. Flere ulike næringsorganisasjoner anbefalte derfor sammen en løsning med et NOx-fond, til erstatning for avgiften. I løpet av perioden med fondet har NOx-utslipp blitt redusert betydelig.

Avtalen mellom myndighetene og næringslivet ble fornyet i 2017. Det norske næringslivet skal redusere sine årlige NOx-utslipp med 16.000 tonn fram mot 2025. Miljøforpliktelsen i avtalen er utformet som samlet utslippstak for alle virksomhetene som omfattes av avtalen for perioder på to år, til sammen fire perioder. Utslippstaket blir gradvis strammere fra en periode til neste. Utslippene fra virksomhetene som omfattes er for 2016 beregnet til totalt 97.000 tonn. For siste toårsperiode (2024-2025) er utslippstaket 81.000 tonn. Ordningen er teknologinøytral, det er opp til organisasjonene og virksomhetene å avgjøre hvilke tiltak de ønsker å gjennomføre for å redusere utslippene. Dersom utslippsbegrensingene ikke overholdes, oppstår det krav om å betale avgift til staten avhengig av hvor stor overskridelsen er.

Norske og svenske forskere innen miljøøkonomi har hevdet at effekten ved NOx-fondet er uklar: allerede ved innføringen av avgiften var det kjent at den ville bli supplert med en ordning som ville være gunstigere for næringene og at de bedriftene som gikk inn på den alternative ordningen ville slippe avgift. Man fikk derfor i praksis aldri sett de reelle effektene av NOx-avgiften uten fond isolert sett, ettersom de berørte bedriftene i stor grad utsatte tiltak i påvente av fondet.

Kilder:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/38978c0304534ce6bd703c7c4cf32fc1/no/pdfs/nou201520150015000dddpdfs.pdf>; <https://www.nho.no/samarbeid/nox-fondet/artikler/om-nox-fondet/>; <https://docplayer.me/4513691-Om-den-norske-politikken-for-reduksjon-av-utslipp-av-nox1.html>

Hva er innvendingene ved grønne fondsløsninger rettet mot næringslivet?

Den viktigste innvendingen mot fondsløsninger er at de delvis bryter med prinsippet om at forurenser skal betale: når næringsaktører som forurenser skal slippe miljøavgifter og heller betale innbetalingsavgifter til teknologifinansieringsordninger, kompenseres ikke fellesskapet for bedriftenes miljøskade.

Grønne fondsløsninger åpner for å stille spørsmål om hvorfor akkurat de som forurensere skal få slippe å betale avgifter til staten, mens andre avgifter som ilegges for å kompensere for markedsfeil ikke skal innrettes slik.

Det kan også vokse fram et større press om at stadig flere miljøavgifter skal øremerkes til grønn teknologiutvikling i enkelt næringer, framfor å tilfalle staten. Når avgifter øremerkes til grønne fondsløsninger eller staten sier fra seg avgifter som istedenfor forblir i næringen gjennom egenadministrerte fondsinnbetalinger, sier også staten fra seg muligheten for å prioritere andre behov.

Det er heller ikke sikkert næringslivets syn på hva som er riktig tiltak, er i tråd med samfunnets beste. Fondsløsninger bør derfor kun brukes der det er mye som tilsier at teknologiutvikling vil gi reelle miljøforbedringer, og at disse forbedringene også er større enn ved alternativ anvendelse av pengene (lavest mulig tiltakskostand per tonn CO₂-ekvivalenter som er redusert). Usikkerhet om dette siste hensynet var hovedgrunnen til at den sittende borgerlige regjeringen i Norge sa nei til et CO₂-fond for nyttetransport. CO₂-avgiften er hovedvirkemiddelet i dagens klimapolitikk i Norge, og skal som beskrevet over også økes de neste årene²¹. Regjeringen ønsket ikke at staten si fra seg den direkte kontrollen over dette sentrale virkemiddelet. Et annet argument mot fondet var at det på kort sikt ville kunne blitt brukt til å fase inn store mengder biodrivstoff, ettersom løsninger for helelektrisk tungtransport ligger lenger frem i tid. Den reelle utslippseffekten ville derfor være usikker ifølge kritikere av forslaget, på samme tid som ordningen ville innebære betydelige subsidiering av dagens tilgjengelige tiltak²². Istedenfor miljøavtale med fond finansierer regjeringen i dag et CO₂-fond for næringstransporten over statsbudsjettet.

Avgifter til fordeling

En annen viktig ulempe med avgifter er at de rammer skjevt. Avgifter på drivstoff og bilkjøring for eksempel er en type flat skatt der de som tjener minst, også må ut med en høyere andel av sin inntekt for å dekke avgiftene, enn de som tjener mest. Avgifter er effektive på den måten at de som er villige til å betale mest for å kjøre på veien, blir de eneste som kjører, og sånn sett klareres markedet på en høyere pris. Men preferanser er ikke bare styrt av en selv og kjøpekraften er ikke likt fordelt. Med andre ord, er du avhengig av bil til arbeid og har en lav lønn, rammer veiavgifter og drivstoffavgifter hardt og uten at du nødvendigvis har mulighet til å velge annerledes.

I flere europeiske land har man sett opprør mot økte miljøavgifter som er innført med hensikt å skape atferdsendringer i befolkningen. Gule vester-opprør, som startet i Frankrike i 2018, er blitt symbolet på folkelige bevegelser mot drivstoffavgifter som rammer folk likt, uavhengig av hensyn til sosial rettferdighet og folks mulighet til å betale avgiftene. Opprør mot økte bensinpriser som følge av avgifter handler også om geografisk rettferdighet ved at folk i distriktene ofte har mindre muligheter til å velge alternativ transport, som kollektive løsninger, for å unngå økte avgifter.

Den svenske Tanksmedjan Tiden er blant flere nordiske miljøer som har utredet nye og mer rettferdige klimaavgifter. I Norge har enkelte miljøorganisasjoner og forskningsinstitutter satt i gang samme initiativ. Og flere partier tar til orde for modeller for å knytte klimaavgifter til ulike former for direkte kontantoverføringer («karbonavgift til fordeling», forkortes ofte

«KAF») eller skattelettelser til befolkningen med en sosial eller geografisk profil²³. I Canada har man erfaringer med tilsvarende løsninger. Hovedargumentet for å knytte avgifter til omfordeling direkte eller indirekte, for eksempel gjennom kontantoverføringer eller skattelettelser, er at klimaavgifter vil være lettere å innføre eller øke kraftig, uten at endringen følges av stor motstand i befolkningen eller gir uønskede sosiale effekter. Som kjent må klimapolitikken være vedtatt for å kunne være effektiv.

Forurensingen som kommer av at privatpersoner kjører bil eller forbruker slik at utslippene øker reflekteres ikke nødvendigvis i avgiftsnivået i nordiske land i dag. Nivået er for lavt, forurenser betaler altså *ikke* for kostnaden som påføres samfunnet, men politikere partier har forståelig nok vegret seg for å øke disse avgiftene nok til at de medfører ytterligere atferdsendring. Beregninger tyder på at avgiften i for eksempel Norge må dobles eller tredobles fra dagens nivå på rundt 500 NOK/tonn for at avgiften skal gi god nok effekt og bidra tilstrekkelig til utslippskutt²⁴. Men nettopp fordi en slik avgiftsøkning vil bidra til at befolkningen endrer sine forurensningsvaner, vil også endringen merkes økonomisk. En tredobling av den norske CO₂-avgiften vil innebære en at CO₂-avgiften går fra rundt 1,5 krone per liter bensin til rundt 4 kroner literen²⁵. For folk med normal til dårlig økonomi, og for dem som kjører mye bil, for eksempel fordi de bor i distriktene uten gode kollektive transportalternativer, vil avgiftsøkningen oppleves svært urettferdig og dyr.

Det er mye ved dagens forurensing og klimapolitikk som taler for å koble klimaavgifter tettere mot omfordeling: befolkningen i ulike samfunnslag forurenser ikke like mye. De rike forbruker mer av reiser og varer enn fattige. De kjører mer privatbiler og kjøper biler som forurenser mer, eller som har større miljøavtrykk i et livsløpsperspektiv enn fattige, som i større grad bruker kollektivtransport eller kjører mindre, selv om det er unntak blant flere grupper. Men avgiftene ved bilkjøring, strømforbruk og tilsvarende er de samme for alle. Hvis avgiftsøkningen fordeles tilbake til befolkningen likt, vil de som forurenser lite, oftere dem med dårlig økonomi, ende opp med å få mer igjen gjennom ordningen enn de betaler i avgifter i løpet av et år. Mens de som forbruker mye og kjører mye bil, og dermed betaler mer CO₂-avgift, oftere dem med god økonomi, vil ende opp med å få mindre tilbake enn hva de har betalt i avgifter.

Det er også mulig å innrette redistribusjonen av skatten slik at befolkningen i distriktene får større beløp tilbakebetalt enn dem i byene, noe som blant annet er utredet av Tanksmedjan Tiden. Å koble klimaavgifter tettere til omfordeling vil dessuten kunne øke populariteten og legitimiteten til klimapolitikken. Spørreundersøkelser i den svenske befolkningen tyder på at tre forhold avgjør om klimapolitikken skal få støtte framover: 1) at den oppleves effektiv, 2) at den ikke medfører for store kostnadsøkninger for individet og 3) at politikken anses å være rettferdig, at den har en progressiv fordelingsprofil²⁶.

Case Sverige: styrker og svakheter med omfordeling av avgifter mot befolkningen

Sverige er et særlig interessant utgangspunkt for å vurdere både de positive gevinstene ved klimaavgifter til omfordeling, og svakhetene ved ordningen. Landet har ikke én dominerende næring som står for store deler av klimagassutslippene i landet. Den største klimautfordringen kommer i dag fra industrien og fra transportsektoren, herunder veitrafikken, og det eneste klimamålet utover det overordnede målet for økonomien om karbonnøytralitet i 2045, er knyttet til transport: utslipp fra transportsektoren skal være redusert med 70 prosent innen 2030. På samme tid er Sverige et langstrakt land med store avstander, og mange små lokalsamfunn der folk er avhengig av bilen sin. Sosialdemokraterna er særlig opptatt av å identifisere ny politikk som kan redusere utslipp fra transportsektoren, på samme tid som politikken oppleves geografisk og sosialt rettferdig.

Sverige var et av de første landene i verden som innførte CO₂-avgift i 1991, men selv om den i dag er blant verdens høyeste, står den allikevel ikke i proposisjon til utslippene ved å reflektere de reelle samfunnskostnadene av utslipp, blant annet fordi flere sektorer er fritatt fra avgift. Konjunkturinstitutet (2019) har beregnet at drivstoffavgiftene må tre- til firedobles fram mot 2030 for å nå klimamålene innen transportsektoren gjennom avgifter, noe som ville hatt svært store fordelings effekter.

Karbonskatten har vært et avgjørende verktøy for klimaomstillingen i Sverige, men er allerede med dagens nivå blitt kritisert for å bidra til uheldige fordelings effekter mellom by og land. Beregninger tyder på at befolkningen på landsbygda vil rammes særlig hardt av en høy karbonskatt. En økning av avgiften ville kunne medføre at avgiftsinntekter fra befolkningen i distriktene vil kunne overføres til folk i byene, som har et betydelig bedre kollektivtilbud.

Flere av virkemidlene som er brukt for å øke farten i klimaomstillingen, som «supermiljøbilspremie» (for 2012 til 2018 med opptil 40 000 SEK for elbiler, erstattet av bonus-malus-systemet i 2018), har gitt store subsidier til høyinntektsgrupper, mens lav- og mellominntektsgrupper ikke har hatt råd til å gjøre investeringer som gir dem subsidier.

Tanksmedjan Tiden har utredet en karbonavgift som kan bidra til bedre fordeling mellom by og land: man innfører en økt beskatning av utslipp fra transport. Skatteleggingen av ulike transportgrupper varierer, slik at personer med god inntekt i urbane miljøer skattelegges hardere. Inntektene fra avgiftene subsidierer klimavennlige transportløsninger for befolkningen i distriktene med lavere inntekt. Dette kan skje for eksempel ved å kraftig redusere antall eldre biler med betydelige klimagassutslipp, og finansiere subsidier til en slik utskifting gjennom økt skattelegging av bilkjøring i indre del av storbyene. Klimaeffekten kunne vært betydelig, ifølge Tiden. I 2018 fantes det ca. 670 000 biler som var registrert i år 2000 eller tidligere. Eldre biler har høyere utslipp av klimagasser enn nye. De fleste av disse har lav verdi, og mye tyder på at eiere av gamle biler ofte har lavere inntekt enn eiere av nyere biler. En subsidie i form av en ny vrakpant/skrotningspremie (som ikke finnes i Sverige i dag) ville treffe disse gruppene godt. Subsidien finansieres gjennom å legge kostnaden på persontransport i storbyen, som bompenger for fossile private kjøretøy.

Kilde: Klimatväxling, Tanksmedjan Tiden

Hva er innvendingene mot omfordeling av avgifter i befolkningen?

Klimaavgifter utgjør bunnplanken i klimapolitikken i nordiske land, og avgiftene bør økes, eller i større grad likestilles mellom ulike utslippskilder innad i landene i årene framover for å oppnå reell og kostnadseffektiv klimaomstilling. Men klimaavgifter til omfordeling er forbundet med flere utfordringer.

For det første kan man hevde at *for mye* av klimapolitikken fram til i dag handlet om generelle økonomiske virkemidler, som markedsmekanismer som skal endre atferd i form av avgifter og kvoter, uten at utlippene i nordiske land er redusert nok. Et fortsatt tungt fokus på klimaavgifter vil kunne svekke utviklingen av andre virkemidler som også kan bidra til betydelige utslippsreduksjoner. En kan innvende at selv om karbonprising er nødvendig, skaper ikke prising alene de strukturelle endringene vi trenger i klimapolitikken. Videre har høye avgifter som treffer likt store fordelingsmessige konsekvenser, mens systemene for å omfordele mer rettferdig inntektene fra avgiftene er kompliserte og kan være vanskelig å både gjennomføre og formidle. Forskere innen klimapolitikk har hevdet at karbonavgift til fordeling er en teoretisk skrivebordsøvelse, som i praksis vil bli et lappeteppes av unntak og modifikasjoner når systemet skal utformes i praksis, og vil kunne skape misnøye om det ikke oppleves rettferdig *nok*²⁷.

Andre argumenter mot omfordeling av avgifter er at staten sier fra seg en del av råderetten over det viktigste virkemiddelet rettet mot befolkningen i klimapolitikken. Inntektene fra klimaavgifter innen transport er betydelige, og bør ikke knyttes direkte til skattelettelser eller kontantoverføringer, men inngå i en helhetlig finansiering av statens utgifter, som velferd eller andre kostnadseffektive klimatiltak. Til slutt kan man innvende at klimapolitikken bør ha ett eneste mål: å redusere utslipp mest mulig effektivt, ikke å også drive omfordeling.

Et prinsipp som har ligget til grunn for deler av debatten om grønne skatter i Sverige er «skatteväxling»: at man kan øke skatter på forurensing, og kompensere med lavere skatter på arbeid. En slik modell vil imidlertid gi et lavere skattegrunnlag for staten over tid, når utlippene synker, og man erstatter skatt fra en langsiktig stabil kilde (arbeid) til en langsiktig ustabil kilde (klima). Da vil «skatteväxling» i realiteten bety et skatteutt.

Når bør avgifter brukes: Avgifter er et av de aller viktigste virkemidlene i klimapolitikken. Mye taler for å øke CO₂-avgiftene og/eller justere nivåene slik at avgiftsnivået blir likere på tvers av forurensningskilde i årene framover. *Avgifter til fond* er en god løsning dersom det ikke er mulig å øke avgiftene rettet mot næringslivet uten fond, men løsningen kan også gi uheldige effekter og bør brukes med varsomhet. *Avgifter til fordeling* er et virkemiddel som kan bidra til å gjennomføre økte klimaavgifter. Ordningen kan bidra til mindre motstand mot økte avgifter i befolkningen, men kan også være krevende å kommunisere politisk, og det er derfor usikkert hvor stor gevinsten ved ordningen er.

2.2 Offentlige anskaffelser

I Norge kjøper offentlig sektor hvert år varer og tjenester for 550 milliarder hvert år. Det gir både stor innkjøpsmakt og stort ansvar. Brukt riktig vil offentlige innkjøp utgjøre en av de

største virkemidlene for klimaomstilling, og innovative innkjøp kan gi store gevinster for offentlige sektor. Den norske anskaffelsesloven gir offentlige innkjøpere en *plikt* til å ta hensyn til livssyklus-kostnader (LLC) og miljømessige konsekvenser av innkjøpet. Krav til klima er noe innkjøpere *kan* stille, det er ikke pålagt. Krav som stilles må i dag kunne knyttes til den enkelte bestilling. Det betyr at et krav om for eksempel lønns- og arbeidsvilkår bare kan gjøres gjeldende for det som direkte er involvert i anbudet, ikke for resten av (under)leverandørens virksomhet.

Offentlig innkjøpsmakt kan brukes på mange ulike måter. Innkjøper kan stille absolutte krav til miljøstandarder eller utslipp, men det er også mulig å inngå utviklingskontrakter med leverandører der innkjøper og potensielle leverandører utvikler teknologi og løsninger i samarbeid. Ifølge Oslo Economics er klima og miljø det fjerde viktigste hensynet for innkjøpere i Norge i dag.² En utfordring med innkjøp som virkemiddel er innkjøpernes kompetanse og ressurser. Innkjøpsreglene er stadig mer komplekse, mens innkjøpsansvarlige ofte mangler nødvendige forutsetninger for å stille hensiktsmessige krav eller bruke innkjøpsmakten effektivt.

Fordeler med å bruke offentlige anskaffelser: Krav i offentlige anbud bidrar til å gjøre klimavennlige løsninger til et konkurransefortrinn. Ved å stille krav til alle som ønsker å legge inn tilbud, om for eksempel nullutslippsløsninger, blir samtidig konkurransevilkårene like for de som ønsker å delta (i motsetning til for eksempel subsidier). Ved å stille et slikt krav utpeker man ikke én enkeltteknologi, men åpner opp for den enkelte aktør til å finne den beste teknologien. Elektriske ferjer er blant de grønne teknologiske løsningene som er utviklet ved hjelp av offentlig anskaffelser i Norge.

Ved å bruke innkjøpene strategisk kan det offentlige skape markeder for ny teknologi. Siden det offentlige er en så stor innkjøper kan det gi stordriftsfordeler ved lavere administrasjonskostnader, bedre fagmiljøer og større innkjøpsmakt som kan gi mer fordelaktige kjøp. Offentlig anskaffelser er et virkemiddel som, i motsetning til mange av de andre, også ligger i kommunenes verktøykasse. Det gir rom for lokale tilpassinger og satsinger, i motsetning til andre mer statlig styrte virkemidler. Der det kan argumenteres for at avgifter kan føre til utflagging og gi sosialt skjeve utslag, og at subsidier må konkurrere med andre formål i budsjettene, vil ikke dette ikke gjelde for anskaffelser.

Ulemper med offentlige anskaffelser som klimapolitikk: Krav i offentlige innkjøp er mindre kostnadseffektivt enn avgifter. Mens en avgift slår bredt ned over alle bedriftene, vil en anskaffelsesprosess bare involvere et par bedrifter. Det vil være mer effektivt å stille krav som skal gjelde alle bedrifter uansett om de deltar i en anbudskonkurranse eller ikke. Flere og strengere krav i et anbud vil kunne gjøre innkjøpene dyrere. Det kan også bli dyrt med strengere klimakrav dersom det vil kreve betydelig mer kompetanse hos innkjøper som fører til høyere transaksjons- og administrasjonskostnader. Dyrere innkjøp kan også få uheldige fordelingsmessige konsekvenser. Da det skulle kjøpes inn nye ferger til norske fjordkryssinger, krevde regjeringen at de skulle være elektriske. Disse fergene var dyrere og billettprisene økte, til store protester fra lokalbefolkningen.

² Etter behovsdekning/kostnader, lønns- og arbeidsvilkår, og bruk av lærlinger.

Videre kan altfor spesifikke krav i innkjøp virke konserverende på teknologi. Videre kan store innkjøp medføre at små, lokale og innovative tilbydere ikke kvalifiserer til å delta i konkurransen. Dette kan føre til konsolideringen i markedet og færre tilbydere, noe som kan redusere konkurransen og gi økte priser. Når det offentlige må prioritere i trange budsjetter blir fokuset på pris viktig i anskaffelser. For mye vektlegging av pris kan ekskludere bedrifter som er sirkulære og har lang levetid eller lave livssyklus-kostnader, men hvor kostnaden i dag kan være høyere.

Når bør offentlige innkjøp brukes? Ved bruk av ny teknologi kan det være at betalingsviljen i markedet er lavere enn kostnaden ved å produsere varen eller tjenesten. Det offentlige bør stille klimakrav for å gi null- og lavutslippsteknologi konkurransefordel. Det er to måter det offentlige kan inkludere klima i sine innkjøp. Det ene er å stille konkrete klimakrav i selve anbudsutlysningen, for eksempel at det skal være null utslipp knyttet til transporten eller at alle materialer skal være sirkulære. Den andre måten er å legge større vekt på klima som kriterium for å vinne et anbud. En slik løsning vil være mer åpen for hvordan den enkelte leverandør best kan kutt utslipp, men faren er at prishensyn vil trumfe klimahensyn når en vinner skal velges.

Eksempel: Ved å stille klimakrav i sine innkjøp kan det offentlige bidra til teknologiutvikling og å skape nye markeder. For eksempel stiller Oslo Kommune krav om at all transport som trengs i produksjonen av deres kjøp skal skje med nullutslippstransport fra 2025. Dette legger et press på leverandørene som videre vil legge press på bilbransjen om å utvikle utslippsfrie transportalternativer. Fra 2025 skal også alle kommunens bygg- og anleggsplasser være utslippsfrie. Dette er tydelige signaler til markedet, som også får tid til å forberede seg. Nederlandske Pon Equipments norske filial har utviklet, i dialog med Veidekke, helelektriske gravemaskiner med lik yteevne som de tradisjonelle dieseldrevne maskinene. Disse er å finne på byggeplasser i Oslo allerede i dag. I Sverige er også Volvo i gang med elektrifisering av anleggsmaskiner.

2.3 Subsidier og statsstøtte

En subsidie er i denne sammenhengen en økonomisk støtte fra myndighetene til en kommersiell virksomhet som har som formål å skape, øke eller opprettholde et tjenestetilbud, eller å holde prisen på en vare eller tjeneste nede for å oppnå skalafordeler, øke tilbudet eller øke etterspørselen i markedet.

Tilbudet og etterspørselen som markedet alene gir, kan være en annen enn det som er ønskelig for samfunnet som helhet. Umodne teknologier som for eksempel utbygging av flytende havvind eller produksjon av dyrefôr fra marint restråstoff vil ofte ha en høyere utviklingskostnad og dermed høyere pris i markedet enn mindre bærekraftige alternativ. Subsidier som gjør det mulig å fremskynde teknologisk utvikling, skalere opp produksjon og endre relative priser i markedet kan dermed gjøre bærekraftige alternativ mer attraktive relativt til de mindre bærekraftige. En subsidie kan derfor bidra til å utløse en urealisert samfunnsøkonomisk gevinst. Denne gevinsten eksisterer som følge av en positiv eksternalitet som ikke fanges opp av bedrifter og privatpersoner, som for eksempel ved FoU- og innovasjonsprosjekter.

De norske elbil-subsidiene er et eksempel på at en subsidie til en alternativ transportform, i form av betydelige skattelettelser for elbil sammenliknet med brenselmotor, har bidratt til økt etterspørsel som igjen har drevet frem nødvendig skala- og nettverksfordeler for å gjøre elbiler mer attraktive. Subsidien eller statsstøtten kan komme i form av direkteoverføringer, eller indirekte ved å gi tilgang på billigere innsatsfaktorer. Støtten kan være kortsiktig, som en investeringsstøtte, eller langsiktig, som et skattefradrag. Flere næringspolitiske virkemidler kan innebære elementer av subsidiering. Garantipriser som settes lavere enn markedspris er en form for subsidie. Det er også noen former for offentlige lånegarantier og eierandeler som innebærer subsidiering.

I utgangpunktet sier klassisk økonomisk teori at det er konkurranse som fører til innovasjoner og effektivitet. Derfor har de fleste land strenge konkurranse- og statsstøttereguleringer, for å unngå at mindre effektive bedrifter overlever på bekostning av mer effektive. Strenge regler skal også hindre sløseri med skattebetalernes penger. Dette har ført til at subsidier har blitt et mindre brukt virkemiddel. På 80- og 90-tallet ble det blant EUs medlemsland i gjennomsnitt bruk henholdsvis 2 og 1 prosent av BNP på statsstøtte. Nedgangen fortsatte før det tok seg opp igjen utover på 2010-tallet. I 2017 brukte EUs medlemsland 116,3 milliarder euro, eller 0,76% av BNP på statsstøtte.²⁸

Mye av grunnen til at omfanget av statsstøtte har økt de senere årene skyldes behovet for forskning, utvikling og innovasjoner innenfor grønn teknologi og moderniseringen av statsstøttereguleringen i EU. Satsingen på klima og fornybarhetsløsninger har ført til at det aller meste av støtten også gått til slike prosjekter. I gjennomsnitt gikk halvparten til «environmental protection and energy savings». Sverige og Danmark brukte mer enn 60 prosent av sin statsstøtte til dette i 2017.²⁹

Her ligger det en anerkjennelse av at det er former for statsstøtte som er samfunnsnyttig og ikke bare fører til svekket konkurranse. Mye av dagens statsstøtte er forhåndsgodkjent av EU gjennom gruppeunntaket for aktivitet/tjenester av såkalt *allmennøkonomisk betydning*. Tjenester av allmennøkonomisk betydning er tjenester som ønskes eller er viktig for befolkningen, men som ikke blir tilbudt i tilstrekkelig grad eller kvalitet av private. Det kan være for eksempel fergesamband eller bussruter, elektrisitetsforsyning, FoU ol. Det finnes ikke én definisjon av hva slike tjenester kan være, så det er i stor grad opp til nasjonale myndigheter å definere hva som er av allmennøkonomisk betydning.³⁰

Fordeler ved subsidier: Markedet alene vil gi en underinvestering i innovasjon sammenliknet med hva samfunnet er tjent med. Forskning tyder på at dette gapet er særlig stort innenfor miljø- og klimateknologi³¹ og at den samfunnsøkonomiske gevinsten av klimainnovasjoner er fire ganger høyere enn den private gevinsten.³² Med subsidier kan myndighetene selv bidra til å styre omfanget av innovasjoner.

Subsidier og statsstøtte kan og er ofte ment å være, *konkurransesvridende*. Det bryter dermed med likebehandlings- og nøytralitetsprinsippet som ofte ligger til grunn i næringspolitikken. Når behovet for ny klimavennlig teknologi er så stort som det er nå, kan subsidier styres mot innovasjoner innenfor dette feltet og bidra til at klimateknologi får et konkurransefortrinn. En subsidie er også sammenliknet med avgifter og forbud/påbud mindre inngripende overfor folks adferd. Det er gulrot, ikke pisk. Subsidier er et «soft»

virkemiddel og er ofte populære. De kommer sjelden med krav om motytelser eller betingelser, og derfor ofte attraktivt for mottageren. Dette gjør subsidier ofte enkle å implementere.

Ulemper: En subsidie er ofte en kostnad for myndighetene som må konkurrere om andre formål i budsjetter, og en langsiktig subsidie kan også være vanskelig å fjerne. Å gjøre noe billigere via en subsidie kan dessuten føre til at konsumet blir høyere enn ønsket. Dette kan gi en uønsket konkurransevridning og gi andre former for markedssvikt.

Selv om en subsidie er enkel å implementere, gir den ikke garantert effekt. En subsidie må ikke benyttes og aktiviteten som subsidieres kan bli et tillegg, framfor å erstatte skadelig eller uønsket aktivitet. Man kan ikke vite at det som subsidieres, for eksempel en ny teknologi, er den riktige teknologien, eller at aktiviteten/teknologien som subsidieres klarer å kutte nok utslipp slik at klimamålene nås. Eksempler er elektrifisering av sokkelen og biodrivstoff.

Når bør subsidier anvendes: En subsidie er nyttig når pris- og markedsmekanismene ikke gir optimalt resultat i tråd med ønsket samfunnsutvikling. Effektivitet er ikke alltid det viktigste hensynet i politikken, og det kan være en rekke hensyn som kan gjøre prismekanismene utilstrekkelige eller vanskelig å gjennomføre: økonomisk og geografisk fordeling, konkurransevne, sysselsetting i distriktene og teknologiutvikling.

En studie fra SSB fra 2015 finner store og signifikante effekter av subsidier på nye klima- og miljø-patenter i Norge. Fordi eksternalitetene knyttet til ny kunnskap og klimateffekter er store, blir også den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av subsidien større. Det betyr at jo større den positive eksternaliteten som subsidien utløser, jo større kan subsidien være.

De norske elbil-subsidiene har ført til at Norge har den største elbil-parken i verden. Utslippene per bil i Norge er halvparten av hva de er i Europa.³³ Elbil-kjøpere i Norge blir subsidiert via fritak fra flere skatter og avgifter. Slik har ladbare nullutslippsbiler blitt konkurransedyktige. Samtidig gir det totale avgiftssystemet på bil i Norge fortsatt inntekt til statskassen. Den skattemessige forskjellsbehandlingen av fossile og nullutslippsbiler har måttet bli godkjent som statsstøtte av ESA.³⁴ Ordningen har fått kritikk for å bare føre til at det selges flere biler, og ikke erstatter fossile biler. Salget av bensin og diesel har imidlertid falt siden 2016.

En subsidie ses ofte på som en kostnad for staten, men bildet er ikke så enkelt. I samfunnsøkonomisk betydning er det egentlig bare å anse som en omfordeling mellom offentlig og privat sektor. Og denne omfordelingen kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt. For eksempel har TØI regnet ut at gevinsten ved tidsbesparelser knyttet til å kjøre i kollektivfelt (som elbiler kan) er 440 millioner kroner. Til sammenligning har Enova brukt 40 millioner på å bygge ut ladestasjoner.

2.4 Risikokapital

I overgangen til noe nytt er usikkerheten stor, og rammebetingelser og langsiktig risikokapital er avgjørende.

Ny teknologi og næring trenger privat kapital. Tilgangen på kapital er viktig i en sunn markedsøkonomi og for bedrifter som ønsker å vokse. Økonomien trenger en tilvekst av nye bedrifter, nye teknologier og nye arbeidsplasser, og kontinuerlig utvikling og innovasjon. Kapitalen kommer fra investorer, vanligvis fond eller enkeltpersoner, som investerer med et mål om avkastning. Investorene søker høyest mulig avkastning, til lavest mulig risiko, og foretar hele tiden avveining mellom disse to hensynene.

Kapital har sitt eget marked. Noen har penger de ønsker å investere, noen trenger investeringer i sin bedrift. Ofte er dette markedet organisert på en børs. Men langt fra alle bedrifter er på børs. En stor del av verdiskapingen i Norge skjer i såkalte unoterte selskaper. I dette markedet er det særlig viktig med risikovillig kapital som har tid og vilje til å følge bedriftene gjennom en usikker fase.

Det finnes flere faser og flere former for slik (risiko)kapital med ulike formål (for eksempel såkornfond og presåknfond som ofte trengs i idé- og utviklingsfasen). Kapitalen som tilbys og etterspørres i en fase der bedriftene er opprettet og trenger kapital for å vokse kalles ofte venturekapital eller risikokapital. Denne kapitalen kommer gjerne inn i fasen etter utviklingen og opprettelsen av bedriften, etter at den enkleste tilgjengelige kapital har blitt hentet inn (egenkapital fra seg selv, venner og familie, og eventuelle såkornmidler). Bedriften er ennå ikke stor nok til å få lån i banken på egenhånd. Ofte er det behov investeringer på mange titalls millioner.

Ofte er det aktive venture- eller private equity-eierfond og rike enkeltindivider som stiller med denne kapitalen. Venturefond bidrar med kapital, ofte i bytte med eierandeler, gjennom utvidelse (emisjoner) av aksjer i selskapet. Investorene oppnår gevinst når en vellykket bedrift blir kjøpt opp eller går på børs. Venturefondene bidrar ikke bare med kapital, men også med erfaring, kompetanse og kontakter til potensielle samarbeidspartnere og investorer. Venturefondene går ofte inn på eiersiden, hjelper til med analyser og selskapsgjennomganger (due diligence), og kommer med råd. Kunnskapen investorene sitter på kan redusere usikkerheten og risikoen nok til at investeringen lar seg forsvare.

Det norske Kapitaltilgangsutvalget pekte på at fremveksten av nye vekstselskaper de siste årene har hatt et vesentlig høyere aktivitetsnivå i Sverige, Finland og Danmark enn i Norge. Scaleup Europe sammenlikner tilgjengelig risikokapital på tvers av land og i 2019 kom Sverige kommer ut betydelig høyere enn de andre nordiske landene.³⁵

Staten kan avlaste risiko. Det er likevel ikke alltid slik at det eksisterer private fond som har denne kunnskapen, og som kan investere i for eksempel en bedrift med vekstpotensial innenfor ny grønn teknologi. Det kan være fordi det er lite privat kapital tilgjengelig, fordi privat kapital prioriterer sikre og etablerte bransjer med høyere avkastning, eller fordi ulike typer markedssvikt forekommer. Et hovedmoment i innspillene fra norsk næringsliv til det norske Kapitaltilgangsutvalget fra 2018 var at det ikke er generell mangel på kapital i Norge, særlig for modne bedrifter. Det er imidlertid utfordringer med kapitaltilgang for bedrifter i tidlig fase, der det kreves investeringsmiljøer med høy kompetanse, samt vilje og kapitalstyrke til å ta betydelig risiko.³⁶ Spesielt virksomheter i den tidlige fasen som trenger flere år med kapitalkrevende utvikling før inntektene kommer, rammes av svak tilgang til kapital. Kapitaltilgangsutvalget peker på at den dominerende betydningen av

petroleumssektoren i Norge, og skattemessig favorisering av investeringer i fast eiendom, har svekket kapitaltilgangen i egenkapitalmarkedet til andre sektorer.

Utvalget fant at det var gode grunner «for statlig tilrettelegging av tidligfaseinvesteringer for å sikre tilgangen på langsiktig kompetent kapital og kompetente eiermiljøer». Utvalget dokumenterte ikke noe åpenbare hull i markedet for egen/fremmedkapital, men pekte på at det likevel kan være utfordrende for bedrifter med kapitalbehov opptil 20 millioner NOK å finne investorer.

På grunn av klimakrisen eksiterer det ikke bare en kapitalsvikt, men en større «transformasjonssvikt» i form av at mye privat kapital i stor grad fortsatt investerer på gamle og kjente stier innenfor for eksempel eiendom eller olje- og gass, framfor å skifte til nye områder å investere i. Usikkerheten i markedet fører til en underinvestering. For å få til større skift kan det være behov for statlige fond med egne særskilte politiske målsetninger, som reduksjon i utslipp av klimagasser, går foran.

Flere statlige risikokapitalfond finnes. Eksempler på statlige fond er Investinor, Argentum og Nysnø i Norge, Vækstfonden i Danmark, Saminvest i Sverige og Business Finland Venture Capital, men også internasjonale fond som Nordic Investment Bank. De statlige risikokapitalfondene finansieres over statsbudsjettet. De kan ha ulike formål og mandat. Noen fond skal bidra til mer kapital, fordi det er for lite som investeres i bedriftene som er i den sårbare «valley of death»-fasen. Disse fondene bidrar til å øke underskogen av (potensielt) lønnsomme bedrifter i økonomien, og gapet mellom det som faktisk investeres og det som er samfunnsøkonomisk optimalt blir mindre. Andre fond skal i prinsippet gjøre det samme, men innenfor spesifikke områder, som for eksempel Nysnø AS som bare gjennomfører investeringer som skal føre til reduksjon i CO₂-utslipp.

Stort sett skal fondene investere med mål om høyest mulig avkastning. De statlige investeringsfondene er opprettet for å kompensere for at ulike typer markedssvikt gir mindre tilgang til kapital enn det som er optimalt for å sikre innovasjon og nyskaping. Formålet er derfor i stor grad å utløse investeringer fra privat kapital. Ved å investere signaliserer det statlige fondet til resten av markedet at her er usikkerheten og risikoen lav nok til at det kan lønne seg å investere. For at markedet skal følge etter må det statlige fondet oppfattes som kompetent og grundig, men må også ha et mål om høyest mulig avkastning som en forutsetning for sin investering i bunn. Hvis det ikke er grunnlag for fremtidig avkastning vil ikke de private investere. Nysnø AS har for hver av sine investerte kroner utløst 3,04 kroner privat i selskaper de har investert i, og 9,66 kroner i fond de har investert i.

Det er behov for mer risikokapital. Mer risikokapital er et ønske fra EU, og det norske kapitaltilgangsutvalget peker på mangel på kapital for oppstartsbedrifter og bedrifter i utviklingsfasen. EU har utviklet egne Risk Capital Guidelines for statlige risikokapitalfond. Retningslinjene er laget for å sørge for at fondene ikke gir ulovlig statsstøtte etter EUs statsstøtteregler. Et statlig investeringsfond gir støtte dersom investeringen blir gjort på andre betingelser enn en privat markedsaktør ville gjort.

Det er mange statlige fond som kjøper og selger til markedspris, og har sånn sett ingen fordeler av å være offentlige. Da er det ingen elementer av støtte involvert. Noen former for støtte kan imidlertid bli forhåndsgodkjent via gruppeunntaket i statsstøttereglene.

Risikofinansiering som følger EUs Risk Capital Guidelines er ikke karakterisert som statsstøtte. En av forutsetningene i retningslinjene fra EU er at risikoen og gevinstene ved investeringene skal deles mellom de offentlige og private. Det betyr at investeringene må gjøres i samarbeid med eller samtidig med private. Statlige fond eksiterer for å fjerne kapitalvikten, som er mangel på privat kapital, og de mister derfor sitt (rettslige) eksistensgrunnlag dersom ikke privat kapital utløses som følge av deres investeringer.

Fordeler med bruk av statlige eide investeringsfond. Statlig risikokapital retter opp en konkret markedssvikt. De bidrar til at et ikke-optimalt investeringsnivå blir høyere, og som igjen fører til at flere bedrifter overlever og gir økonomien en kontinuerlig tilførsel av innovasjoner og nye, mer effektive bedrifter. Statlige investeringsfond bør brukes der potensiale for å utløse private kapital er stort. Statlige fond bidrar samtidig til inntekter til staten. Ofte har statlige fond lange tidsperspektiver. Slik får bedriftene eller fondene de investerer i tid til å utvikle seg og modnes. En statlig aktør kan også ha bedre oversikt over og større kompetanse på enkeltområder enn hver enkelt privat investor.

Ulemper med statlig risikokapital. En grunnleggende utfordring for all statlig risikokapital er at den på den ene siden skal tilføre kapital til prosjekter som markedet selv ikke ville finansiert, og på den andre siden mobilisere ytterligere investeringer og gi avkastning. Å stille med risikokapital innebærer selvsagt en risiko. Usikre investeringen kan gi tap av skatteinntekter, og investeringsbeslutninger skal derfor bygge på grundige kriterier og vurderinger. Samtidig er mangelen på kapital nødvendigvis størst der risiko er størst, og særlig der utsiktene til inntjening ligger langt frem i tid. Dersom den offentlige kapitalen skal tilføre verdi må den dermed være villig til å investere der den private kapitalen ikke finner veien. Den ene fallgruven er med andre ord at offentlig kapital fortrenger den private. Den andre er at skattebetalernes penger går tapt til for risikable prosjekter.

Når bør statlig risikokapital tas i bruk? Staten bør bruke sin kapital til å investere der potensialet for innovasjon og vekst finnes, men er underfinansiert. Det er særlig behov for slik kapital i finansiering av nye bærekraftige forretningsmodeller som også er forbundet med transformasjonsrisiko.

For å tiltrekke privat kapital også til prosjekter med høyere risiko, på områder der myndighetene har etablert tydelige mål, kan staten velge å ta høyere risiko enn sine private medinvestorer. Statlig risikokapital kan også med fordel inngå i en bredere virkemiddelpakke innrettet mot et større politisk satt samfunnsoppdrag.

2.5 Statlig eierskap

Statlig eierskap er et virkemiddel som det blir større oppmerksomhet om i flere faglige miljøer, både i forbindelse med oppbyggingen av samfunnet etter korona-pandemien, og som del av en oppbygging av ny, grønn industri.

De nordiske landene har lang tradisjon for et relativt betydelig statlig eierskap, men med noen variasjoner. Den svenske stat er aksjeeier i 46 hel- og deleide selskaper, der to er børsnoterte. Samlet verdi på den svenske stats portefølje er om lag 611 milliarder norske kroner. Den finske stat er aksjeeier i 66 hel- og deleide selskaper, der fire er børsnoterte. I tillegg er den finske stat aksjeeier i 14 børsnoterte selskaper gjennom holdingselskapet Solidium. Samlet verdi på den finske stats portefølje er om lag 340 milliarder kroner³⁷.

I Norge er det statlige eierskapet omfattende, ved at staten eier delvis flere av de største selskapene i landet. Danmark har mange likhetstrekk med Norge, men omfanget av statens direkte eierskap er relativt sett mindre³⁸. I Norge har det ikke ligget en samlet industriell plan til grunn for det statlige eierskapet, selv om det har vært definert som strategisk motivert: når den norske staten eier kontrollerende poster i de mest verdifulle selskapene på Oslo børs, kommer dette delvis av historiske hendelser der statlig kjøp har vært nødvendig som følge av for eksempel kriser, men også som følge av den ideologiske tenkingen som dominerte etter andre verdenskrig, om at staten burde ha en avgjørende plass i landets industriutbygging³⁹. Fra slutten av 70-tallet ble de heleide industribedriftene avviklet over en femtenårsperiode, etter at disse havnet i store lønnsomhets- og styringsproblemer⁴⁰. Staten beholdt et delvis eierskap, men selskapene ble børsnotert. En ny æra i det statlige eierskapet var dermed etablert⁴¹.

I forbindelse med korona-pandemien og krisen for nordisk flyindustri, er debatten om statlig eierskap blitt aktuell i Danmark og Sverige. I månedsskiftet mai/juni 2020 har SAS behov for statlig krisehjelp, og er i samtaler med de største eierne i selskapet, den svenske og danske staten, om rekapitalisering⁴². Dette kan føre til endringer i det dansk-svenske eierforholdet i selskapet. Den svenske regjeringen har fra tidligere et mandat fra Riksdagen til å selge statens aksjepost i SAS og avslutte eierskapet når tiden er inne. Sverige eier for tiden 14,82 prosent og Danmark 14,24 prosent⁴³. I Danmark har det vært en diskusjon om staten skal øke sin eierandel, også før korona-pandemien. Bakgrunnen er at Kastrup er svært sentral for det danske næringslivet, og SAS står for rundt 40 prosent av trafikken på flyplassen⁴⁴. Krisepakken i de tre skandinaviske landene kan bety at statlig eierskap igjen vil øke i SAS, dersom støttepakken skjer ved aksjekjøp istedenfor kontantstøtte.

Hva er fordelene med statlig eierskap?

Inntil for noen år siden var det en utbredt oppfatning i nordiske land om at man ikke burde øke det statlige eierskapet betydelig. Også blant sosialdemokratiske partier har det vært en mer pragmatisk tilnærming til eierskapet, selv om de har vært betydelig mer motvillige enn borgerlige partier til salg av selskapene. I de politiske debattene om eierskapet er argumentene for statens eierskap blitt tydeligere de siste årene, og skillene mellom høyre- og venstresiden likeså:

«National champions» gir smitteeffekter og nasjonale hovedkontor: Det mest utbredte argumentet for statlig eierskap har vært at store, internasjonalt orienterte selskaper som de statlige gir betydelige ringvirkninger i økonomien. Statlige selskaper som er industrielt lendende kan bidra til å styrke forskningsmiljøer, og skape klynger rundt seg selv med mindre bedrifter som underleverandører. Delvis statlig eierskap gir mulighet for å sikre hovedkontor i nordiske land for strategisk viktige selskaper. Slike «national champions» med nasjonal forankring er en del av et samfunns institusjonelle struktur⁴⁵. I Norge er ønsket om

å beholde den nasjonale forankringen til sentrale selskaper den viktigste begrunnelsen for et statlig eierskap i Eierskapsmeldingene⁴⁶. Det statlige eierskapet må opprettholdes til minst en tredjedel for å sikre av hovedkontorfunksjonen forbli i Norge. Innenfor rammen av EØS-avtalen har ikke staten så mange andre virkemidler for å oppnå dette sett bort fra gjennom eierskap.

Statlig eierskap er en avgjørende del av sikkerhetspolitikken: Med nye geopolitiske spenninger, kombinert med ny teknologiutvikling, er eierskapet også viktig fra et sikkerhetspolitisk ståsted: for å ivareta sikkerhetsbehov er det nødvendig å sikre nasjonalt eierskap over samfunnskritisk teknologi og infrastruktur. Denne problemstillingen kom blant annet opp i forbindelse med at den norske borgerlige regjeringen foreslo å selge seg ned i teleselskapet Telenor og forsvarsindustrielskapet Kongsberg Gruppen i 2014. Når en ny eierskapsmelding ble lagt fram 5 år seinere, var regjeringen gått bort fra ønsket om å redusere eierandelen fra 54 til 34 prosent i Telenor. Regjeringen hadde tidligere også gått bort fra forslaget om å redusere eierandelen i Kongsberg Gruppen, for å redusere risiko for å miste kontrollen over norsk teknologi av strategisk betydning. Også i Sverige var betydningen av nasjonal kontroll over forsvarsteknologi og infrastruktur et sentralt perspektiv i debatten om staten skulle selge seg ut av Telia. I 2019 ble det flertall i Riksdagen for at den svenske staten skulle selge seg ut av Telia. De rødgrønne regjeringspartiene i Sverige ønsker å beholde statens eierandel, mens partiene i den borgerlige Alliansen ønsker å selge seg ut, og fikk til slutt støtte av Sverigedemokratene (SD)⁴⁷.

Staten er garantist for langsiktighet: Delvis statlige eierskap gir dessuten selskapene selv en fordel i global konkurranse der forutsigbarhet og trygghet i leveranser er en fordel: med staten i ryggen assosieres selskapene med langsiktighet og lav risiko. Det er mulig å inngå langsiktige samarbeid om avansert teknologiutvikling, med tilhørende avtaler om vedlikehold av produkter som blir levert etc. I forbindelse med omfattende industrisamarbeid mellom selskaper på tvers av landegrenser gir statlig eierskap nordiske selskaper en fordel.

Statlig eierskap kan også være et virkemiddel i grønn omstilling, ved å **bygge grønn kompetanse gjennom dynamisk eierskap**. De borgerlige partiene, for eksempel i Norge, har som mål å redusere det statlige eierskapet, særlig i selskaper der målet er høyest mulig avkastning, og det ikke er andre tungtveiende grunner for eierskapet⁴⁸. Den norske regjeringen skriver i sin eierskapsmelding fra 2019 at «regjeringen vil normalt ikke kjøpe aksjer i etablerte selskaper hvor staten ikke eier i dag.⁴⁹»

Det kan være gode argumenter for å bygge opp det statlige eierskapet i vår tid: I alle de nordiske landene er det behov for betydelig grønn innovasjon framover i et raskere tempo enn hva private bedrifter, med hjelp av statlige støtteordninger, har fått til fram til nå. Å benytte statlig eierskap kan være et kraftfullt virkemiddel for å få til dette. Med nye statlige eierskap kan man raskt sikre teknologiutvikling og bygge opp kompetanse på områder som er kritisk for etableringen av en ny industri i landet, men hvor privat kapital ikke har bidratt til oppbyggingen av slik kompetanse på grunn av markedssvikt.

En etablert oppfatning de siste 30 årene er at målet om å maksimere aksjeeiernes verdier vil gi mest innovativ og lønnsom forretningsutvikling over tid. Men forskning fra innovasjon og økonomi tyder på at kortsiktig fokus på kvartalsresultater, såkalt «kvartalskapitalisme», og avkastning reduserer selskapers innovasjonsevne, herunder grønn innovasjonsevne. Mens privat eierskap i vestlige land er fulgt av økende makt til ledelsen og lederlønninger som ikke samsvarer med resultatene til selskapene, er de nordiske selskapene som eies delvis av staten drevet mer i tråd med prinsippene om å gi «stakeholder value»: Selskapene har vært åpne for industrielle endringer med langsiktige mål, og selskapenes evne til å bygge industri har bidratt til at enkelte av dem har lyktes betydelig mer med verdiskaping enn andre, tilsvarende private selskaper⁵⁰.

Hva er utfordringen med statlig eierskap? Den mest sentrale innvendingen mot statlig eierskap er at det kan fortrenge privat eierskap: sterke statlige eierskap kan svekke mobiliseringen for privat eierskap, og mer privat eierskap kunne gi et bedre klima for verdiskaping⁵¹⁵². Et annet argument er at statlig eierskap gir for stor maktkonsentrasjon i samfunnet, ettersom eierskap og kapital gir makt, i tillegg til statens makt som kommer av for eksempel å bestemme lover⁵³.

I Sverige er denne problemstillingen med fortrenking av privat kapital mindre enn for eksempel i Norge, ettersom man har betydelige private kapitaleiere som deltar i den industrielle, langsiktige utviklingen av svensk økonomi. I Norge har man manglet tilsvarende kompetente, private eiermiljøer. På bakgrunn av dette argumenterer høyresiden i Norge for at man må redusere skattene, for eksempel fjerne formuesskatten, for å bygge opp privat formue. Det er imidlertid ikke sikkert at privat formue vil brukes til langsiktig grønn teknologiutvikling, framfor «kvartalskapitalisme».

Et annet argument mot statlig eierskap er, som i likhet med annet statlig engasjement i markedet, at staten kan ende med å forsøke å plukke vinnerne av framtidens teknologiske løsninger og bedrifter, men kan like gjerne ende opp med å plukke taperne⁵⁴. Innvendingen kan være på sin plass. På den andre siden kan ikke næringspolitikken for utvikling av ny grønn teknologi være for passiv. Det holder ikke med en vent og se-tilnærming lengre. Vi har ikke nok tid til å vente på at markedet alene skal utvikle framtidens klima- og energiløsninger, for selv om det går fort, går det ikke fort nok. Økonom Mariana Mazzucato peker på at staten må ta risiko og sjanser, «stay foolish», og våge både å vinne og å tape, slik private investorer også gjør i teknologikappløpet. Noen løsninger vinner fram, og blir til kommersielle utbredte løsninger, andre ikke. Men staten kan ikke unngå å ta denne risikoen. Og selv om satsingen ikke alltid gir resultater i tråd med forventningene, kan prosessen gi andre gevinster, for eksempel ved at teknologien kan brukes til andre formål.

Når bør det brukes? Statlig eierskap er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel, og det bør benyttes når privat kapital mangler, eller ikke gir samfunnsutviklingen som er ønsket fra fellesskapets ståsted. Et dynamisk eierskap vil kunne innebære at staten kjøper seg opp i selskaper som driver teknologiutvikling av nasjonal interesse, og som trenger langsiktige rammer i en innovasjonsfase, og deretter selge seg ned eller ut når selskapet ikke lengre er i en slik utviklingsfase. Alternativt kan staten etablere selskaper som skal drive grønn teknologiutvikling, dersom det ikke finnes etablerte selskaper i markedet som kan ta en slik

posisjon. Statens selskap behøver ikke være dominerende, men skal bidra til å utvikle en klynge innenfor umodne grønne områder.

Statlig eierskap kan også brukes for å sikre verdi av fellesskapets investeringer i næringslivet i tiden etter korona-pandemien. Når staten stiller store summer til et kriserammet næringsliv til disposisjon, slik at bedrifter som ellers ville vært lønnsomme under normale forutsetninger overlever, bør også fellesskapet få noe igjen for investeringen⁵⁵. Dette kan skje i form av aksjer, som kan selges med gevinst på et senere tidspunkt når selskapene igjen er lønnsomme. Slik sikrer man at ikke risiko i markedet sosialiseres, mens gevinst privatiseres.

Det statlige eierskapet bør ha et industrielt eller samfunnsmessig formål: Man kan komme til situasjonen der «national champions» ikke fyller rollen sin på en meningsfull måte, for eksempel ved at kompetansesentrene eller den teknologiske utviklingen ligger geografisk så langt unna, at det ikke gir mening med nasjonalt hovedkontor⁵⁶. I et dynamisk eierskap må man også være villig til å selge seg ned for å ivareta fellesskapets ressurser. Særlig kan økt omstilling mot karbonnøytrale økonomier, med behov for økte investeringer i grønn teknologi medføre at det ikke er sikkert at staten skal eie de samme bedriftene som før, men heller nye.

2.6 Forbud og påbud

Å innføre forbud og påbud er et juridisk virkemiddel og er en såkalt direkte regulering. Å bruke forbud og påbud kan oppleves som handlekraftig, men skaper ofte også stor motstand. Kvoter er en form for forbud, da det ikke er lov med utslipp utover kvotetaket. Det samme gjelder krav til innholdet i eller utslippet fra et gitt produkt.

Selv om tiltaket kan være inngripende og møte stor motstand i begynnelsen, er ofte mennesker påvirket av en såkalt «status quo-bias». Det betyr at det som anses som normalt endrer seg fort. Innføringen av røykeloven i Norge, viser nettopp hvordan motstanden falt etter hvert som status quo, forbud mot røyking i det offentlige rom, etablerte seg.

Innen 2030 skal forpliktelsene fra Parisavtalen være innfridd, og i årene frem mot dette kan forbud og påbud bli mer aktuelt. Forbud og påbud har også vist seg tidligere å være effektivt. Da den alvorlige miljøfaren ved at ozonlaget rundt jorden stadig ble tynnere, og det ble påvist en sammenheng mellom dette og klorflourkarboner (KFK-gasser), gikk man sammen internasjonalt og la ned forbud mot gassen i FNs Montreal-protokoll i 1987. I 2019 var problemet minimalt. Et nyere eksempel er EUs innføring av strenge regulering av hvor mye utslipp hver bil kan ha, som har ført til endringer i mer klimavennlig retning i en hel industri.

Fordel: Forbud kan være et svært effektivt virkemiddel. Det endrer adferd raskt. Å innføre et forbud eller påbud kan være populært blant politikere fordi det oppleves som handlekraftig. Forbud og påbud kan også være holdningsendrende, slik både røykeloven og sexkjøpsloven har vist. Virkemiddelet oppleves som mer rettferdig fordi det ofte rammer uavhengig av lommeboka. Et forbud for eksempel mot å fly mer enn to ganger per år, er ikke noe noen

kan kjøpe seg ut av – i motsetning til hvis prisen bare hadde gått kraftig opp som følge av økte avgifter.

Et forbud eller påbud er også et tydelig signal til forbrukere og bedrifter om hvilken adferd myndighetene ønsker. Ofte kan ønske om å velge «riktig» være høyt, men informasjonen som trengs er ofte så ressurskrevende å skaffe seg at mange ikke vet hva de skal gjøre. Med et forbud eller påbud blir det lett å velge rett. Et forbud er også konkurransenøytralt, fordi det vil ramme likt innenfor samme marked.

Ulemper med forbud og påbud: Forbud og påbud er restriktive og inngripende tiltak. De griper inn i enkeltmenneskers frihet og valgmuligheter. Det gjør at innføringen av slike tiltak ofte møter stor motstand. Fordi et forbud ikke alltid passer, eller at det ikke finnes alternativer for enkelte, er det en risiko for at et forbud uthules og mister legitimitet dersom mange får unntak.

Selv om et forbud skal gjelde alle, og sånn sett er konkurransenøytralt og rettferdig, vet vi at lover og regler brytes og at useriøse aktører dermed får en konkurransefordel. Forbud krever gjerne derfor streng håndheving for å være effektivt og å ha oppslutning.

Når kan virkemiddelet brukes? Som eksempelet med KFK-forbud viser kan forbud være effektivt. Imidlertid hadde problemet med ozonlaget noen få spesifikke kilder (for eksempel kjøleskap, spraybokser etc.), med mindre skadelige og enkelt fremstilt alternativer. Det er ikke alltid alternativene som kan erstatte det forbundet er like tilgjengelig, men forbud kan brukes mot andre former for kjemikalier eller utslipp hvor målet er å fase det raskt ut og det finnes gode alternative løsninger.

En best mulig implementering av et forbud eller påbud bør innebære tydelige signaler i forkant, slik at de berørte får muligheten til å tilpasse seg og gjøre nødvendige endringer. Det er også en fordel dersom forbudet har en god og tydelig begrunnelse. Det gir tiltaket legitimitet, og reduserer sannsynligheten for motstand.

Avgifter er et nasjonalt anliggende, mens juridiske virkemidler, som forbud og påbud, kan begrenses av rammene fra EU/EØS. EUs miljøreguleringer er grovt sett delt inn i to. Den ene delen er medlems-/avtalelandene pliktige til å implementere og følge (harmoniserte regler). Den andre delen er minimumskrav som landene selv kan velge å gjøre strengere, så lenge det ikke ender opp som en handelshindring. Hensynet til miljø veier likevel tungt, og det er unntak for «tvingene samfunnshensyn». En «miljøgaranti» gjør det mulig å innføre nasjonalt strengere reguleringer selv i den første kategorien. Nylig har Danmark brukt denne miljøgarantien for å kunne opprettholde sin egen regulering av tungmetallet cadmium i kunstgjødsel. Før EU innførte en grense for cadmium hadde Danmark allerede en grense som var strengere enn EUs harmoniserte regelverk. Det foreligger en sak til behandling i Kommisjonen om denne form for fleksibilitet.⁵⁷ Trolig får miljøgarantien mer å si etter som klima og miljø ilegges en større vekt.⁵⁸

Forbud bør brukes der en nytte-/kostnadsvurdering tilsier at bruken/utslippet ikke bør forekomme i det hele tatt. Forbud er et godt alternativ dersom administrasjonskostnadene ved bruk av avgifter er høye. Forbud/påbud kan brukes i sammenheng med tildelinger av konsesjoner eller ved utlysning av anbud.

Kilder

- ¹ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/World-Economic-Outlook-April-2020-The-Great-Lockdown-49306>
- ² https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133639-s08q2ridhf&title=Building-back-better-_A-sustainable-resilient-recovery-after-Covid-19&fbclid=IwAR2Km0H0Miz_-bCOuCljHcpszWBtcjDA0SimVpDec-lxlo6WNyMFC0oMofE
- ³ <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2020/05/klimatpolitiskaradetrappport2020.pdf>; <https://energiogklima.no/nyhet/klimapolitikken-ma-fa-samme-status-som-statsbudsjettet/>
- ⁴ <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2020/05/klimatpolitiskaradetrappport2020.pdf>
- ⁵ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2019/12/prop.-20192065/>
- ⁶ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/en-samlad-politik-for-klimatet/>
- ⁷ https://www.ym.fi/en-US/The_environment/Climate_and_air/Mitigation_of_climate_change/National_climate_policy
- ⁸ <https://www.norden.org/en/news/increasing-income-inequality-nordics>
- ⁹ <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1198429/FULLTEXT01.pdf>
- ¹⁰ <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1198429/FULLTEXT01.pdf>
- ¹¹ <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/planetary-boundaries/about-the-research/the-nine-planetary-boundaries.html>
- ¹² <https://marianamazucato.com/entrepreneurial-state/>
- ¹³ <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2020/05/klimatpolitiskaradetrappport2020.pdf>
- ¹⁴ <https://energiogklima.no/nyhet/klimapolitikken-ma-fa-samme-status-som-statsbudsjettet/>
- ¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-15/id2465882/>
- ¹⁶ <https://www.regjeringen.no/contentassets/38978c0304534ce6bd703c7c4cf32fc1/no/pdfs/nou20152015001500ddpdfs.pdf>
- ¹⁷ <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/09/12/fiscal-monitor-october-2019>
- ¹⁸ <https://www.nho.no/tema/energi-miljo-og-klima/artikler/naringslivet-er-forundret-over-passiv-klimasatsing/>; <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/jdvxKe/nho-med-angrep-paa-siv-jensen-og-finansdepartementet-kommer-med-uriktig-informasjon>
- ¹⁹ <https://www.nho.no/tema/energi-miljo-og-klima/artikler/naringslivet-er-forundret-over-passiv-klimasatsing/>
- ²⁰ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/co2-fond/id2637417/>
- ²¹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/co2-fond/id2637417/>
- ²² <https://www.aftenposten.no/meninger/leder/i/GGx7V9/aftenposten-mener-co-fondet-boer-skrinlegges-helt>
- ²³ https://www.mdg.no/resolusjon_klimabelonningsordningen_kaf
- ²⁴ <https://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2020/01/13/195640521/vil-gjore-det-mye-dyrere-a-forurense-med-rettferdig-karbonavgift>
- ²⁵ <https://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2020/01/13/195640521/vil-gjore-det-mye-dyrere-a-forurense-med-rettferdig-karbonavgift>
- ²⁶ <https://tankesmedjantiden.se/rapport/klimatvaxling-nya-ideer-for-mer-rattvis-och-effektiv-klimatbeskattning/>
- ²⁷ <https://energiogklima.no/kommentar/karbonavgift-til-fordeling-nok-en-teoretisk-skrivebordsovelse/>
- ²⁸ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2018.pdf
- ²⁹ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2018.pdf
- ³⁰ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2018.pdf <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forste-rapport-om-hjelmeng-utvalget-klar/id2672499/>
- ³¹ https://www.ssb.no/en/forskning/discussion-papers/_attachment/249163?_ts=15186d5d378
- ³² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-15/id2465882/?ch=11#kap10-2>
- ³³ <https://elbil.no/den-oppsiktsvekkende-vellykkede-elbilpolitikken/>
- ³⁴ <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/state-aid-esa-greenlights-support-scheme-zero-emission-vehicles-norway>
- ³⁵ Tech Scaleup Europe 2019 report
- ³⁶ NOU 2018:5: Kapital i omstillingens tid — Næringslivets tilgang til kapital <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-5/id2590735/>

-
- ³⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-8-20192020/id2678758/?ch=3;>
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/bolag-med-statligt-agande/>
- ³⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-13-2010-2011/id637119/?ch=4>
- ³⁹ «Staten som kapitalist. Rikdom og eierskap for det 21. århundre», Einar Lie, Egil Myklebust og Harald Nordvik, Pax Forlag, 2014
- ⁴⁰ «Staten som kapitalist. Rikdom og eierskap for det 21. århundre», Einar Lie, Egil Myklebust og Harald Nordvik, Pax Forlag, 2014
- ⁴¹ «Staten som kapitalist. Rikdom og eierskap for det 21. århundre», Einar Lie, Egil Myklebust og Harald Nordvik, Pax Forlag, 2014
- ⁴² <https://finansavisen.no/nyheter/luftfart/2020/05/28/7532601/sas-krisen-kan-fore-til-endring-pa-eiersiden>
- ⁴³ <https://frequentflyer.no/2020/02/21/ingen-beslutning-om-nedsalg-i-sas-aksjen-for-den-svenske-stat/>
- ⁴⁴ <https://frequentflyer.no/2020/04/29/coronakrisen-kan-gjore-sas-mer-dansk/>
- ⁴⁵ «Staten som kapitalist. Rikdom og eierskap for det 21. århundre», Einar Lie, Egil Myklebust og Harald Nordvik, Pax Forlag, 2014
- ⁴⁶ «Staten som kapitalist. Rikdom og eierskap for det 21. århundre», Einar Lie, Egil Myklebust og Harald Nordvik, Pax Forlag, 2014
- ⁴⁷ <https://www.di.se/ledare/sd-har-ratt-i-att-staten-ska-salja-telia/>
- ⁴⁸
<https://www.regjeringen.no/contentassets/44ee372146f44a3eb70fc0872a5e395c/no/pdfs/stm201920200008000ddpdfs.pdf>
- ⁴⁹
<https://www.regjeringen.no/contentassets/44ee372146f44a3eb70fc0872a5e395c/no/pdfs/stm201920200008000ddpdfs.pdf>
- ⁵⁰ <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/e8L9bM/delprivatiseringen-av-statoil-var-god-sosialdemokratisk-politikk-kje>
- ⁵¹ <https://www.magma.no/statens-rikdom-hindrer-privat-eierskap>
- ⁵² «Staten som kapitalist. Rikdom og eierskap for det 21. århundre», Einar Lie, Egil Myklebust og Harald Nordvik, Pax Forlag, 2014
- ⁵³ «Staten som kapitalist. Rikdom og eierskap for det 21. århundre», Einar Lie, Egil Myklebust og Harald Nordvik, Pax Forlag, 2014
- ⁵⁴ «Staten som kapitalist. Rikdom og eierskap for det 21. århundre», Einar Lie, Egil Myklebust og Harald Nordvik, Pax Forlag, 2014
- ⁵⁵ <https://www.aftonbladet.se/debatt/a/mRjBeq/staten-maste-overleva--inte-bara-foretagen;>
[https://www.dn.se/debatt/lat-staten-fa-ett-langsiktig-agande-i-foretag-man-raddar/;](https://www.dn.se/debatt/lat-staten-fa-ett-langsiktig-agande-i-foretag-man-raddar/)
<https://agendamagasinet.no/kommentarer/ikke-dele-pa-risikoen-privatisere-gevinsten-korona-krise/>
- ⁵⁶ «Staten som kapitalist. Rikdom og eierskap for det 21. århundre», Einar Lie, Egil Myklebust og Harald Nordvik, Pax Forlag, 2014
- ⁵⁷ <https://mfvm.dk/nyheder/nyhed/nyhed/danmark-vil-bruge-miljoegarantien-over-for-eu/>
- ⁵⁸ <https://www.stortinget.no/nn/kva-skjer-pa-stortinget/EU-EOS-informasjon/EU-EOS-nytt/2020/eueos-nytt---16.-januar-2020/fra-nei-takk-til-ja-takk-til-uadressert-reklame/>