



MAKROØKONOMISKE UTFORDRINGER

Norges forskningsråd

11.9.2019

Innholdsfortegnelse

1. Bakgrunn og utfordringer.....	3
2. Mål for satsing.....	4
2.1 Hovedmål.....	4
2.2 Delmål	4
3. Tematiske og faglige prioriteringer.....	5
3.1 Konjunkturer, formue og økonomisk politikk.....	5
3.2 Bærekraftig velferdsstat i en global økonomi.....	8
3.3 Vekst, produktivitet og omstilling	10
4. Strukturelle prioriteringer.....	12
4.1 Støtteformer.....	12
4.2 Kommunikasjon og møteplasser.....	12
4.3 Brukermedvirkning.....	13
4.4 Internasjonalt samarbeid.....	13
4.5 Kjønnsbalanse og kjønnsperspektiver i forskning.....	13
4.6 Etikk i forskning.....	13
5. Samarbeid med relaterte virkemidler.....	13
6. Forventede resultater, virkninger og samfunnseffekter.....	15
6.1 Resultater	15
6.1.1 Vitenskapelige resultater og publikasjoner.....	16
6.1.2 Doktorgrader.....	16
6.1.3 Forskningssamarbeid på tvers av fagretninger og forskningsmiljøer	16
6.1.4 Økt internasjonalisering	16
6.2 Virkninger.....	16
6.3 Samfunnseffekter.....	17
7. Anbefalt årlig budsjetttramme for satsingen.....	19

1. Bakgrunn og utfordringer

Det globale og geopolitiske bildet er i endring. Kina har stadig sterkere påvirkningskraft på verdensøkonomien, samtidig som det er en økende grad av proteksjonisme i den vestlige verden. Videre bidrar klimaendringer og miljøutfordringer til å øke makroøkonomisk risiko, som igjen kan komme til å kreve store endringer i produksjon og forbruk, samt koordinering av økonomisk politikk over landegrensene.

Arbeidsledigheten er høy i mange land, og har holdt seg høy siden finanskrisen, mens demografiske endringer i form av aldring fører til en mindre arbeidsstyrke og gir økte kostnader til pensjoner og omsorg, samtidig som innvandring medfører store endringer i arbeidsmarkedet. Teknologiske endringer vil kunne ha betydelige potensielle gevinster gjennom effektivisering og økt produktivitet, samtidig som den økonomiske sårbarheten vil kunne øke. Videre vil teknologiske fremskritt kunne endre samspillet mellom realøkonomien og finansmarkedet slik vi kjenner det i dag. Dette vil gi nye utfordringer for utformingen og koordineringen av økonomisk politikk.

Økende økonomisk ulikhet gir utfordringer knyttet til lavere aggregert etterspørsel, mindre sosial mobilitet, og risiko for svekket levestandard for sårbare grupper, noe som gir samfunnsmessig polarisering og segregering. I tillegg innebærer økt ulikhet isolert sett et velferdstap knyttet til at ressurser i større grad kanaliseres til personer med antatt liten marginal nytte av dem.

Norge har lenge vært i en økonomisk gunstig posisjon, preget av petroleumsvirksomhet, som har påvirket næringsstrukturen i resten av økonomien. Gjennom oppbyggingen av Statens Pensjonsfond Utland (SPU) har Norge hatt finansielt handlingsrom til å ha en stor offentlig sektor og velferdsstat. Etter hvert som petroleumsvirksomheten gradvis utfases står norsk økonomi overfor nødvendig omstilling i næringslivet. Men også offentlig sektor står overfor betydelige utfordringer og krav til omstilling. Den nordiske modellen kjennetegnes ved økonomisk stabilitet, en stor velferdsstat og lav økonomisk ulikhet. Fremover kan velferdsstaten bli vanskeligere å opprettholde, noe som kan påvirke økonomisk utvikling og omfang og innretning av økonomisk politikk.

Handlingsrommet i en liten åpen økonomi er begrenset. Selv om Norge kan dra stor nytte av globalisering og internasjonal handel, utgjør proteksjonistisk politikk i mange land i dag en stor utfordring. Norsk økonomi er sterkt påvirket av internasjonale konjunkturer og rammevilkår, og handlingsrommet for økonomisk politikk må tilpasses konkurranseforholdet i internasjonale markeder. Finanskrisen og de negative ringvirkningene fra andre land er et eksempel. Med et begrenset handlingsrom i pengepolitikken (styringsrenter nær null), har finanspolitikken fått en større rolle. Koordineringen av penge- og finanspolitikken har blitt mer krevende, også på tvers av landegrensene.

Endret klima påvirker også norsk økonomi. Det er stor usikkerhet rundt de ulike konsekvensene av klimaendringer, klimapolitikk og klimarelatert teknologisk utvikling. Økonomisk politikk må i økende grad ta hensyn til klimarelaterte risikofaktorer og deres betydning for norsk

økonomi, slik at private og offentlige virksomheter kan håndtere klimarisiko på best mulig måte.

Formålet med dette programmet er å stimulere til forskning som leder til internasjonale publiseringer av høy vitenskapelig kvalitet innenfor temaer som adresserer makroøkonomiske utfordringer. Programmet vil skape rom for forskning som gir relevant kunnskap for næringsliv, offentlig sektor og ikke minst, økonomisk politikk, gjennom anvendt teoretisk og empirisk analyse. Programmet vil være internasjonalt i sitt fokus, men med anvendelser som er relevante for en liten åpen økonomi som den norske.

Noen av utfordringene som det pekes på, krever at et bedre kunnskapsgrunnlag utvikles gjennom en styrking av moderne makroøkonomisk forskning. Tilgang på nye og forskjellige typer datakilder og mer kraftfulle analyseverktøy muliggjør makroøkonomisk forskning som inntil nylig ikke var gjennomførbar. For andre formål vil det være hensiktsmessig å utnytte mikrodata for å analysere makroøkonomiske problemstillinger. Programmet vil derfor blant annet stimulere til å utnytte det komparative fortrinnet man har i Norge med god tilgang til data som kan bygge bro fra mikroøkonomisk forståelse av aktørers handlinger til et makroøkonomisk overordnet perspektiv.

2. Mål for satsingen

2.1 Hovedmål

Programmets hovedmål er å finansiere forskning av høy vitenskapelig kvalitet som svarer på sentrale makroøkonomiske utfordringer, og utvikler relevant kunnskap om utformingen og implementeringen av økonomisk politikk.

2.2 Delmål

Programmets hovedmål operasjonaliseres gjennom følgende delmål:

Faglige Delmål

1. Fremme forskning av høy vitenskapelig kvalitet og samfunnsrelevans.
2. Stimulere til økt interesse for og rekruttering til forskning som belyser makroøkonomiske utfordringer, særlig innenfor følgende overordnede tema: (i) konjunkturer, formue og økonomisk politikk; (ii) bærekraftig velferdsstat i en global økonomi; og (iii) vekst, produktivitet og omstilling.
3. Styrke det norske fagmiljøet med nyskapende vitenskapelig forskning som adresserer makroøkonomiske utfordringer.

4. Utvikle kunnskap som kan gi konkrete innspill til økonomisk politikk. Programmet skal særlig legge vekt på spørsmål som ikke er tilstrekkelig omfattet av eksisterende tematiske program og utlysninger, der kunnskapsbehovet er spesielt stort.
5. Styrke utdanningen og skape interesse på doktorgradsnivå innenfor forskningsområder som belyser makroøkonomiske utfordringer.

Strukturelle delmål

6. Styrke internasjonalt forskningssamarbeid
7. Gi rom for større og mer langsiktige prosjekter som kan belyse store makroøkonomiske utfordringer
8. Styrke kommunikasjon og formidling av forskning som adresserer makroøkonomiske utfordringer, har relevans for næringslivet og offentlige myndigheter, og som kan bidra til samfunnsdebatten
9. Skape møteplasser for forskere, myndigheter, næringslivs- og arbeidslivsaktører, blant annet gjennom å gi støtte til og å arrangere konferanser innenfor fagområdet

3. Tematiske og faglige prioriteringer

I. Konjunkturer, formue og økonomisk politikk

Innenfor dette temaet ønsker programmet særlig å belyse to hovedområder:

a. Drive av makroøkonomiske konjunkturer og økonomisk politikk

Konjunkturer kan svinge, til dels mye, og smitte på tvers av landegrensene.

Virkningen av økonomisk politikk vil også kunne variere med konjunktorene. For å bedre forstå drivere av konjunkturer og virkningen av økonomiske politikk ønsker dette programmet å bidra til at det kan utvikles nye makroøkonomiske modeller og analyser. Programmet ønsker at noen av prosjektene bør kunne integrere finansielle størrelser i makromodellene, de bør ta inn over seg at ikke alle konjunkturer er like og de bør se på betydningen av usikkerhet for økonomiske aktører og utformingen av økonomisk politikk.

b. Drive, ringvirkninger og utfordringer i en ressursrik økonomi.

Norge er et råvarerikt land, som skiller seg ut ved å ha hatt en lang periode med høy og stabil vekst og lav ledighet. Programmet ønsker å bidra til å forstå i hvilken grad ringvirkningen av ressursrikdommen, og forvaltningen av denne, har bidratt til dette

gunstige bildet. Videre ønsker det å se på rollen til økonomisk politikk knyttet til utforming og forvaltning av naturressursene. Dette er viktige spørsmål som igjen kan bidra til å forstå hvordan omstillingen fra en petroleumsøkonomi kan føre til en effektiv ressursallokering.

Bredere diskusjon av temaet:

En liten åpen økonomi vil bli påvirket av internasjonale konjunkturer og rammevilkår. Konjunkturerne smitter på tvers av landegrensene, og økonomisk politikk kan ha store ringvirkninger mellom land. Med styringsrenter nær null og dermed et begrenset handlingsrom i pengepolitikken, har finanspolitikken fått en større rolle. Samspillet mellom makroøkonomiske konjunkturer og politikk, herunder samspillet mellom penge- og finanspolitikken blir viktig, men også mer komplekst.

Norske myndigheter har kunnet føre en ekspansiv økonomisk politikk gjennom det som har vært internasjonalt turbulente perioder og kriser. Da er det avgjørende å ha kunnskap om hvordan penge- og finanspolitikken virker. Samtidig vil virkingen av økonomisk politikk variere med makroøkonomiske forhold. Ikke alle konjunkturer er like, og økonomisk politikk må tilpasses de ulike driverne i konjunkturerne. Eksempelvis vil en global finanskrisen påvirke økonomien på en annen måte, og kreve en annen form for motkonjunkturpolitikk, enn en oljedrevet nedgangskonjunktur. Det er behov for mer forskning som kan belyse sentrale drivere av konjunkturer og samspillet mellom penge- og finanspolitikk. Hvordan virker finanspolitikken når renten er nær null, og hvordan kan den best utfylle pengepolitikken? Hvordan smitter konjunkturer mellom land? Dette er noen temaer som vi søker å belyse i dette programmet.

Norge er et land rikt på naturressurser, noe som kan gi mange fordeler. På verdensbasis har imidlertid ressursrikdom, særlig fra ikke-fornybare naturressurser som petroleum og mineraler, også ført til både økonomiske korrupsjon og økonomisk nedgang. Dette omtales som «ressursforbannelse» i litteraturen. Norge kan synes å være et unntak fra dette, med høy og stabil vekst og lav ledighet. I hvilken grad har ressursrikdommen, og forvaltningen av denne, bidratt til dette gunstige bildet? På hvilken måte har petroleumsressursene lagt grunnlaget for en høykompetent og internasjonal konkurransedyktig olje- og gassnæring i Norge, som igjen har hatt ringvirkninger til resten av økonomien? Hva er rollen til økonomisk politikk knyttet til utforming og forvaltning av naturressurser? Her er det behov for å utvikle både teori og empiri som bedre kan analysere drivere, ringvirkninger og utfordringer i en ressursrik økonomi. Dette er også viktige spørsmål som igjen kan bidra til å forstå hvordan omstillingen fra en petroleumsøkonomi kan bidra til en effektiv ressursallokering.

Statens pensjonsfond utland (SPU) har vokst kraftig siden innføringen av handlingsregelen og spiller en betydelig større rolle for norsk økonomi. Nå som det forventes at inntekstveksten fra petroleumsvirksomheten vil falle blir håndteringen av SPU enda viktigere. Hvordan har politikere brukt handlingsrommet oljefondet har gitt oss? Hvordan bør handlingsregelen være utformet for å stabilisere konjunkturerne samtidig som den skal bidra til en langsiktig forvaltning som sikrer dekning av fremtidig inntektsbehov? Hvordan kan finanspolitikken innrettes for å ta høyde for risiko i verdsettelse i finansielle markeder? Hvordan endres risikobildet i forbindelse

med overgang fra en oljeformue til en finansformue? Det trengs en bedre forståelse av samvariasjonen mellom realøkonomiske størrelser på den ene siden og finansielle størrelser på den andre siden. Herunder ligger det økt kunnskap om hvordan Norge skal utøve eierskap gjennom SPU og hvorvidt det finnes bedre organisering av stor-skala eierskap.

Finansmarkedene spiller en sentral rolle i å tilrettelegge for en effektiv allokering av kapital. Hvordan kan en best legge til rette for effektiv allokering av ressurser gjennom finanssystemet, samtidig som en sørger for finansiell stabilitet? Det er behov for bedre kunnskap om hvordan finansielle markeder påvirker realøkonomien, herunder hvordan finansmarkeder tar innover seg blant annet klimarisiko. Interaksjonen mellom makroøkonomi og finansmarkeder er et viktig område for forskning på makroøkonomiske utfordringer internasjonalt, og i Norge.

Store teknologiske endringer vil forme samfunnet og kunne endre institusjonene våre. Et eksempel er overgangen til nyere digitale betalingsløsninger og en vesentlig reduksjon i bruken av kontanter. Hvor sårbar er økonomien for hackerangrep eller langvarige strømbrydd som kan sette banksektoren og elektronisk betalingsformidling ut av spill? Hvordan vil denne risikoen påvirke produksjon og logistikk-løsninger innen transportsektoren? Forsvarets avhengighet av sivil sektor for leveranser av varer og tjenester er økende, og illustrerer også at økonomiske forstyrrelser vil kunne påvirke et lands sikkerhetspolitikk. Videre vil automatisering og robotisering i finansmarkedene bidra til at handel i finanspapirer i økende grad blir automatisert og handler utføres på millisekunder. Det kan igjen påvirke sannsynligheten for - og omfanget av - en finanskriser. Her er det mange potensielt viktige makroøkonomiske temaer som det trengs mer forståelse av og forskning på, og som berører temaer i skjæringspunktet mellom samfunnsøkonomi og finans.

Klimarisiko blir en stadig viktigere faktor for å forstå hva slags økonomisk risiko samfunnet står overfor. Hvor sårbar er internasjonal og særlig norsk økonomi overfor endringene i klima og de nødvendige klimatiltakene? Hvordan bør økonomisk politikk innrettes for å dempe virkningen på norsk økonomi av klimarisiko?

For å bedre forstå og håndtere disse utfordringene behøves ny og anvendt teoretisk og empirisk makroøkonomisk forskning. De senere års kriser har fått flere til å stille spørsmål ved de tradisjonelle makromodellene. Mens tradisjonelle modeller fokuserer på aggregerte størrelser i makroøkonomiske perspektiver, bygger nyere økonomiske modeller på ideen om at aktørene er heterogene, og at en stor grad av ulikhet og inntektsrisiko kan ha betydning for konjunkturerne. Modellene tillater i større grad mikroøkonomiske mekanismer og analyserer de makroøkonomiske effektene av disse. Skjæringsflaten mellom mikroøkonomi og makroøkonomi blir derfor et viktig forskningsfelt fremover.

Videre vil programmet støtte opp under forskning med bruk av nye metoder og flere typer datakilder som kan gi en ny og bredere forståelse av finansmarkeder, konjunkturer og virkning av økonomisk politikk. Virkningen av økonomisk politikk vil også kunne variere med konjunkturerne. Eksempelvis vil finanspolitikken være mye mer effektiv under en krise når renten er nær null. For å bedre forstå samspillet mellom økonomisk konjunkturer og virkningen av økonomiske politikk ønsker dette programmet å bidra til at det kan utvikles modeller og

analyser som tar innover seg at økonomien kan være både hyppig og lenge ute av sin likevekt. Videre vil integreringen av finansielle størrelser i makromodeller åpne opp for mer virkelighetsnære analyser. Betydningen av usikkerhet for økonomiske aktører og utformingen av økonomisk politikk bør også i større grad bli inkludert i den makroøkonomiske forskningen.

II. Bærekraftig velferdsstat i en global økonomi

Innenfor dette temaet ønsker programmet særlig å belyse to hovedområder:

a. Velferdsstatens finansiering

Finansiering av velferdsstaten vil i fremtiden være utfordret på flere områder og det vil være sentralt å forstå omfavnet og konsekvensene av dette. Norge gjennomgår en endring i befolkningssammensetning, samtidig som det er et ønske om å opprettholde og øke standarden på offentlige tjenester. Videre vil en globalisert økonomi med stortilt skattetilpasning over landegrensene være med på å svekke skattegrunnlaget. Hovedspørsmålene rundt utformingen av og drivere bak en bærekraftig velferdsstat bør analyseres i denne delen av programmet

b. Økende ulikhet

Økende ulikhet kan svekke etterspørselssiden i økonomien, det kan påvirke politisk stabilitet og kan medføre ineffektiv ressursallokering. I Norge er ulikheten lav, men også her er det tegn til økt økonomisk ulikhet. Det er derfor viktig å forstå omfanget og konsekvenser av ulikhet for sosial og økonomisk mobilitet og politisk polarisering, samt hvordan dette vil påvirke produktivitet, ressursutnyttelse og aggregert etterspørsel.

Bredere diskusjon av temaet:

Den nordiske modellen kjennetegnes ved økonomisk stabilitet, en godt utbygd velferdsstat og begrenset økonomisk ulikhet. I årene som kommer vil den finansielle bærekraften til velferdsstaten bli utfordret av endringer i befolkningssammensetningen og ønsket om å opprettholde og øke standard og nivå på offentlige tjenester. Mekaniske framskrivninger av offentlige inntekter og utgifter peker derfor i retning av betydelige offentlige budsjettunderskudd. Samtidig skaper globale utviklingstrekk nasjonale utfordringer, både for offentlig økonomi, næringsliv, politikk og samfunnsstrukturer. Det er behov for mer kunnskap om hvordan disse utfordringene kan håndteres. Utformingen og finansieringen av velferdssystemet kan ha ulike realøkonomiske effekter på valget mellom sparing og konsum, på investeringsporteføljen, og videre på sysselsetting og verdiskaping. Er det mulig å øke skatteinntektene ytterligere uten samtidig å bremse økonomiens vekstevne? I hvilken grad kan dagens skattefinansierte oppgaver isteden finansieres gjennom brukerbetaling på en måte som ikke bidrar til økt ulikhet? I hvor stor grad er det rom for besparelser i offentlig pengebruk gjennom effektivisering? Hovedspørsmålene rundt utformingen av og driverne bak en bærekraftig velferdsstat gjelder omfang, finansiering, effektivisering og ulikhet.

Arbeidslinjen inngår som en viktig del av norske myndigheters strategi for å sikre velferdsstatens bærekraft. Samtidig kommer vi ikke utenom at en vesentlig økning i yrkesdeltakelsen vil innebære inkludering av arbeidstakere med lavere produktivitet og kanskje

også en utvidelse av pensjonsalderen. Dermed kan det være en målkonflikt mellom hensynene til høyest og lengst mulig yrkesdeltagelse og høyest mulig verdiskapning per sysselsatt. Et relatert spørsmål er hvordan kan man øke produktiviteten på en måte som ikke støter mindre produktive arbeidstakere ut av arbeidsmarkedet. Vi trenger mer kunnskap om hvordan denne type avveininger best kan håndteres, sett i sammenheng med den demografiske utviklingen, pensjonssystemet, og trygdesystemet. I denne sammenheng vil også politisk økonomi og adferdsforskning kunne kaste lys over hvordan for eksempel endret demografisk sammensetning, ulikhet og migrasjon påvirker preferansene for velferdsstatens utforming og omfang, og viljen til å betale for det gjennom skattesystemet. Rettsliggjøring, gjennom rettens økende innflytelse i samfunnsliv og politikk, innskrenker handlingsrommet for politiske prioriteringer, også i den økonomiske politikken. De samfunnsøkonomiske virkningene av denne utviklingen bør også belyses.

Også når det gjelder velferdsstatens finansiering vil overnasjonale forpliktelser, politikk og avtaler legge restriksjoner på nasjonal politikkutforming. En av de store utfordringene fremover blir å finansiere velferdsstaten i en globalisert økonomi med storstilt skattetilpasning over landegrensene som svekker skattegrunnlaget. Generelt ønsker samfunnet et bredt skattegrunnlag for å generere proveny til å finansiere offentlige utgifter med minst mulig effektivitetstap. Samtidig vil skatter og avgifter påvirke personers og selskapers adferd og gi incentiver til både skatteunndragelse og omgåelse. Det vil påvirke skattenes effektivitetstap så vel som totalt proveny. Mulighetsrommet for skattetilpasninger varierer mellom ulike typer selskaper og det kan skape ujevne konkurranseforhold og bidra til økt ulikhet. Det er også behov for å vite mer om hvordan skattekonkurranse mellom land, digitalisering, og den økende betydning av immaterielle verdier og tjenesteproduksjon øker sårbarheten ovenfor kapitalflukt og legger restriksjoner på hvor høye skattesatser som kan ilegges kapital og bedrifter. Betydningen av flernasjonalt samarbeid, informasjonsutveksling, og nye måter å kontrollere skatteytelse på er viktig i denne sammenheng. Digitalisering og globalisering innebærer at man må finne nye løsninger for skattlegging av grenseoverskridende økonomiske aktiviteter og kanskje også forskyve skattebyrden mot objekter som ikke kan flyttes over landegrensene. Et annet viktig spørsmål er skattlegging av bruk av naturressurser, og spesielt bruken av grunnrentebeskatning.

Det antas vanligvis at det er en konflikt mellom høy effektivitet og jevn fordeling. Men ujevn fordeling kan også oppstå som følge av ineffektivitet knyttet til manglende konkurranse eller begrensninger i mobiliteten. Det er en viktig problemstilling hvor mye skattesystemet kan og bør omfordele for å motvirke ulikhet. Økt ulikhet påvirker den politiske stabiliteten i et samfunn som igjen kan medføre ineffektiv ressursallokering. Det er viktig å forstå omfang, utvikling og konsekvensene av ulikhet for sosial og økonomisk mobilitet og politisk polarisering, samt hvordan dette vil påvirke produktivitet, ressursutnyttelse og aggregert etterspørsel. Økt kapitalmobilitet kan legge restriksjoner på muligheter for bruk av skattesystemet til omfordeling, eksempelvis ved omfordeling av gevinster knyttet til billigere import og utenlandsk arbeidskraft. Pensjonssystemets utforming vil også kunne påvirke og forsterke sosial ulikhet, dersom det er lettere å stå lenge i jobb for de som har mindre fysisk krevende jobber og samtidig høye lønninger. Økonomisk ulikhet er en makro-økonomisk utfordring

fundert i mikroøkonomiske mekanismer. Det er også betydelige måleproblemer både knyttet til nivået på ulikheten og utviklingen over tid og mellom land. Tilgang på mikrodata blir derfor essensielt også til forskning på økonomisk ulikhet.

III. Vekst, produktivitet og omstilling

Innenfor dette temaet ønsker programmet særlig å belyse to hovedområder:

a. Produktivitet

De siste 10-15 årene har de fleste land, inkludert Norge, hatt betydelig lavere produktivitetsvekst enn de foregående årene. Hvor mye en får ut av ressurser og arbeidskraft er grunnleggende for fremtidig velferdsliv og det er derfor sentralt å ha en god forståelse for hva som driver et lands produktivitetsvekst.

b. Omstilling

Omstillingsevne er viktig for et lands fremtidig produktivitet. Mange land står ovenfor store økonomiske endringer i årene som kommer. Det vil være store behov for endringer i næringsstrukturen som følge av omfattende robotisering og digitalisering, samt tilpasning på grunn av økt klimarisiko. Norge har en særlig utfordring i den ventede nedtrappingen av petroleumsvirksomheten. Dette er tema som er viktig å adressere i programmet.

Bredere diskusjon av temaet:

To store utfordringer i økonomien er lav produktivitetsvekst og et betydelig omstillingsbehov. Vellykket omstilling gir økt produktivitet og økt produktivitet er nøkkelen til økonomisk vekst. Overgangen til lavutslippssamfunnet og digitaliseringen av økonomien representerer derfor ikke bare store utfordringer, men også store muligheter.

For å kunne legge til rette for høyere produktivitet trenger vi å forstå årsakene til fallet i produktivitetsveksten. Her må vi trekke på internasjonal forskning samtidig som vi må ta hensyn til særnorske forhold. En viktig del av produktivitetsforskningen er rettet mot hvordan ressurser allokeres. Feilallokering av arbeidskraft og kapital som forklaring på produktivtetsforskjeller er i dag et stort tema i internasjonal forskning. Hva har drevet trendene internasjonalt og i Norge? Her kan forskningen gi viktig bidrag til å avdekke driverne av lavere produktivitetsvekst og økt spredning i produktiviteten.

En hovedutfordring i produktivitetsforskningen er å definere og måle produktivitet. Korrekte priser og verdier er avgjørende for beregningene, men ofte vanskelige å definere og måle. En annen utfordring er at endringer i målt produktivitet og spredningen i produktivitet kan reflektere målemetoder. En tredje problemstilling er at tradisjonell produktivitetsmåling ikke tar hensyn til sysselsettingen. Hvis høyere produktivitet primært oppnås ved at mindre produktive arbeidstakere støtes ut av arbeidslivet og over på trygd, vil målt produktivitet på makronivå være misvisende. Forskning på produktivitet må derfor ta hensyn til endringer i samlet sysselsetting. Nye metoder og nye datakilder for produkter, priser og arbeidskraftsstrømmer kan bidra til ny innsikt.

Offentlig sektor utgjør en betydelig del av norsk økonomi. Det er velkjent at produktivitetmåling er spesielt utfordrende i offentlig sektor fordi produktene ofte ikke omsettes i markeder. Videre er tjenesteproduksjon dominerende i sektoren, og det har vært en utbredt oppfatning at produksjon av tjenester er vanskeligere å automatisere enn vareproduksjon. Robotisering og kunstig intelligens kan endre dette bildet.

Økt produktivitet handler ikke bare om bedre teknologi. Organisering og incentiver spiller også en stor rolle. Måleproblemer kan tilsi at det er fornuftig å ha svake incentiver. Et klassisk eksempel er omsorgssektoren hvor det er mye vanskeligere å måle kvalitet enn kvantitet. Legger en for mye vekt på kvantitet i styring gjennom incentiver, kan kvalitetsnivået bli for lavt. Samtidig gir teknologiske endringer muligheter for å organisere virksomhetene på nye måter.

Den norske stat er en viktig eier av næringsvirksomhet. Dette krever vanskelige avveininger mellom politisk inngripen som kan forstyrre økonomisk rasjonell drift og fravær av aktiv eierstyring som kan gi ledelse og ansatte for mye albuerom. Forskning kan bidra til at eierskapet utøves på en bedre måte.

Aktiviteten på sokkelen har vært en viktig driver for næringsutviklingen i norsk økonomi. Etter hvert som petroleumsvirksomheten bygges ned, må økonomien omstilles. Hvordan kan vi best utnytte kompetansen og teknologien fra petroleumsnæringen slik at den kommer til nytte i andre næringer? Krever dette aktiv politikk eller skjer det mest effektivt uten offentlig inngripen? Det aktualiserer spørsmål som hvorvidt politikerne er i stand til å plukke vinnere i næringslivet og om denne type politikk genererer lobbyisme. Den samme problemstillingen går igjen i spørsmålet om hvordan innovasjons- og entreprenørskapspolitikken skal styres. Skal staten subsidiere nystartede selskaper, eller skal vi stole på at finansmarkedene fostrer de riktige selskapene?

Uansett valg vil det lett oppstå konflikter når store strukturendringer er i emning. Grupper som ser for seg at de vil tape, kan blokkere endringer hvis det ikke eksisterer gode kompensasjonsordninger. Usikkerhet kan i seg selv medføre at individer foretrekker å holde seg til det de har fremfor å satse på det ukjente. Dessuten har vi mennesker en tendens til å utsette vanskelige beslutninger og feilvurdere begivenheter som opptrer med lav frekvens. Med økende klimarisiko og et presserende behov for grønn omstilling, kan det lett gjøres gale beslutninger om investeringer og politikk. Innsikter fra politisk økonomi og atferdsøkonomi kan tenkes å berike vår forståelse av hvordan slike utfordringer best håndteres.

Økt globalisering har gjennom de siste tiårene bidratt til økt internasjonal handel og et tilhørende kontinuerlig omstillingspress for norsk næringsliv. Veksten har vært særlig sterk etter at Kina åpnet seg. Dette handelssjokket har hatt en lang rekke konsekvenser som ikke er ferdig utforsket. Samtidig kan nye sjokk komme som en konsekvens av Brexit og stormaktskonflikter. Digitaliseringen av økonomien gir også opphav til nye handelsmønstre. Eksempelvis er trenden med produksjonsutsetting i ferd med å snu, og man ser at produksjon som tidligere foregikk i lavkostland i en del tilfeller nå flyttes tilbake til Norge som følge av robotisering og teknologisk utvikling.

Digitalisering og globalisering reiser i tillegg en rekke nye regulatoriske utfordringer. Skattlegging av digitale tjenester er allerede nevnt. Konkurranseregulering av globale kjemper uten fysisk tilstedeværelse i Norge er en annen ny utfordring. Prisingsalgoritmer som lærer seg å samarbeide uten menneskelig kontakt mellom selskaper er et tredje eksempel.

Migrasjon er et annet felt som kan tenkes å få stor betydning for vekst og produktivitet fremover. Økt internasjonal mobilitet for høyt utdannede mennesker gir økt konkurranse om de beste hodene i verden, spesielt når teknologiutvikling ser ut til å spille en stadig viktigere rolle for produktivitetsvekst og konkurransekraft. Samtidig kan økt innvandring tenkes å redusere produktiviteten på grunn av potensielt dårlig samsvar mellom innvandrernes kvalifikasjoner og arbeidslivets krav til kompetanse. Svekket tillit og økt polarisering mellom innbyggerne er også en mulig negativ konsekvens av innvandring. På den andre siden kan økt innvandring gi gevinster i form av nye nettverk og samarbeid på tvers av økonomier, og den kan bidra til å bedre innovasjonsevnen i norsk økonomi igjennom økt mangfold. I tillegg kommer at arbeidsmigrasjon kan gi en mer fleksibel arbeidsstyrke. Det er behov for mer kunnskap om hvordan disse mulige effektene spiller seg ut i en liten og åpen økonomi som den norske.

4. Strukturelle prioriteringer

På bakgrunn av målsettinger og prioriterte forskningsområder, vil porteføljestyret legge disse strukturelle prioriteringene til grunn for programmets virksomhet:

4.1 Støtteformer

Programmet vil finansiere enkeltprosjekter, kategoriserte som Forskerprosjekter. I tillegg vil programstyret åpne muligheten for å støtte seminarer og konferanser på fagområdet. Programstyret vil også være åpen for nye støtteformer som kan bidra til å skape samarbeid mellom forskere og partnere fra relevante organisasjoner. Programmet vil også være relevant for kompetanse- og samarbeidsprosjekter, som skal bygge FoU kompetanse og kapasitet på viktige samfunns- og næringsområder.

4.2 Kommunikasjon og møteplasser

Programmet framhever betydningen av at forskningen i prosjektene resulterer i publikasjoner i internasjonalt anerkjente vitenskapelige tidsskrifter, og at formidling av resultater fra forskningen ivaretas på en god måte både overfor sentrale brukere og allmenheten. En hovedoppgave for programmet er å gi konkret og anvendelig kunnskap til myndighetene og andre brukere av makroøkonomisk forskning. Gjennom seminarvirksomheten i programmet søker Forskningsrådet å bidra til utviklingen av et nettverk mellom forskerne i programmet og andre norske og utenlandske forskningsmiljøer. I tillegg bør sentrale brukermiljøer være representert på samlingene.

Alle prosjekter i programmet skal ha en plan for formidling overfor forskere, brukere og allmenheten. Rapporter fra prosjekter i programmet skal gjøres tilgjengelige på programmets internettsider og publikasjonslister for prosjektene skal legges ut.

4.3 Brukermedvirkning

Sentrale interessenter i programmet er departementer, der Finansdepartementet står i en særstilling, statlige etater og direktorater, partene i arbeidslivet, sentralbanken og Finanstilsynet mfl. Videre vil resultatene kunne ha interesse for andre lands politiske og økonomiske myndigheter.

4.4 Internasjonalt samarbeid

Forskningsrådets strategi for internasjonalt samarbeid (2010-2020) framhever betydningen av å styrke norske forskningsmiljøers deltakelse i EU-forskningen. Samarbeid på andre internasjonale forskningsarenaer er også viktig. Programmet legger stor vekt på komparativ forskning og internasjonalt samarbeid i forskningsprosjektene. Flere virkemidler er aktuelle for å stimulere til internasjonalt forskningssamarbeid.

4.5 Kjønnssalanse og kjønnsperspektiver i forskningen

Programmet vil i tråd med Forskningsrådets policy for kjønnssalanse og kjønnsperspektiver i forskning legge til rette for at kjønnsperspektiver skal integreres i den forskningen programmet finansierer. Det er relevant å trekke inn kjønnsperspektiver i en rekke temaer som inngår i programmet, herunder holdning til miljøvern og risiko, sparings- og investeringsatferd, entreprenørskap, arbeidslivsdeltagelse, migrasjon, integrering og pensjon. Programmet vektlegger også at kvinner deltar som prosjektmedarbeidere, også i rekrutteringsstillinger (doktorgradsstipendiater og postdoktorer).

4.6 Etikk i forskningen

Prosjekter finansiert av Forskningsrådet skal holde høy forskningsetisk standard og følge grunnleggende prinsipper for forsker-, forskningsetikk og forskningsskikk. Forskningsinstitusjonene skal sikre at forskningen deres skjer i henhold til anerkjente forskningsetiske normer. I søknader skal søkeren i prosjektbeskrivelsen gjøre rede for eventuelle etiske problemstillinger knyttet til gjennomføring av prosjektet, og beskrive hvordan de vil bli håndtert. Denne redegjørelsen inngår i grunnlaget for søknadsbehandlingen.

5. Samarbeid med relaterte virkemidler

Forskningssatsingen om makroøkonomiske utfordringer vil være det programmet i Forskningsrådet som finansierer den generiske forskningen om samfunnsøkonomisk utvikling innenfor og på tvers av samfunnssektorer. Programmet favner temaer og problemstillinger

som har grenseflater mot flere andre programmer og aktiviteter i Forskningsrådet. Samarbeid med andre programmer eller aktiviteter kan være aktuelt når dette kan løfte forskningen eller enkelttema under dette programmet. Dette kan for eksempel være

- felles utlysninger
- felles formidlingsarrangementer
- felles temamøter
- felles mobilisering for deltakelse i Horisont 2020 (eller andre internasjonale arenaer)
- samarbeid i relevante felleseuropeiske programmer (Joint Programme Initiatives – JPIer) og samarbeid mellom europeiske forskningsprogrammer (European Research Area Networks - ERA-NETs)

De programmene og aktivitetene som er mest relevant i denne sammenhengen er:

Demokratisk og effektiv styring, planlegging og forvaltning (DEMOS) finansierer forskning som skal være med på å utvikle kunnskap om demokratisk og effektiv styring, planlegging og forvaltning som danner grunnlag for kunnskapsbasert politikk i offentlig sektor.

Internasjonale relasjoner, utenrikspolitikk og norske interesser (UTENRIKS) er Forskningsrådets satsing på forskning om endringsprosesser internasjonalt (med særlig vekt på Europa, Asia og nordområdene) og Norges forhold til dem.

Forskning og innovasjon i utdanningssektoren (FINNUT) er et stort program med fire prioriterte forskningsområder.

Forskning for forsknings- og innovasjonspolitikken (FORINNPOL) skal bidra til kunnskapsgrunnlaget for utforming og gjennomføring av forsknings- og innovasjonspolitikken.

Stort program for klima (KLIMAFORSK) skal gi ny kunnskap om klimasystemet, klimaets utvikling, og direkte og indirekte effekter av klimaendringer på natur og samfunn som grunnlag for samfunnsmessige tilpasningstiltak.

Samfunnssikkerhet og risiko (SAMRISK) har som formål å øke kunnskap om trusler, farer og sårbarhet, om hvordan forebygge uønskede hendelser og styrke krisehåndteringen.

Velferd, arbeidsliv og migrasjon (VAM) er et bredt anlagt forskningsprogram som dekker områdene velferd, levekår og ulikhet, omstillingsdyktig, inkluderende og helsefremmende arbeidsliv og aktivt medborgerskap, migrasjon og institusjonenes rolle.

Stort program for petroleumsforskning (PETROMAKS2) skal gjennom kunnskaps- og næringsutvikling bidra til økt verdiskapning for samfunnet og at norske petroleumsressurser utvikles og utnyttes optimalt innenfor miljømessig forsvarlige rammer.

Norge – Global partner (NORGLOBAL-2) finansierer forskning som gir mer kunnskap om fattigdomsreduksjon og bærekraftig utvikling, og som støtter prosessen med å nå FNs bærekraftsmål.

Gode og effektive helse-, omsorgs- og velferdstjenester (HELSEVEL) er et tjenesteforskningsprogram som har til hensikt å gi et mer helhetlig tjenestetilbud og integrerte pasient- og brukerforløp.

Skatteøkonomisk forskning (SKATT) skal styrke kunnskapen om en hensiktsmessig måte å utforme skattesystemet i Norge på. SKATT skal også medvirke til et sterkt faglig miljø for skatteøkonomisk forskning og utdanning i Norge.

6. Forventede resultater, virkninger og samfunnseffekter

Programmet har ambisjoner om å utvikle kunnskapsgrunnlag for å forklare og svare på sentrale makroøkonomiske utfordringer i vår tid, samt å utvikle relevant kunnskap om økonomisk politikk som kan bidra til å løse disse utfordringene.

Programmet om makroøkonomiske utfordringer er en handlingsrettet satsing med målsetning om å bidra med kunnskapsgrunnlag for politikkutforming og forvaltning. Den samfunnsmessige effekten av bruken av forskningen er imidlertid utfordrende å måle. Dette skyldes at virkninger og effekter av programmet kan være indirekte, og fordi programmet er et av flere initiativ innenfor samfunnsøkonomisk forskning. Det vil i mange tilfeller være vanskelig å skille effekten av den programfinansierte forskningen fra effekten av forskning som er finansiert av andre.

Programmet vil forholde seg aktivt til Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2019-2028, der verdiskaping, omstilling og bærekraftig samfunnsutvikling står sentralt. På disse områdene vil programmet kunne bidra med relevant kunnskap.

Porteføljestyret og administrasjonen har ansvar for å vurdere behovet for evaluering og utvikling av programmet, og at vedtatte planer for analyser og evalueringer følges opp. En overvåking av programmets utvikling vil først og fremst skje gjennom porteføljeanalyser og oppsummeringsrapporter av prosjektene som finansieres av programmet. Porteføljeanalysene vil gi en kunnskapsoversikt og et grunnlag for bl.a. revisjon av handlingsplaner for programmet. En eventuell evaluering av det faglige innholdet i programmet, programmets måloppnåelse, resultater, effekter og om måten programmet er organisert på er hensiktsmessig for å oppnå programmets mål, forankres i Styret.

6.1 Resultater

Programmet skal gjennom sine aktiviteter og prioriteringer bidra til flere typer resultater.

6.1.1 Vitenskapelige resultater og publikasjoner

Prosjekter med støtte fra programmet forventes å frembringe resultater av høy vitenskapelig kvalitet og samfunnsrelevans, og stimulere til økt interesse for og rekruttering til forskning som er relevant for programmets tematiske områder.

Indikatorer for å måle kunnskapsproduksjonen gjennom programmets tildeling av forskningsmidler er:

- antall publikasjoner og publikasjoner i relevante tidsskrifter med høy kvalitet
- kvalitet på publikasjoner målt gjennom siteringsfrekvens
- relevans på publikasjoner målt gjennom porteføljeanalyser av programmets prioriterte områder

6.1.2 Doktorgrader

Det er et mål å bygge kompetente forskningsmiljøer innen programmets tematiske innretning, og en indikator for å måle utvikling er antall doktorgrader og postdoktorstipender som tildeles og gjennomføres i prosjektene finansiert av programmet.

6.1.3 Forskningssamarbeid på tvers av fagretninger og forskningsmiljøer

Programmet har mål om å tilrettelegge for samarbeid på tvers av fagretninger og forskningsmiljøer der det er naturlig. Indikatorer for å måle grad av samarbeid vil være antall samarbeidspartnere, medforfattere, fellesarbeider mv. i prosjektene og antall nye forskernettverk og samarbeidskonstellasjoner med deltakere fra flere fagområder, fagdisipliner og forskningssektorer.

6.1.4 Økt internasjonalisering

Programmet har mål om å stimulere til økt internasjonalisering av norsk forskning og økt deltakelse i internasjonale prosjekter.

Indikatorer for å måle grad av internasjonalt forskningssamarbeid og internasjonal kunnskapsdeling gjennom programmets levetid er:

- antall internasjonale samarbeidspartnere i forskningsprosjektene som finansieres av programmet
- antall sampubliseringer med internasjonale partnere i forskningsprosjektene som finansieres av programmet
- antall prosjektledere fra programmets prosjektportefølje som søker internasjonal forskningsfinansiering til sine prosjekter

6.2 Virkninger

Resultater som følge av programmets aktiviteter forventes å forbedret grunnlaget for en helhetlig og kunnskapsbasert økonomisk politikk og gi konkrete innspill som blir implementert av offentlige myndigheter.

Videre forventes det at programmet bidrar til mer brukermedvirkning i forskningen og mer samarbeid mellom forskere og brukere.

Det forventes også at programmet bidrar til økt deltakelse i prosjekter med finansiering fra internasjonal forskningsfinansiering, blant annet gjennom mer midler (økt retur) fra EUs rammeprogram.

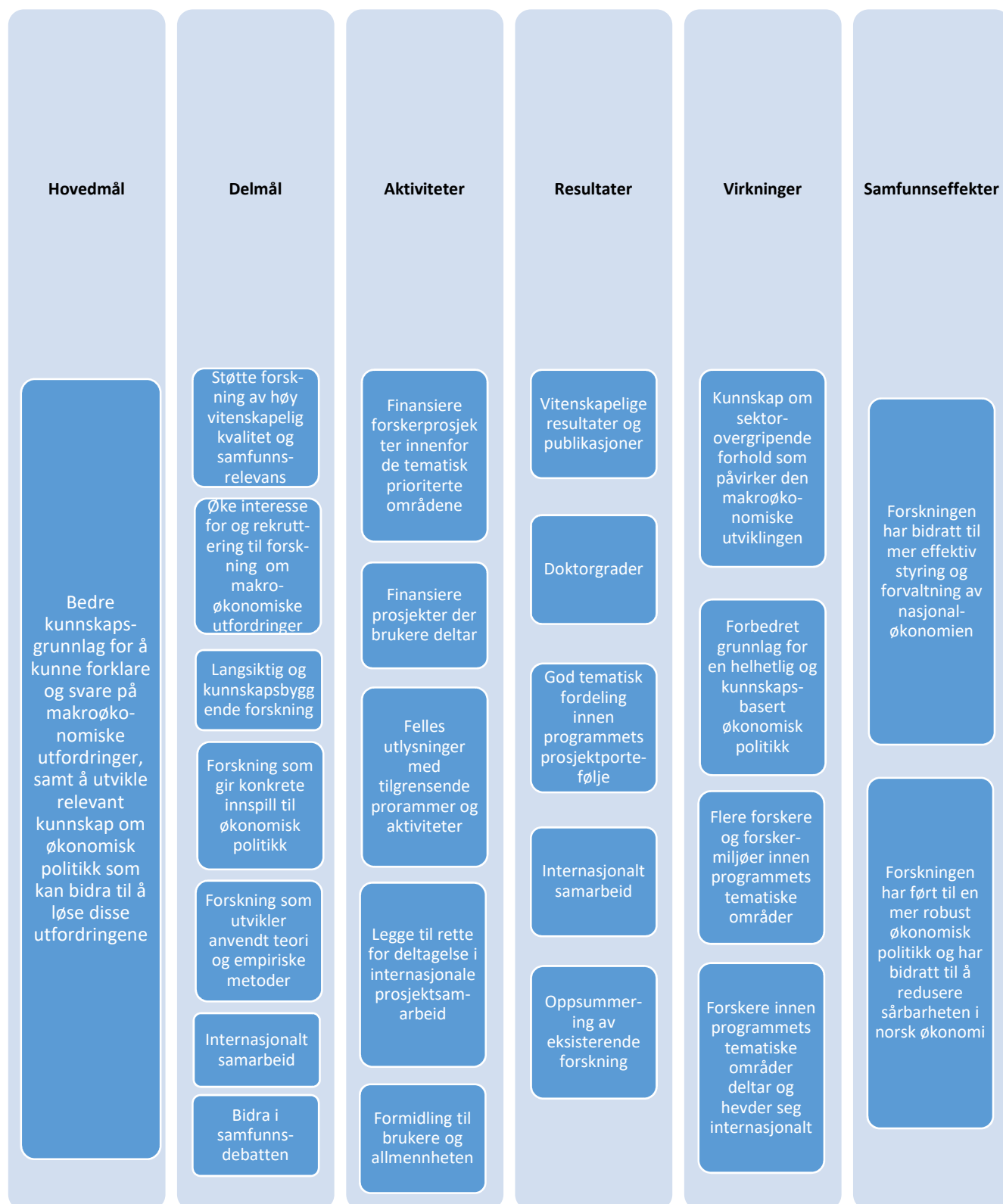
Noen indikatorer for å måle virkningene av programmets finansiering av prosjekter og miljøer gjennom programmets levetid er:

- antall forskere involvert i programmet som deltar i regjeringsoppnevnte utvalg og andre rådgivende grupper og organer for offentlig sektor
- antall brukerrettede rapporter og policy-briefs som skrives, og brukerrettede formidlingstiltak som arrangeres, av prosjektene
- antall prosjekter som har brukervedvirkning
- antall prosjekter med samarbeid på tvers av institusjoner
- antall prosjektledere i programmet som senere får finansiering gjennom utlysninger i internasjonale finansieringsordninger

6.3 Samfunnseffekter

Den samlede effekten av aktiviteten i programmet forventes å være et bidrag til mer effektiv styring og forvaltning av nasjonaløkonomien. Porteføljestyret vil ta stilling til om det vil være aktuelt å undersøke dette nærmere gjennom casebeskrivelser og lignende, som del av en eventuell evaluering av programinnsatsen.

Skjematisk fremstilling av programlogikkmodell for programmet:



7. Anbefalt årlig budsjettramme for satsingen

Programmet for forskning om makroøkonomiske utfordringer bør i hovedsak finansieres over Finansdepartementets og Kunnskapsdepartementets budsjetter. I oppstartfasen bør programmet ha en årlig budsjettramme på minst 20 mill. kroner. For å sikre at bredden av programmets tematiske og strukturelle prioriteringer realiseres, bør den årlige budsjetrammen etter en tre-fireårsperiode trappes opp til 60 mill. kroner. Det vil også kunne være relevant for andre departementer å medvirke til å finansiere programmet ut i fra de ulike departementenes sektoransvar for forskning, blant annet Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet.