

A low-angle photograph of a construction site. A tall, white lattice crane stands prominently in the foreground, extending towards the top of the frame. In the background, a multi-story building is under construction, with its steel framework and concrete slabs visible. The sky is a mix of orange and blue, suggesting a sunset or sunrise. The overall scene conveys a sense of industrial activity and infrastructure development.

Konjunktorenes virkning på byggevarehandelen og vurdering av offentlige tiltak

Rapport 6-2021

Rapport nr. 6-2021 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-108-0

Oppdragsgiver: Virke

Forsidefoto: James Sullivan/Unsplash

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdigstilling: 13. april 2021

Forfattere: Andreas Benedictow,
Fernanda Winger Eggen,
Marte Marie Frisell, Bjørn
Gran og Amund Hanson Kordt

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) har laget denne rapporten på oppdrag for Virke. Formålet er å analysere konsekvensene for byggevarehandelen av en lavkonjunktur i landet generelt, og i byggenæringen spesielt. I tillegg er det gjort en kartlegging og vurdering av offentlige tiltak som kan innføres for å begrense de negative følgene av en slik utvikling. Vi takker oppdragsgiver for et spennende oppdrag.

Oslo, 13. april 2021

Andreas Benedictow
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Korona-pandemien har ført norsk økonomi inn i en kraftig lavkonjunktur. I 2020 falt BNP Fastlands-Norge med 2,5 prosent og arbeidsledigheten økte markert. Det er imidlertid store forskjeller på hvordan ulike grupper har blitt påvirket. En del tjenesteytende næringer har periodevis måttet stenge helt ned, slik som kultur- og reiselivstjenester, mens andre har opplevd økt etterspørsel. Byggevarehandelen er et eksempel på det siste.

Rapporten er delt i tre hoveddeler. Første kapittel redegjør for sentrale kjennetegn ved byggevarehandelen og dens rolle i norsk økonomi, hvordan konjunktorene virker på byggevarehandelen og med en særlig drøftelse av noen spesielle effekter som har gjort seg gjeldende etter korona-utbruddet. I andre kapittel ser vi på ulike scenarier for norsk økonomi og byggevarehandelen. Og til sist, i kapittel tre, drøfter vi ulike offentlige tiltak som kan være aktuelle virkemidler ved en eventuell lavkonjunktur i byggevarehandelen.

Byggevarerhandelen

Byggevarerhandelen står i hovedsak for å tilgjengeliggjøre byggevarer fra produsentene til de forskjellige gruppene som etterspør byggevarer, og tilbyr spesialkompetanse på byggevarer.

Overordnet kan byggenæringens verdikjede deles i fem ledd: 1) produsenter av byggevarer, som i betydelig grad befinner seg i andre land, 2) forhandlere, herunder både grossister og agenturer som importerer og forhandler varer til virksomheter og butikker, 3) de som utfører håndverkerarbeidet, som kan være både virksomheter og husholdninger, 4) husholdninger som etterspørre av byggetjenester og byggevarer og 5) private og offentlige foretak som etterspør byggetjenester og byggevarer. De ulike leddene påvirkes ulikt av forskjellige drivere, internt i næringen og fra den makroøkonomiske utviklingen. Rapporten starter med en nærmere beskrivelse av verdikjeden.

Et viktig trekk ved den norske byggevarehandelen, er den økte markedskonsentrasjonen i næringen. Dette har vært særlig tydelig de seneste årene. Dette kan forsterkes av konjunkturelle svingninger, fordi store aktører har større marginer å gå på i nedgangstider, og dermed i mindre grad rammes av disse.

Fra byggevarehandelen ventes det at det i framtiden blir færre, men større, vareutsalg ettersom varehusene i større grad vil lokaliseres «der folk bor». Det kan medføre redusert tilgjengelighet, selv om lengere åpningstider på store utsalgssteder kan kompensere for dette, men at tilbudet av ulike varer og tjenester samtidig blir bredere.

Når omsetningen i økende grad tilfaller noen få aktører, kan det dessuten øke sannsynligheten for at aktørene i markedet utnytter sin markedsrett for å heve prisene og øke sine marginer.

Til tross for en sterk utvikling i netthandel i samfunnet ellers, er nettsalg lite utbredt i byggevarehandelen. Muligheter for å se produktene, fraktkostnader og tilgang til ansattes kompetanse pekes på som viktige årsaker. Representanter fra næringen som vi har snakket med, venter ikke at netthandel vil vokse særlig i omfang med det første.

Under korona-pandemien er erfaringene fra byggevarehandelen at klikk-og-hent holder omsetningen godt oppe selv i perioder hvor smitteverntiltakene er på sitt strengeste og fysisk butikkhandel er stengt, mens fysisk butikkhandel tar seg opp igjen med en gang tiltakene tillater det.

Scenarier

Vi har laget tre ulike scenarier for norsk økonomi og byggevarehandelen. Til å utforme scenariene har vi benyttet en makroøkonometrisk modell for norsk økonomi, NAM (Norwegian Aggregate Model)¹. I tillegg har vi estimert nye relasjoner for omsetning og sysselsetting i byggevarehandelen, som vi kobler med NAM. Slik kan vi anslå virkningene på byggevarehandelen i sammenheng med økonomien for øvrig.

Scenariene følger av ulike forutsetningene for utviklingen i norsk økonomi og varigheten av koronaeffekten, samt historiske sammenhenger i økonomien slik de er estimert og beskrevet i modellene. Vi har estimert hvor mye av oppsvinget i omsetningen i byggevarehandelen som kan tilskrives korona. Dette omtaler vi for enkelhets skyld som koronaeffekten.

Utgangspunktet er det vi kaller Mellomalternativet. Det er i tråd med SSBs siste prognoser for norsk økonomi, tilrettelagt i NAM. I tillegg kommer de estimerte likningene for byggevarehandelen, der vi forutsetter at koronaeffekten er ute til 2022, det vil si at forholdet mellom samlet etterspørsel og byggevarehandelen er normalisert neste år. I dette scenariet kommer det en rekyl i husholdningenes konsum i år og neste år, og internasjonal etterspørsel tar seg opp. Her faller omsetningen i byggevarehandelen noe i 2021, men fra et rekordhøyt nivå, ytterligere noe i 2023, før det kommer en ny forsiktig oppgang. Sysselsettingen flater ut fra nest år etter en klar nedgang i år.

I Høyalternativet går norsk økonomi som i Mellomalternativet, men vi forutsetter at koronaeffekten i byggevarehandelen ikke forsvinner, og at det skjer varige endringer i folks preferanser som gjør at andelen av husholdningenes konsum som rettes mot byggevarehandelen blir høyere enn før korona-pandemien. Det kan blant annet knyttes opp mot varig økt bruk av hjemmekontor, og mindre utenlandsreiser som både gir mer tid på hytta og mer midler tilgjengelig til oppussing. I dette tilfellet øker omsetningen ytterligere noe i år, før den faller i de påfølgende årene. Koronaeffekten har varig effekt på nivået, og den holder seg høyere gjennom analyseperioden som går tom 2024. Sysselsettingen øker noe fra 2022.

I Lavalternativet forutsetter vi at det ikke kommer en rekyl (kraftig oppsving/gjeninnhenting) i husholdningenes konsum og internasjonal etterspørsel, og at koronaeffekten i byggevarehandelen er borte i 2022, som i Mellomalternativet. I dette tilfellet faller omsetningen klart gjennom hele analyseperioden. Sysselsettingen fortsetter også å falle.

Selv om boliginvesteringene utvikler seg klart svakere i lavalternativet enn i de to andre scenariene, holder de seg ifølge modellen likevel på et relativt høyt nivå. Virkningen på byggevarehandelen av en nedgang i

¹ <http://normetrics.no/nam/>

boliginvesteringene er i modellen anslått å være dobbelt så stor som effekten av en tilsvarende nedgang i husholdningenes konsum. Det betyr at om boliginvesteringene hadde falt like mye som husholdningenes konsum, ville byggevarehandelen blitt rammet tilsvarende sterkere.

I en egen skiftberegning beregner vi hvor mye offentlige investeringer må øke i lavalternativet for at sysselsettingen i byggevarehandelen skal holde seg på nivå med mellomalternativet. Dersom offentlige investeringer skal gjøre denne jobben alene, må de øke med til sammen rundt 15 prosent over en fireårsperiode sammenliknet med Mellomalternativet.

Offentlige tiltak

Til sist lanserer vi offentlige tiltak som kan motvirke en lavkonjunktur i byggevarehandelen. Vi drøfter de samfunnsøkonomiske virkningene og rangerer tiltakene i henhold til pluss minus-metoden.

Det er flere typer offentlige virkemidler som kan påvirke etterspørselen etter byggevarer, enten direkte eller indirekte. På bakgrunn av litteratur og intervjuer har vi identifisert tre slike, som er relevante for å stimulere etterspørselen etter byggevarer i en lavkonjunktur:

- Offentlige investeringer i byggenæringen
- Utvidet Enova-tilskudd
- ROT-fradrag

Tiltakene kan overordnet plasseres innenfor tre hovedgrupper, med mål om å henholdsvis stabilisere konjunktursituasjonen, bidra til at næringen blir mer miljø- og klimavennlig og redusere omfanget av svart arbeid.

I en lavkonjunktur vil myndighetene ofte øke sine investeringer i bygg og anlegg. Dermed vil etterspørselen etter byggevarer også øke.

Etterspørselen etter byggevarer kan også påvirkes positivt gjennom tilskuddsordninger eller skatteincentivordninger.

Tilskuddsordninger som støtter kjøp eller bygging av klima- og miljøvennlige løsninger, som Enova, vil kunne øke etterspørselen etter byggevarer både gjennom kjøp fra husholdninger og fra byggenæringen. En styrking av Enova-tilskuddet vil også kunne bidra til grønn omstilling i byggevarehandelen.

For å redusere omfanget av svart arbeid i byggenæringen, har flere tatt til orde for en skatteincentivordning som vil øke etterspørselen etter tjenester som utføres hvitt, et såkalt ROT-fradrag (Rehabilitering, Ombygging og Tilbygg) som gir skattefradrag for arbeid utført av håndverkere. Skatteincentivordningen kan også ha en positiv virkning på etterspørselen etter byggevarer dersom den øker samlet etterspørsel etter håndverkertjenester.

ROT-fradrag kan også utformes slik at den bidrar til den grønne omstillingen i næringen, dersom den målrettes mot klima- og miljøvennlig ROT-arbeid.

En fullverdig samfunnsøkonomisk analyse er svært ressurskrevende. I dette prosjektet har vi derfor avgrenset den samfunnsøkonomiske vurderingen til en kvalitativ vurdering av utvalgte tiltaks virkninger med pluss-minusmetoden. Pluss-minusmetoden er utviklet for å kunne vurdere virkninger som ikke er verdsatt i kroner.

Vi identifiserer og drøfter de viktigste virkningene hvert av tiltakene har, og vurderer deres konsekvens for 1) etterspørsel etter byggevarer, 2) sysselsetting, 3) klimaavtrykk, 4) miljøavtrykk og 5) svart arbeid.

Deretter rangeres tiltakene etter virkningene de har i disse kategoriene individuelt og samlet. Offentlige investeringer i byggenæringen rangeres høyest når en kun tar hensyn til konjunkturstyring, med størst effekt på etterspørsel etter byggevarer og på sysselsetting. Offentlige investeringer er også lettere å dimensjonere opp og ned i tråd med konjunktorene enn de andre tiltakene.

I lys av samfunnsøkonomisk lønnsomhet rangeres Enova-tilskudd som det beste tiltaket. Det skyldes en stor positiv konsekvens for klima- og miljøavtrykk, som de andre tiltakene har en negativ konsekvens for. ROT-fradrag vurderes høyest med hensyn til virkningen på svart arbeid, men samlet sett rangerer vi dette tiltaket lavest i den samfunnsøkonomiske vurderingen.

Innhold

Forord	III
Sammendrag	IV
1 Konjunktorenes virkning på byggevarehandelen	9
1.1 Byggevarehandelens verdikjede	9
1.2 Konjunktorenes virkning på tilbudet av byggevarer	10
1.2.1 Byggevareprodusentene	10
1.2.2 Byggevarehandelen	12
1.3 Konjunktorenes virkning på etterspørselen etter byggevarer	14
1.3.1 Bygg og anlegg, verdikjedens største ledd	14
1.3.2 Direkte kjøp fra husholdningene	15
1.3.3 Husholdningens kjøp av ny bolig - boliginvesteringene	16
1.3.4 Offentlige og private investeringer i bygg	22
2 Framtidsscenarier for konjunkturutviklingen og virkningene for byggevarehandelen	24
2.1 Modellering av sentrale sammenhenger i norsk økonomi og i byggevarehandelen	24
2.1.1 De underliggende driverne for etterspørselen etter byggevarer	24
2.1.2 Modeller for byggevarehandelen	24
2.2 Om scenarier og antagelser som legges til grunn	27
2.2.1 Overordnet om bruk av scenarier	27
2.2.2 Antagelser om norsk økonomi fram i tid	28
2.2.3 Antagelser om byggevarehandelen fram i tid	29
2.2.4 Sammensetning av antagelser til scenarier	30
2.3 Tre scenarier for norsk økonomi og byggevarehandelen fram i tid	30
2.3.1 Høyalternativet: Koronaeffekten på byggevarehandelen vedvarer	30
2.3.2 Mellomalternativet: Byggevarehandelen går tilbake til normalen	32
2.3.3 Lavalternativet: Rekylen kommer ikke	33
3 Hvordan virker ulike tiltak på byggevarehandelen	37
3.1 Pluss-minusmetoden benyttes til å gi en samfunnsøkonomisk vurdering av tiltak	37
3.2 I en lavkonjunktur er særlig offentlige investeringer i bygg et viktig motkonjunkturtiltak	39
3.3 Tiltak rettet mot klima- og miljøhensyn kan påvirke etterspørselen etter byggevarer	40
3.4 Et skattefradrag kan bidra til økt etterspørsel, og redusert svart arbeid	42
3.5 Oppsummering av samfunnsøkonomiske virkninger	45
4 Referanser	48
I. Vedlegg: Definisjon av byggevarehandelen	49
II. Vedlegg: Intervjuobjekter	50

1 Konjunktorenes virkning på byggevarehandelen

I dette kapitlet vil vi redegjøre for sentrale kjennetegn ved byggevarehandelen og hvordan byggevarehandelen påvirkes av konjunkturutviklingen i norsk økonomi. Kapitlet tjener som viktig bakgrunnsinformasjon for analysene i de etterfølgende kapitlene.

Konjunktorenes virkning på byggevarehandelen kan konkretiseres gjennom en redegjørelse av forholdene som påvirker etterspørselen etter byggevarer.

Byggevarehandelen påvirkes imidlertid ikke bare av etterspørselsforhold, men også av endringer markedene for byggevarer og endringer i byggevarehandelen selv. I dette kapitlet vil vi derfor også redegjøre for noen sentrale forhold knyttet til tilbudet av byggevarer.

I denne rapporten har vi definert byggevarehandelen ved hjelp av standard for næringsgruppering (SN2007). I vedlegg I har vi kort redegjort for definisjonen av byggevarehandelen som er anlagt i dette prosjektet.

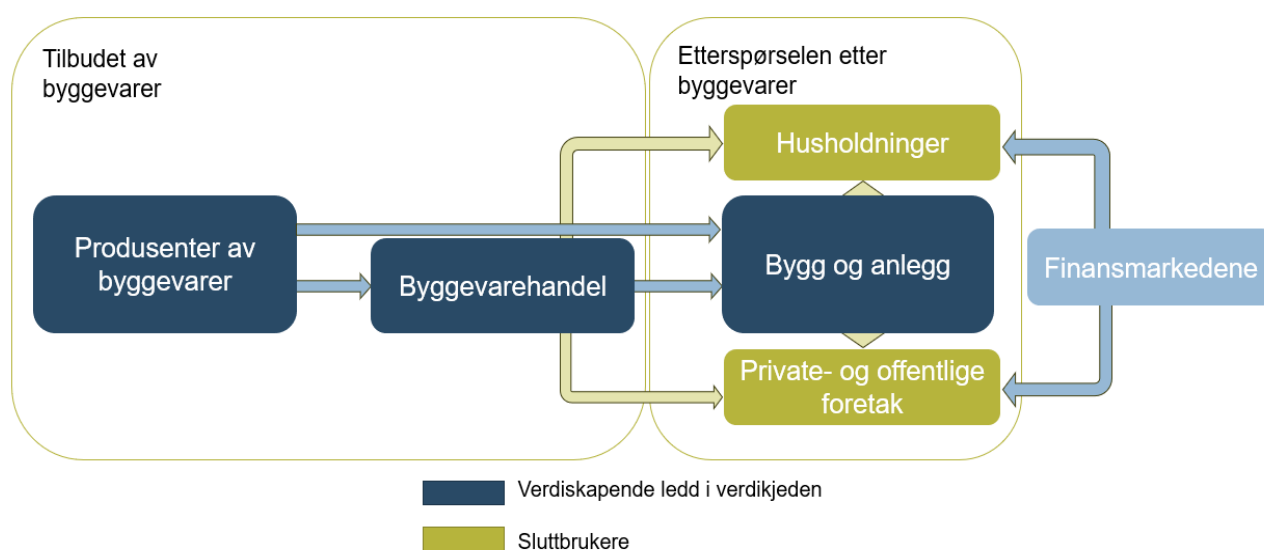
Kunnskapsgrunnlaget i dette prosjektet er offentlig tilgjengelig statistikk og intervjuer med sentrale aktører i byggevarehandelen. Partene som er intervjuet i dette prosjektet er gjengitt i vedlegg II.

1.1 Byggevarehandelens verdikjede

For å få en god forståelse av situasjonen byggevarehandelen befinner seg i nå, og hvordan den påvirkes av endringer i konjunktorene, er det nødvendig med kjennskap til byggevarehandelens verdikjede, og hvordan ulike ledd i verdikjeden påvirker hverandre.

Byggevarehandelen står i hovedsak for å tilgjengeliggjøre byggevarer fra produsentene til de forskjellige gruppene som etterspør byggevarer, og tilbyr spesialkompetanse på byggevarer. I figur 1.1 har vi framstilt en prinsippskisse av byggevarehandelens verdikjede, og i tillegg satt inn finansmarkedene som har en særlig viktig rolle knyttet til etterspørselen fra foretakene og husholdningene, som vi kommer tilbake til. Overordnet avhenger byggenæringen av fem ledd:

Figur 1.1 Prinsippskisse av byggevarehandelens verdikjede



Kilde: SØA

1. De som produserer byggevarer. Store deler av byggevarene som selges i Norge er produsert i andre land, men det er også en vesentlig andel som produseres innenlands. Dette gjelder særlig produksjon av trevarer, isolasjon og maling.
2. De som forhandler byggevarer, herunder både grossister og agenturer som importerer og forhandler varer til virksomheter, og butikker som typisk selger varer til private husholdninger og mindre virksomheter.
3. De som utfører håndverkerarbeidet, som kan være (mer eller mindre profesjonelle) virksomheter av ulik størrelse eller private husholdninger som utfører arbeid selv.
4. Husholdninger som etterspør byggetjenester og byggevarer.
5. Private og offentlige foretak som etterspør byggetjenester og byggevarer.

De ulike gruppene påvirkes ulikt av forskjellige drivere, internt i næringen og fra den makroøkonomiske utviklingen.

I det følgende vil vi kort redegjøre for overordnede trekk ved drivere for tilbudet av og etterspørselen etter byggevarer med utgangspunkt i leddene av verdikjeden byggevarehandelen er forbundet med. Vi vil her kort redegjøre for de viktigste driverne og hvordan disse tenkes å påvirke byggevarehandelen i nær framtid.

1.2 Konjunktorenes virkning på tilbudet av byggevarer

Tilbudet av byggevarer bestemmes av produsenter av byggevarer og hvordan byggevarehandelen innretter seg for å nå fram med byggevarene til ulike kundegrupper.

1.2.1 Byggevareprodusentene

Den norske byggevarehandelen kjøper byggevarer fra en rekke ulike produsenter og grossister av

byggevarer. Årsaken til dette mangfoldet er blant annet at byggevarer er en svært variert produktgruppe, og krever i varierende grad spesialiserte produsenter.

Byggevarer består blant annet av en rekke ulike redskaper som brukes for oppføring av bygg og anlegg, som bygg- og anleggsmaskiner og verktøy, i tillegg råvarer som pukk, trelast og sement. Mens redskapene i byggevarehandelen gjerne krever mer kompliserte produksjonsprosesser, utvinnes byggeråvarene i større grad direkte fra naturen.

Figur 1.2 Indeksert importveid kursindeks (1995=100)



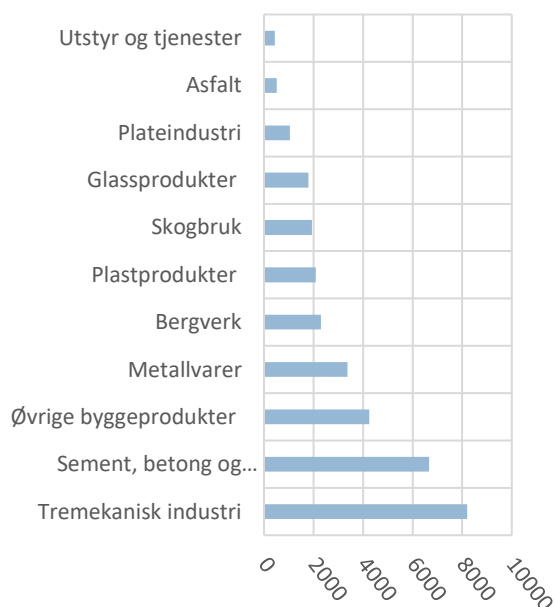
Note: Den importveide valutakursindeksen viser den indekserte prisen for kjøp av valuta fra Norges 44 største handelspartnere.

Byggevareprodusentene leverer produkter til byggevarehandelen. Det hender også at byggevarer leveres direkte til byggeplass fra byggevareprodusent, enten med eller uten en handelsaktør som mellomledd. Når en handelsaktør er mellomledd, er de formidler av salget og faktura går via byggevarehandelen, mens varen ikke er innom byggevarehandelen. Vi kjenner ikke omfanget av byggevarer som kjøpes av profesjonelle etterspørere, som entreprenører, direkte fra produsent, slik at byggevare-

handelen hoppes over helt som ledd i verdikjeden, men informasjon fra intervjuer tyder på at dette ikke er særlig utbredt i dag. Kjøp direkte fra byggevareprodusentene er også mindre utbredt blant husholdningene og private og offentlige foretak som ikke er en del av bygg og anlegg.

Intervjuene tyder på at over halvparten av byggevarene som typisk selges i byggevarehandelen i Norge, er produsert i Norge. Dette er gjerne de største varegruppene, som trelast og maling. Samtidig er foretak som produserer redskap, maskiner og verktøy mindre utbredt her i landet. Dette innebærer at leveranser av råvarene og varene med større volum i stor grad har kort transportvei, mens redskapene som brukes i bygg- og anleggsnæringen i større grad importeres.

Figur 1.3 Antall sysselsatte i ulike deler grupper av byggevareprodusenter. 2019



Kilde: (SØA, 2020)

I 2020 gjennomførte SØA en analyse av foretak som produserer bygg- og anleggsprodukter i SØA, (2020). Til tross for at byggevarehandelen i større grad kjøper inn byggevareprodukter kan anslagene

fra denne rapporten si noe om størrelsen av denne delen av byggevarehandelens verdikjede. Samlet anslo vi at byggevareprodusentene stod for om lag 33 tusen sysselsatte i Norge i 2019 og stod for 1,2 prosent av samlet verdiskaping i norsk økonomi samme år. Fordelingen av de sysselsatte på ulike underkategorier av byggevareprodusentene er gjengitt i 3. For en nærmere redegjørelse av byggevareprodusentene og metoden som er lagt til grunn henviser vi til rapporten.

Selv om redskaper importeres i større grad enn råvarer, importeres det også varer innenfor alle produktgrupper. På grunn av importen er den norske byggevarehandelen utsatt for valutarisiko. Den norske kronkursen følger i stor grad valutamarke- denes tro på den konjunkturelle utviklingen i norsk økonomi i tiden som kommer, sammen med blant annet oljepris og renter. På leverandørsiden påvirker derfor konjunkturutviklingen byggevarehandelen gjennom kronkursen målt mot Norges handelspartnere.

I byggevarehandelen benyttes det blant annet valutaopsjoner, beholdninger av utenlandsk valuta og valutasikrede kontrakter for å redusere valutarisiko. Svekkelsen av den norske kronen som startet rundt 2012 har imidlertid bidratt til en prisøkning på byggevarene som importeres. For byggevarehandelen innebærer dette trolig en nedgang i salget gjennom at økte enhetspriser reduserer etterspørselen.

Byggevarehandelen i Norge påvirkes også av tilbud og etterspørsel etter byggevarer, transport og reguleringer/krav internasjonalt. Aktørene i markedet peker på flere aktuelle eksempler på internasjonale forhold som byggevarehandelen i Norge påvirkes av nå.

Blant annet har det over lang tid utviklet seg et utbrudd med barkbiller flere steder i verden, men mest

omfattende er utbruddet i Nord-Amerika. Dette har medført mangel på trelast i Canada og USA, slik at disse landene, som er enorme etterspørere av trelast, har vendt seg til nye markeder, inkludert Europa.² Situasjonen har naturlig nok ført til økte priser for trelast. Intervjuene tyder på at byggevarehandelen i Norge foreløpig ikke opplever mangel på tre eller stor prisoppgang på trelast foreløpig, blant annet fordi de har avtaler som har sikret nødvendige volumer. Dog har flere aktører satt opp prisene den siste tiden.

Som følge av økt etterspørsel etter verneutstyr og kontorutstyr under korona-pandemien, har også etterspørselen etter containere for å frakte varer fra landene som typisk produserer slike varer, som Kina, skutt i været, slik at det nå er mangel på containere i forhold til etterspørsel. Dette medfører også at importvarer blir dyrere.

1.2.2 Byggevarehandelen

Byggevarehandelen står i all hovedsak for å tilgjengeliggjøre byggevarer fra produsentene til de forskjellige gruppene som etterspør byggevarer, men spesialkompetanse på byggevarer er også en viktig del av byggevarehandelens tilbud.

Byggevarehandelen tilgjengeliggjør byggevarerproduktene til sine kunder gjennom sitt distribusjonsnett og utsalgssteder. Det er særlig utsalgsstedene og distribusjonsnett som utgjør byggevarehandelens viktigste aktiva. Byggevarehandelen er moderat kapitalintensiv sammenlignet med andre næringer i norsk økonomi. Tall fra regnskapsdatabasen SAFE viser også at egenkapitalandelen i byggevarehandelen er høy sammenliknet med andre næringer, og egenkapitalandelen har vært økende over lengre tid.

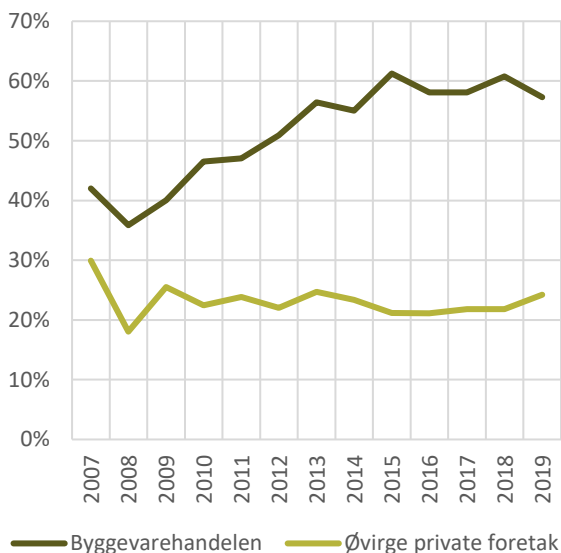
Den høye egenkapitalandelen er et særlig relevant poeng for byggevarehandelens forhold til lånemarkedene. Endringer i det konjunkturelle bildet medfører ofte en endring i pengepolitikken og styringsrenten. Styringsrentens direkte innvirkning på byggevarehandelen er imidlertid moderat som følge av det relativt lave gjeldsnivået i næringen. Dette betyr at det som de senere tiårene har vært myndighetenes foretrukne økonomiske virkemiddel for å dempe høykonjunkturer eller unngå lavkonjunkturer har relativt sett lite innvirkning på byggevarehandelen direkte. Virkningen av pengepolitikken gjennom at det bidrar til å øke konsum og investeringer er imidlertid en annen sak, og behandles under etterspørselen etter byggevarer.

Et annet viktig kjennetegn ved den norske byggevarehandelen, er den økte markedskonsentrasjonen i næringen de senere årene. Et egnet mål for å illustrere dette, er andelen av omsetningen som tilfaller de største selskapene i næringen. Figur 1.5 viser utviklingen i denne andelen for de 5, 10, 50 og 100 største selskapene i byggevarehandelen målt i omsetning.

Figur 1.5 viser at markedsandelen som går til de fem største selskapene i byggevarehandelen har økt med om lag 4 prosentpoeng i perioden 2007 til 2019. Andelen som har gått til de 10 største selska

² Se for eksempel beskrivelse av problematikken fra Landbruks- og matdepartementet [her](#) og fra canadiske myndigheter [her](#).

Figur 1.4 Gjennomsnittlig egenkapitalandel i byggevarehandelen og alle andre regnskapspliktige foretak i norsk økonomi



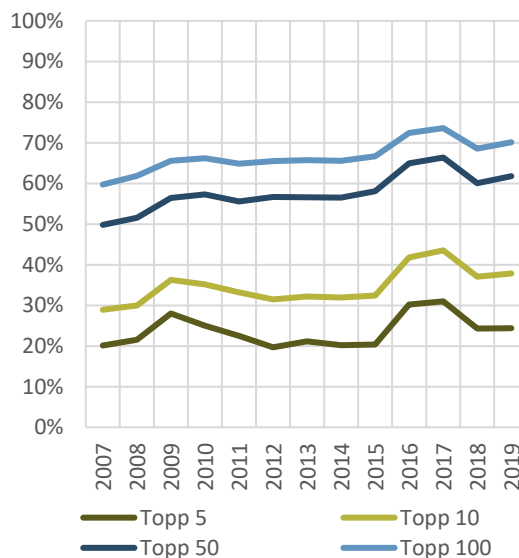
Kilde: Regnskapsdatabasen SAFE. I Vedlegg I er definisjonen av byggevarehandelen angitt.

pene har i samme periode økt med om lag 10 prosentpoeng. Mye av økningen kom imidlertid de første årene etter finanskrisen og i 2015 og 2016. De siste årene har det vært betydelige svingninger.

Andelen som tilfaller topp 50 og topp 100 har i all hovedsak fulgt utviklingen til topp 10. Det betyr at de ti største aktørene i markedet tar over mer og mer av den samlede omsetningen. Dette har vært særlig tydelig siden 2015.

Når omsetningen i økende grad tilfaller noen få aktører, øker det sannsynligheten for at aktørene i markedet utnytter sin markedsrett for å heve prisene og øke sine marginer. At vi går i retning av større aktører er et strukturelt trekk ved byggevarehandelen, som forsterkes av konjunkturelle svingninger gjennom at større aktører har større marginer å gå på i nedgangstider, og dermed i mindre grad rammes av disse.

Figur 1.5 Andel av samlet omsetning som går til Topp 5, -10, -50 og -100 selskaper i byggevarehandelen. 2007-2019.



Kilde: Regnskapsdatabasen SAFE. I Vedlegg I er definisjonen av byggevarehandelen angitt.

Til tross for en sterk utvikling i netthandel i samfunnet ellers, svarer flere av aktørene i byggevarehandelen at nettsalget i næringen er lite utbredt. Muligheter for å se produktene, fraktkostnader og tilgang til kompetansen blant ansatte pekes på som viktige årsaker til den svake utviklingen i netthandelen.

Under korona-pandemien er erfaringene fra byggevarehandelen at klikk-og-hent holder omsetningen godt oppe selv i perioder hvor smitteverntiltakene er på sitt strengeste og fysisk butikkhandel er stengt, mens fysisk butikkhandel tar seg opp igjen med en gang tiltakene tillater det. Så langt vi erfarer, venter byggevarehandelen selv at netthandel ikke vil vokse særlig i omfang med det første.

På den andre siden, venter byggevarehandelen også at det i framtiden blir færre fysiske varehus ettersom varehusene i større grad må lokaliseres «der folk bor», men at tilbudet av ulike varer og tjenester samtidig blir bredere.

1.3 Konjunktorenes virkning på etterspørselen etter byggevarer

Selv om konjunktorene påvirker byggevarehandelen og byggevarehandelens leverandører direkte skjer den viktigste virkningen av konjunktorene på byggevarehandelen gjennom hvordan konjunktorene påvirker etterspørselen etter byggevarer.

1.3.1 Bygg og anlegg, verdikjedens største ledd

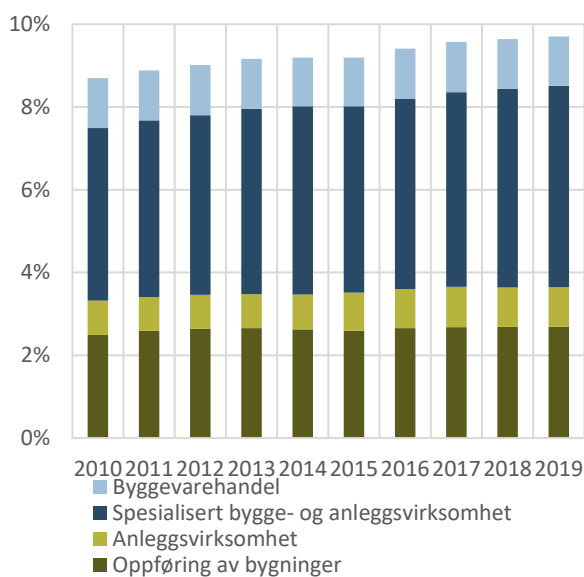
Byggevarehandelen er en del av bygg- og anleggsnæringen. Når det er høy aktivitet og etterspørsel etter boliger og boligtiltak, er det også høy aktivitet i byggevarehandelen. Bygg- og anlegg er den delen av næringen som står for oppføringen og tilpasning av boligmassen, industri- og kontorbygg sammen med infrastruktur som gjerne faller inn under betegnelsen anlegg.

Om lag 60 prosent av byggevarehandelens omsetning har de senere årene gått til byggenæringen, eller proffmarkedet. Disse profesjonelle aktørene er

derfor de viktigste kundene byggevarehandelen har direkte kontakt med. Samtidig forholder også disse profesjonelle aktørene seg i hovedsak til husholdningene som etterspør boliger eller private og offentlige foretak som etterspør bygningsmasse eller infrastruktur.

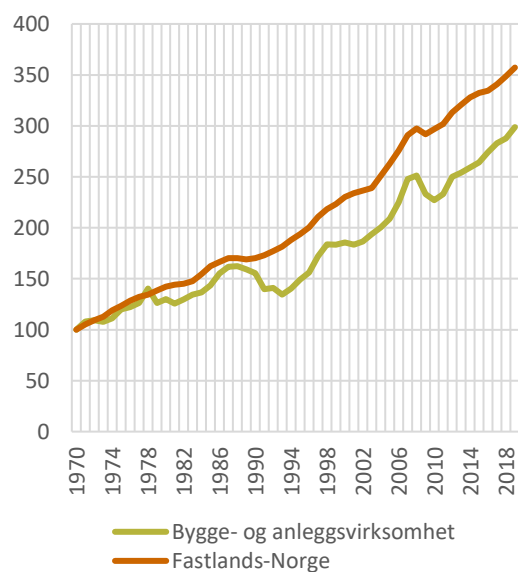
Som tidligere omtalt er det mer utfordrende å anslå antallet sysselsatte hos byggevareprodusentene. Dersom vi betrakter byggevarehandelen og bygg og anlegg, utgjør disse til sammen 8,8 prosent av den samlede sysselsettingen i norsk økonomi. Byggevarehandelen utgjør om lag 13 prosent av den samlede sysselsettingen i byggevarehandelen og bygg og anlegg, og 1,2 prosent av de sysselsatte i norsk økonomi. Næringen har derfor selv en viss betydning for konjunkturutviklingen som inntektskilde for et betydelig antall husholdninger som etterspør varer og tjenester fra byggenæringen og økonomien for øvrig.

Figur 1.6 Andel sysselsatte fordelt på næring.



Kilde: SSB

Figur 1.7 Utvikling i bruttoprodukt (verdiskaping), faste priser. 1970=100.



Kilde: SSB

Note: Nivå i 1970 for BA-virksomhet 66 574 millioner 2015-kroner, og for Fastlands-Norge 683 922 millioner 2015-kroner.

Byggenæringen påvirkes på samme måte som byggevarehandelen av etterspørsel fra husholdningene og etterspørselen til private og offentlige foretak.

Som en konsekvens av at bygg og anlegg sysselsetter en betydelig andel av den norske arbeidsstyrken vil også utviklingen i næringen selv påvirke den samlede disponible inntekten, og dermed også konjunkturutviklingen for hele økonomien. Dette danner grunnlag for en selvforsterkende effekt. Går det bra for norsk økonomi, bidrar byggenæringen merkbart til at det går bedre i norsk økonomi, og vice versa.

1.3.2 Direkte kjøp fra husholdningene

Om lag 40 prosent av omsetningen i byggevarehandelen stammer fra direkte kjøp fra husholdningene. Husholdningen spiller også en sentral rolle i etterspørselen etter nye boliger, og påvirker dermed også nivået av boliginvesteringer, dette omtales imidlertid nærmere under kapittel 1.3.3.

Frem til 2018 var det en fallende trend i husholdningenes andel av byggevarehandelens omsetning, og flere av aktørene i markedet tror denne trenden trolig vil vokse framover.

Til tross for den økonomiske krisen i 2020 var det en drastisk økning i husholdningenes etterspørsel etter byggevarer. Før vi ser nærmere på virkningen av koronapandemien på byggevarehandelen vil vi kort gjengi de grunnleggende driverne for husholdningenes etterspørsel etter byggevarer, og hvordan disse er knyttet til konjunkturutviklingen.

Husholdningenes avgjørelse om å pusse opp eller bygge på egen bolig er i hovedsak avhengig av realinntektsutvikling og preferanser knyttet til egen bolig.

Flere av byggevareaktørene har omtalt en trend de senere årene omtalt som «nesting». Med dette me-

nes at en økende andel av befolkningen legger mer vekt på hjemmet og pusser opp eller bygger på egen bolig. Denne trenden er trolig forsterket av koronapandemien, som har tvunget folk til å tilbringe mer tid i hjemmet. Trolig ser også mange for seg økt bruk av hjemmekontor også post korona. Flere av aktørene vi har snakket med venter at dette er en trend som vil gjelde i årene som kommer.

Husholdningenes inntekt er den andre viktige faktoren som påvirker husholdningenes etterspørsel etter byggevarer. Det er særlig gjennom denne kanalen at konjunkturutviklingen påvirker husholdningens direkte kjøp av byggevarer. Perioder med høy arbeidsledighet og lavere lønnsvekst virker inn på husholdningenes samlede konsum og prioriteringen av ulike goder. Å pusse opp egen bolig kan prioriteres ned når økonomien er trangere, og i slike situasjoner vil omsetningen i byggevarehandelen falle.

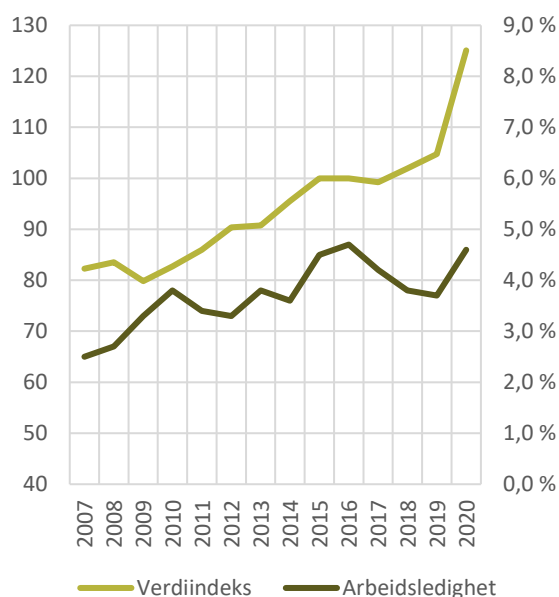
Sammenhengen mellom inntektsutvikling og byggevarehandelen er eksemplifisert i [Figur 1.8](#). Som vi ser av figuren, faller gjerne omsetningen i byggevarehandelen i årene før eller etter høy arbeidsledighet, som igjen kan forklares av fall i inntekt eller forventninger om fall i inntekten. Omsetningen stiger deretter igjen etter at arbeidsledigheten har falt.

Av [Figur 1.8](#) ser vi imidlertid at 2020 skiller særlig ut, ved at arbeidsledigheten har økt betydelig samtidig som omsetningen har økt klart.

Korona har brutt den etablerte sammenhengen mellom husholdningenes byggevarekonsum og konjunktorene

Koronapandemiens virkning på norsk økonomi skiller seg fra tidligere kriser. En stor andel av den norske befolkningen har kunnet fortsette i jobb som før. Rekordlave renter har gjort at mange har fått mer å rutte med.

Figur 1.8 Omsetning (verdiindeks) i næringen butikkhandel med jernvarer, fargevarer, trelast, glass og andre byggevarer, 2015=100 (venstre akse), og arbeidsledighet (AKU), 2007-2020 (høyre akse), prosent.



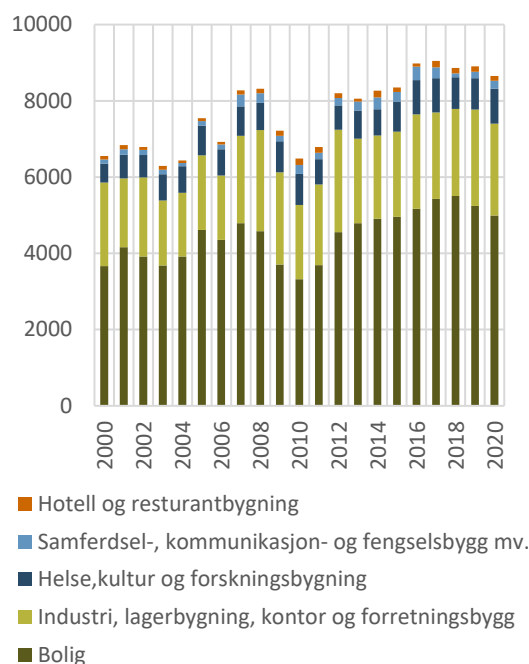
Kilde: SSB

Unntaket er særlig sysselsatte i næringer som kultur, reiseliv og deler av varehandelen, der mange har mistet jobben, i hvert fall midlertidig. Kort sagt har korona-pandemien for de aller fleste bidratt til at konsummulighetene er redusert samtidig som inntekten har blitt opprettholdt.

Dette har bidratt til en sterk økning i husholdningenes sparing. Men god økonomi kombinert med at mange har tilbragt mer tid i hjemmene sine har bidratt til en kraftig økning i husholdningenes konsum av byggevarer. Mange har benyttet anledningen til å pusse opp eller bygge på eget hjem. Økt omsetning av brukte boliger og fritidsboliger har også bidratt til økt oppussingsbehov.

Alle aktørene vi har intervjuet har opplevd en økning i direktekjøp fra husholdningene siden koronapandemien traff Norge. Flere av aktørene mener også

Figur 1.9 Fullført bruksareal i 1000 kvm etter bygningstype. 2001-2020.



Kilde: SSB

at korona har bidratt til en trend som kommer til å vedvare, gjennom at hjemmekontor blir mer utbredt og at den økte tidsbruken i hjemmet kommer til å forsterke effekten av såkalt «nesting».

1.3.3 Husholdningens kjøp av ny bolig - boliginvesteringene

Husholdningene påvirker altså ikke bare byggevarerehandelen gjennom sine direkte kjøp til oppussing og påbygg, men også gjennom sin etterspørsel av boliger.

Ettersom denne delen av etterspørselen rettes mot byggedelen av verdikjeden har vi behandlet dette aspektet i et eget kapittel. Som følge av at kjøp av bolig for de aller fleste forutsetter at man må kunne ta opp et boliglån knyttes også denne etterspørselen opp mot enkelte forhold i finansmarkedene og

samspeilet mellom boligmarkedet og finansmarkedene.

For utviklingen av etterspørselen etter byggevarehandelen, er utviklingstrekkene bygningsmassen i landet sentral. I 2020 var i underkant av 40 prosent av bygningsmassen boligbygg, 45 prosent er fritidsbygg, boliggarasjer og annet, 12 prosent er fiskeri- og landbruksbygg, tre prosent industri- og lagerbygninger, mens de resterende er kontor- og forretningsbygninger, hoteller og lignende.

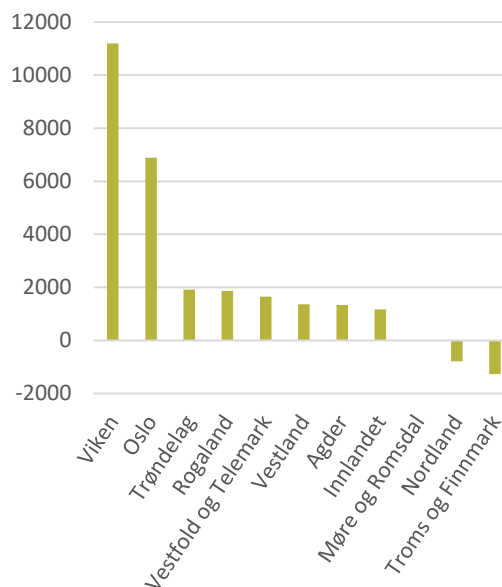
I Figur 1.9 har vi illustrert fullførte kvadratmeter fordelt på ulike bygningstyper. Med unntak av årene etter finanskrisen har andelen nye kvadratmeter bygget til boligformål i Norge ligget stabilt rundt 60 prosent siden 2001. Figuren synliggjør betydningen av husholdningenes etterspørsel etter byggenæringens tjenester for utviklingen i byggevarehandelen.

Sentralisering og inntektsvekst

Valget om å kjøpe ny bolig henger blant annet sammen med hvor man velger å bosette seg (som er nært knyttet til arbeidsmarkedet) og utviklingen i husholdningens inntekt.

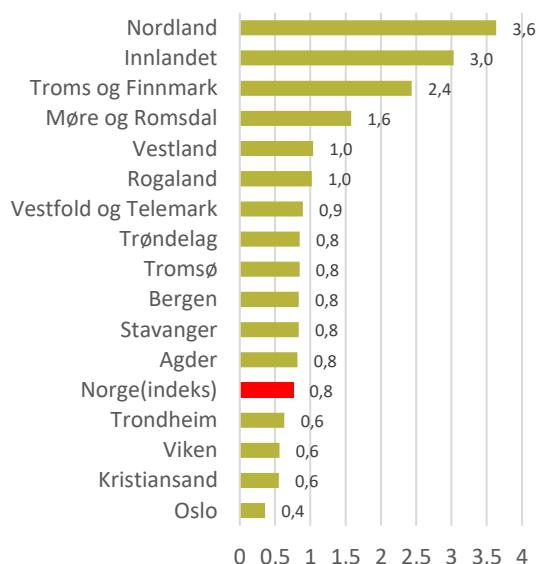
Over lengre tid har vi sett en klar tendens mot å flytte til sentrale strøk. Denne sentraliseringstrenden har bidratt til etterspørselspress i boligmarkedet i de flere av de store byene i Norge. Særlig Oslo, og omkringliggende kommuner skiller seg fra resten av landet ved at de har hatt en betydelig befolkningsvekst de senere årene. Geografiske begrensinger bidrar til å begrense tilbudet flere steder, som markagrense og kystlinje i Oslo og Tromsøya som er omgitt av hav.

Figur 1.10 Netto tilflytting fordelt på fylke 2019



Note: Netto tilflytting inneholder netto innenlandsk flytting og netto utenlandsk flytting til oppgitt fylke.
Kilde: SSB

Figur 1.11: Vekst i boligmassen delt på befolkningsvekst. Samlet vekst i perioden 2015 til 2019.



Kilde: SSB

Utbyggingen av nye boliger målt mot netto tilflytting framstilt, som framstilt i Figur 1.11 viser at det er betydelige forskjeller mellom de ulike fylkene i hvor godt tilbudssiden i fylket tilpasser seg endringer i befolkningsmassen.

Konjunktorene virker inn på flyttemønstrene gjennom at folk flytter dit de finner jobb. Et tydelig eksempel på dette er Stavanger, som opplevde en sterk nedgang i etterspørselen etter boliger og boligprisfall etter oljeprisfallet i 2014. Dette virket også inn på nyboligsalget som fikk et markert fall.

Tall fra SSB viser at siden tusenårsskiftet har husholdningenes disponible realinntekt økt med nær 75 prosent. Dette har sammen med fallende realrente bidratt til at husholdningens muligheter for å betjene lån har økt markert. Dette er en viktig årsak til høy boligprisvekst over lang tid, og da særlig i Oslo.

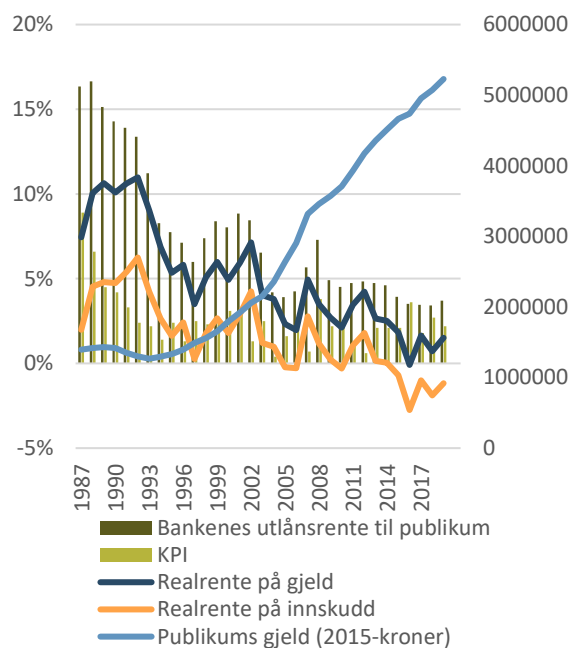
Lave renter og økte lånemuligheter

Det norske boligmarkedet, med en relativt høy selveierandel, hviler i stor grad på at befolkningen har adgang til å låne for å kjøpe bolig.

I 2010-2015 lånefinansierte over 90 prosent av boligkjøperne i aldersgruppen 20-39 år sitt boligkjøp. For boligkjøpere som er 40 år og over var andelen 74 prosent i samme periode. Boliglånet er med andre ord en inngangsbillett til boligmarkedet for de aller fleste.

Som Figur 1.12 viser har bankenes utlånsrente de siste tre tiårene falt gradvis fra et toppnivå i 1988 på 16,7 prosent til et bunnivå på 3,4 prosent i 2018. I samme periode har realrenten, bankenes utlånsrente fratrukket inflasjon, falt fra rundt 10 prosent til et sted mellom 0 og 2 prosent. På tilsvarende måte har den reelle innskuddsrenten falt, og fra rundt 2014 har denne vært negativ.

Figur 1.12 Bankenes utlånsrenter til publikum, KPI-vekst og realrente (venstre akse). Husholdningens gjeld i 2015-kroner. 1987-2019.



Kilde: SSB

Note: *Publikum* omfatter de institusjonelle sektorene kommuneforvaltningen, ikke-finansielle foretak og husholdninger mv. Ideelle organisasjoner er inkludert i sektoraggregatet husholdninger mv. I kredittindikatorstatikken måler vi gjeldsutviklingen i disse låntakersektorene.

Nedgangen i reelle lånekostnader og avkastningen på bankinnskudd har bidratt til økningen i publikums samlede lånegjeld, som vist i Figur 1.12.

Boliglånet knytter finansmarkedene og boligmarkedet sammen. Når boliglånet tas opp, knyttes husholdningenes økonomi til utviklingen i utlånsrenter, som i hovedsak bestemmes av forholdene i finansmarkedene og styringsrenten. Når rentene reduseres som følge av redusert styringsrente eller reduserte utlånsmarginer, utvides befolkningens adgang til å delta i boligmarkedet, alt annet likt.

Boligprisene har betydning for byggingen av nye boliger. Men i praksis fører realinntektsvekst og lave

renter også til høyere priser på et knapt gode, der boligbyggingen ikke holder tritt med etterspørselen.

Koblingen mellom finansmarkedene og boligmarkedet virker i begge retninger. Ustabilitet i det finansielle system kan bidra til innstramning i bankenes utlånspraksis, som igjen kan bidra til å dempe etterspørselen etter boliger.

Finanskrisen i 2008 illustrerer hvor tett sammenkoblet boligmarkedet er med finansmarkedene. I USA førte en stor utbredelse av såkalte subprime-lån til en kollaps i det finansielle system, noe som fikk ringvirkninger i realøkonomien og boligmarkedet over store deler av verden, også i Norge.

Som følge av tette bånd mellom bolig- og finansmarkeder, har norske myndigheter satt rammer for bankenes utlånspraksis. Boliglånsforskriften setter krav til maksimal belåningsgrad, gjeldsgrad, kundenes betjeningsevne, nedbetalingsplan og hvordan stresstester av de enkelte lånesøknadene skal gjennomføres. Bankene er imidlertid gitt adgang til å gå utover de angitte rammene for en viss andel av alle lån.

Boliglånsforskriften er særlig ment å dempe en velkjent dynamikk mellom egenkapital og gjeld. I perioder med høy boligprisvekst øker egenkapitalen, og da vil også rammene for å ta opp lån med pant i bolig utvides. Når større lånebeløp kan innvilges, vil dette også bidra til at befolkningen kan by mer i budrunder for kjøp av bolig. Dette kan bidra til ytterligere prisstigning som igjen øker lånerammene og så videre. Boliglånsforskriften demper dette gjennom å knytte mulighetene for opptak av lån nærmere til låntakers inntekt, og ikke bare til boligens verdi. Slik bidrar boligmodellen også som et incentiv til arbeid og å søke mot godt betalt arbeid. Det er produktivitetsfremmende.

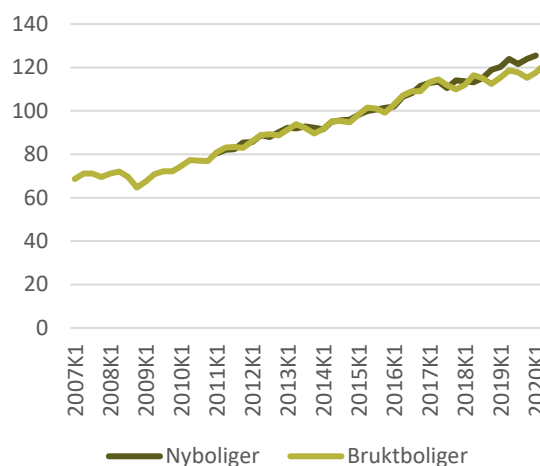
Boligprisenes betydning for bygging av nye boliger

Inntekt, flytting, bankenes utlånspraksis og renten er noen av de viktigste driverne for etterspørselen etter boliger, og er derfor sentrale for å forklare boligprisveksten. Boligprisveksten påvirker imidlertid også flyttemønstrene og valget om å kjøpe ny eller brukt bolig.

Høye boligpriser påvirker valget av bosted. Boligprisene kan vokse til et nivå hvor enten inntekt og lånemuligheter eller husholdningenes betalingsvillighet gjør at man heller ser etter bolig et sted for presset på boligmarkedet ikke er like stort.

Tall fra SSB og førstegangskjøperstatistikken SØA leverer til Norges Eiendomsmeidlerforbund viser at i perioder med høy boligprisvekst velger flere å bosette seg utenfor Oslo, heller enn å kjøpe bolig i Oslo. Denne effekten var ved den sterke boligprisveksten i 2016, og var også synlig i 4. kvartal 2020. Når flere velger å bosette seg utenfor Oslo-området faller etterspørselen etter boliger, og behovet for bygging av nye boliger faller.

Figur 1.13 Indeksert utvikling i priser på bruktboliger og nyboliger. (2015=100) 2007K1-2020K2



Kilde: SSB

Boligprisene har imidlertid også en direkte effekt på byggingen av nye boliger. Når en husholdning som

eier en bolig fra før skal skifte den ut med en ny, må husholdningen ta stilling til om den ønsker å selge den gamle boligen først, eller om den vil kjøpe ny bolig først og bli sittende med to boliger en periode. I et stigende marked vil det lønne seg å sitte med to boliger, og omvendt i et fallende marked. Dette skaper en ekstra usikkerhet ved boligkjøp. I tider med stor usikkerhet vil derfor mange ønske å kjøpe og selge i samme marked for å minimere risikoen. Når man kjøper ny bolig, kan det ta ett til to år fra kjøps-tidspunkt til overtakelse. Da øker sannsynligheten for å selge i et annet marked. Dersom prisene har falt betydelig i mellomtiden, vil man kunne få mindre enn planlagt for boligen man selger, og dermed havne i et økonomisk uføre. Derfor vil mange kvie seg for å kjøpe nytt når usikkerheten er stor. Dette så vi for eksempel etter korona-utbruddet, da nyboligsalget umiddelbart falt kraftig.

Kort om nyboligmarkedet de senere årene

Gjennom blant annet byggearealstatistikken til SSB og ECON Nye boliger er nyboligmarkedet et område av økonomien hvor etterspørselsforholdene er godt kartlagt. Vi vil derfor kort redegjøre for noen sentrale utviklingstrekk i nyboligmarkedet de senere årene.

Det har vært høy boligbygging i Norge de siste årene. I 2018 ble 32 000 boliger ferdigstilt, og i 2019 ble det ferdigstilt hele 29 600 boliger. Dette er høyt sammenlignet med gjennomsnittet de siste 10 årene på om lag 26 000 boliger per år.

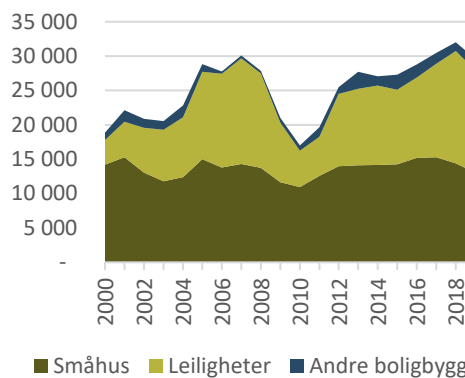
Boligbyggingen består av både leiligheter (boligbygg i blokk), småhus (herunder eneboliger, rekkehus, tomannsboliger osv.) og andre boligtyper som studentboliger og bofelleskap.

Antall innflyttingsklare enheter varierer fra år til år, se Figur 1.14. Boligbyggingen avhenger av konjunkturutviklingen, og dette gjelder spesielt for bygging av leiligheter. Siden år 2000 har det blitt ferdigstilt i

gjennomsnitt 10 500 leiligheter per år, men antallet har variert fra kun 3 600 nye leiligheter i 2000 til hele 16 300 nye leiligheter i toppåret 2018.

Småhus utgjør en stor andel av boligbyggingen, men her er variasjonen noe mindre. Siden år 2000 har det blitt bygget i gjennomsnitt snaut 13 700 småhus i året. Her var toppåret 2017 med 15 300 innflyttingsklare småhus, mens det i 2010 kun var 10 900 nye småhus.

Figur 1.14: Antall ferdigstilte boliger etter type



Kilde: SSB og Samfunnsøkonomisk analyse

Nyboligsalg ECON Nye boliger

Etter et kraftig fall i nyboligsalget rett etter 12. mars tok salget seg opp igjen allerede fra slutten av april, og oppgangen fortsatte gjennom sommeren og høsten 2020. I perioden fra midten av juni til midten av august ble det solgt 18 prosent flere boliger enn samme periode i 2019, og vi må tilbake til rekordåret 2016 for å finne høyere salg i sommermånedene. Oslo-markedet skiller seg ut med relativt lav boligbygging over tid, og ble relativt hardt rammet av korona-utbruddet. I Oslo er salget tilbake på nivået fra før 12. mars, og noe høyere enn nyboligsalget sommeren 2018 og 2019. Gjennom vår statistikk ECON

Nye boliger³ registrerte vi svært godt nyboligsalg gjennom 2016. Fra høye nivåer i 2016 falt nyboligsalget betydelig i 2017 før det tok seg noe opp igjen på begynnelsen av 2018. Nyboligsalget holdt seg på dette nivået i 2019 og begynnelsen av 2020.

Siden 12. mars fulgte vi utviklingen i nyboligmarkedet gjennom en hyppig utvalgsundersøkelse blant de største utbyggerne i landet. Den viser at nyboligsalget falt som en sten rett etter 12. mars. Oslo og Akershus skiller seg ut med en nedgang på rundt 80 prosent, mens nedgangen i «resten av landet» var på om lag 50 prosent.

Salget tok seg imidlertid klart opp allerede fra slutten av april, og det har siden fortsatt å øke. Gjennom sommeren var salget i «resten av landet» klart høyere enn rett før 12. mars, og vi må tilbake til rekordåret 2016 for å finne et like godt salg i sommermånedene, juni til august.

I Oslo og Akershus økte nyboligsalget jevnt og trutt fra begynnelsen av mai, men flatet ut i august. I begge fylkene er nå salget tilbake om lag på nivået rett før 12. mars. I tomånedersperioden fra midten av juni til midten av august har salget i Oslo har vært høyere enn samme periode i 2017-2019, men lavere enn i 2016. I Akershus var dog salget noe lavere enn sommeren 2019.

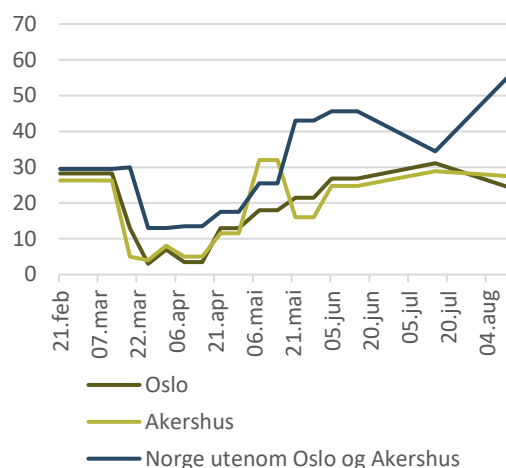
Vi har også registrert en klar økning i salget i Trøndelag, Hordaland, Vestfold og Rogaland, og salget er nå høyere enn før 12. mars i disse fylkene.

Antall usolgte nyboliger er en indikator på press i nyboligmarkedet. Utviklingen følger av antall boliger som blir solgt (etterspørselen fra husholdningene)

³ ECON Nye boliger inneholder pris- og salgsinformasjon om nye boligprosjekter i hele Norge. Statistikken omfatter alle boligprosjekter som består av minimum 15 boliger. Rapporten kommer ut med 6 nummer årlig.

og antall boliger som legges ut for salg (tilbudet av nye boliger). Antall usolgte boliger på Vestlandet, Midt- og Nord-Norge, Akershus og Østlandet utenom Oslo og Akershus er høyt, selv om nivået har falt noe gjennom sommeren også der. Årsaken er relativt godt salg og få nye prosjekter for salg den siste tiden, se henholdsvis Figur 1.16 og Figur 1.19.

Figur 1.15: Nyboligsalg per uke for utvalget* i undersøkelsen



Note: 14 av de største utbyggerne i Norge er inkludert i utvalget. Disse dekker om lag 25-30 prosent av statistikken i ECON Nye boliger. I ECON Nye boliger samler vi inn statistikk med to måneders intervall (6 ganger i året). For å anslå salget per uke, har vi dividert antall salg i løpet av en tomånedersperiode med 9. Dette betyr at vi fordeler antall solgte i en tomånedersperiode likt utover ukene.

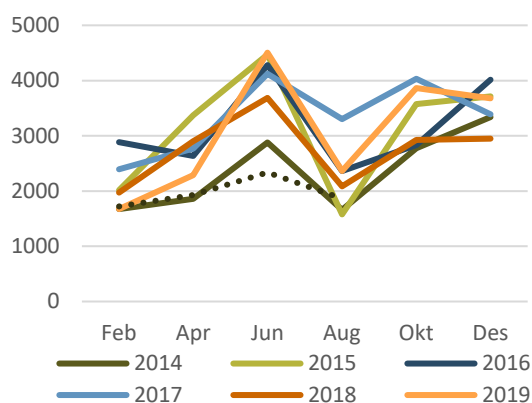
Kilde: SSB og Samfunnsøkonomisk analyse

Få nye prosjekter for salg tyder på at utbyggerne holder tilbake prosjekter i vente på at beholdningen av usolgte boliger går ned. Dersom etterspørselen fortsetter slik vi har sett den siste tiden er det rimelig å forvente at flere nye prosjekter etter hvert vil komme for salg. Som vi ser fra sesongmønsteret i Figur 1.16 og Figur 1.17, legges det vanligvis ut

Vi anslår at vi dekker om lag 60 prosent av nyboligmarkedet, og at vi dekker stort sett alt av leilighetsprosjekter. Se tekstboks lenger bak i kapitlet.

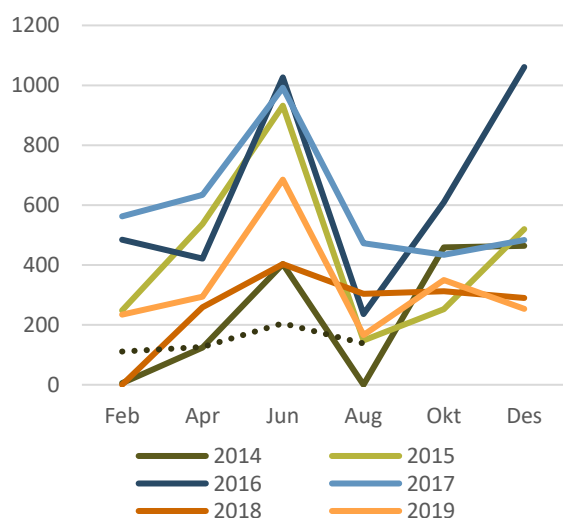
mange boliger på ettersommeren og høsten. I Oslo har det imidlertid vært en klar nedgang i usolgte boliger det siste året, særlig gjennom sommeren, og nivået er nå lavt. Det skyldes en relativt sterk nedgang i tilbudet av nye boliger over lengre tid, og særlig i 2020.

Figur 1.16: Antall nye boliger lagt ut for salg, Norge



Kilde: ECON Nye boliger

Figur 1.17: Antall nye boliger lagt ut for salg, Oslo



Kilde: ECON Nye boliger

Utviklingen i nyboligsalget i sommer har hatt stor betydning for hvor kort nedgangen i byggeaktivite-

ECON Nye boliger

ECON Nye boliger gir oversikt over pris og salgsutviklingen i boligprosjekter med mer enn 15 boliger i hele landet. Det publiseres regionale rapporter for Østlandet, Vestlandet, Sørlandet, Midt-Norge og Nord-Norge. Disse gir detaljert informasjon om samtlige salgstrinn og prosjekter. Den nasjonale rapporten gir kun sammenliknbar statistikk.

Prosjektene som registreres i ECON Nye boliger må ha usolgte boliger for å være med i statistikken. Samfunnsøkonomisk analyse utarbeider statistikken ved å kontakte og registrere informasjon fra alle prosjektmeglerne.

Statistikken gir informasjon over hva som bygges, hvor det bygges, hvem utbyggerne er og hvem som er prosjektmeglere. De regionale rapportene gir blant annet salgstakten i prosjektene og samlet salgstakt for regionen.

ECON Nye boliger kommer ut med seks nummer årlig.

ten blir, og dermed også hvor stor nedgang vi får i ferdigstilte boliger de neste årene.

Samlet sett indikerer tallene at utbyggere av boliger vil etterspørre byggevarer på om lag samme nivå som tidligere, om ikke mer.

1.3.4 Offentlige og private investeringer i bygg

Som beskrevet over er det husholdninger som i hovedsak driver etterspørselen etter tjenester fra byggenæringen, og derigjennom etterspørselen rettet mot byggevarehandelen. Samtidig viser Figur 1.9 at om lag 40 prosent av nybygde kvadratmeter går til private og offentlige foretak.

Mens private investeringer i bygg i stor grad følger konjunkturutviklingen brukes gjerne offentlige investeringer i bygg aktivt som et virkemiddel for å dempe nedgang i byggenæringen, som følge av dette har offentlige investeringer gjerne gått i motsatt retning av den konjunkturrelle utviklingen.

Private investeringer i bygg

Man kan på mange måter sammenlikne private foretaks valg av investeringer i bygg med hushold-

ningenes investeringer i bolig. De er avhengig av foretakenes disponible inntekt, rentenivå og bankenes utlånspraksis. Samtidig skiller private investeringer seg på flere punkter Private foretaks investeringer i bygg henger i tillegg nært sammen med brukmarkedet for næringsbygg.

Lokaliseringen av selskapene påvirkes av en rekke forhold knyttet til hvor de enkelt kan få tak i innsatsfaktorer, som arbeidskraft og kapital. Kompetanseintensive tjenesteytende foretak vil for eksempel kunne velge en lokalisering nær universiteter og høyskoler, mens for tyngre industri som olje og aluminiumsproduksjon vil nærhet til råvarer kunne være viktigere. Fraktkostnader til markedene de ulike foretakene leverer til vil også påvirke valg av plasseringen til foretaket.

Usikkerhet knyttet til avkastningen på investeringer er ofte forbundet med lavere investeringsnivå og lavere nivå av nyansettelser hos private aktører (Bloom, 2010). I en konjunktursituasjon med større usikkerhet vil derfor private foretak i større grad kunne sette investeringer i bygg på vent.

Offentlig sektors investeringer er viktig som konjunkturtiltak

Investeringer i bygg og anlegg er også en viktig del av motkonjunkturpolitikken for å holde sysselsettingen i gang i lavkonjunkturer.

Til tross for at [Figur 1.9](#) ikke uttrykkelig skiller mellom offentlig og privat sektor, utgjør de typisk offentlig bygningstypene med formål som kultur, helse, forskning og undervisning sammen med infrastruktur en betydelig andel av den samlede utbygningsmassen hvert år.

Offentlig sektor har en viktig rolle som kunde av bygge- og særlig anleggsnæringen. For byggenæringen inkluderes alt fra byggingen av signalbygg

som det nye Munch-museet i Bjørvika, til rehabilitering og vedlikehold av offentlige bygg landet rundt.

For de delene av byggenæringen som leverer mer langsiktige prosjekter, er det essensielt med forutsigbarhet i kommuneøkonomien og de statlige finansene, for å anslå utviklingen i deres aktivitet.

Under finanskrisen i 2008–2009 satset de statlige myndighetene på vedlikehold av offentlige bygninger. Omfanget av ekstraordinært vedlikehold av offentlige bygg var så stort at samlet produksjon av ROT-yrkesbygge tjenester på offentlige bygg økte med nesten 10 milliarder kroner fra det ene året til det neste. Dette indikerer hvilket potensial offentlig sektor har for å dempe eventuelle negative virkninger på byggenæringen av koronapandemien.

Bygningsvedlikehold er svært arbeidskrevende, og mer arbeidsintensivt enn vedlikehold av anlegg, og passer dermed bedre som motkonjunkturtiltak med mål om å sikre sysselsetting.

2 Framtidsscenarier for konjunkturutviklingen og virkningene for byggevarehandelen

I dette kapitlet vil vi ta utgangspunkt i driverne som er gjennomgått i kapittel 1 for å estimere noen økonomiske modeller for omsetning og sysselsettingen i byggevarehandelen.

Modellene legges deretter til den makroøkonomiske modellen NAM, som vi bruker for å lage tre scenarier for den framtidige utviklingen til norsk økonomi, og hvordan dette spiller inn på byggevarehandelen. Scenariene skal tjene som sannsynliggjorte framtidige hendelsesforløp.

Vi vil først kort redegjøre for estimeringen av de nye relasjonene, før vi forklarer de ulike scenariene og hva NAM og de nye relasjonene kan fortelle oss om sannsynliggjorte framtidsbilder.

2.1 Modellering av sentrale sammenhenger i norsk økonomi og i byggevarehandelen

2.1.1 De underliggende driverne for etterspørselen etter byggevarer

For å forstå de sentrale driverne for utviklingen i byggevarehandelen, må vi se på driverne for samlet etterspørsel etter varer og tjenester i norsk økonomi. For byggevarehandelen innebærer dette i hovedsak samlet konsum og samlede investeringer, som gjennomgått i kapittel 1. Her bruker vi NAM til å modellere driverne for konsum og investeringer.

Ved å bruke NAM har vi et rammeverk som har kontroll på og kvantifiserer viktige sammenhenger i norsk økonomi som er drivere for utviklingen i etterspørselen i byggevarehandelen.

Konsum og investeringer er makroøkonomiske hovedstørrelser som påvirker en rekke andre deler av økonomien, og er sentrale for utviklingen i byggevarehandelen.

Kort om Norwegian Aggregate model (NAM)

NAM er en dynamisk økonomisk modell som gir oss muligheter til å gjennomføre analyser og lage prognoser for de viktigste makroøkonomiske størrelsene i norsk økonomi, herunder BNP, investeringer, konsum og arbeid. Modellen er utviklet i et samarbeid med professorene Ragnar Nymoen ved Universitetet i Oslo og Gunnar Bårdsen ved NTNU i Trondheim.

SØA bruker modellen jevnlig, blant annet i analyser av norsk økonomi og boligmarkedet, og har også bidratt i videreutvikling av modellen.

For mer informasjon om NAM viser vi til dokumentasjonen som ligger på Normetrics sine hjemmesider.

2.1.2 Modeller for byggevarehandelen

Gitt relasjonene som finnes i NAM, vil vi videre undersøke hvordan disse overordnede etterspørselsstørrelsene virker på omsetningen i byggevarehandelen, og videre hvordan omsetningen påvirker sysselsettingen i næringen. For dette formålet har vi estimert to feiljusteringsmodeller.

Modell for omsetning i byggevarehandelen

Etterspørselen etter produktene fra byggevarehandelen er avhengig av husholdningenes konsum, investeringer i boliger og investeringer i privat og offentlig sektor.

Ettersom etterspørselen i byggevarehandelen kan være knyttet til andre former for investeringer enn de som i tilgjengelig statistikk kategoriseres som boliginvesteringer, har vi også inkludert næringsinvesteringer og investeringer i offentlig sektor i relasjonen for omsetning i byggevarehandelen.

Tabell 2.1 Estimert langsiktsrelasjon og feiljusteringsledd for omsetning i byggevarehandelen

	Variabel	Estimerte koeffisienter
Langsiktsrelasjon	LOG (Husholdningenes konsum)	0,21* (0,06)
	LOG (Boliginvesteringer)	0,44*** (0,00)
	LOG (Næringsinvesteringer)	0,12 (0,11)
	LOG (Offentlige investeringer)	0,15* (0,20)
	Dummy for 2020	0,15*** (0,00)
Feiljusteringsmodell	Feiljusteringsledd	-0,82 (0,32)
Diagnostikk til feiljusteringsmodell	Justert R^2	0,79
	N	10

Noter: I tillegg til feiljusteringsleddet inngår laggede verdier av omsetning i feiljusteringsmodellen. P-verdi i parentes. * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Kilde: SØA

For å estimere sammenhengen mellom samlet etterspørsel og omsetningen i byggevarehandelen, vil vi ta utgangspunkt i offentlig tilgjengelig statistikk for byggevarehandelen slik det framgår av SSBs kilde-tabell 12910 og kildetabell 07916. For å få anslag for utviklingen i 2020 har vi benyttet tallgrunnlag fra Virke. Tallene for konsum i husholdninger, boliginvesteringer og investeringer i offentlig og privat sektor baseres på NAM-databasen, som i stor grad stammer fra Nasjonalregnskapet (SSB). Alle variabler i modellen er beregnet i faste priser og er på logaritmisk form.

Modellen for omsetningen i byggevarehandelen er estimert som en feiljusteringsmodell. Først estimeres en langsiktsrelasjon, som anslår forholdet mellom omsetningen i byggevarehandelen og samlet etterspørsel på lang sikt. Deretter inngår den estimerte langsiktsrelasjonen som en del av en større modell, som også tar i betraktning den kortsiktige tilpasninger i markedet. Resultatene er framstilt i Tabell 2.1

Tolkning av estimert modell for omsetning i byggevarehandelen

Koeffisientene i den estimerte langsiktsrelasjonen kan tolkes som elastisiteter. Det vil si at en økning

på én prosent i en etterspørselskomponent vil føre til en prosentvis økning i omsetningen i byggevarehandelen tilsvarende den estimerte koeffisienten. Tabellen viser at det er endringer i boliginvesteringer som gir størst utslag i omsetningen i byggevarehandelen.

En økning i boliginvesteringene på én prosent gir om lag 0,4 prosent økning i byggevarehandelens omsetning, alt annet likt. For husholdningenes konsum, offentlige investeringer og private investeringer, er estimatet på mellom 0,1 og 0,2 prosent. Estimater for næringsinvesteringer er imidlertid ikke statistisk signifikant, noe som kan tyde på at det ikke er noen klar sammenheng mellom næringsinvesteringer og omsetning i byggevarehandelen, eller at modellen og dataene ikke er tilstrekkelige for å estimere denne sammenhengen presist.

I modellen har vi også inkludert en dummyvariabel for 2020. Denne variabelen inkluderes for å estimere avviket i 2020 fra den langsiktige likevekten i byggevarehandelen, og gir oss med det en indikasjon på de de særegne forholdene som utspilte seg i 2020, som vi for enkelhets skyld kan kalle korona-effekten.

Tabell 2.2 Estimert langsiktsrelasjon og feiljusteringsledd for sysselsetting i byggevarehandelen

	Variabel	Estimat
Langsiktsrelasjon	LOG (Omsetning i byggevarehandelen)	0,9*** (0,00)
	LOG (Investeringer i byggevarehandelen)	-0,05* (0,14)
	DLOG (Lønn)	-0,18 (0,56)
	Dummy 2020	-0,12*** (0,00)
Feiljusteringsmodell	Feiljusteringsledd (-1)	-0,12** (0,03)
Diagnostikk til feiljusteringsmodell	Justert R^2	0,62
	N	10

Noter: I tillegg til feiljusteringsleddet inngår laggede verdier av sysselsetting og omsetning på endringsform i feiljusteringsmodellen. P-verdi i parentes. * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$
Kilde: SØA

Langsiktsrelasjonen er deretter satt inn i en større modell som også estimerer de kortsiktige effektene som påvirker byggevarehandelen på vei mot likevekt. Her inngår lag av endring i omsetningen i byggevarehandelen og restleddet fra langsiktsrelasjonen (som indikerer avvik fra langsiktig likevekt).

For tolkningen er koeffisienten til feiljusteringsleddet også av interesse: At koeffisienten er negativ indikerer at modellen vil konvergere mot den langsiktige likevekten i markedet. Den estimerte koeffisienten på om lag -0,8 indikerer at byggevarehandelen tilpasser seg raskt til nye likevekter i markedet.

Modell for sysselsettingen i byggevarehandelen

Vi har også estimert en relasjon for sysselsetting i næringen. Her er omsetningen i byggevarehandelen en sentral forklaringsvariabel. Vi finner også at foretakenes valg om å sysselsette er avhengig av ansattes lønn og av investeringer i byggevarehandelen.

Byggevarehandelen kan ta i bruk en rekke ulike kombinasjoner av innsatsfaktorer, som kapital og arbeidskraft, for å levere tilsvarende omfang av varer og tjenester. Dette kontrollerer vi for ved å bruke bruttoinvesteringer i byggevarehandelen som et mål

på hvordan byggevarehandelens sammensetning av innsatsfaktorer.

Datakildene vi har brukt i denne modellen er SSBs kildetabell 12910 og kildetabell 07916. For 2020 har vi utvidet sysselsettingstallene ved å legge til grunn sysselsettingsveksten oppgitt i enhetsregisteret for byggevarehandelen.

For lønningene har vi tatt utgangspunkt i timelønnsvariabelen for skjermet sektor i NAM.

I Tabell 2.2 er estimeringsresultatene for modellen for sysselsetting i byggevarehandelen framstilt. Også her har vi estimert en såkalt feiljusteringsmodell.

Tolkning av estimert modell for sysselsetting i byggevarehandelen

De estimerte resultatene i langsiktsrelasjonen kan tolkes på samme måte som i modellen for omsetning. En økning i omsetningen på én prosent, alt annet likt, gir på lang sikt en vekst i sysselsettingen på om lag 0,9 prosent. Byggevarehandelen har altså dekket økninger i omsetningen *på lang sikt* i hovedsak gjennom å ansette flere.

Virkingen av bruttoinvesteringer kan enten anses som komplementære til arbeidskraft, som vil si at de

gjør at en ansatt kan jobbe raskere og/eller bedre (typisk investeringer i bygninger, kontorlokaler, kassaapparat og lignende), eller at investeringer bidrar til å redusere behovet for arbeidskraft (typisk investeringer i datamaskiner, automatiske kasseapparat, automatiske logistikksystem og lignende). Den estimerte koeffisienten i langsiktsrelasjonen er gjennomsnittet av disse effektene de siste ti årene. Som vi ser i tabellen er denne virkningen svakt negativ, altså fører nye investeringer i gjennomsnitt til at behovet for sysselsatte reduseres noe.

Videre ser vi at økning i lønningene på én prosent, alt annet likt, fører til en redusert sysselsetting på om lag 0,18 prosent. Denne variabelen er imidlertid ikke statistisk signifikant.

Til slutt har vi også her inkludert en dummyvariabel for 2020, som kontrollerer for de særskilte forholdene som utspilte seg i 2020. Ifølge informasjon fra aktørene i markedet, kan fallet i sysselsetting i hvert fall delvis skyldes en økning i nettsalg og såkalt «klikk og hent» mens smittevernstiltakene har vært på sitt strengeste. En annen mulig forklaring på fallet i sysselsettingen er at noen utsalgssteder kan ha blitt lagt ned eller midlertidig stengt. Dummyvariabelen fanger opp summen av disse og eventuelt andre forhold som kun var gjeldende i 2020.

Som med modellen for omsetning, indikerer størrelsen på feiljusteringsleddet hvor lang tid det går før sysselsettingen tilpasser seg likevekten for et gitt nivå av omsetning, lønn og investeringer. At feiljusteringskoeffisienten er -0,12, indikerer at det tar relativt lang tid før endringer i omsetning gir fullt utslag i sysselsettingen.

2.2 Om scenarier og antagelser som legges til grunn

Ved hjelp av de estimerte arbeidsmarkedsrelasjonene kan vi sannsynliggjøre virkningene av

konjunkturer, strukturelle endringer og tiltak på omsetning og sysselsetting i byggevarehandelen fram i tid.

Gjennom å legge til de estimerte modellene i NAM får vi et komplett rammeverk som gir oss mulighet til å modellere ulike utfall for norsk økonomi som helhet, og hvordan dette virker inn på byggevarehandelen.

I dette kapitlet vil vi først redegjøre for antagelser som ligger til grunn i de ulike scenariene vi har lagt opp til, og hvordan vi implementerer disse i NAM, før vi i neste delkapittel ser nærmere på resultatene fra de ulike scenariene.

2.2.1 Overordnet om bruk av scenarier

Den makroøkonomiske modellen NAM inneholder en rekke ulike relasjoner for makroøkonomiske størrelser i norsk økonomi. For en nærmere redegjørelse henviser vi til dokumentasjonen om NAM. Relasjonene er utgangspunktet for scenariene våre, sammen med de nye relasjonene som er estimert for byggevarehandelen.

Basert på disse relasjonene og NAM, lager vi ulike framtidsscenarier for norsk økonomi og byggevarehandelen.

Scenarier skiller seg fra prognoser ved at de illustrerer ulike sannsynliggjorte framtidige hendelsesforløp, og er ikke ment som et anslag på framtiden. Ved å gjøre enkelte forutsetninger om framtiden, kan man si noe om andre forhold ved hjelp av estimerte sammenhenger i norsk økonomi.

Scenariene vil altså illustrere hvordan framtiden *kan* se ut, gitt ulike forutsetninger.

Vi vil her drøfte noen antagelser vi eksplisitt legger til grunn for scenariene. I utformingen av de ulike scenariene har vi i hovedsak fokusert på hvordan

husholdningenes konsum vil utvikle seg i tiden som kommer. Ved utformingen av ulike scenarier er den en rekke forskjellige antagelser som kan legges til grunn knyttet til alle de ulike driverne som er omtalt i kapittel 1. Vi har derfor prøvd å spisse analysen mot det aktørene i markedet ser på som det største usikkerhetsmomentet, nemlig utviklingen i husholdningenes konsum.

En viktig del av begrunnelsen for å begrense analysen til husholdningens konsum, er også at dette bidrar til å tydeliggjøre virkningen av de ulike antagelsene ved at vi ikke endrer flere ulike antagelser samtidig. Dette innebærer ikke at vi ser bort fra boliginvesteringer eller andre investeringer i bygg, men snarere at vi lar de estimerte sammenhengene i NAM, og de estimerte modellene som er gjengitt i tabellene over, bestemme utviklingen i disse størrelsene, gitt ulike nivåer av husholdningenes konsum.

En oppsummering av antagelsene som legges til grunn i de ulike scenariene finnes i Tabell 2.3.

2.2.2 Antagelser om norsk økonomi fram i tid

Ettersom byggevarehandelen er nært knyttet sammen med husholdningenes konsum, boliginvesteringer og private- og offentlige investeringer, er det en nær sammenheng mellom makroøkonomiske forhold og utviklingen i byggevarehandelens omsetning, som vist i Tabell 2.1. For å etablere virkelighetsnære framtidsscenarier for byggevarehandelen, må vi derfor først legge til grunn noen antagelser om norsk økonomi.

Norsk økonomi følger SSBs prognoser

I dette prosjektet har vi lagt til grunn tre ulike scenarier for norsk økonomi de kommende årene. I to av scenariene antar vi at norsk økonomi følger prognosene til SSB slik de er framstilt i SSB (2021). Vi vil her kort kommentere utviklingsbanene til hushold-

ningenes konsum i Norge og hos Norges handelspartnere. For en nærmere drøftelse av innholdet i disse prognosene viser vi til dokumentasjonen som følger med konjunkturtendensene.

Ettersom husholdningene i 2020 og hittil i 2021 har hatt begrensede konsummuligheter samtidig som de aller fleste har hatt en stabil inntekt, har mange nå spart opp midler. Disse oppsparte midlene antas å i stor grad brukes på konsum når samfunnet åpner opp. Altså at nedgangen i konsum fra 2020 og 2021 vil motsvares av en «rekyll» i konsumet. Dette er en antagelse som ikke bare legges til grunn for Norge, men også for våre viktigste handelspartnere.

I lavscenariet kommer ikke «konsumrekylen», hverken i Norge eller hos våre handelspartnere

For det tredje scenariet for norsk økonomi, kalt Lavscenariet, tar vi også utgangspunkt i SSBs prognoser, men endrer forutsetningene for husholdningenes konsum. Her legger vi til grunn fortsatt høy sparing, slik at det ikke kommer noen rekyll i husholdningenes konsum, hverken i Norge eller hos våre handelspartnere.

Tabell 2.3 Tre scenarier med ulike antagelser om norsk økonomi og byggevarehandelen

	Antagelser om norsk økonomi	Antagelser om byggevarehandelen
Høyalternativ	Samme som SSB (2021)	Koronaeffekten på byggevarehandelen vedvarer
Mellomalternativ	Samme som SSB (2021)	Forholdet mellom samlet etterspørsel og omsetning i byggevarehandelen returnerer til forholdene før korona innen 2022
Lavalternativ 1	Konsumrekyl kommer ikke	Forholdet mellom samlet etterspørsel og omsetning i byggevarehandelen returnerer til forholdene før korona innen 2022

Kilde: SØA

Fraværet av en rekyl i konsumet får ringvirkninger til resten av økonomien, og lavere samlet aktivitet.

2.2.3 Antagelser om byggevarehandelen fram i tid

Vi legger også til grunn noen ulike antagelser om husholdningenes konsum av byggevarer, enten gjennom direkte kjøp, eller gjennom at de setter ut jobben for å få pusset opp til hjemmekontor. For antagelsene knyttet til de ulike investeringstypene vil vi legge til grunn det som framkommer av NAM.

Koronaeffekten vedvarer

I tiden som kommer vil det være avgjørende om driverne som gjorde 2020 til et særlig godt år for byggevarehandelen vedvarer, altså om «koronaeffekten» kommer til å fortsette å gjøre seg gjeldene eller ikke.

Flere av aktørene i markedet tror at mer utbredt bruk av hjemmekontor, også etter korona, vil føre til at flere vil ønske å tilpasse hjemmene sine slik at hjemmekontor blir mulig. Noen tror også at den såkalte «nesting»-effekten, at man har en preferanse

for å få hjemmet til å se bra ut, er forsterket av korona og at dette kommer til å vedvare.

På bakgrunn av innspillene har vi i ett scenario lagt til grunn at økt hjemme-konsum vedvarer og vi får en endring i den langsiktige likevekten, hvor konsumet i større grad vris mot produkter fra byggevarehandelen.

Anslagene våre for effekten av korona baseres her på den estimerte virkningen av korona på omsetning og sysselsetting, som er framstilt i tabellene over.

Tilbake til normalen

De estimerte sammenhengene som er gjengitt over gir oss også et anslag på hvordan utviklingen i byggevarehandelen vil gå dersom «ting fortsetter som før», eller nærmere bestemt at det langsiktige likevektforholdet mellom konsum og investeringer på den ene siden og omsetningen i byggevarehandelen på den andre siden vedvarer.

For byggevarehandelen utformer vi også to scenarier hvor vi antar at byggevarehandelen går tilbake

til den historiske sammenhengen, gitt ulike antagelser om norsk økonomi.

Basert på de estimerte sammenhengene har vi også her anslag for koronaeffekten, og dermed kan vi fase ut denne virkningen over tid framover.

2.2.4 Sammensetning av antagelser til scenarier

I Tabell 2.3 framstilles de ulike scenariene vi har utformet, basert på antagelsene som er lagt til grunn for norsk økonomi.

De tre scenariene er beskrevet som høyscenario, mellomscenari og lavscenari, og betegner virkningen av de ulike antagelsene på omsetningen i byggevarehandelen.

2.3 Tre scenarier for norsk økonomi og byggevarehandelen fram i tid

I dette kapittelet vil vi kort redegjøre for de tre ulike scenariene som er oppsummert i Tabell 2.3. For hvert scenari vil vi kort gå igjennom antagelsene vi legger til grunn for norsk økonomi og byggevarehandelen før vi drøfter resultatene fra simuleringene i NAM.

2.3.1 Høyalternativet: Koronaeffekten på byggevarehandelen vedvarer

I dette scenariet legger vi til grunn samme antagelser for norsk økonomi som SSB gjør i sine prognoser fra mars 2021 (SSB, 2021).

I tråd med Konjunkturtendensene 2021/1, legger vi til grunn at veksten i norsk økonomi tar seg markant opp fra sommeren som følge av vaksineringsen av befolkningen. Vaksineringsen og ekspansiv finanspolitikk antas å bidra til at situasjonen hos våre handelspartnere også bedres gjennom 2021, som også innebærer økte etterspørselsimpulser til den norske økonomien. Norges Bank antas å øke styringsren-

ten gradvis i de kommende årene, slik at nivået i 2024 blir det samme som før koronakrisen.

Det er særlig husholdningenes konsum som bidrar til at norsk økonomi vokser igjen i 2021. De begrensede konsummulighetene i 2020 og 2021 antas å gi en rekyl i konsumet da oppsparte midler antas å gå til økt konsum når samfunnet åpner opp.

Næringsinvesteringene antas å falle noe i år før vi igjen får positiv vekst fra 2022.

Boligprisveksten har økt kraftig som følge av det lave rentenivået. Høy etterspørsel og høye boligpriser gir gode rammevilkår for utbyggere, og fallet i boliginvesteringer fra 2019 til 2020 snur til en vekst på om lag 3,3 prosent. Boliginvesteringene antas å vokse med mellom 2,2 og 3,4 prosent hvert år fram mot 2024.

Arbeidsledigheten antas å ende opp på om lag samme nivå i 2021 som i 2020, dette forklares av en delvis nedstengning av økonomien også i 2021 sammen med at det tar noe tid før den de bedrede forholdene i økonomien gir utslag i sysselsettingstallene.

Årslønnsveksten er imidlertid ventet å ta seg noe opp i 2021, og tar seg gradvis opp når aktiviteten i økonomien bedres gjennom prognoseperioden. Inflasjonen falt noe i 2020, men er ventet å holde seg rundt inflasjonsmålet på 2 prosent gjennom prognoseperioden. Den moderate reallønnsveksten fra 2020 ventes derfor å øke gjennom prognoseperioden.

I 2021 antas kronekursen å styrke seg igjen. Tradisjonelt har den norske valutakursen vært nært knyttet til oljeprisutviklingen, og det antas at oljeprisen vil returnere til om lag samme nivå som før korona i 2021 og holde seg stabil rundt dette nivået. Dette bidrar også til høyere oljeinvesteringer.

Byggevarehandelen i høyalternativet

I høyalternative antar vi at effektene av korona får varige konsekvenser for konsumet av byggevarer. Overordnet innebærer dette at andelen av samlet konsum i husholdningene som går til byggevarehandelen holder seg på et varig høyere nivå enn tidligere. Modellteknisk implementerer vi dette ved at den estimerte koronaeffekten ikke fases helt ut, i

motsetning til i mellomalternativet, der koronaeffekten er helt borte i 2022.

En permanent koronaeffekt kan tilskrives faktorer som varig økt utbredelse av hjemmekontor, økte preferanser for å pusse opp og bygge ut eget hjem, og økt innenlands feriering og hyttebruk.

Sammen med konsumrekylene gir dette i høyalternativet ytterligere noe omsetningsvekst i byggevarehandelen i 2021, fra toppnivået i 2020. Fra 2022 faller omsetningen noe som følge av svakere utvikling i norsk økonomi og delvis utfasing av koronaeffekten.

Tabell 2.4 Høyalternativet – Utvalgte størrelser for norsk økonomi og for byggevarehandelen

	2018	2019	2020	Forløp i scenario			
				2021	2022	2023	2024
BNP Fastlands-Norge	2,2	2,3	-2,5	2,9	3,1	2,3	2,5
Konsum i husholdningene	1,6	1,4	-7,6	6,6	6,6	2,7	2,6
Offentlig konsum	0,5	1,9	1,7	2,1	1,7	1,2	2,0
Offentlige investeringer	8,3	7,1	-0,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Investeringer næringer	3,1	5,6	-6,3	-2,6	2,4	0,4	2,1
Boliginvesteringer	-6,5	-1,7	-4,0	3,3	2,8	3,4	2,2
Import	1,4	4,7	-12,2	4,8	6,8	4,0	3,6
Eksportmarksindikator	4,0	2,0	-9,0	10,6	7,9	4,8	4,2
Arbeidsledighet (AKU), nivå	3,8	3,7	4,6	4,6	4,1	3,8	3,7
Sysselsatte, fastlands-Norge	4,2	4,2	0,2	-1,1	0,7	2,2	1,8
Lønn pr årsverk (heltid)	3,0	3,4	1,8	2,6	3,0	3,2	3,4
Inflasjon (KPI)	2,8	2,2	1,3	2,5	2,0	2,0	2,1
Kronekurs (importvektet 44 land)	0,0	2,9	6,8	-5,7	-0,1	0,3	-0,2
Boligpriser	1,5	2,5	3,9	9,3	3,3	2,4	2,7
Utlånsrente rammelån, nivå	2,7	3,1	2,2	2,0	2,6	3,1	3,4
Sparerate, nivå	5,9	8,1	15,3	11,0	8,2	8,7	8,4
Samlede skatteinntekter	2,2	2,1	-2,2	4,6	3,0	2,5	3,9
Omsetning i byggevarehandelen	-3,8	-0,7	11,5	2,5	-6,6	-2,1	0,2
Sysselsetting i byggevarehandelen	-3,5	-1,0	-3,1	-0,2	1,0	0,4	0,1

Note: Faste priser og prosentvis endring der ikke annet er oppgitt.
Kilde: NAM og SØA

Tabell 2.5 Mellomalternativet – Utvalgte størrelser for norsk økonomi og for byggevarehandelen

	2018	2019	2020	Forløp i scenario			
				2021	2022	2023	2024
BNP Fastlands-Norge	2,2	2,3	-2,5	2,9	3,1	2,3	2,5
Konsum i husholdningene	1,6	1,4	-7,6	6,6	6,6	2,7	2,6
Offentlig konsum	0,5	1,9	1,7	2,1	1,7	1,2	2,0
Offentlige investeringer	8,3	7,1	-0,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Investeringer næringer	3,1	5,6	-6,3	-2,6	2,4	0,4	2,1
Boliginvesteringer	-6,5	-1,7	-4,0	3,3	2,8	3,4	2,2
Import	1,4	4,7	-12,2	4,8	6,8	4,0	3,6
Eksportmarkedsindikator	4,0	2,0	-9,0	10,6	7,9	4,8	4,2
Arbeidsledighet (AKU), nivå	3,8	3,7	4,6	4,6	4,1	3,8	3,7
Sysselsatte, fastlands-Norge	4,2	4,2	0,2	-1,1	0,7	2,2	1,8
Lønn pr årsverk (heltid)	3,0	3,4	1,8	2,6	3,0	3,2	3,4
Inflasjon (KPI)	2,8	2,2	1,3	2,5	2,0	2,0	2,1
Kronekurs (importvektet 44 land)	0,0	2,9	6,8	-5,7	-0,1	0,3	-0,2
Boligpriser	1,5	2,5	3,9	9,3	3,3	2,4	2,7
Utlånsrente rammelån, nivå	2,7	3,1	2,2	2,0	2,6	3,1	3,4
Sparerate, nivå	5,9	8,1	15,3	11,0	8,2	8,7	8,4
Samlede skatteinntekter	2,2	2,1	-2,2	4,6	3,0	2,5	3,9
Omsetning i byggevarehandelen	-3,8	-0,7	11,5	-2,5	-4,0	-2,6	0,2
Sysselsetting i byggevarehandelen	-3,5	-1,0	-3,1	-1,0	0,5	0,1	0,1

Note: Prosentvis endring og faste priser der ikke annet er oppgitt.
Kilde: NAM og SØA

I byggevarehandelen følger sysselsettingen i stor grad utviklingen i omsetning på lang sikt. Samtidig bruker byggevarehandelen relativt lang tid på å tilpasse sysselsettingen til omsetningen, som vist i kapittel 2.1.2. Det bidrar til at vi ikke får de samme store svingningene i sysselsetting som i omsetning.

Fallet i sysselsatte i byggevarehandelen i 2020 henger sannsynligvis sammen med endret handlemønster under pandemien, som ga redusert behov for bemanning. Blant annet benyttet kundene i større grad hele åpningstiden, og i perioder hvor varehusene måtte stenge som følge av smitteverntiltakene, holdt dessuten klikk-og-hent omsetningen oppe med færre ansatte.

Nedgangen i sysselsettingen i 2020 følger også en lengre trend, der større varehus med bredere sorti-

ment, tar over for flere små og spredte, noe som også har redusert behovet for ansatte.

Som følge av fortsatt nedstenging holder sysselsettingen seg på om lag samme nivå i 2021, men øker moderat fra 2022.

2.3.2 Mellomalternativet: Byggevarehandelen går tilbake til normalen

I mellomalternativet har vi på samme måte som i høyalternativet lagt til grunn anslagene for norsk økonomi i Konjunkturtrendensene 2021/1.

Byggevarehandelen i mellomalternativet

I mellomalternativet antar vi at koronaeffekten på byggevarehandelen fases ut raskere enn i høyalternativet, og forsvinner helt i 2022. Dermed kommer

Tabell 2.6 Lavalternativet – Utvalgte størrelser for norsk økonomi og for byggevarehandelen

	2018	2019	2020	Forløp i scenario			
				2021	2022	2023	2024
BNP Fastlands-Norge	2,2	2,3	-2,5	2,3	1,6	1,5	1,9
Konsum i husholdningene	1,6	1,4	-7,6	3,3	3,3	2,6	2,4
Offentlig konsum	0,5	1,9	1,7	2,1	1,7	1,2	2,0
Offentlige investeringer	8,3	7,1	-0,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Investeringer næringer	3,1	5,6	-6,3	-3,6	-3,2	-3,3	2,6
Boliginvesteringer	-6,5	-1,7	-4,0	3,4	2,8	2,5	0,8
Import	1,4	4,7	-12,2	2,5	4,1	3,3	3,2
Eksportmarkedsindikator	4,0	2,0	-9,0	6,2	6,3	5,2	3,0
Arbeidsledighet (AKU), nivå	3,8	3,7	4,6	4,6	4,2	4,1	4,1
Sysselsatte, fastlands-Norge	4,2	4,2	0,2	-1,2	-0,4	0,8	1,0
Lønn pr årsverk (heltid)	3,0	3,4	1,8	2,7	2,7	2,8	3,0
Inflasjon (KPI)	2,8	2,2	1,3	2,5	2,0	2,0	2,0
Kronekurs (importvektet 44 land)	0,0	2,9	6,8	-5,7	-0,2	0,2	-0,3
Boligpriser	1,5	2,5	3,9	9,4	2,9	1,7	1,6
Utlånsrente rammelån, nivå	2,7	3,1	2,2	2,0	2,6	3,1	3,3
Sparerate	5,9	8,1	15,3	13,6	13,1	13,0	12,6
Samlede skatteinntekter	2,2	2,1	-2,2	4,4	1,8	1,5	3,5
Omsetning i byggevarehandelen	-3,8	-0,7	11,5	-5,5	-4,1	-3,3	-1,0
Sysselsetting i byggevarehandelen	-3,5	-1,0	-3,1	-1,6	0,2	-0,5	-0,1

Note: Prosentvis endring og faste priser der ikke annet er oppgitt.

Kilde: NAM og SØA

det en liten nedgang i varehandelens omsetning i allerede i 2021, men altså fra et høyt nivå. Nedgangen følger av at konsumandelen til byggevarer raskt faller til normale nivåer ved gjenåpningen av samfunnet. Fallet dempes imidlertid av at flere nå har oppsparte midler som går til økt konsum i 2021 og 2022. Noe av det økte konsumet antas å gi utslag i fortsatt økt etterspørsel etter byggevarer, samtidig som mesteparten av konsumveksten vil gå til ting som ikke har vært tilgjengelig under korona, slik som kultur- og reiselivstjenester.

Sysselsettingen bruker lang tid på tilpasningen, som drøftet over. Nedgangen i 2021 er i tråd med færre butikker og økt netthandel, men stabiliserer seg i 2022 og holder seg deretter på om lag samme nivå gjennom prognoseperioden.

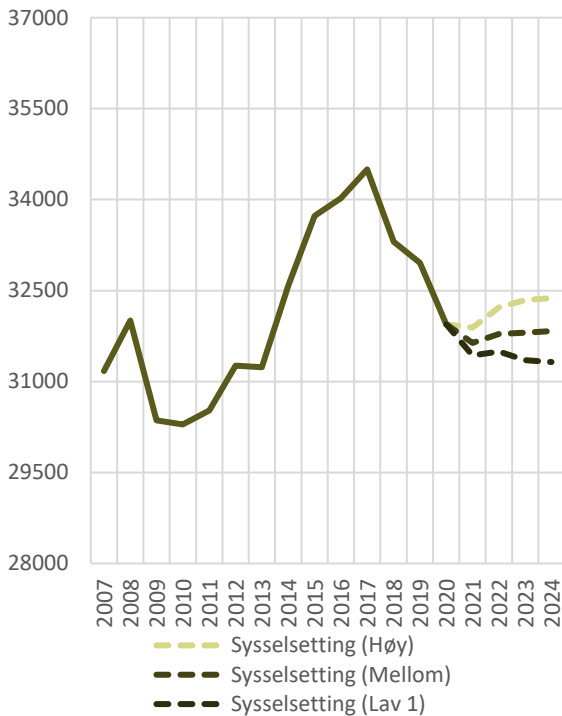
2.3.3 Lavalternativet: Rekylen kommer ikke

I lavalternativet har vi også tatt utgangspunkt i de samme forutsetningene for norsk økonomi som over, men lagt til grunn at den store veksten (rekylen) i husholdningenes konsum i 2021 og 2022 ikke kommer, sammen med en tilsvarende svak utvikling hos våre handelspartnere. På samme måte som i mellomalternativet, fases koronaeffekten på byggevarehandelen ut innen 2022.

Dette er konsistent med at koronapandemien fører til at husholdningenes sparing opprettholdes på et høyt nivå over en lengre periode, samtidig som etterspørselen mot byggevarehandelen normaliseres.

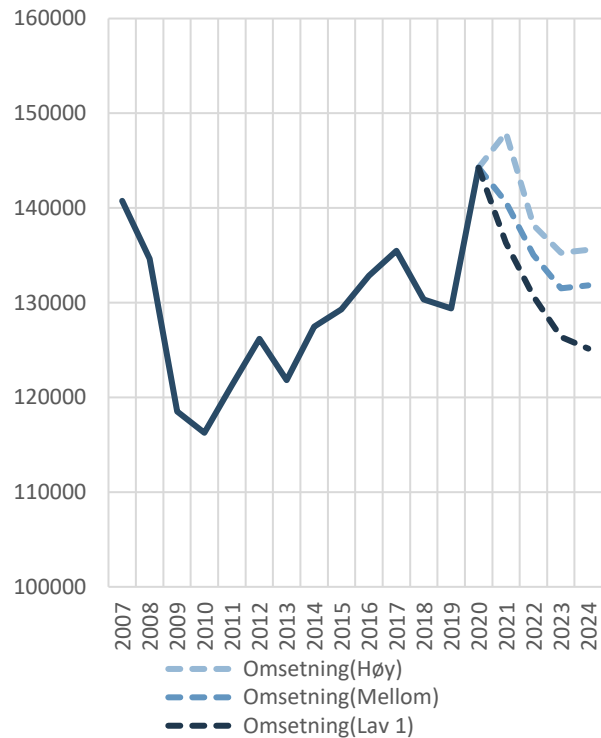
De senere års gjeldsvekst i Norge og hos våre handelspartnere gjør det ikke usannsynlig at husholdningene velger å bruke oppsparte midler til eksem-

Figur 2.1 Sysselsetting i byggevarehandelen fordelt på høy-, mellom- og lav alternativene for 2021-2024.



Kilde: NAM og SØA

Figur 2.2 Realomsetning i byggevarehandelen fordelt på høy-, mellom- og lav alternativene for 2021-2024.



Kilde: NAM og SØA

pelvis å nedbetale gjeld eller varig øke sin finansformue, til tross for utsikter til fortsatt historisk sett lavt rentenivå.

Som følge av lavere etterspørsel fra husholdningene og lavere eksport, faller også investeringene i det private næringslivet.

Dette gir også moderate utslag i lønningene, som faller noe relativt til de øvrige scenariene, noe som også bidrar til redusert etterspørsel fra husholdningene. Den koordinerte lønnsdannelsen bidrar til en tilpasning av lønnsnivået til den lavere aktiviteten. Arbeidsledigheten øker noe utover i prognoseperioden.

Boligprisene antas å påvirkes tilsvarende moderat som følge av lavere lønninger, men med økende ar-

beidsledighet utover prognoseperioden faller boligprisene noe.

Byggevarehandelen i lavalternativet

I lavalternativet antas altså en tilbakevending til det historiske forholdet mellom samlet etterspørsel og omsetningen i byggevarehandelen, i likhet med mellomalternativet. Husholdningenes konsum og investeringer tar seg imidlertid ikke opp i like stor grad som i de øvrige scenariene. Sammen med økt sparing gir det et sterkere fall i omsetningen i 2021.

Fallet i omsetning i 2021 bidrar til at sysselsettingen også faller i 2021 når virkningene av korona går bort. Sysselsettingen holder seg om lag på samme nivå i 2022, før sysselsettingen tilpasses omsetningsfallet gradvis fram mot 2024.

Selv om boliginvesteringene utvikler seg klart svakere i lavalternativet enn i de to andre scenariene, holder de seg ifølge modellen likevel på et relativt høyt nivå. Dersom et fall i boliginvesteringene skulle komme, er imidlertid virkningen på byggevarehandelen anslått til å være dobbelt så stor som effekten av en tilsvarende fall i husholdningenes konsum. Det betyr at hvis også boliginvesteringene hadde falt markert, ville nedgangen i byggevarehandelen blitt klart sterkere.

Figur 2.1 og Figur 2.2 viser utviklingen i realomsetning og sysselsetting i byggevarehandelen i de tre ulike alternativene.

Tekstboks A: Hvor store må de offentlige investeringene være for å unngå lavalternativet

For å illustrere virkningene av offentlige investeringer i lavalternativet, har vi også kjørt en simulering i NAM hvor vi undersøker hvor stor vekst i offentlige investeringer som må til for å få et nivå på sysselsettingen i byggevarehandelen lik den vi ser i mellomalternativet. Denne øvelsen illustrerer virkningene av offentlige investeringer på sysselsettingen i byggevarehandelen, og på økonomien for øvrig. Her antas offentlige investeringer å ta form av en redningspakke, hvis sammensetning av investeringer er lik de typiske investeringene det offentlige gjennomfører. Tabellen under viser differansen i prosentpoeng i de utvalgte størrelsene fra lavalternativet ved en slik vekst i offentlige investeringer.

Utgangspunktet i de andre scenariene er at veksten i de offentlige investeringene ligger på om lag 1 prosent gjennom hele prognoseperioden. I denne tekstboksen gjennomfører vi en skiftberegning, der vi med utgangspunkt i lavalternativet endrer på offentlige investeringer. Nærmere bestemt dimensjonerer vi offentlige investeringer slik at de om lag veier opp for den manglende rekyl i husholdningenes etterspørsel i lavalternativet, slik at sysselsettingen i byggevarehandelen blir som i mellomalternativet. Ettersom byggevarehandelen har en relativt treg tilpasning av arbeidsstyrken, tar det noe tid før de offentlige investeringene virker inn. Med en årlig vekst i offentlige utgifter gjennom prognoseperioden på mellom 2,4 og 5,4 prosentpoeng mer enn i lavalternativet, får vi om lag samme sysselsetting i byggevarehandelen som i mellomalternativet.

Tabellen viser for øvrig at virkningen av de økte offentlige investeringene sprer seg gjennom modellen og fører til at også næringsinvesteringer og husholdningenes konsum blir høyere. Samlet sysselsetting øker om lag som i byggevarehandelen, og arbeidsledigheten faller litt. Økt økonomisk aktivitet fører også til at importen øker.

	Differanse fra lavalternativ i prosentpoeng			
	2021	2022	2023	2024
BNP Fastlands-Norge	0,2	0,2	0,2	0,2
Konsum i husholdningene	0,0	0,1	0,2	0,2
Offentlig konsum	0,0	0,0	0,0	0,0
Offentlige investeringer	5,4	3,4	2,4	2,9
Investeringer næringer	0,4	0,9	0,8	0,6
Boliginvesteringer	0,0	0,0	0,1	0,2
Import	0,5	0,5	0,4	0,5
Eksportmarkedsindikator	0,0	0,0	0,0	0,0
Arbeidsledighet (AKU), nivå	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Sysselsatte, fastlands-Norge	0,0	0,2	0,3	0,3
Lønn pr årsverk (heltid)	0,0	0,0	0,1	0,1
Inflasjon (KPI)	0,0	0,0	0,0	0,0
Kronekurs (importvektet 44 land)	0,0	0,0	0,0	0,0
Boligpriser	0,0	0,1	0,1	0,2
Utlånsrente rammelån, nivå	0,0	0,0	0,0	0,0
Sparerate	0,0	0,1	0,1	0,1
Samlede skatteinntekter	0,1	0,2	0,2	0,2
Omsetning i byggevarehandelen	0,0	0,6	0,8	0,6
Sysselsetting i byggevarehandelen	0,0	0,3	0,5	0,4

Note: Tabellen viser differansen mellom veksten i lavalternativet og veksten i simuleringen med økte offentlige investeringer.

Kilde: SØA og NAM

3 Hvordan virker ulike tiltak på byggevarehandelen

Det er flere typer tiltak som kan tenkes å påvirke etterspørselen etter byggevarer, enten direkte eller indirekte. Overordnet deler vi tiltakene inn i tre hovedgrupper: tiltak med mål om å 1) stabilisere konjunktursituasjonen, 2) redusere omfanget av svart arbeid og 3) bidra til at næringen blir mer miljø- og klimavennlig. Vi har identifisert tre tiltak som er relevante for å stimulere etterspørsel etter byggevarer i lavkonjunkturer. Tiltakene er valgt ut på bakgrunn av intervju og litteratur. Tiltakene er:

- Offentlige investeringer i byggenæringen
- Utvidet Enova-tilskudd
- ROT-fradrag

I en lavkonjunktur vil myndighetene ofte øke sine investeringer i bygg og anlegg. Dermed vil etterspørselen etter byggevarer også øke. Etterspørselen etter byggevarer kan også påvirkes positivt gjennom tilskuddsordninger eller skatteincentivordninger.

Tilskuddsordninger som støtter kjøp eller bygging av klima- og miljøvennlige løsninger, som Enova, vil kunne øke etterspørselen etter byggevarer både gjennom kjøp fra husholdninger og fra byggenæringen. En styrking av Enova-tilskuddet vil også kunne bidra til grønn omstilling av byggevarehandelen.

For å redusere omfanget av svart arbeid i byggenæringen, har flere tatt til orde for en skatteincentivordning som vil øke etterspørselen etter tjenester som utføres hvitt, et såkalt ROT-fradrag som gir skattefradrag for arbeid utført av håndverkere. Skatteincentivordningen kan også ha en positiv virkning på etterspørselen etter byggevarer dersom den øker samlet etterspørsel etter håndverktjenester.

Avhengig av hvordan ordningen utformes, kan denne også virke positivt for den grønne omstillingen i næringen dersom den målrettes mot klima- og miljøvennlig rehabiliterings-, ombyggings- og tilbyggsarbeid.

Også tiltak med andre mål, som for eksempel knyttes til distriktpolitikk, kan påvirke etterspørselen etter byggevarer, men denne type tiltak er ikke vurdert i rapporten.

I dette kapittelet vil vi beskrive hvordan tiltakene vil kunne påvirke etterspørselen etter byggevarer. Kapittelet inneholder også en kvalitativ samfunnsøkonomisk vurdering av de ulike tiltakenes virkninger med utgangspunkt i pluss-minusmetoden.⁴

3.1 Pluss-minusmetoden benyttes til å gi en samfunnsøkonomisk vurdering av tiltak

Ifølge Finansdepartementets rundskriv R-109/2014 skal man i en samfunnsøkonomisk analyse beskrive hvilke virkninger de ulike tiltakene kan ha, hvem og hvilke områder som blir berørt, og hvordan. Vi har identifisert de viktigste virkningene hvert av tiltakene har, og finner at alle tre tiltak har virkninger på en eller flere av følgende:

- Etterspørsel etter byggevarer
- Sysselsetting
- Klimaavtrykk
- Miljøavtrykk
- Svart arbeid

Når en skal vurdere om et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt, er det nødvendig å ta hensyn til både virkninger som kan måles i kroner og øre og virkninger som det ikke er mulig å verdsette presist.

⁴ Vi vil ta utgangspunkt i prinsippene fra DFØs Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

Samtidig må mulig alternativ bruk av de offentlige midlene vurderes.

Innføring av tiltak vil sannsynligvis ha både positive og negative virkninger på statens inntekter og utgifter, og på samfunnet mer overordnet. Et ROT-fra-drag vil for eksempel føre til at staten påføres et provenytap, ved at ordningen reduserer skatteinntektene fra kjøp av håndverkstjenester som uansett ville vært gjennomført. I tillegg påføres administrative kostnader knyttet til å motta og dele ut støtte. På den annen side vil ordningen bidra til økte skatteinntekter gjennom en positiv netto økning i antall sysselsatte, økt overskudd i berørte virksomheter og økt konsum, gitt at ordningen fører til økt etter-spørsel etter håndverkstjenester.

Et tiltak vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom samlet betalingsvillighet for nyttevirkingene er høyere enn de samlede kostnadsvirkningene.

Gitt omfanget av dette prosjektet, har vi avgrenset den samfunnsøkonomiske vurderingen til en kvalitativ vurdering av utvalgte tiltaks virkninger med pluss-minusmetoden. Pluss-minusmetoden er utviklet for å kunne vurdere virkninger som ikke lar seg verdsette i kroner, eller i prosjekter av begrenset omfang der det av budsjettmessige hensyn ikke er ønskelig å verdsette. Dette innebærer at vi ser bort fra at noen virkninger kunne vært tallfestet, men heller gjør kvalitative vurderinger av tiltakenes virkninger og konsekvens. Konsekvensen er uavhengig av hvor mange som påvirkes. I en mer omfattende analyse ville det være mulig å i større grad prissette tiltakenes virkninger og blant annet anslå hvor mange som påvirkes.

Ved bruk av pluss-minusmetoden skal ikke-pris-satte virkninger vurderes etter henholdsvis betydning og omfang, som til sammen utgjør en samlet konsekvens. Først vurderes *betydningen* av en virk-

ning for grupper i samfunnet og for samfunnet som helhet. Deretter vurderes i hvilket *omfang* de ulike tiltakene påvirker denne virkningen sammenlignet med situasjonen uten tiltaket. Den samlede samfunnsøkonomiske konsekvensen er endringen sammenlignet med situasjonen uten tiltaket, og vurderes ved hjelp av en skala basert på plusser og minuser. Denne skalaen er illustrert i konsekvensmatrisen i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Konsekvensmatrise for pluss-minusmetoden

Betydning \ Omfang	Liten	Middels	Stor
Stort positivt	+ / ++	++ / +++	+++ / ++++
Middels positivt	0 / +	++	++ / +++
Lite positivt	0	0 / +	+ / ++
Intet	0	0	0
Lite negativt	0	0 / -	- / - -
Middels negativt	0 / -	- -	- - / - - -
Stort negativt	- / - -	- - / - - -	- - - / - - - -

Kilde: DFØ

Med betydning menes hvor viktig virkningen av tiltaket er for de det gjelder eller samfunnet. For eksempel dersom en virkning av et tiltak er bedre livskvalitet. *Betydningen* av livskvalitet er stor, både for den enkelte og samfunnet som helhet. I vurderingen av *omfang* dreier det seg om i hvor stor grad et tiltak påvirker virkningen. Dersom virkningen som skal vurderes er livskvalitet, blir spørsmålet i hvilket omfang tiltaket påvirker livskvaliteten. Dersom det vurderes at tiltaket i stort positivt omfang påvirker livskvaliteten ender vi opp med +++ / ++++ som samlet konsekvens av tiltaket. Konsekvensen defineres ved å kombinere vurderingen av betydning og omfang i matrisen over.

De aktuelle tiltakene i dette prosjektet og deres virkninger er oppsummert i Tabell 3.2.

3.2 I en lavkonjunktur er særlig offentlige investeringer i bygg et viktig motkonjunkturtiltak

Når økonomien er i lavkonjunktur og ledigheten er høy, er det lange tradisjoner for en aktiv motkonjunkturpolitikk i Norge. Motkonjunkturpolitikk føres gjennom offentlige tiltak for å motvirke konjunktursvingninger. Til dette har myndighetene mange virkemidler til rådighet. Tiltakene kan rettes mot både private husholdninger for å stimulere konsumet, og mot næringslivet for å øke aktivitet og investeringer. Den næringsrettede stimulansen kan være mer eller mindre konkret rettet mot enkelt næringer.

Typiske tiltak i en lavkonjunktur inkluderer økt offentlig sysselsetting, skatteletter til personer og næringslivet, og lettelser i reguleringen av banker og låntakere. I tillegg til mer generelle tiltak, kan det iverksettes mer målrettede tiltak mot grupper eller næringer som er av særlig viktighet eller rammes særlig hardt. For eksempel benyttes ofte økte offentlige investeringer i bygg og anlegg som et tiltak som følge av de positive ringvirkningene denne aktiviteten har på sysselsetting og BNP, jf. kapittel 2. I tillegg vil alternativkostnaden av for eksempel å oppta ressurser, som arbeidskraft i byggenæringen, til å bygge offentlige bygg, være lavere, når aktiviteten og sysselsettingen i økonomien generelt er lav, slik at nytten av tiltaket er relativt høyere enn i tider med høy aktivitet og høy sysselsetting.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv, er nemlig betydningen av økt sysselsetting avhengig av hva personene ellers ville gjort. Hvis en ny sysselsatt i et byggevarerhus, hadde vært sysselsatt i en annen butikk hvis det ikke var for tiltaket, er den positive samfunnsøkonomiske virkningen lavere enn dersom alternativet ville vært at personen var arbeidsledig og fikk stønad fra det offentlige. Dette er et vik-

tig rasjonale for å iverksette tiltak for å øke sysselsettingen i en lavkonjunktur.

Byggevarerhandelen vil nyte godt av generelle tiltak som stimulerer aktiviteten i økonomien, gjennom økt etterspørsel og dermed økt omsetning, men vil påvirkes i større grad dersom tiltakene er rettet mot byggenæringen.

I dette prosjektet vil tiltaket som vurderes være at det offentlige som oppdragsgiver setter ut flere og/eller større oppdrag på anbud for å skape aktivitet i byggenæringen. Dette inkluderer typisk oppdrag knyttet til investeringer som bør gjøres uansett, for eksempel at det offentlige øker midlene som brukes på å rehabilitere offentlige bygg og infrastruktur, eller bygge flere studentboliger. Dette kan være planlagte investeringsprosjekter som framskyndes eller at nødvendige vedlikeholdsetterslep som har bygget seg opp over tid blir innhentet.

Dersom det skal innføres tiltak for å motvirke en nedgang i byggenæringen, er det sentralt at de trefter delene av næringen med størst utfordringer eller der det eksisterer en markedssvikt. For eksempel kan vi tenke oss en situasjon hvor det er spesielt lav aktivitet innen den delen av byggenæringen som er rettet mot næringsbygg, som følge av en permanent økning i bruk av hjemmekontor, slik at store entreprenørselskap opplever et inntektsbortfall. For å imøtekomme denne utfordringen vil det være gunstig å øke aktiviteten innen bygging og vedlikehold av barnehager, skoler og andre offentlige funksjonsbygg.

I dette prosjektet vil vi ikke gå mer i detalj i den konkrete utformingen av tiltaket, for eksempel nøyaktig type offentlig investering i byggenæringen eller størrelsen på investeringen. Vi vil kun avgrense vurderingen til investeringer som har som mål å stimu-

lere aktivitet og sysselsetting i en lavkonjunktur.⁵ Denne type investeringer vil ha en direkte positiv virkning på sysselsetting og etterspørselen etter byggevarer. Det ligger også i tiltakets natur at det er fleksibelt, og oppjusteres i en lavkonjunktur og nedjusteres i en høykonjunktur.

I tillegg kan investeringene ha en positiv virkning på utbredelsen av svart arbeid. Offentlige anskaffelser og anbudsprosesser følger flere regler og veiledninger som skal motvirke svart arbeid, sosial dumping, og ivareta helse og sikkerhet. Her er forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser viktig, men også samarbeid med partene i arbeidslivet gjennom blant annet Landsdekkende avtaler (SØA, 2016).⁶

Virkingen på klima- og miljøhensyn er mer usikker, ettersom byggeaktivitet i seg selv er negativt for klima- og miljøavtrykk. Imidlertid har det offentlige mulighet til å stille strenge krav knyttet til blant annet avfallshåndtering, energieffektivitet og naturinngrep i sine investeringer. Dette vil sikre at investeringene som gjøres tar hensyn til klima og miljø på best mulig måte, men kan også bidra til en generell positiv utvikling for både byggenæringen og byggevarerhandelen hvor klima- og miljøhensyn vektlegges i større grad.

3.3 Tiltak rettet mot klima- og miljøhensyn kan påvirke etterspørselen etter byggevarer

Bygninger står for 40 prosent av verdens utslipp, og 40 prosent av energibruken i Norge er knyttet til drift av bygg (KMD, 2020). Klimagassutslipp har skapt

vår tids største utfordring, global oppvarming, som allerede medfører store konsekvenser for mennesker, natur og dyreliv, men også innebærer en enorm framtidig risiko, spesielt fordi det er knyttet svært stor usikkerhet til hvor alvorlige og omfattende konsekvensene vil bli.⁷

For den enkelte virksomhet eller husholdning kan det være kostbart og risikabelt å ta i bruk de nyeste og mest klima- og miljøvennlige teknologiene. Høye omstillingskostnader kan forhindre aktørene fra å gjøre det som både er privat-/bedriftsøkonomisk- og samfunnsøkonomisk lønnsomt (se for eksempel SØA (2020)). Det kan også være nødvendig med en dult⁸ for å gjøre noe på en annen måte enn tidligere. At husholdninger ikke investerer energieffektiviserende løsninger som også lønner seg, kalles gjerne for «energieffektivitetsparadokset» (Crandall-Hollic & Sherlock, 2018).

Tiltak, som tilskuddsordningene forvaltet av Enova, kan bidra til at det gjennomføres flere, større og mer hensiktsmessige energitiltak, og derigjennom også økt etterspørsel rettet mot byggevarerhandelen.

Det er ikke bare statlige aktører som forvalter miljø-, klima-, og/eller energitiltak. Kommuner og fylkeskommuner har også en rekke forskjellige ordninger, som støtte til ulike typer tiltak. For eksempel gir Oslo kommune støtte til en rekke energiforbedrende tiltak i private boliger, som støtte til isolering av yttervegger og til varmegjenvinning i boligventilasjonsysteme-

⁵ Dette innebærer at vi i vurderingen av samfunnsøkonomiske virkninger ikke legger til grunn at investeringene gjøres med særskilte hensyn til for eksempel klima og miljø.

⁶ Med landsdekkende avtaler menes avtaler i regi av Skatteetaten og partene som skal sikre at store innkjøpere gir kontrakter til underentreprenører som oppfyller sine lovmessige plikter, slik som arbeidsmiljøloven, forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og skatte- og av-

giftslovgivningen. Forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter stiller krav til offentlige innkjøpere om å kontraktfeste visse standarder for lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte hos leverandørene.

⁷ Se for eksempel miljødirektoratets oppsummeringer av klimakonsekvenser [her](#).

⁸ Begrepet på engelsk er «nudge».

mer. Oslo kommune har også en liknende ordning for borettslag og sameier.⁹

I dette prosjektet avgrenses vurderingen til en utvidelse av dagens tilskuddsordning gjennom Enova. Enova er en virkemiddelaktør som støtter både virksomheter og husholdninger. Virksomheter kan blant annet få støtte til prosjekter som velger nyskapende energi- og klimaløsninger, for eksempel «plusshus» som har et positivt energiregnskap, eller støtte til å utvikle utslippsfrie byggeplasser. Husholdninger kan få støtte til energitiltak i hjemmet, både ved oppgradering av eksisterende bolig og nybygging. Energiltak kan for eksempel være å installere solcellepaneler eller oppgradere bygninger.¹⁰ Alt i alt ble det gitt tildelinger på 5,6 milliarder kroner gjennom Enova i 2019, til nesten 22 300 energi- og klimaprojekter.

Det er planlagt kutt i støtteordninger og støttebeløp gjennom ordningene forvaltet av Enova, blant annet er det planlagt at støtte til enkelte varmepumper skal avvikles og at støttesatsene til solceller reduseres. Endringene skal etter planen tre i kraft 1. juli 2021.¹¹ Det vurderes som hensiktsmessig at disse kuttene blir kompensert for gjennom økt støtte til andre klima- og miljøvennlige byggeprosjekter.

Både tilskudd til virksomheter og husholdninger vil føre til et økt behov for å kjøpe inn byggevarer. Hvorvidt volumet av byggevarer øker, eller om det kun er en vridning i retning av mer miljøvennlige byggevarer, er usikkert. Det er imidlertid rimelig å anta at omstillingen, som til dels drives av nye krav, i hvert fall vil føre til økt etterspørsel i en lengre over-

gangsperiode. Flere av intervjuobjektene peker imidlertid på at begge deler er tenkelig, men at byggevarehandelen er klar over og arbeider for å imøtekomme den generelt økende etterspørselen etter mer miljøvennlige varer.

Ulike typer Enøk-tiltak bidrar ikke bare positivt til klimaet ved at det reduserer utslipp av klimagasser, men det kan også gi bedre innemiljø ved at nye vinduer og bedre isolerte vegger gir mindre støy og mindre trekk, og det kan redusere presset og øke kapasiteten på strømmettet i toppene. Slik kan det også virke positivt for miljøavtrykket ved å medføre redusert utbyggingsbehov av denne infrastrukturen i årene framover.

Vridning mot en mer klimavennlig boligmasse og byggenæring vil i enda større grad settes som krav og mål i årene framover, gjennom for eksempel EU-direktiv som regulerer hvor mye varmetap en bygningskropp kan ha og klimaavtaler som Paris-avtalen, slik at mange tiltak av denne typen vil kunne påløpe uansett i årene framover.¹² Da er det i så fall bare snakk om når kostnaden skal komme.

For å forsterke og/eller framskynde miljø- og klimatiltak, kan Enova-tilskuddene utvides til å gjelde flere typer tiltak, som sikring mot klimarisiko (for eksempel flom- og overvannssikring), støtte til etablering og utvikling av grøntarealer/hager som skaper mer biomangfold (spesielt å støtte pollinerende insekter), og utskifting/sanering av miljø- og helseskadelige materialer. Samtlige intervjuobjekter er positive til en utvidelse av Enova-tilskuddet, og det vur-

⁹ Se støtte til private boliger [her](#), og til borettslag og sameier [her](#).

¹⁰ Klikk [her](#) for å se en oversikt over alle tiltakene som støttes gjennom Enova.

¹¹ Les om de planlagte justeringene [her](#).

¹² Se eksempel prosessen om EU-direktiv om endringer i bygningsenergidirektivet [her](#). EUs Bygningsdirektiv II er, i motsetning til EUs første byg-

ningsdirektiv, ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen og dermed ikke i norsk rett, men det pågår en prosess for å innlemme også det andre i EØS, blant annet har norske myndigheter vedtatt at det andre Bygningsdirektivet skal innlemmes i EØS. Byggenæringen er positive til dette, se for eksempel [her](#).

deres som mer treffsikkert enn et generelt skattefradrag ved kjøp av byggetjenester, jf. kapittel 3.4.

En styrking og utvidelse, i det minste videreføring, av Enovas støtteordninger har bred støtte, blant annet har 24 organisasjoner nylig påpekt i et åpent brev til Stortinget at støtteordningene og satsene heller bør styrkes, og at husholdningene må prioriteres mer i Enovas støtteprogram.¹³ Blant de 24 organisasjonene var Byggenæringens Landsforening (BNL), Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL), Forbrukerrådet, Greenpeace Norge, Naturvernforbundet og Framtiden i våre hender, for å nevne noen. Organisasjonene tar også til orde for en dobling av støttebeløpet, at det må innføres ordninger som også favner borettslag og sameier, og støtteordning til ladeinfrastruktur i borettslag, sameier og garasjelag.

Enova-tilskuddet kan også styrkes i lavkonjunkturer for å fremme aktivitet i byggenæringen, og derigjennom påvirke sysselsetting og etterspørselen etter byggevarer positivt. I vår vurdering av tiltak legger vi til grunn et virkemiddelapparat som samlet favner bredere og har høyere støttebeløp enn dagens Enova-tilskudd, slik som partene i arbeidslivet etterlyser. Vi legger også til grunn at dette tilskuddet kan styrkes med økte beløp i dårligere tider.

Tiltaket vil ha positive klimavirkninger gjennom økt energieffektivitet, og gi økt etterspørsel etter varer og tjenester sammenlignet med hva som ville vært tilfellet uten tiltaket. Det internasjonale energibyrådet IEA finner i en ny studie at energieffektiverende tiltak i eksisterende bygningsmasse har størst posi-

tive virkninger på sysselsettingen per investerte krone, sammenlignet med for eksempel å bygge mest mulig energieffektivt ved nye byggeprosjekter.¹⁴

Det vurderes slik at tiltaket vil kunne ha svært målrettede å positive samfunnsmessige virkninger. Imidlertid er en ulempe med tilskuddsordninger generelt, at de administrative kostnadene knyttet til å søke og tildele tilskudd er relativt høye, sammenlignet med rettighetsbaserte skatteinsentivordninger. Videre er det ingen grunn til å anta at Enova-tilskuddet vil påvirke utbredelsen av svart arbeid.

3.4 Et skattefradrag kan bidra til økt etterspørsel, og redusert svart arbeid

Erfaring fra tidligere prosjekter tilsier at det ikke er uvanlig at byggeprosjekter i ROT-markedet gjennomføres svart, enten gjennom svart betaling eller gjennom bytte av «vennetjenester».¹⁵ Et såkalt ROT-fradrag, er et tiltak som kan bidra til økt etterspørsel etter byggenæringens tjenester gjennom redusert pris på utført arbeid. ROT-fradraget er et skattefradrag som innebærer at skatten som betales ved kjøp av håndverkstjenester reduseres. Det kan bidra til å redusere prisen på håndverkertjenester og dermed redusere insentivet til å kjøpe tjenesten svart. Gjennom økt etterspørsel etter disse tjenestene vil sysselsettingen i byggenæringen påvirkes positivt.

Ordningen med ROT-fradrag kan betraktes som en subsidie til husholdninger som kjøper håndverkstjenester hvitt gjennom redusert pris. I tillegg kan skattereduksjonen sees på som en subsidie til næringen

¹³ Brevet er blant annet omtalt og linket til på Naturvernforbundets nettside [her](#).

¹⁴ Se hovedfunnene til IEA [her](#).

¹⁵ For eksempel når håndverkere i ulike fag bistår hverandre. Vi kjenner ikke omfanget av denne typen svart arbeid. Et eksempel er dersom en

rørlegger ordner badet på hytta til en venn. Vennen er malermester, og maler huset til rørleggeren som betaling. I en spørreundersøkelse finner Skatteetaten at 30 prosent av de som oppgir å ha kjøpt arbeid svart, at de så på det som en vnetjeneste. Se undersøkelsen [her](#).

ved at etterspørselen stimuleres ved hjelp av skattesystemet.

Både Sverige, Finland og Danmark har skattereduksjonsordninger som styrker husholdningers økonomiske insentiver til å kjøpe tjenester i hjemmet. I Danmark får forbrukere fradrag på opptil 12 500 DKK per person årlig knyttet til arbeidskraftkostnadene ved håndverkstjenester, mens i Sverige er taket 75 000 SEK.¹⁶

En klar fordel ved at ordningen er rettighetsbasert og finansieres gjennom skattesystemet, er at det er lite administrative kostnader for myndighetene. Ordningen krever ingen søknadsbehandling slik som de fleste tilskuddsordninger gjør, men dokumentasjon på arbeidskraftkostnader. At ordningen innebærer en skattemessig favorisering av en enkeltnæring, må imidlertid begrunnes godt både fordi skattemessige endringer typisk er mer permanente og fordi skattesystemet har som hovedformål å sørge for inntekt til staten. Det er tilskuddsordningenes rolle å fordele ressurser. En begrunnelse for å favorisere en næring skattemessig, er at samfunnsmessige gevinster som følger av ordningen veier opp for uheldige vridningseffekter og kostnader ved ordningen. Bedre konkurranse- og arbeidsvilkår og økt sysselsetting er eksempler på slike gevinster.

Ordningen med ROT-fradrag har vært oppe til diskusjon i Norge ved flere anledninger, og blant annet har SØA gjennomført en analyse av virkningene av et tilsvarende fradrag for renhold på oppdrag for Virke i 2019 (RUT-fradrag).¹⁷ Argumentene for ordningen har i hovedsak vært knyttet til å redusere

omfanget av svart arbeid, ved å styrke insentivet til å handle hvitt.

Gjennom en overføring av etterspørsel fra den svarte til den hvite delen av byggenæringen, vil seriøse leverandører oppleve økt etterspørsel. Gjennom ordningen vil også alle de som uansett ville kjøpt byggetjenester hvitt motta støtte. Uavhengig av hvordan ROT-fradraget utformes, legges det til grunn at kjøp av svarte tjenester fremdeles vil ha en lavere kostnad. Dette innebærer at prisforskjellen mellom å kjøpe tjenesten hvitt og svart vil bli mindre med et ROT-fradrag, men det vil fremdeles være konsumenter som vil velge å kjøpe tjenesten svart.

Overføringen av etterspørsel fra den svarte delen av markedet til den hvite, vil imidlertid ikke påvirke etterspørselen etter byggevarer. Årsaken er at byggevarer kjøpes av seriøse leverandører, uavhengig av om tjenesten utføres svart eller hvitt. Det er bred enighet blant våre intervjuobjekter om at byggevarer i svært liten grad handles i det svarte markedet.

Ordningen vil imidlertid kunne ha en virkning på byggevarerhandelen dersom den fører til en økning i samlet etterspørsel etter håndverkertjenester hos private husholdninger. Den økte etterspørselen må komme fra husholdninger som utelukkende er interessert i å kjøpe håndverkertjenester fra seriøse tilbydere, men som opplevde at prisen i det hvite markedet var for høy i fravær av ordningen. Hvor mange slike husholdninger som ville kjøpt tjenester hvitt med ordningen, og ellers ikke, er svært usikkert. Vi legger til grunn at innføringen av et ROT-fradrag vil

¹⁶ Klikk [her](#) for å lese mer om den danske ordningen og [her](#) for å lese mer om den svenske.

¹⁷ Klikk [her](#) for å lese SØA rapport om skattereduksjonsordning for kjøp av renholdstjenester i hjemmet.

påvirke etterspørselen etter byggevarer i et positivt, men lite, omfang.

Videre pekes det i intervju på at deler av finansieringen av ROT-fradraget vil tilfalle andre land, etter som en høy andel arbeidstakere i byggenæringen er utenlandske og bruker en del av sin inntekt utenlands. I 2019 var henholdsvis 25 og 20 prosent av arbeidstakerne i næringene oppføring av bygninger og spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet utenlandske arbeidere. Dermed vil ROT-fradraget kunne være mindre effektivt som konjunkturtiltak, enn støtteordninger hvor hele finansieringen blir værende i landet.

Det er imidlertid få ordninger som er helt skjermet fra slik «lekkasje» til utlandet. Det behøves oftest innsatsfaktorer fra utlandet i en liten, åpen økonomi som den norske, enten det kommer til kapital, materialer, arbeidskraft eller annet. Når det kommer til ROT-fradrag, avhenger omfanget blant annet av i hvilken grad fradraget tilfaller konsumentene gjennom lavere pris eller produsentene gjennom lavere kostnader. I tillegg til i hvilken grad lavere kostnader tilfaller eier eller ansatte, som i sin tur kan ha betydning for hvor mye som blir sendt «hjem til utlandet».

Informasjon fra intervjuene tyder på at det er i større selskaper, for eksempel entreprenører som utfører store oppdrag, at omfanget av utenlandske arbeidere er størst, mens i små virksomheter, som en byggmester med to ansatte, i mindre grad har utenlandske arbeidere. Intervjuobjektene peker videre på at omfanget av utenlandske arbeidere er spesielt lite i distriktene. Det er imidlertid usikkert om denne observasjonen gjør seg gjeldende generelt, eller om

intervjuobjektene har enkelterfaringer som tilsier dette, men ikke er representative. I tilfeller med høy andel utenlandske arbeidere, vil en høyere andel av kostnadsreduksjonen som tilfaller en eier bosatt i Norge, redusere lekkasjen til utlandet. Uansett vurderer vi ringvirkningseffektene av ROT-fradraget på BNP og samlet sysselsetting som begrenset, men positivt, gitt at ordningen har tilsvarende virkninger som i Sverige (Tillväxtanalys, 2020; Tillväxtanalys, 2019). Fordi ordningen er av mer permanent art, og ikke justeres med konjunkturer, er det også sannsynlig at den økte sysselsettingen i byggenæringen i hovedsak skyldes en overføring av sysselsatte fra andre næringer, heller enn en økning i samlet sysselsetting i landet.

Når det gjelder virkninger på klima- og miljøavtrykket er det i utgangspunktet ikke noen iboende egenskaper ved ROT-fradraget som påvirker dette positivt. I utgangspunktet har vi lagt til grunn en tradisjonell skattefradragsordning som gjelder for arbeidskraftkostnadene knyttet til rehabiliterings-, ombyggings- og tilbyggsarbeid.

Det er imidlertid også et alternativ å avgrense ROT-fradraget til klima- og miljøvennlig rehabiliterings-, ombyggings- og tilbyggsarbeid. Fra og med januar 2021 har for eksempel Sverige innført en grønn endring knyttet til ROT-fradraget, ved at skattereduksjonen gjelder for installasjon av grønne elektroniske gjenstander, som for eksempel solcellepanel, ladepunkt eller utstyr for å produsere energi selv. For den «grønne» delen av ROT-ordningen i Sverige inkluderes også materialkostnader, i tillegg til arbeidskraftkostnader.¹⁸ At ordningen er utvidet til å gjelde materialkostnader, kan bidra til å øke etter-

¹⁸ Klikk [her](#) for å lese mer om ordningen. Skattereduksjonen gjelder for 15 prosent av kostnadene ved installasjon av solceller og 50 prosent av kostnadene knyttet til installasjon av ladepunkt og egenprodusert energi.

spørsele etter byggevarer mer enn det tradisjonelle ROT-fradraget, fordi det også vil gjelde ved egenarbeid. Å utvide ordningen til materialkostnader vil sannsynligvis ikke ha en ytterligere positiv effekt på utbredelsen av svart arbeid, men vil påvirke etterspørsele etter byggevarer i et større positivt omfang.

Å avgrense ordningen til den grønne delen av ROT-markedet vil gi ordningen lignende virkninger som ENVOA-tilskuddet, jf. kapittel 3.3, men beholde den positive virkningen på svart arbeid.

3.5 Oppsummering av samfunnsøkonomiske virkninger

I dette kapitlet har flere tiltak som kan påvirke etterspørsele etter byggevarer blitt presentert. Tiltakene har også virkninger utover byggevarerhandelen. Under oppsummeres overordnede samfunnsøkonomiske virkninger av tiltakene.

Som følge av denne rapportens omfang, er tiltakenes utforming ikke vurdert. Dermed er det heller ikke mulig å tallfeste eller verdsette virkningene av de ulike tiltakene i kroner. Den samfunnsøkonomiske nytten og kostnaden av de ulike tiltakene vil i stor grad påvirkes av hvilket ambisjonsnivå som legges for tiltaket, både når det gjelder størrelsen på midlene og hvor mange som vil få tilgang til dem eller vil nyte godt av dem på annen måte.

I denne oppsummeringen vil vi derfor gjennomføre en kvalitativ verdsetting av de ulike tiltakenes virkninger samfunnsøkonomiske konsekvens, i henhold til pluss-minusmetoden, jf. kapittel 3.1. Vurderingene av samfunnsøkonomisk konsekvens er gjort på bakgrunn av informasjon fra intervju, og norsk og internasjonal litteratur om tiltakenes virkning.

Tiltakenes virkninger som vurderes er listet opp i tabell 3.2. I henhold til pluss-minusmetoden vurderes

først virkningens *betydning* for samfunnet og grupper i samfunnet, og deretter i hvilket *omfang* de ulike tiltakene påvirker virkningen. Den samlede vurderingen av tiltakets konsekvens blir gitt av tabell 3.1.

Som vist i tabell 3.2 er etterspørsele etter byggevarer virkningen som har den mest direkte effekten på byggevarerhandelen. Den samfunnsmessige *betydning* av etterspørsele i byggevarerhandelen vurderes som middels, på grunnlag av analysen i kapittel 2 om ringvirkningene til andre deler av økonomien, målt ved blant annet sysselsetting og BNP. Av tiltakene vurderer vi at offentlige investeringer i byggenæringen vil påvirke etterspørsele etter byggevarer i størst *omfang*. Årsaken er at økte offentlige investeringer har en direkte positiv virkning på etterspørsele. Den samlede samfunnsøkonomiske konsekvensen av offentlige investeringer i byggenæringen vurderes dermed til ++/+++ . ROT-fradraget og Enova-tilskuddet vurderes å påvirke etterspørsele etter byggevarer i lite positivt *omfang*, og den samlede samfunnsøkonomiske konsekvensen blir dermed (0/+).

En sentral virkning for tiltak som skal bidra til å dempe konjunktursvingninger, er virkningen på sysselsetting. Overordnet er det å holde sysselsettingen oppe av stor samfunnsmessig *betydning*. Fordi vi ikke gjennomfører en kvantitativ vurdering av tiltakenes virkning, vet vi heller ikke sysselsettingskonsekvensen for det enkelte tiltak. Vi vurderer det imidlertid slik at offentlige investeringer i byggenæringen vil påvirke sysselsetting i størst positivt *omfang*. Den samlede samfunnsøkonomiske konsekvensen av offentlige investeringer på sysselsetting vurderes derfor til +++/++++. Dette skyldes både at tiltaket har en direkte virkning på sysselsetting og at tiltaket typisk tas i bruk med mål om å øke sysselsettingen. Offentlige investeringer kan til enhver tid målrettes der det er behov for stimuli og det er her man har mulighet til å gjennomføre store (betydningssmessige) løft. Det er nettovirkningen på syssel-

setting som er av betydning i en samfunnsøkonomisk analyse. Dersom en sysselsatt person flyttes til byggenæringen, vil dette i utgangspunktet ikke ha en påvirkning på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dersom en person går fra å være arbeidsledig til å bli sysselsatt vil dette imidlertid være positivt for samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Enova-tilskuddet og ROT-fradraget tilhører en gruppe tiltak som historisk sett ikke har vært benyttet som konjunkturvirkemidler, mer som langvarige, stabile ordninger.¹⁹ Derfor vurderes det som realistisk at en økning i sysselsettingen i hovedsak skjer som følge av en overføring av sysselsatte på tvers av næringer, slik at sysselsetting totalt sett påvirkes i lite positivt *omfang*. ROT-fradraget vurderes å påvirke sysselsetting i noe større omfang enn Enova-tilskuddet, fordi fradraget retter seg konkret mot arbeidskraftkostnader. Samlet konsekvens for ROT-fradraget og Enova-tilskuddet på sysselsetting vurderes derfor til henholdsvis +/++ og 0/+.

Virkninger på klima- og miljøavtrykk vurderes å ha en stor samfunnsøkonomisk *betydning*.²⁰ Mens økt byggeaktivitet generelt har en negativ virkning på både klima- og miljøavtrykket, jf. kapittel 3.4, så vil Enova-tilskuddet ha en positiv virkning. Fordi Enova-tilskuddet bidrar til mer effektiv bruk av energi i et middels positivt omfang, vurderer vi den samlede samfunnsøkonomiske konsekvensen på klimaavtrykk til ++/+++ , mens konsekvensen på miljøavtrykk vurderes til 0/+ . Årsaken til at miljøkonsekvensen vurderes som mindre positiv enn klimakonsekvensen, er at implementeringen av mange Enova-støttede tiltak påfører samfunnet en kostnad knyttet til inngripen i natur, for eksempel vel utbygging av varmepumper eller fjernvarmeanlegg. Sam-

tidig er nettovirkningen positiv fordi det reduserer behovet for inngripen andre steder, for eksempel i forbindelse med utbygging av vannkraftverk. Konsekvensen for både klima- og miljøavtrykket av offentlige investeringer og ROT-fradrag vurderes til - /- , som innebærer at det vurderes at de påvirker miljø- og klima i lite negativt omfang. Årsaken til at omfanget er lite, er at investeringer i bygg generelt bidrar til mer energieffektivitet. Merk at konsekvensen for eksempelvis offentlige investeringer på miljøavtrykk kan være langt større dersom det bygges offentlig infrastruktur i områder som til nå er uberørte eller har hatt lite menneskelige inngrep. Merk også at en avgrensning av ROT-fradraget til å gjelde klima- og miljøvennlig rehabiliterings-, ombyggings- og tilbyggsarbeid vurderes å gi fradraget tilsvarende konsekvens som Enova-tilskuddet.

Svart arbeid vurderes også å ha en stor samfunnsøkonomisk *betydning* (SØA, 2017). Å redusere svart arbeid vil ha en positiv virkning på både konkurransevilkår og arbeidsforhold i næringen. Det eneste tiltaket som er ment å ha en direkte begrensende virkning på svart arbeid, er ROT-fradraget. Basert på anslåtte virkninger av ROT-fradrag i Sverige, vurderer vi at tiltaket vil virke negativt på utbredelsen av svart arbeid i middels positivt *omfang*, sett opp mot situasjonen uten tiltaket. Samlet vurderes ROT-fradragets konsekvens på utbredelsen av svart arbeid til ++/+++ . I forbindelse med offentlige investeringer i byggenæringen stilles det krav til leverandører, og avhengig av hvor strenge kravene er og hvor godt de følges opp, kan disse også påvirke utbredelsen av svart arbeid i hvert fall i lite positivt omfang. Den samlede konsekvensen av offentlige investeringer vurderes derfor +/++ . De to øvrige til-

¹⁹ Situasjonen gjennom pandemien har imidlertid vist at etablerte, langsiktige virkemidler kan styrkes i dårlige tider for å stimulere økonomien.

²⁰ Se for eksempel Miljødirektoratets samleside for konsekvenser av klimaendringer [her](#).

takene antas å ikke ha noen konsekvens for svart arbeid.

Tabell 3.2 oppsummerer også en rangering av tiltakene i henhold til samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Vi vurderer det slik at Enova-tilskuddsordningen har høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette skyldes at denne utelukkende har positive konsekvenser, også på klima- og miljøavtrykk. Merk at et ROT-fradrag avgrenset til klima- og miljøvennlig re-

habiliterings-, ombyggings- og tilbyggsarbeid vurderes å gi fradraget tilsvarende konsekvenser som Enova-tilskuddet, i tillegg til å kunne begrense utbredelsen av svart arbeid og ha en større positiv konsekvens for sysselsetting. Når det gjelder konsekvensen for byggevarehandelens etterspørsel vurderer vi det slik at offentlig investeringer i byggenæringen vil ha størst effekt, mens dette type tiltak vil ha nest størst samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Tabell 3.2 Oppsummering av tiltakenes samfunnsøkonomiske konsekvens for ulike virkninger

Kvalitativ vurdering av tiltakenes virkning			
Virkning på:	Offentlige investeringer i byggenæringen	ROT-fradrag	Enova-tilskudd
Etterspørsel etter byggevarer	++/+++	+/++	+/++
Sysselsetting	+++/>++++	+/++	0/+
Klimaavtrykk	-/--	-/--	++/+++
Miljøavtrykk	--/---	--/---	0/+
Svart arbeid	+/++	++/+++	0
Rangering av tiltak	2	3	1

4 Referanser

- Bloom, N. (2010). The impact of uncertainty shocks. *NBER*.
- BNL. (2020). *Slik påvirkes byggenæringen av koronaviruset*. Hentet fra <https://www.bnl.no/tall-og-fakta/slik-pavirkes-byggenaringen-av-koronaviruset/>
- Crandall-Hollic, M. L., & Sherlock, M. F. (2018). *Residential Energy Tax Credits: Overview and Analysis*.
- KMD. (2020, 03 10). *Hva kan byggebransjen gjøre for å redusere klimautslippene?* Hentet fra [regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/hva-kan-byggebransjen-gjore-for-a-reducere-klimautslippene/id2692924/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/hva-kan-byggebransjen-gjore-for-a-reducere-klimautslippene/id2692924/)
- Markus Gyene, M. N.-S. (2020). *Tilgang på boliger i distriktene og. Samfunnsøkonomisk analyse AS*.
- NAV. (2021). *3 300 flere arbeidssøkere den siste uken*. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/nyheter/3-300-flere-arbeidssokere-den-siste-uken>
- Prognosesenteret. (2021). *Norge er ikke lenger europamestere i oppussing*. Hentet fra <https://blogg.prognosesenteret.no/norge-er-ikke-lenger-europamestere-i-oppussing>
- SSB. (2021). *Konjunkturtendensene 2021/1*.
- SØA. (2016). *Samlet vurdering av satsingene mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet*. Oslo.
- SØA. (2020). *Samfunnsøkonomisk analyse av redusert avfall i byggebransjen*.
- SØA. (2020). *Verdikjeder i Norge*.
- Tillväxtanalys. (2019). *Utvärdering av RUT-avdraget – effekter på företagens tillväxt och överlevnad*.
- Tillväxtanalys. (2020). *Direkta och indirekta sysselsättningseffekter av ROT-reformen*.

I. Vedlegg: Definisjon av byggevarehandelen

Byggevarehandelen er definert ved hjelp av standard for næringsklassifisering (SN2007) som bygger på EUs standard for næringsklassifisering (NACE).

Byggevarehandelen er definert ved hjelp av femsifret næringsklassifisering som er det laveste detaljningsnivået i SN2007.

Byggevarehandelen er i dette prosjektet definert som følgende næringskoder:

- 46.130 Agenturhandel med tømmer, trelast og byggevarer
- 46.732 Engroshandel med trelast
- 46.733 Engroshandel med fargevarer
- 46.739 Engroshandel med byggevarer ikke nevnt annet sted
- 46.740 Engroshandel med jernvarer, rørleggerartikler og oppvarmingsutstyr
- 47.521 Butikkhandel med bredt utvalg av jernvarer, fargevarer og andre byggevarer
- 47.522 Butikkhandel med jernvarer
- 47.523 Butikkhandel med fargevarer
- 47.524 Butikkhandel med trelast
- 47.529 Butikkhandel med byggevarer ikke nevnt annet sted
- 47.531 Butikkhandel med tapeter og gulvbelegg

II. Vedlegg: Intervjuobjekter

Virksomhet	Bransje	Kontaktperson	Rolle
<i>Løvenskiold handel</i>	Byggevarehandel	Thomas Støkken	Administrerende direktør
<i>Neumann Bygg</i>	Byggevarehandel	Kjell Paulsrud	Administrerende direktør
<i>Optimera</i>	Byggevarehandel	Erik Tønnesen	Administrerende direktør
<i>Byggmakker Handel AS</i>	Byggevarehandel	Raymond Gabrielsen	Administrerende direktør
<i>OBS Bygg</i>	Byggevarehandel	Espen Braathen	Kjededirektør
<i>Gausdal Landhandleri</i>	Byggevarehandel	Audun Løhre	Daglig leder
<i>Byggevareindustriens forening</i>	Bransjeforening	Jøns Sjøgren	Administrerende direktør



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE