

# Konjunkturutsiktene: Litt om økonomi og arbeidsmarked

## 1. Konjunkturvurdering

- 1.1 Den økonomiske politikken og andre politiske forutsetninger
- 1.2 Etterspørselen fra husholdningene
- 1.3 Investerings siden
- 1.4 Eksporten tar seg opp
- 1.5. Internasjonal økonomi
- 1.6 Oljemarkedet

## 2. Situasjonen på arbeidsmarkedet

- 2.1 Koronapreget arbeidsmarked – økt risiko for frafall og langvarig høy arbeidsledighet
- 2.2 Stor næringsmessig variasjon i koronaeffekt på sysselsetting
- 2.3 Nærmere om hystereserisiko
- 2.4 Sårbare grupper og økt risiko for frafall
- 2.5 Lav, men økende, andel personer på arbeidsmarkedstiltak

# 1. Konjunkturvurdering

LO har utarbeidet en ny konjunkturvurdering samt nye prognoser for 2021 og 2022 ved hjelp av den makroøkonomiske modellen Norwegian Aggregate Model (NAM). Noen av prognosene fra LO utgis også i budsjettdokumentene fra Regjeringen.

Norsk økonomi er inne i et kraftig tilbakeslag. Smitteforløpet og smitteverntiltakene preger fortsatt konjunkturutviklingen i Norge.

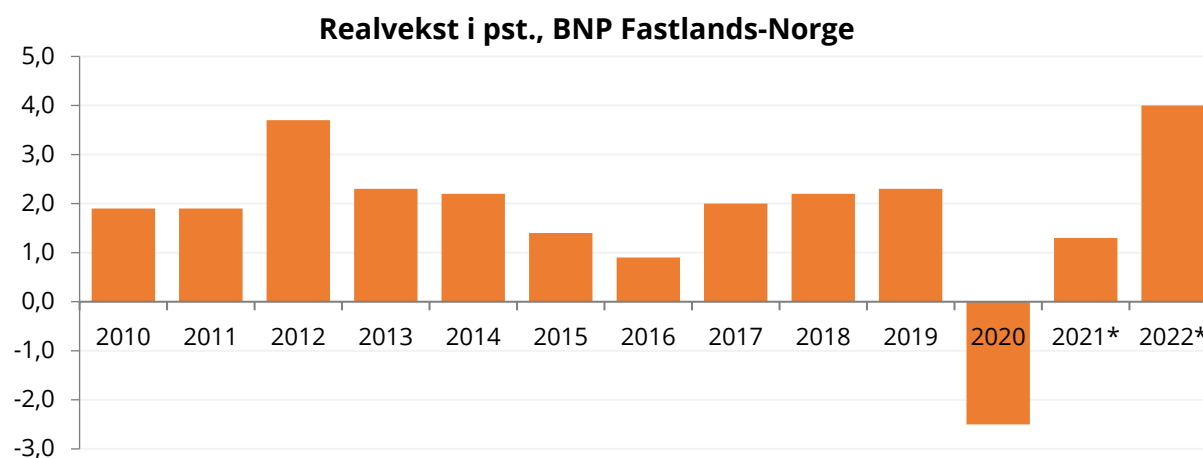
Etter den første nedstengningen som følge av koronapandemien i mars 2020, tok aktiviteten seg imidlertid markert opp fram mot sommeren i fjor, og innhentingene fortsatte gjennom store deler av høsten. Den andre runden med inngripende smitteverntiltak ble innført i november. Tiltakene ble trappet opp gjennom januar 2021 og har på nytt bremset den økonomiske aktiviteten. Tiltakene påvirker særlig tjenester knyttet til kultur, overnatting, servering og transport, samt deler av varehandelen i Østlandsområdet.

Det er fortsatt stor usikkerhet rundt den videre konjunkturutviklingen som i stor grad avhenger av smitteforløpet og smitteverntiltakene. Regjeringen har lansert en gjenåpningsplan uten fastsatt dato. Selv om man skimter tegn til en gjenåpning av samfunnet, fordrer det at vaksineringsprogrammet lykkes med å holde koronasmitten i sjakk, også for muterte varianter av viruset.

Det legges følgende til grunn for vårt hovedscenario i denne konjunktur-vurderingen:

- Årets første to kvartaler preges av inngripende smitteverntiltak i hele eller deler av landet;
- En stor del av befolkningen blir vaksinert innen 3. kvartal i år;
- Gradvis gjenåpning utover sommeren;
- De fleste smitteverntiltakene avvikles innen 4. kvartal av året.

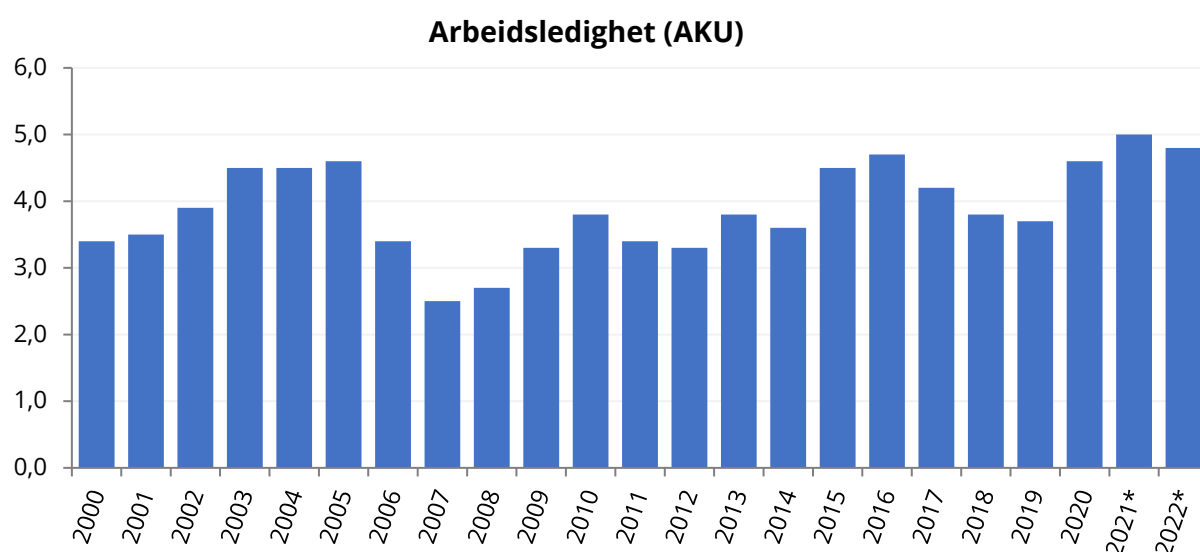
På bakgrunn av dette må man nok vente til senere på året for å oppleve en sterk økonomisk gjeninnhenting. Den sterkeste gjeninnhenting vil trolig komme til neste år. Den forventede svake gjeninnhenting i år skyldes først og fremst stor usikkerhet knyttet til husholdningenes konsum, som utgjør den største vekstbidragsyteren på etterspørselssiden. Husholdningenes konsum vil trolig fortsatt dempes av smitteverntiltakene i en stund framover. Det er stor usikkerhet om hvor raskt og hvor mye husholdningenes sparerate vil falle, som igjen gir rom for en sterk vekst i forbruket. Vi anslår at fastlandsøkonomien vil vokse med 1,3 pst. i 2021 og 4 pst. i 2022.



Kilde: Nasjonalregnskapstall fra SSB. \*2021 og \*2022: anslag fra LO

Ettervirkningene av smitteverntiltakene vil prege norsk økonomi og særlig norsk arbeidsmarked i lang tid framover. Det er tydelig tegn på hystereseffekt på arbeidsmarkedet, og arbeidsmarkedet

er langt unna friskmelding. Selv om aktivitetsnivået ser ut til å vende tilbake til før-pandemi-nivået i 2022, vil arbeidsledigheten ligge på et høyt nivå i lang tid fremover. Arbeidsmarkedssituasjonen omtales nærmere i kap. 2.



Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene fra SSB. \*2021 og \*2022: anslag fra LO

Usikkerheten i prognosene er stor. Det er den faktiske åpningen som er av betydning, og ikke nødvendigvis smitteverntiltakene i seg selv, siden mange virksomheter velger å holde stengt av økonomiske grunner selv om de ikke er pålagt total nedstegning. I så måte er innretningen på de økonomiske krisetiltakene av betydning. I dag er de i stor grad innrettet mot nedstegning. Bedriftene får kompensasjon etter omsetningsnedgang uavhengig om de velger det selv eller er pålagt det. Permitteringsregelverket, der bedrifter kan overlate lønnskostnadene til staten, forsterker incentivet til å stenge helt.

LO har i over ett år foreslått en annen innretning, der staten dekker lønnskostnadene for de ansatte de beholder til tross for omsetningsnedgang. Vi tror langt flere virksomheter ville ha holdt åpent og hatt høyere omsetning, selv med strenge smitteverntiltak. For å illustrere dette har vi laget en alternativ prognose, der LOs forslag blir gjennomført. Ikke uventet blir gjeninnhentningen sterkere. Ledigheten ville da vært henholdsvis 0,2 og 0,3 prosentpoeng lavere i år og neste år.

I tillegg illustrerer vi effekten av en sterkere finanspolitisk stimulans når smittesituasjonen tillater det. Også dette ville forsterket gjeninnhentningen og redusert ledigheten.

## 1.1 Den økonomiske politikken og andre politiske forutsetninger

I Prop. 79 S (2020-2021), 29. januar 2021, la regjeringen fram tiltak på til sammen 16,3 milliarder kroner. Tiltakene kom på toppen av budsjettet for 2021 som allerede inneholdt omfattende økonomiske tiltak i møte med pandemien. Med disse tiltakene ble bruken av oljepenger, målt ved det strukturelle oljekorrigerede underskuddet, anslått til om lag 363 milliarder kroner i 2021, som var nesten 50 milliarder kroner mer enn i forslaget til statsbudsjett i oktober i fjor. Underskuddet tilsvarer 3,3 pst. av Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året. I 2022 ventes det at oljepengebruken, målt ved det strukturelle oljekorrigerede underskuddet som andel av oljefondet, reduseres til om lag 3 pst.

På denne bakgrunn anslår vi en vekst i konsum og bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning på henholdsvis 2,1 og 1,1 pst. i 2021 og henholdsvis 1,7 og 1,1 pst. i 2022.

I løpet av mindre enn to måneder på våren 2020 satte Norges Bank ned styringsrenta med til sammen 1,5 prosentpoeng til 0 prosent. Ved siste rentemøtet i mars signaliserte Norges Bank imidlertid at styringsrenten mest sannsynlig vil bli satt opp i løpet av andre halvår i år. I vår analyse legger vi Norges Banks rentebane fra siste Pengepolitisk rapport (mars 2021) til grunn.

Krona svekket seg kraftig i mars 2020. Denne svekkelsen er siden reversert, og målt ved den importveide kronekursen er krona om lag like mye verdt ved inngangen til 2021. På årsbasis har krona, målt ved den importveide kronekursen, svekket seg med 6,7 pst. i fjor. I årets første kvartal har krona imidlertid styrket seg med 4,2 pst. sammenlignet med samme periode i fjor. Vi anslår at krona vil styrke seg med 5,2 pst. i 2021 og blir lite endret i 2022.

LOs anslag om offentlig konsum og investering samt Norges Banks styringsrente, konsumprisvekst og kronekurs:

	2020	2021*	2022*
<b>Offentlig konsum (%-vekst)</b>	1,7	2,1	1,7
<b>Offentlig investering (%-vekst)</b>	-0,3	1,1	1,1
<b>Norges Banks styringsrente (%-nivå)</b>	0,4	0,0	0,5
<b>Konsumpris - KPI (%-vekst)</b>	1,3	2,7	2,0
<b>Konsumpris - KPI JAE (%-vekst)</b>	3,0	2,3	2,0
<b>Kronekurs - I44 (%-endring) <sup>1)</sup></b>	6,7	-5,2	0,4

<sup>1)</sup> Positivt tall innebærer svekket krone

## 1.2 Etterspørselen fra husholdningene

Konsummønsteret til husholdninger endret seg også betydelig under koronapandemien. Smitteverntiltakene, og frykt for smitte, la begrensninger på hva som kunne konsumeres av varer og tjenester gjennom 2020. Særlig tjenestekonsumet ble hardt rammet ettersom flere tjenestenæringer, deriblant næringene for fritidstjenester, passasjertransport og hotell- og restauranttjenester, måtte stenge eller innskrenke driften gjennom deler av året for å redusere smitterisiko. Også utenlandsreiser ble innskrenket og grensehandelen nærmest opphørte i fjor. Mens varekonsumet tok seg raskt inn etter et fall ved pandemiens utbrudd og vokste sterkt gjennom fjorårets tre siste kvartaler, falt tjenestekonsumet vesentlig mer gjennom første halvår enn det hentet seg inn gjennom andre halvår. Husholdningenes samlede konsum falt med hele 7,6 pst. som årsgjennomsnitt i fjor – det største fallet i samlet konsum man har sett etter andre verdenskrig. En av de viktigste forklaringene som ligger bak konsumfallet er spareraten. Husholdningenes sparerate, målt ved sparing som andel av disponibel inntekt inklusive utbetalinger av aksjeutbytte, økte fra 7,6 pst. i 2019 til 15,5 pst. i 2020. Så høy årlig sparerate er ikke tidligere registrert.

Mye tyder på at husholdningenes konsum fortsatt vil være dempet i årets første to kvartaler før det gradvis løses opp i andre halvår i 2021 som følge av gradvis gjenåpning av samfunnet. Vi anslår derfor at privat konsum vokser med 4,1 pst. i år (hvor spareraten reduseres med 3 pst.) og ytterligere 7,4 pst. i neste år (hvor spareraten reduseres ytterligere med 3,8 pst.).

## 1.3 Investeringsiden

Den positive oljeprisutviklingen det siste året har, sammen med skattestimulansen som ble vedtatt under krisa i pandemiens tidlige fase, bidratt til å hindre et bratt fall i oljeinvesteringene som kunne rammet leverandørindustrien med stor tyngde. SSBs investeringstilling tyder på fortsatt moderat

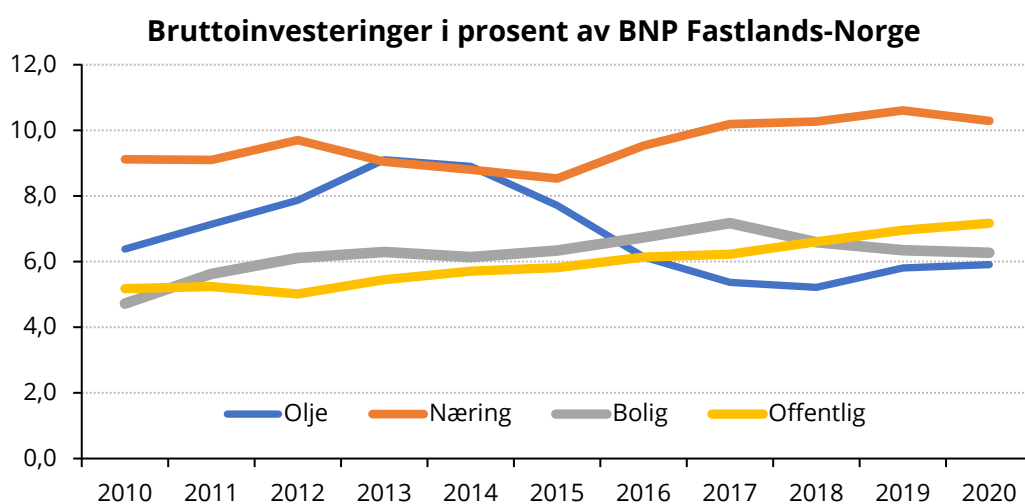
fall i petroleumsinvesteringene framover. I vår konjunkturvurdering anslår vi et volumfall i petroleums-investeringene på henholdsvis 3 pst. i 2021 og 6 pst. i 2022.

Boliginvesteringene falt, som årsgjennomsnitt, med 4 pst. i fjor. Utviklingen i salget av nye boliger mot slutten av fjoråret, og løpende tall for igangsatte boliger, indikerer at boliginvesteringene kan være i ferd med å løfte seg videre i tiden framover. Vi legger til grunn at boliginvesteringene vil stige med om lag 3 pst. i år og neste år.

Utviklingen i næringsinvesteringene gjennom fjoråret var sterkt preget av usikkerheten som følge av koronapandemien, både her hjemme og hos våre handelspartnere. Næringslivets investeringsnivå for 2020 var samlet sett mer enn 6 pst. lavere enn i 2019. Vi anslår at næringsinvesteringene vil fortsette å falle i år, men nokså moderat. I takt med innhenting etter koronapandemien vil næringsinvesteringene stige meget kraftig i 2022.

LOs anslag om investeringene

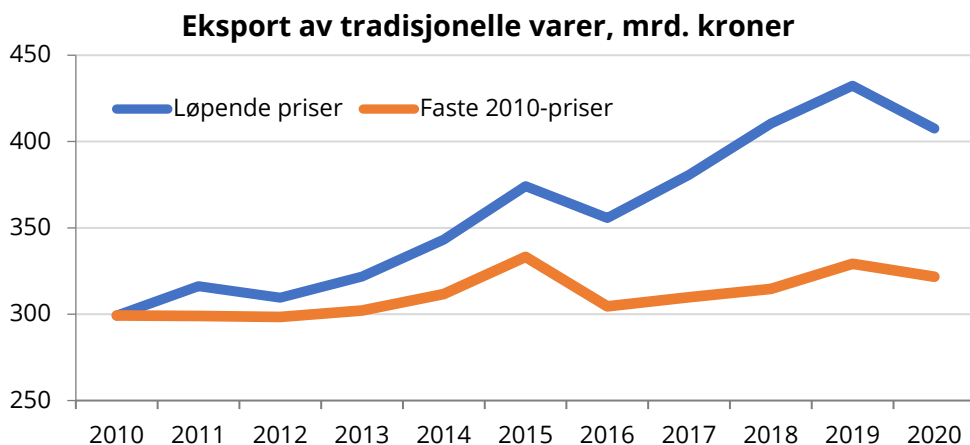
Volumvekst	2020	2021*	2022*
Petroleumsinvesteringene	-4,9	-3,0	-6,0
Fastlandsinvesteringene	-3,9	0,4	6,9



Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet

## 1.4 Eksporten tar seg opp

Eksporten av tradisjonelle varer falt mye i 2. kvartal i fjor. De lave eksportvolumene i 2. og 3. kvartal i fjor førte til at tradisjonell vareeksport ble redusert med 2,3 pst. i 2020. Reduksjonen kan i stor grad tilskrives redusert eksport av raffinerte oljeprodukter og verkstedprodukter. Nedgangen i fjor var likevel mindre enn f.eks. nedgangen i 2016 og bedre enn det man fryktet før.



Kilde: SSB

Vi har lagt til grunn at internasjonal etterspørsel tar seg tilbake til nivåer før koronapandemien i løpet av 2022. En svak krone i et historisk tidsperspektiv og bedret kostnadmessig konkurransevne vil stimulere eksportveksten. Vi anslår at eksporten av tradisjonelle varer øker med 4,8 pst. i år og 3,6 pst. i 2022.

Tabell: LOs konjunkturanslag for 2021 og 2022 (hovedscenariot)

	2021	2022
<b>Økonomisk vekst:</b>		
- BNP fastlands-Norge	1,3	4,0
<b>Konsum:</b>		
- Privat konsum	4,1	7,4
- Offentlig konsum	2,1	1,7
<b>Bruttoinvesteringer:</b>		
- Fastlands Norge	0,4	6,9
- Oljeinvesteringer	-3,0	-6,0
<b>Eksport:</b>		
- tradisjonelle varer	4,8	3,6
<b>Arbeidsmarkedet:</b>		
- Sysselsetting	-0,5	0,6
- Arbeidsledighetsrate	5,0	4,8
<b>Priser:</b>		
- konsumpris (KPI)	2,7	2,0
- konsumpris (KPI JAE)	2,3	2,0

Anslagene sendes til Revidert Nasjonalbudsjett for 2021.

## Et alternativt scenario ved raskere gjenåpning

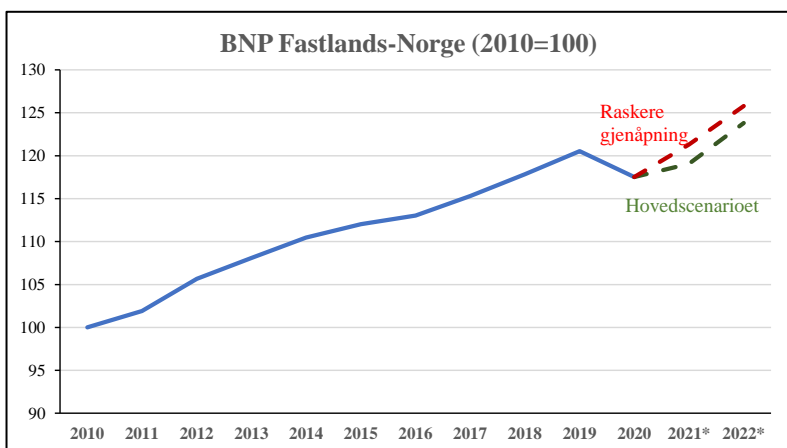
Når mange nok er vaksinert, kan smitteverntiltakene lettes. Om vaksineprogrammet følger progresjonen til de mest optimistiske prognosene fra helsemyndighetene kan det bli en raskere gjenåpning av samfunnet enn vi har lagt til grunn. Dette kan også skje gjennom støtteordninger, som en lønnsstøtteordning, som bidrar til å få de permitterte raskere tilbake til jobb og demme opp for inntektstap. Et slikt scenario ved raskere gjenåpning vil øke husholdningenes konsum og stimulere til høyere aktivitet gjennom sterkere etterspørsel fra husholdningene.

Via NAM-modellen kanaliserer vi dette scenariet ved raskere gjenåpning gjennom høyere konsumvekst:

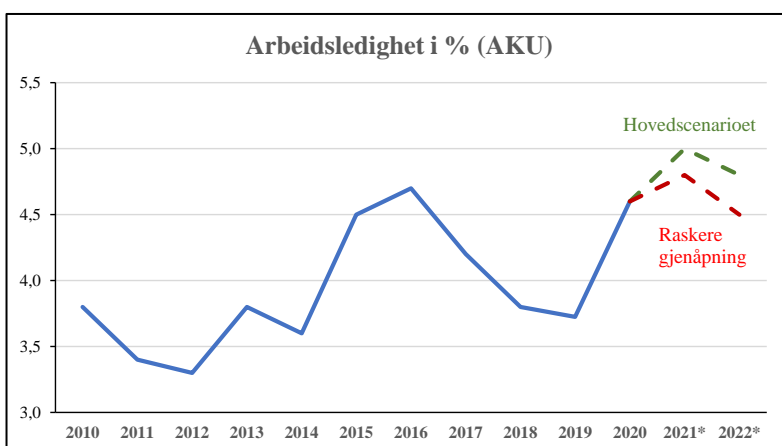
Forutsetninger om vekst i privat konsum:

Volumvekst, privat konsum	2021*	2022*
Hovedscenarioet	4,1	7,4
Alternativt scenario ved raskere gjenåpning	6,8	7,0

Etter modellberegningen vil det alternative scenarioet ved raskere gjenåpning innebære en sterkere gjeninnhenting av økonomien, særlig i 2021.



Også arbeidsledigheten vil gå noe raskere ned selv om hystereseeffekten fortsatt er tydelig.



## Virkningene av sterkere offentlig etterspørsel

Det har vært rekordstor bruk av oljepenger for å håndtere koronakrisen. Oljepengebruken var på 395 mrd. kroner i 2020, målt som det strukturelle oljekorrigerede budsjettunderskuddet. Den totale offentlige etterspørselen i form av offentlig konsum og offentlige investeringer utgjorde samlet sett om lag 1128 mrd. kroner i 2020, ifølge nasjonalregnskapet. Offentlig konsum økte med 1,7 pst. i 2020, mens offentlige investeringer falt med 0,3 pst. Mesteparten av koronatiltakene ble utformet som kompensasjonsordninger for å redusere inntektstap for næringslivet og berørte arbeidstakere.

Innretningen av finanspolitikken har veldig mye å si for effekten av sterke økonomiske stimulanser på arbeidsmarkedet. Vi legger til alternative forutsetninger om offentlig etterspørsel i NAM-modellen for å finne ut hvor store effekter dette kan medføre. Vi antar i et alternativt scenario at offentlig etterspørsel i form av offentlig konsum og offentlige investeringer øker med 1 pst. mer enn det vi la til grunn i hovedscenarioet i både 2021 og 2022. I kronebeløp betyr det at den offentlige etterspørselen øker med om lag 12 mrd. 2020-kroner ekstra i de to årene.

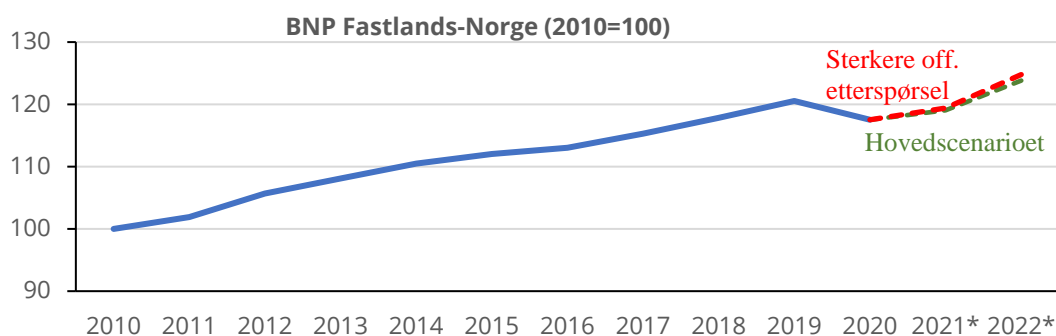
Forutsetninger om offentlig etterspørsel:

Volumvekst (mrd. 2020-kroner), offentlig konsum	2021*	2022*
<b>Hovedscenario</b>	2,1 (19)	1,7 (16)
<b>Alternativt scenario ved 1 pst. mervekst</b>	3,1 (28)	2,7 (25)
<b>Volumvekst / (mrd. 2020-kroner), offentlige investeringer</b>		
<b>Hovedscenario</b>	1,1 (2)	1,1 (2)
<b>Alternativt scenario ved 1 pst. mervekst</b>	2,1 (5)	2,1 (5)

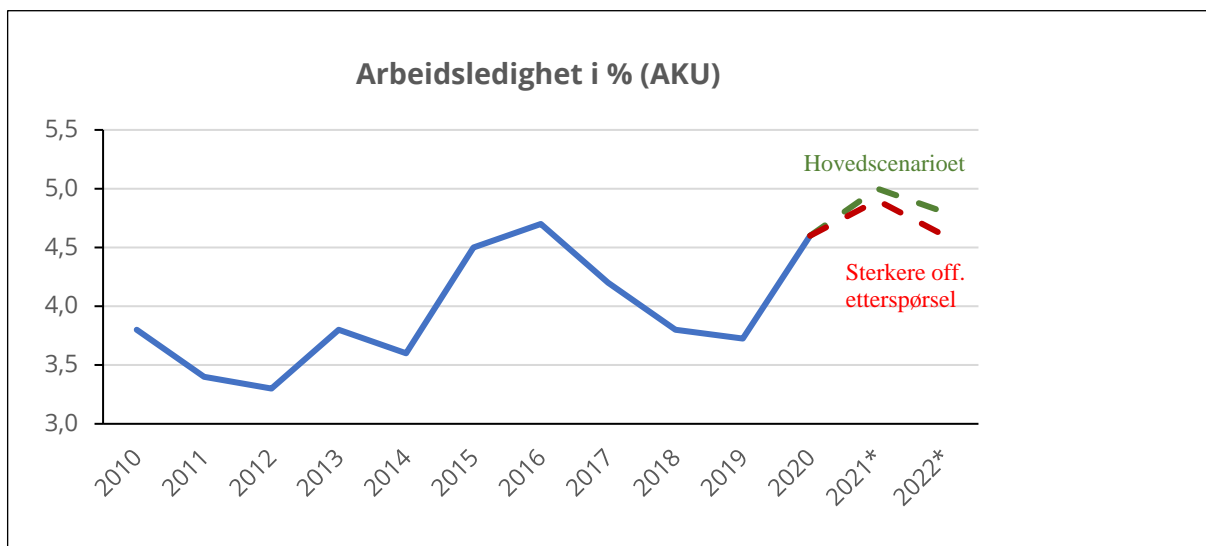
Etter modellberegningen vil det alternative scenarioet ved sterkere offentlig etterspørsel (1 pst. mer vekst) innebære bl.a. sterkere vekst i fastlandsøkonomien på hhv. 0,3 pst. i 2021 og 0,5 pst. i 2022. Det medfører også tydelige forbedringer på arbeidsmarkedet i form av økt sysselsetting og redusert arbeidsledighet, hhv. 0,3 prosentpoeng økning og 0,2 prosentpoeng fall i 2022.

Virkningene av 1 pst. mervekst i offentlig etterspørsel på utvalgte størrelser:

Avvik fra hovedscenarioet i prosentpoeng	2021*	2022*
<b>BNP fastlands-Norge</b>	+ 0,3	+ 0,5
<b>Privat konsum</b>	+ 0,2	+ 0,4
<b>Sysselsetting</b>	+ 0,1	+ 0,3
<b>Arbeidsledighet (AKU)</b>	- 0,1	- 0,2
<b>Konsumpris (KPI)</b>	0,0	0,0
<b>Lønn</b>	+ 0,1	+ 0,1





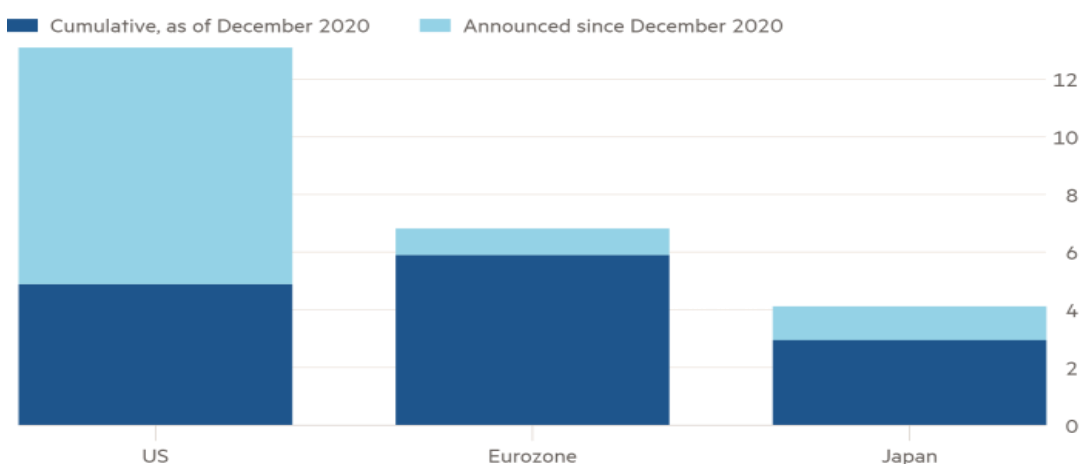


## 1.5. Internasjonal økonomi

Det ser ut til at vaksineringen nå fører til forventning om økt økonomisk vekst i år og neste år. Også svært aktiv motkonjunkturpolitikk i mange land vil bidra til vekst. USA enorme tiltakspakke på 1 900 milliarder dollar vil få hjulene i gang. OECD estimerer at budsjettimpulsen løfter USAs BNP med 3,8 prosentpoeng i det første fulle året. Spillover til andre land blir også betydelig gjennom økt eksport til USA. Relativt sett er underskuddsøkningen under pandemien dobbelt så stor som i Europa og mer enn tre ganger så stor som i Japan.

### The US has launched a massive and risky fiscal expansion

Fiscal support\* (% points of GDP)



\* Change in net government lending as share of GDP

Source: OECD

© FT

En slik massiv underskuddbudsjettering reiser spørsmålet om underskuddet må tas igjen i form av økt skatt senere. Alt tyder på at USA vil fortsette sin politikk med å øke statsgjelden. Dette har landet kunnet gjøre nesten gratis hittil, på tross av at USA nærmer seg gjeldstoppen. Politikken er opprettholdbar så lenge obligasjonsmarkedene synes at dollaren er en trygg havn, og handelspartnerne godtar oppgjør for eksporten i dollar, som ikke synes å svekke seg på tross av de enorme underskuddene. Lawrence Summers, som var finansminister under Clinton (den siste amerikanske presidenten som balanserte USAs budsjett), uttaler at «dette er den minst ansvarlige budsjettpolitikken vi har hatt de siste 40 år.» Andre toneangivende økonomer, som Paul Krugman og finansminister Janet Yellen, mener krisepakkene er nødvendige for å få fart på økonomien. Det anføres også at muligheten til å korrigere om det er tatt i for hardt er betydelig enklere enn å få

flertall for ytterligere krisetiltak om man var mer forsiktig i første omgang. Amerikanske tiårige statsobligasjoner har begynt å få en viss økning i renten til om lag 1 ½ pst., og dette tolkes av enkelte som et tegn på en viss frykt for inflasjon, men fortsatt er realrenten negativ.

Nedgangen under pandemien har rammet ulikt. India, Indonesia og Mexico vil ifølge prognosene oppleve fall på 6-8 pst. av BNP i 2021 i forhold til anslag gitt før pandemien. Blant industriland er Storbritannia hardest rammet med et fall på om lag 5 pst., og EURO-sonen er ned om lag 4 pst. USA vil med sin offensive vaksinerings og massive krisetiltak få en høyere vekst enn anslått før pandemien.

Europas trege oppgang henger sammen med treg vaksinerings og lavere stimulanser, mens USA og Storbritannia har store krisepakker kombinert med raskere vaksinerings og vekst.

OECD anslår i sin «interim report» fra mars 2021 en vekst i globalt BNP på 5,6 pst. i 2021 og 4 pst. i 2022. India, Kina og USA vokser rakest, mens Tyskland, Russland, Japan og Saudi-Arabia får lavest vekst i 2021.

I vår konjunkturanalyse, legger vi følgende til grunn:

	2020	2021*	2022*
<b>BNP-vekst</b>			
<b>Handelspartnere</b>	-5,3	4,8	4,4
<b>Prisvekst</b>			
<b>Euroområdet</b>	0,3	1,5	1,5

## 1.6 Oljemarkedet

Oljeprisen har økt over all forventning det siste året. Fra krisenivåer og negative priser i USA under pandemiens første måneder, er oljeprisen tilbake på nivåer godt over 70 dollar per fat. Utviklingen skyldes god krisehåndtering av Russland og OPEC, og fall i produksjonen i bl.a. USA der skiferoljeproduksjonens æra ser ut til å være forbi toppen. Oljeetterspørselen er ventet å ta seg opp i takt med gjeninnhenting av globalt BNP. Priset utviklingen vil avhenge av hvor høy prisen tillates å stige av de to største oljeprodusentene som i dag holder tilbake produksjon. En mulig gjenopptakelse av Iran-avtalen vil virke i motsatt retning. Også andre råvarepriser har økt fra bunnivået tidlig i pandemien.

Denne utviklingen har, sammen med skattestimulansen som ble vedtatt under krisa i pandemiens tidlige fase, bidratt til å hindre et bratt fall i oljeinvesteringene som kunne rammet leverandørindustrien med stor tyngde og hindret økt ledighet til enda høyere nivåer.

I vår konjunkturanalyse, legger vi teknisk følgende til grunn:

	2020	2021*	2022*
<b>Oljepris (USD per fat)</b>	43	65	62

## 2. Situasjonen på arbeidsmarkedet

### 2.1 Koronapreget arbeidsmarked – økt risiko for frafall og langvarig høy arbeidsledighet

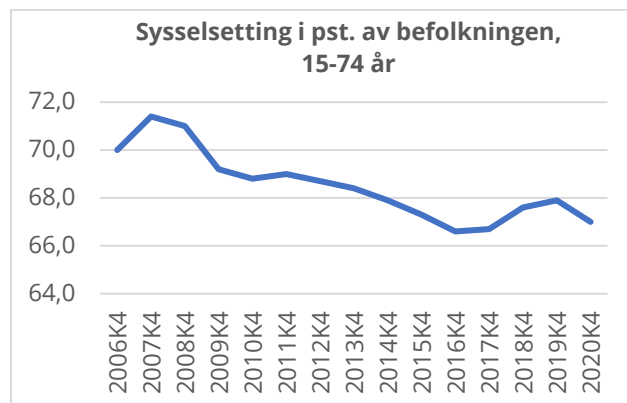
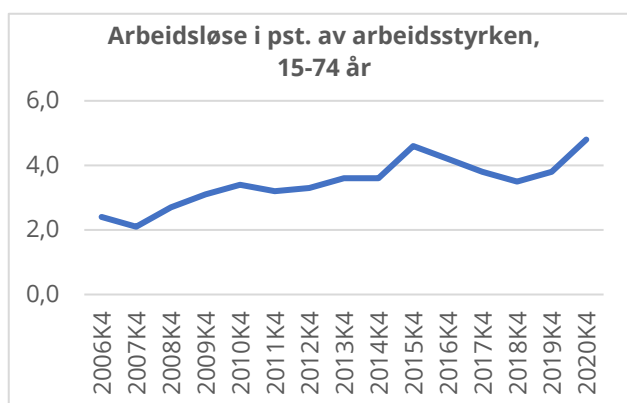
Det norske arbeidsmarkedet preges fortsatt betydelig av historisk høy arbeidsløshet som følge av koronakrisen. AKU-ledigheten, som ikke inkluderer permitterte under 90 dager, steg 1 prosentpoeng fra 4. kvartal 2019 til 4. kvartal 2020. Den nådde dermed 5 pst. i løpet av november 2020. Antallet registrerte arbeidssøkere, dvs. den registrerte NAV-arbeidsledigheten som inkluderer alle helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på arbeidsmarkedstiltak, steg til nesten 15,4 pst. i april 2020 og falt deretter til 6,6 pst. i oktober i fjor. Andelen har holdt seg om lag uendret siden den tid, ifølge sesongjusterte tall. Fortsatt høy ledighet med stort innslag av permitterte må sees i lys av store lokale smitteutbrudd og nye nedstengninger.

Det virker som om myndighetenes strategi baserer seg på strenge smittetiltak i god tid framover og å motivere til inaktivitet frem til flertallet av befolkningen er vaksinert. Vaksinedistribusjonen er imidlertid forsinket. Det gjenstår også andre usikkerhetsmomenter, som vaksinens effektivitet mot mer smittsomme koronamutasjoner. Samtidig kan det historisk høye antallet personer med ledighet over ett år bidra til at ledigheten biter seg fast. Vi forventer dermed at AKU-ledigheten øker til 5,0 pst. i 2021 og synker beskjedent til 4,8 i 2022.

I hovedsak som følge av økt ledighet falt sysselsettingsraten fra 67,9 pst. i 4. kvartal 2019 til 66,0 pst. i 4. kvartal 2020, ifølge tall fra SSB. Målt i antall personer gikk sysselsettingen ned med 26 000. En betydelig andel av de registrerte sysselsatte er permitterte.

Fem av ti har vært arbeidssøkere mer enn 6 mnd. og i april 2021 har 77 600 personer vært registrert som arbeidssøkere i over ett år (fire av ti arbeidssøkere). En tredjedel av disse var registrert som delvis ledige.

Til tross for et skarpt fall i antall permitterte ilt. sommeren og høsten 2020, gjenstår det fortsatt omtrent 77 400 permitterte arbeidstakere i april 2021<sup>1</sup>, dvs. 2,7 pst. av arbeidsstyrken. 22 300 flere permitterte i april 2021 enn oktober 2020 må sees i lys av strenge smitteverntiltak siden november 2020. Forskjellige smittevern hensyn vil fortsette å begrense den økonomiske aktiviteten framover og vi legger derfor til grunn at ikke alle permitterte returnerer til arbeidsplassen før tidligst andre halvdel av 2021. I tillegg kan høy langvarig arbeidsløshet føre til at flere faller ut av arbeidslivet.



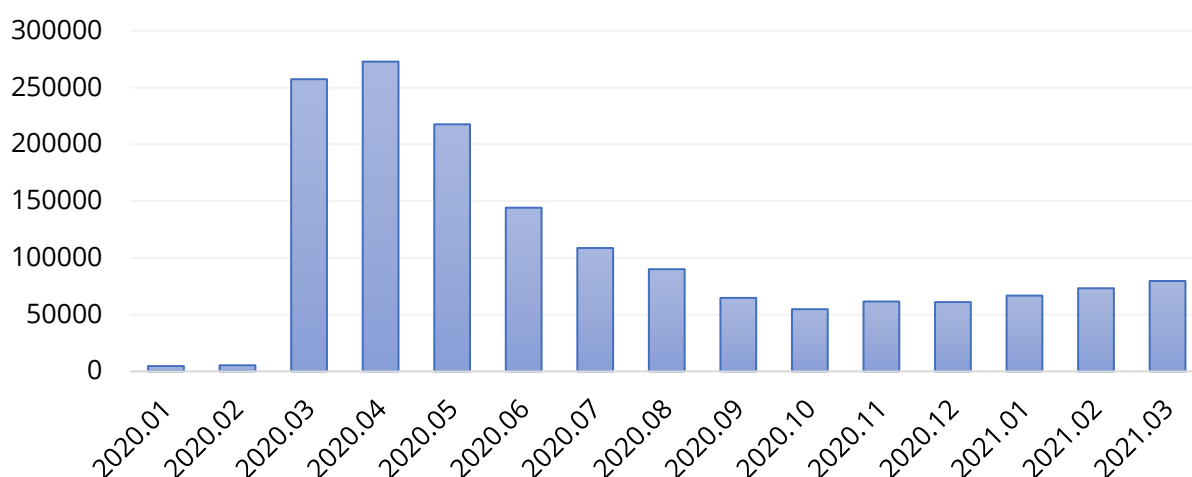
Kilde: SSB, AKU

<sup>1</sup> Av de permitterte var 39 000 helt ledige og 38 300 delvis ledige ved utgangen av april 2021.

Sysselsettingsveksten innenfor dagligvarebransjen under koronakrisen kan også reverseres når grensehandelen tar seg opp igjen<sup>2</sup>. Sysselsettingsraten faller derfor i våre prognoser med 0,5 pst. i 2020, og øker beskjedent med 0,6 pst. i 2021 da samfunnet forventes å være helt gjenåpnet igjen.

29. januar 2021 stengte Regjeringen grensen for EØS-arbeidstakere og i utgangen av mars foreslo Regjeringen at den midlertidige loven om innreiserestriksjoner for utlendinger, som originalt utgikk i juni, forlenges til november 2021. Samtidig utvidet Regjeringen f.o.m 14. april den søknadsbaserte unntaksordningen for innreise til å inkludere personell som er strengt nødvendig for å opprettholde drift. Selv om en kan forvente økende arbeidsinnvandring fremover grunnet innreiseunntakene, er det fortsatt mange som nektes adgang og som har mistet betydelige inntekter. 8. april vedtok Stortinget at arbeidstakere rammet av innreiserestriksjoner skal kompenseres for inntektstap, i form av kompensasjon som tilsvarer 70 pst. av sykepengegrunnlaget.

**Antall permitterte i Norge fra 1.2020 til 3.2021**



Kilde: NAV<sup>3</sup>

## 2.2 Stor næringsmessig variasjon i koronaeffekt på sysselsetting

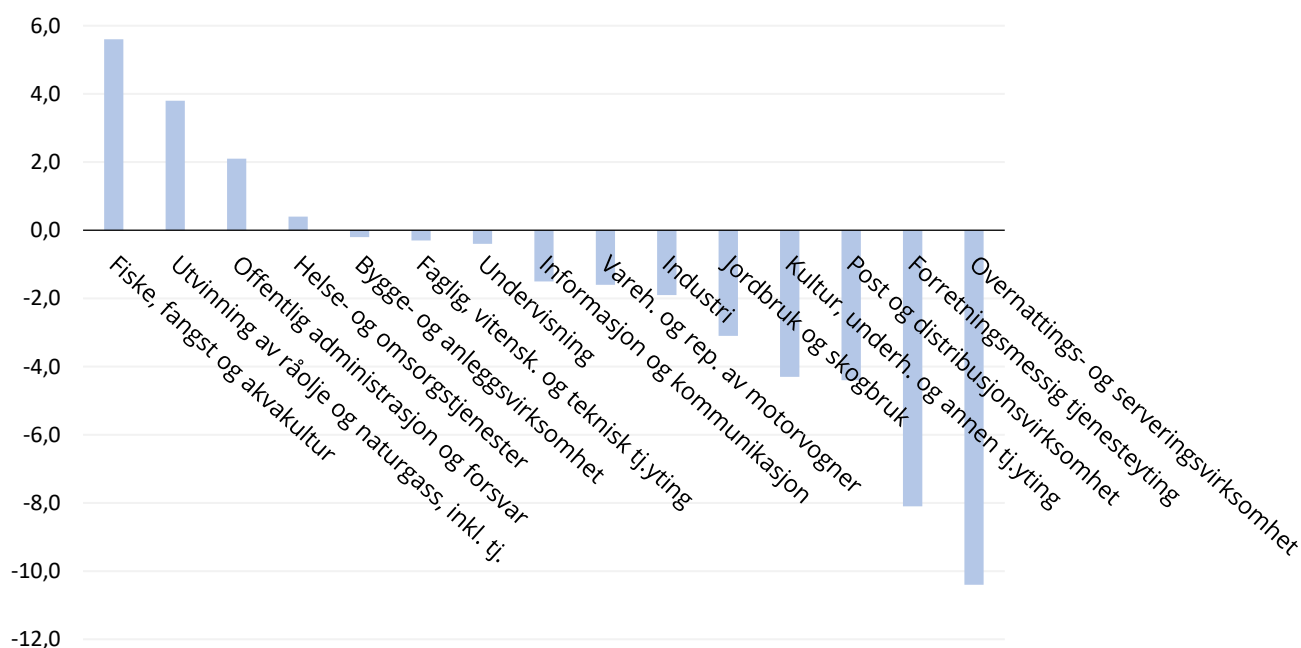
Antallet sysselsatte falt med 1,3 prosent fra 2019 til 2020, ifølge nasjonalregnskapstall. 30 prosent av jobbreduksjonen i 2020 kom innen forretningsmessig tjenesteyting (hvor utleie av arbeidskraft utgjør en stor del), til tross for at denne næringen kun sto for 4 prosent av alle sysselsatte i 2020. Etersom nedstengning og strenge smitteverntiltak vanskeliggjør fysisk tilstedeværelse, førte koronakrisen til høyere arbeidsløshet særlig i sektorer og bransjer uten mulighet for hjemmekontor.

Nedgangen i sysselsettingen har særlig vært sterk innen overnattings- og serveringsvirksomhet og forretningsmessig tjenesteyting, mens sysselsettingen har økt bl.a. innen utvinning av råolje og naturgass, og offentlig administrasjon og forsvar. Industrisysselsettingen falt med 1,9 prosent i 2020 og er også nokså hardt rammet av pandemien.

<sup>2</sup> Antall ansatte i dagligvarebransjen økte fra 4. kvartal 2019 til 2020, og det dagligvarerettede av den store næringsmiddelindustrien hadde også god omsetningsvekst. Utviklingen har vært knyttet til redusert grensehandel og serveringsaktivitet. Videre høy vekst i sysselsetting i disse næringene i 2021, slik en ville forvente i et normalt konjunkturforløp, er lite sannsynlig da økt grensehandel tvert imot vil kunne redusere sysselsettingen i disse næringene igjen.

<sup>3</sup> Helt og delvis permitterte.

## Sysselsatte personer, utvalgte næringer. Prosentendring 2019-2020



Kilde: SSB, Nasjonalregnskap

Fordelt etter alder falt andelen sysselsatte i 2020 mest i aldersgruppen 25-54 år og 15-24 år (hhv. 0,9 og 0,7 prosentpoeng), ifølge tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Det innebærer at mer enn to tredeler av fallet i sysselsettingen i 2020 fant sted i aldersgruppen 15-24 år<sup>4</sup>. Den samlede sysselsettingsraten (15-74 år) gikk ned fra 67,8 til 67,2<sup>5</sup>, der nedgangen var litt større blant menn enn blant kvinner.

### 2.3 Nærmere om hystereserisiko

Ved hjelp av vår NAM-modell anslår vi at AKU-ledigheten når 5 pst. i 2021 og faller beskjedent til 4,8 pst. i 2022. NAM-modellen er en empirisk modell. Det betyr at anslagene er basert på tidligere kriser. I begynnelsen var anslagene mer usikre enn normalt da man antok at koronakrisen var midlertidig og lite sammenlignbar med tidligere kriser. Nåværende anslag er derimot mer pålitelige da koronakrisen har vart i over ett år og stadig nye utfordringer, som forsinkelser i vaksinedistribusjonen eller nye koronamutasjoner, tilsier at flere måneder gjenstår før en komplett gjenåpning.

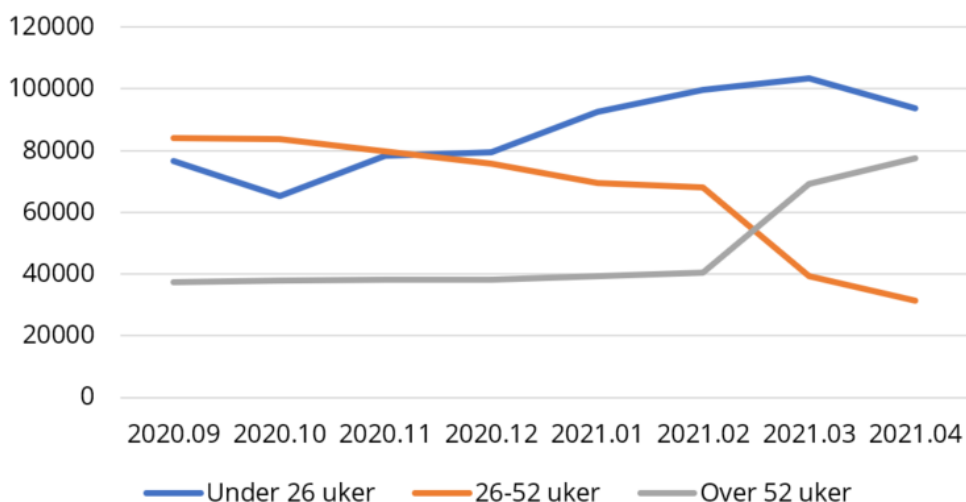
Hystereser betegner når arbeidsledigheten blir varig høyere etter en krise enn ledigheten var før krisen. Jo lengre aktiviteten i økonomien forblir lav, jo mer kompetanse og arbeidserfaring kan dagens arbeidssøkere miste om dette ikke møtes med arbeidsmarkedstiltak eller mulighet for annen kompetanseheving. Økonomiske kriser medfører ofte flere konkurser, mindre investering i kostbart forskning- og utviklingsarbeid (FoU) og påfølgende lavere langsiktig produktivitet, og samtidig færre nye selskaper grunnet bl.a. vanskelige lånebetingelser. Utviklingen for arbeidsgivere tilsier lavere etterspørsel etter arbeidskraft og mindre jobbskaping. Disse dynamikkene øker sjansen for lengre ledighet og flere frafall, og dermed også risikoen for hystereser.

<sup>4</sup> NAV (2021). «Utviklingen på arbeidsmarkedet». Arbeid og velferd, nr. 1, 2021.

<sup>5</sup> Ifølge AKU var fallet i antall sysselsatte lavere enn i Nasjonalregnskapsstatistikken. Det skyldes bl.a. at folk på korttidsopphold ikke inngår i AKU.

Risikoen for at arbeidsledigheten biter seg fast øker bl.a. i takt med langtidsledigheten<sup>6</sup>. Andelen langtidsledige økte fra 11 prosent i mars 2020 til 54 prosent i april 2021. Det betyr 108 800 langtidsarbeidssøkere<sup>7</sup>, hvorav 77 600 – eller hver tredje arbeidssøker - har vært arbeidssøker i over ett år. Det er mer enn dobbelt så mange som på sitt verste under finanskrisen og mer enn 34 000 enn på det verste i etterkant av oljeprisfallet<sup>8</sup>. I underkant av hver tredje arbeidssøker hadde også vært ledig i mer enn ett år før koronakrisen i februar 2020, men på den tiden var det kun 31 000 personer eller 40 pst. av dagens antall. Samtidig lå antall arbeidssøkere på tiltak stabilt gjennom 2020, men økte noe i 2021. Mange av dem kan bli ledige enda lenger eller falle fra arbeidslivet.

### Arbeidssøkere og ledighetsvarighet



Kilde: NAV

I tillegg kan AKU-ledigheten øke fremover fordi AKU ikke fanger opp alle permitterte<sup>9</sup>, hvorav mange har usikker tilknytning til arbeidsmarkedet. Mens AKU regner permitterte med ledighet under 3 måneder som sysselsatte, registreres alle permitterte som arbeidssøkere i NAVs ledighetstall. Eksempelvis viste de siste sesongjusterte AKU-tallene en ledighet på 5 prosent i november, samtidig som NAV-ledigheten nådde 6,9 prosent. I april 2021 hadde den sesongjusterte NAV-ledigheten steget til 7,2 prosent. Dersom gjenåpningen fortsetter å ta lenger tid enn planlagt, og etter hvert som støtte- og inntektssikrende ordninger utgår i oktober, kan vi se en økning i årsgjennomsnittet i AKU-ledigheten i 2021 og fortsatt høy ledighet i 2022.

Støtteordningene for næringslivet har bidratt til å dekke koronarelaterte kostnader og tap, og inntektssikring for arbeidstakere har opprettholdt etterspørselen i økonomien. Det har vært få konkurser så langt i krisen. Faktisk var antallet nye foretak nesten 7 prosent høyere i 2020 enn i 2019, med særlig mange nye aksjeselskap (AS). Tidligere erfaringer tilsier imidlertid at konkursene kommer etter støtteordningene avvikles. Regjeringen mener det bør skje så snart krisen er over.

<sup>6</sup> Langtidsledighet betegner andelen personer som har vært arbeidssøkere (helt ledig, delvis ledig eller arbeidssøker på tiltak) i mer enn 6 måneder.

<sup>7</sup> Basert på ledighetstall fra NAV.

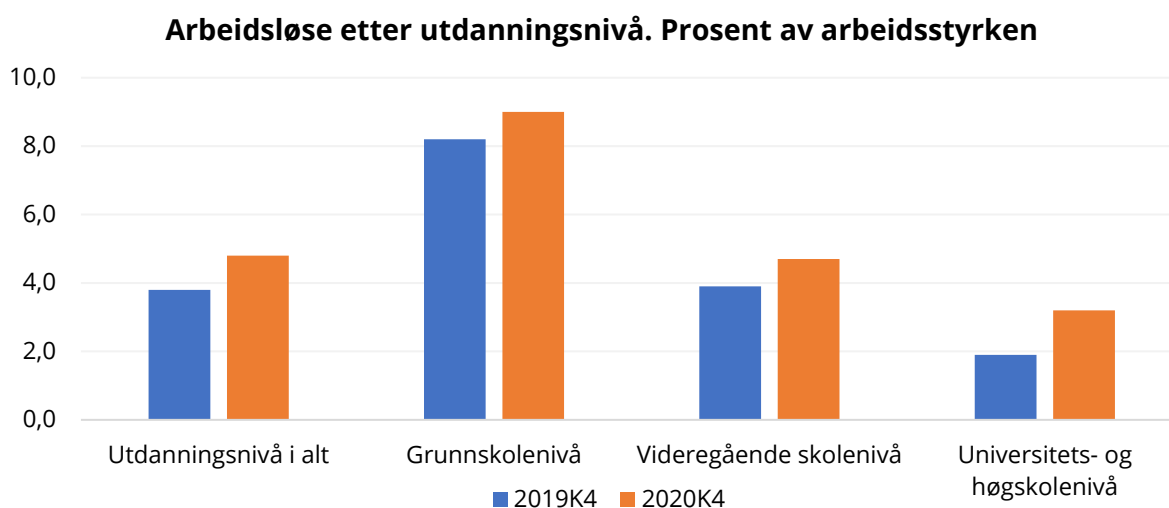
<sup>8</sup> I etterkant av finanskrisen i 2008 nådde antallet som var arbeidssøkere i mer enn ett år toppen i mars 2010 med 36 200 personer (fra et veldig lavt nivå), mens i etterkant av oljeprisfallet nådde antallet som hadde vært arbeidssøkere i mer enn ett år toppen i februar 2016 med 43 200.

<sup>9</sup> I AKU regnes permitterte som arbeidsledige kun dersom de har vært arbeidsledige i mer enn 3 måneder.

## 2.4 Sårbare grupper og økt risiko for frafall

Koronapandemien har rammet svært skjevt i arbeidsmarkedet. Særlig innvandrere, lavutdannede og unge har mistet jobben. Flere estimer tyder på at innvandrere er overrepresentert i lavtlønnede yrker. Unge har også oftere deltidsjobb enn resten. Deres arbeidsplasser har blitt betydelig rammet av korona siden de ofte krever fysisk tilstedeværelse og ble derfor hardt påvirket av arbeidsrestriksjoner nedfelt i Koronaloven. Det kommer klart fram i ledighetstallene. Mens 28 pst. av alle arbeidssøkere er under 30 år, har personer med innvandrerbakgrunn utgjort mer enn 40 pst. av alle arbeidssøkere siden september 2020. Nedstengning av skoler, fritidsaktiviteter, psykiske helsetjenester mm. under pandemien har særlig rammet sårbare barn og unge hardt. Hvis dette ikke møtes med kraftfulle tiltak risikerer vi bl.a. økt frafall i utdanning og arbeid i årene som kommer.

I 4. kvartal 2020 var arbeidsløsheten 9 pst. blant de med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, mot 4,7 og 3,2 pst. blant dem med hhv. videregående og høyere utdanning. Selv om ledigheten er klart høyest blant personer med kort utdanning, var økningen sterkest blant dem med videregående eller høyere utdanning i forhold til ett år tidligere.

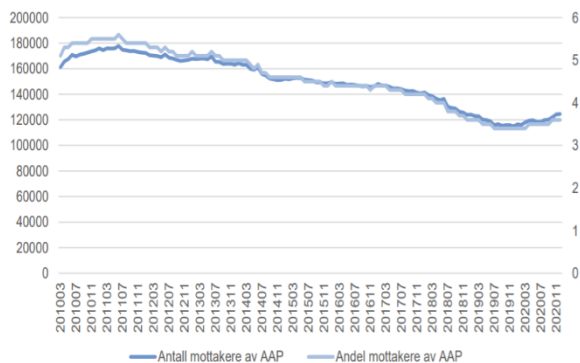


Kilde: SSB, AKU

Erfaringsmessig forsvinner en betydelig andel ut av arbeidsstyrken i forbindelse med lavkonjunkturer. Den lavere sysselsettingsandelen gjenspeiles også gjennom en oppgang i personer som faller ut av arbeidsstyrken. Eksempelvis økte antallet studenter betraktelig fra 2019 til 2020. Andelen unge (15-29 år) hverken i arbeid eller under utdanning (NEET) økte samlet sett fra 4. kvartal 2019 til 4. kvartal 2020, grunnet flere NEETs i alderen 20-24 og 25-29 år. Én av ti personer i alderen 25-29 år er nå hverken sysselsatt eller i utdanning. Utviklingen i NAVs ytelser er imidlertid noe annerledes enn mange forventet i begynnelsen av pandemien, med bl.a. lavere tilstrømning til både sosialhjelp og uføretrygd sammenlignet med under tidligere kriser<sup>10</sup>. Det må bl.a. sees i lys av endringer i dagpengeordningen, deriblant utvidelse av maks varighet, inntektstærskel og økning til 80 pst. av tidligere inntekt opp til 3G. Det har sannsynligvis motivert flere til å motta dagpenger istedenfor andre ytelser, i tillegg til at en betydelig andel av dagpengemottakerne er permitterte som håper å komme tilbake i jobben de er permittert fra. Én mulig konsekvens er større frafall, deriblant også overgang til sosialhjelp, f.o.m. oktober 2021 når endringene i dagpengeordningen utgår.

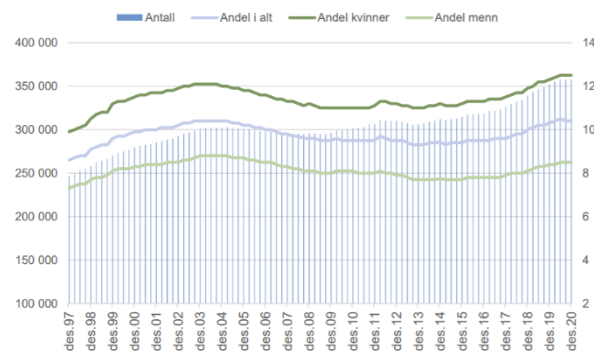
<sup>10</sup> NAV, 01.03.2021. «Ett år med korona. Utvikling og utsikter for NAVs ytelser og brukere». Arbeid og velferd, nr 1., 2021.





Kilde: NAV

**Antall mottakere av arbeidsavklaringspenger (venstre akse) og andel av befolkningen (høyre akse), i alderen 18-66 år. Antall. Alder. Mars 2010 til desember 2020.**



\* Antall uføretrygdede og antall personer i befolkningen 18-67 år. Vi teller 11/12 av 18-åringene og 1/12 av 67-åringene. Dette skyldes at en person ikke kan bli uføretrygdet før måneden etter fylte 18 år, og blir alderspensjonist senest måneden etter fylte 67 år. Nedre aldersgrense for uførepensjon ble hevet fra 16 til 18 år fra 1.1.1998.  
Kilde: NAV

**Mottakere av uføretrygd i antall (til venstre) og som andel av befolkningen 18-67 år (høyre). Per kvartal 30.6.1997-31.12.2020**

Andelen AAP-mottakere gikk kraftig opp i 2020, etter en lengre periode med nedgang/stabilitet. NAV har ikke registrert like mange nye AAP-mottakere ilt. et enkelt kvartal som i 1. kvartal 2020 siden AAP ble innført i 2010. Oppgangen drives både av krisen, men også regelendringer<sup>11</sup>. AAP og uføretrygd må sees i sammenheng siden de fleste uføretrygds-mottakere kommer fra AAP. Da koronakrisen økte NAVs arbeidsmengde og stønadsperioden for AAP-mottakere ble forlenget med seks måneder, førte det til flere AAP-mottakere og lavere tilstrømning til uføretrygd. Tidligere i krisen var det særlig stor økning i unge AAP-mottakere. I 4. kvartal 2020 var det imidlertid økning for alle aldersgrupper sammenlignet både med kvartalet og året før. Antallet uføretrygdede som andel av befolkningen utgjorde 10,4 pst. i desember. Unge uføre i alderen 18-29 år som andel av befolkningen nådde 2,5 pst. i desember 2020, et historisk høyt nivå, men uendret siden juni 2020 (tilsvarende 20 800 personer).

Over tid (før korona) har det vært en tendens til at gruppen ikke-sysselsatte i stadig større grad er sammensatt av personer som har stått lenge utenfor arbeidsmarkedet eller som aldri har vært i arbeid. Tilbøyeligheten til å «falle ut» har vært ganske stabil, mens det har blitt stadig vanskeligere å komme inn (igjen)<sup>12</sup>. Særlig blant unge norskfødte har det vært en dreining i retning av at registrerte arbeidsløse utgjør en mindre andel av gruppen ikke-sysselsatte, mens personer med nedsatt arbeidsevne utgjør en økende andel. Om lag 120 000 under 30 år er nå enten arbeidssøkere eller registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne<sup>13</sup>. Det har blitt et stadig skarpere skille mellom de som har fullført videregående utdanning og de som ikke har gjort det. Nedgang i sannsynligheten for å gå over i jobb blant ikke-sysselsatte har vært særlig tydelig blant 30-årige menn. Andelen av de som står utenfor arbeidsmarkedet som aldri har hatt inntekt<sup>14</sup> har økt fra 30 til 40 prosent i perioden etter 2000, også denne endringen er tydelig for unge menn.

Det er fortsatt en klar risiko for at ulikheten kan øke langs flere dimensjoner hvis arbeidsløsheten biter seg fast på et høyere nivå enn før korona og problemene med utenforskap forsterkes. Økt konkurranse om jobbene vil kunne føre til at personer med lite formell utdanning i enda mindre

<sup>11</sup> NAV, 15.04.2021. «Utviklingen i mottakere av arbeidsavklaringspenger og personer med nedsatt arbeidsevne per 31. mars 2021».

<sup>12</sup> Frischsenteret. «Gråsoner i arbeidsmarkedet og størrelsen på arbeidskraftreserven.» Rapport 1/2020.

<sup>13</sup> Basert på siste tall for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Ved utgangen av mars 2021 var det 77 000 arbeidssøkere (helt, delvis og på tiltak) under 30 år. I tillegg var det registrert om lag 44 000 i samme aldersgruppe med nedsatt arbeidsevne i februar.

<sup>14</sup> Definert ved inntekt større enn 1 G.



grad får mulighet til å få seg jobb. Flere vil kunne skyves lenger bort fra arbeidslivet og over for eksempel på helserelaterte ytelser. Tendensene vi har hatt til økt todeling av arbeidslivet kan bli forsterket, der vilkårene for læring og lønnsforhold har vært under press i lite organiserte deler av privat sektor. Skjevhetene i digitale ferdigheter kan bli større, jfr. at mange av dem som er i arbeid opplever stor framgang på dette området mens arbeidsløse ikke tar del. Å ha gode digitale ferdigheter blir stadig viktigere for å kunne delta i både arbeids- og samfunnsniv. Andelen fattige familier kan øke. Og det er risiko for at vi får en ungdomsgenerasjon som vil oppleve varige følger av krisen. Hvordan vi møter utfordringene vil imidlertid ha mye å si for i hvilken grad ulikhetene får vokse fram.

## 2.5 Lav, men økende, andel personer på arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltak er et viktig verktøy for å hjelpe flere tilbake i jobb både gjennom kompetanseheving og jobbformidling. Kompetanseutvikling er spesielt viktig i det norske arbeidsmarkedet preget av små lønnsforskjeller og høy etterspørsel etter faglig kunnskap. Arbeidsmarkedstiltak er også effektivt – nye tall fra NAV viser at 6 av 10 tiltaksdeltakere er i arbeid over en femårsperiode etter tiltaksdeltakelse<sup>15</sup>.

Summen av gjennomsnittlig antall arbeidssøkere på arbeidsmarkedstiltak falt imidlertid fra 14 300 i 2019 til 12 900 personer i 2020 til tross for at det i snitt fantes nesten 140 000 flere arbeidssøkere. Antallet ordinære deltakere på arbeidsmarkedstiltak utgjorde om lag 10 pst. til 25 pst. av arbeidsledige<sup>16</sup> i perioden 1997-2005. Som et svar til den økende ledigheten under finanskrisen tildelte regjeringen 650 millioner kroner ekstra for å skape 6000 nye tiltaksplasser i revidert budsjett i 2009. Det bidro til at personer på tiltak utgjorde 18,7 pst. av arbeidsledige midt under finanskrisen i 2009. Den lave oljeprisen gjennom 2015 og 2016 produserte en lignende respons som medførte en dekning på 20,8 pst. i 2017. Til sammenligning utgjorde den samme gruppen i gjennomsnitt 8,4 pst. av brutto arbeidsledigheten i 2020. Arbeidssøkere på tiltak har imidlertid økt så langt i 2021 til 12,4 pst., men er likevel lavt i historisk sammenheng. Regjeringen har økt bevilgningen til tiltaksplasser fra å dekke om lag 56 000 plasser i 2020 til å dekke 63 000 i 2021. En kan derfor forvente en økning utover året, men fortsatt relativt lav andel arbeidsledige på tiltak.



Kilde: NAV. \*Årsgjennomsnittet t.o.m. april 2021.

<sup>15</sup> Jon Peter Nossen, Audun Gjerde, Åshild Male Kalstø, Thomas Lorentzen. «Kort vei fra tiltak til jobb? Løpebaner for arbeidssøkere som deltar i tiltak». *Arbeid og Velferd*, 1/2021.

<sup>16</sup> Arbeidsledige regnes her som brutto ledige, dvs. helt ledige pluss arbeidssøkere på tiltak.