

Konjunkturutsiktene

1. Den norske modellen har reddet oss gjennom pandemien
2. Konjunkturvurdering
3. Arbeidsmarkedet

1. Den norske modellen har reddet oss gjennom pandemien

Det er nå sterk vekst i norsk økonomi, og vi har klart oss godt gjennom koronakrisen. Treparsamarbeidet og en tverrpolitisk innsats har sikret at vi har gjennomført tiltak som gjør at etterspørselen er til stede når vi nå åpner opp. De fleste arbeidstakere har en jobb å gå til, og sysselsettingsveksten tar seg opp. Koronatiltakene har virket.

Krisen har illustrert at finanspolitikk virker effektivt i nedgangstider. Offentlig sektor har fungert som en motor for økonomien. Samtidig har vi brukt oljepenger for å sikre inntekten til de ansatte og unngå konkurser i privat sektor.

Permitteringsordningen og sykelønnsordningen var viktige redskap under krisen. Mange bedrifter som måtte stenge ned har kunnet starte opp med å ta inn igjen permitterte ansatte, og på den måten unngått oppstartsproblemer. De aller fleste permitterte har kunnet gå tilbake til jobben sin. Det sikrer kompetanse for bedriftene og skaper trygghet for arbeidstakerne. De forsterkede inntektssikringsordningene og permitteringsordningen har vist seg å fungere godt, og har ikke vært til hindring for en sterk sysselsettingsvekst.

Alle tre pilarene i den norske modellen, slik Fafo i sitt omfattende Normod-prosjekt beskrev det, har bidratt til å ta oss gjennom krisen. For det første har trepartssamarbeidet etablert tiltak effektivt, uten tidsopphold og med bred folkelig tillit og forankring. For det andre har en solid offentlig økonomi stimulert økonomien og skapt sterk etterspørselsvekst i gjenåpningen. For det tredje har velferdsstaten trygget inntektene til husholdningene og hindret utstøting fra arbeidslivet.

Når samfunnet nå åpner opp, er det viktig å hindre oppblomstring av tidligere problemer i arbeidslivet. Gjenåpningen må kombineres med økt kamp mot sosial dumping. Noen sektorer rapporterer om mangel på arbeidskraft. Selv om det er reell kompetansemangel noen steder, er en viktig årsak trolig også at lønns- og arbeidsforholdene ikke er gode nok for å tiltrekke seg arbeidstakere i Norge. En del bedrifter har gjort seg sårbare når billig utenlandsk arbeidskraft ikke har vært tilgjengelig, og det er en del bransjer med uryddige arbeidsforhold. Mange år med sosial dumping har i en del bransjer hindret kompetanseheving og investering i norsk arbeidskraft som det nå er behov for og således bidratt til dagens kompetansemangel. Norskfødt arbeidskraft har blitt fortrent av utenlandskfødt arbeidskraft på grunn av sosial dumping. Disse står i dag lenger unna arbeidsmarkedet og mange er trolig på helserelevante ytelser.

Når arbeidsstyrken nå øker, må det også satses mer på arbeidsmarkedspolitik og -tiltak. Under krisen har nivået på tiltak vært lavt, og nå er det rom for en økt satsing her. Folk med nedsatt arbeidsevne som strevde før pandemien, står enda svakere nå.

2. Konjunkturvurdering

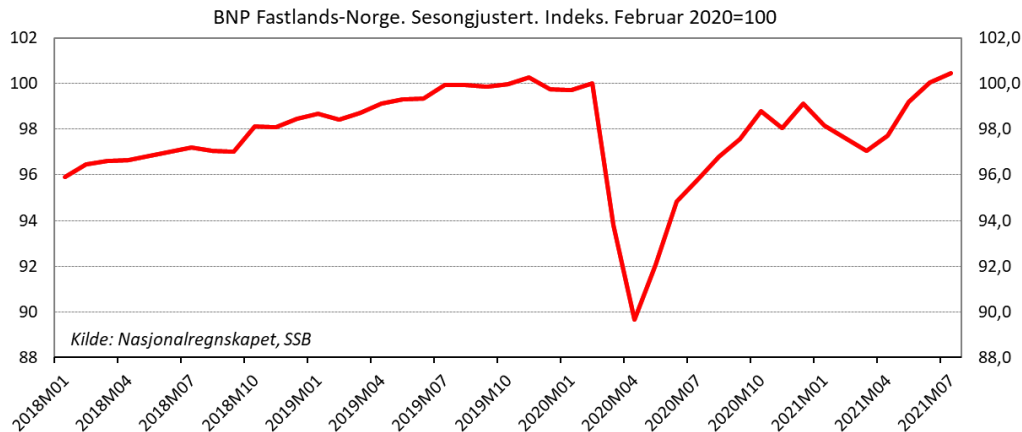
LO har utarbeidet en ny konjunkturvurdering samt nye prognosene for 2021 og 2022 ved hjelp av en makroøkonomisk modell NAM (Norwegian Aggregate Model). Noen av prognosene fra LO utgis også i budsjettokumentene fra Regjeringen.

2.1 Norsk økonomi

Hovedbildet

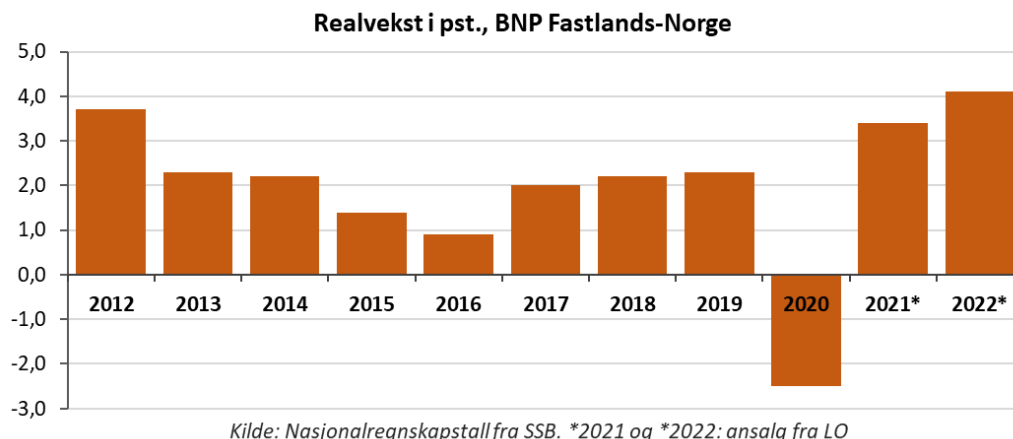
Gjenåpningen av samfunnet har gitt en markert oppgang i norsk økonomi, og oppgangen vil fortsette i 2022.

Etter det kraftige fallet i fjor vår har den samlede aktiviteten tatt seg opp igjen i Norge. Gradvise lettelser i smitteverntiltakene har gitt en rask oppgang i norsk økonomi. I juli var BNP for Fastlands-Norge litt høyere enn før pandemien brøt ut. Aktiviteten er likevel rundt 2 pst. lavere enn et beregnet trendnivå for den norske økonomien.

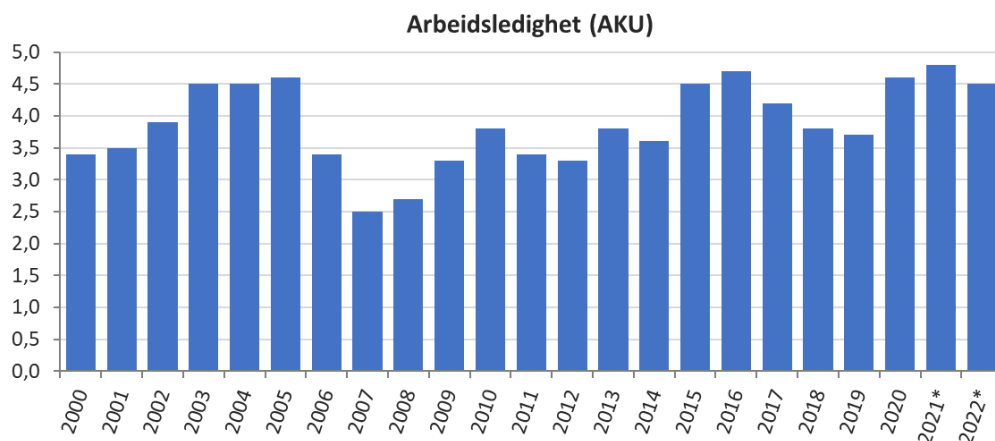


Ved hjelp av NAM-modellen har vi tegnet følgende konjunkturbilde:

Fastlandsøkonomien vil vokse med 3,4 pst. i inneværende år og sterke 4,1 pst. i 2022. Fastlandsinvesteringer, husholdningenes konsum og eksport utgjør de største vekstbidragsyterne på etterspørselssiden.



Arbeidsledigheten er på vei ned. Men ettervirkningene av den internasjonale lavkonjunkturen og pandemien vil prege norsk økonomi en god stund framover, særlig på arbeidsmarkedet. Ifølge SSBs «Konjunkturtendensene 3/2021» vil arbeidsledigheten først i 2023 være tilbake på det som regnes som et mer normalt nivå. Arbeidsledighetens tilbakevending til før-pandeminivået vil antakeligvis komme enda senere. Arbeidsmarkedssituasjonen omtales nærmere i kap.2.



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

Politiske forutsetninger

Mange finanspolitiske tiltak ble iverksatt for å motvirke de økonomiske effektene av pandemien. Det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet (eller såkalt "bruk av oljepenger") for 2021 er i Revidert Nasjonalbudsjett 2021 anslått til 402,6 mrd. kroner. Dette tilsvarer 3,7 pst. av oljefondets markedsverdi ved inngangen til året.

Handlingsregelen tilsier at bruken av oljeinntekter over tid skal utgjøre 3 pst. av oljefondet, men det skal også legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet. Ettersom samfunnet allerede er gjenåpnet, vil de fleste ekstraordinære koronatiltakene etter hvert fases ut. Dette medfører at budsjettbalansen anslås redusert til i underkant av 3 pst. av fondet allerede i 2022.

På denne bakgrunn anslår vi en vekst i konsum og bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning på henholdsvis 3,2 og -1,6 pst. i 2021 og henholdsvis 1,7 og 2,0 pst. i 2022.

Norges Bank møtte koronakrisen med rentekutt og styringsrenta har vært null i litt over ett år. Nullrenta gjenspeiler en økonomi i krise. Ved siste rentemøtet i september satte Norges Bank opp styringsrenta fra 0 til 0,25 pst. som et startskudd for "normalisering av rentenivå". I vår konjunkturanalyse legger vi til grunn den rentebanen som Norges Bank har signalisert. Det innebærer at styringsrenta heves til 1,25 pst. ved utgangen av 2022 og videre til 1,75 pst. ved utgangen av 2024. På årsbasis vil styringsrenta ligge på 0,1 pst. i 2021 og 0,8 pst. i 2022 under ett. Hvilket tempo det blir for renteoppgangen kan imidlertid ha forskjellige realøkonomiske følger, jfr. Boks A.

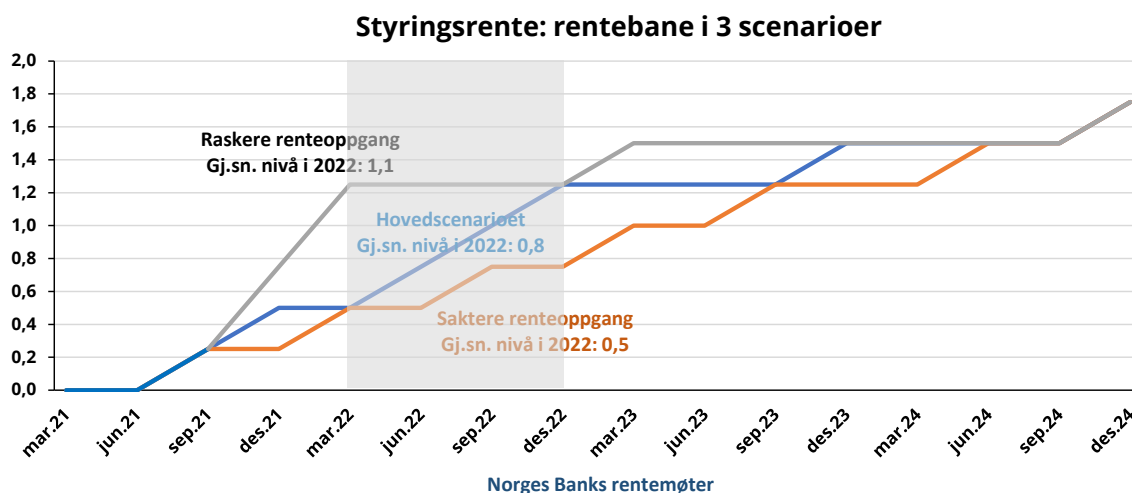
Krona svekket seg kraftig i mars 2020. Denne svekkelsen er siden reversert. På årsbasis har krona, målt ved den importveide kronekursen blitt svekket med 6,7 pst. i fjor. I årets første 8 måneder har krona imidlertid styrket seg med 5,5 pst. sammenliknet med samme periode i fjor. Vi anslår at krona vil styrke seg med 5,8 pst. i 2021 sammenliknet med 2020 og kun svekkes marginalt i 2022.

Boks A: Raskere eller saktere renteoppgang - forskjellige realøkonomiske virkninger

"Normaliseringen av rentenivået" er i gang. I vårt hovedscenarior legger vi til grunn at styringsrenta etter hvert heves til 1,25 pst. ved utgangen av 2022 og videre til 1,75 pst. ved utgangen av 2024.

Samtidig skisser vi to alternative scenarior:

- Raskere renteoppgang: styringsrenta blir raskt hevet til 1,25 pst. tidlig i 2022 og så øker til 1,75 pst. mot utgangen av 2024.
- Saktere renteoppgang: Styringsrenta blir satt opp gradvis i lengre mellomrom og sakte mot 1,75 pst. ved utgangen av 2024.



Vi ser på kun 2022 som er enden av vår prognoseperiode. Via NAM-modellen har vi kommet fram til følgende økonomiske virkninger:

Virkningstabell: avvik i prosentpoeng i forhold til hovedscenariot		
2022	Saktere renteoppgang	Raskere renteoppgang
BNP Fastlands-Norge	0,3	-0,2
Herav: Industri	0,4	-0,2
Privat konsum	0,1	-0,2
Investeringer, Fastlands-Norge	0,6	-0,5
Eksport, tradisjonelle varer	0,1	-0,0
Arbeidsledighet (AKU)	-0,0	+0,0
Sysselsetting (NR)	0,1	-0,0
Konsumpriser (KPI)	0,1	-0,1
Konsumpriser (KPI-JAE, underliggende)	+0,0	-0,0
kronekurs (I-44)	1,1	-1,0

Note: +0,0 betyr avrunding til 0 i positiv retning, og -0,0 betyr avrunding til 0 i negativ retning. For «kronekurs» betyr positivt fortegn svekkelse og negativt fortegn styrking.

Vår modellberegning tyder på at en raskere renteoppgang vil ha en større dempende effekt på aktiviteten i økonomien gjennom lavere vekst i konsum og investeringer. Vi må på den ene side påpeke at husholdningenes historisk høye sparerate trolig vil dempe effekten av høyere renter på konsumet, i hvert fall på kort sikt. Vi kan derfor legge til grunn en litt svakere sammenheng mellom økte renter og konsumet i 2022 enn det vår empiriske modell tilsier. På den annen side vil renteøkningene erfaringsmessig ramme de enkelte husholdninger skjevt. De som er økonomisk dårligst stilte rammes ofte hardt av renteøkningene, og vil kunne reduseres denne gruppens konsum forholdsvis mye.

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

	2020	2021*	2022*
Offentlig konsum (%-vekst)	1,7	3,2	1,7
Offentlig investering (%-vekst)	-1,0	-1,6	2,0
Norges Banks styringsrente (%-nivå)	0,4	0,1	0,8
Konsumpris – KPI (%-vekst)	1,3	3,0	2,0
Konsumpris – KPI JAE (%-vekst)	3,0	1,9	1,9
Kronekurs – I44 (%-endring) ¹⁾	6,7	-5,8	0,3

¹⁾ Positivt tall innebærer svekket krone

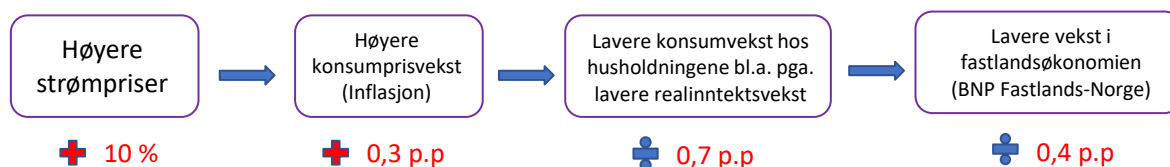
Etterspørselen fra husholdningene

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. Husholdningenes samlede konsum falt med hele 6,7 pst. som årsgjennomsnitt i fjor. Samtidig økte husholdningenes sparerate betydelig fra 7,6 pst. i 2019 til 15,4 pst. i 2020. Så høy årlig sparerate er ikke tidligere registrert. Som følge av gjenåpning av samfunnet, er husholdningenes konsum igjen på vei opp. Vi anslår at privat konsum vokser med 4,4 pst. i år (hvor spareraten reduseres med 2,1 pst.) og ytterligere 8,4 pst. neste år (hvor spareraten reduseres ytterligere med 5 pst.). En stadig høyere strømpris fører imidlertid til usikkerhet rundt omkring husholdningenes konsumvekst. Dette omtales nærmere i boks B.

Boks B: Realøkonomiske virkninger av høyere strømpriser

Etter våre beregninger, vil 10 pst. høyere strømpriser i 2022 enn det som legges til grunn i vår modell, isolert sett løfte veksten i konsumprisindeksen (KPI) med 0,3 prosentenheter på årsbasis i 2022. Høyere prisvekst bremser oppgangen i husholdningenes disponible realinntekt og vil derfor dempe konsumet. Våre modellberegninger indikerer at den samlede nedgangen i inntekt reduserer husholdningenes konsum med 0,7 prosent i 2022. Siden husholdningenes konsum utgjør hoveddriftskraften bak konjunkturutviklingen, vil lavere konsumveksten hos husholdningene isolert sett føre til en lavere BNP-vekst i fastlandsøkonomien på 0,4 prosentenheter.

En illustrasjon av modellberegningene:



På den annen side vil husholdningenes høye sparerate trolig dempe effekten av høyere strømpriser på konsumet. Vi kan derfor legge til grunn en litt svakere sammenheng mellom utviklingen i strømpriser og konsumet i 2022 enn det vår empiriske modell tilsier. På linje med renteøkninger, vil høyere strømpriser erfaringsmessig ramme husholdninger skjevt.

Investerings siden

I 2020 falt petroleumsinvesteringene samlet med 4,1 pst. SSBs investeringstelling tyder på at den samlede investeringsaktiviteten vil falle litt i år og noe mer til neste år. Utsikter til en relativt høy oljepris bidrar til at petroleumsinvesteringene trolig faller mindre enn investeringstelingen tilsier. I vår konjunkturvurdering anslår vi et volum-fall i petroleumsinvesteringene på henholdsvis 2 pst. i 2021 og 5 pst. i 2022. Det trender til at petroleumsvirksomhetens betydning for norsk økonomi stadig blir mindre over tid. Regnet som andel av BNP-Fastlands-Norge var petroleumsinvesteringene knappe 6 pst. i 2020 mot 9 pst. i 2013 (jfr. den etterfølgende figuren).

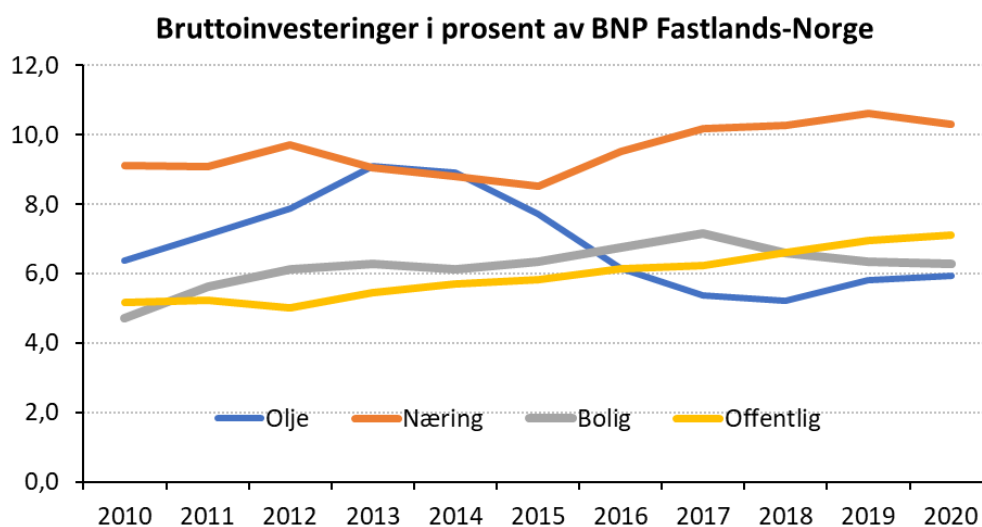
Boligprisveksten har vært høy det siste året, men renteoppgangen framover vil trolig dempe boligprisveksten. Den høye boligprisveksten har gjort boligbygging mer lønnsomt, og boliginvesteringene har økt. Vi anslår at boliginvesteringene vil løfte seg videre i tiden framover.

Næringsinvesteringene falt markert i 2020, spesielt innenfor industrien. Fallet har stoppet opp og det er nå tegn til at investeringene vil øke i årene som kommer. Ifølge SSB melder virksomheter i både industri og tjenestesektoren om økte investeringer i år, og enda høyere investeringer i 2022. Flere store prosjekter er planlagt innen oljeraffinering, kjemisk og farmasøytisk industri, samt innen gummi-, plast og mineralsk industri. Mange virksomheter ser også ut til å omstille seg i en grønnere retning, og flere batterifabrikker og hydrogenanlegg er planlagt. Innen kraftforsyning ser det derimot ut til at investeringene er på vei ned, blant annet fordi flere store vindkraftutbygginger forventes å bli ferdigstilt ved utgangen av 2021.

Samlet sett ventes fastlandsinvesteringene å øke med 2 pst. i 2021 og 6 pst. i 2022.

LOs anslag om investeringene

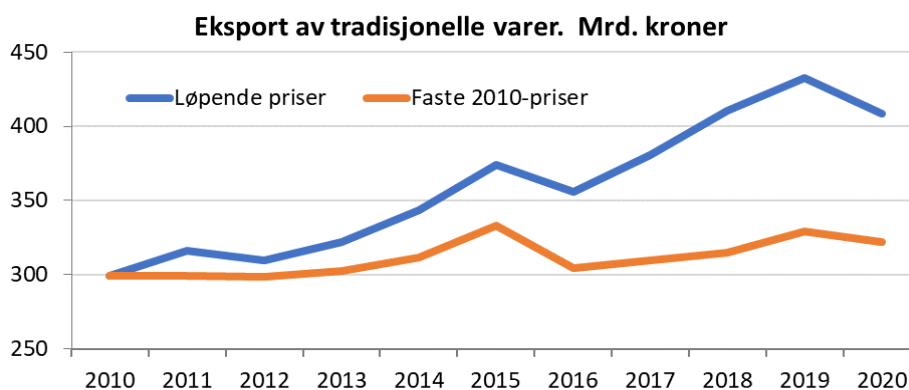
Volumvekst	2020	2021*	2022*
Petroleumsinvesteringene	-4,1	-2,0	-5,0
Fastlandsinvesteringene	-4,1	2,0	6,0



Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet

Eksporten tar seg opp

Pandemien og smitteverntiltak har satt sitt preg på internasjonal handel. Vareeksporten fra Fastlands-Norge har vokst de fire siste kvartalene, men veksten har avtatt og var så vidt positiv i 2. kv. i år. Koronapandemien er ikke over, men stadig høyere vaksineringsgrad og utfasing av smitteverntiltak nasjonalt og internasjonalt vil stimulere eksporten i tiden framover. Økningen i samlet etterspørsel hos handelspartnere antas å bli sterk både i år og neste år. En svak krone i et historisk tidsperspektiv og bedret kostnadmessig konkurransevne vil også stimulere eksportveksten. Vi anslår at eksporten av tradisjonelle varer øker med 5,2 pst. i år og 3,6 pst. i 2022.



Kilde: SSB

2.2 Internasjonal økonomi og oljemarkedet

Veksten i verden er i ferd med å tas seg opp i etterkant av pandemien og i takt med vaksinerings og gjenåpning.

I vår konjunkturanalyse, legger vi følgende til grunn:

	2020	2021*	2022*
BNP-vekst			
Handelspartnere	-4,9	5,2	4,4
Prisvekst			
Euroområdet	0,3	2,2	1,7

Det betyr sterkere etterspørsel etter våre eksportvarer. Særlig råvareeksport er nå svært lønnsomt, med høye priser på olje, gass og metaller. Oljemarkedet har kviknet til, og prisen er fortsatt stigende. Europa og Kina opplever knapphet på gass, og kraftprisene stiger både på grunn av det og stigende kvotepriser på karbon.

For Norge har dette resultert i rekordhøye eksportinntekter i sommer, men også vi rammes av høye kraftpriser, som trolig får enda et løft når kabelen til Storbritannia kobles opp i oktober til et marked hvor prisene er ute av kontroll.

Energiprisene stiger etter flere år med lave investeringer. Fornybar energi er bra, men ikke tilstrekkelig for å dekke energibehovet. Det kan se ut som vi har fått en ny omdreining på kjente sykler i energimarkedene.

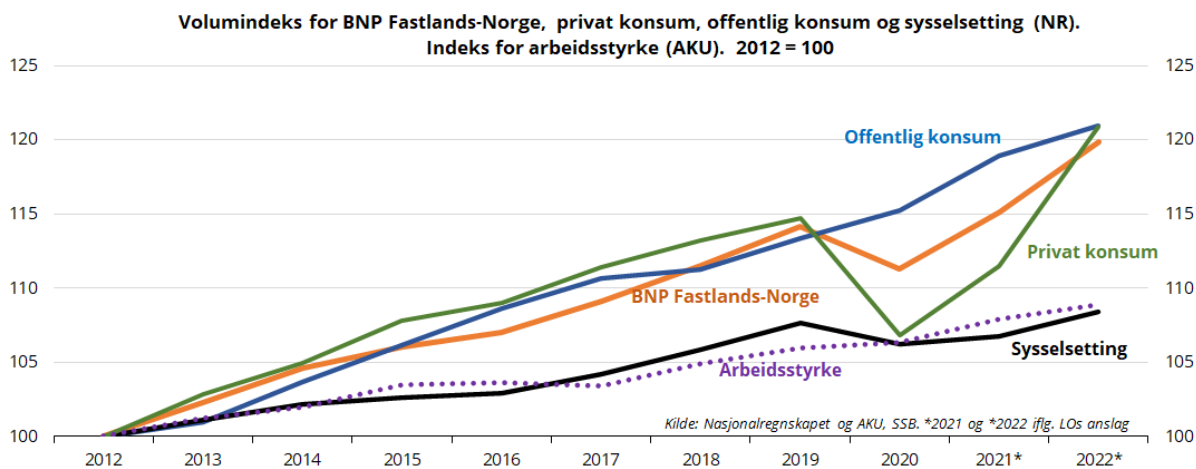
I vår konjunkturanalyse, legger vi teknisk følgende til grunn:

	2020	2021*	2022*
Oljepriser (USD per fat)	43	67	69

2.3 Tabell: LOs konjunkturanslag for 2021 og 2022.

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

Anslagene sendes til Nasjonalbudsjett for 2022.



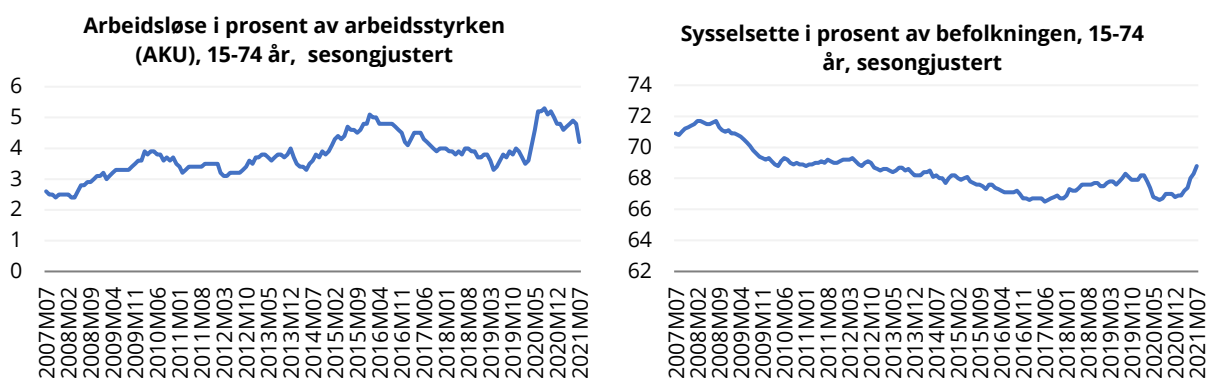
3. Arbeidsmarkedet

3.1 Opphenting på arbeidsmarkedet, men langsiktige utfordringer

Opphenting på arbeidsmarkedet er i gang, men arbeidsløsheten er fortsatt høy. Den sesong- og bruddjusterte AKU-ledigheten¹, som ikke inkluderer permitterte under 90 dager eller permitterte som ikke aktivt søker etter jobb, falt 1,0 prosentpoeng fra juli 2020 til juli 2021. Den nådde dermed 4,2 pst., som er 0,7 pst.-poeng høyere enn i februar 2020, men langt under toppunktet på 5,3 pst. i august 2020. Antallet arbeidssøkere som er registrert hos NAV, dvs. som inkluderer alle helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på arbeidsmarkedstiltak (dvs. også permitterte), steg til nesten 14,1 pst. i april 2020 og falt deretter til 6,9 pst. i oktober i fjor, ifølge sesongjusterte tall. Andelen holdt seg om lag uendret t.o.m. april 2021, men falt betydelig de påfølgende månedene og var på 5,2 pst. i august 2021. At ledigheten fortsatt er høyere enn før krisen må bl.a. sees i lys av lokale smitteutbrudd og inntil nylig store begrensninger innenfor særlig reiseliv og transport pga. smitteverntiltak.

Myndighetenes strategi har basert seg på å gjenåpne sakte nok til å opprettholde kapasiteten på sykehusene, og slik forhindre nye tilbakevalg i gjenåpningen. Ved utgangen av september 2021 var 8 av 10 fullvaksinert og 9 av 10 hadde mottatt første dose blant personer over 18 år. 25. september kunngjorde Regjeringen full gjenåpning av Norge. Det gjenstår likevel usikkerhetsmomenter, som f.eks. vaksinens effektivitet mot nye og mer smittsomme koronamutasjoner fra land med lav vaksinasjonsgrad. Gjenåpningen av grensene kan bremse mulighetene for å få unge og andre utsatte grupper inn i arbeidslivet, men en ny regjering med et uttalt ønske om å motvirke sosial dumping kan dempe denne effekten. Vi forventer dermed at AKU-ledigheten blir i snitt 4,8 pst. i 2021 og synker til 4,5 i 2022.

Gjenåpning og økt aktivitet bidro til at sysselsettingsraten (15-74 år) økte fra 66,6 pst. i juli 2020 til 68,8 pst. i juli 2021². Sysselsettingen gikk opp i alle hovedaldersgrupper, totalt med 96 000 personer. Arbeidstilbudet økte spesielt blant unge (15-24 år), hvor yrkesfrekvensen³ gikk fra 56,9 til 61,5 pst. i den samme perioden. Nå som tidene ser bedre ut trer mange unge inn i arbeidsstyrken, hvorav en del trakk seg ut i fjor f.eks. for å studere videre. Fra 2019 til 2020 var veksten i antall studenter den største på fem år, med mange nye studenter i alderen 24-26 år⁴.



Kilde: SSB, AKU

¹ Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) ble omlagt f.o.m. 2021. Vi anvender bruddjusterte tall, dvs. beregninger som prøver å kompensere for endringer som skyldes metodeendringen, for å kunne sammenligne gamle og nye AKU-tall.

² Ifølge sesong- og bruddjusterte tall fra SSB.

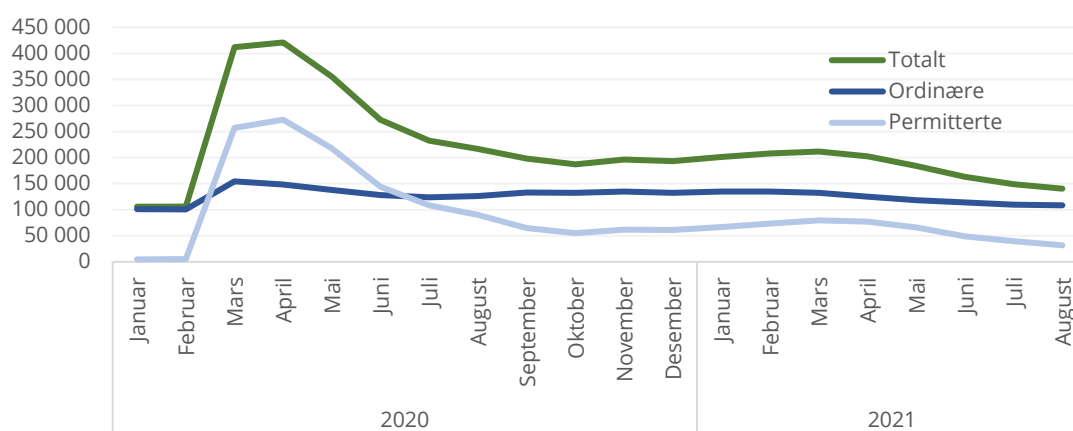
³ Yrkesfrekvens tilsvarer arbeidsstyrken som andel av befolkningen i aldersgruppen 15 - 74 år.

⁴ SSB (2021). «Rekordmange studenter i 2020».

Sju av ti (99 400 personer) har ved utgangen av august vært arbeidssøkere i mer enn 6 mnd. 68 200 personer har vært registrert som arbeidssøkere i over ett år (en av to arbeidssøkere)⁵, hvorav nær halvparten som helt arbeidsløse.

Etter et nytt skarpt fall i antall permitterte sent på våren og gjennom sommeren, gjensto det omtrent 31 400 permitterte arbeidstakere i august 2021⁶. De utgjorde 1,1 pst. av arbeidsstyrken. Det er 46 000 færre enn i april 2021. Vi legger til grunn at antall permitterte vil være på førkorona-nivå innen utgangen av 2021. I tillegg har vi lagt til grunn en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Sysselsettingsraten øker derfor i våre prognoser med 0,5 pst. på årsbasis i 2020 til 2021, og med 1,6 pst. i 2022.

Antall arbeidssøkere fordelt på permitterte og ordinære (ikke-permitterte) arbeidssøkere. Januar 2020 – august 2021. Ikke justert for sesongvariasjoner



Kilde: NAV

8. september 2021 ble Regjeringen enige med partene om å forlenge de midlertidige koronaordningene for ordinære arbeidsledige og permitterte ut oktober 2021. Fra og med 1. november 2021 vil personer som har vært permittert i mer enn ett år ikke lenger kunne permitteres⁷ med mindre det kommer ytterligere forlenginger⁸. De midlertidige utvidelsene i dagpengeordningen utgår også. Nye dagpengemottakere må i så fall innfri de ordinære kravene og personer som har mottatt dagpenger i over 2 år har ikke rett på dagpenger lenger. Gitt arbeidsløsheten ved utgangen av august, vil om lag 12 800 ordinært ledige bruke opp dagpengeperioden innen 1. november. Selv om antallet permitterte og ordinært ledige fortsetter å falle, kan fortsatt tusenvis av personer ende opp med en uklar inntektssituasjon etter 1. november, uten rett på dagpenger eller ytterligere permittering. Etter hvert som dagpengeperioden utløper for mange, vil antageligvis antallet sosialhjelpsmottakere øke⁹.

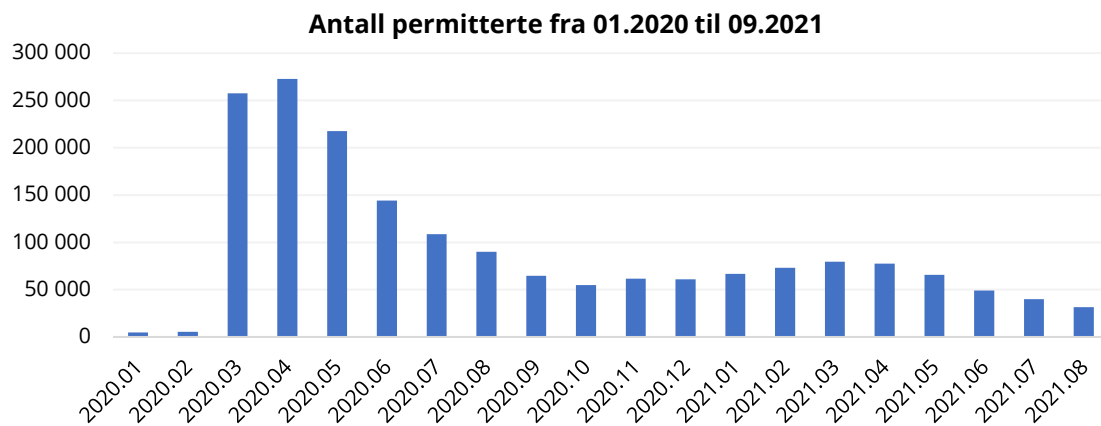
⁵ Ifølge tall fra NAV.

⁶ Av de permitterte var 39 000 helt ledige og 38 300 delvis ledige ved utgangen av april 2021.

⁷ Når permitteringsperioden har gått ut, må man være tilbake på jobb i minst 6 uker før vedkommende kan permitteres på nytt.

⁸ Antallet som hadde vært permittert ett år eller lenger utgjorde 21 700 ved utgangen av august.

⁹ Nav (2021). «Ett år etter korona».

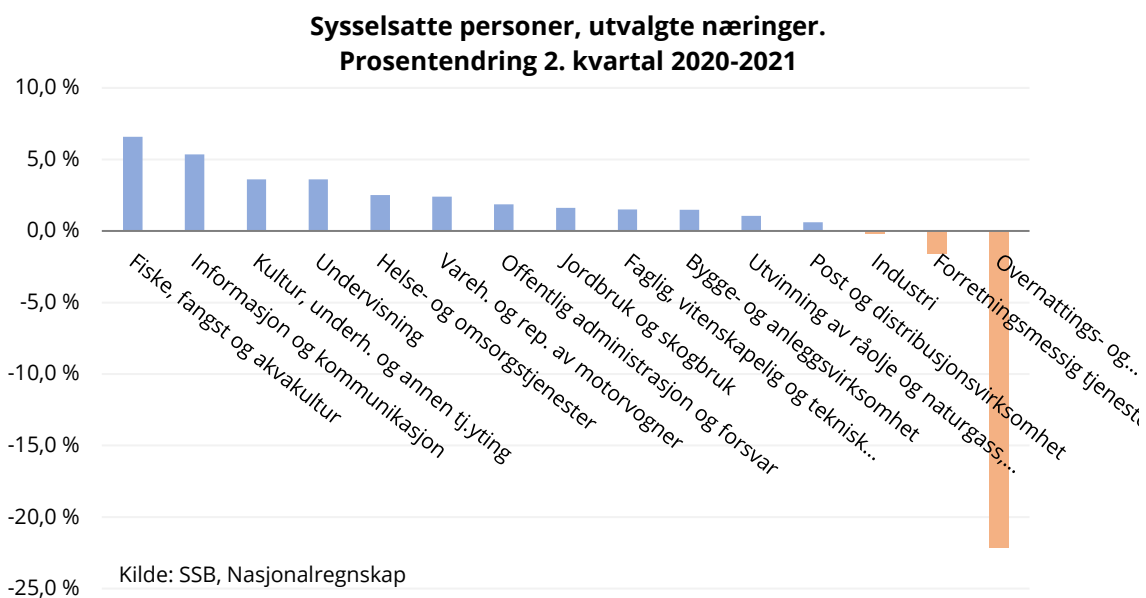


Kilde: NAV¹⁰

3.2 Høyere samlet sysselsetting, men fortsatt svakt i overnatting og servering

Antallet sysselsatte gikk opp 0,9 prosent fra 2. kvartal 2020 til 2. kvartal 2021, ifølge nasjonalregnskapstall. 64 prosent av sysselsettingsøkningen kom innen helse- og omsorgstjenester, undervisning og varehandel. I overnatting- og serveringsvirksomhet falt antallet sysselsatte kraftig. Sysselsettingen falt også noe innenfor forretningsmessig tjenesteyting (hvor utleie av arbeidskraft utgjør en stor del) og i industrien.

Næringene med sysselsettingsnedgang har alle begrenset mulighet for hjemmekontor. Smitteverntiltak har over tid bidratt sterkt til færre sysselsatte. I tillegg har disse næringene vanligvis et betydelig innslag av personer på korttidsopphold som ofte jobber under svakere lønns- og arbeidsvilkår enn ellers i det norske arbeidslivet. Begrenset tilgang på utenlandsk arbeidskraft, og motvilje mot å ansette til vilkår som er mer i overenstemmelse med standarden ellers i arbeidslivet, kan ha bidratt til disse næringenes sterke sysselsettingsfall.



Fordelt etter alder økte andelen sysselsatte fra 2. kvartal 2020 til 2. kvartal 2021 mer i aldersgruppen 15-24 år enn blant 25-74 åringene (hhv. 3,4 og 0,7 prosentpoeng), ifølge

¹⁰ Helt og delvis permitterte.

bruddjusterte tall fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Mer enn en tredjedel av sysselsettingsoppgangen fant sted i aldersgruppen 15-24 år¹¹. Den samlede sysselsettingsraten (15-74 år) gikk opp fra 67,6 til 67,9 pst.¹², der økningen var samlet større blant menn, men aldersfordelt størst blant unge kvinner. I juli var 68,8 pst. av befolkningen sysselsatt og 4,2 pst. arbeidsløse, ifølge sesong- og bruddjusterte månedstall. Både sysselsettingen og arbeidsløsheten er høyere enn før krisen.

Boks C: Strukturelle endringer i arbeidslivet og krafttak mot sosial dumping

Globalisering, teknologiske endringer og et mer åpent europeisk arbeidsmarked har ført til at flere har fått en løsere tilknytning til arbeidslivet. De siste månedene har vi sett høyere sysselsetting og økt arbeidstilbud. Stengte grenser og mindre arbeidsinnvandring kan ha åpnet opp muligheter på arbeidsmarkedet for innenlandske arbeidssøkere. Full samfunnsgjenåpning og åpne grenser kan bety en ny runde med sosial dumping i arbeidslivet. Det er derfor behov for konkrete tiltak for å sikre lønns- og arbeidsvilkår som kjennetegner det norske arbeidslivet.

Tiltak fra Fougner-utvalget

Regjeringen satte ned et partssammensatt utvalg for å vurdere rammeverket for tilknytning og virksomhetsorganisering. Advokat Jan Fougner ledet utvalget. Utvalget leverte sin utredning i juni (NOU 2021: 9). Flertallet, som besto av de nøytrale medlemmene og de partsoppnevnte medlemmene fra arbeidstakersiden, anbefalte flere lovendringer.

Flertallet foreslo

- at man presiserer arbeidstakerbegrepet i lovens ordlyd. Dette begrunnes blant annet med at det er viktig at andelen som befinner seg i en gråson mellom arbeidstaker og oppdragstaker er lavest mulig.
- en presumsjonsregel om at det legges til grunn at det er avtalt et arbeidstakerforhold, med mindre det kan sannsynliggjøres at det foreligger et selvstendig oppdragsforhold.
- at arbeidsgivers ansvar utvides for noen funksjoner i selskap som inngår i konsern eller andre grupper av selskaper.
- å oppheve den generelle adgangen til å ansette midlertidig i ett år.
- å utvide ordningen med verneombud, slik at alle virksomheter skal ha verneombud uavhengig av størrelse. Et samlet utvalg mener at verneombudets oppgave skal omfatte også innleide arbeidstakere og selvstendige arbeidstakere som har utført arbeid i nær tilknytning til virksomheten.
- å senke terskelen for når det skal opprettes Arbeidsmiljøutvalg.
- å utvide drøftingsplikten med tillitsvalgte om bruk av ulike tilknytningsformer som vil ha betydning for bemanningen.

Et samlet utvalg la den norske modellen til grunn for sine vurderinger og understreket at arbeidskraften er Norges viktigste ressurs. Det var også enighet om at rammeverket for arbeidslivet må legges til rette for høy andel faste ansettelser og et organisert arbeidsliv forankret i tariffavtaler.

Norgesmodell for arbeidslivet

Flere norske kommuner har etablert modeller for et anstendig arbeidsliv. Modellene stiller krav til kommunens tjenesteleverandører. En Norgesmodell kan kombinere de beste delene i en nasjonal løsning. Det gjelder bl.a. krav om HMS og arbeidstid, antall ledd i kontraktskjeden, og bruk av lærlinger og fagarbeidere.

Styrking av a-krimsentrene

De fire etatene som tar del i a-krimssamarbeidet har gjennom avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) fått et samlet kutt på 1,2 milliarder for årene 2015-2020. For både NAV og Skatteetaten har det medført færre ansatte, og svekket kapasitet. Kampen mot arbeidslivskriminalitet krever mer midler.

¹¹ Sysselsettingen blant 15-24 åringer økte med 20 000 personer, mens den totale sysselsettingsøkningen var 53 000.

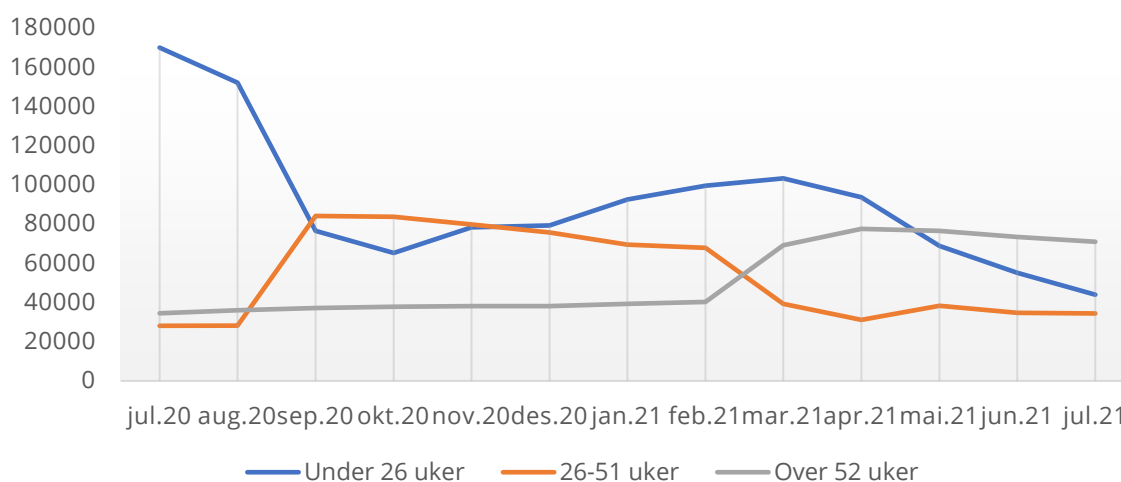
¹² Ifølge AKU var fallet i antall sysselsatte lavere enn i Nasjonalregnskapsstatistikken. Det skyldes bl.a. at folk på korttidsopphold ikke inngår i AKU.

3.3 Svært høy andel langtidsarbeidssøkere - risiko for hysteresis og frafall

Ved hjelp av vår NAM-modell anslår vi at AKU-ledigheten i snitt blir 4,8 pst. i 2021 og faller til 4,5 pst. i 2022. NAM-modellen er en empirisk modell. Det betyr at anslagene er basert på tidligere sammenhenger i økonomien og arbeidsmarkedet. 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 ettersom samfunnet er gjenåpnet og fordi arbeidssøkerne i større grad er ordinært ledige, ikke permitterte.

Hysteresis betegner når arbeidsledigheten blir varig høyere etter en krise enn ledigheten var før krisen. Bl.a. tap av kompetanse og erfaring blant arbeidssøkere, motløshet, konkurser, mindre investering i kostbart forsknings- og utviklingsarbeid, og vanskeligere lånebetingelser for nye bedrifter kan forlenge ledigheten til krisens arbeidsløse. Risikoen for utstøting fra arbeidsstyrken øker i takt med langtidsledigheten¹³. Andelen langtidsarbeidssøkere økte fra 11 prosent i mars 2020 til 70 prosent i august 2021. Det betyr 99 400 langtidsarbeidssøkere¹⁴, noe lavere enn toppen i oktober 2020 på 121 600. Samtidig har 68 200 – eller en av to arbeidssøkere - vært arbeidssøker i over ett år. Det er rundt dobbelt så mange som på sitt verste under finanskrisen og mer enn 25 000 enn på det verste i etterkant av oljeprisfallet¹⁵. I februar 2020 var det til sammenlikning 31 000 personer, 45 pst. av dagens antall. I august 2021 var det omtrent 18 000 arbeidssøkere med varighet over to år, omtrent 45 pst. flere enn i februar 2020. Mange av langtidsarbeidssøkerne kan forbli uten jobb enda lenger eller falle fra arbeidslivet, som kan prege både arbeidsløsheten og antallet stønadsmottakere de neste årene.

Antall arbeidssøkere inndelt etter varighet. Juli 2020 til juli 2021



Kilde: NAV

AKU fanger ikke opp alle permitterte¹⁶. Nå som det er langt færre permitterte, blir imidlertid AKU-tallene og Nav-tallene mer sammenlignbare. På vei ut av krisen forventer vi at begge ledighetstallene kommer til å falle. Dersom det gjenstår mange permitterte når

¹³ Langtidsledighet betegner andelen helt ledige som har vært arbeidsløse i mer enn 6 måneder. Under koronakrisen er det også fokus på langtidsarbeidssøkerne, dvs. andelen personer som har vært arbeidssøkere (helt ledig, delvis ledig eller arbeidssøker på tiltak) i mer enn 6 måneder.

¹⁴ Basert på ledighetstall fra NAV.

¹⁵ 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.

¹⁶ I AKU regnes permitterte som arbeidsledige kun dersom de har vært arbeidsledige i mer enn 3 måneder.

støtte- og inntektssikringsordningene utgår i november og disse personene blir sagt opp, kan vi imidlertid se en økning i AKU-ledigheten mot slutten av 2021 eller begynnelsen av 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). Antallet arbeidssøkere har også falt betydelig etter gjenåpningen begynte. Ifølge tall fra SSB trådte nesten like mange arbeidsledige ut av arbeidsstyrken i 4. kvartal 2020 som på samme tid året før, men nesten dobbelt så mange gikk fra arbeidsledighet til sysselsetting¹⁷. I juni 2021 var sysselsettingen høyere enn før krisen.

3.4 Risiko for økt tilstrømming til ytelser, men også tidsvindu for inkludering

Koronapandemien har rammet svært skjevt i arbeidsmarkedet. Særlig innvandrere, lavutdannede og unge har mistet jobben. Innvandrere er overrepresentert i lavtlønnede yrker. Unge har også oftere deltidsjobb enn resten. Deres arbeidsplasser ble 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 hver fjerde arbeidssøker er under 30 år, har personer med innvandrerbakgrunn utgjort mer enn 40 pst. av alle arbeidssøkere siden september 2020. Nedstengning av skoler og fritidsaktiviteter samt begrensninger i helsetilbud mm. under pandemien har særlig rammet sårbare barn og unge hardt. Gjenåpningen av samfunnet hjelper, men for noen vil pandemien ha langvarige virkninger. Hvis dette ikke møtes med kraftfulle tiltak risikerer vi bl.a. økt frafall i utdanning og arbeid i årene som kommer.

I 4. kvartal 2020¹⁸ var arbeidsløsheten ifølge AKU 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.

Erfaringsmessig forsvinner en betydelig andel ut av arbeidsstyrken i forbindelse med lavkonjunkturer. Fallet i sysselsettingsandelen i begynnelsen av krisen gjenspeilte seg også i frafall fra 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 NEET-ere i alderen 20-24 og 25-29 år. 11,2 pst. i alderen 25-29 år var hverken sysselsatt eller i utdanning¹⁹. Yrkesfrekvensen blant unge i alderen 15-24 år økte imidlertid med 3,3 prosentpoeng fra 2. kvartal 2020 til 2. kvartal 2021, ifølge sesong- og bruddjusterte AKU-tall, mot 0,9 pst.-poeng ellers i befolkningen. Arbeidsmarkedet kan virke noe mer lovende for unge fordi tjenestenæringene forventes å vokse, og fordi det er liten konkurranse fra korttidsinnvandring²⁰. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til innvandringen framover.

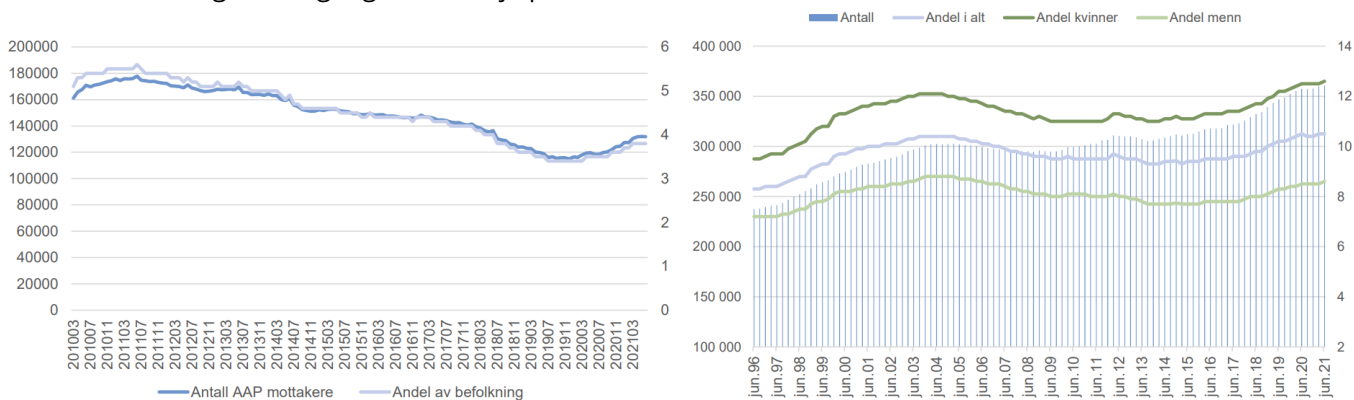
¹⁷ SSB (2021). «Tabell 11433: Strømmer, etter statistikkvariabel, endring i arbeidsstyrkestatus, kjønn og kvartal».

¹⁸ Omleggingen av AKU har utsatt publiseringen av en rekke statistikker. De siste tallene om utdanning blant AKU-ledige er fra 4. kvartal 2020.

¹⁹ SSB (2021). «Trenden er brutt – flere unge utenfor i 2020».

²⁰ I løpet av de siste to årene har antall ikke-bosatte lønntakere (arbeidere bosatt utenfor Norge) gått ned med 34 prosent

Tilstrømning til sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd har under pandemien vært lavere enn under tidligere kriser²¹. Det kan bl.a. sees i lys av endringer i dagpengeordningen, deriblant utvidelse av maks varighet, inntektsterskel og økning til 80 pst. av tidligere inntekt opp til 3G. I tillegg til har en ikke ubetydelig andel av dagpengemottakerne opplevd trygghet i en romslig permitteringsordning. Når endringene i dagpengeordningen utgår f.o.m. november 2021 er én mulig konsekvens større frafall, deriblant også overgang til sosialhjelp.



Antall mottakere av arbeidsavklaringspenger (venstre akse) og andel av befolkningen (høyre akse), i alderen 18-66 år. Antall. Alder. Mars 2010 til juli 2021.

Mottakere av uføretrygd i antall (til venstre) og som andel av befolkningen 18-67 år (høyre). Per kvartal 30.6.1996-30.06.2021

Antallet uføretrygdede som andel av befolkningen utgjorde 10,5 pst. i juni 2021. Fordi avgangen fra AAP sannsynligvis vil tilta til neste år, forventer NAV at andelen uføretrygdede vil nå 10,6 og 10,9 pst. ved utgangen av hhv. 2021 og 2022. Unge uføre i alderen 18-29 år som andel av befolkningen nådde 2,5 pst. i juni 2021 (tilsvarende 21 200 personer), noe høyere enn i juni 2020. I juni 2021 var totalt 196 400 personer i alderen 18-66 år registrert med nedsatt arbeidsevne, 7,4 pst. høyere enn på samme tid i fjor, og 15 000 flere enn rett før pandemien.

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)²². 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 80 000 under 30 år er fortsatt enten arbeidssøkere eller registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne²³. 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 inntekt²⁴ har økt fra 30 til 40 prosent i perioden etter 2000, også denne endringen er tydelig for unge menn.

²¹ NAV, 01.03.2021. «Ett år med korona. Utvikling og utsikter for NAVs ytelser og brukere». Arbeid og velferd, nr 1. 2021.

²² Frischsenteret. «Gråsoner i arbeidsmarkedet og størrelsen på arbeidskraftreserven.» Rapport 1/2020.

²³ Basert på siste sesongjusterte tall for arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Ved utgangen av august 2021 var det 35 800 arbeidssøkere (helt, delvis og på tiltak) under 30 år. I tillegg var det registrert om lag 44 200 i samme aldersgruppe med nedsatt arbeidsevne i august.

²⁴ Definert ved inntekt større enn 1 G.

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. Flere vil kunne skyves lenger bort fra arbeidslivet og over for eksempel på helserelevante 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. Ifølge tall fra SSB har andelen fattige familier og barn i husholdninger med lavinntekt økt over tid før koronakrisen^{25 26}, og kan øke videre hvis f.eks. flere ender opp på sosialhjelp.

Det er risiko for at vi får en ungdomsgenerasjon som vil oppleve varige følger av krisen. Høyere arbeidsløshet enn før krisen levde side om side med at norske bedrifter i vår manglet omtrent 46 000 sysselsatte, ifølge NAVS bedriftsundersøkelse²⁷. Bygg og anlegg, hvor det vanligvis er utstrakt bruk av innleid arbeidskraft fra utlandet, var den næringen som forholdsvis manglet flest arbeidstakere (strammest²⁸). Oppgitt mangel på arbeidskraft i noen næringer må ses i sammenheng med at virksomheter har gjort seg avhengige av billig arbeidskraft i stedet for å satse på kompetanse og å tilby lønns- og arbeidsvilkår mer i tråd med det som er vanlig ellers i det norske arbeidsmarkedet. Samtidig økte yrkesfrekvensen mest blant unge ved 2. kvartal 2021, antageligvis drevet av økte arbeidsmuligheter for ungdom. Den sesong- og bruddjusterte sysselsettingen blant unge (15-24 år) var 4,0 pst.-poeng høyere i juli 2021 enn i februar 2020. Effekten kan bli midlertidig dersom gjenåpnede grenser initierer en ny runde med sosial dumping. Dersom man utnytter muligheten til å heve lønns- og arbeidsvilkårene og fører en mer aktiv arbeidsmarkedspolitik kan en i stedet få til økt inkludering av unge og andre utsatte grupper. Hvordan den nye regjeringen møter utfordringene vil ha mye å si for i hvilken grad ulikhetene og nytt utenforskap får vokse fram.

3.5 Lav, men økende, andel personer på arbeidsmarkedstiltak

En aktiv arbeidsmarkedspolitik er viktig for å hjelpe flere tilbake i jobb, bl.a. gjennom kompetansehevende arbeidsmarkedstiltak, tett oppfølging og jobbformidling. Kompetanseutvikling er spesielt viktig i det norske arbeidsmarkedet preget av små lønnsforskjeller og høy etterspørsel etter faglig kunnskap. På kort sikt kommer arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak lettere inn på arbeidsmarkedet som følge av tiltak²⁹. På lenger sikt kan arbeidsmarkedstiltak virke forebyggende for utenforskap gjennom at tiltakene forhindrer langvarig passivitet og reduserer risiko for svekket helse. Arbeidsmarkedstiltak er også effektivt – en analyse fra NAV viser at 6 av 10 tiltaksdeltakere er i arbeid over en femårsperiode etter tiltaksdeltakelse³⁰. Særlig lønnstilskudd og opplæringstiltak bidrar effektivt til å få jobb. Å kombinere tiltak er også gjennomgående

²⁵ Se «Offentlige tjenester reduserer ulikhet og fattigdom», SSB analyser 2021/3. Andelen fattige (målt som 60 pst. av medianinntekt etter skatt) i Norge har økt fra 10 pst. i 2012 til 11,4 pst. i 2018.

²⁶ SSB (2021). «115 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt». Andelen barn med vedvarende lave husholdningsinntekter har økt jevnt fra 7,6 til 11,7 pst. i perioden 2011 til 2019.

²⁷ Audun Gjerde (2021). «NAVS Bedriftsundersøkelse 2021. Nedbemanning og lavere mangel på arbeidskraft under koronakrisen.» NAV.

²⁸ Stramhetsindikatoren er forholdstallet mellom mangelen på arbeidskraft og ønsket sysselsetting, dvs. hvor stor andel av den ønskede sysselsettingen den estimerte mangelen utgjør. Jo strammere arbeidsmarked, jo større arbeidskraftmangel.

²⁹ Kristine von Simson (2019). «Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv. på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer». Utarbeidet på oppdrag for Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe.

³⁰ 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.

positivt, spesielt hvis opplærings- eller oppfølgingstiltak etterfølges av lønnstilskudd. For unge er det spesielt viktig med tett oppfølging og at de som mangler videregående opplæring får muligheter til å fullføre.

Summen av gjennomsnittlig antall arbeidssøkere på arbeidsmarkedstiltak falt fra 14 300 i 2019 til 12 900 personer i 2020 til tross for at det i snitt fantes nesten 140 000 flere arbeidssøkere. Arbeidssøkere på tiltak har økt så langt i 2021 til 13,8 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. Andelen lønnstilskuddstiltak har steget så langt i 2021. En kan forvente at den totale tiltaksandelen for hele 2021 blir rundt 14 pst.



Kilde: NAV. *Årsgjennomsnittet t.o.m. august 2021.



Landsorganisasjonen i Norge

Torggata 12, 0181 Oslo

www.lo.no