

Konjunkturutsiktene

Litt om økonomi og arbeidsmarked

1. Konjunkturvurdering
2. Situasjonen på arbeidsmarkedet
3. Krisehåndtering i husholdningene

Sterkt behov for et statsbudsjett med fokus på sysselsetting

I forbindelse med fremleggelse av statsbudsjettet for 2021, har LO oppdatert konjunkturvurderingen samt prognosene for 2020 og 2021.¹ Noen av prognosene fra LO gis også i budsjettokumentene.

Nedstengningen av store deler av den økonomiske aktiviteten som følge av smitteverntiltak mot koronapandemien i mars i år, førte til et umiddelbart fall i verdiskapingen på 11 prosent. Lemping på tiltakene har fått mye aktivitet i gang igjen, og gjeninnhenting fortsatte gjennom sommeren. Om lag halvparten av fallet har blitt hentet inn igjen.

Våre prognoser viser at videre gjeninnhenting blir mer krevende. Hvor krevende avhenger av smitteomfanget og hvilken strategi som føres for å begrense det. Vi legger til grunn at myndighetene har endret strategi sammenliknet med første smittebølge. Da stengte man ned aktiviteten gjennom nasjonale tiltak. Nå ser det ut som strategien er å håndtere både forebyggende tiltak og smitteutbrudd lokalt. Med dette anslår vi en vekst i fastlandsøkonomien neste år på 2,5 prosent etter et fall på 3,7 prosent.

Konsekvensen av helsekrisen og tiltakene er kanskje mest synlig i arbeidsmarkedet. Den registrerte ledigheten steg fra 3,7 prosent i februar til 15,4 prosent i april². Tallene inkluderer permitterte. I arbeidsledighetstallene fra Statistisk sentralbyrå (Arbeidskraftundersøkelsen, AKU) inkluderes ikke permitterte under 90 dager. Denne ledigheten nådde 5,2 prosent i 2. kvartal i år – svært høy i norsk sammenheng. Våre prognoser viser en AKU-ledighet på 5 prosent som årsgjennomsnitt i år og at den kun faller til 4,8 prosent neste år.

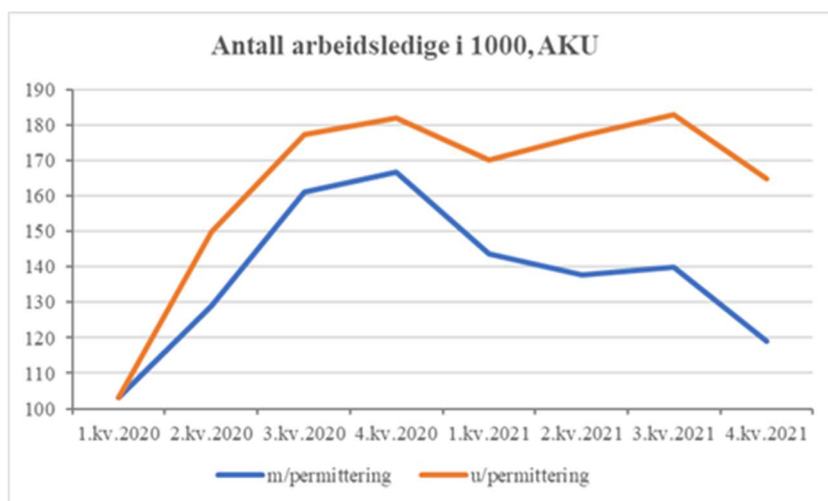
Enkelte har vært kritiske til liberaliseringen av permitteringsregelverket som har ført til den sterke veksten i antall permitterte. Kritikken har vært dels at det har vært for lett for bedriftene å overlate lønnskostnadene sine til staten, og dels at

¹ I arbeidet med prognosene har vi benyttet den makroøkonomiske modellen NAM (Norwegian Aggregate Model).

² Helt ledige, delvis ledige og tiltaksdeltakere

permitterte ikke søker ny jobb i påvente av å komme tilbake slik at det hindrer omstilling i økonomien og arbeidsmarkedet.

Konsekvensen av ikke å legge om permitteringsreglene hadde imidlertid vært svært mye mer kostbart. Da måtte bedriftene heller ha gått rett til oppsigelser. For å illustrere effekten av permitteringsregelverkene har vi brukt den makroøkonomiske modellen NAM for å etterlikne en normal utvikling i ledigheten etter en slik nedtur vi har opplevd, altså uten å liberalisere regelverket. Konsekvensen er en ledighet ved slutten av prognoseperioden (4.kv. 2021) ville AKU-ledighet telt 46 000 flere personer eller vært 1,6 pst. høyere.



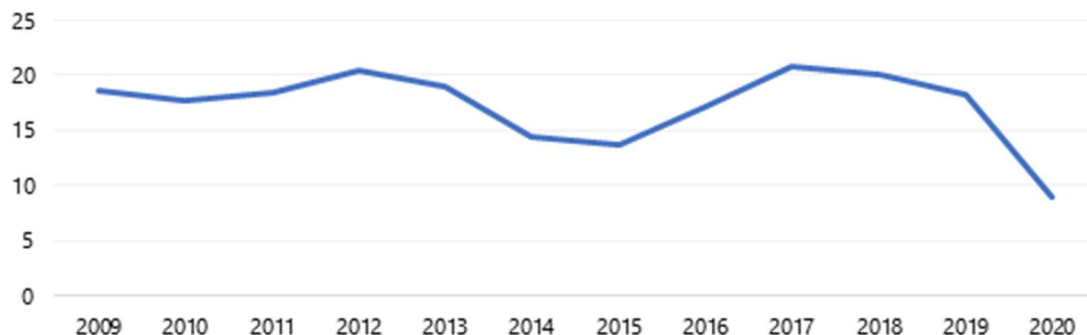
Som følge av økt ledighet falt sysselsettingsraten fra 67,9 pst. i 4. kvartal 2019 til 66,7 pst. i 2. kvartal 2020, ifølge SSB. Det tilsvarer 46 000 færre sysselsatte personer. Mange av de permitterte er registrerte sysselsatte i denne statistikken.

Selv om det forventes at økonomisk aktivitet gjenopptas til pre-koronanivåer etter hvert som smitterisikoen avtar, finnes det potensial for langvarige effekter på arbeidsmarkedet. Ledigheten kan bli varig høy hvis de permitterte ikke returnerer til arbeidsplassen.

Den lavere sysselsettingsandelen gjenspeiles også gjennom en svak oppgang i personer som faller ut av arbeidsstyrken, deriblant på arbeidsavklaringspenger (AAP). Erfaringsmessig forsvinner en betydelig andel ut av arbeidsstyrken i forbindelse med lavkonjunkturer. Arbeidsmarkedspolitikken er et viktig verktøy for å hjelpe flere tilbake i jobb både gjennom kompetanseheving, jobbformidling og oppfølging.

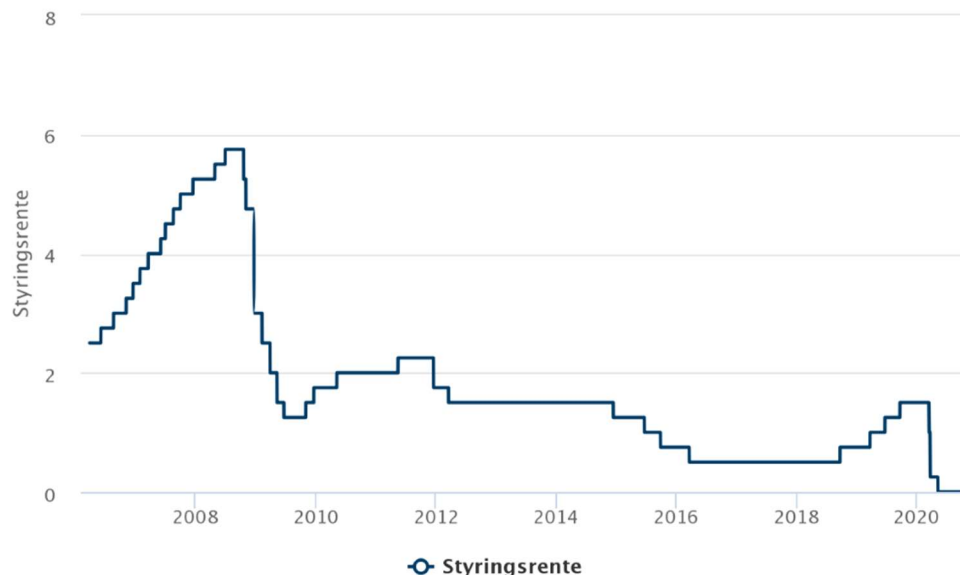
Kompetanseutvikling er spesielt viktig i det norske arbeidsmarkedet som er preget av små lønnsforskjeller og høy etterspørsel etter faglig kunnskap. Summen av antall arbeidssøkere på arbeidsmarkedstiltak har sunket fra 14 500 i februar til 12 500 personer i september, til tross for nesten 100 000 flere arbeidssøkere.

Arbeidssøkere på tiltak som prosentandel av brutto ledighet, 2009-2020



Ledigheten og utenforskapet kan likevel stige ytterligere dersom staten ikke stimulerer til høyere etterspørsel i økonomien. Arbeidsmarkedstiltak er et av myndighetenes viktigste redskaper for å opprettholde høy sysselsetting og aktivitet blant ledige, men brukes i alt for liten grad i dag til tross for den svært høye ledigheten. I tillegg til at tiltaksdekningen er lav, har antallet brukere per saksbehandler økt kraftig under koronakrisen, noe som svekker mulighetene for NAV til å gi brukerne god oppfølging. Som følge av Covid-19 ble styringsrenten satt ned til historisk lave 0.25 i april og deretter ytterligere senket til null prosent i mai. Null-renten ble videreført uendret på rentemøtet 23. september for å bidra til å bringe produksjon og sysselsetting raskere tilbake mot mer normale nivåer.

Styringsrenten



Det har siden 2001 vært førende økonomisk politikk å først og fremst benytte pengepolitikk gjennom justering av styringsrenta, som motmiddel til økonomiske konjunkturer. Men det siste tiåret etter finanskrisen har man sett at mulighetsrommet har skrumpet inn, og ytterligere rentesenkninger har fått stadig mindre påvirkning på BNP.

Problemet med å binde seg til pengepolitikken som førende virkemiddel for å øke sysselsettingen ser vi på de dramatiske utslagene på privat gjeldsoppbygging. Selv om finanstillstyret argumenterer for høyere rente for å bremse et overopphetet boligmarked og tilhørende finansiell sårbarhet, veier inflasjonsmål basert på generell prisutvikling tyngre. Norges Banks komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet vurderer det derfor som sterkt sannsynlig at vi vil ha null-rente en god stund fremover.

Vedvarende lave vekstrater og dertil lave rentenivåer både Norge, og land vi sammenligner oss med, viser med tydelighet at det er behov for å revurdere hvor godt pengepolitikken evner å skape vekst gjennom markedsmekanismer. Det er stor grunn til å begynne å legge mer tyngde over på finanspolitiske tiltak hvor staten bruker ekspansiv pengebruk til å øke etterspørselen i økonomien, også utenom unntakstilstander som pandemien vi nå har over oss.

Det er avgjørende i tiden vi er inne i at finanspolitikken brukes som et aktivt motkonjunkturvirkemiddel og et sterkere redskap enn før til å skape nye jobber. Det gir en dobbelt gevinst. Økte overføringer til kommunene er et virkningsfullt virkemiddel. Etterspørselen skaper arbeidsplasser og stat og kommuner har mange uløste oppgaver. Mange kommuner forventer underskudd i 2020. Flere har allerede gjennomført kutt i viktige tjenester og enda flere planlegger kutt i tiden framover. Noen har også måttet gå til oppsigelser på grunn av budsjettsituasjonen. Dette viser en undersøkelse rettet mot politisk og administrativ ledelse i norske kommuner gjennomført av Sentio for Fagforbundet.

Undersøkelsen viser at viktige offentlig tjenester som grunnskole, helse og omsorg er blant de områdene som oftest opplever kutt i kommune-Norge i år. I tillegg har om lag 40 prosent av kommunene i undersøkelsen vedtatt eller planlagt kutt i investeringene i år.

LO er svært bekymret for den økonomiske situasjonen til mange kommuner i forkant av statsbudsjettet for 2021. Dette året har vært preget av svært stor usikkerhet, og det er mange kommuner som nå velger å kutte i tjenestene sine på grunn av usikre økonomiske utsikter. Det er stikk i strid med hva som det er behov for i den økonomiske krisetiden vi er inne i. Regjeringen har bidratt til denne usikkerheten, ved å unnlate å komme med tilstrekkelige krisetiltak rettet mot kommunene. Stortingsflertallet måtte flere ganger foreslå og sikre økte midler til kommunene når krisetiltakene ble behandlet i vår. I forkant av framleggelsen av revidert nasjonalbudsjett var det allerede etter initiativ i Stortinget gjort tiltak som beløp seg til 6,5 mrd. kroner til kommunesektoren for å møte virusutbruddet. Det er imidlertid behov for langt sterkere tiltak i statsbudsjettet. Stortinget må garantere at inntektstap og merutgifter som følge av koronapandemien dekkes fullt ut fra staten både 2020 og 2021.

Kommunene må nå gis sikkerhet for at de får dekket økte utgifter grunnet koronakrisen. Det er viktig å hindre unødvendige kutt i kommunene fordi usikkerheten har blitt så stor. I tillegg må det gis ekstra tilskudd for å sikre økt aktivitet i kommune-Norge. LO har stilt krav om at offentlig sektor må brukes som motor for å øke aktiviteten i økonomien. Det må gjøres både ved å øke

tjenestetilbudet og gjennom økte investeringer og vedlikehold levert av privat sektor. Vi er bekymret for at kommune-Norge må redusere aktiviteten hvis regjeringen følger den samme linjen som i vår. Innstramminger vil gi ringvirkninger til privat sektor og vil være negativt for norsk økonomi på lang sikt. Inntektsbortfall og utgiftsøkninger må kompenseres for at viktige tilbud skal opprettholdes. Det er avdekket en del svakheter i viktig tjenestetilbud som må styrkes, og kommunene opplever et stort fall i skatteinntektene. Det er for eksempel behov for nye ansettelse i kommunene for å styrke barnevern, primærhelsetjenesten, beredskapen og skolene.

I revidert nasjonalbudsjett var regjeringen tydelig bekymret for at koronakrisen skulle føre til flere offentlige ansatte. Der het det blant annet at *«Utgiftene i offentlig forvaltning var allerede på et høyt nivå som andel av verdiskapingen i økonomien før denne krisen. Vi må unngå at tiltakene varig øker offentlig sektors andel av økonomien.»*. Nå er tiden ikke inne for regjeringen stå steilt fast på prinsippene sine om privatisering og ønsker de har om en mindre offentlig sektor og kutt i velferdsstaten. Koronakrisen krever en koordinert og fornuftig satsing på å sikre høyere aktivitet i offentlig sektor det neste året.

Som et eksempel er det behov for en betydelig styrking av blant annet Arbeidstilsynet. Også før koronaviruset kom til Norge, var Arbeidstilsynet underfinansiert. Nå har behovet for kontroll og tilsyn økt ytterligere. Vi vet fra tidligere at kriser som rammer arbeidsmarkedet kan gi grobunn for strukturelle endringer – og også føre til at useriøse aktører får større markedsandeler. Det er svært viktig at tilsynet styrkes i tiden som kommer. Det er også viktig med en økt satsing på NAV og Skatteetaten.

Betydelig satsning på arbeidsmarkedspolitikken, opprustning av statlige etater og velferdsproduksjonen i kommunene er altså svært viktig nå. Et annet politikkområde som også bør prioriteres er næringspolitikken. En nasjonal strategi for sirkulær økonomi skal legge de overordnede føringene for håndtering fremover og vil for eksempel kreve signaler og bevilgninger i budsjettet som staker ut kursen. Et annet eksempel er igangsetting av Sjøforsvarets «Vanguard»-prosjekt. Det vil ha stor betydning for norsk verfts- og utstyersindustri. Norske bedrifter kan gis oppdrag tilknyttet til Forsvaret for å opprettholde aktivitet, beholde kompetanse og komme gjennom en vanskelig tid. Samtidig kan forsvaret få utført nødvendig vedlikehold og oppgraderinger.

I boligpolitikken kreves en langt mer aktiv linje. Markedskreftene har fått virke nærmest alene alt for lenge allerede. Norge befinner seg på verdenstoppen i husholdningsgjeld med en gjennomsnittlig gjeldsbelastning på 232 pst av husholdningens disponible inntekt. For unge uten arv eller annen betydelig oppspart kapital er inngangsbilletten til boligmarkedet blitt uoverkommelig for stadig flere. Boligpolitikken fra 60-tallet, med eierlinja som sentralt premiss, er under press fra markedskrefter.

Det er behov for en helhetlig boligpolitikk, innrettet først og fremst for å sørge for adekvate boliger til alle, og for å dempe spekulasjon med bolig som investeringsobjekt. Et raskt og effektivt tiltak for å dempe prispresset på utleie vil

være å sørge for bygging av flere studentboliger, særlig i Oslo og Akershus og Trondheim. For å gjøre dette bør det avsettes betydelig økte midler i statsbudsjettet til studentboliger, og tilskuddssatsen per hybelenhet bør økes.

Det er svært viktig med et offentlig botilbud for de som ikke klarer å betale markedspriser, og antallet kommunale boliger bør derfor økes betraktelig. Dette må gjøres gjennom økte overføringer til kommunene og utredning av nye modeller som bl.a. eie til leie i offentlig regi gjennom Husbanken.

LO hadde videre store forventinger til at regjeringen skulle levere på CCS, med to fangstanlegg i tillegg til lagringsprosjektet. Det er da skuffende at regjeringen sender Fortum Oslo Varme ut i en ekstra strafferunde, som utsetter prosjektet i flere år og skaper usikkerhet om prosjektet blir realisert. Den ene usikkerheten knytter seg til muligheten for å få midler gjennom EUs innovasjonsfond, noe som er langt fra sikkert. Den andre usikkerheten, dersom de skulle få støtte eller annen finansiering, er om Fortum vil realisere fangstprosjektet på Klemetsrud.

Det er bra og på høy tid at vi kommer i gang med fullskala CCS, veldig fint at Norcem får klarsignal, men vi skulle gjerne hatt begge fangstanleggene med fra start.

Skal vi hente ut de store verdiskapingsmulighetene og sysselsettingseffektene må vi realisere flere fangstprosjekter med ulike teknologier. Spesielt innen forbrenning av avfall er behovet stort, og LO vil derfor bidra til at fangstanlegget ved Fortum Oslo Varme realiseres så raskt det lar seg gjøre.

Regjeringen skal også legge frem en eksportbehandlingsplan i løpet av høsten. Hensikten er å lage en handlingsplan med operative og målrettede tiltak for å styrke norske selskaper i internasjonale markeder. Eksporten har sunket under koronakrisen, og vi vil følge opp om tiltak ligger inne i budsjettet og om det er tilstrekkelig tyngde for å bedre for norske selskaper i internasjonale markeder. I og med at handlingsplanen kommer etter budsjettet, blir det viktig å hvilke virkemidler som ligger i budsjettet eller om handlingsplanen blir nok en plan uten at det følger midler med.

Samtlige regjeringspartier har programfestet et ønske om å øke produksjonen fra eksisterende vannkraft. Et utvalg fikk derfor i oppdrag å avdekke skattemessige hindre for dette. Utvalgets rapport, *NOU 2019: Skattlegging av vannkraftverk*, svarer dessverre ikke på oppdraget, og regjeringen la NOUen i skuffen. Både kraftselskapene og vertskommunene er enige om at det viktigste hinderet for reinvesteringer i norsk vannkraft er gjeldende innretning på grunnrenteskatten. Dette har regjeringen fulgt opp, og LO forventer at det kommer grep i budsjettet som svarer ut dette. Innretningen på grunnrenteskatten må endres ved å øke friinntektsrenten, slik at normal avkastning i det enkelte kraftverk er skjermet fra grunnrenteskatt. Dette er et effektivt virkemiddel for å få modernisert norske vannkraftverk. I tillegg bør vi beholde ordninger som gir vertskommunene og fylkene direkte inntekter fra vannkraften. Disse har liten innvirkning på oppgraderingsprosjekter og sikrer lokal legitimitet.

1. Konjunkturvurdering

Vi befinner oss i en svært alvorlig og spesiell situasjon. Koronapandemien har ført til et kraftig økonomisk tilbakeslag både i Norge og verden for øvrig. Det er stor spenning knyttet til videre utvikling i pandemiforløpet – om man får en ny smittebølge eller kun begrensede lokalutbrudd, og knyttet til når man har tilgang til effektive koronavaksiner. Ifølge helsemyndighetenes mest optimistiske anslag vil det ta ett år fra nå før de samfunnsøkonomiske forholdene normaliseres.

1.1. Internasjonal økonomi

Anslag fra ulike analysemiljøer publisert i juni tyder på et fall i den økonomiske aktiviteten globalt i en størrelsesorden 5-6 pst. i år, og opp mot 8 pst. dersom det kommer en ny kraftig smitteoppblomstring. Fallet er kraftigst i avanserte økonomier.

Det knytter seg stor usikkerhet til utviklingen, blant annet til pandemiforløpet i andre halvår og til hvordan bedrifter og husholdninger vil tilpasse seg. Med mindre det skjer en kraftig oppblomstring i smitte antas det at bunnen ble nådd i andre kvartal i år, men det epidemiske bildet viser at veien ut av krisen i den globale økonomien kan bli lang, ujevn og preget av tilbakeslag.

Samlet sett venter vi et betydelig fall i den økonomiske aktiviteten hos Norges handelspartnere i 2020. I 2021 er gjeninnhenting antatt å lede til en vekst på 5 prosent, godt understøttet av ekspansiv finans- og pengepolitikk og positive effekter fra en fortsatt lav oljepris. Gjeninnhenting i 2021 vil imidlertid ikke være sterkere enn at våre handelspartnere fortsatt vil befinne seg i en lavkonjunktur.

I vår konjunkturanalyse, legger vi følgende til grunn:

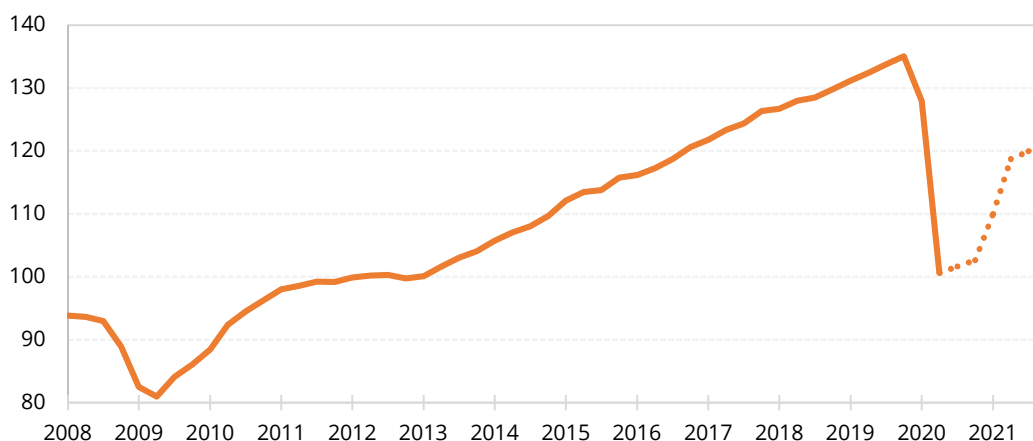
	2019	2020*	2021*
BNP-vekst			
Handelspartnere	1,9	-7,5	5,0
Prisvekst			
Euroområdet	1,2	0,3	0,8

* Anslag

I dag utgjør utenrikshandelen drøyt 70 pst. av totalt BNP. To tredjedeler av handelen skjer med andre land i EØS, men Norge driver også ustrakt handel med andre deler av verden, blant annet Asia. Svakere vekst hos våre handelspartnere gir negative impulser til norsk økonomi gjennom lavere etterspørsel etter norsk eksport. I tillegg har vi erfart at lav oljepris forårsaker ringvirkninger inn i norsk økonomi.

Volumindikator

Internasjonal Markedsindikator



Kilde: SSB, LO (NAM)

Boks 1.1 Pengepolitikken – kan renten være null i all framtid?

Den amerikanske sentralbanken annonserte midt i september (16/9) at renten ikke vil øke i verdens største økonomi før full sysselsetting er nådd og inflasjonen når 2 prosent og vil ligge «noe over» dette nivået «for en tid».

Ifølge sentralbanken vil kjerneinflasjonen som banken styrer etter, forbli under 2 prosent til 2023 uten å ligge over i mellomtiden. Tiårsprognosen ligger fortsatt betydelig lavere, nå omkring 1,7 pst. Sentralbanksjefen sier at «denne nedturen er den mest alvorlige i vår levetid. Det vil ta tid å komme tilbake til aktivitetsnivået og sysselsettingen fra før krisen, og det vil kreve fortsatt støtte fra både penge- og finanspolitikk (lav rente og budsjettunderskudd) for å nå det målet».

Renten i USA og dermed også internasjonalt blir sannsynligvis liggende rekordlavt i mange år. Sentralbanken signaliserer ikke økt bruk av støttekjøp av statsobligasjoner nå, men sier de ikke har gått tom for «ammo». Dollaren har styrket seg også i denne krisen og nyter godt av posisjonen som verdensvaluta. Så lenge handelen med varer skjer i dollar, vil det alltid være etterspørsel etter valutaen, selv om USA går med store underskudd og stort gap mellom utgifter og inntekter både på statsbudsjettet og driftsbalansen med utlandet.

Normalt fører slikt til svekkelse av valutaen (og dermed økt inflasjon), som i Argentina og Norge (selv med store overskudd). Med et slikt privilegium kan Trump underskuddsbudsjettere, og finansiere det

med støttekjøp fra sentralbanken om nødvendig og dermed i teorien få opp veksten uten inflasjon.

Problemet er bare at veksten ser ut til å forbli svak på tross av stimulansene. Internasjonalt har vi sett et fall i produktivtetsvekst og BNP-vekst per innbygger.

Det henger sammen med at skjevfordelingen av nasjonalinntekten stadig øker, mindre til arbeiderne og mer til kapitaleierne. Dermed svekkes etterspørselen og investeringene i produktive sektorer. Dette er en ond sirkel. Investorene satser på eiendom og aksjer som stiger i verdi med lave renter og billige lån. Det er bra for Trump, men ikke for økonomien. Handelsunderskuddet vil han løse med handelskrig mot Kina.

USA nyter godt av dette privilegiet så lenge det er tillit til dollaren og land som Tyskland, Japan og Kina godtar å få oppgjør for sine varer og tjenester i dollar. USA slipper inntil videre å betale renter på sine lån, og kan dermed låne i det uendelige, så lenge veksten og inflasjonen ikke er negativ.

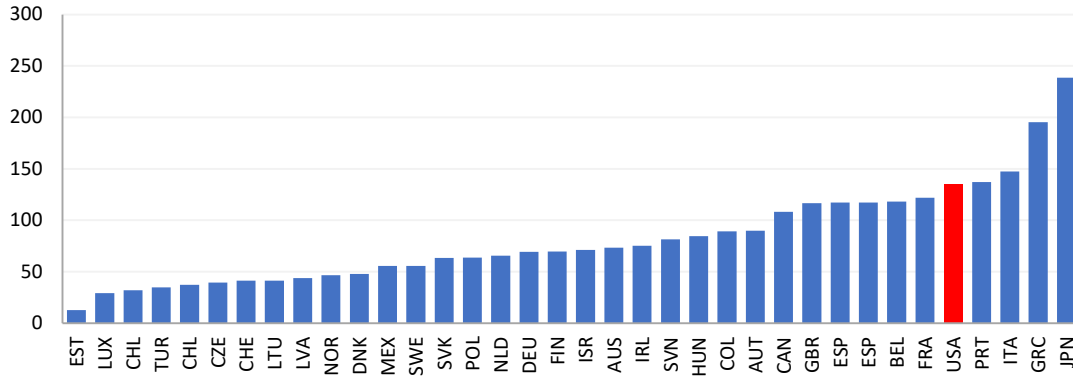
Så lenge det varer. Den amerikanske brutto statsgjelden var på 135 prosent av BNP i 2019 slik det måles av OECD, og har akselerert under koronaen i 2020. Netto statsgjeld ventes å passere 100 pst av BNP i 2021.

Det er kanskje grunn til å være bekymret for dette systemet på lang sikt.

Fallet i produksjon anslås av sentralbanken nå til 3,7 pst i år, og det er

bedre enn forventet i juni. Dermed videreføres ikke støttekjøp av dollar. I Europa ser det ut til at Tyskland og nordlige deler er på vei mot oppgang, mens andre deler av EU henger etter.

Brutto statsgjeld i pst av BNP, 2019 eller seneste, kilde OECD



1.2. Oljemarkedet

Oljeprisen falt gjennom bunnen da koronakrisen rammet og avtalen mellom Russland og OPEC sprakk samtidig. Prisen falt fra om lag 70 til under 20 dollar per fat. Den nye avtalen kuttet ned overskuddsproduksjonen såpass effektivt at oljeprisen siden har ligget over 40 dollar per fat, selv om kuttene ikke motsvarte fallet fullt ut på kort sikt. Etter en periode med svekkelse og liten tro på at etterspørselen vil ta seg opp raskt, har prisen styrket seg på grunn av orkansesongen i Mexicogulven som har ført til nedstengninger.

IEA (International Energy Agency) antar, som følge av spredningen av koronaviruset, at den globale oljeetterspørselen vil falle med i underkant av 8,1 millioner fat daglig i 2020, og at den vil øke med 5,2 millioner fat i 2021. Årsaken til at etterspørselen i 2021 vil ligge 2,9 millioner fat under nivået i 2019, er først og fremst redusert etterspørsel etter transportolje, og da spesielt flydrivstoff. Det er derfor grunn til å anta et svakt oljemarked i en tid framover så lenge veksten ikke tar seg opp mot gamle nivåer.

Ved vår forrige konkurransevurdering anslo vi et fall i investeringsnivået på norsk sokkel i inneværende år (før Stortingsvedtaket om midlertidig skattelette). Fallet ser ikke ut til å ha kommet enda, på tross av varsler fra de to største selskapene Equinor og Aker om kutt på 20 pst. Vi må imidlertid anta at kuttene blir gjennomført. Stortingets lettelse har stimulert investeringslysten, og det var nettopp hensikten. Det demper fallet i leverandørindustrien som ellers ville ha måttet legge ned virksomhet. Lettelser utsetter fallet i investeringer for en kriseperiode. Det er grunn til å anta en fallende investeringsbane på noe lengre sikt.

I vår konjunkturanalyse, legger vi teknisk følgende til grunn:

	2019	2020*	2021*
Oljepriser (USD per fat)	64	40	42
Petroleumsinvesteringer (volumvekst)	12,8	-3,1	-10,1

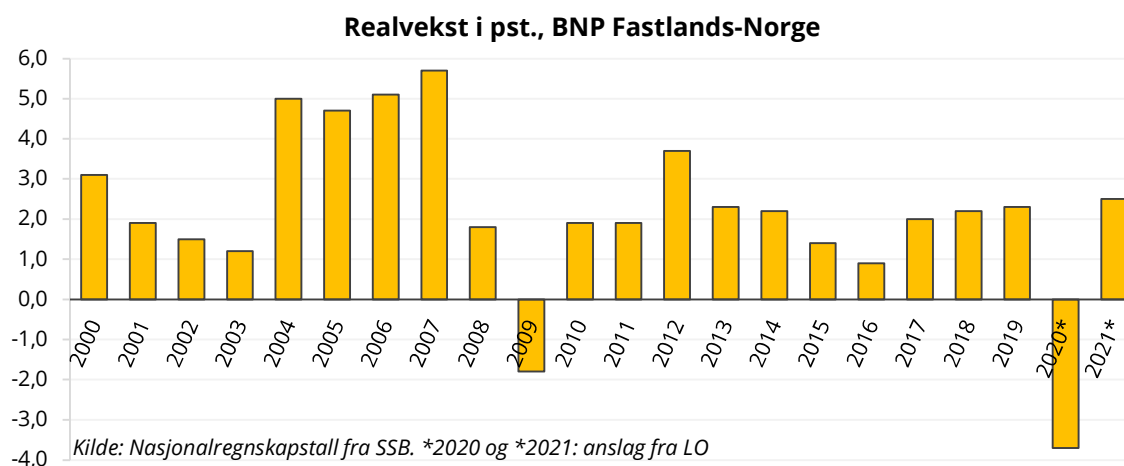
* Anslag

1.3. Norsk økonomi

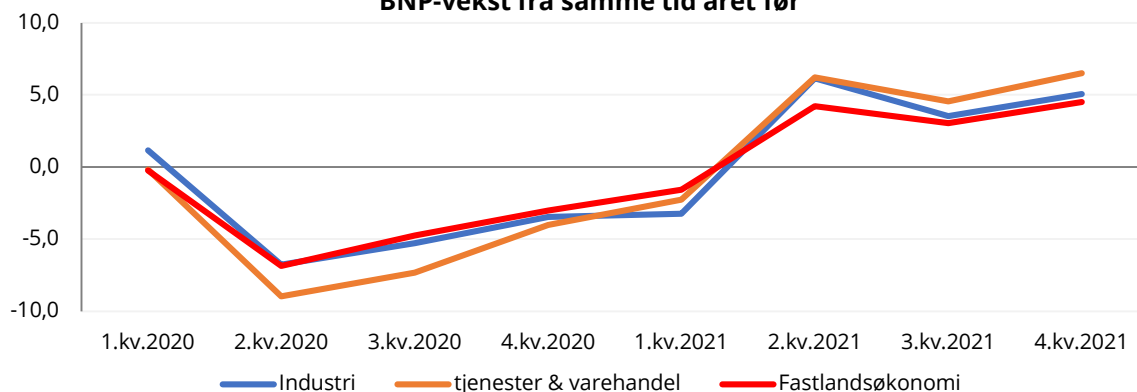
Hovedbildet

Utbruddet av koronaviruset i Norge og den påfølgende nedstengningen av mange virksomheter medførte at BNP Fastlands-Norge var rundt 11 prosent lavere i april enn i februar, ifølge månedlig nasjonalregnskap. I mai, juni og juli har aktiviteten tatt seg markert opp og om lag halvparten av fallet fra februar til april var hentet inn i juli. I våre prognoser har vi lagt til grunn at lokale smitteutbrudd fortsatt kan oppstå, men uten forekomst av en ny kraftig smittebølge som tilsier behov for en ny omfattende nedstenging av økonomien.

På denne bakgrunnen antar vi at norsk økonomi vil fortsette gjeninnhenting, men ettervirkningene av smitteverntiltakene samt nedgangen i internasjonal økonomi vil trolig medføre at den videre gjeninnhenting blir svak. Mange berørte næringer vil lenge forbli i en krisetilstand, og norsk økonomi forblir i en lavkonjunktur i flere år framover.

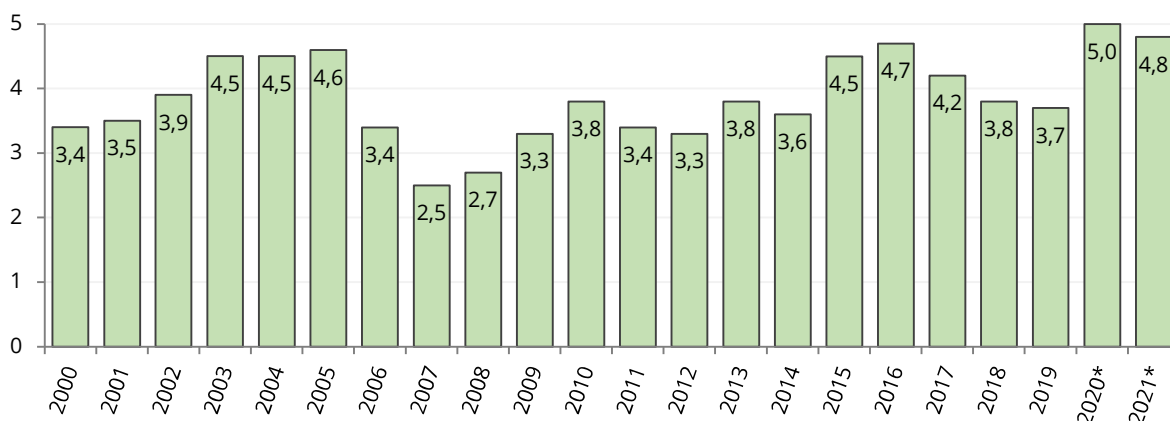


Konjunkturforløpet anslått i vår konjunkturvurdering BNP-vekst fra samme tid året før



Koronapandemien har preget arbeidsmarkedet på mange måter. Samlet sett forventes sysselsettingen å falle med litt over 2 pst. i år, og gjeninnhenting i neste år blir neppe sterk nok til å løfte opp sysselsettingen i særlig grad. Antall permitteringer har endret seg kraftig gjennom året. I mars ble regelverket for permitteringer endret for å avhjelpe arbeidsgivere og hindre oppsigelse av arbeidstakere. Fra et nivå på 4 700 permitterte rapportert til NAV i januar i år, nådde antall permitterte en topp på 272 800 personer i april med en påfølgende nedgang til 90 000 personer i august. Siden AKU-ledigheten ikke inkluderer de permitterte de første 90 dagene, var nivået på ledigheten her lavere de første månedene av koronakrisen, men har så tatt seg opp. Antall permitterte antas å bli redusert framover fordi aktiviteten i flere virksomheter tar seg opp, men også fordi virksomheter nedbemanner eller legger helt ned og vi får oppsigelser i stedet for permitteringer. Et svakt arbeidsmarked gjør det også vanskeligere for nye jobbsøkere. Vi forventer derfor å få en fortsatt sterkere økning i ledigheten målt i AKU framover. Arbeidsmarkedsutvikling og utsikter omtales nærmere i neste kapittel.

Arbeidsledighet (AKU)



Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene fra SSB. *2020 og *2021: anslag fra LO

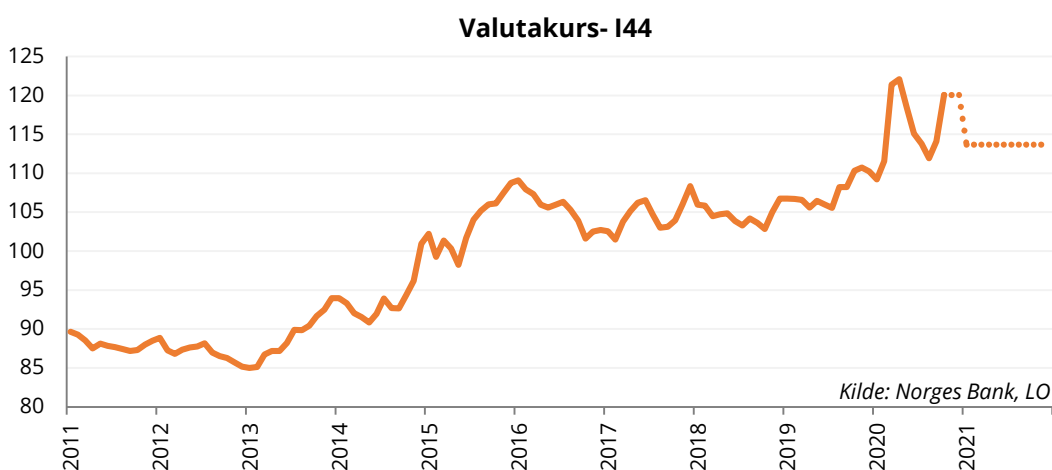
Politiske forutsetninger

Finanspolitikken har bidratt til å gjøre deler av det økonomiske tilbakeslaget som følge av koronautbruddet kortvarig. Siden juni har regjeringen innført en rekke økonomiske tiltak, utover det som var foreslått i revidert nasjonalbudsjett (RNB). Det gjelder blant annet en grønn omstillingspakke, endrete permitteringsregler, samt støtte til gründere, studieplasser og inkludering i arbeidslivet. De koronarelaterte tiltakene som er lagt frem i 2020 (per 21. september) beløper seg til sammen til om lag 125 milliarder kroner. I tillegg kommer økte kostnader til dagpenger og sykepenger, samt lavere skatteinntekter.

Offentlig konsum falt imidlertid samlet sett med 0,2 prosent i 1. kvartal og 2,2 prosent i 2. kvartal 2020. En viktig forklaring er at nedstengning og smittetiltak førte til et fall i produksjon av ordinære skole-, helse-, kollektivtrafikk- og barnehagetjenester. Det antas at aktiviteten i offentlig forvaltning normaliseres i tiden framover, og mesteparten av tiltakspakkene er overføring og stønad som bidrar til å øke stønadsnivået reelt med 9 pst. i 2020. Dette gir en vekst i konsum i offentlig forvaltning på 1,6 og 2,2 pst. henholdsvis i 2020 og 2021 samt en vekst i bruttoinvesteringer i offentlig forvaltning på 0 og 1,3 pst. henholdsvis i 2020 og 2021. Det høye stønadsnivået sørger for en ekspansiv finanspolitisk impuls framover.

I løpet av knappe to måneder i vår satte Norges Bank ned styringsrenta med til sammen 1,5 prosentpoeng til 0 prosent. Pengemarkedsrenta har etter hvert fulgt styringsrenta, og tremåneders pengemarkedsrente lå ved inngangen av september i underkant av 0,25 prosent. Norges Bank signaliserte på rentemøtet 24. september at «det kraftige økonomiske tilbakeslaget og stor usikkerhet om den videre utviklingen tilsier at renten holdes i ro til vi ser klare tegn til at forholdene i økonomien normaliseres». Vi antar derfor i vår konjunkturvurdering ingen renteoppgang fra Norges Bank i 2021.

Krona svekket seg kraftig i siste halvdel av mars. En del av svekkelsen er siden reversert før krona igjen svekkes mot slutten av september. Krona har så langt i år svekket seg med 8 pst. sammenlignet med samme periode i fjor. Vi anslår at krona svekkes med 8,2 pst. på årsbasis fra 2019 til 2020, og styrkes med 2,4 pst. på årsbasis fra 2020 til 2021.



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

	2019	2020*	2021*
Offentlig konsum (%-vekst)	1,7	1,6	2,2
Offentlig investering (%-vekst)	7,5	0,0	1,3
Styringsrente (%-nivå)	1,2	0,4	0,0
Konsumpris - KPI (%-vekst)	2,2	1,6	2,2
Konsumpris - KPI JAE (%-vekst)	2,2	2,7	2,3
Kronekurs - I44 (%-endring) ¹⁾	2,9	8,2	-2,4

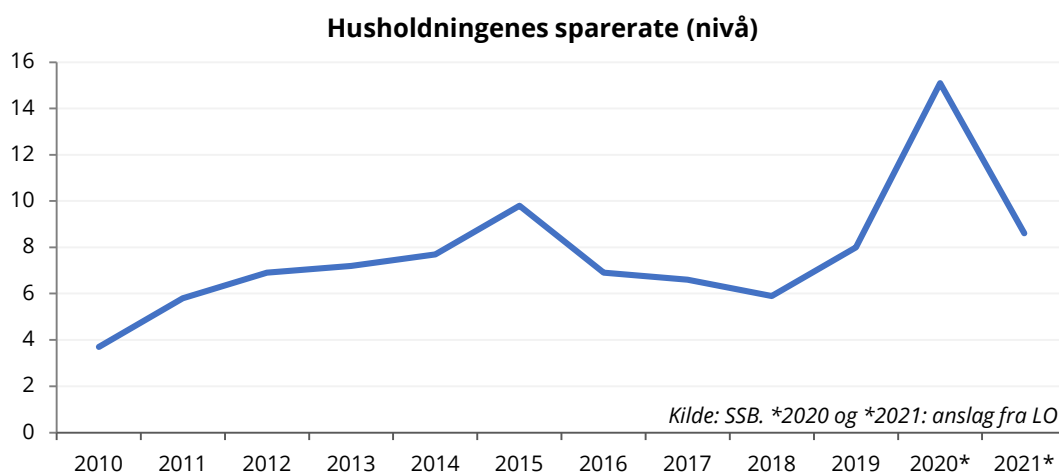
¹⁾ Positivt tall innebærer svekket krone * Anslag

Etterspørselen fra husholdningene

Utbruddet av koronapandemien i mars førte til et umiddelbart og kraftig fall i husholdningenes konsum. Ifølge kvartalsvis nasjonalregnskap falt konsumet med hele 10,8 prosent i 2. kvartal etter et fall på 4,3 prosent i 1. kvartal. Varekonsumet hentet seg imidlertid raskt inn igjen, mens tjenestekonsumet ikke har kommet seg over knekken som følger av smitteverntiltakene.

Svakere reallønnsvekst og betydelig nedgang i sysselsettingen bidrar til fall i husholdningenes disponible realinntekt. Dette motvirkes av økte overføringer/stønad fra staten. Vi antar en meget svak utvikling i husholdningenes disponible realinntekt både i år og neste år.

Fallet i samlet konsum gjennom første halvår i år medførte en kraftig økning i husholdningenes sparerate. Det ligger an til en økning i spareraten på 7 pst. til et nivå på 15 pst. i 2020 sammenlignet med i fjor. Både nivået og endringen har man knapt sett før. Neste år anslår vi at spareraten faller med 6,5 pst. til et nivå på 8,6 pst.



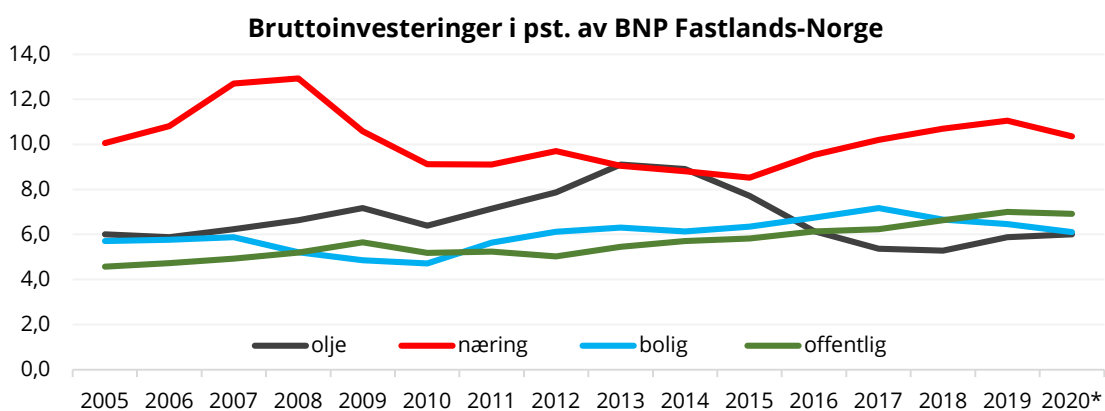
Utvikling i husholdningenes disponible realinntekt samt endring i husholdningenes sparerate tilsier et betydelig fall i privat konsum på 7,8 pst. i inneværende år før en nokså sterk gjeninnhenting på 7,3 pst. neste år.

På investeringenes side

Næringsinvesteringene i Fastlands-Norge falt med 6,8 prosent i 2. kvartal, etter en nedgang på 5,6 prosent fra 4. kvartal i fjor til 1. kvartal i år. Koronapandemien og smitteverntiltak er viktige forklaringer på fallet i investeringer.

Det er utsikter til et markert fall i investeringene både innenfor og utenfor industrien – først og fremst som følge av lavere kapasitetsutnyttelse og mindre lønnsomhet. Samtidig vil trolig den store usikkerheten rundt utviklingen framover i seg selv legge en demper på virksomhetenes investeringslyst. Den seneste rapporten fra Norges Banks Regionale Nettverk, publisert i juni, viser at de tjenesteytende næringene venter en kraftig investeringsnedgang i tiden framover. Siden tjenesteinvesteringene utgjør om lag 60 prosent av totale investeringer på fastlandet er de også styrende for den samlede investeringsutviklingen.

Vi anslår at bruttoinvesteringene i fastlands-Norge vil falle med i overkant av 6 pst. i år. For 2021 viser beregningene en null-vekst i fastlandsinvesteringene.



Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet

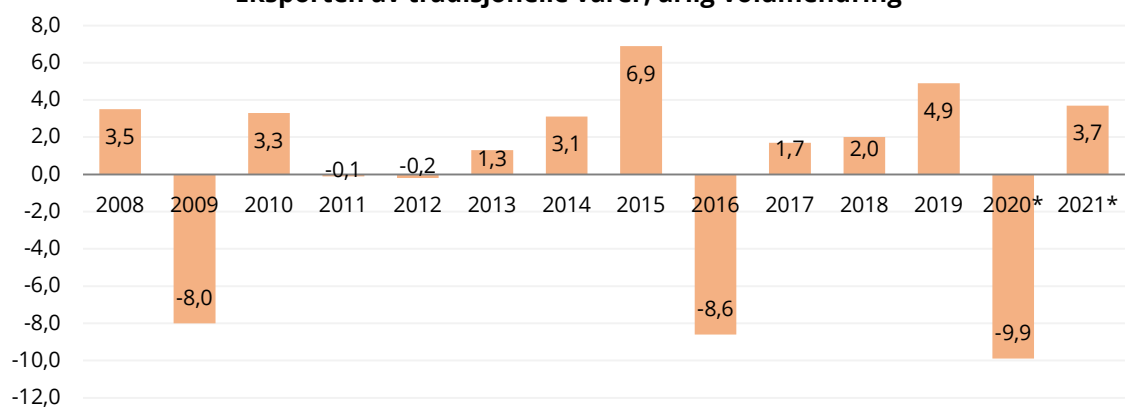
* 1. halvår 2020

Store reduksjoner i eksporten

Mens koronaeffektene er små i 1. kvartal i år, slo de inn med full effekt i 2. kvartal. Store reduksjoner i eksporten av raffinerte oljeprodukter, kjemikalier, kjemiske og mineralske produkter, samt metaller og verkstedprodukter, senket tradisjonell vareeksport med over 8 prosent sesongjustert i 2. kvartal.

Bedringen i den kostnadmessige konkurranseevnen og svekket krone har gitt viktige bidrag til å løfte fastlandseksporten. Begge kan fortsatt gi positive vekstimpulser isolert sett, men koronapandemiens negative effekter på internasjonal økonomi og handel har dominert fullstendig fra mars måned. Vi venter følgelig stor nedgang i eksporten av varer fra fastlandet i 2020. Fastlandseksporten ventes deretter å ta seg noe opp i 2021, men det vil nok ta flere år før fastlandseksporten kan komme tilbake til nivået før koronapandemien.

Eksporten av tradisjonelle varer, årlig volumendring



Kilde: SSB, Nasjonalregnskapet. *2020 og *2021: anslag fra LO

Tabell: LOs konjunkturanslag for 2020 og 2021

	2020	2021
Økonomisk vekst:		
- BNP fastlands-Norge	-3,7	2,5
Konsum:		
- Privat konsum	-7,8	7,3
- Offentlig konsum	1,6	2,2
Bruttoinvesteringer:		
- Fastlands Norge	-6,3	0,0
- Oljeinvesteringer	-3,1	-10,1
Eksport:		
- tradisjonelle varer	-9,9	3,7
Arbeidsmarkedet:		
- Sysselsetting	-2,1	0,0
- Arbeidsledighetsrate	5,0	4,8
Priser:		
- konsumpris (KPI)	1,6	2,7
- konsumpris (KPI JAE)	2,7	2,3
Valutakurs:		
- Importveid kronekurs (I-44)	8,2	-2,4

Anslagene sendes til Nasjonalbudsjettet for 2021.

2. Situasjonen på arbeidsmarkedet

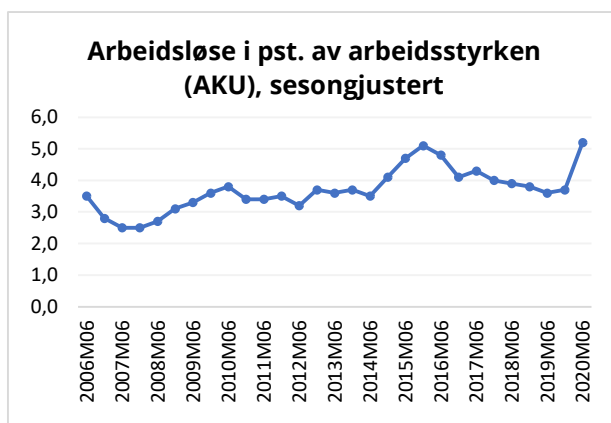
2.1 Koronapreget arbeidsmarked – høyere arbeidsledighet og lavere sysselsetting

Det norske arbeidsmarkedet preges fortsatt betydelig av det høye antallet permitterte og oppgangen i arbeidsledige som følge av koronakrisen. AKU-ledigheten, som ikke inkluderer permitterte under 90 dager, steg 1,5 prosentpoeng fra mars til juni. Den nådde dermed 5,2 pst. i løpet av juli 2020, et svært høyt nivå i norsk sammenheng. Antallet registrerte arbeidssøkere, dvs. den registrerte NAV-arbeidsledigheten som inkluderer alle helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på arbeidsmarkedstiltak, steg fra drøye 3,7 pst. i februar til nesten 15,4 pst. i april, og nådde deretter 7,0 pst. i september 2020. Det virker som om myndighetenes strategi for øyeblikket er å håndtere smitteutbrudd lokalt og vi legger derfor til grunn at det ikke blir noen ny nasjonal nedstengning. Vi forventer dermed at AKU-ledigheten holder seg på 5 pst. i 2020 og synker beskjedent til 4,8 i 2021.

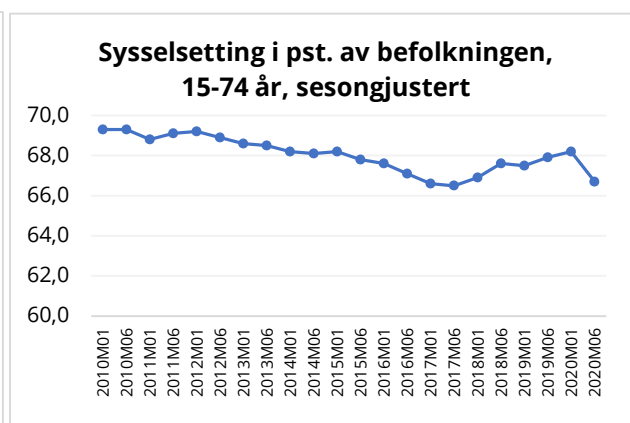
I hovedsak som følge av økt ledighet falt sysselsettingsraten fra 67,9 pst. i 4. kvartal 2019 til 66,7 pst. i 2. kvartal 2020, ifølge tall fra SSB. Målt i antall personer gikk sysselsettingen ned med 46 000. En betydelig andel av de registrerte sysselsatte er permitterte.

Seks av ti har vært arbeidssøkere mer enn 6 mnd. og 84 200 personer har vært registrert som arbeidssøkere mellom 6 og 12 mnd. (43 pst av alle arbeidssøkere). Halvparten av disse var registrert som delvis ledige i september.

Til tross for et skarpt fall i antall permitterte fra april 2020 til september 2020, gjenstår det fortsatt omtrent 64 700 permitterte arbeidstakere³, dvs. 2,3 pst. av arbeidsstyrken. Forskjellige smittevern hensyn begrenser den økonomiske aktiviteten og vi legger derfor til grunn at ikke alle permitterte returnerer til arbeidsplassen i løpet av 2020. Sysselsettingsraten faller derfor i våre prognoser med 2,1 pst. i 2020, og holder seg stabil i 2021 etter hvert som økonomien gjenåpnes.



Kilde: SSB



Kilde: SSB

³ Av de permitterte var 25 600 helt ledige og 39 100 delvis ledige ved utgangen av september 2020. En tredjedel av nedgangen i permitterte fra august til september skyldes endringer i statistiske målemetoder.

Boks 2.1. Hvordan kunne AKU-ledigheten vært uten utvidet permitteringsordning under korona?

Permittering kan sees på som en «pause» i arbeidsforholdet. I forbindelse med midlertidig driftsstans eller driftsinnskrenkninger, kan arbeidstaker fritas for arbeidsplikten og arbeidsgiver fritas for lønnsplikten. Formelt sett består arbeidsforholdet fortsatt.

Arbeidstaker har både en rett og en plikt til å gjenoppta arbeidet når permitteringsperioden utløper, og har en plikt til å stille opp helt eller delvis om arbeidsgiver får behov for arbeidskraft under permitteringsperioden.

Formålet med permittering er å unngå oppsigelse i en periode med forbigående mangel på arbeid.

Permitteringsreglene før korona-krisen

- Før permittering kan iverksettes, må arbeidsgiver sende permitteringsvarsel til de berørte arbeidstakerne. Den ordinære varslingsfristen er på 14 kalenderdager.

- Etter at varslingsfristen er ute og permitteringen har blitt iverksatt, må arbeidsgiver betale vanlig lønn (permitteringslønn) til arbeidstakerne i arbeidsgiverperioden (eller såkalt arbeidsgivers lønnsplikt) som er 15 arbeidsdager.

- Etter at arbeidsgiverperioden er over, yter NAV dagpenger til den permitterte arbeidstakeren i inntil 26 uker i løpet av en periode på 18 måneder – dvs. en maksimal permitteringslengde på 26 uker.

Permitteringsreglene og regelendringene under korona-krisen

- Ved permittering på grunn av ulykker, naturhendelser eller andre uforutsette hendelser som regulert i arbeidsmiljøloven § 15-3 (10) er varslingsfristen kun på 2 kalenderdager. Det er ikke nødvendigvis slik at koronasituasjonen som sådan gir grunnlag for å bruke 2-dagers fristen, det skal mer til. Et eksempel på uforutsett hendelse kan derimot være at myndighetene, uten forvarsel og med umiddelbar virkning, legger ned forbud mot en bestemt type virksomhet. Videre må selvsagt de øvrige vilkårene være oppfylt.

- I perioden mars til september 2020 var arbeidsgiverperioden (lønnsplikt) redusert til 2 arbeidsdager.

Fra den 1. september 2020 er den ordinære arbeidsgiverperioden på 10 arbeidsdager.

- Lønnskompensasjon fra staten ved permittering oppheves fra 1. september. Arbeidsgivere skal sikre permitterte arbeidstakere full lønn opptil 6G de første 10 dagene etter at permitteringen blir iverksatt. Etter at perioden med permitteringslønn i 10 dager er over, kan arbeidstakerne gå direkte over på dagpenger under permittering uten ventedager.

- Den maksimale permitteringslengden utvides fra 26 uker til 52 uker i en periode på 18 måneder for å unngå unødvendige oppsigelser. I den forbindelse innføres det en arbeidsgiverperiode II på 5 arbeidsdager, når permitteringen har vedvart i 30 uker.

I Norge er det vanligvis svært få permitteringer og relativt stabile arbeidsledighetstall målt i Arbeidskraftundersøkelsene (AKU). Etter koronautbruddet har mange norske bedrifter måttet permittere sine ansatte. Endringene i permitteringsreglene gjorde det nærmest kostnadsfritt for arbeidsgivere å løse seg fra lønnspliktene. Dette gjenspeiler seg i den store bølgen av permitteringer man så i mars og april i år. Reglene f.o.m. 1. september medfører et betydelig inntektstap for nye permitterte. De får full lønn halvparten så lenge som permitterte før 1. september. Samtidig er det dyrere for arbeidsgivere å permittere enn tidligere fordi de må dekke full lønn i 8 dager mer. Det kan derfor bli mer sannsynlig med oppsigelser enn permitteringer enn tidligere.

I motsetning til i AKU regnes personer som er 100 prosent permittert som arbeidsledige fra dag én hos Nav – registrert arbeidsledighet. I AKU vil disse personene regnes som sysselsatte med midlertidig fravær i de første tre månedene av permitteringen. Med andre ord vil de som er permittert i mars komme til syne i AKU-ledighet først i juni om de fortsatt er permitterte da.

Hvordan ville AKU-ledigheten vært om man ikke hadde det store innslaget av permitteringer pga. den utvidete permitteringsordningen?

Ved hjelp av den empiriske modellen – NAM har vi gjennomført en scenarioanalyse på dette.

Et m/permittering-scenario:

Med utgangspunkt i SSBs beskrivelse om utvikling i AKU-ledighet i «Konjunkturtendenser» (KT 2/2020) har vi simulert i NAM-modellen et såkalt «m/permittering-scenario» hvor innslaget av permitteringsordningen og endringene i permitteringsordningen er innarbeidet.

Et u/permittering-scenario:

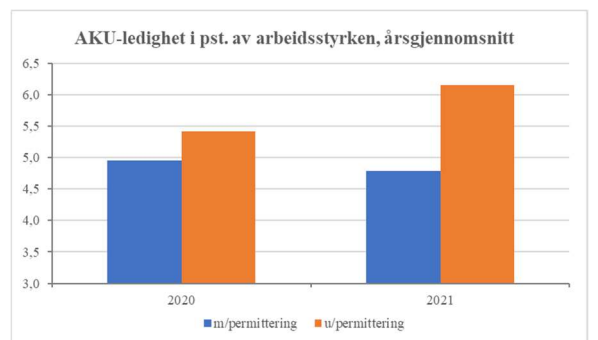
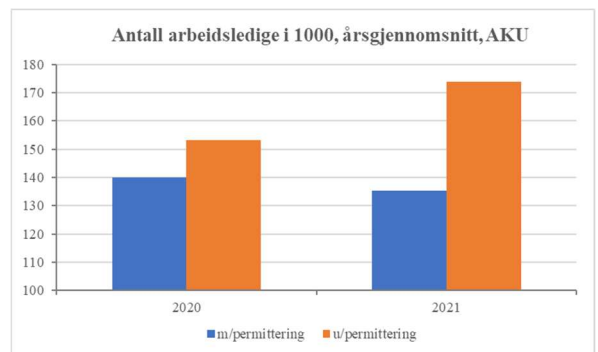
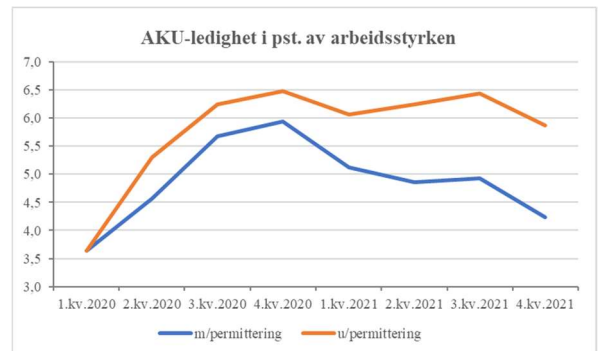
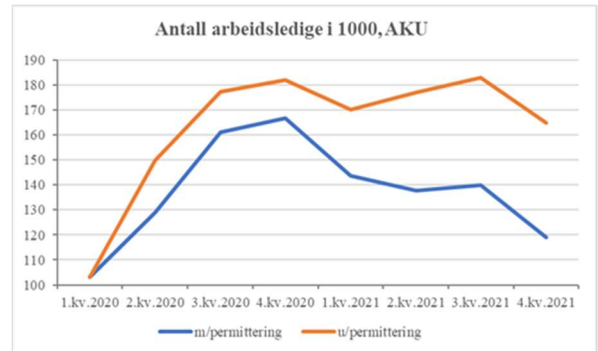
Vi bruker NAM-modellen til å simulere et såkalt «u/permittering-scenario» hvor AKU-ledighet blir estimert i modellen. Siden NAM er en empirisk modell, vil AKU-ledighet bestemmes ut ifra de økonomiske ligninger som er estimert empirisk (basert på tidligere observasjoner). Siden vi ikke har opplevd slike endringer i permittierungsordningen før, kan modellen derfor etterlikne hvordan utviklingen i ledighet ville vært uten en slik endring.

Denne scenarioanalysen forteller oss følgende:

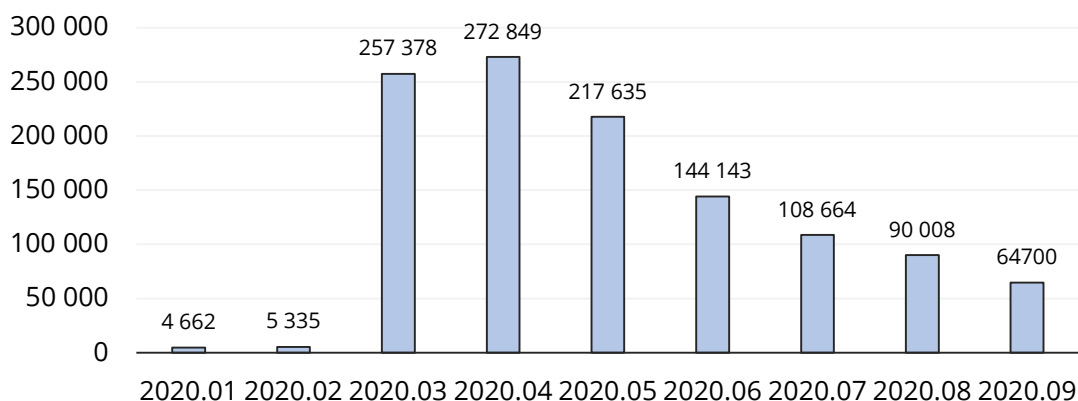
- Om vi ikke hadde endringene i permittierungsordningen som førte til utstrakt bruk av permittierung, ville arbeidsledighet målt i AKU komme til syne sterkere, og arbeidsledigheten ville trolig bitt seg fast på et høyt nivå over en mye lengre periode

- Ved slutten av prognoseperioden (4. kv. 2021) ville AKU-ledighet telt 46 000 flere personer eller vært 1,6 pst. høyere i u/permittierung-scenarioet enn i m/permittierung-scenarioet.

- På årsbasis ville AKU-ledighet telt 13 000 personer flere eller vært 0,4 pst. høyere i u/permittierung-scenarioet enn i m/permittierung-scenarioet for 2020 under ett, og 39 000 personer flere eller 1,4 pst. høyere i u/permittierung-scenarioet enn i m/permittierung-scenarioet for 2021 under ett.



Antall permitterte i Norge fra 1.1.2020 til 1.8.2020⁴



Kilde: NAV

2.2 Sårbare grupper og økt risiko for frafall

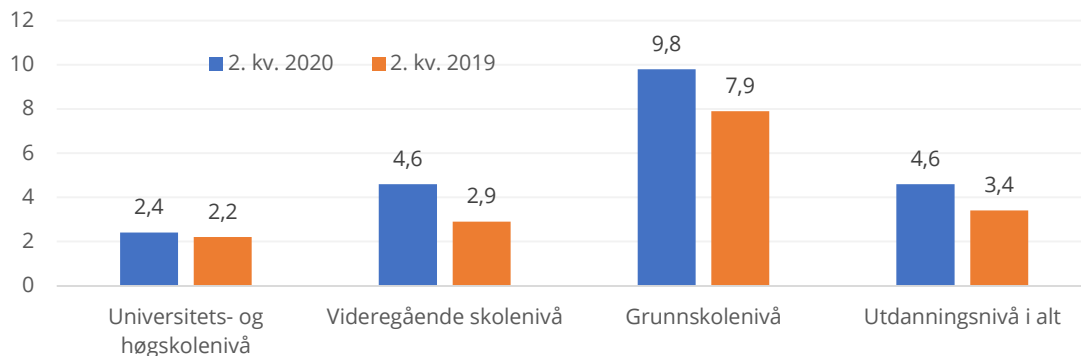
Koronapandemien har rammet svært skjevt i arbeidsmarkedet. Særlig innvandrere, lavutdannede og unge har mistet jobben. Flere estimerer tyder på at innvandrere er overrepresentert i lavtlønnede, ikke-samfunnskritiske yrker. Disse arbeidsplassene har også blitt betydelig rammet av korona siden de krever fysisk tilstedeværelse og ble derfor hardt påvirket av arbeidsrestriksjoner nedfelt i Koronaloven. Kvinnelige innvandrere er kanskje hardest rammet, eksempelvis ble 30 prosent av øst-europeiske kvinner i 30-årsalderen enten permittert eller oppsagt i perioden 1. mars til 19. april, mens kun 13 prosent av norskfødte kvinner opplevde det samme⁵. I 2. kvartal 2020 var 13 ¾ pst. registrert som helt arbeidsløse blant personer med innvandrerbakgrunn, mot 5 pst. for befolkningen eksklusive innvandrere.

I 2. kvartal 2020 var arbeidsløsheten blant de med grunnskole som høyeste fullførte utdanning 8 pst, mot 3 og 2 ¼ pst. blant dem med hhv videregående og høyere utdanning. I forhold til ett år tidligere har økningen vært sterkest blant dem med kort utdanning, mens arbeidsløsheten har økt bare moderat blant personer med lang utdanning.

⁴ Helt og delvis permitterte.

⁵ Annette Alstadsæter m.fl., 7.5.2020. «The first weeks of the coronavirus crisis: Who got hit, when and why? Evidence from Norway». Covid Economics 15. CEPR Press.

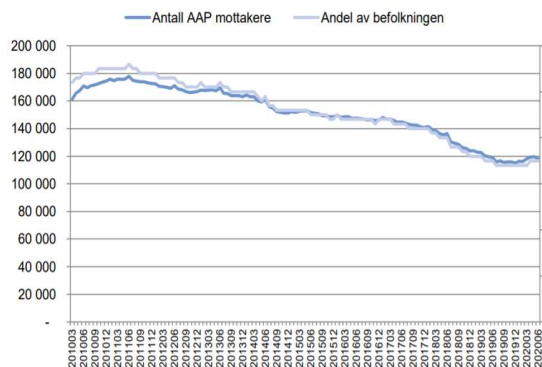
Helt arbeidsløse etter utdanningsnivå Prosent av arbeidsstyrken.



Kilde: SSB, AKU

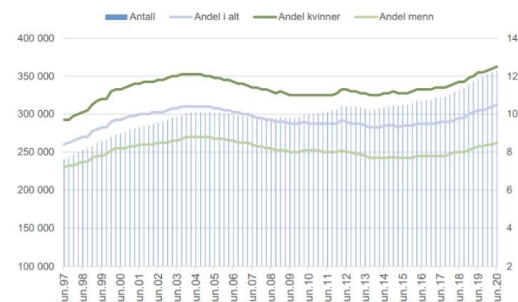
Selv om det forventes at økonomisk aktivitet gjenopptas til pre-koronavåer etter hvert som smitterisikoen avtar, finnes det potensial for langvarige effekter på arbeidsmarkedet. Ledigheten kan bli varig høy hvis de permitterte ikke returnerer til arbeidsplassen.

Den lavere sysselsettingsandelen gjenspeiles også gjennom en svak oppgang i personer som faller ut av arbeidsstyrken, deriblant på arbeidsavklaringspenger (AAP), se figur nedenfor. Erfaringsmessig forsvinner en betydelig andel ut av arbeidsstyrken i forbindelse med lavkonjunkturer.



Kilde: NAV

Antall mottakere av arbeidsavklaringspenger (venstre akse) og andel av befolkningen (høyre akse), i alderen 18-66 år. Antall. Alder. Mars 2010 til juni 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 30.6.1997-30.6.2020

Andelen AAP-mottakere gikk litt opp i juni 2020, etter en lengre periode med nedgang/stabilitet. Oppgangen drives hovedsakelig av en større andel mottakere

under 39 år⁶. Samtidig som 45 pst. av alle AAP-mottakere oppgir «psykiske lidelser» som grunn til arbeidsfravær, er mottakere under 39 år overrepresentert i denne gruppen. I alle andre aldersgrupper synker imidlertid antallet AAP-mottakere jevnt. Antallet uføretrygdede som andel av befolkningen utgjorde 10,4 pst. i august. Unge uføre i alderen 18-29 år som andel av befolkningen nådde 2,5 pst. i juni 2020, det høyeste nivå noensinne.

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)⁷. 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 90 000 under 30 år er nå enten arbeidssøkere eller registrert hos NAV med nedsatt arbeidsevne⁸. 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 inntekt⁹ har økt fra 30 til 40 prosent i perioden etter 2000, også denne endringen er tydelig for unge menn.

Det er 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 ytterligere vil svekke sin situasjon på jobbmarkedet. 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 samfunnsliv. 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.

2.3 Lav andel personer på arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltak er et viktig verktøy for å hjelpe flere tilbake i jobb både gjennom kompetanseheving og jobbformidling. Kompetanseutvikling er spesielt

⁶ NAV, 14.08.2020. «Utviklingen i mottakere av arbeidsavklaringspenger og personer med nedsatt arbeidsevne per 30. juni 2020».

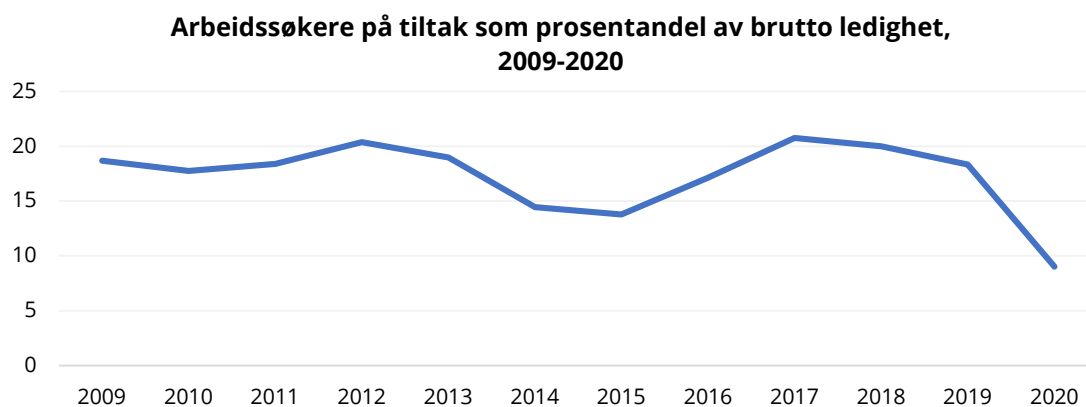
⁷ Frischsenteret. «Gråsoner i arbeidsmarkedet og størrelsen på arbeidskraftreserven.» Rapport 1/2020.

⁸ Ved utgangen av september var det 47 000 arbeidssøkere (helt og delvis) under 30 år. I tillegg er det registrert om lag 43 000 i samme aldersgruppe med nedsatt arbeidsevne.

⁹ Definert ved inntekt større enn 1 G.

viktig i det norske arbeidsmarkedet preget av små lønnsforskjeller og høy etterspørsel etter faglig kunnskap. Summen av antall arbeidssøkere på arbeidsmarkedstiltak har sunket fra 13 854 i mars til 12 505 i september personer til tross for at det fantes nesten 100 000 flere arbeidssøkere i september enn i begynnelsen av mars 2020. Antallet personer med nedsatt arbeidsevne og antallet av dem på arbeidsmarkedstiltak har i gjennomsnitt så langt i 2020 ligget på hhv. 182 456 og 51 232 personer. Det tilsier et fall i antallet personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak som andel av alle med nedsatt arbeidsevne på rundt 2,5 prosentpoeng i perioden mars til august 2020.

Antallet ordinære deltakere på arbeidsmarkedstiltak utgjorde om lag 10 pst. til 25 pst. av arbeidsledige 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 9 pst. av brutto arbeidsledigheten i 2020 t.o.m. juni måned. Revidert budsjett i 2020 fortsatte med det originale statsbudsjettets tildelinger og estimerte et gjennomsnitt på 56 000 plasser for både ordinære deltakere og personer med nedsatt arbeidsevne samlet i 2020.



Boks 2.2. Hvilken effekt kan en mer aktiv arbeidsmarkedspolitikk ha på arbeidsledigheten?

Høy kompetanse bidrar til høy sysselsetting og små lønnsforskjeller

Det norske arbeidslivet er kjennetegnet av høy læring. Det kommer fram av flere OECD-studier, hvor for eksempel norske arbeidstakere med lav utdanning er mer delaktige i diverse opplæringskurs gjennom arbeidsplassen enn lignende personer i andre land, særlig utenfor Norden. Det gjenspeiles også ved at ferdighetsnivået i den norske befolkningen i sin helhet målt ved PIAAC-undersøkelsen er høyere enn OECD-gjennomsnittet, mens barn (målt ved PISA-undersøkelsen) og voksne under 25 år ligger om lag på OECD-gjennomsnittet. Det foregår derfor en viktig kompetanseheving i arbeidslivet som bidrar til å opprettholde små lønnsforskjeller og høy sysselsetting.

Behovet for arbeidsmarkedstiltak øker under økonomiske kriser

Arbeidsmarkedstiltak spiller normalt en viktig rolle for å heve kompetansenivået blant ledige og bistå dem på veien inn i arbeidsmarkedet. Dette hindrer samtidig at flere havner utenfor arbeidslivet, som f.eks. på sosiale stønader.

Utenforskap gjør at mange mister det faglige nivået som trengs. Personer med middels-høy kompetanse må oftere ta arbeid som er under kompetansenivået deres under lavkonjunkturer enn under normal- eller høykonjunkturer.

Behovet for kompetanseheving melder seg sterkest under økonomiske kriser med høy ledighet og høyere sannsynlighet for langvarig utenforskap fra arbeidsstyrken (hverken sysselsatt eller ledig).

I tillegg er sjansen for varig utenforskap høyere under lavkonjunkturer, ofte enten som følge av mangel på inngang i arbeidsmarkedet i ung alder eller som konsekvens av frafall i sen alder.

Sjansen for å bli «brennmerket» gjennom disse kanalene er høyest for unge som avslutter utdanningen under krisen.

Aktiv arbeidsmarkedspolitikk viktig for å redusere arbeidsledigheten og utenforskapet

En gjennomgang av litteraturen om arbeidsmarkedstiltak i Norge¹⁰ viser at arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne på tiltak kommer lettere inn på arbeidsmarkedet som følge av nevnte tiltak. På lenger sikt kan arbeidsmarkedstiltak virke forebyggende for utenforskap gjennom at tiltakene forhindrer langvarig passivitet og reduserer risiko for svekket helse.

Det er store variasjoner i effektiviteten til forskjellige tiltak og i hver sin ende finner man lønnstilskudd og arbeidspraksis.

Mens førstnevnte reduserer ledigheten ved å bringe folk inn i bedrifter på lang sikt gjennom midlertidig støtte, fører et manglende ønske om å inkludere tiltaksdeltakeren i bedriften på lang sikt i en del tilfeller til lengre ledighetsopphold og dermed lavere sjanse for å bli ansatt ved arbeidspraksis. Det er viktig at lønnstilskudd kombineres med kompetansehevende tiltak for at arbeidstilknytningen skal kunne bli varig og vi skal unngå et lavlønnspar.

En aktiv arbeidsmarkedspolitikk er et av myndighetenes viktigste redskaper for å opprettholde høy sysselsetting og aktivitet blant ledige, men brukes i for liten grad i dag til tross for den svært høye ledigheten. I tillegg til at tiltaksdekningen er lav, har antallet brukere per saksbehandler økt kraftig under koronakrisen, noe som svekker mulighetene for NAV til å gi brukerne god oppfølging.

¹⁰ Kristine von Simson. 2019. «Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer».

3. Krisehåndtering i husholdningene

Sparing og netthandel - og boliginvesteringer som øker den private gjelden

Det private forbruket står for rundt halvparten av verdiskapningen i norsk fastlandsøkonomi og består av både vare- og tjenestekonsum. Husholdningene sørger for etterspørsel og sirkulasjon i økonomien, og endringer i innbyggernes handlemønstre og forventninger har stor påvirkning på landets verdiskapning og arbeidsplasser. Smittevernstiltakene som ble innført fra 12. mars i år er de mest inngripende tiltakene vi har sett i fredstid og har, ikke uventet, ført til bevegelser i husholdningenes økonomiske adferd som vi i normale tider ville betegnet som svært usannsynlige. I oktober 2020 er vi fortsatt inne i pandemien, men husholdningene har tilpasset seg en ny hverdag. Likevel er det klart at den vedvarende usikkerheten fortsetter å sette preg på husholdningenes adferd i økonomien og skape økonomisk sårbarhet. En tiltagende risikofaktor er gjeldsgraden i husholdningene som både er rekordhøy historisk og internasjonalt.

Tendensene før pandemien traff oss

På tross av vekst i disponibel realinntekt gjennom 2019, ble det registrert svakere konsumvekst og økt sparing. Vi opplevde likevel vekst i husholdningenes gjeld, særlig på grunn av fortsatt stigende boligpriser i sentrale områder. Høy gjeldsvekst over flere tiår har gjort at husholdningenes gjeldsbelastning ved inngangen til krisen var svært høy og sårbarheten ved inntektsbortfall tilsvarende stor¹¹. Den økonomiske ulikheten i befolkningen var tiltagende, både i innteks- og formuetermer.

Stor endring i handlemønstre

Nedstengingen av landet 12. mars førte til at innbyggernes forbruksmønstre endret seg over natten. Plutselig var det ikke lenger mulig å handle og benytte tjenester som vi var vant med. Arbeidsplassene, skolene og barnehagene stengte. Frisører, restauranter og andre virksomheter i tjenesteytende sektor la midlertidig ned virksomheten. Myndighetene anbefalte sterkt å holde seg hjemme og ikke foreta unødvendige reiser ut av hjemmet.

Anbefalinger og tiltak førte til et brått og rekordhøyt fall i husholdningenes konsum på -14.3% i mars og -7.0% i april. Totalt -15% over første og andre kvartal. I mai tok imidlertid det samlede konsumet seg opp igjen, drevet av innhenting av varekonsumet og gradvis gjenåpning av tjenestesektoren. Endringen i handlemønsteret fra mindre tjeneste- til mer varekonsum har imidlertid vedvart. Varekonsum i form av detaljhandel har siden mai økt kraftig med rekordomsetning

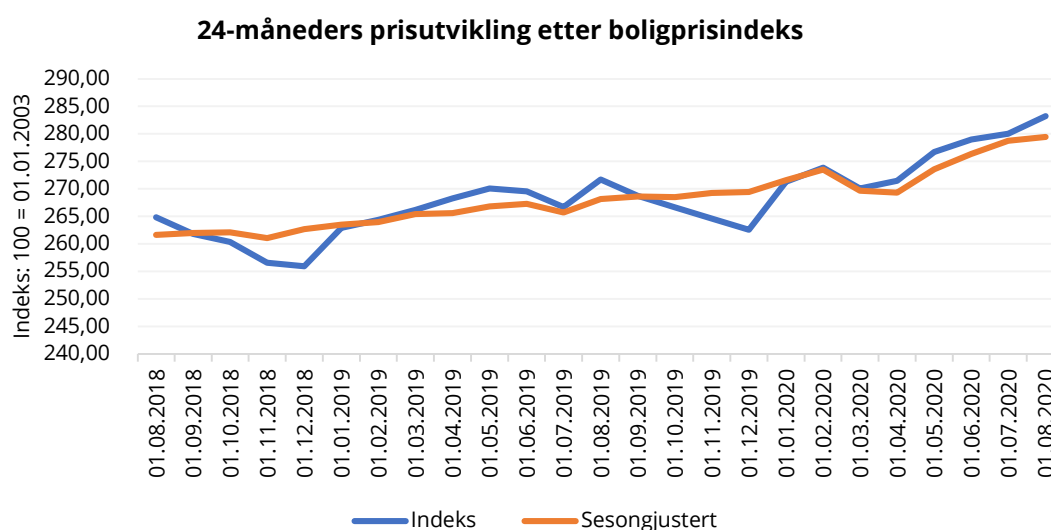
¹¹ Finantilsynet: Finansielt utsyn juni 2020

i dagligvarehandel, apotek, og ikke minst netthandel, mens tjenestekonsumets kraftige fall i mars og april ikke er innhentet.

Mange av de største andre forbrukspostene for husholdningene rammes fortsatt av krisen. Både transport, kultur og fritid, utenlandskonsum og overnatting- og serveringstjenester er sterkt påvirket og usikkerheten rundt smitteutviklingen vil prege forbruket fremover. Det forventes at totalt konsum i snitt gjennom året vil ha sunket kraftig i forhold til fjoråret.

Full fart i boligmarkedet

I slutten av mars spådde flere sjefsøkonomer et drastisk fall i boligprisene og boligomsetningen som følge av nedstengingen¹². Riktignok var det et fall ned i mars og april, men i mai snudde dette og i juni hadde boligmarkedet innhentet seg. I juli så man svært høy etterspørsel og prisvekst, som har vært vedvarende i 3. kvartal. Prisoppgangen i 2020 har forbigått de fleste prognoser med en tolv månedersvekst på 4,3 % fra august 2019 til august 2020, og 3,5 % flere boligsalg fra nyttår til september enn samme periode i 2019¹³. Det har også vært svært stor vekst i hyttemarkedet dette året.



Mer sparing og lavere kortsiktig gjeld

I andre kvartal 2020 var husholdningenes sparerate (andel av inntekt som spares) på historisk høye 20,8 %. Til sammenligning var spareringen for 2019 8,2%. Den skarpe oppsvingen for husholdningenes sparing kan forklares med «tvangssparing», rett og slett begrensede muligheter til å handle, ta del i utelivet og reiselivet, kombinert med typisk forventningsbasert kriseadferd: Stor usikkerhet

¹² <https://finansavisen.no/nyheter/bolig/2020/03/12/7506426/coronaviruset-vil-gi-fall-i-boligprisene-og-rentekutt-vil-ikke-hjelpe>

¹³ Tall hentet fra Eiendom Norge, FINN og Eiendomsverdi AS

gjør at man tar forholdsregler og sparer i stedet for å forbruke. Samme adferdsmønster kan leses ut av at husholdningenes kortsiktige lånegjeld, som hovedsakelig består av kredittkortgjeld, stupte drastisk og ble redusert med 3.7 mrd. i løpet av 2. kvartal, en tendens som har vedvart siden før pandemien.

Husholdningenes netto transaksjoner i bankinnskudd



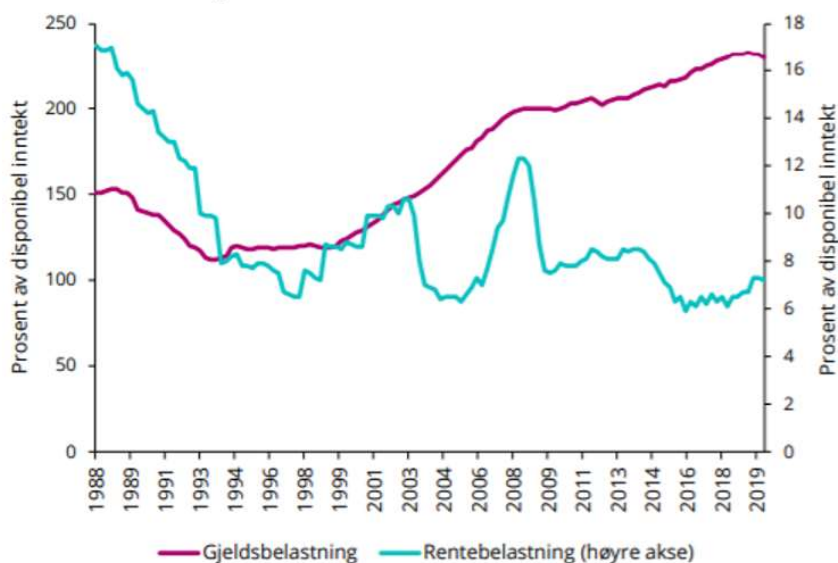
Husholdningenes kortsiktige lånegjeld



Fortsatt høyere total gjeld

På tross av reduksjoner i kortsiktig gjeld er total gjeldsgrad for husholdningene opp 4,4% i år til 232 prosent som andel av disponibel inntekt. Den samlede gjelden i norske husholdninger er på et rekordhøyt nivå målt som andel av disponibel inntekt, både historisk og sammenlignet med andre land, og en stor del av den samlede husholdningsgjelden er i husholdninger med svært høy gjeldsgrad.

Husholdningenes gjeldsbelastning og rentebelastning



Økt boligsalg og priser er hoveddriver for gjeldsøkningen, da boliglånenes andel av samlet husholdningsgjeld er beregnet til om lag 80 prosent (2018)¹⁴. Man kan anta at svært lave renter på boliglån, samt usikkerhet i andre markeder, har hatt mye å si for utviklingen.

Myndighetene har løsnet på kravene som stilles til boliggjeld, men har fra 1. oktober varslet innstramminger.

Et usosialt boligmarked produserer økonomisk ulikhet

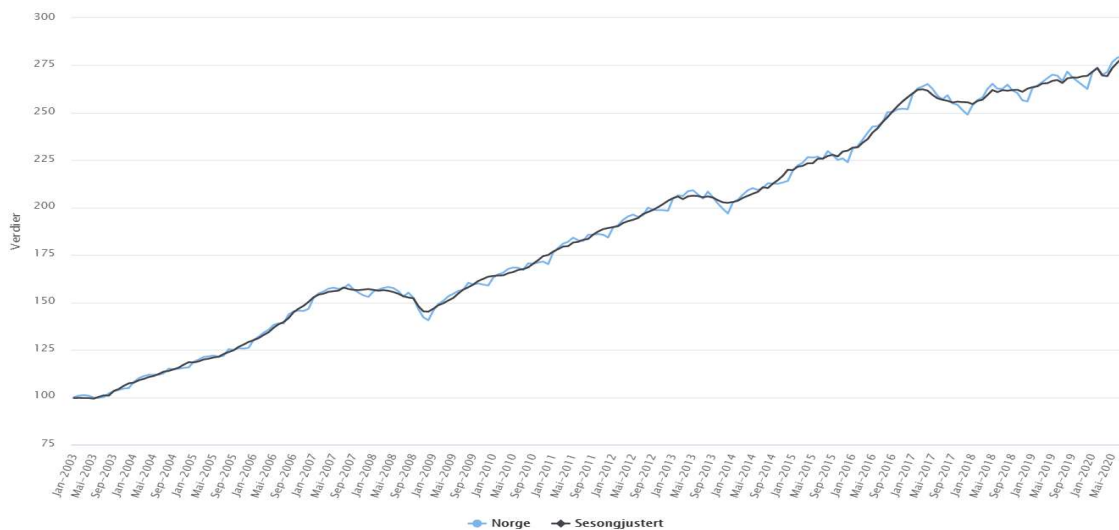
De siste årene har man på kort tid kunnet tjene summer tilsvarende en vanlig årslønn på kjøp og salg av bolig i sentrale strøk i Norge. Boligeiendommer har seilt opp som et av de mest attraktive investeringsobjekt, også for middel- og arbeiderklassen med oppspart kapital og sikkerhet i primærbolig. Selv om mange peker på at manglende tilbud har skylda for prisekspløsjonen er det den eskalerende etterspørselen som har vært hoveddriver for utviklingen. Rekordlav rente betyr rekordlavepriser på boliglån. Det er nesten blitt gratis å låne penger. Samtidig har den voldsomme prisstigningen ført til rask inntjening på investeringen. Mange norske eiendomsselskaper har blitt etablert de siste tiårene, og kan vise til svært gode resultater. I europeiske storbyer har man sett at store investorer har vridd sin investeringsportefølje mot store oppkjøp av urbane nærings- og boligeiendommer. Blant disse har vi aktive eierfond, som amerikanske Blackstone som for tiden er verdens største private eier og forvalter av eiendommer. De har kjøpt seg opp stort i Norden¹⁵. Til sammen har den høye etterspørselen fra et bredt markedssegment skapt en oppadgående spiraleffekt som har gjort boliginvesteringer veldig lønnsomt, men som også samtidig har hevet inngangsterskelen til markedet drastisk og skapt stor finansiell sårbarhet.

¹⁴ SSB: Økonomisk utsyn over året 2019

¹⁵ Også vårt eget Statens Pensjonsfond Utland har de siste årene satset på eiendomsinvesteringer i «strategiske byer» utenfor Norge

PRISUTVIKLING

Grafen viser boligprisutvikling etter beregning av boligprisindeks.

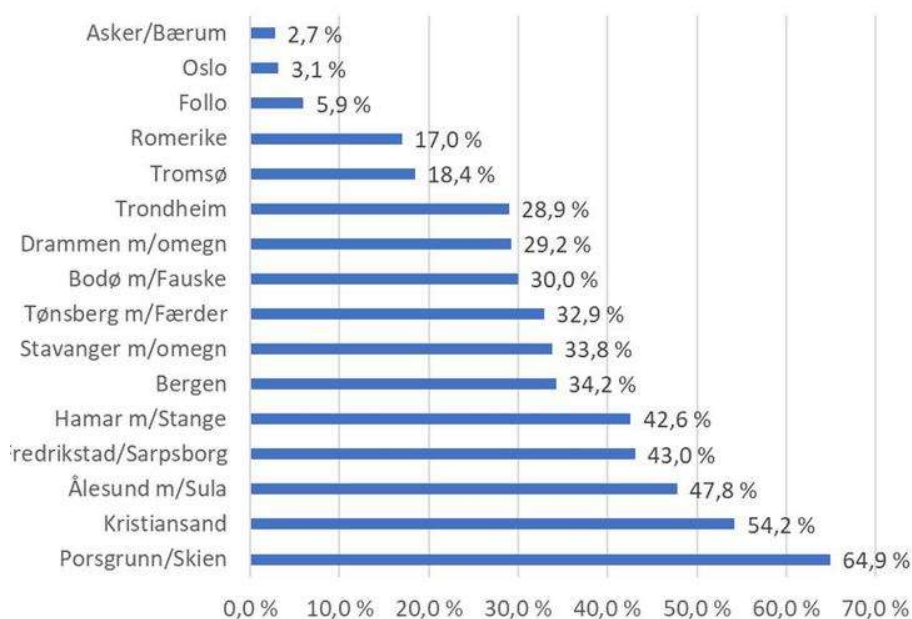


Kilde: Eiendom Norge, FINN og Eiendomsverdi AS

Boligmarkedet endrer demografien

Høye boligpriser endrer demografien i landet vårt. Stadig flere vanlig arbeidsfolk ser seg nødt til å finne seg et sted å bo utenfor byene eller innfinne seg med å betale dyr leie. Sykepleierindeksen viser nå at en singel sykepleier med gjennomsnittlig lønn, kun har råd til om lag 3% av boligene til salgs i Oslo. Tallet er også svært lavt for Akershus. Til sammenligning ligger de største sykehusene nettopp i Oslo og Akershus. På sikt fører dette til at det oppstår geografiske skjevheter i arbeidskraftstilbud og etterspørsel ved at mennesker med lavtlønnede viktige oppgaver kan bli mangelvare i sentrale strøk. Dersom boligmarkedet fører til mangel på arbeidskraft, vil dette svekke den økonomiske veksten. Det samme er tilfelle dersom man får stor økning i pendling. Det er langt mer effektivt at arbeidstakere bor nærmere sin arbeidsplass.

Sykepleierindeksen



Kilde: Eiendomsverdi

Studenter i boligkø

Noen av de svakeste på boligmarkedet er studenter. Høsten 2018 og 2019 sto flere enn 10.000 studenter i boligkø hos samskipnadene ved studiestart, og mange av disse så seg nødt til å finne en bolig i det private leiemarkedet. Dette fører til press på utleiemarkedet som driver opp gjengs markedsleie. Ettersom studentsamskipnader opererer med utleiepriser som følger markedsprisene spiser boutgiftene en stadig større andel av den disponible inntekten til studenter. En uønsket tilleggseffekt av høy etterspørsel av studentboliger er at det oppstår et attraktivt privatmarked for utleie av små lav-kvalitetsboliger. En oppdeling av store boliger i mindre boenheter kan være svært innbringende for utleier. Men «hyblifisering» av eksisterende boligmasse er ikke en ønsket utvikling.

Det er størrelsen på avsatt sum i statsbudsjettet som angir hvor mange studentboliger som innvilges tilskudd. Ifølge nasjonale retningslinjer gis det et maksimalt tilskudd på kr 361'000 per hybelenhet (i pressområder), mens øvre kostnadsgrænse per hybelenhet er kr 955'700. Dette betyr at samskipnadene, som er ikke-kommersielle velferdsinstitusjoner for studentene, selv må finansiere opp mot over 60 pst. av utbyggingene. Krav om egenfinansiering fra departementene fører dermed til at samskipnadene må øke priser på både bolig tjenester og andre velferdstilbud for å opparbeide tilstrekkelig midler til å motta tilskudd.

Antall kommunale boliger synker

Mellom 2017 og 2019 ble antall kommunale boliger redusert med om lag 1500. Videre vet man at den kommunale boligmassen lider under store vedlikeholdsetterslep. I Oslo har dette ført til at mange boliger står tomme da de ikke tilfredsstillers forskriftsmessig standard. Det er svært viktig med et offentlig botilbud for de som ikke klarer å betale markedspriser, og antallet kommunale

boliger bør derfor økes betraktelig, samtidig som at det bør sikres midler til vedlikehold og oppgradering av eksisterende boligmasse. Dette må gjøres gjennom økte overføringer til kommunene og utredning av nye modeller som bl.a. eie til leie i offentlig regi gjennom Husbanken.



Landsorganisasjonen i Norge

Torggata 12, 0181 Oslo

www.lo.no