

Samfunnsnotat nr. 1 - april 2020
Samfunnspolitisk avdeling i LO

Økonomiske konsekvenser av langvarige smitteverntiltak

1. Konsekvenser for økonomi og arbeidsmarked
2. Arbeidsmarkedet
3. Krisen rammer de mest sårbare
4. Krisetiltak gjennom finans-, penge- og kredittpolitikk
5. Internasjonal økonomi
6. Oljemarkedet og petroleumsinvesteringer

* * *

Smitteverntiltakene mot koronapandemien er omfattende. Summen av de direkte tiltakene gjennom forbud, de som følger av rådene til befolkningen og de som befolkningen selv gjør av frykt og forsiktighet, har store konsekvenser for den økonomiske aktiviteten og arbeidsmarkedet. Vi har gjennomført en analyse av mulige konsekvenser. Resultatene er svært alvorlig, med det største fallet i den økonomiske veksten siden Andre verdenskrig. Selv med de store økonomiske mottiltakene som er satt inn. Norge rammes av et sjokk gjennom nedstengning av store deler av handel, tjenesteyting og reiseliv, samt av et oljeprissjokk som samtidig rammer vår viktigste eksportnæring. Øvrig eksport får også et betydelig fall, mest på grunn av at hele verdens etterspørsel får samme sjokk samtidig. Resultatet er et stort fall i sysselsettingen og ledigheten vil bli like stor som etter bankkrise på 1990-tallet.

Virkingen på økonomien er sterkt avhengig av varighet og styrke på smitteverntiltakene. Vi har lagt til grunn et scenario der dagens strenge smittevernregime videreføres gjennom innværende kvartal og deretter gradvis oppheves i andre halvår og første kvartal 2021.

En vurdering av varigheten og styrken av tiltakene må ta utgangspunkt i følgende:

1. hvilken strategi som føres for at befolkningen skal oppnå masseimmunitet,
2. kapasiteten på intensivavdelingene og antall respiratorer ved sykehusene og
3. hvor raskt det utvikles effektive medisiner og vaksiner.

Vi tar ikke stilling til hvor lenge og strenge tiltakene bør være. Et scenario for de økonomiske konsekvensene må imidlertid anta noe om disse forholdene.

Til punkt 1 har Norge ikke valgt en strategi som innebærer full isolasjon, og vi kartlegger ikke smittekilder eller tester de med milde symptomer. I første fase var strategien å dempe smittespredningen med anbefalte milde smitteverntiltak. Etter en rapport fra et britisk institutt som advarte om drastiske økninger i dødelighet med «milde tiltak» ble strategien lagt om til det vi har i dag med et regime som tar sikte på å hindre rask spredning med mer omfattende tiltak. Så lenge denne strategien følges, må vi regne med strenge tiltak i mange måneder, kanskje helt til en vaksine er utviklet, som vil ta minst et år.

På bakgrunn av dette har vi foretatt en scenarioanalyse der vi på høyst usikkert grunnlag har lagt til grunn omfattende smitteverntiltak fortsetter til og med første kvartal 2021. Vi antar imidlertid at tiltakene lempes på i forhold til dagens situasjon. Bak en slik antakelse ligger at vi trolig vil utvikle mer effektive metoder for både å holde samfunnshjulene i gang og begrense smittespredningen samtidig, når vi vil måtte leve med tiltak over så lang tid. I tillegg tror vi at vi får mer kapasitet i helsetjenesten til å håndtere en viss økning i antall med alvorlige symptomer. Kanskje vil vi også få erfaring med noe mer effektive medisiner eller behandlingsmetoder.

Med en slik antakelse tror vi at de direkte og indirekte smitteverntiltakene blant annet fører til en nedstengning av 15 prosent av private tjenesteytende næringer fram til og med 1. kvartal 2021, som er den store sysselsettingssektoren i privat sektor. På usikkert grunnlag anslår vi at dette er om lag en halvering av konsekvensene hittil. Vi antar således en

oppmykning, jf. resonnementet ovenfor. Vi har lagt til grunn liknende, men mildere effekter i industrien og annen vareproduserende sektor. Av andre negative effekter har vi tatt høyde for fallet i oljeprisen og derigjennom oljeinvesteringene og i internasjonal økonomi. Dette omtales nærmere nedenfor.

Politikk demper effektene på økonomien og arbeidsplasser. Kreditt og støtte til næringslivet hindrer i første rekke konkurs, men vil ha liten innvirkning på veksten så lenge tiltakene varer. Overføringene til husholdningene har visse etterspørselsstimulerende virkninger og demper inntektsnedgangen som de opplever, men også disse vil ha små effekter i regimet med tiltak. I en nylig spørreundersøkelse svarte nær halvparten (44 pst) at husholdningen nå forbruker mindre enn vanlig. Ønske om å spare stod sterkt som motiv for dette. Vi antar derfor betydelig økt sparerate. I tillegg er styringsrenta satt til 0,25 prosent og vi antar at den vil bli satt til 0,1 innen kort tid, og kronekursen er rekordsvak. Dette stimulerer også. Videre antar vi at finanspolitikken også innrettes mot økt etterspørsel og aktivitet.

I tillegg til direkte konsekvenser av pandemien, kommer også ringvirkningene. Dette benytter vi den makroøkonomiske modellen NAM til å beregne. NAM er en empirisk modell for norsk økonomi på kvartalsbasis. Den benytter i hovedsak data og variable fra det kvartalsvise nasjonalregnskapet til å estimere sammenhenger i økonomien.

1. Konsekvenser for økonomi og arbeidsmarked

Resultatene fra analysen er oppsummert i tabellen nedenfor. Resultatene vises både som anslag for 2020 og 2021 i en rekke variable, men også målt i forhold til en prognose vi ikke har publisert utarbeidet i februar.

Med de forutsetningene vi har lagt til grunn og redegjort for ovenfor krymper norsk fastlandsøkonomi med 6,5 prosent i år. Det er hele 8,6 prosent lavere enn anslått i februar. Bak dette ligger et konsumfall på nesten 6 prosent, et oljeinvesteringsfall på 12 prosent og eksportfall på 5,6 prosent. Rentenedgang og finanspolitiske stimuleringspakker og økte utgifter til helsesektoren demper fallet. I 2021 blir det i dette scenarioet ikke noe vesentlig ytterligere fall, men heller ikke noe gjeninnhenting. Oljeinvesteringene faller også enda mer til neste år.

De store umiddelbare endringene i arbeidsmarkedet har kommet innen yrker som er direkte berørt av regjeringens anbefalinger og tiltak mot smittespredning. Etter hvert som disse tiltakene blir mindre omfattende, må vi forvente at ledigheten i disse yrkene vil gå ned. Samtidig venter vi at ledigheten vil øke andre steder i økonomien, som følge av redusert etterspørsel og brudd i verdikjeder. Analysen viser at sysselsettingen, målt ved Nasjonalregnskapet der permitterte under 90 dager regnes som sysselsatte, vil reduseres med 1,2 prosent i 2020 og videre ned 3,5 prosent i 2021.

Personer som er permittert siste 90 dager vil som hovedregel heller ikke inngå i Arbeidskraftundersøkelsens definisjon på arbeidsledig. Det er derfor ventet at AKU vil måle et langt lavere antall ledige enn den registrerte Nav-ledigheten de kommende månedene. AKU-ledigheten forventes å lande på et årssnitt i 2020 på 5,8 prosent av arbeidsstyrken og 6,2 prosent i 2021.

Forhold som kan bidra til å dempe økningen i ledigheten det neste året er

- 1) Redusert nettoinnvandring
- 2) Færre lønnstakere på korttidsopphold i Norge
- 3) Flere tar utdanning
- 4) Dårligere jobbmuligheter gjør at færre søker etter arbeid

Alle disse faktorene vil kunne gjøre seg gjeldende det neste året. Dersom reiserestriksjonene lempes på over sommeren, er det sannsynlig at bidraget fra 1) og 2) vil være sterkest i andre kvartal. De smittebegrensende tiltakene vil redusere tilgangen på utenlandske arbeidstakere, og det antas at innenlandsk arbeidskraft bare delvis vil kompensere for denne reduksjonen. I 4. kvartal 2019 var det 95 300 lønnstakere på korttidsopphold i Norge. Nettoinnvandringen til Norge var i samme kvartal på 8 700.

Effekten av 3) forventes særlig fra tredje kvartal ved studieoppstart og 4) mot slutten av perioden vi ser på, dersom arbeidsløsheten er vedvarende høy.

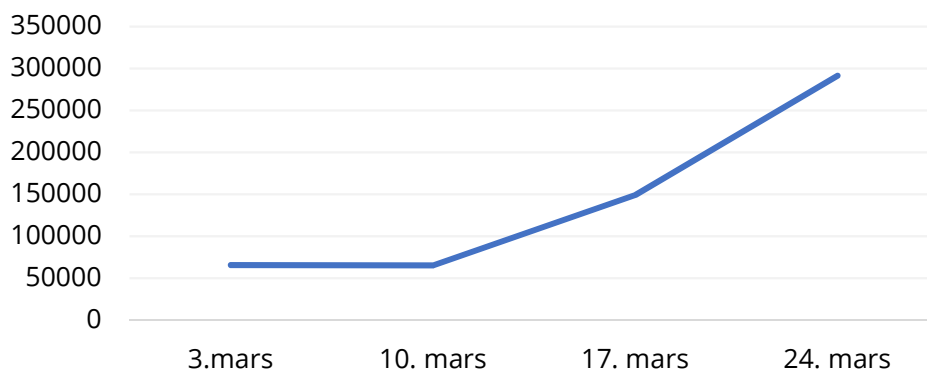
	2020	2021	2020	2021
	Anslag		Avvik fra februarprognose	
Realøkonomien:				
- BNP fastlands-Norge	-6,5	1,4	-8,6	-0,4
- Privat konsum	-5,9	-0,2	-7,6	-0,7
- Husholdningenes disp. inntekt	-1,9	2,7	-6,1	-0,4
- Husholdningenes sparerate	9,0	8,0	1,4	0,4
- Offentlig konsum	3,5	4,2	1,0	2,3
- Bruttoinvestering i Fastlands-Norge	-9,6	-2,4	-10,1	-4,4
- Oljeinvesteringer	-12,0	-16,0	-14,0	-8,4
- Eksport av tradisjonelle varer	-5,6	0,0	-10,4	-4,3
Arbeidsmarkedet:				
- Sysselsetting (NR)	-1,2	-3,5	-2,5	-4,2
- Arbeidsledighet (AKU) %	5,8	6,2	2,0	2,3
- Arbeidsledighet (AKU) i 1000	165	174	56	60
Priser, valuta og renter:				
- konsumpris (KPI)			0,1	0,3
- konsumpris (KPI-JAE)			0,1	0,2
- Kronekurs, I-44	8,3	2,5	5,4	0,8
- Norges Banks styringsrente (nivå)	0,35	0,10	-1,3	-1,5

2. Arbeidsmarkedet

Før koronaviruset virket inn på norsk økonomi, var arbeidsmarkedet i Norge stabilt. Januartallene¹ fra SSBs arbeidskraftundersøkelse viste ingen endringer i andelen arbeidsløse (3,8 prosent av arbeidsstyrken) eller andelen sysselsatte (67,9 prosent av befolkningen) sammenlignet med i oktober 2019. Også den sesongjusterte registrerte ledigheten hos Nav hadde holdt seg uendret over tid, og utgjorde 2,2 prosent av arbeidsstyrken i februar i år. Uten sesongjustering var det registrert 65 400 helt arbeidsledige hos Nav ved utgangen av februar. Av disse var 1 800 helt ledige permitterte.

Fra 10. mars til 24. mars økte antall registrerte helt ledige i Norge fra 65 300 til 291 500, en økning på 346 prosent. Endringen mangler historisk sidestykke.

Antall registrerte helt ledige



Kilde: Nav

En stor andel av økningen i antall registrerte helt ledige kom blant permitterte. Av de 320 500 innsendte søknadene om dagpenger Nav hadde mottatt fra 9. mars til 30. mars, gjaldt ni av ti dagpenger ved permittering. Bare én av ti søknader gjaldt ordinære dagpenger.

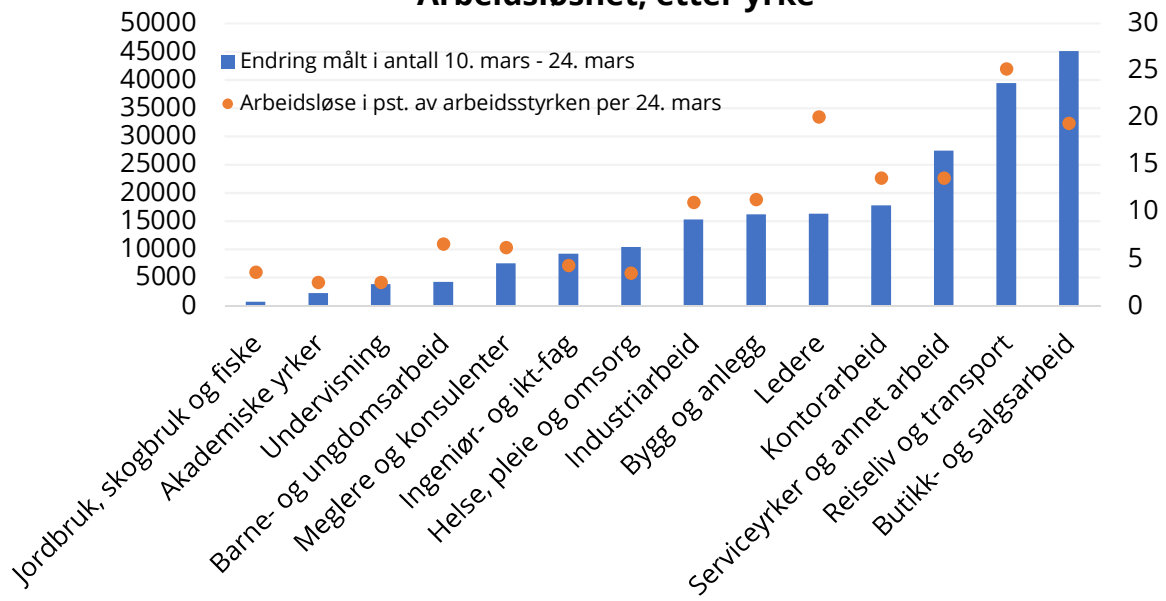
29 prosent av ledighetsøkningen fra 10. til 24. mars kom blant personer i alderen 20-29 år. Deretter faller økningen med alder. 24 prosent av økningen kom i aldersgruppen 30-39 år, 20 prosent i gruppen 40-49 år, 16 prosent i gruppen 50-59 år og 7 prosent i gruppen 60 år og oppover.

I samme periode kom 52 prosent av ledighetsøkningen blant menn. Kvinner hadde likevel en noe sterkere økning i ledigheten enn menn målt i prosent av arbeidsstyrken. I løpet av disse to marsukene økte arbeidsløsheten blant kvinner med 8,2 prosentpoeng, til 10,2 prosent av arbeidsstyrken. Arbeidsløsheten blant menn økte med 8,0 prosentpoeng, til 10,6 prosent.

Målt i antall var økningen størst innen butikk- og salgsarbeid (+ 45 100), etterfulgt av yrker innen reiseliv og transport (+ 39 400) og serviceyrker mv. (+27 500).

¹ Sesongjusterte månedstall, tre måneders gjennomsnitt med navnet til måneden mitt i perioden.

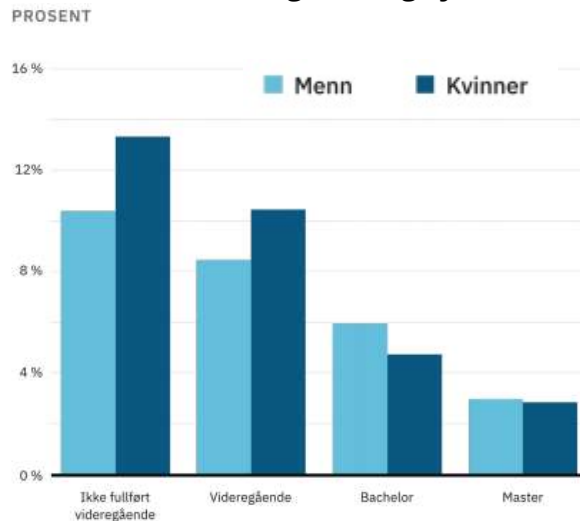
Arbeidsløshet, etter yrke



3. Krisen rammer de mest sårbare

Andelen dagpengesøkere i dagens koronakrise har økt særlig mye blant lavutdannede, ifølge en analyse fra Frischsenteret. Andelen nye permitterte blant personer uten fullført videregående opplæring er drøyt 10 prosent for menn, og 13 prosent for kvinner. Blant dem med mastergrad er andelen bare rundt 3 prosent. Det må dels ses i sammenheng med at mange med høy utdanning jobber i offentlig sektor, som i mindre grad er rammet av krisen.

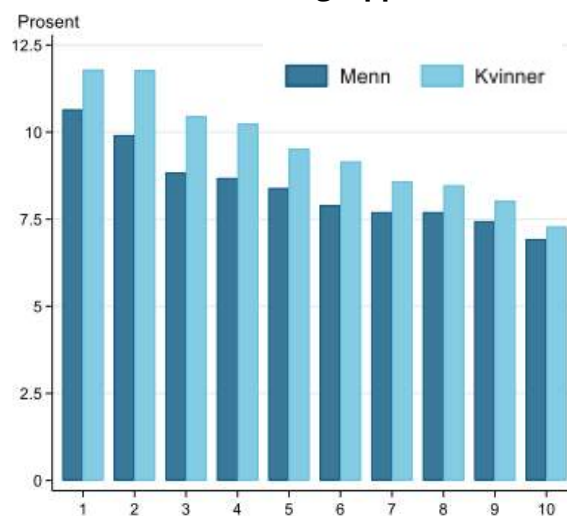
Dagpengesøkere etter utdanningsnivå og kjønn. Prosent av gruppe.



Kilde: Nasjonal Utdanningsbase, pr.1.10.2108

At krisen rammer skjevt ser vi også i tall der dagpengesøkere er delt inn i grupper basert på foreldrenes pensjonsgivende inntekt (figur). Det understøttes også av tall der dagpengesøkerne er fordelt etter familieinntekt og etter hvor mye midler en har på bankkonto. Fattige familier er overrepresentert. Dataene tyder også på at sannsynligheten for jobbtap er klart høyere hvis også partneren er arbeidsløs.

Dagpengesøkere etter sosial bakgrunn og kjønn. Lønnstakere under 40 år. Prosent av gruppe.



Note: Sosial bakgrunn målt ved foreldrenes pensjonsgivende inntekt relativt til andre med samme kjønn født samme år.

Ifølge analysen har det nye permitteringsregelverket bidratt til at den økte arbeidsledigheten foreløpig ikke har medført økt inntektsulikhet blant dem som var lønsmottakere da krisen inntraff.

Imidlertid er det en klar risiko for at ulikheten kan øke langs flere dimensjoner hvis arbeidsløsheten blir langvarig. Økt konkurranse om jobbene vil kunne føre til at personer med lite formell utdanning vil ytterligere 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 forsterket, jfr. at mange av dem som er i arbeid opplever et «byggest» framover på dette området mens arbeidsløse ikke tar del. Å ha gode digitale ferdigheter blir stadig viktigere for å kunne ta del 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.

4. Krisetiltak gjennom finans-, penge- og kredittpolitikk

Stortinget og regjering har gjennom flere runder kommet med flere akutte tiltak rettet mot bedrifter og husholdningene. Tiltakene er anslått å svekke den oljekorrigerte budsjettbalansen med 196 mrd. kroner (per 30. mars). I tillegg har Norges Bank senket renta to ganger ned til 0,25 prosent.

Økonomiske tiltak fremlagt per 30. mars anslås å svekke budsjettet med nærmere 137 mrd. kroner. I tillegg kommer virkningen av automatiske stabilisatorer, dvs. reduserte skatter og økte utgifter i inntektssikringsordningene for permitterte, arbeidsledige og syke. Dette svekker budsjettet med nær 60 mrd. kroner.

Så langt er det aller meste av tiltakene overføringer til bedrifter og husholdninger. Det vil i liten grad medføre vekst i offentlig konsum. Økte overføringer til kommuner og fylkeskommuner blir nå vedtatt etter Stortingets behandling av den tredje krisepakken som Regjeringen har lagt fram. Det legges også opp til at det skal overføres mer til kommunene i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2020 som behandles i mai. I tillegg ber Stortinget (31. mars) også regjeringen utrede en lang rekke tiltak som offentlig sektor kan igangsette for å opprettholde aktiviteten i økonomien.

Det er derfor grunn til å tro at offentlig konsum også vil øke betydelig i 2020, og at etter hvert som krisetiltakene overfor bedrifter og husholdninger reduseres vil det være aktuelt med ytterligere vekst i offentlig konsum i 2021 for å bidra til å opprettholde aktiviteten i økonomien.

De fleste av tiltakene er midlertidige, og kostnadsanslagene må ses på bakgrunn av dette. Det er for eksempel foreløpig lagt opp til at kompensasjonspakken til bedrifter skal vare ut mai. I proposisjon 67 S (27. mars) har departementet regnet på konsekvenser av at aktiviteten i Fastlands-Norge utenom offentlig forvaltning blir trukket ned med 15-20 prosent i de mest berørte månedene. Departementets anslag er at fastlands-BNP vil falle med om lag 2 prosent i 2020. Dette er basert på en teknisk forutsetning om at den akutte situasjonen i Norge og andre land vil opprettholdes i to måneder, og deretter at den økonomiske veksten gradvis vender tilbake til det normale.

5. Internasjonal økonomi

Prognoser for de makroøkonomiske virkningene av Koronakrisen nedjusteres nesten før de er lest. Det er ekstremt vanskelig å bedømme hvor stort og hvor varig fallet blir. OECD publiserte nylig (07.04.2020) en analyse om virkningen på vekstutsiktene internasjonalt.

Den initiale effekten av nedstengningene er estimert til mellom 18 og 28 prosent av BNP i de største landene, minst i Kina og India, og størst i Tyskland og Spania. Konsumet anslås å falle med om lag 1/3.

Analysen estimerer den initiale direkte effekten av nedstengningene, uten å ta med ringvirkninger. Totaleffekten avhenger av krisetiltakenes varighet og styrke. Estimater fra OECD gir et fall i årlig BNP-vekst på opptil 2 prosentpoeng per måned. Tre måneders nedstengning gir en effekt på BNP veksten med 4-6 prosentpoeng sammenliknet med hva det ellers ville blitt.

Det avgjørende for den økonomiske veksten er hvor sterke og varige nedstengningene blir. Politikkvirkningene er ikke tatt med. Det er dermed også viktig hvordan krisa håndteres internasjonalt. Sentralbankene har satt ned rentene (de som kunne) og det er satt i gang brede støttetiltak både i finanssektoren og overfor næringer og arbeidstakere som blir rammet. Det er ekstremt viktig at G 20 landene blir enige om koordinert innsats og avslutter handelskriger og konflikter. Hvis ikke verden samarbeider, står vi overfor den største økonomiske krisa siden Andre verdenskrig. Priskrigen i oljemarkedet forsterker krisa i oljeproduiserende land, uten å ha særlig stimulerende effekt, siden etterspørselen etter transport styres av krisetiltakene.

6. Oljemarkedet og petroleumsinvesteringer

Oljeprisen har stupt under koronakrisen og er godt under 30 dollar per fat (27, 07.04.2020), enda lavere enn under panikken i januar 2016. Etterspørselen etter olje har stupt, produksjonen har økt og oljelagrene kan nesten ikke fylles mer. Enkelte analytikere utelukker ikke at oljeprisen kan gå under 10 dollar per fat. Den norske krona svekker seg i rekordfart. En euro koster noe under 12 kroner, nesten 50 prosent mer enn da euroen ble etablert i 1999 med oljepris om lag på samme nivå som i dag. Valutaekspertene viser til at frykten svekker små valutaer som krona, men fallet i det siste kan også forklares av oljeprisfallet.

Oljeprisen stuper fordi de viktigste oljeprodusentene opprettholder et høyt produksjonsnivå etter sammenbruddet i forhandlingene mellom Russland og OPEC, mens etterspørselen stuper. Det medfører at oljelagrene fylles opp på kort tid, slik at markedet ikke klarer å ta unna etterspørselen selv om prisen alt har falt, og da vil prisen falle ytterligere. På denne bakgrunnen legger vi til grunn videre fall oljepris i månedene framover, og den kan legge seg ned mot historiske lave nivåer det nærmeste året. Som gjennomsnitt antar vi en oljepris på 250 (dagens pris er om lag 350) kroner per fat i resten av 2020 og 400 kr per fat i 2021.

Under forrige oljenedtur sank investeringene med 12 og 16 prosent i de to årene etter sjokket. Equinor og Aker har varslet kutt på om lag 20 prosent i investeringsbudsjettene, men vi har ikke oversikt over hvordan kuttene fordeler seg på Norge og utlandet. Equinor vil kutte mest i USA. På denne bakgrunn legger vi til grunn samme fall i investeringene som i forrige nedtur.