

Covid-19 – Analyse av økonomiske tiltak, insentiver for vekst og omstilling

Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag for Finansdepartementet

26. mai 2020



Innhold

Innhold	2
Oppdrag og gjennomføring	3
Sammendrag av de viktigste anbefalingene	5
Den økonomiske utviklingen	5
Vurdering av de innførte midlertidige økonomiske tiltakene	5
Tiltak for å stimulere økonomien	9
Tiltak for produktivitet og omstilling	10
1. Virkningen av epidemien og smitteverntiltak på norsk økonomi	12
1.1 Internasjonale forhold og atferdsendringer	12
1.2 Norsk økonomi	14
1.3 Virkninger av epidemien og smitteverntiltakene på ulike næringer	20
2. Scenarier og økonomisk politikk	24
2.1 Utvikling i smitte og smitteverntiltak	24
2.2 Scenarier for den økonomiske utviklingen	24
2.3 Makroøkonomisk politikk i møte med virusutbruddet	31
2.4 Vurderinger av tiltak for omstilling og vekst	35
3. Iverksatte tiltak – virkninger og insentiver	39
3.1 Iverksatte økonomiske tiltak i Norge	39
3.2 Endringer i permitteringsregelverket og dagpengeordningen	44
3.3 Endringer i andre inntektssikringsordninger	57
3.4 Kompensasjonsordningen for virksomheter med stort inntektsbortfall	64
3.5 Andre former for næringsstøtte	71
4. Referanser	76
5. Vedlegg	79
5.1 Oversikt over vedtatte og foreslåtte økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet	79
5.2 Oversikt over økonomiske tiltak i utvalgte land	87
5.3 Profittfunksjonen og insentiver i kompensasjonsordningen for bedrifter med stort omsetningstap	94

Oppdrag og gjennomføring

Finansministeren og helse- og omsorgsministeren har samarbeidet om å etablere en ekspertgruppe som skal gjøre samfunnsøkonomiske analyser av tiltak i forbindelse med koronaepidemien. Helsedirektoratet har bistått i arbeidet i samarbeid med departementene.

Gruppen har avgitt to rapporter om dette:

Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19. Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag for Helsedirektoratet, 7. april 2020

Covid-19 – samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – andre rapport. Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag for Helsedirektoratet, 22. mai 2020.

Den 23. april fikk gruppen et tilleggsoppdrag med å vurdere økonomiske tiltak i forbindelse med epidemien. Ekspertgruppen ble særlig bedt om å vurdere tre forhold:

1. når midlertidige økonomiske tiltak som er iverksatt bør fases ut
2. behov for justering i tiltak dersom de må vare lenger enn antatt innledningsvis
3. hvorvidt, hvordan og når det bør settes inn økonomiske tiltak som skal stimulere til vekst og omstilling

For øvrig fremgår det av oppdraget at det bør ses på mulige scenarioer for smitteverntiltak og utviklingen i norsk økonomi. Det er sannsynlig at smitten vil kunne finnes i befolkningen i 1–2 år, og at enkelte smitteverntiltak vil måtte opprettholdes over lang tid. Det er viktig å få en god forståelse for de langsiktige effektene av kombinasjonen av smitteverntiltak og de økonomiske tiltakene. Særlig viktig er virkninger for arbeidsmarkedet, produksjon og investeringer i næringslivet og økonomiens omstillingsevne. Fordelingseffekter av tiltakene bør også belyses.

Oppdragsgiver er Finansdepartementet. Ekspertgruppens medlemmer er:

Steinar Holden, leder	(Universitetet i Oslo)
Hilde Christiane Bjørnland	(Handelshøyskolen BI)
Thomas von Brasch	(Statistisk sentralbyrå)
Katrine Vellesten Løken	(Norges Handelshøyskole)
Erik Magnus Sæther	(Oslo Economics)
Kjersti Næss Torstensen	(Norges Bank)
Ragnar Torvik	(NTNU)

Ekspertgruppen har fått bistand fra et sekretariat bestående av:

Silje Gamstøbakk	(Finansdepartementet)
Alma Kajtaz	(Finansdepartementet)
Vegard Hole Hirsch	(Finansdepartementet)
Kjersti Lyngtun Hansen	(Finansdepartementet)
Eivind Breidlid	(Finansdepartementet)
Lone Semmingsen	(Finansdepartementet)
Siri A. Holte Wingaard	(Finansdepartementet)
Reidun Grue Nerheim	(Finansdepartementet)
Sophie Kristoffersen	(Finansdepartementet)
Tone Evje	(Nærings- fiskeridepartementet)
Frid Fjose Berg	(Nærings- fiskeridepartementet)
Sigrid Russwurm	(Arbeids- og sosialdepartementet)
Sverre Try	(Arbeids- og sosialdepartementet)
Lars-Magnus Eidsaune	(Arbeids- og sosialdepartementet)
Kjartan Sælensminde	(Helsedirektoratet)

Gruppen har hatt stor nytte av innspill fra ulike organisasjoner til Nærings- og fiskeridepartementet og Helsedirektoratet, fra departementer og direktorater og av direkte innspill til gruppen fra enkeltpersoner i fagmiljøet.

Takk til alle som velvillig har bidratt i løpet av kort tid.

Sammendrag av de viktigste anbefalingene

Den økonomiske utviklingen

Koronaepidemien har medført at verdensøkonomien er i en nedgangskonjunktur av historiske dimensjoner. Aktiviteten i norsk økonomi har falt brått. De omfattende smitteverntiltakene som ble innført i Norge og i andre land, nedgangen hos våre handelspartnere og fallet i oljeprisen, bidro til at arbeidsledigheten steg til nivåer vi ikke har hatt i landet siden annen verdenskrig.

I takt med at smitteverntiltakene er blitt opphevet eller lettet på, har det skjedd en bedring i økonomien. Utviklingen i norsk økonomi fremover vil nå i stor grad avhenge av smitteforløpet, utviklingen i internasjonal økonomi, og av hvor langvarige effekter koronavirusutbruddet vil ha på atferden til husholdninger og bedrifter. I ekspertgruppens referansescenario, hvor det er lagt til grunn at mange av smitteverntiltakene gradvis slippes opp, ventes en lavkonjunktur som vil vedvare i flere år framover. Skulle utviklingen ute bli svakere enn lagt til grunn, eller smitten blusse opp igjen, kan tilbakeslaget i norsk økonomi bli større og mer langvarig enn anslått i denne rapporten, jf. nedsidescenarioene vi presenterer i avsnitt 2.2.

De av smitteverntiltakene som i størst grad direkte har begrenset økonomisk aktivitet, er nå opphevet eller planlagt opphevet. Samtidig vil det være usikkerhet knyttet til risikoen for ny smitteoppblomstring. Størstedelen av gjenstående tiltak, slik som avstandsbegrensninger og retningslinjer for flere tjenesteytende sektorer, vil antakelig måtte bli en del av hverdagen i lang tid fremover.

Med dette innledes en fase der økonomien gjenåpnes og gradvis bedres. Prosessen vil ta tid, og det er stor usikkerhet om hvor raskt bedringen vil skje, og varigheten av denne fasen. Utviklingen vil blant annet avhenge av epidemiforløpet og bruken av smitteverntiltak i Norge og andre land, i tillegg til aktivitetsnivået hos handelspartnere og utsiktene i oljemarkedet. Det er viktig at offentlige og private virksomheter nå legger vekt på å få mest mulig normal aktivitet, samtidig som de planlegger hvordan de kan opprettholde virksomheten ved en eventuell gjenoppblomstring av epidemien.

I den kommende tiden bør man i større grad avveie smittevern mot samfunnsøkonomisk kostnad. For de økonomiske tiltakene vil det fortsatt være sentralt å dempe velferdstap og motvirke langvarig skade. Men samtidig må det legges mer vekt på insentiver og budsjettvirkninger fremover. Svake insentiver kan hemme aktivitetsøkningen i økonomien og dermed forsinke normaliseringsprosessen. Store budsjettkostnader vil innebære en kraftig reduksjon i verdien av Statens pensjonsfond, og dermed gi mindre midler til fremtidige offentlige tjenester. Gevinsten ved å bruke en krone ekstra i dag må derfor veies mot nytten av å bruke den i fremtiden.

Vurdering av de innførte midlertidige økonomiske tiltakene

Myndighetene har iverksatt omfattende økonomiske tiltak for å møte koronakrisen. Disse tiltakene må vurderes ut fra hva som er målet for den økonomiske politikken. På et overordnet nivå skal økonomisk politikk dels bidra til at samlet verdiskaping blir så høy som mulig, og dels bidra til at verdiskapingen fordeles. Koronaepidemien innebar et kraftig og uventet sjokk for økonomi og samfunn. For å bekjempe epidemien har man innført omfattende smitteverntiltak, men kostnadene ved epidemien og smitteverntiltakene er svært ujevnt fordelt. Da er det gode argumenter for at fellesskapet dekker en større del av tapet til de husholdninger som rammes enn det som gjøres ved inntektstap som skyldes mer vanlige konjunktursvingninger og sjokk. Kapitaleiere og bedrifter har derimot bedre mulighet til å redusere risiko gjennom diversifisering og forsikring. Hvis det offentlige dekker bedriftenes tap, vil det kunne svekke insentivene til å bruke slike muligheter (Henriksen, Moen og Natvik, 2020). Det kan likevel være grunn til å støtte bedriftene, men da må hensikten være å forhindre samfunnsøkonomiske tap ved konkurser og nedleggelses som fører til tapt produksjonskapasitet og arbeidsplasser.

De økonomiske tiltakene har i all hovedsak hatt en målsetting som er i tråd med kriteriene over. De har bidratt til å gi økonomisk trygghet for arbeidsledige og permitterte, og de reduserte omfanget av nedleggelses av

bedrifter og arbeidsplasser i en krisesituasjon. Det har vært en viktig funksjon i akuttfasen, og et sentralt bidrag til at norsk økonomi og samfunn skal komme mest mulig velberget gjennom krisen.

Samtidig har flere av de mest omfattende tiltakene også uheldige insentivvirkninger. Når det offentlige dekker en stor del av inntektstapet, svekkes private aktørers insentiv til å motvirke inntektstap. Dette har vært en forståelig prioritering i akuttfasen, i lys av behovet for raske og effektive tiltak. Men over tid vil de uheldige insentivvirkningene få økende betydning, og kan hemme en nødvendig omstilling og den økonomiske veksten fremover. Når de mest restriktive smitteverntiltakene er opphevet, vil bedrifter og enkeltpersoner i større grad selv kunne påvirke sine inntektsmuligheter. Da er det viktig at inntektssikrings- og støtteordninger er utformet på en måte som gir private aktører bedre insentiver til egen aktivitet og innsats.

Regjeringen har forutsatt at alle tiltak og utvidelser som nå er innført, skal være midlertidige. Ekspertgruppen støtter dette. Ordningene ble innført grunnet det ekstraordinære behovet som fulgte i kjølvannet av utbredelsen av koronasmitte og innføringen av inngripende smitteverntiltak i Norge, og de er utformet med sikte på å dempe velferdstap og motvirke varige skadevirkninger i en akutt krisesituasjon. Det innebærer uheldige insentivvirkninger som gjør dem lite egnet som varige ordninger. Utgangspunktet for alle ordningene bør derfor være at de fases ut i tråd med at det ekstraordinære behovet for ordningene avtar.

Kompensasjonsordningen for bedrifter er ment som nødhjelp for å forhindre konkurs ved kraftig inntektsbortfall. Den fremstår som treffsikker ut fra sitt formål om å gi delvis kompensasjon for uunngåelige faste kostnader for å redusere unødvendige konkurser. Men ordningen har også uheldige insentivvirkninger. Ordningen innebærer at støtten er større jo større fall det er i omsetningen. Det betyr at bedrifter som lar omsetningen falle og permitterer arbeidstakere vil motta høy støtte, mens tiltak for å tilpasse driften for å beholde ansatte og opprettholde omsetningen gir mindre støtte. De uheldige insentivvirkningene forsterkes gjennom bedriftenes mulighet til å permittere arbeidstakere med lav kostnad.

Insentivvirkningene blir mer alvorlige jo lenger ordningen varer, og de forsterkes ytterligere når det blir mulig for bedriftene å åpne med tilpasset aktivitet. Tiltak for å redusere smittespredning gir økte driftskostnader for bedriftene, mens støtteordningen innebærer at støtten er høyest dersom bedriften ikke drives. Samlet kan dette bidra til passivitet i bedriftene, som svekker deres mulighet til å øke aktiviteten når samfunnet gradvis åpnes opp. Det kan også føre til mer langvarige permitteringer, noe som kan svekke de permittertes arbeidstilknytning og ha varige effekter på sysselsettingen.

Av hensyn til de uheldige insentivvirkningene er det sterke grunner for at den eksisterende ordningen bør avvikles så raskt som mulig. Samtidig kan det i noe tid fremover være behov for en støtteordning for å forhindre en sterk økning i konkurser og nedleggelseser.

Vi foreslår en revidert ordning der kompensasjonen baseres på lønnsutgifter i tillegg til faste utgifter, med lavere sats. En slik ordning vil innebære at økte lønnsutgifter isolert sett bidrar til økt støtte, slik at det blir billigere for bedriftene å øke sysselsettingen. Støtten vil derfor bidra til å kompensere bedriftene for høyere driftskostnader av smittevernhensyn. Det vil gi bedriftene insentiver til å ta tilbake arbeidstakere som er permittert. Vi tar forbehold om at kontrollproblemer og andre praktiske utfordringer kan ivaretas.

I noen grad vil ordningen vi foreslår fungere som en målrettet form for lønnstilskudd der bedrifter som har fått et kraftig fall i inntekten får støtte dersom de øker sysselsettingen. Forslaget har imidlertid den fordel at det tar utgangspunkt i eksisterende støtteordning for bedrifter som har fått et kraftig inntektstap. Endringen innebærer at ordningen legges om slik at den gir insentiver til økt sysselsetting, og i mindre grad til redusert omsetning.

En støtteordning basert på omsetningssvikt innebærer at støtten forsvinner dersom omsetningen øker mot tidligere nivåer. Det vil gi uheldige insentiveffekter også for den ordningen vi foreslår. Ordningen vil derfor ikke være egnet når bedriftene som omfattes har en omsetning nær fjorårets nivå. Dette vil derimot ikke være et problem for bedrifter med større omsetningssvikt. Den empiriske analysen til Markussen, Natvik og Wulfsberg (2020) tyder på at med den foreslåtte ordningen vil langt de fleste av bedriftene som mottok støtte i mars få økt støtte dersom de øker sysselsettingen, selv om dette gir en like stor økning i omsetningen. Ordningen vil derfor kunne ha gunstige effekter så lenge det er et betydelig omfang av virksomheter som er preget av sterk svikt i lønnsomheten på grunn av smitteverntiltak. En må imidlertid unngå at ordningen motvirker omstilling. Samlet betyr dette at ordningen må gradvis reduseres og etter hvert avvikles. Dersom epidemien og tilhørende smitteverntiltak kommer tilbake, vil det være mulig å gjeninnføre ordningen midlertidig.

Innføring av lånegarantiordningen for bedrifter og gjenopprettelsen av Statens obligasjonsfond skulle sikre tilgang til kapital for solide bedrifter med akutte likviditetsutfordringer. Statens obligasjonsfond skal investeres på markedsmessige vilkår. I lånegarantiordningen krever staten en garantiavgift og en garantiprovisjon som vederlag for garantien staten stiller. Garantiprovisjonen og -avgiften avhenger av lånets løpetid og bedriftens størrelse, men er ikke risikjustert utover det. Ettersom bankene som utsteder lånene kun garanterer for 10 prosent av lånebeløpet, kan det føre til at risikopåslaget bedriftene må betale blir lavere enn i markedet.

I krisetider er det viktig å sikre tilgang på kreditt for bedriftene. Da kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt for staten å låne til solide bedrifter med et lavere risikopåslag enn i markedet, selv om det innebærer en implisitt subsidie av de foretakene som får innvilget lån via ordningen.

Lånegarantiordningen omfatter bedrifter som forventes å være lønnsomme under normale markedsforhold. Siden bankene tar deler av risikoen, har de insentiver til å bare innvilge lån til bedrifter som ventes å være lønnsomme også fremover. Til sammenligning baserer kompensasjonsordningen for bedrifter seg på tidligere omsetning. Lånegarantiordningen vil derfor trolig være mer fremtidsrettet og mer egnet til å understøtte nødvendig omstilling enn kompensasjonsordningen er.

Redusert arbeidsgiveravgift på nasjonalt nivå er et dyrt og lite treffsikkert tiltak. Redusert arbeidsgiveravgift er bedre egnet på geografisk avgrensede områder, som tiltak for å stimulere sysselsettingen i en eller flere regioner. Det skyldes at sysselsettingseffekten er større, fordi differensiert arbeidsgiveravgift påvirker lokaliseringsbeslutninger, og fordi kostnaden blir mindre med en mer målrettet ordning. Geografisk differensiering er imidlertid ikke egnet som tiltak mot konsekvenser av koronaepidemien. Vi anbefaler at man ikke viderefører reduksjonen i arbeidsgiveravgiften.

Hensikten med permitteringsordningen er at bedrifter som får midlertidig mangel på arbeid, skal kunne redusere sine lønnskostnader uten å måtte ty til oppsigelser. Da krisen inntraff ble det gjennomført flere endringer i regelverket for permitteringer for å hjelpe bedriftene i en vanskelig situasjon, samtidig som skjermingen av arbeidstakere ble styrket. Men tiltakene har trolig også bidratt til at noen bedrifter har permittert raskere og i større omfang enn de ville gjort dersom kostnader ved permittering var større.

Permitteringer gjør at bedrifter reduserer sine lønnskostnader, men de kan ikke samtidig benytte den permitterte arbeidskraften til å gjennomføre nyttige arbeidsoppgaver uten å betale fullt for arbeidsinnsatsen. Permitteringsordningen vil dermed gi svake insentiver til aktivitet. I tillegg kan permittering innebære en viss innlåsing av arbeidskraft. Selv om permitterte arbeidstakere må være villig til å ta kortvarige jobbtilbud i permitteringsperioden, er ikke kravet om å søke annet arbeid like strengt som for helt arbeidsledige. Særlig vil det forhindre at permitterte tar en annen varig jobb.

Arbeidsgiverperioden ved permittering ble redusert fra 15 til 2 dager for å skjerme bedriftene i en akutt krisesituasjon. Det gjør at arbeidsgiverne har svært lave kostnader ved permittering. Når økonomien er i bedring bør arbeidsgiverperioden for nye permitteringer øke. En lengre arbeidsgiverperiode kan ha en viss effekt i å dempe omfanget av nye permitteringer, men så lenge aktiviteten i økonomien er kraftig redusert som følge av smitteforløpet og/eller smitteverntiltak i Norge, er det argumenter for at arbeidsgiverperioden bør være kortere enn den var før krisen. Ekspertgruppen foreslår at antall lønnsplikt dager økes, f.eks. til 10 dager. Når antall lønnsplikt dager øker, bør antall dager med lønnskompensasjon fra staten reduseres, slik at samlet antall dager med lønnskompensasjon blir som før krisen.

I den nåværende permitteringsordningen har arbeidsgiver fritak for lønnsplikt i 26 uker i løpet av 18 måneder. Regjeringen har foreslått å forlenge perioden med fritak for lønnsplikt frem til 31. oktober. For det store antall permitteringer som inntraff i siste del av mars vil fritaksperioden dermed være utløpt 1. november. Dersom det er et høyt antall permitterte i oktober, bør permitteringsperioden forlenges ytterligere.

En eventuell forlengelse av fritaksperioden bør kombineres med en ny periode med arbeidsgiverfinansiering. En ny lønnspliktperiode vil føre til at arbeidsgiver må vurdere sannsynligheten for at permitterte arbeidstakere vil tas inn igjen på et senere tidspunkt. For arbeidsgivere som regner med å beholde arbeidstakerne, vil arbeidsgiverperioden kunne føre til at arbeidstakerne tas inn tidligere. For bedrifter som ikke tror de vil ta tilbake arbeidstakerne, vil arbeidsgiverperioden gi et økonomisk insentiv til oppsigelser. Gitt at det er lite realistisk å komme tilbake i den opprinnelige jobben, vil oppsigelse være fornuftig fordi det vil styrke arbeidstakers jobbsøking og dermed sannsynligheten for å finne en annen jobb.

Ved en forlengelse av fritaksperioden ved permittering, bør myndighetene vurdere å favorisere delvis permittering gjennom lavere lønnsplikt. Delvis permittering innebærer at arbeidet fordeles på flere arbeidstakere, slik at flere kan bevare sitt arbeidsforhold til bedriften. Det kan imidlertid også ha en viss innlåsingseffekt, ved at delvis permitterte arbeidstakere i mindre grad søker annet arbeid. Delvis permittering kan være en gunstig ordning i en situasjon med høy arbeidsledighet i økonomien, mens det er mindre gunstig dersom det finnes andre jobbmuligheter for arbeidstakerne.

Ved høy arbeidsledighet og store utgifter til dagpenger er det gode samfunnsøkonomiske argumenter for bruk av lønnstilskudd for å få ledige i jobb. Men det er også store prinsipielle og praktiske utfordringer knyttet til å få en god ordning. Et hovedproblem gjelder dødvektstap, der lønnstilskuddet gis for en arbeidstaker som ville blitt ansatt også uten lønnstilskuddet. Lønnstilskudd kan også virke konkurransevridende mellom arbeidstakere, slik at en arbeidstaker blir ansatt istedenfor en annen, eller mellom arbeidsgivere. Konkurransvridning mellom arbeidsgivere kan føre til at arbeidstakeren kommer i en jobb med lavere produktivitet enn det som ville skjedd uten tilskuddet.

Når samfunnet gradvis skal åpnes opp, vil en ordning med lønnstilskudd kunne fremskynde nyansettelser og at bedriftene tar tilbake permitterte arbeidstakere. Det vil ha gunstige virkninger på kort sikt. Men også uten lønnstilskudd vil normalisering av samfunnet gradvis føre til at permitterte arbeidstakere tas tilbake. Den registrerte ledigheten er høy, men har falt en del i det siste. Lønnstilskudd kan dermed innebære betydelige utgifter for det offentlige, med begrenset virkning i form av en noe raskere økning i sysselsettingen.

Den potensielle gevinsten ved en velfungerende lønnstilskuddsordning taler for at man vurderer ulike alternative ordninger. Etter ekspertgruppens mening er det gode grunner til å vurdere ordninger som knytter lønnstilskudd til bedrifter med omsetningssvikt. Det gir en sterk avgrensing om målretting på ordningen, som begrenser ulempene. Men ordninger basert på omsetningssvikt vil svekke insentivene til å øke omsetningen tilbake til normale nivåer, og slike ordninger kan derfor ikke være langvarige.

Ekspertgruppen mener det er sterke argumenter mot ordninger som gir lønnstilskudd ved ansettelser av dagpengemottakere og ikke andre arbeidssøkere. Det gir urimelig forskjellsbehandling og vil ramme arbeidssøkere med mindre arbeidserfaring, og gi uheldige langvarige virkninger. Dette problemet vil være mindre relevant dersom ordningen avgrenses til bedrifter med betydelig omsetningssvikt. Det er også sterke argumenter mot ordninger som knytter lønnstilskudd til arbeidsgivere som har permitterte. Det vil være konkurransevridende overfor andre bedrifter og vil gi uheldige insentiver til å permittere i fremtidige nedgangskonjunkturer.

Dagpenger bør avkortes mot inntekt fremfor timer. Det vil gjøre det mer attraktivt å finne arbeid med lavere lønn, og sikre at det blir lønnsomt for dagpengemottakere å arbeide i lavlønnsyrker. Implementering vil imidlertid være ressurskrevende for NAV, og må vurderes opp mot hva NAV nå kan håndtere. Dette er anbefalt som en permanent endring, som vil ha stor betydning i tiden fremover.

Den økte kompensasjonsgraden i dagpengeordningen bør ikke bli varig. Høyere kompensasjonsgrad er fordelingsmessig gunstig, men det gir også svakere insentiver til jobbsøking. Før koronautbruddet ble kompensasjonsgraden i dagpengeordningen ansett som en rimelig avveining mellom arbeidslinja og inntektssikring, i tillegg til at den var om lag på nivå med andre inntektssikringsordninger. Tidspunktet for reversering av endringene bør ses i sammenheng med den økonomiske utviklingen. Når aktiviteten i økonomien øker, ledigheten blir lavere, og det blir flere ledige jobber å søke på, vil det være rimelig at kompensasjonsgraden endres til nivået den lå på før.

Når de midlertidige endringene i inntektssikringsordningene fases ut, bør dette få betydning for løpende mottakere, og ikke bare nye tilfeller. Dersom eksisterende mottakere av en midlertidig ytelse får en langvarig skjerming når ytelsen avvikles, vil det kunne innebære urimelighet overfor nye mottakere, og innebære langvarig høyere utgifter.

Så lenge det er begrensninger i bruk av arbeidsmarkedstiltak og svært mange risikerer å være passive, bør det vurderes å videreføre unntaksregelen som gjør at dagpenger og utdanning kan kombineres. Det kan være hensiktsmessig for å opprettholde lediges og permittertes kompetanse og fremme omstilling. Det er særlig viktig å heve utdanningen blant personer med lite kompetanse.

Utdanning finansiert ved dagpenger gir bedre vilkår enn det vanlig studerende har. Hvis ordningen videreføres, bør det derfor vurderes å innføres en egenandel, f.eks. gjennom redusert dagpengesats kombinert med lån fra

Lånekassen. Argumentet for egenandel er sterkest for de som tar høyere utdanning ved universitet og høyskole, mens det bør ikke være egenandel for personer som skal fullføre videregående opplæring.

Inntektssikringsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere bidrar til å kompensere for inntektsbortfall for selvstendig næringsdrivende og frilansere som opplevde et betydelig bortfall av normale inntektsmuligheter som følge av smitteverntiltakene. Siden bortfallet av inntekter henger sammen med epidemien og myndighetenes påbud, kan det argumenteres for at det er rimelig at myndighetene gir en kompensasjon. Samtidig har ordningen betydelige prinsipielle og praktiske svakheter som gjør at en slik ordning ikke bør videreføres over en lengre periode. Mange selvstendig næringsdrivende har stor inntektsvariasjon i løpet av året, og lavere inntekt i en måned vil ikke nødvendigvis innebære et inntektsbortfall som bør kompenseres. Det er også begrensede muligheter til å kontrollere om det rapporterte inntektsbortfallet er reelt. Selvstendig næringsdrivende har valgt organisere seg på en måte som gir større risiko enn arbeidstakere, men også mindre innbetalinger til folketrygden, noe som tilsier at de ikke bør ha like gode rettigheter i folketrygden som arbeidstakere.

Samlet vil ekspertgruppen anbefale at ordningen avvikles så snart kostnader og ulemper ved ordningen overstiger fordelene ved å skjerme de personer som omfattes. Avvikling av ordningen må blant annet ses i sammenheng med utfasing av smitteverntiltakene som særlig berører selvstendig næringsdrivende, og hvilke andre muligheter støttemottakerne har til å skaffe seg inntekter.

Dersom regjeringens forslag om å forlenge ordningen frem til 31. oktober blir vedtatt, bør kompensasjonsgraden i ordningen reduseres. Det virker urimelig at kompensasjonsgraden til selvstendig næringsdrivende skal være høyere enn kompensasjonsgraden for arbeidstakere og næringsdrivende som er organisert i et aksjeselskap (AS), og som dermed betaler mer inn til folketrygden gjennom arbeidsgiveravgiften. Dersom smitteverntiltakene tilsier at noen selvstendig næringsdrivende vil være forhindret fra å starte fullt opp igjen, bør en mer målrettet ordning vurderes, f.eks. en tilskuddsordning for omstilling.

Koronaepidemien har også ført til en rekke endringer i regelverket for sykepenger. Bl.a. ble det gitt rett til sykepenger for fravær ved mistanke om covid-19 eller karantene, utvidet rett til bruk av egenmelding, redusert antall dager med arbeidsgiverfinansiering ved fravær som skyldes covid-19, og rett til sykepenger for frilansere og selvstendig næringsdrivende fra fjerde dag for sykefravær som skyldes covid-19. Endringene ble gitt fram til utgangen av året, dersom det ikke tidligere treffes vedtak om opphevelse. For å begrense risikoen for smittespredning bør det være en lav terskel for å holde seg hjemme ved mulige symptomer på covid-19. Vi vil derfor anbefale å videreføre både reduksjonen i antall dager med arbeidsgiverfinansiering ved fravær som skyldes covid-19 og retten til sykepenger for frilansere og selvstendig næringsdrivende fra fjerde dag for sykefravær som skyldes covid-19 så lenge hensynet til å redusere smittespredning tilsier dette, men at ordningen følges og revurderes ved behov.

Det er gjennomført en rekke utvidelser i ordningen med omsorgspenger, for å redusere kostnadene til arbeidsgivere ved stengte barnehager og skoler, samt sikre at foreldre har tilstrekkelig antall dager med omsorgspenger. Fremover vil behovet for omsorgspenger variere betydelig mellom foreldre og avhenge av jobbflexibilitet, tilgang på barnepass innad i husholdningen og bosted. Med mindre barnehager og skoler på nytt stenges ned over en lengre periode, mener ekspertgruppen at eventuelle ytterligere utvidelser i ordningen med omsorgspenger bør målrettes mot foreldre med få dager gjenstående av kvoten.

Tiltak for å stimulere økonomien

Pengepolitikken er vanligvis førstelinjeforsvaret i konjunkturstyringen. Lavere renter gir låntakere mer å rutte med og kan bedre den kostnadmessige konkurranseevnen ved at valutakursen blir svakere. Slike effekter bidrar til at etterspørselen holdes oppe. Ekspansiv pengepolitikk i form av lavere renter og bedret likviditetstilførsel gjør også at flere virksomheter kan opprettholde sitt tilbud, og at det blir mer lønnsomt å investere. Handlingsrommet i pengepolitikken er imidlertid begrenset, da styringsrenten ble redusert til null prosent 7. mai. Hvis samlet etterspørsel i økonomien skulle falle ytterligere, vil pengepolitikken i liten grad kunne motvirke dette.

I koronakrisen har finanspolitikken rolle vært annerledes enn i tidligere kriser. Mens målet vanligvis har vært å holde aktiviteten oppe, har formålet denne gang først og fremst vært å skjerme husholdninger og bedrifter for inntektssvikt da koronaepidemien førte til et brått fall i aktiviteten i økonomien. I stor grad har dette skjedd gjennom automatiske stabilisatorer i form av eksisterende trygde- og skatteordninger, som i tillegg er blitt utvidet for å gi bedre dekning.

De tiltak og ordninger man har brukt for å dempe inntektssvikt og sørge for bedre likviditet, har hatt stor betydning ved å holde oppe det generelle etterspørselsnivået i økonomien. Uten slike tiltak og ordninger ville inntektsbortfallet ført til en kraftigere nedgang i innenlandsk etterspørsel, og en tilsvarende større reduksjon i aktivitetsnivået i økonomien.

Om man skal bruke ytterligere finanspolitisk stimulans bør vurderes ut fra kapasitetsnivået i økonomien og treffsikkerheten ved de virkemidler som er aktuelle. Generelt vil det være gode samfunnsøkonomiske argumenter for stimulering av økonomien dersom lav samlet etterspørsel fører til betydelig ledig kapasitet i næringer som kan øke aktiviteten uten smittefare. Utviklingen i arbeidsledighet og produksjon som ikke skyldes smittehensyn eller begrensninger på tilbudssiden vil være nyttige indikatorer for å vurdere dette. Foreløpig synes det høye antall permitterte og arbeidsledige først og fremst å være arbeidstakere som er direkte eller indirekte rammet av koronasituasjonen, og i mindre grad å være et resultat for lav samlet etterspørsel.

Etter hvert som de mest begrensende smitteverntiltakene er opphevet og usikkerheten i økonomien avtar noe, kan vi få betydelig vekst i konsum og investeringer også uten ytterligere tiltak, på grunn av oppdemmet etterspørsel og sparing. For noen næringer kan aktiviteten komme til å ta seg opp igjen av seg selv.

Hvis det oppstår betydelig ledig kapasitet som kan utnyttes uten smittefare, vil det være hensiktsmessig å bruke midlertidige og målrettede tiltak. Hvis lavkonjunkturen blir dypere og mer langvarig, kan det bli behov for mer generell finanspolitisk stimulans. Slike lavkonjunkturer innebærer store kostnader i form av tapt inntekt og velferd, og negative langsiktige virkninger på sysselsetting og produksjonskapasitet.

I politikkvurderingene må myndighetene også ta hensyn til budsjettkostnaden ved nye tiltak. I akuttfasen var det sterkt behov for raske tiltak, og budsjettkonsekvensene hadde mindre vekt. Nå er vi kommet over i en mer langvarig fase, der man i større grad må legge vekt på at store uttak av Statens pensjonsfond utland vil innebære mindre midler til offentlige tjenester i årene fremover.

Direkte tiltak rettet mot enkelt næringer kan være hensiktsmessig dersom det midlertidig er ledig produksjonskapasitet som skyldes andre forhold enn smittevern. For eksempel kan aktiviteten i byggenæringen stimuleres ved å gjennomføre vedlikehold og oppgraderinger. Det er viktig, også i nedgangstider, å forsikre seg om at slike investeringsprosjekter er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Samtidig må det offentlige være forsiktig med å stimulere etterspørselen i bransjer der det er behov for langsiktig omstilling. Slik støtte kan utsette nødvendige tilpasninger til nye markedsforhold. Fallet i oljeprisen skaper usikkerhet for norsk petroleumsnæring, som allerede før virusutbruddet stod overfor en gradvis nedgang i investeringene fremover. Slik omstilling bør ikke hindres gjennom tiltak som motvirker omstilling og dermed låser arbeidskraft og kapital inne i mindre lønnsomme prosjekter. Ledig kapasitet vil være et argument for økt satsing på klimavennlige investeringer, men også her må det være en forutsetning at det er samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter.

Tiltak for produktivitet og omstilling

Virusutbruddet og de mer langvarige smitteverntiltakene vil trolig medføre behov for omstilling i noen sektorer, blant annet for å tilpasse aktiviteten slik at det ikke spres smitte. I møte med virusutbruddet er det innført flere ordninger som har som formål å øke bedriftenes likviditet, og som kan finansiere slik omstilling.

Offentlige støtte- og låneordninger som legger til rette for omstilling, kan være lønnsomme for samfunnet ved å stimulere til aktivitet i bedriftene. Dette er bakgrunnen for det næringsrettede virkemiddelapparatet i Norge som for eksempel støtter forskning, innovasjon og oppstart av ny virksomhet. Ved behov for sterkere offentlig stimulering av omstilling vil utvidelser av de eksisterende ordningene ofte være det mest effektive. For disse er det etablert nødvendig infrastruktur, regelverk og avklaringer til statsstøttereglene. Slike støtteordninger bør ikke gi særskilte fordeler til enkelt næringer. Selektive ordninger kan føre til at eksisterende næringsstruktur opprettholdes, og hindre fremveksten av nye, lønnsomme næringer.

Kompetansehevende tiltak for arbeidstakere som trenger oppdatert eller ny kompetanse kan motvirke varig utenforskap og styrke omstillingsevnen i norsk økonomi. Kompetansekravene i arbeidslivet øker, og det krever sterk satsing på utdanning og opplæring, med vekt på oppdatering av kompetanse gjennom karriereløpet. Det vil ofte være en fordel om personer som står uten jobb kan bruke tiden til å heve sin kompetanse innen relevante fagfelt.

Næringslivet er avhengig av gode rammebetingelser, herunder lovverk som gjør det enkelt å starte, drive, utvikle og legge ned virksomheter. Det bør vurderes hvordan konkursregelverket bedre kan legge til rette for omstilling. Det bør også vurderes om offentlige reguleringer er til hinder for virksomheters mulighet til å opprettholde sin aktivitet uten økt risiko for smitte eller til hinder for nødvendig omstilling. Beslutningsgrunnlaget til nye reguleringer må vurderes for å sikre gode insentiver og samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

1. Virkningen av epidemien og smitteverntiltak på norsk økonomi

Norsk økonomi har gjennomgått en bråstopp som savner sidestykke i nyere tid. Nedgangen i økonomien skyldes både internasjonale forhold (virusutbruddet, oljepris og smitteverntiltak) og nasjonale smitteverntiltak. I dette kapitlet beskrives utviklingen i internasjonal og norsk økonomi så langt i 2020.

1.1 Internasjonale forhold og atferdsendringer

1.1.1 Konjunkturutviklingen internasjonalt

Internasjonal økonomi er nå inne i en kraftig nedgangskonjunktur. De fleste land har stengt grensene helt eller delvis og innført karantenebestemmelser. Disse tiltakene har i praksis fjernet inntektsgrunnlaget for deler av tjenestenæringen, mens virksomheter i industrien er blitt hemmet av problemer i produksjonskjedene og vareleveranser over landegrensler.

Usikkerheten er usedvanlig stor om både varigheten og dybden på sjokket, og dette har ytterligere påvirket aktiviteten i verdensøkonomien og de internasjonale finansmarkedene. Myndighetene har forsøkt å begrense de økonomiske konsekvensene av virusutbruddet gjennom å gi likviditetsstøtte og i noen tilfeller kompensasjon til bedrifter, dempe inntektstapet for arbeidstakere, og sørge for tilstrekkelig likviditet i finansmarkedene. Internasjonale børsindekser har hentet seg noe inn og risikopåslagene i rente- og obligasjonsmarkedene er kommet ned.

Det er tegn til at epidemien kan være på vei til å avta i Europa, og flere av våre handelspartnere har gradvis startet å lette på enkelte smitteverntiltak. Rammebetingelsene er fortsatt preget av smitteverntiltak, brutte verdikjeder, svak internasjonal etterspørsel og meget stor usikkerhet.

1.1.2 Oljemarkedet

Lavere økonomisk aktivitet har trukket ned etterspørselen etter olje og gitt et kraftig fall i oljeprisen. Lenge bidro også uenighet mellom OPEC og Russland om produksjonsbegrensninger til å trekke ned oljeprisen. I begynnelsen av april kom partene imidlertid til enighet om et historisk produksjonskutt på rundt 10 mill. fat olje per dag i mai og juni (sammenlignet med nivået fra oktober 2018), noe som tilsvarer 10 prosent av den globale oljeproduksjonen. Også land utenfor kartellet har forpliktet seg til å kutte i produksjonen, blant annet USA og Norge. For å bidra til å stabilisere utviklingen i oljemarkedet, annonserte norske myndigheter 29. april at oljeproduksjonen på norsk sokkel vil kuttes med 250 000 fat per dag i juni og 134 000 fat per dag i andre halvår, i tillegg til at produksjonsstart på flere felt utsettes til 2021.

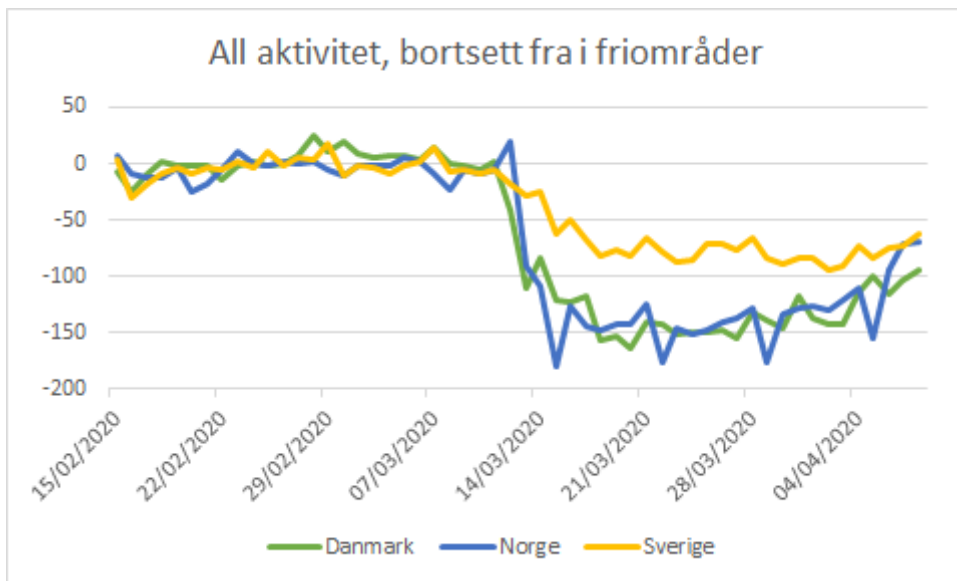
Oljeprisen har økt noe gjennom mai. Det må ses i sammenheng med at de annonserte produksjonskuttene fra OPEC og andre oljeproduserende land trådte i kraft i mai, og at det skjer en gradvis gjenåpning i økonomien i flere land. Fra et bunnpunkt på rundt 20 dollar per fat er oljeprisen nå, i slutten av mai, oppe i 35 dollar per fat og kontrakter med levering av olje i 2025 handles til rundt 50 dollar per fat. Det er imidlertid stor usikkerhet om utsiktene fremover.

1.1.3 Atferdsendringer

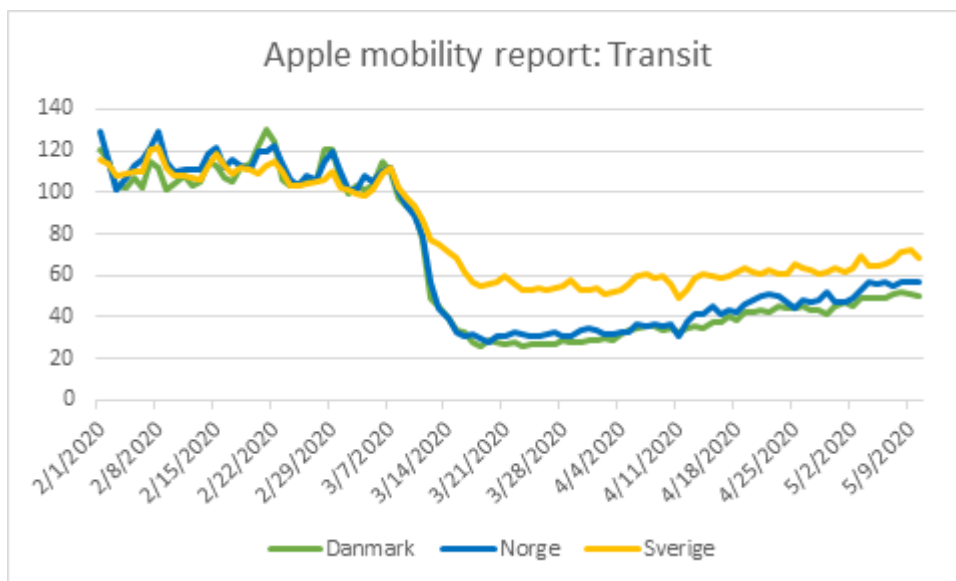
I dagene rett før Norge stengte ned 12. mars, var det tegn til at frykt for smitte førte til at mange individer begynte å gå mindre ut, ha hjemmekontor og ta barn ut av barnehager og skoler. Medienes omtale av hvordan smitten eskalerte i Europa, og etter hvert i Norge, bidro til dette. Selve nedstengningen førte imidlertid til et markant og brått fall i aktivitet i Norge. Men selv i land som ikke stengte ned samfunnet, falt aktiviteten markant omtrent på samme tid, noe som kan gi en indikasjon på at atferden var i ferd med å endre seg på grunn av frykt for smitte. Her har det trolig hatt betydning at befolkningen i land uten strenge smitteverntiltak har observert konsekvenser av sykdommen i land som var hardt rammet, og at mange andre land innførte strenge smitteverntiltak.

Ved bruk av data på restaurantbesøk, mobilitetsdata fra mobiltelefoner og google, samt transaksjonsdata fra MasterCard har det kommet flere studier som viser disse mønstrene. Figur 1-1 og 1-2 illustrerer endringen basert på lokaliseringsdata fra Google og Apple, der man ser at bevegelse falt brått i Norge og Danmark da

samfunnet stengte ned. Men også i Sverige falt bevegelser gradvis etter at Norge og Danmark stengte ned, men ikke like kraftig.



Figur 1-1 Figuren viser prosentvis endring i antall besøkende (eller tid brukt) på forskjellige steder, sammenlignet med en normalsituasjon på samme dag i uken. Normalsituasjonen måler gjennomsnittet fra 5-ukers perioden. Kilde: Google mobility report.



Figur 1-2 Figuren viser et relativt volum av forespørsmål om veibeskrivelser per land sammenlignet med et grunnlinjenivå den 13. januar 2020. Kilde: Apple mobility report.

Det samme mønsteret er bekreftet i en ny studie fra Andersen et al (2020) der de ved å bruke transaksjonsdata fra en stor skandinavisk bank viser at aggregert konsum falt med 25 prosent i Sverige og 29 prosent i Danmark etter at samfunnet stengte ned. Siden Danmark hadde strengere smitteverntiltak enn Sverige, tyder det på at atferdsendringer var et viktig bidrag til første runde av sosial distansering. Målinger fra ulike delstater i USA bekrefter også dette bildet (The New York Times, 2020).

Samtidig er det klart at atferdsendringer alene ikke kan forklare hele fallet i produksjonen. Når vi ser nærmere på næringer i Andersen et al (2020), er forskjellen mellom Sverige og Danmark mye større i de næringene i

Danmark som ble lovpålagt stengt som ligger under kategorier som *social spending* og *personal care*. Det er også forskjeller i atferd mellom aldersgrupper, der unge voksne i Sverige i mindre grad reduserer sitt forbruk, mens svenske personer over 70 år har en sterkere reduksjon i forbruket enn tilsvarende gruppe i Danmark

Selv om vi ikke er kjent med gode anslag på andelen som har holdt barn hjemme fra barnehager og skoler i Sverige, der noen skoler rapporterer om opp mot 50 prosent fravær (SVT Nyheter, 2020), er det i alle fall mange færre enn tilnærmet alle barn som i Norge. Tall hentet fra statusrapport nr 3-koordineringsgruppe for tjenester til sårbare barn og unge, viser at kun rundt 1-2 prosent av barn blir holdt hjemme i barnehager og 1.-4. trinn i Norge i slutten av april. Smitten er imidlertid betydelig lavere nå enn den var i mars og april.

Når det gjelder reiserestriksjoner og reiseråd, har andre lands forbud også vært gjeldene og dermed er det lite sannsynlig at nordmenn ville reist mye ut selv uten reiserestriksjoner i Norge. Tall fra Sverige tyder på over 90 prosent fall i flytrafikken også ut av Sverige (Finansavisen, 2020).

Nå når smitten er gått kraftig ned vil dette endres. Reiserestriksjonene kan nå bite mer hvis folk egentlig ønsker å reise mellom land, men nå ikke får lov ettersom det fortsatt er utenlandske restriksjoner, selv om noen land begynner å løse opp. På samme måte vil restriksjoner på avstand og antall mennesker i samme rom, samt anbefalinger om hjemmekontor i storbyer der man er avhengig av kollektivtrafikk, trolig være mer bindende jo lavere smitten er, siden folk da opplever restriksjoner på ønsket atferd.

Oppsummert er atferdsendringer på grunn av folks vurdering av risiko for smitte en viktig grunn til sosial distansering og det er flere studier som viser at mange hadde endret atferd også før smitteverntiltakene kom. Allikevel har en del av smitteverntiltakene i Norge ført til større endringer enn i for eksempel Sverige, det gjelder spesielt de lovpålagte nedstengingene og stengingene av barnehager og skole som nå er avviklet. Mens annen aktivitet som reisevirksomhet, servering, uteliv og kultur ville blitt hardt rammet uansett, på grunn av atferdsendringer og utenlandske restriksjoner.

Risikoen for smitte i Norge er nå lav, og derfor vil mange individer trolig ønske å i større grad gjenoppta av sin normale atferd, selv om det fortsatt er usikkerhet om nye bølger vil komme. Da vil avstands- og reiserestriksjoner bli en viktigere grunn til redusert produksjon, siden forskjellen mellom folks ønsket aktivitet og restriksjoner fra det offentlige øker.

Et åpent spørsmål er hvorvidt land som har greid å slå ned smitten vil se at aktiviteten tar seg raskere opp igjen, enn om de hadde latt være å stenge ned. På samme måte som man endret atferd da smitten var økende, kan man også forvente at man gjenopptar mer og mer aktivitet når man har tillitt til at smitten er lav. I land med betydelig smittespredning vil man stadig bli påminnet om sykdom, og frykt kan føre til at man holder aktivitetsnivået nede lenge. En effektiv strategi med å slå ned smitten kan derfor føre til at aktivitet tar seg raskere opp igjen i det samfunnet åpner igjen, enn i et land der smitten kommer og går i bølger.

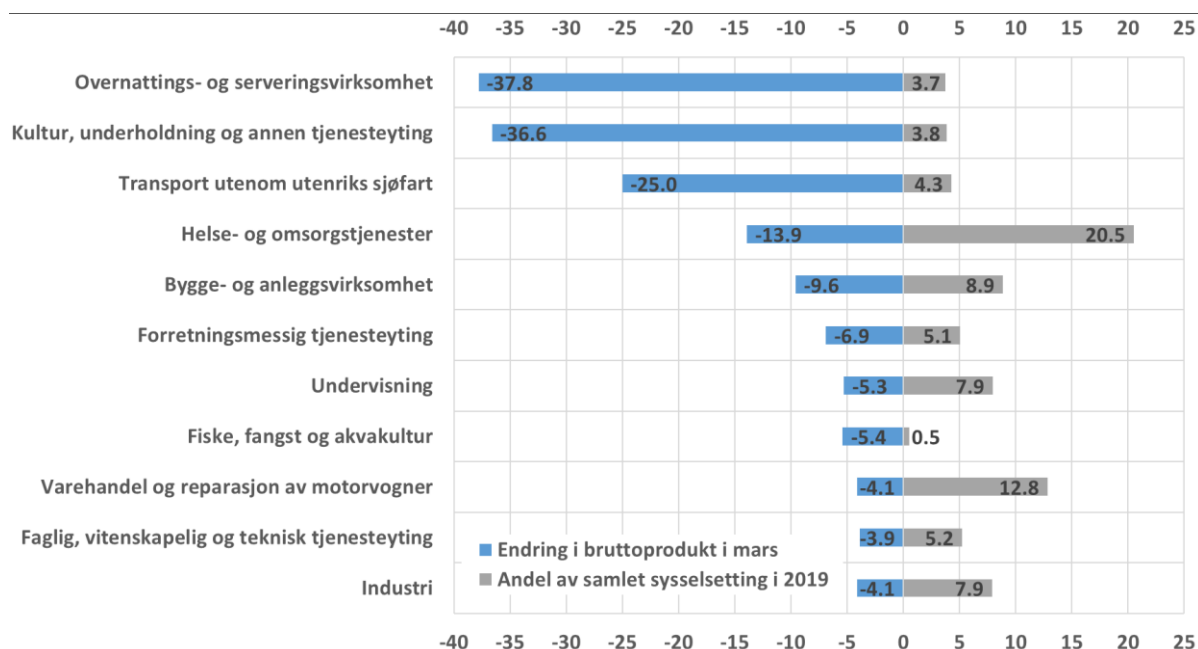
1.2 Norsk økonomi

1.2.1 Produksjon og etterspørsel

Ved utgangen av mars var aktiviteten i fastlandsøkonomien rundt 14 prosent lavere enn ved inngangen til måneden, ifølge anslag fra SSB (Bougroug og Sletten, 2020). Mens stengte barnehager og innstilling eller reduksjon av driften for en rekke helsetjenester har redusert den økonomiske aktiviteten innenfor statistikkområdet offentlig forvaltning, har et markert fall i noen tjenesteytende næringer trukket ned aktiviteten innenfor markedsrettet virksomhet. I næringene Overnattings- og serveringsvirksomhet og Kultur, underholdning og annen tjenesteyting, var aktiviteten hele 60 prosent lavere ved utgangen av mars enn ved inngangen til måneden. I industrien var fallet på 14 prosent. I rapporten fra SSB vises det til at det foreligger lite informasjon om utviklingen i etterspørselskomponentene, men at de tallene en så langt har kan tyde på at husholdningenes konsum falt med 25 prosent gjennom mars.

Anslagene i Bougroug og Sletten (2020) er å betrakte som effekter av en full måned med nedstengning. Sammenligner vi heller gjennomsnittsnivået i mars med gjennomsnittsnivået i februar, var fallet i aktiviteten i norsk økonomi mindre. Nasjonalregnskapstall som SSB publiserte 12. mai tyder på at BNP for Fastlands-Norge falt med 6,9 prosent fra februar til mars, justert for normale sesongvariasjoner.

Nedgangen i aktiviteten var særlig sterk for næringer der smitteverntiltak og reisebegrensninger i Norge og andre land, førte til at aktiviteten ble innstilt, blant annet i *Kultur, underholdning og annen tjenesteyting*, og *Overnattings- og serveringsvirksomhet*, se figur 1-3. I disse næringene gikk aktiviteten ned med i overkant av 35 prosent i mars. I industrien var aktivitetsfallet klart mindre, på rundt 4 prosent, men denne næringen sysselsatte i 2019 like mange personer som de to ovennevnte næringene til sammen, om lag 220 000. Reisebegrensninger førte til lavere produksjon også i transportnæringen, både i form av redusert flytrafikk og buss- tog- og biltrafikk.



Figur 1-3 Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge. Utvalgte næringer. Prosentvis volumendring fra februar til mars. Sesongjusterte tall. Antall sysselsatte personer i prosent av samlet sysselsetting i Fastlands-Norge for 2019. Kilde: SSB

I industrien har det vært store forskjeller innad i næringen. Mens den delen av industrien som er tett knyttet til petroleumsaktiviteten opplevde en kraftig nedgang i aktiviteten, opplevde den delen av industrien som produserer varer som etterspørres av husholdninger en markert vekst fra februar til mars.

Det private forbruket falt med om lag 12 prosent fra februar til mars, følge nasjonalregnskapstall fra SSB. Nedgangen i tjenestekonsumet var størst, på 15,2 prosent. Det gjenspeiler utviklingen i tjenesteproduksjonen, som delvis ble stengt eller ble sterkt regulert av smitteverntiltakene. Det gjaldt særlig kultur- og fritidstjenester, passasjertransport, hotell- og restauranttjenester, barnehagetjenester og personlig tjenesteyting som frisører og skjønnhetspleie. Varekonsumet falt vesentlig mindre enn tjenestekonsumet, med en nedgang på 4 prosent. Mens konsumet av mange varer falt i mars, var det en betydelig økning i konsumet av mat- og drikkevarer. Det må trolig ses i sammenheng med redusert mulighet til å spise i kantiner og på serveringssteder, redusert handelslekkasje til Sverige, og at mange foretok ekstra innkjøp da smitteverntiltakene ble annonsert. Reisebegrensninger førte til at husholdningenes kjøp i utlandet falt med over 50 prosent i mars og trakk ned husholdningenes konsum med 3 prosentpoeng. Utlendingers kjøp i Norge falt med nesten 80 prosent fra februar til mars.

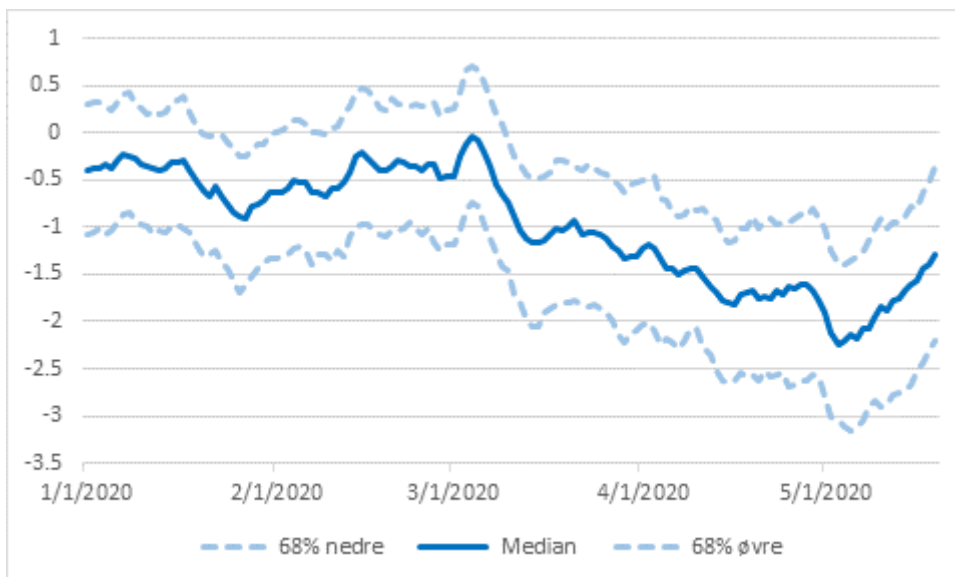
Aktiviteten i fastlandsøkonomien gikk ned med 2,1 prosent i 1. kvartal. Det er klart mer enn etter oljeprisfallet i 2014 da det svakeste kvartalet viste et fall i aktiviteten i fastlandsøkonomien på 1,5 prosent, men om lag like mye som i de verste kvartalene under hhv. tilbakeslaget sent på 1980-tallet og den internasjonale finanskrisen i 2008-2009. Men siden fallet kom i midten av mars, dvs. mot slutten av kvartalet, vil nedgangen trolig bli klart større i 2. kvartal, se nærmere omtale i avsnitt 2.2 om mulige forløp for norsk økonomi fremover.

Det er ikke kommet nye nasjonalregnskapstall for perioden etter mars, men det er nå tegn til at aktiviteten er i ferd med å ta seg opp. Verdien av samlede kjøp via BankAxept har økt de siste ukene. I perioden 1.- 24. mai var kjøp av varer og tjenester via BankAxept om lag på samme nivå som i samme periode i fjor. Oppgangen

kommer etter en nedgang på 14 prosent i mars og 7 prosent i april. Det er særlig kjøp av tjenester som har tatt seg opp.

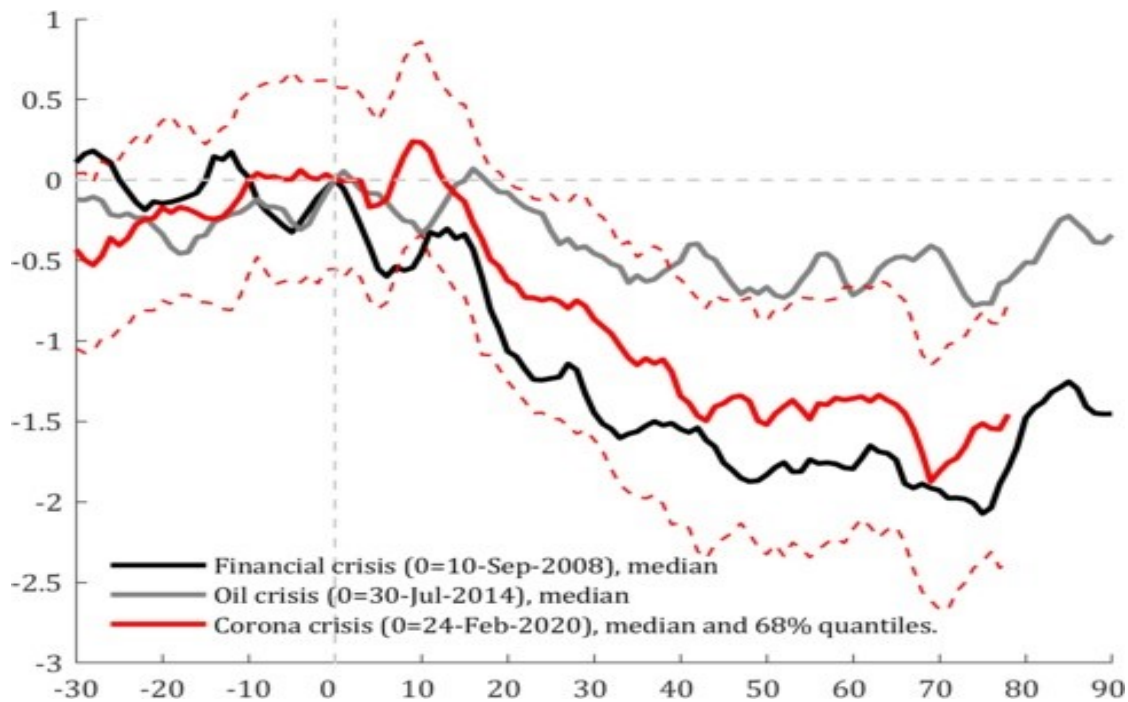
At norsk økonomi falt brått fra mars ble tidlig også fanget opp av Financial News Index (FNI). FNI-indeksen er en konjunkturindikator for norsk økonomi som er konstruert av Retriever og CAMP-senteret ved Handelshøyskolen BI. Indeksen måler tilstanden i norsk økonomi daglig og er normalt publisert en gang i måneden. Under koronakrisen har indeksen blitt oppdatert ukentlig. FNI-indeksen er konstruert med basis i daglige nyhetsartikler fra mange kilder. Nyhetene dekomponeres ut fra ulike temaer. Disse blir igjen brukt sammen med BNP for å beregne en daglig konjunkturindeks. Hovedideen bak indeksen er enkel. Jo mer intensivt et gitt tema er dekket av media, på et gitt tidspunkt, jo mer sannsynlig er det at dette temaet representerer noe av betydning for økonomiens nåværende og fremtidige utvikling.

Figur 1-4 viser oppdaterte verdier av FNI-indeksen frem til 19. mai. Siden begynnelsen av mars har indeksen signalisert at norsk økonomi var på vei inn i en kraftig nedgangsperiode. Nyhetsbildet og atferdsendringer kan ha preget bildet før smitteverntiltakene ble innført. Tidlig i april falt indeksen til sitt laveste nivå siden finanskrisen, og ligger nå tett opp til nivåer vi så etter bankkrisen som rammet norsk økonomi på begynnelsen av 1990-tallet. Den siste tiden har imidlertid nivået på indeksen økt noe, og bunnen er trolig nådd for denne gang. Det er imidlertid verd å merke seg at usikkerheten er stor.



Figur 1-4 FNI indeksen, oppdatert frem til 19. mai. Den gjennomsnittlige verdien til FNI er sentrert rundt 0. Tiltagende mer positive verdier tyder på tiltagende bedre enn gjennomsnittlige konjunkturer. Motsatt, tiltagende lavere verdier tyder på tiltagende bedre enn gjennomsnittlige konjunkturer. Motsatt, tiltagende lavere verdier tyder på tiltagende dårligere enn gjennomsnittlige verdier. Kilde: FNI-Retriever / CAMP(BI)

Figur 1-5 sammenligner utviklingen i FNI-indeksen i dagens krise med slik den var ved starten av finans- og oljekrisen. Tallene er normalisert til 0 ved det antatte starttidspunktet for hver krise, og viser utviklingen i FNI-indeksen 30 dager forut for dette, og opptil 90 dager etterpå. Den stiplede linjen viser usikkerhetsbåndet i forhold til siste måneders utvikling. Denne figuren viser også med tydelighet at norsk økonomi har havnet i en svært alvorlig situasjon, og forløpet har så langt vært svært likt det vi så under finanskrisen.

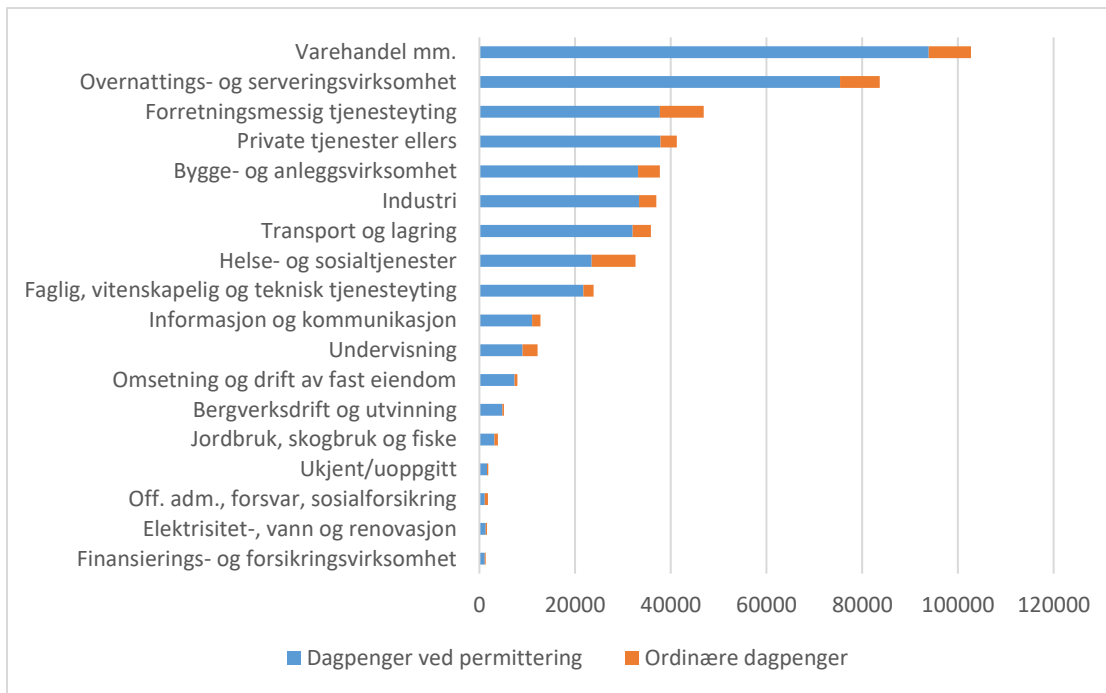


Figur 1-5 FNI indeksen i forskjellige kriser. Tallene er normalisert til 0 ved det antatte starttidspunktet for hver krise, og viser utviklingen i FNI indeksen 30 dager forut for dette, og opptil 90 dager etterpå. Den stiplede linjen viser usikkerhetsbåndet i forhold til siste måneders utvikling. Kilde: FNI-Retrieve / CAMP(BI).

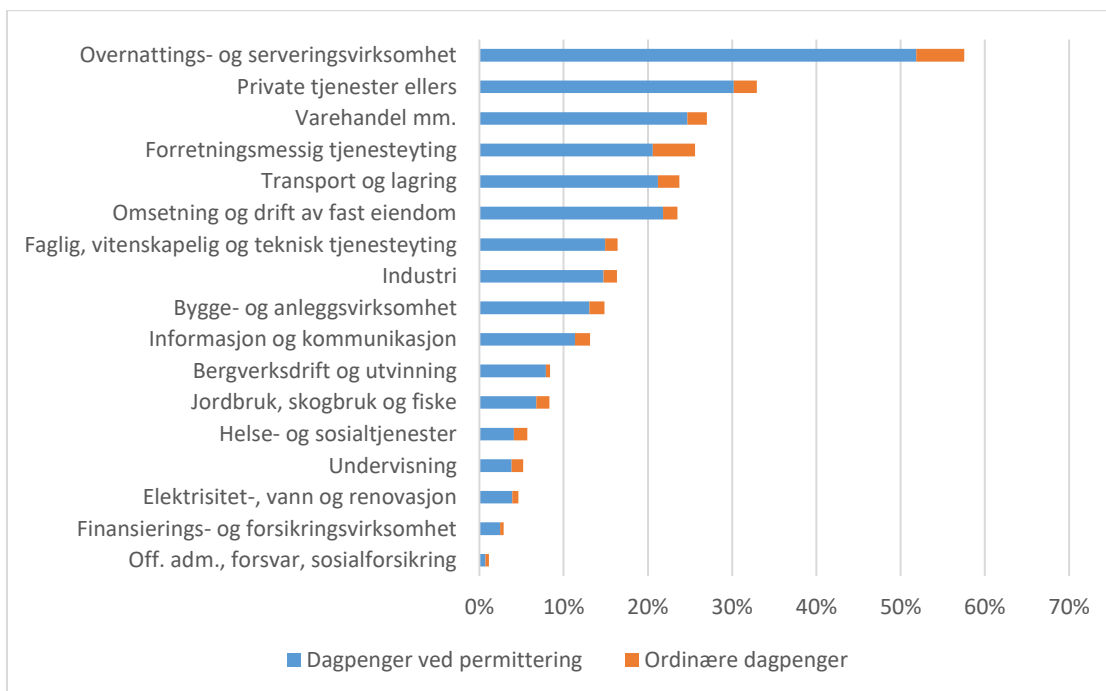
1.2.2 Arbeidsmarkedet

Bråstoppen i norsk økonomi har gitt store utslag i arbeidsmarkedet og antall permitterte har økt markant. Siden torsdag 12. mars, da det ble innført omfattende tiltak for å hindre smittespredning, og frem til og med 17. mai, er det kommet inn totalt 443 200 søknader om dagpenger, hvorav 385 000 gjelder søknader om dagpenger ved permittering. Ettersom én person kan sende inn flere søknader om dagpenger, er antallet permitterte lavere enn antallet søknader. Ifølge tall fra Nav er antall personer som har søkt om dagpenger om lag 10 prosent lavere enn antallet registrerte søknader.

Oppgangen i antall permitterte personer er særlig kommet i næringene Varehandel og Overnattings- og serveringsvirksomhet, se figur 1-6A. Som andel av alle arbeidsforhold, er tallet på permitterte også høyt i næringen Privat tjenesteyting ellers, der blant annet frisørtjenester og kultur- og underholdningsvirksomhet inngår, se figur 1-6B. Blant alle arbeidstakere finner Alstadsæter et al. (2020) at risikoen for permittering eller oppsigelse gjennom krisens første fase er høyere jo lavere utdanning, inntekt, timelønn og sosial klassebakgrunn en lønnsaker har.



Figur 1-6A Søknader om dagpenger etter næring. Antall arbeidsforhold. Fra 9. mars til og med 17. mai

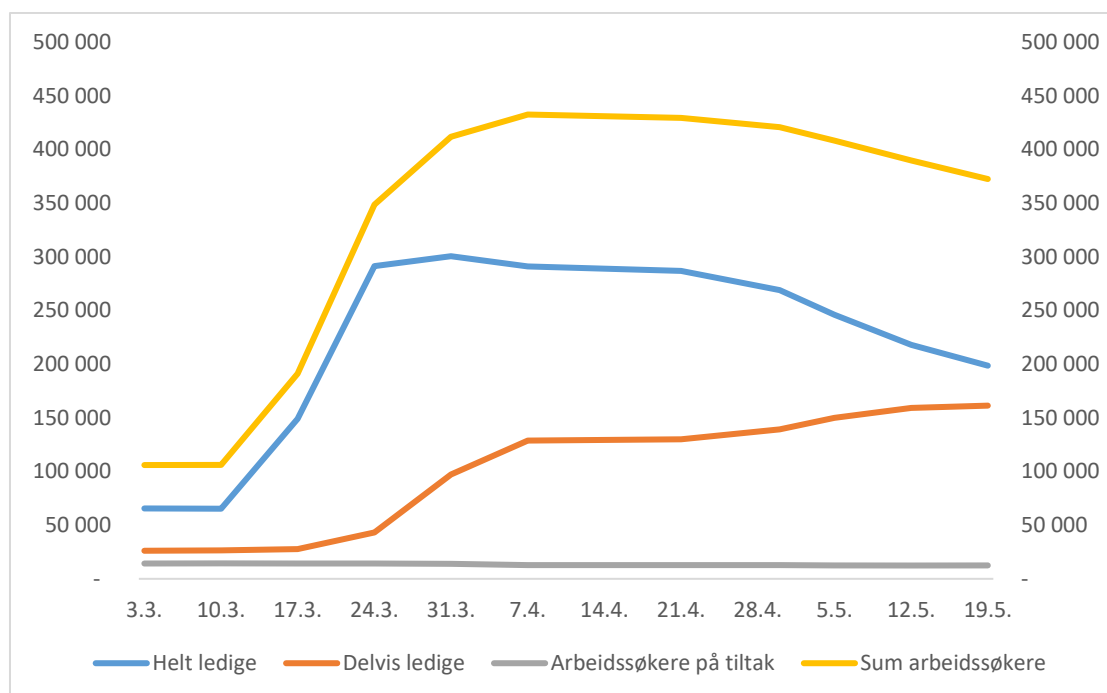


Figur 1-6B Søknader om dagpenger etter næring. Andel av arbeidsforhold. Fra 9. mars til og med 17. mai. Kilde: Nav.

Veksten i søknader om dagpenger har avtatt etter en kraftig økning i de første dagene etter at smitteverntiltakene ble innført torsdag 12. mars. Mens det ble registrert i underkant av 30 000 søknader i gjennomsnitt per dag i uke 12 (16.-22. mars), var antallet nede i 1 100 søknader per dag i uke 20 (11.-17. mai).

Den kraftige økningen i antall permitteringer bidro til en raskt stigende registrert arbeidsledighet frem til begynnelsen av april, se figur 1.7. Oppgangen kom i hele landet og i de fleste yrkesgruppene. Siden 7. april har antallet arbeidssøkere gått ned med 60 000. Til sammen var det registrert 372 500 arbeidssøkere per 19. mai. Antallet arbeidssøkere tilsvarer nå 13,3 prosent av arbeidsstyrken, en nedgang på 0,6 prosentenheter fra uken

før. Av disse var det registrert 198 600 helt ledige, som tilsvarer 7,1 prosent av arbeidsstyrken. Det er 19 500 færre enn uken før og om lag 90 000 færre enn 7. april. Det er samtidig registrert 161 400 delvis ledige, tilsvarende 5,8 prosent av arbeidsstyrken. Det er bare 2 000 flere personer enn uken før. I tillegg var det registrert 12 500 arbeidssøkere på tiltak.



Figur 1-7 Registrert ledige fordelt på hovedgrupper. Kilde: Nav.

Sysselsettingstallene er foreløpige lite påvirket av epidemien, ettersom permitterte i nasjonalregnskapet blir regnet som sysselsatt de tre første månedene av permitteringen. I første kvartal i år var det sysselsatt om lag like mange personer som i 4. kvartal i fjor, sesongjustert. Veksten i sysselsettingen dempet seg gjennom fjoråret, og oppgangen gjennom 2. halvår i fjor var mindre enn tidligere publiserte nasjonalregnskapstall tydet på. Det var sysselsatt 22 200 flere personer i 1. kvartal i år enn samme kvartal i fjor, tilsvarende en økning på 0,8 prosent. I privat sektor gikk sysselsettingen ned med 3 200 personer gjennom 1. kvartal 2020, sesongjustert. Samtidig gikk sysselsettingen opp med 3 300 personer i offentlig forvaltning. Størst nedgang var det innenfor næringsgruppene informasjon og kommunikasjon (2 400 færre personer), overnatting og servering (1 600 færre personer), varehandel mm. (1 400 færre personer) og kultur underholdning og annen tjenesteyting (1 200 færre personer).

Den kraftige økningen i antall permitterte de siste ukene i mars bidro til en nedgang i antall utførte timeverk på 2,3 prosent i 1. kvartal. Også annet fravær fra jobb på grunn av virusutbruddet og de påfølgende smitteverntiltakene, herunder sykdom eller pass av barn eller syke, bidro til nedgangen. Arbeid hjemmefra ved bruk av hjemmekontorløsning regnes ikke som fravær fra jobb i denne sammenheng. Nedgangen i utførte timeverk det siste kvartalet var spesielt sterk innen overnatting og servering, med en nedgang på 5,9 prosent, og innen kultur, underholdning og annen tjenesteyting, hvor nedgangen var 5,5 prosent. Det er også i disse næringene at antall permitterte har økt kraftig.

1.2.3 Boligmarkedet

I boligmarkedet har det så langt vært nokså små utslag i boligprisene. Boligprisene falt med 1,4 prosent i mars og 0,2 prosent i april. Samtidig går aktiviteten i boligmarkedet ned. I april ble det solgt 10 prosent færre brukte boliger enn i april i fjor. Fallet i omsetning har likevel vært langt større for nye boliger. Ifølge Boligprodusentene falt salget av nye boliger med hhv. 47 prosent i mars og 44 prosent i april, sammenlignet med samme periode

året før. I perioden januar-april sett under ett, er salget av nye boliger 29 prosent lavere enn i samme periode i fjor.

1.2.4 Finansmarkedene

Koronavirusutbruddet bidro til at risikopåslagene i det norske obligasjonsmarkedet steg markert. I tillegg til å sette styringsrenten ned til null prosent, det laveste nivået noensinne, har Norges Bank iverksatt en rekke andre tiltak for å sikre at styringsrenten får gjennomslag til pengemarkedsrentene (pengepolitikken er nærmere omtalt i kapittel 2.3). Tiltakene, sammen med tilsvarende tiltak fra andre sentralbanker, har bidratt til at risikopåslagene i pengemarkedet og i andre kredittmarkeder er kommet ned, og norske pengemarkedsrenter er nå lavere enn noen gang tidligere. Innlånskostnadene på obligasjoner med fortrinnsrett, som brukes til å finansiere boliglån i kredittforetakene, er også kommet ned på historisk lave nivåer.

Oslo Børs har hentet seg noe inn den siste tiden, men var 22. mai fortsatt 17,6 prosent lavere enn 20. februar, før virusutbruddet sendte ned børsen verden over.

1.3 Virkninger av epidemien og smitteverntiltakene på ulike næringer

Norsk næringsliv har blitt rammet av virusutbruddet gjennom mange ulike kanaler, og nær alle næringer er berørt. Mens enkelte bedrifter har måttet stanse driften som følge av smitteverntiltakene, har andre opplevd begrensninger på produksjonssiden fordi smitteverntiltakene har bidratt til mangel på arbeidskraft eller forsinkelser i leveranser som følge av at verdikjeder både her hjemme og ute helt eller delvis har stoppet opp. I tillegg bidrar høyere arbeidsledighet og høyere usikkerhet til at husholdningene reduserer sin etterspørsel. Leverandørindustrien er rammet av oljeprisfallet. En svakere krone bidrar isolert sett til å bedre konkurranseevnen til norske eksportbedrifter, men det monner lite i en tid hvor etterspørselen er kraftig redusert. For andre bedrifter har den svake kronen bidratt til en markert økning i innkjøpspriser og bidratt til å trekke ned lønnsomheten. Lettelsene i smitteverntiltakene de siste ukene har bidratt til å trekke opp aktiviteten i endel bedrifter, herunder frisør- og hudpleiesalonger.

Enkelte bedrifter har opplevd økt etterspørsel gjennom våren. Stengingen av restauranter og barer samt reiserestriksjoner har bidratt til forbrukerne har økt sine kjøp hos dagligvarebutikkene. Den økte bruken av digitale løsninger i offentlig og privat sektor har gitt positive virkninger for flere. Den delen av næringslivet som leverer IT-løsninger til helsetjenester og leverandører av medisinsk utstyr, opplever stor etterspørselsvekst (Menon (2020) og Health Talk (2020)).

Det har fram til nå vært lite løpende statistikk som kan si noe om utviklingen i næringslivet siden mars. NHO og Virke startet med jevnlig medlemsundersøkelser i begynnelsen av mars for å få mer informasjon om hvordan virusutbruddet påvirket medlemsbedriftene. Spørreundersøkelsene viste at alvorlighetsgraden økte raskt. De siste undersøkelsene peker i retning av at forholdene har bedret seg, selv om situasjonen fortsatt oppleves som vanskelig for mange. I begynnelsen av mars oppga 20 prosent av respondentene til NHO at etterspørselen hadde falt. I april hadde andelen steget til 80 prosent, og 20 prosent av respondentene til NHO vurderte oppsigelser.

I begge undersøkelsene meldte respondentene raskt om store likviditetsproblemer. Disse andelene har siden gått ned. I mai meldte for eksempel respondentene fra Virke at andelen som «i svært stor grad» har likviditetsutfordringer var 10 prosent, en halvering siden 12. mars. Mange av respondentene har videre fryktet at de vil gå konkurs. Blant respondentene fra NHOs undersøkelse fryktet 32 prosent i mars at de ville gå konkurs, og andelen hadde gått ned til 19 prosent i april.

Utsiktene fremover er imidlertid fortsatt usikre, og ifølge konjunkturbarometeret til Sparebank 1 SR-Bank for andre kvartal 2020 som ble omtalt i DN 23. mai, går det frem at forventninger til økonomisk utvikling, omsetning, lønnsomhet og investering har falt til historiske bunnpunkter. Undersøkelsen omfatter 600 bedrifter på tvers av bransjer og sektorer, og det er innen olje og gull som forventningene er lavest.

Handelsnæringen og andre tjenesteytende næringer

Tjenesteytende næringer har opplevd stor nedgang i omsetningen som følge av lavere etterspørsel fra husholdningene, pålegg om stengning innenfor enkelte bransjer og smitteverntiltak ved drift. Aktiviteten stoppet i mars helt opp innenfor trening, skjønnhetspleie, kultur og opplevelser, men den siste tiden har det vært lettelse i deler av disse næringene. For mange har det derfor vært en forsiktig bedring, men det er virksomheter med lavt aktivitetsnivå i alle bransjeområder. I undersøkelsen blant Virkes medlemmer fra første uken i mai rapporterer 60 prosent om lav kapasitetsutnyttelse. Det er verdt å merke at denne undersøkelsen ble gjennomført før regjeringen kunngjorde ytterligere lettelse i smitteverntiltakene 7. mai.

Virusutbruddet og smitteverntiltakene gir betydelige virkninger for handelsnæringen. I tillegg til konsekvensene nevnt over gjør svekket norsk krone det dyrere å importere varer, noe som også demper etterspørselen. Mange bedrifter i faghandelsbransjen som klær, sko, gullsmed og hagesentre stengte selv ned eller reduserte åpningstidene da smittevernrestriksjonene ble innført. Virke meldte i mai at 59 prosent av respondentene hadde permittert ansatte. Om lag 4 prosent oppgir at de har sagt opp ansatte og 13 prosent vurderer det samme. Ifølge NAV var 9,8 prosent av arbeidsstyrken i butikk- og salgsarbeid fortsatt registrert som helt ledige i midten av mai. I mai i fjor var ledigheten 2,8 prosent.

Samtidig som deler av handelsnæringen har store utfordringer har andre, særlig innen dagligvare, fått økt omsetning. Dagligvarehandel på nett og aktører som tilbyr hjemlevering har hatt særlig stor pågang. Også i byggevarehandel meldes det om betydelig oppgang i omsetningen. Fremover må vi anta at så lenge ledigheten er høy og etterspørselen er svekket, vil denne næringen fortsatt bli noe berørt.

Reiselivsnæringen

Reiselivsnæringen merket tidlig lavere etterspørsel som følge av epidemien, særlig fra det internasjonale markedet, og etter hvert bidro også reiserestriksjoner og andre smitteverntiltak til at omsetningen stupte. Effektene er særlig store for aktørene som opererer under pakkereiseloven, og som er pålagt å refundere allerede solgte og betalte reiser til forbruker. Flyselskapene opererer med 10-15 prosent av normal aktivitet og gjennomfører nå bare nødvendige flyvninger, først og fremst innenlands, jf. omtalen under.

En stor andel av reiselivsbedriftene har utfordringer knyttet til likviditet. I medlemsundersøkelsen til NHO fra slutten av april sier halvparten av respondentene at de ikke kan betale regninger som forfaller snart og at de risikerer konkurs. Ifølge NAV var 21 prosent av arbeidsstyrken i reiseliv og transport registrert som helt ledige i midten av mai, mot 3,2 prosent i mai i fjor. Det er grunn til å anta at så lenge etterspørselen er svekket og det er strenge reiserestriksjoner i mange land, så vil denne bransjen være negativt påvirket.

Bygge- og anleggsnæringen

Virksomheten i bygge- og anleggsnæringen er i all hovedsak rettet mot oppdrag i Norge. Bygge- og anleggsnæringen har stor betydning for aktivitetsnivået i byggevareindustrien og byggevarehandelen. Aktiviteten i bygg- og anleggsnæringen har vært på et historisk høyt nivå de siste årene, og det var tegn på press i markedet før virusutbruddet inntraff.

NHOs medlemsundersøkelse viser at det er små endringer for bygge- og anleggsbransjen i slutten av april sammenlignet med før påske. Bedriftene klarer hovedsakelig å holde hjulene i gang, men aktiviteten reduseres ute på arbeidsplassene. Vel halvparten av medlemmene i Byggenæringens Landsforening meldte i slutten av april om uendret eller økt omsetning siste fire uker sammenlignet med i fjor. Likevel oppga 57 prosent at de opplever kanseleringer av oppdrag. Mindre bedrifter og deler av næringen som er hovedsakelig rettet mot privat sektor, slik som reparasjons- og vedlikeholdsoppdrag, synes å være relativt mest berørt av epidemien.

Aktørene i markedet melder nå at mange har funnet løsninger som ivaretar smittevernreglene på byggeplasser slik at aktiviteten i liten grad hemmes. Det er likevel utfordringer på kontraktssiden knyttet til deling av risiko og kostnadsøkninger som følge av ulempene. Det er stor usikkerhet om videre utvikling, spesielt i byggemarkedet. Det forventes et fall i igangsetting av nye prosjekter spesielt for bolig- og næringsbygg i 2020. Bolig- og næringsbygg er konjunkturdrevet, og usikkerhet om den økonomiske utviklingen fører til at prosjekter settes på vent. Det forventes at aktiviteten gradvis vil ta seg opp igjen fra 2021.

Anleggsnæringen er dominert av offentlig sektor og forventes i mindre grad å bli påvirket fremover. Det forventes fortsatt vekst i 2020, men noe svakere enn anslått før krisen. Forventningene bygger på at offentlig sektor opprettholder sin planlagte aktivitet.

Industri

Industrien påvirkes både av de nasjonale smitteverntiltakene og smitteverntiltak i andre land. Det er dessuten lavere etterspørsel fra viktige handelspartnere. Industribedrifter med sammensatte verdikjeder, bransjer med kort ordremasse og bedrifter som leverer varer og tjenester til petroleumssektoren er særlig rammet. Industrien er kapitalintensiv, og flere industribedrifter vil selv med omfattende permitteringer ha store løpende kapitalkostnader. Enkelte industribedrifter har produksjon som ikke kan stoppes uten store merkostnader.

Flertallet av medlemsbedriftene i Norsk Industri melder om en alvorlig situasjon med redusert etterspørsel og omfattende permitteringer. 8 prosent av bedriftene har iverksatt oppsigelser og 17 prosent anser at det er reell konkursfare. Større eksportrettede industribedrifter med lengre ordrehorisonnt går i større grad som normalt. Ifølge NAV var 8,8 prosent av arbeidsstyrken i industrien registrert som helt ledige i midten av mai, mot 2,9 prosent i mai i fjor.

Mange bedrifter i oljeleverandørindustrien har mistet en stor andel av sine oppdrag og utsiktene framover har blitt svekket. Leverandørnæringen omfatter alt fra store, globale konsern, til større norskkonsentrerte selskaper, og mange små og mellomstore bedrifter. Mange er teknologitunge. Enkelte bedrifter kan gå konkurs, særlig på underleverandørnivå, og det kan oppstå utfordringer i leverandørkjeder. Sentrale miljøer er avhengig av at planleggingen av nye utbygginger ikke stanser opp for å unngå permitteringer.

Næringsmiddelindustrien har samlet klart seg bedre enn industrien for øvrig under epidemien, men det har vært noe redusert kapasitet som følge av ansatte i karantene og forsinkelser i transport. Import av råvarer til industrien går tilnærmet som normalt, men det er uttrykt noe usikkerhet knyttet til leveranser fra utlandet. Stengte grenser og tidkrevende grensekontroller medfører lengre tid på varetransport. Det gir forsinkelser i varestrømmen og økte kostnader. Aktører med leveranser til kantiner, flyselskap, restauranter og reiseliv har hatt et betydelig fall i etterspørsel og produksjon. Ifølge nasjonalregnskapstall økte aktiviteten samlet sett i næringsmiddelindustrien i mars med 6 prosent. Likevel melder NHO om at 15 prosent av respondentene innen mat og drikke har likviditetsutfordringer.

Et stort antall vind- og vannkraftverk er for tiden under bygging. Konesjonærene har tidligere rapportert om utfordringer knyttet til lokale forskrifter og problemer med flyt av varer og utenlandsk personell fra utlandet og internt i Norge. Norsk Industri melder om vesentlige forbedringer etter at *Veileder til kommunene om lokale karanteneberegninger eller innreiserestriksjoner i forbindelse med utbruddet av Covid-19* kom på plass i slutten av mars.

Maritim næring

Norsk maritim næring blir rammet av virusutbruddet og smitteverntiltak i både Norge og utlandet. Rederiene melder om utfordringer med mannskapsbytte, tilgang til havner, lossing og lasting, tilsyn og fornyelse av sertifikater. Dette skyldes nedstenging av flytilbudet og nasjonale, lokale og selskaps-spesifikke reise- og karantenebestemmelser.

Ifølge FN foregår mellom 80 og 90 prosent av verdenshandelen på skip. Når produksjon og etterspørsel etter varer reduseres, faller også etterspørselen etter frakttjenester og rederienes inntekter. Ifølge medlemsundersøkelsen¹ fra Norges Rederiforbund, har medlemsrederiene i mai hatt en omsetningsnedgang på mer enn 25 så langt i år. Så langt er det rederier som driver utenriks passasjertransport som er hardest rammet av at grensene i praksis er stengt for persontransport som følge av myndighetenes smitteverntiltak. Det er grunn til å anta at så lenge det er strenge reiserestriksjoner i mange land, så vil denne bransjen være negativt påvirket.

Transportsektoren

De iverksatte smitteverntiltakene og fallet i etterspørsel etter transporttjenester skaper negative effekter for mange transportører, med betydelig fare for konkurser. Reiserestriksjoner og krav til hjemmekarantene skaper

¹<https://rederi.no/aktuelt/2020/forventer-okning-i-permitteringer-i-offshore-rederiene/>

generelt en krevende bemanningssituasjon i samferdselssektoren, blant annet innen luftfart, jernbane, fergedrift, vegtrafikksentraler, drift av vegnettet, anleggsdrift, sjøtrafikksentraler, lostjenester, Hurtigruta, kollektivtransport, underleverandører og utbyggingsprosjekter. De gradvise lettelsene av reiserestriksjonene gir flere reisende. For i størst mulig grad å overholde de smittevern faglige rådene om avstandsnorm, vil togselskapene i takt med økning i antall reisende, øke togtilbudet rundt de største byene til et normalt nivå.

Fiskeri- og havbruksnæringen

Sjømatnæringen påvirkes av epidemien gjennom logistikkutfordringer og redusert eksport til berørte markedsland. I april ble det eksportert 183 000 tonn norsk sjømat til en verdi av 8,2 milliarder kroner, ifølge Norges sjømatråd. Det er en nedgang på 666 millioner kroner, eller 8 prosent, sammenlignet med april i fjor. Målt i volum var nedgangen på om lag 6 prosent.

Landbruk og skogbruk

Norsk matforsyning har vært god i de ukene krisen har vart, med unntak av noen mindre forstyrrelser knyttet til forsinkelser i transport og tilløp til hamstring. Per 25. mai går produksjonen i og leveransene fra jordbruket og matindustrien tilnærmet som normalt. Det kan likevel komme til å endre seg dersom det blir mangel på arbeidskraft. Mange småbedrifter i landbruket, bl.a. innen lokalmat og reiseliv, har mistet sitt marked som følge av epidemien. Mange av lokalmatbedriftene baserer seg på direktesalg og salg til hoteller og restauranter og har begrenset avsetning på sine varer til butikk. For disse bedriftene er det mer usikkert når etterspørselen vil ta seg opp.

2. Scenarioer og økonomisk politikk

Dette kapittelet beskriver scenarioer for utvikling i smitte og smitteverntiltak, mulig økonomisk utvikling i Norge i lys av disse, samt ulike utfall i den økonomiske utviklingen internasjonalt. Kapittelet drøfter også hvordan økonomisk politikk kan påvirke utviklingen fremover og legge til rette for omstilling og vekst.

2.1 Utvikling i smitte og smitteverntiltak

Koronaviruset (SARS-CoV-2) spres i hovedsak med spyttdråper direkte i ansiktet eller via hender og gjenstander til ansiktet. Sykdomsbildet er svært varierende og kan være: ikke merkbar infeksjon, forkjølelse, influensalignende sykdom, lungebetennelse, akutt lungenesvikt og død. Alle kan få alvorlig sykdom, men risikoen for å dø av sykdommen kan være over 1:10 hos de eldste, under 1:1000 hos unge voksne og under 1:10 000 hos barn.

Selv om den individuelle alvorligheten er nokså lav, vil en ukontrollert epidemi gi en samlet stor sykdomsbyrde med hundretusener av syke, titusener av sykehusinnleggelses og mange tusen døde. Da vil det ikke være kapasitet i helsevesenet til alle som vil ha behov for behandling. Det ville igjen sannsynligvis ført til en økning i antall døde.

Myndighetene har iverksatt en rekke omfattende smitteverntiltak for å slå ned epidemien. Den 12. mars ble det besluttet å stenge barnehager og skoler på alle nivåer, en del virksomheter som frisører mv. og kultur- og idrettsarrangementer mv. Etter dette har en del tiltak blitt reversert, blant annet er skoler opp til og med videregående nivå åpnet igjen senest fra uke 20. Regjeringen presenterte 7. mai en langsiktig strategi og plan for håndtering av epidemien og justering av tiltak. Det tas blant annet sikte på å åpne serveringssteder som ikke serverer mat, og fornøylesparker, fra 1. juni, og treningssentre fra 15. juni. Fra samme tidspunkt tas det sikte på å tillate arrangementer med opptil 200 personer.

Omfanget av smitteverntiltak vil i noen grad være avhengig av langsiktig strategi for håndtering av epidemien. Ekspertgruppen har i en egen rapport (Covid-19 samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak - andre rapport) vurdert mulige konsekvenser av ulike strategier for smittevern og utfall av disse. Det gis også vurderinger av samfunnsøkonomiske kostnader ved ulike smitteverntiltak, og anbefalinger om valg av tiltak fremover. I analysene i smittevernrapporten gjøres det et skille mellom scenarioer som sikter mot å holde smittespredningen nede og scenarioer som i større grad tillater smitten å spre seg.

I denne rapporten presenteres framskrivinger for viktige makroøkonomiske hovedstørrelser med utgangspunkt i at smitten holdes nede og ikke blusser opp igjen, omtalt som H1, referansescenarioet. Her holdes epidemien nede med få nasjonale, inngripende tiltak inntil vaksinasjon, som i scenarioet forutsettes å bli mulig i januar 2024. Mindre lokale utbrudd oppdages tidlig og bringes under kontroll med kortvarig styrking av lokale tiltak. I tillegg presenteres to makroøkonomiske nedsidescenarioer, der vi antar et betydelig svakere forløp ute (mellomscenarioet) og et scenario der både smitten øker og forløpet ute blir svakere (L-scenarioet).

2.2 Scenarioer for den økonomiske utviklingen

Usikkerheten om den videre utviklingen i norsk og internasjonal økonomi er uvanlig stor. Utviklingen fremover vil særlig avhenge av hva som skjer med smitteforløpet i Norge og i resten av verden, og hvor langvarige effekter virusutbruddet vil ha på adferden til husholdninger og bedrifter.

2.2.1 Utviklingen gitt en relativt rask innhenting internasjonalt

Utsiktene for norsk økonomi har på kort tid endret seg fullstendig. Før utbruddet av koronaepidemien lå det an til at norsk økonomi ville vokse om lag med trendvekst, mens nå har økonomien gått inn i en lavkonjunktur som kan vedvare i flere år framover. I tillegg til de omfattende smitteverntiltakene her hjemme, rammes økonomien av en kraftig nedgang i etterspørselen fra våre handelspartnere, samt den lave oljeprisen som demper aktiviteten i petroleumsrelaterte næringer.

I det følgende presenteres framskrivninger for viktige makroøkonomiske hovedstørrelser som er i tråd med at smitten holdes nede og ikke blusser opp igjen (H1, referansescenarioet). Ekspertgruppen har bedt SSB om å bruke KVARTS til å anslå den økonomiske utviklingen i referansescenarioet. Tabell 2.1 oppsummerer resultatene. Samlet sett legger ekspertgruppen til grunn at BNP for Fastlands-Norge vil falle med rundt 5 prosent i 2020. Framskrivningene er grovt sett på linje med anslagene til SSB publisert 24. april og anslagene til Norges Bank publisert 7. mai.

Tabell 2-1 Makroøkonomiske hovedstørrelser fra Kvarts. Framskrivninger basert på referansescenarioet. Prosentvis vekst der annet ikke er angitt. Firekvartalsvekst for 2020 og årsvekst for 2020-2023

	1. kv.	2. kv.	3. kv.	4. kv.	2020	2021	2022	2023
BNP Fastlands-Norge*	-0,1	-7,0	-6,2	-6,6	-5,0	4,3	3,3	2,5
Husholdningenes konsum	..	..	..	..	-8,2	4,9	4,4	2,9
Arbeidsledighetsrate (nivå, prosent)	3,6	6,2	8,4	7,0	6,3	5,5	4,9	4,7
Antall arbeidsledige (1.000 personer)	103	174	238	196	178	154	139	134
Sysselsatte personer	..	..	..	..	-2,5	-0,2	1,6	1,6
<i>Forutsetninger</i>								
Råoljepris i dollar	..	..	..	..	34,4	40,5	44,0	47,2
NOK per euro (nivå)	10,5	11,1	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0
Pengemarkedsrente (nivå)	1,7	0,5	0,3	0,3	0,7	0,3	0,3	0,3
Oljeinvesteringer	..	..	..	..	-9,0	-13,0	-1,5	-0,7
Eksportmarkedsindikator	..	..	..	..	-13,2	7,8	6,9	4,5

*Firekvartalsvekst, prosent. Ujusterte tall. Volum.

Tall fra nasjonalregnskapet viser et kraftig fall i husholdningenes konsum i mars, spesielt for tjenestekonsumet. Konsumet ventes å falle ytterligere fram mot sommeren. Når flere av de mest inngripende smitteverntiltakene gradvis slippes opp, vil deler av konsumet trolig normaliseres, men neppe være tilbake på nivået på samme tid i fjor. Lønnsveksten blir trolig rekordlav både i år og neste år. Samtidig kan prisveksten komme til å ta seg opp blant annet som følge av en markert svekkelse av kronen i år og utsikter til at elektrisitetsprisene skal ta seg markert opp fra dagens lave nivåer. Det vil føre til en meget svak utvikling i reallønningene. Næringsinvesteringene er også ventet å falle markert i år, på bakgrunn av redusert etterspørsel og økonomisk usikkerhet. Eksporten trekkes ned av det betydelige etterspørselsfallet hos våre handelspartnere.

Ekspansiv finanspolitikk, lavere renter, rekordsvak kronekurs og fallende reallønninger bidrar til å dempe utslagene i arbeidsmarkedet. I vårt referansescenario skjer derfor gjeninnhenting relativt raskt. Bak disse beregningene ligger det en antakelse om at de mest inngripende smitteverntiltakene gradvis slippes opp fram til sommeren, dvs. gjennom 2. kvartal. Bunnen for norsk økonomi vil trolig dermed også nås i 2. kvartal, med en svak gjeninnhenting i 3. kvartal, se tabell 2.1. Veksten er ventet å ta seg mer markert opp mot slutten av året og inn i neste år (merk at vekstratene i første kolonne er mot samme kvartal i 2019). Med dette vekstbildet er arbeidsledighetsraten, målt ved Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), ventet å stige til drøye 6 prosent som årsgjennomsnitt i 2020. I AKU registreres heltidspermitterte som sysselsatte helt til permitteringen har vart i 3 måneder. Som følge av dette vil trolig toppen i arbeidsledighetsraten komme i 3. kvartal. For dette kvartalet anslås ledighetsraten å bli over 8 prosent.

Ekspertgruppen har også bedt Norges Bank om å bruke NEMO til å beregne hvordan anslagene publisert i «Pengepolitiske oppdateringer mai 2020» påvirkes dersom man legger til grunn de samme forutsetningene for oljepris, oljeinvesteringer og utvikling internasjonalt som i KVARTS. Anslagene for fastlands-BNP er nokså like i de to modellene, se tabell 2.2, mens anslagene for AKU-ledigheten er noe lavere i NEMO enn i KVARTS. Anslagene for ledighet fra NEMO er basert på anslaget på produksjonsgapet og er usikre. En høy andel permitterte, og endrede permitteringsregler har endret sammenhengen med produksjonsgapet og forholdet mellom ledighetsmålene. Dette er skjønsmessig tatt hensyn til. Utover i prognoseperioden er det lagt til grunn at sammenhengene normaliserer seg.

Erfaringer fra tidligere kraftige lavkonjunkturer taler for at det også vil være mer langvarige negative virkninger på sysselsettingen og produksjonsnivået i økonomien. Det kan skyldes at personer som er arbeidsledige i lang tid blir værende på utsiden av arbeidsmarkedet selv når konjunktursituasjonen normaliseres (f.eks. Huttunen

m.fl, 2011 og Yagan, 2019). Et svakt arbeidsmarked kan også ha langvarig negativ påvirkning på sysselsettingsandelen til unge som inn på arbeidsmarkedet for første gang (Raaum og Røed, 2006)

En annen årsak til redusert produksjonspotensial er at bedrifter reduserer investeringer i realkapital, som fører til et lavere kapitalnivå (Hall, 2015). Bedriftene kan også redusere investeringene i teknologiutvikling og innovasjon, noe som trekker ned veksten i total faktorproduktivitet en periode (Anzoategui, et al., 2019) (Reifschneider, et al., 2015). I dagens situasjon kan nedstengingen av utdanningsinstitusjoner påvirke både andelen som fullfører utdanningen og kunnskapsnivå. I litteraturen kalles slike effekter hystereseeffekter.

Det er utfordrende å tallfeste slike hystereseeffekter. I analysen fra NEMO antas det at sysselsettingsandelen blir lavere i lang tid, fordi en del trekker seg ut av arbeidsstyrken. Sammen med lavere foretaksinvesteringer over tid, som reduserer arbeidskraftproduktiviteten, gir en lavere sysselsettingsandel et lavere produksjonspotensial fremover, beregnet til 1 prosent.

Tabell 2-2 Makroøkonomiske hovedstørrelser fra hhv. Kvarts og NEMO. Framskrivinger basert på referansescenariot

	KVARTS				NEMO			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
BNP Fastlands-Norge*	-5,0	4,3	3,3	2,5	-5,4	3,0	3,3	2,2
Husholdningenes konsum*	-9,2	6,3	4,5	2,7	-8,2	4,9	4,4	2,9
Reallønn	0,7	-1,5	1,5	1,1	0,6	-2,0	-0,8	0,5
Arbeidsledighetsrate NAV (nivå)	..	..	..	..	5,9	3,8	3,1	2,8
Arbeidsledighetsrate AKU (nivå)	6,3	5,5	4,9	4,7	5,0	5,2	4,3	3,9
Antall arbeidsledige NAV (1.000)	..	..	..	..	166	107	89	81
Antall arbeidsledige AKU(1.000)	178	154	138	134	143	149	123	114

* Årsvekst i prosent. Volum. Antall og andel registrerte ledige (NAV) inkluderer kun helt ledige.

I den registrerte ledigheten regnes permitterte som arbeidsledige fra dag én. 19. mai var det registret 372 500 helt ledige, delvis ledige eller arbeidssøkere på tiltak hos NAV. Det er 17 400 færre enn uken før. Antallet registrerte arbeidssøkere utgjør nå 13,3 prosent av arbeidsstyrken, som er en nedgang på 0,6 prosentenheter fra uken før og 2,2 prosentenheter lavere enn toppunktet 7. april. Per 19. mai var det 198 600 helt ledige, som utgjør 7,1 prosent av arbeidsstyrken. Et anslag på den registrerte ledigheten (helt ledige) på 5,9 prosent i 2020, som vist i tabell 2.2, er forenlig med at andelen registrerte helt ledige avtar gradvis til 5,5 prosent i fjerde kvartal i år. Målt i antall personer tilsvarer det 158 000 registrerte helt ledige. Til sammenligning var tallet på registrerte helt ledige 300 600 i mars, målt som gjennomsnitt for måneden.

Usikkerheten rundt den økonomiske utviklingen er uvanlig stor. I hovedscenariot legger vi til grunn at de fleste smitteverntiltak som hemmer den økonomiske aktiviteten gradvis gjøres mindre restriktive eller avvikes og at atferden også blir mindre påvirket. Skulle smittesituasjonen framover bli mer alvorlig enn i hovedscenariot kan det imidlertid bli behov for å gjeninnføre inngripende smitteverntiltak. Dette vil i så fall implisere en dypere og mer langvarige lavkonjunktur for norsk økonomi, se nærmere omtale nedenfor.

2.2.2.Næringsutviklingen

Det store fallet i BNP som følge av koronaepidemien er ikke jevnt fordelt på næringene i norsk økonomi. Noen næringer er blitt sterkt påvirket av viruset og smitteverntiltakene i Norge, mens andre næringer er mer påvirket av internasjonale forhold og rammes av andre lands tiltak. En tredje gruppe næringer, som kraftforsyning, produksjon av boligjenester og offentlig forvaltning, er mer preget av nasjonale særtrekk og politikk, og kan tenkes å være påvirket på andre måter enn næringene i de to andre gruppene.

Samlet BNP i Norge antas å falle mindre enn BNP Fastlands-Norge som følge av at petroleumsutvinningen i mindre grad enn andre næringer vil redusere sin produksjon på kort sikt. Norske myndigheter har besluttet å redusere norsk produksjon av råolje for å bidra til å stabilisere oljemarkedet. Men produksjonskuttet er så moderat at den samlede norske utvinningen av olje og gass likevel vil øke fra 2019 til 2020. Dette skyldes blant annet at Johan Sverdrup feltet ble satt i produksjon i slutten av 2019 og at produksjonen her øker videre i mai 2020. Utvinningen øker derfor BNP i faste priser, mens prisfallet på olje og gass bidrar til å trekke verdien av

produksjonen i løpende priser ned. Utenriks sjøfart samlet sett er negativt påvirket av krisen som følge av den sterke nedgangen i verdenshandelen og cruisetrafikken.

Tabell 2-3 Aktivitetsutviklingen i ulike næringer. Prosentvis volumendring fra året før. 2020 til 2023

	2020	2021	2022	2023
BNP	-3,6	4,5	3,6	2,5
Fastlands-Norge (markedsverdi)	-5,0	4,3	3,3	2,5
Næringer totalt	-7,4	5,1	3,8	2,9
Primærnæringer	-5,1	8,2	2,4	1,0
Industri og bergverk	-5,1	3,4	4,3	1,3
Bygg og anlegg	-0,9	3,4	1,5	2,0
Kraftproduksjon	4,1	3,4	3,2	2,4
Varehandel	-8,5	4,4	6,5	4,2
Forretningsbygg, oms. og drift	-3,9	1,4	3,0	1,9
Annen privat tjenesteproduksjon	-10,8	7,5	3,6	3,0
Boligtjenester	2,1	1,6	1,5	1,5
Offentlig forvaltning	1,5	2,5	2,0	1,9

Ekspertgruppen har bedt SSB om å bruke KVARTS for å si noe om utviklingen i ulike næringer fremover. Resultatene er oppsummert i tabell 2.3. I fastlandsøkonomien forventer vi at produksjonen i offentlig forvaltning vil øke litt fra 2019 til i år og i årene framover. Produksjonen her er i hovedsak bestemt fra tilgangssiden og behovet for helsepersonell, og personell til undervisning, forskning og forsvar styres i stor grad av bevilgninger. Det samme gjelder for produksjonen av boligtjenester, hvor det er tilgangen på boliger («tilbudet») som styrer produksjonen. Med fortsatt høye investeringer i mange nye boliger og oppussing av eldre boliger, øker kapitalbeholdningen i boligsektoren, noe som igjen øker volumet av produksjonen av boligtjenester. Fallet i boliginvesteringene fra 2019 til 2020 er ikke stort nok til å hindre dette. Det er derfor en større nedgang i BNP for *markedsrettet næringsvirksomhet i fastlandsøkonomien* enn for totalt BNP og for BNP Fastlands-Norge. Vi anslår at for disse næringene i fastlandsøkonomien under ett vil bruttoproduktet (regnet i basisverdi, dvs. uten avgifter) falle med 7,4 prosent fra 2019 til 2020. Deretter forventes bruttoproduktet i fastlandsnæringene å hente seg inn igjen i stor grad i løpet av 2021 og 2022, og i 2023 er det anslåtte produksjonsnivået 4 prosent høyere enn i 2019. Dette er likevel klart lavere enn det man før koronaepidemien ville ha sagt var et normalt produksjonsnivå.

Det er de to tjenesteytende næringene Varehandel og Annen privat tjenesteproduksjon som i hovedsak driver dette makrobildet. Disse to næringene utgjør 60 prosent av de markedsrettede fastlandsnæringene. En rekke av de tiltakene myndighetene har iverksatt for å bekjempe koronaepidemien har påvirket de to næringene. Dessuten er disse næringene også påvirket av internasjonale forhold. Både turistnæringen og transportnæringen inngår i aggregatet *Annen privat tjenesteproduksjon* og begge disse næringene er sterkt påvirket av epidemien og smitteverntiltakene i andre land. Dette innebærer at utlendinger ikke reiser til Norge på ferie eller arbeid. Varehandelen er ikke bare en leverandør av tjenester til husholdningene gjennom konsum av varer, men formidler også varer til produksjonsinnsats til næringslivet mer generelt. Det gjør at effekten på bruttoproduktet her ligger nær opp til effekten på næringene samlet sett.

Industrien er også i betydelig grad påvirket av krisen. Her er det i hovedsak to grunner til nedgangen i 2020. Industrien er sterkt påvirket av nedgangen internasjonalt, men i tillegg er det også antatt å komme negative impulser til petroleumsrelatert virksomhet som følge av at prisfallet på olje sprer seg til investeringer og produksjon i petroleumsutvinning. Vi legger til grunn at når internasjonal økonomi i noen grad henter igjen det tapte neste år og dersom oljeprisen tar seg opp, slik fremtidsprisene indikerer, vil nedgangen i industrien snu. Oppgangen i industrien antas likevel mer moderat enn i flere av de tjenesteytende næringene. Dette skyldes både at vi legger til grunn en nedgang i petroleumsinvesteringene neste år, og at industrien har vært mindre direkte preget av myndighetenes nedstengning, og derfor får mindre vekst når nedstengningen avvikes.

Bygg- og anleggsvirksomheten blir negativt påvirket av den generelle nedgangen i næringsinvesteringer i økonomien. Nedgangen i boliginvesteringene virker også negativt, men nedgangen modereres av økt etterspørsel fra offentlig forvaltning i tråd med anslag i Revidert Nasjonalbudsjett 2020. Næringen forventes å

hente seg inn igjen neste år, slik at det for denne næringen ikke er snakk om et mer langvarig fall i produksjonen sammenliknet med et mer normalt konjunkturforløp. Veksten i bygg og anlegg framover er imidlertid svak sammenliknet med hva vi har observert i flere år. Det må også ses i sammenheng med at aktiviteten i næringen er kommet opp på et høyt nivå, målt som andel av fastlandsøkonomien.

I primærnæringene faller aktiviteten i skogbruk og noe i fiske, mens jordbruket i mindre grad påvirkes. Halvparten av bruttoproduktet i primærnæringer skjer i aquakultur og vi forventer et visst fall her som følge av lavere eksport. Men aktiviteten antas å hente seg ganske raskt inn igjen som følge av ny vekst internasjonalt. For kraftforsyning hvor produksjonen i stor grad styres av naturressurstilgang og utbygging av kapasitet, vil rik tilgang på vann til magasinene gjøre at produksjon kan øke fra 2019 til 2020. Som kjent er strømprisene svært lave i år og produksjonen målt i løpende priser vil falle, slik tilfellet også er for petroleumsvirksomheten.

Hva er betydningen av internasjonale forhold og smitteverntiltak?

Den økonomiske effekten av koronaviruset treffer norsk økonomi i hovedsak gjennom tre kanaler: lavere etterspørsel fra våre handelspartnere, lavere oljepris og innenlandske forhold knyttet til virusutbruddet (smitteverntiltak og atferdsendringer). Lavere etterspørsel internasjonalt går i første rekke utover konkurranseutsatte virksomheter. Lavere oljepris fører til reduserte petroleumsinvesteringer og derigjennom også lavere etterspørsel mot leverandørindustrien. De nasjonale smitteverntiltakene har medført at en rekke virksomheter er stengt ned, spesielt innenfor tjenestenæringene.

Under forsøker vi å anslå betydningen av hver av disse faktorene på norsk økonomi, se tabell 2-4. I tillegg ser vi på betydningen av at renta er redusert og at krona har svekket seg. Dette er en krevende øvelse, siden vi ikke vet hvordan utviklingen i økonomien ville ha vært i fravær av virusutbruddet. Som en enkel tilnærming tar vi utgangspunkt i en prognosebane fra desember 2019 og bruker dette som et kontrafaktisk scenario.² I denne prognosebanen var det ventet at norsk økonomi ville vokse rundt trendvekst, på om lag 2 prosent i år. Anslått vekst for BNP Fastlands-Norge for 2020 i denne rapporten er mer enn 7 prosentpoeng lavere, noe som i all hovedsak skyldes virusutbruddet.

Tabell 2-4 Dekomponering av endrete utsikter relativt til starten av året

	KVARTS				NEMO			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Referansebaner	2775	2893	2990	3066	2771	2854	2950	3014
Kontrafaktisk bane, før Korona	2987	3052	3119	3173	2989	3030	3071	3113
BNP Fastlands-Norge relativt til kontrafaktisk bane	-7,1	-5,2	-4,1	-3,4	-7,3	-5,8	-4,0	-3,2
Innenlandske forhold*	-3,9	-2,1	-1,1	-0,4	-3,3	-2,5	-2,0	-1,5
Internasjonal etterspørsel	-2,8	-2,5	-2,5	-2,3	-2,6	-2,1	-1,4	-1,1
Oljepris og petroleumsinvesteringer	-0,4	-0,6	-0,6	-0,6	-1,4	-1,2	-0,6	-0,6

Referansebanen og den kontrafaktiske banen er angitt i milliarder 2017-kroner. KVARTS gir anslag på ujustert BNP, mens NEMO gir anslag for sesongjustert BNP. Kontrafaktisk bane for KVARTS er KT 4/19, mens det er PPR 4/19 for NEMO. *Innenlandske forhold inkluderer også effekter fra finanspolitikken.

Vi bruker både KVARTS og NEMO for å dekomponere avviket. Med utgangspunkt i hovedscenarioet skissert over gjør vi flere beregninger, én for hver av de internasjonale faktorene i dekomponeringen. I hver av disse beregningene erstatter vi relevante modellstørrelser med verdier fra den kontrafaktiske prognosebanen. Bidraget fra de to internasjonale faktorene anslås deretter som avviket mellom disse beregningene og det nåværende hovedscenarioet. Bidraget fra innenlandske forhold beregnes residualt. Beregningene av bidrag fra

² Prognosebanen fra desember tar utgangspunkt i SSBs Konjunkturtendensene 2019/4 med noe justerte forutsetninger knyttet til veksten internasjonalt, oljeprisen og petroleumsinvesteringene basert på anslagene i Pengepolitisk rapport 19/4.

internasjonal etterspørsel, oljepris og petroleumsinvesteringer er gjennomført med endogen rente og valutakurs i begge modeller, men med eksogen finanspolitikk. Dette innebærer at effekten av finanspolitikken er tillagt bidraget fra innenlandske forhold.

Mens beregningene gjort med KVARTS tilsier at om lag 45 prosent av aktivitetsnedgangen i BNP Fastlands-Norge i 2020 kan spores tilbake til internasjonale forhold som lavere etterspørsel fra utlandet og lavere oljepris, tilsier beregninger gjort med NEMO at om lag 55 prosent av nedgangen kan spores tilbake til internasjonale forhold. Forskjellen i de to beregningene skyldes nok hovedsakelig at modellene har forskjellig struktur. Følgelig kan om lag halvparten av nedgangen tilskrives utenlandske forhold, men den andre halvparten kan tilskrives innenlandske forhold som smitteverntiltak eller endret adferdsmønster blant husholdninger og bedrifter. Selv om avviket mellom de to banene er av samme størrelsesorden i NEMO og KVARTS er fordelingen mellom innenlandske og internasjonale forhold noe ulik i de to modellene fram mot 2023.

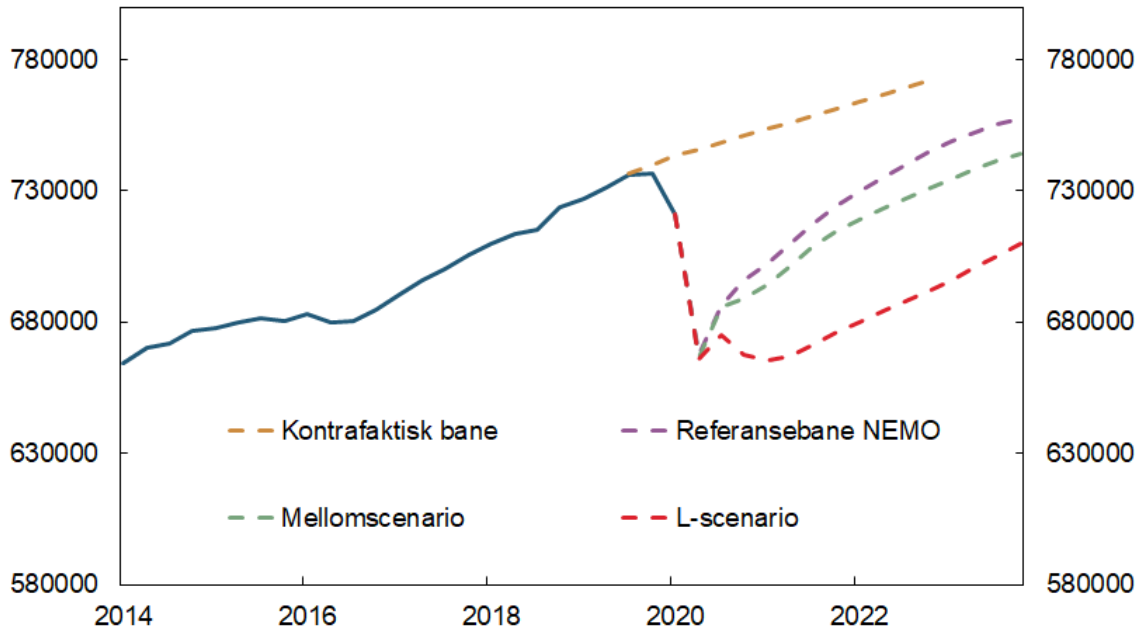
2.2.2 Utviklingen gitt en langvarig internasjonal resesjon

Det er uvanlig stor usikkerhet om den økonomiske utviklingen fremover. Utviklingen avhenger av pandemiforløpet og varigheten av smitteverntiltakene ute og hjemme, men også av hvordan husholdninger og bedrifter tilpasser seg når tiltakene trappes ned. I «Pengepolitiske oppdateringer mai 2020» presenterte Norges Bank et alternativt scenario der utviklingen i norsk økonomi var vesentlig svakere, både som følge av svakere vekstutsikter ute og som følge av økt smitte og gjeninnføring av tiltak her hjemme. Utviklingen ute er om lag som utviklingen i IMF's worst case scenario (IMF, 2020). Der antar de at smitten blusser opp igjen på høsten 2020, og igjen våren 2021. Utviklingen i BNP Fastlands-Norge i det alternative scenarioet er gjengitt i figur 2.1 (L-scenario), sammen med referansebanen fra NEMO som er presentert over. I L-scenarioet blir lavkonjunktoren dypere og varer lenger enn i referansescenarioet. Det skyldes vedvarende usikkerhet som gjør at bedrifter holder igjen på investeringene og at husholdningene sparer mer, i tillegg til en svak utvikling ute og lav oljepris.

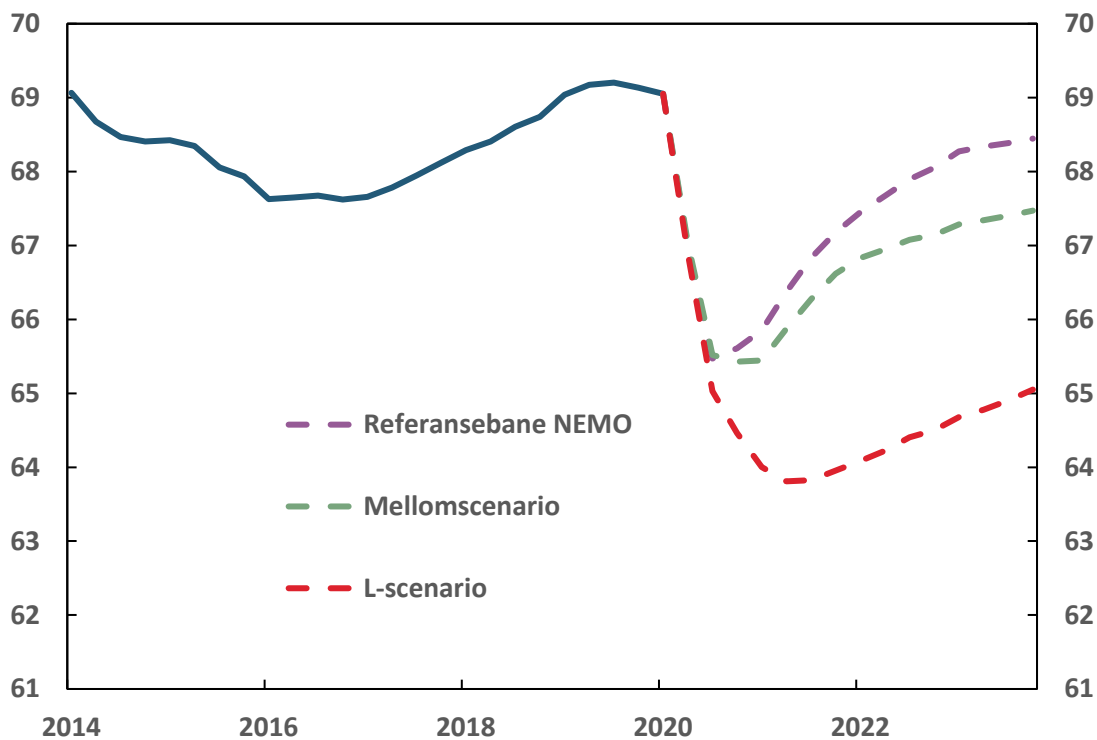
I både referansebanen og i L-scenarioet er det antatt at styringsrenten ligger fast på 0 prosent, og finanspolitikken er bestemt utenfor modellen. Norges Bank legger til grunn at høy arbeidsledighet fører til at flere trekker seg ut av arbeidsstyrken, slik at sysselsettingsandelen blir vesentlig lavere enn i referansescenarioet, se figur 2.2. Lave investeringer over lang tid bidrar til å redusere kapitalbeholdningen, som igjen reduserer arbeidskraftproduktiviteten. Samlet sett er potensielt BNP nedjustert med 3,7 prosent i L-scenarioet, mot 1 prosent i referansescenarioet. Dette innebærer at hysteresis-effektene omtalt ovenfor vil være betydelig mer omfattende i L-scenarioet enn i referansescenarioet.

I referansescenarioet er BNP Fastlands-Norge om lag 3 prosent høyere ved utgangen av prognoseperioden sammenlignet med fjerde kvartal 2019, og nærmer seg den kontrafaktiske banen. I L-scenarioet er imidlertid BNP Fastlands-Norge 3,5 prosent lavere ved utgangen av 2023 enn det var ved utgangen av 2019, og er vesentlig lavere enn den kontrafaktiske banen.

Norsk økonomi er liten og åpen, og den blir sterkt påvirket av utviklingen i resten av verden. Selv om Norge har svært lav smitte og svært få smittetiltak, kan landene vi handler med være i en annen situasjon. For å illustrere betydningen av internasjonale forhold alene, har ekspertgruppen bedt Norges Bank om å bruke NEMO til å anslå den økonomiske utviklingen fremover under antakelsen av at utviklingen i utlandet er som i L-scenarioet, mens utviklingen ellers er som antatt i referansescenarioet. Vi ser her altså på en forverring av referansescenarioet som kun skyldtes at utlandet blir svekket pga. blant annet økt smitte, men at en slik økning i smitten ikke slår inn i Norge. Det er kun de negative vekstimpulsene fra svekkelsen ute som vil prege Norge. Utviklingen i fastlands-BNP og sysselsettingsandelen (mellomscenarioet) er vist i figur 2.1 og 2.2 En svakere utvikling ute trekker ned BNP og sysselsetting, og gjeninnhenting blir tregere enn i referansescenarioet, men vesentlig raskere enn i L-scenarioet. Høyere ledighet og lavere investeringer bidrar også her til å redusere potensielt BNP, som faller med 1,2 prosent i dette scenarioet.



Figur 2-1 Utviklingen i BNP Fastlands Norge i ulike scenarior. 1. kv. 2014 – 4. kv. 2023. Faste 2017-priser, sesongjustert. Mill. kroner



Figur 2-2 Utviklingen i sysselsettingsandelen i ulike scenarior. 1. kv. 2014 – 4. kv. 2023. Prosent

2.2.3 Oppsummering av forventninger til norsk økonomi på mellomlang sikt

På kort tid har utsiktene for norsk økonomi endret seg fullstendig og koronaepidemien har medført at norsk økonomi er i en lavkonjunktur som sannsynligvis vil vare i flere år framover. En meget ekspansiv finanspolitikk, lavere renter, rekordsvak kronekurs og fallende reallønn bidrar til å dempe utslagene i arbeidsmarkedet. I

ekspertgruppens referansescenario, hvor det er lagt til grunn at mange av smitteverntiltakene gradvis slippes opp, ventes arbeidsledigheten målt ved AKU å nå en topp i 3. kvartal 2020 på rundt 8 prosent, for deretter å gradvis reduseres til i underkant av 5 prosent i 2023. Selv om smitten holdes nede og mange smitteverntiltak fjernes påvirkes norsk økonomi også av lavere etterspørsel fra våre handelspartnere og lavere oljepris. Beregninger utført med de makroøkonomiske modellene KVARTS og NEMO viser at disse internasjonale forholdene bidrar til at lavkonjunkturen vedvarer i flere år framover. Det er stor usikkerhet rundt det videre smitteforløpet og det kan bli behov for å både videreføre og gjeninnføre enkelte smitteverntiltak hvis smitten igjen skulle tilta. I så fall viser beregninger med NEMO at lavkonjunkturen blir både dypere og lengre enn i referansescenariot.

2.3 Makroøkonomisk politikk i møte med virusutbruddet

2.3.1 Innledning

Nedstenging grunnet smittevern rammer næringer direkte ved at deres tilbud og (dermed) etterspørsel forsvinner. Smitteverntiltak gjør at produksjonskapasiteten til noen næringer, for eksempel restauranter og kulturtilbud, begrenses. Videre gir atferdsendringer hos kunder redusert etterspørsel etter goder, for eksempel hotellovernatting, restaurantbesøk og flyreiser. Den direkte effekten er redusert produksjon, inntekt og sysselsetting. Fallende inntekt og sysselsetting kan i neste omgang gi redusert etterspørsel rettet mot andre næringer.

Koronakrisen er annerledes enn kriser vi «vanligvis» blir rammet av, som ofte har sitt utspring i internasjonal lavkonjunktur, lavere oljepriser, eller innenlandske ubalanser. En fellesnevner er at de rammer norsk økonomi ved at etterspørselen etter norskproduserte varer går ned, eller at vi tjener mindre på de varene vi produserer. Virkningen på økonomien blir forsterket av at de bedrifter og personer som får redusert sine inntekter i neste omgang reduserer sin etterspørsel. Slik sprer lavkonjunkturen seg fra de som blir direkte rammet og ut til resten av økonomien. Den nåværende krisen har fellestrekk med slike kriser ved at vi rammes av en internasjonal nedgangskonjunktur, lavere oljepriser, og lavere innenlandsk etterspørsel. Samtidig er den annerledes ved at den også har andre årsaker, og derigjennom utløser andre og nye økonomiske mekanismer. Denne annerledesheten gjør i sin tur at både pengepolitikken og finanspolitikken virker på andre og nye måter. Det må tas i betraktning ved utforming av politikken.

Den mest åpenbare forskjellen fra andre kriser er at under koronakrisen er en del virksomheter pålagt å stenge av smittevernhensyn. Snarere enn at en søker å holde aktiviteten oppe, er altså myndighetenes rolle å holde en del aktivitet nede. En del av økonomien er direkte begrenset fra tilbudssiden. For denne delen av økonomien er det hverken mulig eller ønskelig å øke aktiviteten gjennom å stimulere etterspørselen.

Andre deler av økonomien er ikke stengt ned, men likevel bremsset, av smittevernhensyn. Virksomheter er blitt pålagt nye krav med hensyn til hvor mange personer som kan oppholde seg på samme sted, hvor lang avstand det bør være mellom dem, eller hvor en kan eller bør oppholde og transportere seg. For enkelte av disse aktivitetene kan det være mulig å bidra til økt aktivitet ved å øke etterspørselen. Men mulighetene hemmes ved at reguleringene gir begrensninger på tilbudet, og ved at etterspørselen holdes tilbake fordi folk ikke vil oppsøke smittefarlige situasjoner. Det trenger heller ikke være ønskelig med høy aktivitet i alle disse delene av økonomien, fordi slik aktivitet kan komme i konflikt med smittevernhensyn.

Krisen har også indirekte virkninger på næringer hvor produksjonen ikke holdes tilbake av smittevernhensyn. Bedrifter mangler tilgang på innsatsvarer eller likviditet som er nødvendig for å holde produksjonen i gang. Lavere inntekter og høyere usikkerhet gjør at konsum- og investeringsetterspørsel faller. For hele økonomien blir fallet i aktivitetsnivå større enn det fallet som skyldes smittevernhensyn alene. Fra et samfunnsmessig synspunkt blir fallet i økonomien for sterkt, og sysselsettingsnedgangen for stor. En hovedoppgave i utformingen av den økonomiske politikken er å adressere dette.

2.3.2 Pengepolitikk under krisen

Pengepolitikken er vanligvis førstelinjeforsvaret i konjunkturstyringen. En tenker seg gjerne at en ekspansiv pengepolitikk, for eksempel i form av reduserte renter, demper en konjunkturedgang ved at etterspørselen

holdes oppe. Lavere renter gir låntakere mer å rutte med, gjør det mer lønnsomt å investere, og kan bedre den kostnadsmessige konkurranseevnen ved at valutakursen blir svakere. Slike effekter vil også være relevante under koronakrisen.

Pengepolitikken vil også være viktig for tilbudssiden i økonomien. I krisetid kan tilgangen på kreditt tørke opp eller stige kraftig i pris, og bedrifter i sårbar posisjon kan raskt få problemer. Pengepolitikken påvirker prisen på kreditt ved å påvirke rentene, og tilgangen til kreditt gjennom likviditetspolitikk. I tillegg vil endrede kapitalkrav i bankene være viktig for å sikre tilgang på lån. Ekspansiv pengepolitikk i form av lavere renter og bedret likviditetstilførsel gjør dermed at flere virksomheter kan opprettholde sitt tilbud.

Mens pengepolitikken virkning på aktivitetsnivå på denne måten kan være sterk, kan effekten av aktivitetsnivået på prisene være svakere. Under en krise er arbeidsledigheten høy, og presset i arbeidsmarkedet lavt. Når pengepolitikken da bidrar til et høyere aktivitetsnivå vil effekten på lønnspresset, og derigjennom prisene, kunne være neglisjerbar. Samtidig vil pengepolitikk som drar økonomien opp fra tilbudssiden isolert sett gjøre at prispresset avtar, og ikke tiltar. På den annen side vil lavere rente vanligvis bidra til svakere kronekurs, og dermed også økte importpriser.

Vanligvis tenker vi oss at det er en avveining i pengepolitikken: En ekspansiv pengepolitikk øker aktivitetsnivået, men dette må veies opp mot at den også øker prisene. I krisetid er denne avveiningen svakere, eller den er borte. Det betyr at det er sterkere argumenter enn i en «vanlig» nedgangskonjunktur for en ekspansiv pengepolitikk. Dette argumentet forsterkes ved at en kraftig nedgang i sysselsettingen kan gjøre at arbeidsledigheten biter seg fast, slik at det etter krisen er vanskeligere å få ledigheten ned igjen. I mandatet for pengepolitikken ligger at den skal bidra til høy sysselsetting. Pengepolitikken bør altså brukes kraftfullt, og synet om at pengepolitikken utgjør førstelinjeforsvaret i konjunkturstyringen står seg godt også i en krisetid.

Problemet er, naturligvis, at koronakrisen har brakt oss opp i en situasjon hvor pengepolitikken ikke alene har nok kraft til å oppnå ønsket effekt, slik at finanspolitikken må brukes i tillegg. Dette henger sammen med at den naturlige realrenten er lav, slik at rommet for pengepolitisk stimulans er begrenset. Styringsrenten ble redusert til null prosent 7. mai. Eggertson m.fl. (2019) viser at negative rentenivåer kan ha en kontraktiv effekt på økonomien, gjennom å redusere lønnsomheten i bankene. Hvis samlet etterspørsel i økonomien skulle falle ytterligere, vil pengepolitikken i liten grad kunne motvirke dette. Binning m.fl. (2019) viser også at pengepolitikken har mindre gjennomslag til utlånsrentene, og dermed mindre stimulerende effekt på realøkonomien, når rentene er svært lave.

2.3.3 Finanspolitikk under krisen

Ofte vil en kunne tenke seg at finanspolitikken er mer effektiv jo dypere nedgangskonjunktoren er i utgangspunktet. I forskningslitteraturen blir dette ofte referert til som at den finanspolitiske multiplikatoren da er større. Ved en dyp nedgangskonjunktur vil ikke en finanspolitisk ekspansjon bli motvirket av en kontraktiv pengepolitikk. Det er mye ledig arbeidskraft å sette inn i produksjon når etterspørselen øker, og mange aktører (ved at de er kredittrasjonerte eller fordi de har lav inntekt) bruker en stor andel av en inntektsøkning til å kjøpe varer og tjenester. En ekspansiv finanspolitikk, i form av økte offentlig utgifter eller skattelette, er da mer kraftfull enn i en normal konjunktursituasjon.

I likhet med pengepolitikken, vil også finanspolitikken ha andre og nye effekter under koronakrisen. Grunnen til det er at både økonomiens tilbuds- og etterspørselsside endrer funksjonsmåte under krisen.

2.3.4 Finanspolitikken virkning på etterspørselen

Gjennom krisen har finanspolitikken hatt en viktig rolle ved å motvirke inntektstap for husholdninger og bedrifter. Uten omfattende støtteordninger ville dette inntektstapet ført til en kraftig inntektsnedgang, som igjen ville medført en sterk nedgang i samlet etterspørsel. I en nedgangskonjunktur innebærer de såkalte automatiske stabilisatorene i statsbudsjettet at offentlige overføringer øker av seg selv, blant annet ved at utgiftene til inntektssikring for permitterte og arbeidsledige øker.

Derimot er det lite finanspolitikken kan gjøre med de deler av økonomien som holdes tilbake av redusert tilbud. En finanspolitikk som virker gjennom å øke etterspørselen er da lite effektiv. Det gjelder både de delene

av økonomien som aktivt holdes tilbake av smittevernhensyn og de delene som holdes tilbake av andre tilbudssidebegrensninger, slik som for eksempel mangel på innsatsvarer. Økt etterspørsel har svært begrenset effekt på et aktivitetsnivå som primært er begrenset av manglende tilbud, og ikke sviktende etterspørsel.

Samtidig vil den finanspolitiske multiplikatoren under koronakrisen påvirkes av nye effekter gjennom konsum- og sparebeslutninger. Under krisen er det mangel på enkelte varer og tjenester, eller konsumentene ønsker å kjøpe mindre av noen varer og tjenester grunnet smittevernhensyn. Når konsumentene er rasjonerte, eller de oppfatter at det er store ikke-monetære kostnader ved konsum av enkelte varegrupper, påvirker dette deres adferd. Hvordan det slår ut i etterspørsel under krisen avhenger av i hvilken grad de varer og tjenester som er lite tilgjengelige under krisen kan erstattes av andre varer og tjenester (dvs. at de er substituerbare). Det avhenger også av hvor lenge en forventer at situasjonen vil vedvare og hvilket omfang eventuelt nye smittebølger vil få.

Dersom de varer og tjenester som mangler i liten grad kan erstattes, vil mangel i liten grad føre til økt etterspørsel etter andre varer og tjenester under krisen. I motsatt fall, altså dersom det er gode substitusjonsmuligheter, kan etterspørselen etter de varene og tjenestene som er tilgjengelige øke mye.

For noen varer kan det helt klart være høy substitusjon, som for eksempel mellom restaurantmåltider og dagligvarer, slik at etterspørselen mot en varegruppe øker relativt mye når tilgjengeligheten av en annen går ned. Da vil aktiviteten i denne delen av økonomien holdes oppe.

For andre varer og tjenester vil det være lav substitusjon med de varene som ikke er tilgjengelige. Eller det kan endog være at etterspørselen er komplementær, slik at etterspørselen etter tilgjengelige varer og tjenester går ned ved redusert tilgjengelighet av andre. For eksempel kan redusert etterspørsel etter restaurantmåltider også føre til redusert etterspørsel etter taxitjenester, slik at lukking av noen næringer fører til redusert etterspørsel i næringer som fortsatt er åpne. Da vil den «åpne» delen av økonomien holdes nede eller reduseres. Og en finanspolitikk som øker etterspørselen generelt virker dårlig for å få opp aktiviteten.

Virkninger på økonomien gjennom substitusjon mellom ulike varegrupper stiller oss derfor overfor et dilemma, som gjør en finanspolitikk som søker å øke den generelle etterspørselen mindre attraktiv: Der hvor det er mest behov, altså der hvor etterspørselen faller under krisen, virker finanspolitikken svakt.

Den andre dimensjonen av substitusjon som er viktig er mellom konsum på ulike tidspunkt, snarere enn substitusjon på et gitt tidspunkt som diskutert over. Dersom en forventer at krisen er forbigående, vil det være lettere å utsette konsum til krisen er over enn dersom den forventes å være langvarig eller permanent. Det betyr at varemangel som forventes å vare i kort tid kan gjøre at konsumtilbøyeligheten under krisen reduseres relativt mye, mens spareraten øker relativt mye. Hvis en krise gjør at konsumtilbøyeligheten blir lav, så er ikke den finanspolitiske multiplikatoren høy, men lav.

Det er altså flere grunner til at en finanspolitikk som søker å øke generell etterspørsel er lite attraktiv under koronakrisen. Det kan likevel være grunner til å stimulere etterspørselen, men da bør etterspørselsøkningen være målrettet mot deler av økonomien hvor det både er behov for, og mulighet for, økt aktivitet.

Oppsummert er det altså grunn til å tro at den finanspolitiske multiplikatoren under koronakrisen ikke er sterkere enn før krisen, men svakere. En generell etterspørselsstimulerende politikk er da lite effektiv.

Dersom finanspolitikken skal kunne øke etterspørselen ut over ordninger som begrenser inntektstap hos de som er direkte berørt, bør den målrettes mot de deler av økonomien som er holdt tilbake av lav etterspørsel, og ikke mot deler av økonomien hvor smittevernhensyn eller tilbudssidebegrensninger holder aktiviteten tilbake.

2.3.5 Finanspolitikken virkning på tilbudet

Finanspolitikken påvirker, og den kan også utformes for å påvirke, tilbudssiden i økonomien. Bortsett fra de sektorer hvor det er ønskelig å begrense tilbudet av smittevernhensyn, er det fordelaktig om finanspolitikken begrenser flaskehals og konkurser. Det kan også være ønskelig å begrense bedriftenes kostnader. Flere av tiltakene under koronakrisen er utformet nettopp med dette som utgangspunkt.

Under dype kriser vil mange virksomheter ikke ha tilstrekkelig tilgang til kreditt til å holde tilbudet oppe, eller til å unngå konkurs. Finanspolitikken kan da bidra med direkte støtte til de bedriftene hvor behovet er størst. Da kan den kortsiktige nedgangen i økonomien dempes, samtidig som det blir lettere å få økonomien i gang på vei ut av krisen.

Finanspolitikk som virker gjennom tilbudssiden i økonomien vil være særlig attraktiv i situasjoner hvor nedgangen i økonomien skyldes, eller blir forsterket av, beskrankninger på tilbudssiden. Samtidig må det være slik at tilbudet er begrenset av faktorer som politikken faktisk kan påvirke. For eksempel kan finanspolitikken vanskelig gjøre mye hvis tilbudet er begrenset av mangel på innsatsfaktorer fordi internasjonale varekjeder stopper opp. Dersom tilbudet begrenses av kortsiktig likviditet eller soliditet, kan imidlertid støttepakker bidra til å holde tilbudet oppe.

En utfordring med å utforme politikkpakker som påvirker tilbudssiden er at de skal være treffsikre, samtidig som de ikke skal ha utilsiktede konsekvenser. Hensynet til treffsikkerhet kan ofte komme i konflikt med hensynet til utilsiktede virkninger. For eksempel er det å knytte støtte til omsetningsfall eller til permittering treffsikkert ved at de som er hardest rammet får mest støtte, samtidig som det fra et samfunnsperspektiv kan bidra til at omsetningen faller for sterkt, eller at antall permitterte øker for mye. Samspillseffekter mellom ulike ordninger kan forsterke slike utilsiktede effekter. For eksempel kan det å gjøre det billig å permittere, samtidig som en får mer støtte jo mer aktiviteten faller, gi sterke insentiveffekter som isolert sett bidrar til å trekke økonomien i motsatt retning av det som er ønskelig.

Slike effekter kan være vanskelig å unngå i en krisesituasjon, hvor rask og enkel politikkkrespons er avgjørende for å begrense det kortsiktige fallet i aktivitet og konkurser. Negative insentiveffekter vil i de fleste tilfeller trolig være mindre viktige ved midlertidige ordninger enn ved ordninger som drar lenger ut i tid. Men selv på kort tid kan for eksempel antall permitterte øke betraktelig dersom det koster lite for bedriftene å permittere samtidig som andre ordninger premierer aktivitetsnedgang. Langvarige ordninger gjør at insentiver til strategisk tilpasning, og potensielle uønskede effekter, blir sterkere. Aktørene kan også over tid finne nye måter å foreta tilpasninger hvor kontrasten mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet er betydelig, slik som for eksempel juks. Støttetiltak kan også i for stor grad bevare det bestående, og slik være i direkte konflikt med hensynet til omstilling. Avstanden mellom gammel og ønsket ny sammensetning av økonomien øker rimeligvis med støttetiltakets lengde. På denne måten øker kostnaden med et uforandret tiltak mer enn lineært med tiden.

2.3.6 Omstilling og avveining mellom finans- og pengepolitikk

Politikk for omstilling og vekst er avgjørende for økonomiens verdiskapingspotensial og velferd over tid, jf. avsnitt 2.4. Dette gjelder uavhengig av koronakrisen, og bør alltid stå høyt på den økonomiske-politiske agendaen.

Begrepet omstilling kan være upresist, og det kan brukes om ulike forhold. For eksempel kan omstilling referere til at næringslivet foretar nye investeringer, og bruker nye teknologier og arbeidsmåter i produksjonen. Begrepet kan også referere til at petroleumsvirksomheten etter hvert vil fases ut, og at dette fordrer fremveksten av nye konkurranseutsatte næringer som delvis kan erstatte bortfallet av petroleumsinntekter. Omstilling kan dessuten referere til at energibruk i større grad blir basert på fornybar energi, og i mindre grad på energi fra fossile kilder.

Sentralt for alle disse eksemplene på omstilling er hvilke insentiver som gis for aktivitet i ulike næringer, og spesielt hvor lønnsomt det er med ulike investeringer. Det vil ikke her blir gitt noen generell drøfting av alle aspekter knyttet til ulike former for omstilling.

Likevel er det viktig å fremheve at også under og på vei ut av koronakrisen vil utformingen av politikk kunne påvirke omstillingen av norsk økonomi. To forhold er spesielt viktige. For det første balansen mellom penge- og finanspolitikk, og for det andre utformingen og utfasingen av de økonomiske tiltakspakkene.

Balansen mellom finans- og pengepolitikken er sentral for omstilling, både ved at denne balansen påvirker attraktiviteten til investeringer generelt, og til investeringer i konkurranseutsatte versus skjermede næringer spesielt.

En ekspansiv pengepolitikk gir lavere renter og normalt sett en realdepresiering av valutakursen. Lavere renter gjør det mer attraktivt å investere, og ved at den kostnadmessige konkurranseevnen bedres, vil politikken særlig favorisere investeringer i konkurranseutsatt fremfor i skjermet sektor. En ekspansiv finanspolitikk øker etterspørselen, noe som vil fremme aktivitet i skjermet sektor. Det kan også gi høyere renter enn hva som ellers ville vært tilfellet. Det betyr at en ekspansiv finanspolitikk kan hemme investeringene, og denne effekten vil være særlig relevant for konkurranseutsatt sektor ved at denne ikke nyter godt av høyere innenlandsk etterspørsel, samtidig som at den kostnadmessige konkurranseevnen forverres.

Ekspansiv pengepolitikk gir altså lavere renter, bedret kostnadmessig konkurranseevne og fremmer investeringer. Dette bidrar til omstilling, enten det forstås som å investere i nye teknologier, som å endre næringsstrukturen i favør av konkurranseutsatt sektor, eller å gjøre det mer attraktivt med investeringer i fornybar energi. Ekspansiv finanspolitikk, når denne utformes på tradisjonell måte ved å øke innenlandsk etterspørsel, har som hovedregel motsatt effekt på omstilling. I en krisesituasjon med mye ledige ressurser i økonomien, kan dette likevel være annerledes, fordi høyere etterspørsel mot skjermede sektorer i så fall i liten grad fortrenger virksomhet i andre næringer.

Samspillet mellom finanspolitikken og pengepolitikken kan også bli annerledes i en krise når renten er senket til null. Hvis pengepolitikken er begrenset av de nedre nivåer for renten, vil sentralbanken ikke få stimulert økonomien så mye som banken ønsker, fordi den ikke kan eller ønsker å senke renten. Aktivitetsnivået i økonomien vil da være lavere enn sentralbanken ønsker. I så fall vil mer ekspansiv finanspolitikk heller ikke føre til høyere rente, fordi en økning i aktivitetsnivået i økonomien vil være ønsket av sentralbanken, og derfor ikke vil bli motvirket ved renteheving.

2.4 Vurderinger av tiltak for omstilling og vekst

2.4.1 Omstilling og finanspolitiske tiltakspakker

I koronakrisen har finanspolitikken rolle vært annerledes enn i tidligere kriser. Mens målet vanligvis har vært å holde aktiviteten oppe, har formålet denne gang først og fremst vært å delvis kompensere husholdninger og bedrifter for inntektssvikt grunnet en uunngåelig nedgang i aktiviteten. I stor grad har dette skjedd gjennom automatiske stabilisatorer i form av eksisterende trygde- og skatteordninger, som i tillegg er blitt utvidet for å gi bedre dekning. Myndighetene har også iverksatt en rekke nye ordninger for å dempe inntektssvikt og bedre likviditeten, jf. kapittel 3.

Tiltak og ordninger for å dempe inntektssvikt og bedre likviditet har også hatt stor betydning ved å holde oppe det generelle etterspørselsnivået i økonomien. Uten slike tiltak og ordninger ville inntektstapet ført til en nedgang i innenlandsk etterspørsel, og en tilsvarende forsterkning av reduksjon i aktivitetsnivået i økonomien. I tillegg bør man legge vekt på å opprettholde fremdriften i samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer og tiltak.

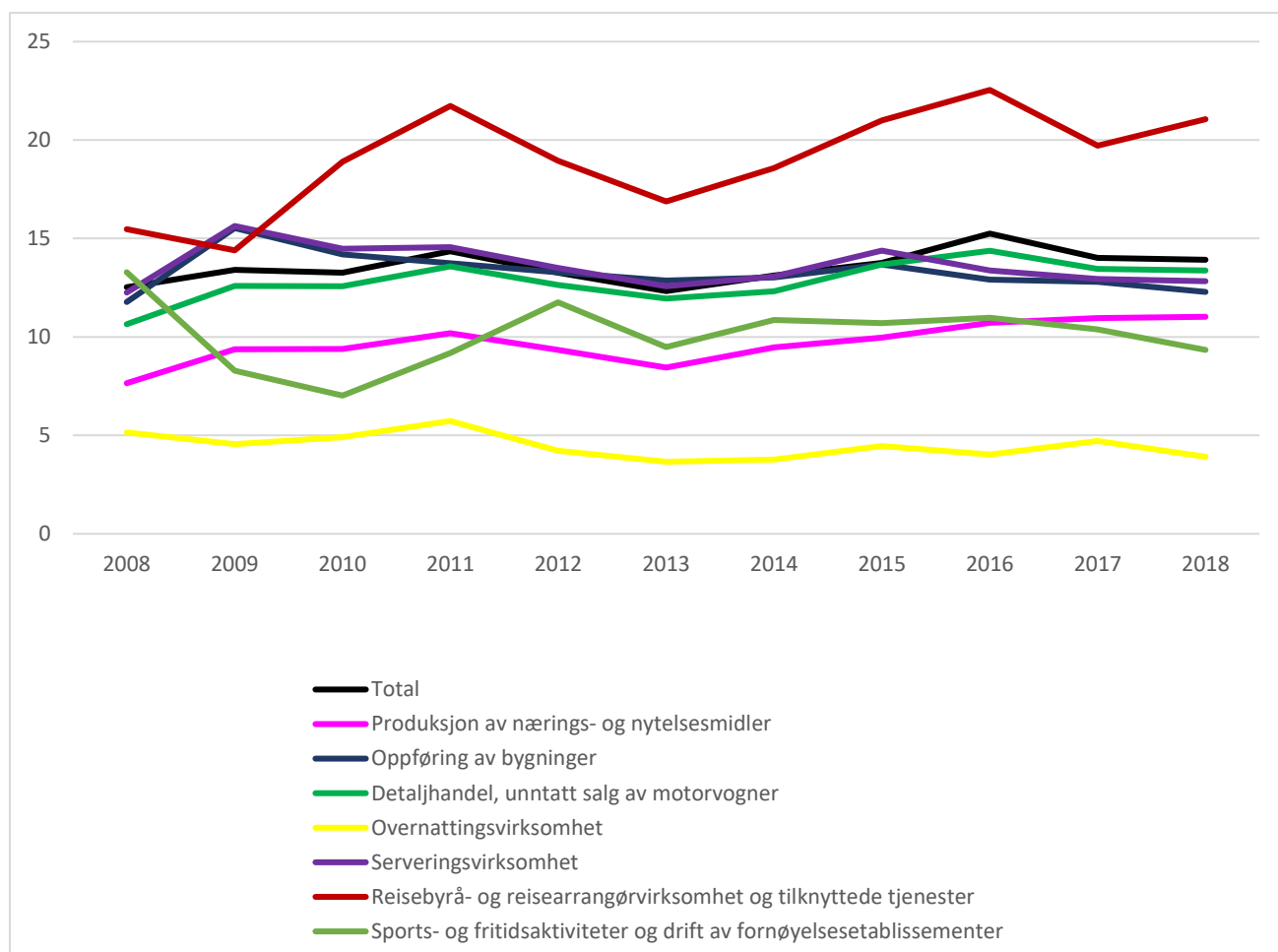
Om finanspolitikken under krisen bidrar til omstilling, avhenger av hvilke insentiver de finanspolitiske tiltakene gir. Mange former for omstilling tar tid, ved at det fordrer nye bedrifter i nye bransjer. Men omstilling kan også skje i eksisterende bedrifter ved oppgraderinger, nyinvesteringer, kompetanseheving, og ved å utvikle og/eller ta i bruk ny teknologi.

For å bidra til økonomisk vekst er det viktig at også forvaltningen raskest mulig kommer tilbake til normal kapasitet, slik at ikke anskaffelsesprosesser utsettes eller reguleringsprosesser forsinkes og slik motvirker de omfattende økonomiske stimulerings tiltakene.

Offentlige støtteordninger kan også hindre eller forsinke nødvendige nedleggelse og dermed låse arbeidskraft og ressurser inne i næringer der sysselsettingen uansett skal ned på sikt. Virusutbruddet vil trolig medføre behov for omstilling som følge av varig nedgang i noen bransjer. Slik omstilling bør ikke forsinkes gjennom langvarig permittering eller offentlige støtteordninger.

Også i en normal konjunktursituasjon er det mange virksomheter som åpner og stenger ned hvert år, for eksempel som følge av at de går konkurs. Av totalt antall foretak har 14-15 prosent blitt lagt ned hvert år de siste årene, jf. figur 2.3. Det er en del av den dynamiske tilpasningen i næringslivet til nye forhold og muligheter. Når aktiviteten i virksomheter med lav produktivitet eller avtakende etterspørsel faller, kan

ressursene bli nyttiggjort i andre virksomheter. Den norske arbeidsmarkedsmodellen understøtter at arbeidstakere som mister jobben raskt får en ny. I en nedgangskonjunktur vil det normalt være flere konkurser, men det synes foreløpig ikke i løpende statistikk. Det må ses i sammenheng med at domstolene har redusert drift og Skatteetaten gjennomfører færre konkursbegjæringer.



Figur 2.3 Antall nedleggelses som andel av antall foretak i utvalgte næringer.

Kilde: SSB. Virksomheter, foretak og regnskap: Foretak

I noen tilfeller kan konkurser ha mer omfattende samfunnsøkonomiske kostnader, for eksempel dersom virksomheter av systemisk betydning stenger, eller dersom stengninger fører til tap av kunnskap og kapital. Det kan være en bekymring dersom mange virksomheter går konkurs i næringer med høy inngangsterskel.

2.4.2 Tiltak for å stimulere økonomien – vekst og omstilling

Pengepolitikken er vanligvis førstelinjeforsvaret i konjunkturstyringen. Lavere renter gir låntakere mer å rutte med, gjør det mer lønnsomt å investere, og kan bedre den kostnadmessige konkurranseevnen ved at valutakursen blir svakere. Slike effekter bidrar til at etterspørselen holdes oppe. Som drøftet over vil pengepolitikken også være viktig for tilbudssiden i økonomien, ved å bidra til mer og billigere kreditt.

Handlingsrommet i pengepolitikken er imidlertid begrenset, når styringsrenten er null prosent. Hvis samlet etterspørsel i økonomien skulle falle ytterligere, vil pengepolitikken i liten grad kunne motvirke dette.

Ulike finanspolitiske tiltak og støtteordninger har som nevnt vært viktig gjennom å dempe inntektssvikt og dermed bidra til å holde samlet etterspørsel oppe. Et mer åpent spørsmål er om myndighetene bør gjennomføre ytterligere finanspolitiske tiltak for å stimulere økonomien.

Det generelle svaret er at hvis det er ledig produksjonskapasitet i økonomien, som skyldes lav samlet etterspørsel, gir det gode samfunnsøkonomiske argumenter for stimulering av økonomien. Det er imidlertid foreløpig et åpent spørsmål i hvilken grad dette er tilfelle nå. Det høye antall permitterte og arbeidsledige er først og fremst arbeidstakere som er direkte eller indirekte rammet av koronasituasjonen, og i mindre grad et uttrykk for lav samlet etterspørsel.

Etter hvert som de mest begrensede smitteverntiltakene er opphevet og usikkerheten i økonomien avtar noe, kan det bli betydelig vekst i konsum og investeringer også uten ytterligere tiltak, på grunn av oppdemmet etterspørsel og sparing. For noen næringer kan aktiviteten komme til å ta seg opp igjen av seg selv. Det er foreløpig ikke klare tegn til ledig kapasitet i næringer som kan øke aktiviteten uten økt smittefare. Generell finanspolitisk stimulans kan bli aktuelt på et senere tidspunkt, dersom det oppstår betydelig ledig kapasitet i næringer som kan øke aktiviteten uten smittefare. Forløpet i arbeidsledighet og produksjon som ikke skyldes smittehensyn eller begrensninger på tilbudssiden, vil være nyttige indikatorer for å vurdere dette.

I politikkvurderingene må myndighetene også ta hensyn til budsjettkostnaden ved nye tiltak. I akuttfasen var det sterkt behov for raske tiltak, og budsjettkonsekvensene hadde mindre vekt. Nå er vi kommet over i en mer langvarig fase, der man i større grad må legge vekt på at store uttak av Statens pensjonsfond utland vil innebære mindre midler til offentlige tjenester i årene fremover. I slike vurderinger må man også ta hensyn til at svakere finanser vil innebære økt behov for skattlegging fremover, og at skattlegging innebærer et effektivitetstap i økonomien. Finansdepartementets rundskriv r-109/14 om samfunnsøkonomiske analyser sier at denne kostnaden skal settes til 20 prosent av kostnaden for offentlige budsjetter, dvs. et tillegg på 20 prosent.

Dersom en lykkes i å dempe antall nedleggelser og konkurser, vil bedriftene raskere kunne respondere på vei ut av krisen, og behovet for finanspolitisk stimulans vil alt annet like bli mindre. På samme måte som at nedturen blir forsterket av at nedstengt eller redusert tilbud fra noen næringer gir redusert etterspørsel mot andre, vil oppturen bli forsterket ved at økt tilbud fra næringer på vei tilbake gir økt etterspørsel også mot andre næringer. Effekter via tilbudssiden blir altså forsterket gjennom multiplikatoreffekter fra etterspørselsiden. Behovet for finanspolitisk stimulans vil også avhenge av etterspørsels- og sparerresponsene under krisen. Dersom spareraten øker mye under krisen, kan dette gi en oppdemmet etterspørsel som utløses når økonomien er på vei ut av krisen. Også da kan behovet for finanspolitisk stimulans være mindre.

Direkte tiltak rettet mot enkelt næringer kan være hensiktsmessig dersom det midlertidig er ledig produksjonskapasitet i noen næringer som skyldes andre forhold enn smittevern. Både SSB og Norges Bank forventer for eksempel et betydelig fall i boliginvesteringene, og den kraftige nedgangen i salget av nye boliger taler også for dette. Da vil det være hensiktsmessig å gjennomføre økt vedlikehold av offentlige bygg og slik bidra til økt sysselsetting og aktivitet. En slik situasjon vil også være egnet for å gjennomføre samfunnsøkonomisk lønnsomme byggeprosjekter. Igangsetting av nye større investeringer kan imidlertid kreve lengre planlegging og dermed ta lenger tid å få i gang. For at tiltakene skal få størst mulig effekt vil det være av betydning at oppdragsgiverne i sin tur sørger for god konkurranse, for eksempel ved å dele opp kontraktene der det er hensiktsmessig. En normalisering av kapasiteten hos offentlige innkjøpere og reguleringsmyndighet vil også være viktig for å kunne gjenoppta aktiviteten.

Anleggsbransjen er i større grad dominert av offentlige investeringer, og er forventet å oppleve fortsatt vekst i 2020. Før epidemien var det tendenser til kapasitetspress i denne bransjen. Tilbakemeldinger fra bransjen tyder på at kapasiteten på kort sikt i begrenset grad er mobil mellom byggevirksomhet og anleggsvirksomhet, på grunn av ulik kompetanse (Oslo Economics og Atkins Norge, 2020).

Det offentlige må være forsiktig med å stimulere etterspørselen i bransjer der det er behov for langsiktig omstilling. Slik støtte kan utsette nødvendige tilpasninger til nye markedsforhold. Fallet i oljeprisen skaper usikkerhet for norsk petroleumsnæring, som allerede før virusutbruddet stod overfor en gradvis nedgang i investeringene fremover. Slik omstilling bør ikke hindres gjennom tiltak som motvirker omstilling og dermed låser arbeidskraft og kapital inne i mindre lønnsomme prosjekter. Ledig kapasitet vil være et argument for økt satsing på klimavennlige investeringer, men også her må det være en forutsetning at det er samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter.

2.4.3 Tiltak for produktivitet og omstilling

Virusutbruddet og de mer langvarige smitteverntiltakene vil trolig medføre behov for omstilling i noen sektorer, blant annet for å tilpasse aktiviteten slik at det ikke spres smitte. I møte med virusutbruddet er det innført flere ordninger som har som formål å øke bedriftenes likviditet, og som kan finansiere slik omstilling. Som under tidligere kriser vil noen bedrifter også omstille seg til helt nye markeder, og nye bedrifter vil komme til som følge av nye forretningsmuligheter.

Offentlige støtte- og låneordninger som legger til rette for omstilling, kan være lønnsomme for samfunnet gjennom å stimulere til aktivitet i bedriftene. Dette er bakgrunnen for det næringsrettede virkemiddelapparatet i Norge. Det er offentlig støtte til forskning, innovasjon og oppstart av ny virksomhet, men det meste av forskning og innovasjon i næringslivet foregår likevel uten støtte fra det offentlige. Næringslivets investeringsbeslutninger påvirkes av usikkerhet, og vil lett kunne rammes i en krisetid. Dersom krisen bidrar til at slik aktivitet stopper opp, vil det kunne få langvarige konsekvenser for verdiskaping og konkurranseevne. Det eksisterer allerede flere ordninger for støtte, og det er en sentral del av den ordinære politikken for omstilling og vekst. Ved behov for sterkere offentlig stimulering av omstilling vil utvidelser av de eksisterende ordningene ofte være det mest effektive. For disse eksisterer det allerede nødvendig infrastruktur, regelverk og avklaringer til statsstøttereguleringen. Dette gjør at tiltakene kan komme raskt i gang. Generelt bør støtteordninger ikke gi særskilte fordeler til enkelt næringer. Selektive ordninger kan føre til at eksisterende næringsstruktur opprettholdes og hindre fremveksten av nye, lønnsomme næringer. Forsøk på å identifisere fremtidens vekstnæringer gjennom innretningen av næringspolitiske tiltak kan føre til kostbare feilinvesteringer.

Kompetansehevende tiltak for arbeidstakere som trenger oppdatert eller ny kompetanse kan motvirke varig utenforskap og styrke omstillingsevnen i norsk økonomi. Kompetansekravene i arbeidslivet øker, og det krever sterk satsing på utdanning og opplæring, med vekt på oppdatering av kompetanse gjennom karriereløpet. Det vil ofte være en fordel om personer som står uten jobb kan bruke tiden til å heve sin kompetanse innen relevante fagfelt.

Næringslivets vilkår påvirkes av myndighetenes politikk innenfor et bredt spekter av områder. Næringslivet er avhengig av gode rammebetingelser, herunder lovverk som gjør det enkelt å starte, drive, utvikle og legge ned virksomheter. Velfungerende konkursregelverk er blant annet viktig for omstilling, oppstart av ny virksomhet og videreføring av samfunnsøkonomisk lønnsom virksomhet. Midlertidig lov om rekonstruksjon, som trådte i kraft 11. mai 2020, erstatter konkurslovens regler om gjeldsforhandling. Lovens hovedformål er å tilrettelegge for rekonstruksjon for å redusere risikoen for unødige konkurser i levedyktige virksomheter. Det er imidlertid behov for flere regelendringer for å unngå unødig mange konkurser. Dette gjelder særlig virksomheter som drives som enkeltpersonforetak, herunder oppstartsbedrifter. Den midlertidige loven bygger i liten grad på en samfunnsøkonomisk analyse. Det vil være nyttig å foreta en helhetlig vurdering av hvordan reglene for restrukturering bør omformes for å legge til rette for høyest mulig verdiskaping.

Offentlige reguleringer kan ha som formål å ivareta hensyn innenfor områder som fordeling og helse-, miljø-, og sikkerhetspolitikk. Reguleringene skjer gjennom lover og forskrifter, eller ved økonomiske reguleringer for eksempel i form av avgifter. I den krevende situasjonen norsk økonomi nå er inne i bør det vurderes om offentlige reguleringer er til hinder for virksomheters mulighet til å opprettholde sin aktivitet uten økt risiko for smitte eller til hinder for nødvendig omstilling. Blant annet kan arbeidstidsbestemmelser og reguleringer av butikkens åpningstider ha betydning for virksomheters mulighet til å opprettholde sin aktivitet uten økt risiko for smitte. I mye av det gjeldende regelverket er det imidlertid fleksibilitet som har åpnet for tilpasninger. Partene i arbeidslivet har for eksempel kommet fram til avtaler om lengre arbeidstid og økt overtid, samt at arbeidsgiver kan endre turnusplaner på kort varsel. Videre er det et stort antall typiske turiststeder hvor butikkene allerede har frie åpningstider.

Under koronakrisen har beslutninger blitt tatt under tidspress. I slike situasjoner kan det være fare for at reguleringer får utilsiktede virkninger, for eksempel ved at de er konkurransebegrensende eller at næringslivet påføres nye, unødvendige byrder. Beslutningsgrunnlaget til nye reguleringer må derfor vurderes for å sikre gode insentiver og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Prinsippene og retningslinjer for offentlige reguleringer rettet mot næringslivet må være godt gjennomtenkte og tilpasset en moderne økonomi.

3. Iverksatte tiltak – virkninger og insentiver

I dette kapittelet beskrives de midlertidige ordningene som er iverksatt i Norge, og det gjøres vurderinger av de mest omfattende ordningene samt ordninger som kan ha særlig uønskede virkninger. I vedlegg 5.2 gis en oversikt over tiltak i utvalgte land, med særlig vekt på permitteringsordninger.

3.1 Iverksatte økonomiske tiltak i Norge

I møtet med epidemien er det iverksatt en rekke tiltak for å avhjelpe økonomiske problemer som følge av smitte, smitteverntiltak og atferdsendringer. Summen av bevilgninger til økonomiske tiltak er i Revidert nasjonalbudsjett anslått til 157 mrd. kroner. I tillegg er det anslått at budsjettet svekkes med 83 mrd. kroner blant annet på grunn av reduserte skatteinntekter som følge av lavere aktivitet i økonomien og høyere utgifter grunnet en kraftig økning i forventet antall registrerte ledige.

Tiltak rettet mot bedrifter og næringsliv har hatt som hovedmål å redusere kostnader og bedre likviditeten i perioden med inntektsbortfall. Målet er at ellers levedyktige bedrifter ikke skal bukke under som følge av atferdsendringer og smitteverntiltak i Norge og internasjonalt.

Kompensasjonsordningen for bedrifter med stor omsetningssvikt som følge av epidemien, dekker deler av faste kostnader for de bedriftene som er særlig hardt rammet. Antallet dager med lønnsplikt for arbeidsgivere ved permittering er redusert fra 15 til to dager, og arbeidsgiverperioden for omsorgspenger er redusert fra ti til tre dager. Videre er arbeidsgiverperioden for koronarelatert sykefravær redusert fra 16 til tre dager. Betalingsfrister for de store skatte- og avgiftsinnbetalingene er utsatt, og det er vedtatt og foreslått omfattende midlertidige endringer i skatteregler, herunder reduserte satser i arbeidsgiveravgiften. For å bedre bedriftenes tilgang på likviditet er det opprettet en statlig garantiordning for banklån for bedrifter, og Statens obligasjonsfond er midlertidig gjenopprettet.

Tiltakene rettet mot å motvirke inntektsbortfall for bedrifter anslås i Revidert nasjonalbudsjett å summere seg til 110 mrd. kroner i 2020. Forskyving av skatteinnbetalinger vil på sitt høyeste nivå i månedsskiftet mai/juni utgjøre om lag 133 mrd. kroner i bedret likviditet for bedriftene, og midlertidige endringer i petroleumsskatten tilsvarende rundt 30 mrd. kroner bokført. Det er videre innført eller foreslått innført nye garanti- og låneordninger med samlet ramme på om lag 130 mrd. kroner.

For å motvirke inntektsbortfall for personer som skyldes virusutbruddet og smitteverntiltak, er flere av inntektssikringsordningene utvidet og gjort mer generøse. Det er opprettet nye inntektssikringsordninger for selvstendig næringsdrivende, frilansere og lærlinger. Ventedager for rett til dagpenger er opphevet, og permitterte sikres full lønn inntil 6 G til og med dag 20. Dagpengene er justert opp slik at de utgjør 80 prosent av dagpengegrunnlaget opp til 3 G og 62,4 prosent av den delen av dagpengegrunnlaget som er mellom 3 G og 6 G. Antallet dager med omsorgspenger er doblet både for foreldre som har ordinær kvote på ti dager og foreldre som har utvidet kvote. Kvoten med omsorgspenger er ytterligere utvidet for foreldre til barn som holdes hjemme fra barnehage eller skole grunnet særlige smittevernhensyn.

Tiltakene

rettet mot å motvirke inntektsbortfall for personer anslås i Revidert nasjonalbudsjett å summere seg til 27 mrd. kroner i 2020.

Det er vedtatt og foreslått en rekke andre tiltak, blant annet økte bevilgninger innenfor sektorer med kritiske samfunnsoppgaver. Se vedlegg 5.1 for en samlet oversikt over de økonomiske tiltakene som er fremmet som respons på virusutbruddet og henvisning til hvilken proposisjon eller innstilling de enkelte tiltakene er nærmere beskrevet i.

3.1.1 Omfang av tiltak og virkninger på offentlige finanser

Anslag fra Revidert nasjonalbudsjett 2020 tilsier at de økonomiske tiltakene som så langt er innført, sammen med de automatiske stabilisatorene, innebærer en budsjettsvekkelse på 239 mrd. kroner eller 7½ prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge i 2020. Uttaket fra Statens pensjonsfond utland anslås til 4,2 prosent av fondsverdien ved inngangen til året, og den finanspolitiske impulsen anslås til 5,1 prosent i 2020. Til sammenligning ble den finanspolitiske impulsen i mai 2009 i forbindelse med finanskrisen anslått til 3,0 prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Samtidig som den oljekorrigerte budsjettbalansen er kraftig svekket faller også statens kontantstrøm fra oljevirkningskraften, dels som følge av lavere olje- og gasspriser og dels som følge av omfattende skatteendringer for oljeselskapene. Til sammen er et overskudd på statsbudsjettet gjennom mange år snudd til et underskudd på 124 mrd. kroner eller nesten 4 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Vi må tilbake til 1970-tallet og starten på 1990-tallet, etter den norske bankkrisen, for å finne tilsvarende underskudd.

Statens pensjonsfond utland gir Norge et handlingsrom i finanspolitikken som er få land forunt, men finansformuen gjør det ikke billigere å finansiere de økonomiske tiltakene enn for land med god tilgang på kreditt. Det som finansieres i dag, vil måtte betales i fremtiden gjennom høyere skatter eller lavere offentlig forbruk. Når man nå tar ut store verdier fra fondet, vil budsjettunderskuddene som kan finansieres over fondet i fremtiden være mindre. Tall fra Revidert nasjonalbudsjett 2020 tilsier en samlet svekkelse av overskuddet på statsbudsjettet inklusive Statens pensjonsfond utland på 379 mrd. kroner i 2020. Isolert sett innebærer det at den forventede avkastningen av fondet som årlig kan brukes over offentlige budsjetter, reduseres med om lag 11 mrd. kroner i alle fremtidige år.

Allerede før krisen var det varslet utfordringer med bærekraften i finansieringen av velferdsstaten. Bruken av oljeinntekter ligger nå langt over 3-prosentbanen for forventet realavkastning fra fondet. I tidligere perioder med sterk økning i oljepengebruken har vekst i fondsverdien gjort det enklere å vende tilbake til 3-prosentbanen. Nå er det isteden utsikter til lavere vekst i fondskapitalen, og fall på verdens børser og i prisene på petroleum skaper usikkerhet om størrelsen på det fremtidige finansieringsbidraget fra fondet.

Det må nå tas høyde for at gjenoppbyggingen etter virusutbruddet kan bli langvarig og at det vil ta tid før den økonomiske aktiviteten normaliseres, både i Norge og internasjonalt. Dersom de økonomiske tiltakene må videreføres lengre enn planlagt, vil dette bidra til å øke underskuddet ytterligere. Tilsvarende vil ev. nye tiltak medføre en ytterligere svekkelse.

3.1.2 Fordelingseffekter

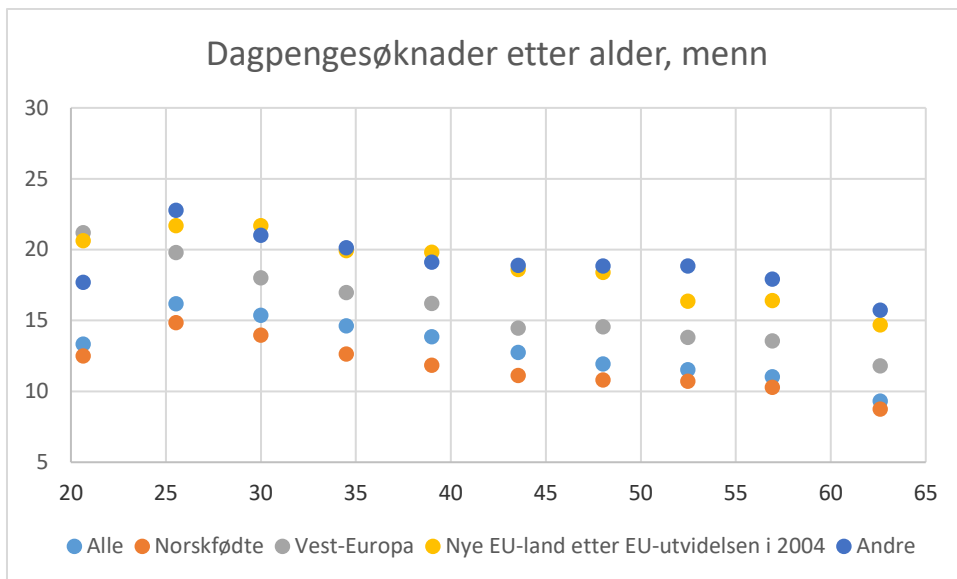
Utslagene i arbeidsmarkedet som følge av virusutbruddet og de iverksatte smitteverntiltakene er store. Frischsenteret, NAV og SSB viser i to rapporter (Bratsberg m.fl., 2020) at antall personer som søker dagpenger, har økt i alle lag av befolkningen, enten man måler etter utdanning, inntekt eller familiebakgrunn. Datagrunnlaget viser at unge og personer med lav inntekt og/eller lav utdanning er tydelig overrepresentert blant dagpengesøkerne. Oppsigelse og permittering innebærer en risiko for umiddelbar inntektsreduksjon, likviditetsproblemer og svekket kjøpekraft for den enkelte. De midlertidige endringene i dagpengereguleringen har imidlertid ført til at flere lavtlønte kvalifiserer til dagpenger, og at personer med lavere inntekter beholder en større andel av inntekten dersom de permitteres eller sies opp. På lengre sikt vil fordelingsvirkningene av koronavirusutbruddet trolig først og fremst avhenge av hvor mange som permitteres eller sies opp, og hvor fort arbeidstakere kan vende tilbake til faste ordinære jobber.

Sosioøkonomiske forskjeller i permitteringsrisiko

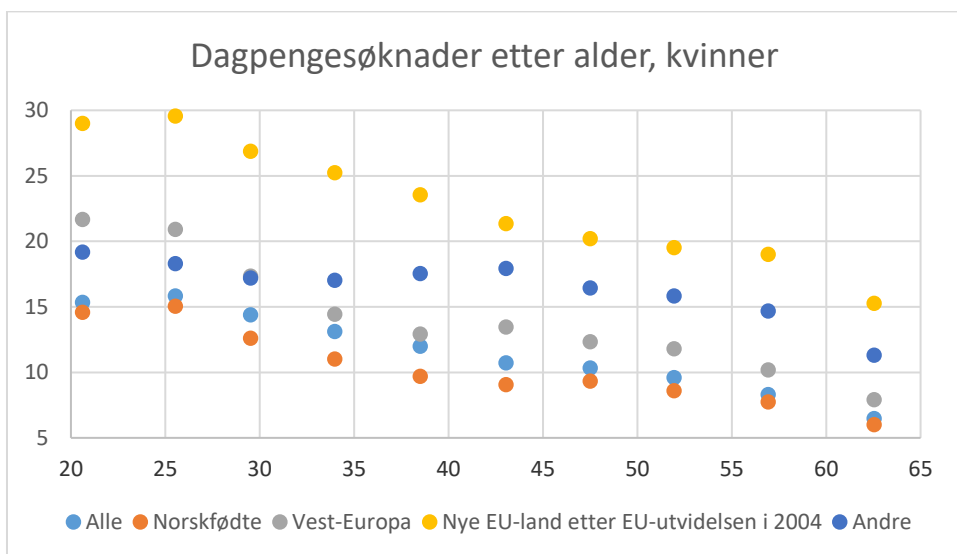
Den andre rapporten fra Frischsenteret, NAV og SSB vurderer sosiale og økonomiske kjennetegn blant lønntakerne som er blitt permittert eller sagt opp i forbindelse med virusutbruddet. Analysen omfatter lønntakere som har søkt om dagpenger i perioden 1. mars – 19. april 2020. Dette utgjør totalt 362 539 personer.

Figur 3-1 og 3-2 viser andelen dagpengesøkere fordelt etter alder, kjønn og fødeland. Figuren illustrerer at en større andel yngre enn eldre lønntakere har søkt om dagpenger i perioden 1. mars – 19. april. Lønntakerne på om lag 20 år har imidlertid litt lavere risiko for å være dagpengesøker enn lønntakere på 25 år. Om lag 15 prosent av mannlige lønntakere i alderen 30 år søkte om dagpenger i den angitte perioden, mens tilsvarende

tall for kvinner i samme alder var om lag 14 prosent. Blant mannlige og kvinnelige lønnstakere i alderen 57 år søkte henholdsvis 11 og 8 prosent om dagpenger i samme periode. Rapporten viser også til tydelige forskjeller mellom personer født i og utenfor Norge. Andelen lønnstakere som har søkt om dagpenger, er lavere blant personer født i Norge enn blant personer som er født i utlandet.



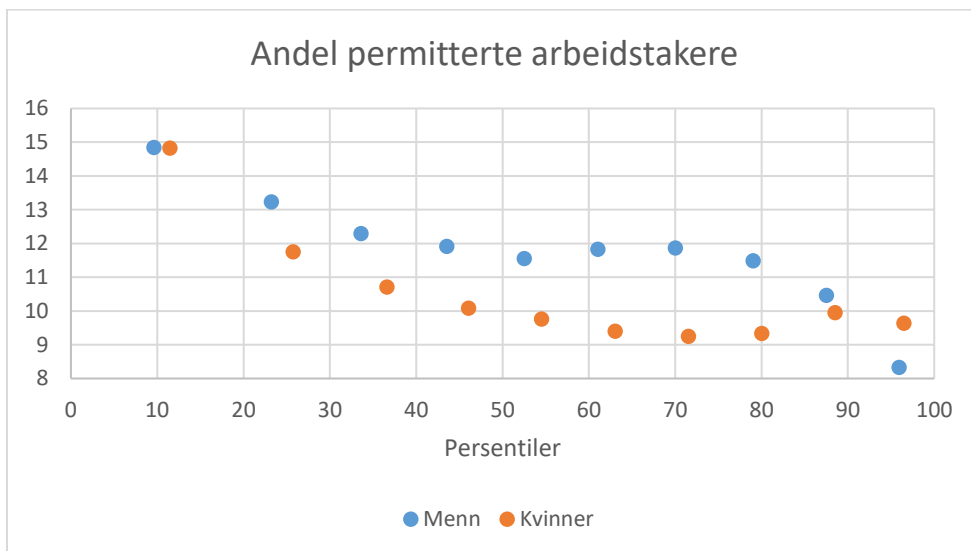
Figur 3-1 Mannlige lønnstakere som har søkt om dagpenger, etter alder og fødeland. 1. mars – 19. april 2020. Prosent. Kilde: Bratsberg m.fl. (2020).



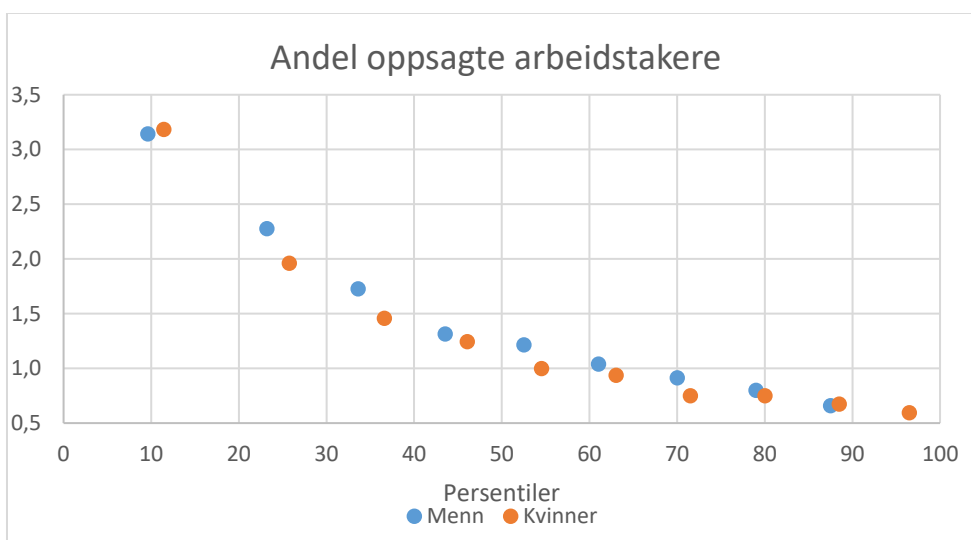
Figur 3-2 Kvinnelige lønnstakere som har søkt om dagpenger, etter alder og fødeland. 1. mars – 19. april 2020. Prosent. Kilde: Bratsberg m.fl. (2020).

Figur 3-3 og 3-4 viser andelen permitterte og oppsagte arbeidstakere etter kjønn og inntekt. Som vist i figurene er det en langt større andel permitterte og oppsagte i de lavere inntektsgruppene enn i de høyere inntektsgruppene. På husholdningsnivå viser rapporten også at andelen dagpengesøkere er klart større i husholdninger med dårlig likviditet, og at sannsynligheten for å være dagpengesøker er større dersom ens partner også er dagpengesøker. Flere familier blir sånn sett rammet dobbelt av virusutbruddet og smittevernstiltakenes virkninger på arbeidsmarkedet. Rapporten viser også til tydelige forskjeller i permitteringsrisiko etter utdanningsnivå. Om lag 18,7 prosent av mannlige lønnstakere og om lag 19,7 prosent av kvinnelige lønnstakere uten fullført videregående opplæring søkte om dagpenger i den angitte perioden.

Tilsvarende tall var hhv. om lag 10,5 prosent og om lag 7,7 prosent for mannlige og kvinnelige lønnstakere med utdanning på bachelornivå og om lag 5,9 prosent og om lag 5,2 prosent for mannlige og kvinnelige lønnstakere med utdanning på masternivå. Skjevfordelingen i risiko for å være dagpengesøker vil med stor sannsynlighet øke de målte inntektsforskjellene i 2020. På lengre sikt vil fordelingseffektene påvirkes av hvor raskt de permitterte i lavinntektsgrupper kommer tilbake i jobb.



Figur 3-3 Andel permitterte arbeidstakere etter inntekt og kjønn. 1. mars – 19. april 2020. Prosent. Kilde: Bratsberg m.fl. (2020).



Figur 3-4 Andel oppsagte arbeidstakere etter inntekt og kjønn. 1. mars – 19. april 2020. Prosent. Kilde: Bratsberg m.fl. (2020). Fordelingsvirkninger av økonomiske mottiltak

De negative utslagene av pandemien og smitteverntiltakene er møtt med omfattende økonomiske mottiltak. I utgangspunktet har Norge allerede gode inntektssikringsordninger ved permittering, arbeidsledighet og sykdom. Disse ordningene er blitt vesentlig utvidet samtidig som det er innført nye ordninger for å kompensere for inntektsbortfall både for husholdninger, bedrifter og organisasjoner.

Særlig de midlertidige endringene i dagpengereguleringen har redusert virkningene på inntektsfordelingen som følger av at lønnstakere med lav inntekt er overrepresentert i dagpengestatistikken, jf. figur 3-3 og 3-4 over. Kravet til opptjening for rett til dagpenger er redusert fra 1,5 G til 0,75 G siste kalenderår. Flere enn tidligere

med lav inntekt vil dermed ha rett til dagpenger. Kompensasjonsgraden i dagpengeordningen er også økt, særlig for personer med lav inntekt. Permitterte med inntekt inntil 6 G vil nå opprettholde full lønn mellom dag 3 og dag 20 av permitteringen. I resten av dagpengeperioden er kompensasjonsgraden for inntekt opptil 3 G økt til 80 prosent, mens kompensasjonsgraden for inntekt mellom 3 og 6 G fortsatt er 62,4 prosent. Inntektsreduksjonen som følger av permittering og oppsigelse vil dermed være større for personer med høye inntekter enn for personer med lave inntekter.

Endringene i dagpengeregelverket har spilt en viktig rolle i å opprettholde kjøpekraften til permitterte og ledige. Samtidig bidrar høy kompensasjonsgrad i inntektssikringsordningene til å svekke insentivene til arbeid. Høy kompensasjonsgrad kan være mindre problematisk i særlige situasjoner med plutselig bortfall av arbeidskraftetterspørsel, men gjør det samtidig vanskeligere å rekruttere i sektorer med stort behov for arbeidskraft. Gunstige ordninger kan bli en fattigdomsfelle dersom de bidrar til at personer blir stående utenfor arbeidslivet på lengre sikt. Det er derfor viktig at regelverket for inntektssikringsordningene utformes på en måte som ikke fører til at permitterte faller utenfor arbeidslivet. Dersom kostnadene ved permittering blir værende lave for arbeidsgivere og arbeidstakere, kan det ta lengre tid å komme tilbake til en normalsituasjon på arbeidsmarkedet. Dersom flere faller ut av arbeidsmarkedet fordi permitteringen blir langvarige, vil det øke ulikheten på sikt.

På lengre sikt vil fordelingsvirkningene av virusutbruddet trolig først og fremst avhenge av hvor mange som mister sin inntekt, og hvor fort arbeidstakere kommer tilbake i arbeid. Det å gå arbeidsledig over lengre tid kan gi negative langsiktige konsekvenser for videre tilknytning til arbeidslivet og øker sannsynligheten for overgang til ulike helserelaterte trygdeytelser. Risikoen for at personer med lav utdanning og lav inntekt mister fotfestet i arbeidsmarkedet som følge av permittering, er dessuten større enn for personer med høyere utdanning og høyere inntekt. Ungdom og andre nykommere på arbeidsmarkedet vil som følge av lav utdanning og/eller lite arbeidsfaring, også kunne ha større problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet igjen enn andre grupper. Flere av de økonomiske tiltakene som er iverksatt har som mål å kompensere for bedriftenes inntektsbortfall og forbedre bedriftenes likviditet og soliditet. Tiltak som sikrer arbeidsplasser og som gir insentiver til å hente inn permitterte arbeidstakere, vil bidra til å dempe inntektsulikhet som oppstår på grunn av koronavirusutbruddet.

3.1.3 Overordnet vurdering av midlertidige økonomiske tiltak og viktige insentivvirkninger

Koronaepidemien og smitteverntiltak har ført til en ekstraordinær situasjon med plutselige og store inntektsbortfall i foretak i store deler av økonomien. Noen næringer er særlig rammet. Et særtrekk sammenlignet med tidligere kriser er at en stor del av nedstengningen er en direkte følge av påbud fra myndighetene for å holde smitten nede.

For å motvirke den økonomiske belastningen på husholdninger og foretak har myndighetene midlertidig utvidet og tilpasset eksisterende inntektssikrings- og støtteeordninger, og de har innført nye midlertidige ordninger. Hensikten har vært å dempe inntektstap for husholdninger og foretak, og dermed motvirke velferdstap og varige skadevirkninger som konkurs, nedleggelse og tap av arbeidsplasser. Myndighetene har lagt vekt på tiltak som kan iverksettes raskt, gjort bruk av eksisterende ordninger der dette har vært mulig, og lagt vekt på hva som er praktisk gjennomførbart.

Samlet sett har tiltakene hatt en viktig funksjon i akutfasen. De har bidratt til å gi økonomisk trygghet for arbeidsledige og permitterte, og de reduserte omfanget av nedleggelse av bedrifter og arbeidsplasser i en akutt krisesituasjon. Det er et viktig bidrag til at norsk økonomi og samfunn skal komme mest mulig velberget gjennom krisen.

Samtidig er det klart at flere av de største tiltakene også har uheldige insentivvirkninger. Når det offentlige dekker en stor del av inntektstapet, svekkes private aktørers insentiv til å motvirke eget inntektstap. Dette har vært en forståelig prioritering i akutfasen, i lys av behovet for raske og effektive tiltak. Men over tid vil de uheldige insentivvirkningene få økende betydning, og kan hemme en nødvendig omstilling og den økonomiske veksten fremover. Når de mest restriktive smitteverntiltakene oppheves vil bedrifter og enkeltpersoner i større grad selv kunne påvirke sine inntektsmuligheter. Da er det viktig at inntektssikrings- og støtteeordninger er utformet på en måte som gir private aktører bedre insentiver til egen aktivitet og innsats.

- **Regjeringen har forutsatt at alle tiltak og utvidelser som nå er innført, skal være midlertidige. Ekspertgruppen støtter dette. Ordningene ble innført grunnet det ekstraordinære behovet som fulgte i kjølvannet av koronasmitte og inngripende smittevernstiltak i Norge, og de er utformet med sikte på å motvirke varige skadevirkninger i en akutt krisesituasjon. Det innebærer uheldige insentivvirkninger som gjør dem lite egnet som varige ordninger. Utgangspunktet for alle ordningene bør derfor være at de fases ut i tråd med at det ekstraordinære behovet for ordningene avtar.**

Samtidig må en ta høyde for at deler av samfunnet må stenge ned igjen på kort varsel skulle smittetallet øke. Helsemyndighetene kan ikke utelukke at vi får flere runder med smittetopper. Det er viktig å vurdere tiltak for å motvirke de negative effektene av å stenge ned på kort varsel, mot tiltak som skal gi insentiver til å opprettholde økonomisk aktivitet.

Dersom midlertidige ordninger som blir innført i en krise, skulle bli varige, ville det innebære en uheldig praksis som kan hemme politikken i fremtidige kriser. I så fall kan myndighetene i en fremtidig krise unnlåte å bruke de mest egnede virkemidlene, for å unngå at virkemiddelbruken skal bli varig. Dersom myndighetene skulle ønske å utvide inntektssikrings- og støtteordninger utover det som fantes før krisen, bør dette skje etter nye utredninger og beslutninger, ikke som en konsekvens av manglende utfasing av midlertidige ordninger.

Når de midlertidige endringene i inntektssikringsordningene fases ut, bør det også få betydning for løpende mottakere, og ikke bare nye tilfeller. Dersom eksisterende mottakere av en midlertidig ytelse får en langvarig skjerming når ytelsen avvikles, vil det kunne innebære urimelighet mot nye mottakere og innebære langvarig høyere utgifter. Det kan imidlertid være utfordringer knyttet til praktiske og muligens også juridiske aspekter som må vurderes.

3.2 Endringer i permitteringsregelverket og dagpengeordningen

3.2.1 Endringer i permitteringsregelverket

Hensikten med permitteringsordningen er at bedrifter som får et midlertidig og uforutsatt bortfall av arbeid, skal kunne redusere sine lønnskostnader, uten å måtte ty til oppsigelser. Ordningen er godt egnet for midlertidig inntektssvikt, ved å motvirke at midlertidige problemer gir langvarige skadevirkninger der bedrifter mister kvalifisert arbeidskraft, og arbeidstakere mister sine jobber. Samtidig er det klart at ordningen også innebærer en betydelig offentlig subsidiering av bedrift og arbeidstaker, ved at permitterte arbeidstakere mottar dagpenger.

Det er gjennomført flere midlertidige endringer i permitteringsregelverket. Formålet har vært å redusere bedriftenes lønnskostnader og samtidig begrense inntektsreduksjonen for de permitterte i en svært krevende situasjon, med omfattende smitteverntiltak og redusert etterspørsel:

- Perioden arbeidsgiver har plikt til å betale lønn ved permittering (arbeidsgiverperioden) er redusert fra 15 til to dager.
- Det er innført en ny lønnskompensasjonsordning som gir permitterte arbeidstakere full lønn (inntil 6 G) i 18 dager etter arbeidsgiverperioden. Etter 20 dager mottar permitterte som oppfyller inngangsvilkårene, dagpenger.
- Regjeringen har foreslått at perioden med fritak for lønnsplikt skal forlenges til 31. oktober for permitteringer som har gått over den maksimale stønadperioden på 26 uker. Det er tidligere vedtatt at perioden skal forlenges til 30. juni.

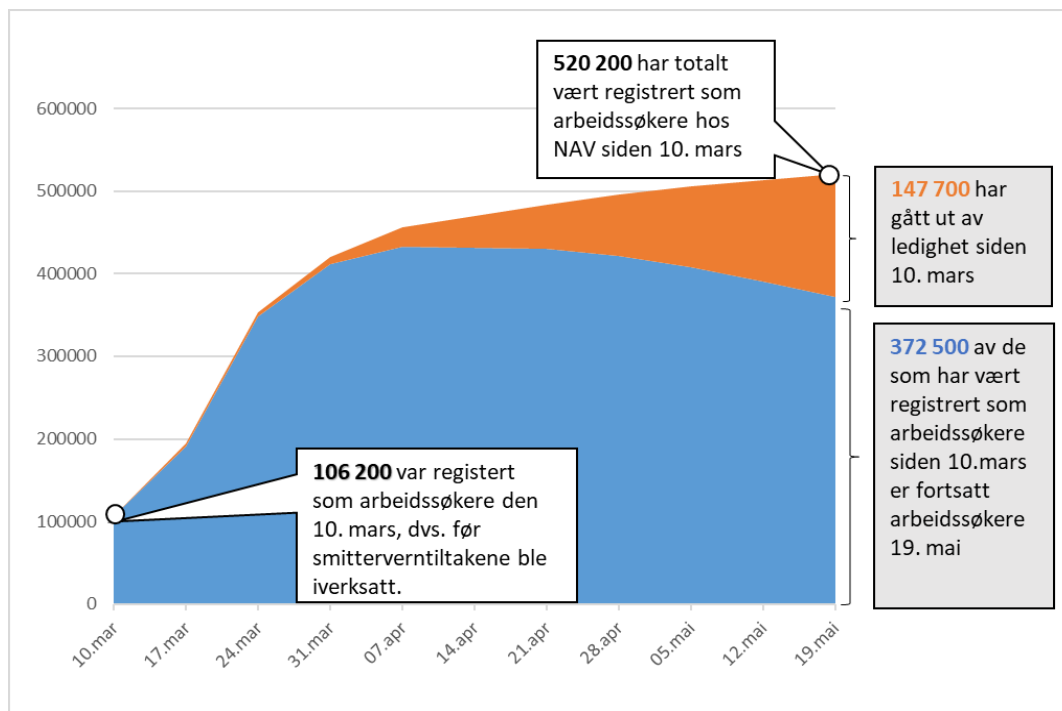
Det er også gjort generelle lempinger i dagpengeregelverket som påvirker permitterte dagpengemottakere, herunder økt kompensasjonsgrad, oppheving av ventedager, redusert krav til opptjening og redusert krav til minste arbeidstidsreduksjon, se nærmere beskrivelse i avsnitt 3.2.2.

Endringene i permitteringsreglene er i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2020 anslått til å øke dagpengeutgiftene med 12 mrd. kroner.

Virkninger og mulige uheldige effekter

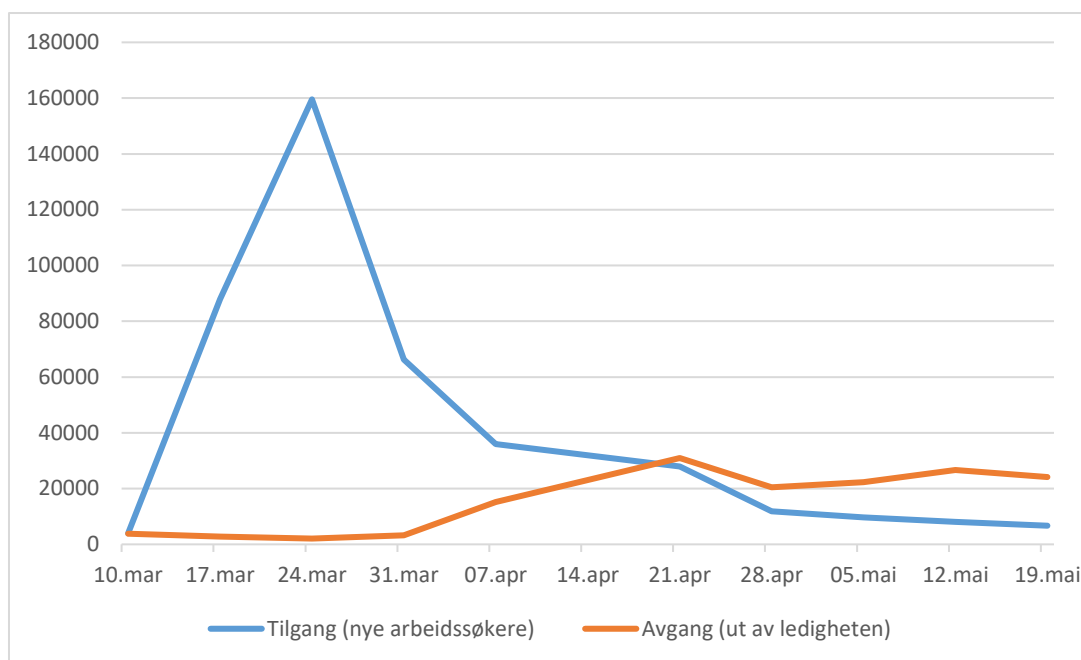
Koronaepidemien, smitteverntiltakene og atferdsendringene innebar en plutselig og uforutsigbar endring som resulterte i at mange foretak i realiteten hadde få muligheter – da inntektene og de vanlige arbeidsoppgavene forsvant, ble det nødvendig å redusere kostnader gjennom permittering. Andre bedrifter kan i større grad hatt et valg, og for disse kan lavere kostnader ved permittering ha gjort dette til et mer attraktivt alternativ. Det høye omfanget av permitteringer i Norge sammenlignet med våre naboland med liknende ordninger, kombinert med at arbeidsgivers kostnader ved bruk av permittering er lavere i Norge, taler for at denne forskjellen har hatt betydning. I takt med at smitteverntiltakene i Norge og internasjonalt oppheves og aktiviteten og arbeidskraftetterspørselen tar seg opp, blir det viktig å vurdere virkningene på arbeidstilbudet og på offentlige finanser av utvidelsene. Hvis nye smittebølger kommer i de nærmeste årene må også eventuelle fremtidige akuttiltak utformes slik at uheldige insentiver reduseres.

Tall fra NAV viser at 414 000 personer har blitt registrert som arbeidssøkere i perioden fra 10. mars til 19. mai. I samme periode har 147 700 gått ut av ledighetsstatistikken. Økningen i antallet som går ut av ledighetsstatistikken begynte første uken i april. Siden midten av april har tilstrømmingen av nye arbeidssøkere vært lavere enn antall personer som går tilbake til arbeid, og mellom 28. april og 19. mai gikk antall arbeidssøkere samlet sett ned med om lag 50 000 personer. Dette kan være et resultat av lemping av smitteverntiltak og bedring i økonomien, men det kan også tyde på at det ble permittert flere enn nødvendig i starten av krisen. Analyser av dagpengesøknader mellom 1. mars og 19. april 2020 viser at om lag 2/3 av økningen i antall dagpengesøknader skyldes permitteringer og oppsigelser i bransjer som ikke ble direkte rammet av restriksjoner som følge av smitteverntiltakene (Alstadsæter m.fl. 2020). Mange vil imidlertid være mer indirekte rammet, på grunn av ringvirkninger fra de næringer som ble direkte rammet eller som en konsekvens av endringer i folks atferd.



Figur 3-5 Over 500 000 har vært registrert som arbeidssøkere under korona.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet



Figur 3-6 Tilgang og avgang blant arbeidssøkere registrert hos NAV under korona.
Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Anbefalinger

Behovet for aktivitetsfremmende justeringer

Antall arbeidssøkere er på vei ned og andelen delvis permitterte er på vei opp. Mange av smitteverntiltakene er under utfasing i Norge og internasjonalt, og det er rimelig å forvente at den økonomiske aktiviteten vil ta seg gradvis opp de neste månedene. Det vil likevel trolig ta tid før arbeidsledigheten er nede på mer normale nivåer. Samtidig er det flere sider av permitterings- og dagpengeregulverket som gir svake insentiver til aktivitet:

- Kostnaden ved å permittere er svært lav med bare to lønnsplikt dager for arbeidsgiver.
- Kostnaden for arbeidstakere ved ledighet og permittering har blitt lavere som følge av økningen i kompensasjonsgraden. Kostnaden er særlig lav de første 20 dagene av permitteringen.
- Gevinsten ved å finne nytt arbeid med lavere lønn er liten grunnet avkortingsreglene i dagpengesystemet kombinert med høye kompensasjonsgrader, se nærmere beskrivelse under 3.2.2.
- Dersom bedriftenes inntekter er redusert som følge av virusutbruddet (smitteverntiltak, redusert etterspørsel, leverandørproblemer etc.) vil det kunne være lite lønnsomt å hente permitterte tilbake til arbeid.

Dersom tiltakene fases ut i løpet av kort tid, vil disse svakhetene være et mindre problem, men dersom tiltakene vedvarer vil de kunne bidra til å svekke aktiviteten i økonomien. Under følger noen vurderinger av mulige justeringer i permitteringsordningen for å gjøre den mer aktivitetsrettet.

Arbeidsgivers lønnsplikt ved permittering

Arbeidsgivers lønnsplikt ved permittering er redusert fra 15 til to dager. Formålet med endringene er å lette arbeidskraftkostnadene til berørte bedrifter, slik at ellers sunne og levedyktige bedrifter ikke skal bukke under som følge av koronautbruddet. Samtidig kan endringene bidra til at bedriftene permitterer for mange, og det medfører store offentlige kostnader. Særlig vil kombinasjonen av lav arbeidsgiverfinansiering i

permitteringsordningen sammen med kompensasjonsordningen for bedrifter kunne gi svake insentiver til å øke produksjonen og dermed ta permitterte tilbake i bedriften, se nærmere vurdering under 3.4.2.

Antall dager med lønnsplikt må ses i sammenheng med den økonomiske utviklingen, og arbeidsgivers dager med lønnsplikt har variert med konjunktorene. Antall lønnsplikt dager har aldri tidligere vært lavere enn tre dager, og under finanskrisen ble lønnspliktperioden redusert til fem dager. Da de mest restriktive smitteverntiltakene ble innført 12. mars opplevde mange bedrifter et ekstraordinært sterkt fall i etterspørselen, og det var årsaken til en reduksjon til to lønnsplikt dager.

Bedriftene som ble hardest rammet av krisen har trolig allerede gjennomført permitteringer, og vil ikke bli berørt av en endring i antall lønnsplikt dager. Når økonomien tar seg opp bør ikke arbeidsgivere kunne permittere tilnærmet kostnadsfritt. Det kan bidra til flere permitteringer enn nødvendig og lite fornuftig bruk av arbeidskraftressursene. Faren for at lønnskostnadene ved «normale» kortsiktige fluktasjoner i arbeidskraftbehovet i for stor grad veltes over på det offentlige vil være større, og det er administrativt fordyrende. Erfaringer fra 1990-tallet da lønnspliktperioden var tre dager tyder på at enkelte bedrifter tilpasser seg på denne måten (Arbeids- og sosialdepartementet 2018).

På den andre siden kan en stor økning i antall lønnsplikt dager gi økte kostnader for bedrifter i vanskeligheter, og det kan gjøre rullerende permittering mindre aktuelt.

En lang periode med lønnsplikt kan også føre til flere oppsigelser, fordi bedriften ønsker å unngå kostnadene ved lønnsplikt. Men oppsigelse er betydelig dyrere for bedriftene enn permittering, selv ved en økning i antall lønnsplikt dager. De aller fleste ansatte har mer enn én måneds oppsigelsestid, og svært mange har avtale om tre måneders oppsigelsestid. Det løper ikke oppsigelsestid så lenge en arbeidstaker er permittert. Den permitterte må tas tilbake i jobb i en ev. oppsigelsestid. I tillegg til kostnadene ved oppsigelse kommer kostnadene ved nyrekruttering. En økning i lønnsplikt dager vil dermed trolig ha begrenset effekt på antall oppsigelser, med mindre de økte kostnadene ved permittering fører til at flere bedrifter går konkurs.

En samlet vurdering taler for at antall dager med lønnsplikt økes, men så lenge aktiviteten i økonomien er kraftig redusert som følge av smitteforløpet og/eller smitteverntiltak i Norge, er det argumenter for at arbeidsgiverperioden bør være kortere enn den var før krisen.

- **Ekspertgruppen anbefaler at antall dager med lønnsplikt for arbeidsgiver bør økes, for eksempel til 10 dager.**

Utvidelse av arbeidsgiverperioden bør ses i sammenheng med den midlertidig ordningen med 18 dagers lønnskompensasjon fra NAV, som ble innført for å kompensere de permitterte for reduksjon i arbeidsgivers lønnsplikt.

- **Når antall lønnsplikt dager øker bør antall dager med lønnskompensasjon fra staten reduseres slik at samlet antall dager med lønnskompensasjon blir som før krisen.**

Forlengelse av permitteringsperioden

En ev. økning i lønnsplikt dager i starten av perioden vil kun berøre nye tilfeller, ikke det høye antallet permitteringer som allerede er gjennomført. Regjeringen foreslår i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2020 å forlenge perioden arbeidsgiver er fritatt fra lønnsplikt til 31. oktober, selv om maksimal stønadperiode på 26 uker er utløpt.

På samme måte som med antall lønnsplikt dager har perioden arbeidsgiver har fritak fra lønnsplikt variert med konjunktorene. Ekspertgruppen mener at vurderingen av en ev. forlengelse bør ses i sammenheng med den økonomiske utviklingen.

Det er stor usikkerhet knyttet til den økonomiske utviklingen generelt og for ulike bransjer og sektorer. Selv om flere som har vært permittert, nå er enten helt eller delvis tilbake i arbeid, er ledigheten fortsatt svært høy. Det vil trolig fortsatt være en krevende økonomisk situasjon og relativt høy ledighet i november når fritaksperioden for de aller fleste permitterte utløper. Opphør av fritaksperioden vil i så fall kunne føre til et høyt antall oppsigelser, selv om det også ville være bedrifter som ville ta tilbake sine arbeidstakere. Mange oppsigelser vil

kunne gi varige skadevirkninger i form av tapte arbeidsplasser og svekkede bedrifter. For å unngå dette vil det i så fall være fornuftig å forlenge muligheten til permittering utover 26 uker.

Dersom fritaksperioden forlenges, vil det være viktig at dette kombineres med en ny arbeidsgiverperiode med lønnsplikt, og/eller dellønnsplikt for arbeidsgiver, for å dempe uheldige virkninger (se argumentasjon nedenfor).

- **Ekspergruppen anbefaler at fritaksperioden forlenges dersom det fortsatt er et høyt antall permitterte utover høsten. Dette bør i så fall kombineres med en ny lønnspliktperiode.**

Ny lønnspliktperiode

En forlenget periode med fritak fra lønnsplikt vil redusere arbeidsgivers insentiver til å hente permitterte arbeidstakere tilbake. Flere arbeidstakere kan bli låst fast i langvarige permitteringer. En analyse av Oslo Economics (2018) viser at bare om lag halvparten av de permitterte kommer tilbake til samme arbeidsplass etter permitteringsperiodens slutt, og sannsynligheten for oppsigelse øker med varigheten på permitteringen. Selv om koronakrisen skiller seg fra tidligere lavkonjunkturer, er det grunn til å anta at også denne gang vil det være mange av de permitterte som ikke kommer tilbake til sin tidligere arbeidsgiver.

En mulig løsning på dette er å innføre en ny lønnspliktperiode for løpende permitteringstilfeller. Lønnsplikt vil føre til at arbeidsgiver må vurdere sannsynligheten for at permitterte arbeidstakere vil tas inn igjen på et senere tidspunkt. For arbeidsgivere som regner med å beholde arbeidstakerne på lengre sikt, vil ny arbeidsgiverperiode kunne føre til at arbeidstakerne tas inn tidligere, siden bedrifter må betale lønn uansett. For bedrifter som ikke tror de vil ta tilbake arbeidstakerne, vil arbeidsgiverperioden gi et økonomisk insentiv til å si opp arbeidstakerne. Gitt at det er lite realistisk å komme tilbake i den opprinnelige jobben, vil oppsigelse være et fornuftig utfall, fordi det vil styrke arbeidstakers jobbsøking og dermed bedre mulighetene til å finne en annen jobb. En ny arbeidsgiverperiode kan imidlertid også føre til at bedrifter med kraftig inntektsbortfall og dårlig likviditet kan velge å si opp arbeidstakere, selv om de regner med å få behov for dem på lengre sikt.

For å balansere ulike hensyn bør varigheten på en ny arbeidsgiverperiode vurderes i forhold til situasjonen i arbeidsmarkedet og bedriftenes utsikter. Hvis mange bedrifter er i en vanskelig situasjon, og det er høy ledighet og lite behov for å frigjøre arbeidskraft, taler dette for en relativt kort arbeidsgiverperiode. Bedre utsikter for bedriftene og lavere ledighet taler for en lengre arbeidsgiverperiode.

Arbeidsgivers finansieringsansvar kan deles gjennom en kortere periode i starten av permitteringsperioden og en ny periode etter en del uker, slik som i perioden 2016-2018 da det påløp en ny lønnspliktperiode etter 30 uker. Ifølge en studie fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018) økte sannsynligheten for retur til jobb da arbeidsgivers andre lønnspliktperiode inntraff, og særlig økte returen tilbake til tidligere arbeidsgiver. Det vil imidlertid være administrativt krevende for NAV å forvalte en ordning med flere «stoppunkter».

For å gi bedrifter og arbeidstakere bedre muligheter til å planlegge, kan myndighetene allerede nå varsle at permitteringsmuligheten blir videreført i en eller annen form etter 26 uker hvis det er et høyt antall permitterte utover høsten. I så fall er det viktig å understreke at det vil være en betydelig arbeidsgiverperiode før en ny fritaksperiode, og at myndighetene også vurderer dellønnsplikt for arbeidsgiver.

- **Ekspergruppen anbefaler at det innføres ny arbeidsgiverfinansiering for løpende permitteringstilfeller dersom fritaksperioden forlenges utover 31. oktober.**

Økte insentiver til delvis permittering

Permittering kan være hel eller delvis. Ved hel permittering er arbeidstakeren helt fritatt for arbeidsplikt i en sammenhengende periode. Ved delvis permittering arbeides det enkelte dager eller med redusert daglig arbeidstid. Noen av endringene i dagpengeregelverket har i større grad lagt til rette for delvis permittering:

- Nødvendig permitteringsgrad for å få dagpenger er midlertidig redusert (fra 50 til 40 prosent).
- Rullerende permitteringer innebærer at arbeidsstokken deler på arbeidet, for eksempel gjennom å jobbe annen hver dag eller annen hver uke. Dagens regelverk, med bare to lønnsplikt dager, legger til

rette for mer fordeling av permitteringsordningene på flere av de ansatte og vil indirekte stimulere til delvis permittering.

Så langt i denne krisen har trolig mange arbeidsgivere permittert fullt, men så bedt en del komme delvis tilbake på jobb igjen. Når det føres opp arbeid på meldekortet til NAV, vil dagpengeytelsen avkortes tilsvarende. Andelen delvis permitterte har økt i løpet av den siste tiden.

Tradisjonelt har den norske permitteringsordningen likevel i større grad enn i enkelte andre land vært brukt til å permittere på full tid. I Sverige gjelder permitteringsordningen kun for delvis permittering, se nærmere beskrivelse i vedlegg 5.2. Samfunnet åpnes gradvis opp, og behovene for arbeidskraft likeså. Delvis permittering betyr også at arbeidstakerne er i aktivitet og at tilknytningen til arbeidsplassen opprettholdes. Risiko for å falle ut av arbeid eller få redusert kompetanse, og at arbeidsgiverne i mindre grad risikerer å miste kompetent arbeidskraft, blir mindre.

Å holde permitterte i aktivitet kan redusere risikoen for frafall. Økt aktivitet gir høyere verdiskaping. Økte insentiver til delvis permittering kan være et alternativ til lønnsstilsudd, men der kostnaden i større grad bæres av arbeidsgiver istedenfor av staten. Økte insentiver til delvis permittering kan gjennomføres på flere ulike måter, herunder:

- Færre lønnspliktdager ved delvis permittering enn ved full permittering.
- Perioden med fritak fra lønnsplikt under permitteringer forlenges kun for delvis permitteringer.
- Arbeidsgivers medfinansiering kan avhenge av permitteringsgraden.

På den annen side vil økt bruk av delvis permittering kunne føre til flere permitteringer, og utgiftene til ordningen kan bli høyere. Avhengig av modell som velges, kan dette gi økte kostnader for arbeidsgivere, noe som kan føre til flere oppsigelser.

Delvis permittering innebærer at arbeidet fordeles på flere arbeidstakere, noe som innebærer at flere arbeidstakere kan bevare sitt arbeidsforhold til bedriften, og en jevnere inntektsfordeling mellom arbeidstakerne i bedriften. Samtidig kan delvis permittering også ha en viss innlåsingeffekt, ved at delvis permitterte arbeidstakere i mindre grad søker annet arbeid. Samlet kan delvis permittering være en gunstig ordning i en situasjon med høy arbeidsledighet i økonomien, mens det er mindre gunstig dersom det finnes andre jobbmuligheter for delvis permitterte arbeidstakere.

En permitteringsordning som differensierer mellom helt og delvis permitterte kan, avhengig av innretning, være komplisert å implementere for NAV.

- **Ekspergruppen anbefaler at det vurderes endringer i permitteringsordningen som styrker arbeidsgivers insentiver til delvis permittering på bekostning av full permittering.**

3.2.2 Endringer i dagpengeordningen

Det er gjennomført en rekke endringer i dagpengeordningen. Endringene gjelder fra 20. mars 2020 og ut året, dersom det ikke treffes vedtak om opphevelse tidligere:

- Økning i kompensasjonsgrad; 80 prosent av dagpengegrunnlaget opp til 3 G, ordinær sats på 62,4 prosent på grunnlaget mellom 3 og 6 G.
- Redusert minsteinntektskrav (fra 1,5 G) til 0,75 G siste 12 måneder eller (fra 3 G) til 2,25 G siste 36 måneder
- Oppheving av ventetiden på tre dager.
- Redusert krav til reduksjon i vanlig arbeidstid, fra minst 50 prosent til 40 prosent.

I tillegg kommer følgende endringer:

- *Utvidet periode dagpengemottakere kan motta dagpenger* (inkl. utvidelse av perioden arbeidsgiver er fritatt fra lønnsplikt under permittering). Utvidelsen innebærer at ingen som nå er i ferd med å gå ut maksimalperioden for mottak av dagpenger (ledige og permitterte) vil få stopp i dagpengeutbetalingene.

Foreløpig er ordningen utvidet ut juni, men regjeringen foreslår i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2020 å forlenge ut oktober 2020.

- *Utvidet mulighet til å kombinere dagpenger med opplæring i en begrenset periode.* Ordningen omfatter alle som er permitterte eller registrert ledige. Studenter som omfattes av Lånekassens ordninger, er unntatt. Kravene i dagpengeordningen om aktiv arbeidssøking, skal fortsatt gjelde.
- Det er innført en *inntektssikringsordning for lærlinger* som har mistet lærlingplassen eller blitt permittert under koronapandemien, og som fortsetter med utdanningen i dagpengeperioden. Ordningen er formelt sett forankret i dagpengeregelverket, men det er klare avvik fra de generelle dagpengereglene. Ikke minst gjelder det opphevelse av kravet om å være reell arbeidssøker og krav til opptjening. Kompensasjonsgraden i ordningen er 100 prosent av lærlinglønnen opp til 1,5 G og 62,4 prosent av lærlinglønnen mellom 1,5 og 6 G.

Endringene i dagpengeordningen ut over endringene i permitteringsreglene er i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2020 anslått til å øke dagpengeutgiftene med 8,8 mrd. kroner.

Virkninger og mulig uheldige effekter

Endringene i dagpengeregelverket utvider målgruppen og gjør ordningene mer sjenerøse. Det gir økt økonomisk trygghet for flere. Det kan også bidra til å holde mer av konsumet og etterspørselen fra husholdningene oppe, og således motvirke noe av etterspørselsfallet ellers i økonomien. Det er samtidig godt dokumentert at arbeidslediges jobbsøkeratferd kan bli påvirket av dagpengenes kompensasjonsgrad og utforming, se NOU (2019: 7) for en oversikt. Forskningen viser at høyere kompensasjonsgrad og lengre maksimal dagpengeperiode fører til lengre ledighetsperioder og senere overgang til arbeid. Det er samtidig usikkerhet knyttet til hvor sterke slike effekter er, og hvor stor den er for ulike grupper.

Anbefalinger

Kompensasjonsgrad

Høye kompensasjonsgrader gjør det mindre attraktivt å søke andre jobber og kan forhindre omstilling. Særlig gjelder det jobber med lavere lønn enn eksisterende jobb. Betydningen av redusert arbeidstilbud kan være mindre i en periode hvor det er lite etterspørsel etter arbeidskraft og få jobbtilbud, men det blir viktig når aktiviteten tar seg opp igjen. Når det blir flere jobber å søke på, blir det behov for sterkere insentiver til jobbsøking.

Ekspertgruppen vil peke på at før koronautbruddet ble kompensasjonsgraden i dagpengeordningen ansett som en rimelig avveining mellom arbeidslinja og inntektssikring. Nå er kompensasjonsgraden høyere enn f.eks. arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

- **Ekspertgruppen mener at økningen i kompensasjonsgraden ikke bør bli varig. Tidspunktet for reversering av endringene bør ses i sammenheng med den økonomiske utviklingen. Når aktiviteten i økonomien øker, ledigheten blir lavere, og det blir flere ledige jobber å søke på, vil det være rimelig at kompensasjonsgraden endres til nivået den lå på før.**

Når de midlertidige endringene i inntektssikringsordningene fases ut, mener ekspertgruppen at dette også bør få betydning for løpende mottakere, og ikke bare nye tilfeller. Dersom eksisterende mottakere av en midlertidig ytelse får en langvarig skjerming når ytelsen avvikles, vil det kunne innebære urimelighet overfor nye mottakere, og innebære langvarig høyere utgifter.

Det kan imidlertid være politiske, juridiske og praktiske utfordringer knyttet til å redusere kompensasjonsgraden til løpende tilfeller, selv om det ble lagt til grunn at regelendringene i dagpenge- og permitteringsordningen er midlertidige. Dersom det er vanskelig å reversere økningen i kompensasjonsgrad for løpende tilfeller, vil det kunne innebære at nye dagpengemottakere kan motta forhøyet ytelse i inntil to år.

- **Ekspertgruppen mener at når de midlertidige endringene i inntektssikringsordningene fases ut, bør dette også få betydning for løpende mottakere. Dersom løpende mottakere skal skjermes, vil det innebære en mer langvarig ordning, og dermed være et argument for at endringene reverseres på et tidligere tidspunkt enn om reverseringen gjelder alle mottakere.**

Endringer som har utvidet målgruppen

Det er gjort flere endringer som i realiteten innebærer at målgruppen for dagpenger er utvidet. Det inkluderer reduserte minstekrav i dagpengeordningen, slik at flere med lav tidligere inntekt kvalifiserer for dagpenger, og midlertidig utvidelse av dagpengeperioden, slik at ledige og permitterte ikke vil få stans i dagpengene. Det reduserte kravet til arbeidsreduksjon fra 50 til 40 prosent gjør også at flere får tilgang til dagpenger og har også gjort det lettere å permittere ansatte. I tillegg kommer inntektssikringsordning for lærlinger.

Endringene fører til at flere enn tidligere har rett på dagpenger, at færre står på bar bakke og at færre må søke sosialhjelp. Det gir økt økonomisk trygghet for flere. Endringene kan samtidig føre til at arbeidsinsentivene svekkes og offentlige utgifter øker. I en midlertidig periode med lav aktivitet i økonomien kan svekkede arbeidsinsentiver ha mindre betydning, men det bør tillegges større vekt etter hvert som aktiviteten forventes å ta seg opp igjen.

- **Ekspertgruppen mener at endringene som har utvidet målgruppen for dagpenger i utgangspunktet bør reverseres når arbeidsledigheten blir lavere og jobbmulighetene bedre. Dersom myndighetene ønsker å videreføre deler av endringene, bør det skje etter ny utredning og beslutning, og ikke som et resultat av manglende utfasing.**

Avkorting av dagpenger

Høy kompensasjonsgrad i dagpengeordningen gir arbeidstakere svakere økonomiske insentiver til å finne en ny jobb, særlig hvis det innebærer en lavere lønn enn det dagpengemottakeren hadde tidligere. Ettersom dagpengene avkortes etter antall arbeidede timer, kan det på kort sikt bli lite lønnsomt, eller i noen tilfeller direkte ulønnsomt, å ta arbeid til lavere timelønn enn det dagpengemottakeren hadde tidligere. For inntekt opp til 3 G vil en timelønn på under 80 prosent av tidligere nivå normalt være lavere enn dagpengene.

Ekspertgruppen til Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7) anbefalte at avkorting av dagpenger baseres på inntekt framfor timer. Avkorting mot inntekt innebærer i prinsippet at ingen kan tape på å arbeide, så lenge de arbeider under et eventuelt øvre tak der ytelsen faller helt bort. Dersom en legger til grunn at inntektsavkorting tilsvarer (den ordinære) kompensasjonsgraden, vil en arbeidstaker med en dagpengesats på 62,4 prosent sitte igjen med 37,6 prosent av timelønnen. Inntektsavkorting vil gjøre det mer attraktivt å påta seg arbeid med lavere lønn, og man vil unngå situasjoner der den ledige taper på å jobbe. Inntektsavkorting vil trolig også kunne redusere utfordringer med feilrapportering i forbindelse med føring av timer på meldekortet.

Omlegging til inntektsavkorting vil ta tid og innebære noen praktiske utfordringer, blant annet knyttet til behandling av næringsinntekt, ubetalt arbeid og implementering i NAVs gjeldende systemer. Omlegging vil ikke være hensiktsmessig nå dersom dette innebærer et forsterket press på NAV.

- **Ekspertgruppen anbefaler at dagpenger avkortes mot inntekt fremfor timer som et permanent tiltak. Tiltaket bør utredes og innføres så snart NAV har kapasitet til å implementere endringen.**

Dagpenger og utdanning

I utgangspunktet skal dagpenger ikke finansiere ordinær utdanning, men det er gjort unntak i det ordinære dagpengeregulverket for visse typer opplæring som kan kombineres med arbeidssøking. Det er i tillegg gjort endringer i dagpengeregulverket som midlertidig gjør det lettere enn vanlig for permitterte og andre ledige å kombinere dagpenger med utdanning i en avgrenset periode. Dagpengemottakere kan nå kombinere dagpenger og utdanning fritt, men unntaksordningen gjelder foreløpig kun frem til 1. september. Kravene i dagpengeordningen til aktiv jobbsøking, disponibilitet for arbeidsmarkedet og krav om å avbryte utdanningen

ved tilbud om arbeid gjelder fortsatt. Om man ikke blir ferdig med opplæringen før man kommer i arbeid igjen, er det opp til den enkelte arbeidstaker om vedkommende velger å avbryte opplæringen, eller fullfører i kombinasjon med å være i arbeid.

Deltakelse i opplæring kan styrke arbeidsledige sine muligheter til å komme tilbake til arbeidsmarkedet. I en periode med høy arbeidsledighet kan kompetansehevende tiltak også være hensiktsmessig for å opprettholde ledige og permittertes kompetanse og fremme omstilling. Det har lenge vært en diskusjon om adgangen til å ta opplæring ved siden av dagpenger er god nok. Flere utvalg har f.eks. foreslått forsøk med utvidede muligheter, se NOU (2018: 13), NOU (2019: 7) og NOU (2019: 12).

Samtidig kan økte muligheter til å finansiere utdanning med dagpenger være attraktivt, og medføre økt tilstrømming til og redusert utstrømming fra ledighet. Det kan også gi urimelige forskjeller mellom de som har dagpengerrettigheter og de ledige som ikke har det, og mellom voksne som finansierer utdanningen gjennom Lånekassen og de som eventuelt kan finansiere utdanning på dagpenger. Tidsavgrensningen til å kombinere dagpenger og utdanning kan bidra til å unngå for lange opplæringsløp og hindre innelåsing når arbeidsmarkedet tar seg opp igjen.

Ekspertgruppen vil peke på at dagens situasjon er spesiell. Flertallet av dagpengemottakerne er permitterte arbeidstakere hvor det store flertallet forhåpentligvis skal tilbake til sin gamle jobb. Ledigheten eller permitteringen kom brått og uventet for mange, og bakgrunnen var virusutbruddet og smitteverntiltak i Norge og andre land. Det foreligger begrensede muligheter for å søke annet arbeid, og tiltaksnivået begrenser bruken av arbeidsmarkedstiltak. Det innebærer at svært mange ledige og permitterte risikerer å gå passive. Noen bransjer vil trolig stå overfor mer varige strukturendringer og betydelige omstillingsbehov framover. Det taler for utvidede muligheter til å delta i utdanning gjennom dagpenger. Det er særlig viktig å heve utdanningen blant personer uten fullført videregående opplæring. For en del permitterte vil høyere yrkesfaglig utdanning kunne være god egnet.

- **Ekspertgruppen mener at det bør vurderes å forlenge den utvidete unntaksregelen for å kombinere utdanning og dagpenger etter 1. september.**

Utdanning finansiert ved dagpenger gir mye bedre vilkår enn det vanlig studerende har. Ved en eventuell forlengning av perioden der dagpenger og utdanning kan kombineres uten begrensninger, er det gode argumenter for å innføre en egenandel for dagpengemottakeren, f.eks. gjennom redusert dagpengesats kombinert med utvidet rett til lån fra Lånekassen. Det vil særlig være aktuelt ved høyere utdanning ved universitet og høyskole. Ved fullføring av videregående opplæring vil sysselsettingsgevinstene kunne være større, og lønnsnivået er lavere, noe som taler mot en egenandel for dagpengemottakeren i denne gruppen.

- **Dersom den utvidete unntaksregelen for å kombinere utdanning og dagpenger forlenges utover 1. september, bør det vurderes å innføre en egenandel, f.eks. gjennom reduserte dagpengesatser kombinert med lån fra Lånekassen. Argumentet for egenandel er sterkest for dagpengemottakere som tar høyere utdanning ved universitet og høyskole. Det bør ikke være egenandel for personer som skal fullføre videregående opplæring.**

Det er ikke ønskelig at dagpenger blir en alternativ studiefinansieringsordning. Det er heller ikke ønskelig at NAV blir omgjort til en låneinstitusjon. Det må derfor utredes nærmere om og hvordan en slik løsning eventuelt kan implementeres i NAV og Lånekassen, og hva som er mulig og hensiktsmessig å endre i den midlertidige ordningen. Utvidelsen av den midlertidige unntaksordningen kan derfor være annerledes enn utformingen av regelverket på sikt.

Dersom en slik løsning ikke kan komme på plass innen 1. september må det vurderes om unntaksregelen bør forlenges, eventuelt med noen begrensninger i målgruppe eller hvilke former for opplæring det kan åpnes opp for på kort sikt. Det er ikke ønskelig at mange ledige skal bli låst fast i langvarige utdanninger når behovet for arbeidskraft øker.

Aktivitetskrav og arbeidsmarkedstiltak

På grunn av smittefare og smitteverntiltak har det vært vanskelig for NAV å gjennomføre arbeidsrettede tiltak og annen aktivitet for mottakere av dagpenger og AAP på normal måte i en periode. Det er innført regler om at tiltakspenger og AAP kan utbetales selv om tiltak og aktivitet ikke gjennomføres. Det er også innført midlertidig unntak fra aktivitetsplikten i sosialhjelp og for deltakere i kvalifiseringsprogrammet.

Når det er vanskelig å gjennomføre meningsfulle aktiviteter for mottakere av inntektssikring, vil det på sikt kunne svekke deres muligheter til å komme tilbake til ordinært arbeid. Det fører også til at det kan være vanskelig å opprettholde aktivitetsplikten i ordningene. Å stille krav til aktivitet motvirker passivitet og kan i noen grad løse dilemmaet mellom behovet for økonomisk trygghet og gode arbeidsinsentiver. I tillegg gir det legitimitet til ordningene. Aktivitet og aktivitetsplikt er derfor en viktig del av ordningene.

Det bør nå være mulig å gjennomføre arbeidsmarkedstiltakene på en mer normalisert måte, i tråd med smitteverntiltak. Det bør også gi mulighet til å gjennomføre aktivitetsplikten på en god måte.

Aktivitetsplikt inkluderer også krav om å være aktiv arbeidssøker og disponibel for arbeidsmarkedet. Nå er det mange ledige som konkurrerer om relativt få ledige jobber, men det er fortsatt bedrifter som rekrutterer og som søker etter arbeidskraft. Det er derfor viktig at de ledige er klare til å delta i arbeidsmarkedet og ta imot jobbtillbud. Stønadsmottakere må stimuleres til å søke jobb.

Framover bør det særlig prioriteres tiltak som kan stimulere til aktivitet, innenfor smittevernrelaterte retningslinjer. Tiltaksnivået bør vurderes økt. NAV og tiltaksarrangørene bør utfordres på tiltak som raskt kan kvalifisere ledig arbeidskraft til å dekke behov i sektorer med mangel på arbeidskraft. Som et alternativ eller supplement til å videreføre muligheten til å kombinere dagpenger og utdanning bør det vurderes om opplæringstiltak i større grad bør prioriteres.

- **Ekspergruppen mener at aktivitetskrav bør gjenopptas på ordinær måte så snart det er mulig å gjennomføre i tråd med smitteverntiltakene. Det bør vurderes å øke tiltaksnivået og prioritere opplæringstiltak for ledige uten fullført videregående opplæring.**

3.2.3 Lønnstilskudd

Det høye antall permitterte og arbeidsledige har gitt ny debatt om bruk av lønnstilskudd eller lønns subsidier, der myndighetene gir økonomisk støtte til arbeidsgivere knyttet til bruk av arbeidskraft og/eller å ta tilbake permitterte arbeidstakere. I en situasjon der det er høy arbeidsledighet og det offentlige har store utgifter til ledighetstrygd, er det gode samfunnsøkonomiske argumenter for bruk av lønnstilskudd. En velfungerende subsidieordning som fører til at arbeidsledige kommer i produktive jobber, kan i teorien gi økt produksjon og økte skatteinntekter til lave kostnader, når man tar hensyn til reduserte utgifter til ledighetstrygd.

Samtidig er det store prinsipielle og praktiske problemer ved hvordan en lønnstilskuddsordning skal gjennomføres. Det viktigste problemet er at lønnstilskudd kan innebære at bedrifter mottar tilskudd for å ansette eller holde på arbeidstakere som de ville ansatt uansett. I så fall vil hovedeffekten av subsidien være økte kostnader for det offentlige, uten direkte virkning på sysselsettingen. Dette omtales gjerne som dødvektstap.

For å redusere dødvektstap og minske kostnadene ved ordningen, er det vanlig å legge begrensninger på hvem som kan motta lønnstilskudd, eller hvordan det kan brukes. En mulighet er at tilskuddet er knyttet til bestemte arbeidstakere, slik at arbeidsgiver mottar tilskudd ved å ansette en av disse arbeidstakerne. En annen mulighet er at tilskuddet er knyttet til arbeidsgiveren, eller bestemte jobber, slik at lønnstilskudd kan gis ved ansettelser hos en arbeidsgiver eller jobb som tilfredsstillende visse fastlagte kriterier. En tredje mulighet er en kombinasjon, der lønnstilskudd kan gis ved ansettelser der både arbeidstaker og jobb og/eller arbeidsgiver tilfredsstillende fastlagte kriterier.

Avgrensninger på bruken av lønnstilskudd vil være effektivt for å redusere kostnadene, og det kan også gi mindre dødvektstap. Men samtidig vil det kunne skape nye problemer ved å være konkurransevridende mellom arbeidstakere eller virksomheter. Dersom lønnstilskuddet knyttes til arbeidstakeren, vil det kunne medføre fortrenghet, ved at arbeidsgiver velger de arbeidstakere som gir lønnstilskudd istedenfor andre arbeidstakere. Dermed kan sysselsettingsgevinsten bli borte, og det kan føre til at feil person ansettes. Tilsvarende vil lønnstilskudd som knyttes til arbeidsgiver eller type jobb, kunne favorisere disse arbeidsgiverne

eller jobbtypene på bekostning av andre. Igjen kan sysselsettingseffekten forsvinne, og det kan føre til at sysselsettingen blir hos feil arbeidsgiver eller i feil jobbtype.

Ved innføring av en lønnstilskuddsordning er det også viktig å vurdere administrative og juridiske hensyn. Ordningen må ikke være for ressurskrevende å innføre eller drive, det må være mulighet for kontroll og ettersyn, og den må ikke være i strid med regelverk knyttet til EØS-avtalen, som retningslinjer for statsstøtte.

Lønnstilskudd knyttet til arbeidstaker

De lønnstilskuddsordningene som brukes i arbeidsmarkedspolitikken nå er i all hovedsak knyttet til arbeidstakeren. NAV har en ordning der en person med lav, variabel eller usikker produktivitet kan bli ansatt i en ordinær jobb, og der arbeidsgiver får lønnstilskudd for å redusere lønnskostnadene. Det skal hjelpe arbeidstakere som har problemer med å komme inn i arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Dette er en ordning som ser ut til å fungere godt, men som ikke er egnet for den situasjon vi nå står overfor, fordi årsaken til den høye arbeidsledigheten jo ikke er lav, variabel eller usikker produktivitet hos de mange arbeidsledige og permitterte. I tillegg kommer praktiske problemstillinger, bl.a. ved at tildeling skjer etter individuell vurdering, som gjør det ressurskrevende og vanskelig å trappe opp i raskt tempo.

Et forslag som er fremme i debatten er å knytte lønnstilskuddet til mottakere av dagpenger ved arbeidsledighet. Dette er et naturlig utgangspunkt, fordi staten vil spare utgifter til dagpenger dersom disse personene kommer i jobb. Det er imidlertid flere problemer ved en slik avgrensning. Et problem gjelder dødvektstap. Fremover venter vi en betydelig reduksjon i antall arbeidsledige, og det vil innebære at lønnstilskuddet i mange tilfeller vil gå til arbeidstakere som uansett ville blitt ansatt.

Et annet problem gjelder hvem som blir ansatt. Lønnstilskudd som er knyttet til dagpengerrettigheter, vil kunne føre til at arbeidsgiverne foretrekker dagpengemottakere fremfor arbeidssøkere som ikke har dagpengerrettigheter. Det vil være til ulempe for unge og andre grupper som har mindre arbeidstilknytning. I mange tilfeller vil dette være personer som i utgangspunktet står svakere på arbeidsmarkedet, og der risikoen for langvarig arbeidsledighet er stor.

Sannsynligheten for dødvektseffekter ved lønnstilskudd vil også være stor dersom det knyttes til dagpengerrettigheter, fordi dette er grupper som står nært arbeidsmarkedet, og som i mange tilfeller vil ha lettere for å finne jobb.

En mulig begrensning ville være at personer som omfattes må ha vært permittert eller på dagpenger tilstrekkelig lenge, for eksempel tre måneder. Det ville til en viss grad minske problemer med omfang og omgørelser, men samtidig blir også de potensielle fordelene mindre, siden færre omfattes. De grunnleggende problemene med forskjellsbehandling mellom de som omfattes og de andre, ville ikke bli borte.

For å unngå urimelig forskjellsbehandling mellom arbeidssøkere, ville det være mulig å gi lønnstilskudd ved all nyansettelse. Dette ville imidlertid bli dyrt. I tillegg ville det favorisere bedrifter som skal ansette arbeidstakere fremfor konkurrerende bedrifter som ikke har behov for dette. I noen grad er dette vanskelig å unngå, fordi det gjerne er bedrifter som ønsker å ansette som vil bruke en ordning med lønnstilskudd. Det vil likevel være uheldig dersom det gir fordeler til bedrifter som tidligere har permittert eller sagt opp arbeidstakere. For å unngå dette vil man kunne legge betingelser på at bedriftene ikke kan ha permittert eller sagt opp arbeidstakere den siste tiden, men det vil samtidig kunne innebære at man utelukker bedrifter som i en del tilfeller ville være sannsynlige brukere av ordningen, og der det ville være ønskelig at sysselsettingen økte.

Lønnstilskudd knyttet til arbeidsgiver

Alternativt kan avgrensningen knyttes til kriterier ved arbeidsgiveren. Siden koronakrisen har rammet noen bransjer særlig hardt, ville et naturlig kriterium være bransje, dvs. at lønnstilskuddet avgrenses til noen bestemte bransjer. Det må i så fall vurderes opp mot EØS-avtalens regler for statsstøtte. I praksis vil avgrensning etter bransje også kunne være problematisk fordi det er betydelig heterogenitet innen den enkelte bransje, i tillegg til at mange bedrifter reelt sett driver virksomhet i flere bransjer.

En annen mulighet kan være å knytte en lønnstilskuddsordning til permitteringsordningen, slik at bedrifter kan motta lønnstilskudd dersom de tar tilbake permitterte arbeidstakere. En slik løsning vil kunne være målrettet mot bedrifter som har opplevd svikt i etterspørselen som følge av koronapandemien. Men fordi antall permitterte ventes å fortsette å falle i månedene fremover, vil en slik løsning likevel innebære dødvectstap.

En klar ulempe ved en slik ordning er at det vil bli lønnsomt å permittere for senere å kunne motta lønnstilskudd. For å unngå dette kunne ordningen begrenses til personer som allerede er permittert når ordningen varsles. Det ville forhindre misbruk av ordningen denne gang, men ville kunne føre til at bedrifter i en fremtidig krise ville velge å permittere tidlig i forventning om å kunne motta lønnstilskudd i ettertid. Det vil naturligvis være mulig å annonsere at dette er et engangstilfelle, men troverdigheten av en slik annonsering er usikker. I en fremtidig krise eller nedgangskonjunktur kunne det oppstå forventninger og press om å gjøre tilsvarende endringer.

En ordning som knytter seg til permitteringsordningen, vil også oppleves urettferdig for virksomheter som forsøkte å omstille seg raskt og som har vært varsomme med å permittere. Dersom en slik ordning er sjenerøs, kan den medføre en konkurransefordel for bedrifter som har permittert flere enn gjennomsnittet i sin bransje.

Lønnstilskudd knyttet til arbeidsgiver kan innebære innlåsing av arbeidskraft, ved at tilskuddet fører til at arbeidstakere forblir i en lite produktiv jobb, istedenfor å ta en annen og mer produktiv jobb i en annen del av økonomien. Dette vil kunne hindre nødvendig omstilling. Lønnstilskudd kan videre medføre fortrenning, ved at virksomheter som får støtte kan produsere billigere enn bedrifter som ikke mottar støtte.

Lønnstilskudd basert på omsetningssvikt

En tredje mulighet ville være å knytte ordningen til bedrifter som har en stor omsetningssvikt, slik man gjør ved kompensasjonsordningen. En mulighet ville være å gi lønnstilskudd på for eksempel 20 prosent av lønnskostnadene (med et maksimumsnivå på 20 prosent av 6 G per årsverk) ved sysselsetting i bedrifter som har en omsetningssvikt sammenlignet med året før på minst 30 prosent.

For å dempe problemer ved terskelverdien kunne man gi bedrifter med omsetningssvikt mellom 20 og 30 prosent et lønnstilskudd som var lik omsetningssvikten minus en egenandel på 10 prosent. Det ville innebære at lønnstilskuddet blir 20 prosent enten omsetningssvikten er over eller rett under 30 prosent.

For å begrense dødvectstap ville det være mulig å si at lønnstilskuddet bare gjelder for sysselsetting utover for eksempel 60 prosent av sysselsettingen året før. Det ville minske kostnadene ved ordningen, ved å sørge for at en større del av tilskuddet går til nyansettelser. Når begrensningen bygger på sammenligning med året før, vil det ikke innebære noen favorisering av bedrifter som har permittert eller sagt opp, sammenlignet med andre bedrifter som ikke har gjort det.

Fordelen med en ordning der lønnstilskudd knyttes til omsetningssvikt av en viss størrelse, er at det bidrar til en sterk og målrettet avgrensning av ordningen. Kostnadene blir mindre enn i en bredere ordning, samtidig som det blir bra treffsikkerhet mot målet om å gi insentiver til de bedriftene som trolig vil ansette. For bedrifter som har en betydelig redusert omsetning på grunn av koronakrisen, vil ordningen gi insentiver til å ta tilbake arbeidstakere som er permittert eller sagt opp.

Støtteordninger basert på omsetningssvikt vil innebære støtten forsvinner dersom omsetningen øker mot tidligere nivåer. Det vil redusere bedriftens gevinst ved å øke omsetningen tilbake til fjorårets nivå. Dette vil ikke være en problemstilling for bedrifter der ytre årsaker knyttet til koronaepidemien har ført til en betydelig omsetningssvikt. Men for bedrifter med mindre omsetningssvikt, og som har muligheten til å komme opp til fjorårets omsetning ved å ta tilbake permitterte ansatte, vil en slik støtteordning redusere gevinsten ved å gjøre dette, siden støtten da vil falle bort. I talleksemplet nevnt ovenfor, der støtten gis for sysselsetting utover 60 prosent av fjorårets nivå, og en egenandel på 10 prosent av omsetningssvikten, vil det gis støtte for bedrifter som har omsetningssvikt på minst 20 prosent. Hvis sysselsetting og omsetning er proporsjonale, vil støtten øke opp til 75 prosent omsetning, reduseres noe opp til 80 prosent omsetning, for så å falle bort ved omsetning over 80 prosent av fjorårets nivå.

Hvilken betydning de uheldige insentivene vil ha, vil trolig variere mellom ulike bedrifter. For bedrifter som kan redusere sine kostnader ved å velge lavere produksjonskapasitet enn tidligere, vil ordningen svekke insentivene

til å bygge opp full kapasitet. For andre bedrifter der produksjonskapasiteten i større grad er bestemt av lokaler og teknologi, vil bedriftene trolig uansett være tjent med å få så høy omsetning som mulig. For slike bedrifter vil lønnstilskuddet gjøre det mer lønnsomt å ta tilbake arbeidstakere i håp om at etterspørselen også skal øke. Lønnstilskuddet vil da gi en viss økonomisk sikkerhet hvis etterspørselen ikke øker. Dersom etterspørselen øker tilbake til tidligere nivåer, vil støtten falle bort, men bedriften vil uansett kunne være lønnsom hvis den var det før koronakrisen inntraff.

En lønnstilskuddsordning for bedrifter med omsetningssvikt vil ha et annet formål enn den nåværende kompensasjonsordningen. Kompensasjonsordningen dekker faste kostnader for å forhindre nedleggelse. Dette kan være en fornuftig ordning for en relativt kortvarig periode, så lenge de kostnadene ved en nedleggelse overstiger kostnadene ved ordningen. Hvis problemene er mer langvarige, vil det kunne være bedre om bedriften legges ned. Lønnstilskudd har til hensikt å gi insentiver for å ansette arbeidstakere, og omsetningssvikt brukes som et virkemiddel for å gjøre ordningen målrettet og avgrenset. Lønnstilskuddsordningen vil kunne være egnet i en fase der man ønsker å stimulere bedriftene til å ta tilbake arbeidskraft. Men siden ordningen bygger på omsetningssvikt, vil den ikke være egnet i en fase der bedriftene kan komme opp mot tidligere omsetningsnivåer ved å ta tilbake ansatte, fordi ordningen vil svekke insentivene.

Forslag om å inkludere lønnskostnader i kompensasjonsordningen for bedrifter drøftes i avsnitt 3.4.

Samlet vil en lønnstilskuddsordning basert på omsetningssvikt som skissert over kunne være godt egnet dersom den i hovedsak kan avgrenses til bedrifter som har betydelig omsetningssvikt av ytre årsaker. For slike bedrifter vil tilskuddet redusere kostnadene ved å øke sysselsettingen, og dermed gi et insentiv til å ta tilbake arbeidstakere som er permittert eller sagt opp. For bedrifter med mindre omsetningssvikt, og som har muligheten til å øke omsetningen tilbake mot fjorårets nivå ved å øke sysselsettingen, vil tilskuddet derimot innebære uheldig insentiver fordi økt omsetning vil føre til at tilskuddet faller bort. Over tid vil man regne med at flere bedrifter vil kunne komme opp mot tidligere omsetningsnivå, slik at ordningen samlet vil fungere dårligere jo lenger tid som går. Det er derfor viktig at en slik ordning ikke blir langvarig.

For at ordningen samlet skal være god, blir det viktig at den kan avgrenses slik at den i hovedsak omfatter de bedrifter den er egnet for. Hvis det er praktisk og juridisk mulig å avgrense til bransjer eller virksomheter som er betydelig og direkte påvirket av smitteverntiltak, ville det gi en god avgrensning. Dersom det er vanskelig å finne en god avgrensning, taler det for at en eventuell ordning avvikles tidligere enn om ordningen hadde vært bedre avgrenset.

Lønnstilskudd for dagpengemottakere i bedrifter med omsetningssvikt

Det ville også være mulig å kombinere to alternativer nevnt over, ved å gi lønnstilskudd til bedrifter med omsetningssvikt utover et visst nivå dersom de ansetter eller tar tilbake permitterte eller andre dagpengemottakere. To avgrensninger vil redusere omfanget på ordningen, og kan gjøre den mer målrettet.

Sammenlignet med ordningen basert på omsetningssvikt skissert over, ville en avgrensning til nyansettelser av dagpengemottakere innebære en betydelig begrensning i omfang og kostnader ved ordningen, ved at man bare gir tilskudd til nyansettelser og ikke alle sysselsatte utover et visst nivå. Trolig ville dette gjøre problemene med avgrensning av bedrifter mindre enn i ordningen skissert over. På den annen side vil en slik ordning favorisere de bedriftene som har permittert, fordi disse bedriftene i større grad vil kunne ha nytte av å ta tilbake eller ansette arbeidstakere. Ordningen vil derfor ha uheldige effekter knyttet til forventninger og press i fremtidig nedgangskonjunkturer.

Sammenlignet med ordning med lønnstilskudd ved ansettelse av dagpengemottakere for alle arbeidsgivere, ville avgrensningen til bedrifter med omsetningssvikt gjøre omfanget av ordningen mye mindre. Det ville redusere kostnadene ved ordningen, og innebære at konkurransevridning overfor andre arbeidssøkere blir mye mindre viktig.

NHO har foreslått en slik ordning. For å unngå insentiver til ytterligere permitteringer, foreslår NHO at modellen bør omfatte ansatte som har vært permittert en stund, for eksempel minst 3 måneder. Videre skal bedriftene som henter inn arbeidskraft som ikke er permittert i egen bedrift forplikte seg også til å ansette i fast hel stilling og med tarifflønn. Ordningen forutsetter at den ansatte bruker en vesentlig del av sin arbeidstid

på kompetansehevende tiltak i tilskuddsperioden, for eksempel minst 20 prosent. Tilskuddsperioden bør være begrenset, for eksempel til 3 måneder.

Anbefalinger

I en situasjon med høy arbeidsledighet og store utgifter til dagpenger, er det gode samfunnsøkonomiske argumenter for bruk av lønnstilskudd for å få ledige i jobb. Men samtidig er det store prinsipielle og praktiske utfordringer knyttet til å få en god ordning. Et hovedproblem gjelder dødvectstap, der lønnstilskuddet gis for en arbeidstaker som ville blitt ansatt også uten lønnstilskuddet. Lønnstilskudd kan også virke konkurransevridende mellom arbeidstakere, slik at en arbeidstaker blir ansatt istedenfor en annen, eller mellom arbeidsgivere. Konkurransevridning mellom arbeidsgivere kan føre til at arbeidstakeren kommer i en jobb med lavere produktivitet enn det som ville skjedd uten tilskuddet.

Når arbeidsledigheten er så høy som nå, og samfunnet gradvis skal åpnes opp, vil en ordning som innebærer subsidiering av bruk av arbeidskraft kunne fremskynde nyansettelser og at bedriftene tar tilbake permitterte arbeidstakere. Det vil ha gunstige virkninger på kort sikt. Men også uten lønnstilskudd vil normalisering av samfunnet gradvis føre til at permitterte arbeidstakere tas tilbake. Den registrerte ledigheten er høy, men har falt en del den siste tiden. Lønnstilskudd kan dermed innebære betydelige utgifter for det offentlige, med begrenset virkning i form av en noe raskere økning i sysselsettingen. Samtidig kan det være vanskelig å avvikle ordningen raskt nok når behovet avtar. I så fall kan utgiftene for fellesskapet bli høye og effekten på sysselsettingen begrenset.

I våre naboland er det ikke vanlig å ha lønnstilskuddsordninger lik de som diskuteres ovenfor. Lønnskompensasjonsordningen i Danmark har f.eks. flere fellestrekk med den norske permitteringsordningen siden ordningen kun subsidierer lønnen til arbeidstakere som ikke er i arbeid. Slike ordninger tar sikte på å bevare arbeidsforhold, men gir ikke støtte til at permitterte og arbeidsledige kommer i jobb.

Den potensielle gevinsten ved en velfungerende lønns subsidieordning taler for at man vurderer ulike alternative ordninger. Etter ekspertgruppens mening er det gode grunner til å vurdere ordninger som knytter lønnstilskudd til bedrifter med omsetningssvikt. Det gir en sterk avgrensing om målretting på ordningen, som begrenser ulemperne. Men ordninger basert på omsetningssvikt vil svekke insentivene til å øke omsetningen tilbake til normale nivåer, og slike ordninger kan derfor ikke være langvarige.

Ekspertgruppen mener det er sterke argumenter mot ordninger som gir lønnstilskudd ved ansettelser av dagpengemottakere og ikke andre arbeidssøkere. Det gir urimelig forskjellsbehandling og vil ramme arbeidssøkere med mindre arbeidserfaring, og gi uheldige langvarige virkninger. Dette problemet vil imidlertid være av mindre betydning dersom ordningen avgrenses til bedrifter med betydelig omsetningssvikt.

Ekspertgruppen mener det også er sterke argumenter mot ordninger som knytter lønnstilskudd til arbeidsgivere som har permittert. Det vil være konkurransevridende overfor andre bedrifter og vil gi uheldige insentiver til å permittere i fremtidige nedgangskonjunkturer.

Redusert arbeidsgiveravgift kan i noen grad være et alternativ til lønnstilskudd, og ved at ordningen omfatter alle arbeidstakere, unngår man problemer knyttet til konkurransevridning og forskjellsbehandling. Derimot blir kostnadene høye sammenlignet med virkningen på sysselsettingen, så redusert arbeidsgiveravgift er et lite effektivt tiltak for å øke sysselsettingen i dagens situasjon. Ekspertgruppen anbefaler derfor at man ikke viderefører reduksjonen i arbeidsgiveravgiften på grunn av øvrige ulemper ved en slik ordning, se nærmere omtale under 3.5.1.

3.3 Endringer i andre inntektssikringsordninger

3.3.1 Selvstendig næringsdrivende og frilansere

Det er innført en midlertidig inntektssikringsordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere som skal kompensere for tapt inntekt som følge av epidemien. Ytelsen er ment å sikre denne gruppen midler til livsopphold, og det er ikke krav om aktivitet eller å være arbeidssøker. Ytelsen fastsettes på grunnlag av selvstendig næringsdrivendes næringsinntekt og oppdragsinntekter for frilansere.

Inntektstap som utløser rett til andre ytelser til livsopphold gir ikke rett til den midlertidige ytelsen. Det er en venteperiode (egenandel) på 16 dager.

Ordningen gjelder selvstendig næringsdrivende og frilansere med årlig nettoinntekt fra næring eller oppdrag over 0,75 G. Ordningen dekker 80 prosent av inntekter under 6 G. Taket på 6 G reduseres med annen inntekt fra arbeid. Inntekter som selvstendig næringsdrivende eller frilanser (den inntekten man søker kompensasjon for) kommer til fradrag i ytelsen med 80 prosent.

Kompensasjonsgrunnlaget for selvstendig næringsdrivende er inntekten i 2019. For nyetablerte foretak kan inntekter fram til 1. mars 2020 inngå i grunnlaget. Ordningen er tillitsbasert: Selvstendig næringsdrivende må i første runde selv opplyse om inntekt og inntektsbortfall.

Utgiftene til ordningen er anslått til 3,6 mrd. kroner i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2020.

Virkninger og mulige uheldige effekter

Ordningen kompenserer for inntektsbortfall til selvstendig næringsdrivende og frilansere, der mange ble hardt rammet av smitteverntiltakene og fallet i etterspørselen som følge av koronapandemien. En del selvstendig næringsdrivende har blitt pålagt av myndighetene å stenge ned, og det kan argumenteres for at det dermed er rimelig at myndighetene kompenserer for inntektsbortfallet. Ordningen har imidlertid en rekke prinsipielle og praktiske svakheter, og de uheldige effektene av ordningen vil trolig bli større jo lenger den varer.

I motsetning til dagpengeordningen er det ikke krav om aktivitet, disponibilitet for arbeidsmarkedet eller å være reell arbeidssøker. Det er heller ikke en forutsetning at mottakerne ikke arbeider, kun at inntekten har blitt redusert. Ordningen er dermed ikke utformet som en arbeidsledighetsytelse. I de fleste tilfeller vil dette likevel neppe være et stort problem, siden ordningen er midlertidig og ment som inntektssikring når normal yrkesaktivitet er vanskelig eller umulig. Langt de fleste næringsdrivende og frilansere vil trolig ønske å gjenoppta sin vanlige aktivitet raskt. Men dersom ordningen skulle vare over noe tid, vil mangel på aktivitetskrav kunne være problematisk.

Den midlertidige ytelsen har en kompensasjonsgrad på 80 prosent under 6 G. Det er høyere enn den forhøyede satsen i dagpengeordningen, se avsnitt 3.2.2. Det kan fremstå som urimelig at selvstendig næringsdrivende får en høyere andel av inntekten kompensert av folketrygden, når selvstendig næringsdrivende betaler mindre inn til folketrygden. Satsen for trygdeavgift er høyere for personinntekt av næringsinntekt (11,4 prosent) enn for personinntekt av lønn mv. (8,2 prosent), men selvstendige betaler ikke arbeidsgiveravgift av lønnen sin (oppdragsgiver betaler arbeidsgiveravgift for frilansere). Næringsdrivende som velger å organisere seg som et aksjeselskap (AS) må betale mer inn til folketrygden, men får i utgangspunktet også flere rettigheter i folketrygden.

Det er ingen egentlig avkorting mot annen arbeidsinntekt i ytelsen. Derimot blir taket for kompensasjonsgrunnlaget, som i utgangspunktet er 6 G eller om lag 50 000 kroner per måned, redusert krone for krone med arbeidsinntekt. Det gir gode insentiver til økt lønnsarbeid for personer med lav næringsinntekt, og gjør det mulig for personer som fra før kombinerte to lave inntekter fra lønnsarbeid og næringsvirksomhet å få full kompensasjon for sin tapte næringsinntekt. Det betyr også at noen vil kunne øke sin lønnsinntekt uten at det fører til redusert ytelse. Det kan synes urimelig gunstig sammenlignet med f.eks. dagpengemottakere. For personer med lav eller middels næringsinntekt gjør utformingen av ordningen det gunstig å kombinere ytelsen med deltidsarbeid, noe som vil kunne gi uheldig utslag dersom ordningen ble videreført over en lengre periode.

Kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende er samordnet med kompensasjonsordningen for bedrifter. Siden ytelsen erstatter en del av omsetningstapet, teller ytelsen som omsetning i kompensasjonsordningen. Ytelsen vil dermed både redusere sannsynligheten for å få kompensasjon for omsetningsfall, og redusere størrelsen på utbetalingen. Det krever et stort tap i omsetning for at næringsdrivende med lav andel kostnader kan få støtte fra begge ordninger samtidig. Det synes derfor å være liten risiko for dobbeltkompensasjon gjennom de to ordningene. I kombinasjon gir ordningene en samlet kompensasjon i prosent av faste kostnader og tapt personinntekt fra 70 til 80 prosent i typiske tilfeller.

Utbetalingen er langt på vei tillitsbasert. NAV har opplysninger om lønn og ytelser på månedsbasis, og for frilansere kan NAV benytte opplysninger om oppdragsinntekter fra a-ordningen. NAV har derimot ikke mulighet

for å kontrollere næringsinntekter for selvstendig næringsdrivende før utbetaling. Det er vanskelig å kontrollere det faktiske inntektsbortfallet, noe som kan medføre at utbetalingene blir større enn de bør. Det er en utfordring. I en del tilfeller vil det trolig ikke være mulig å etterprøve periodiseringen av inntekter, eller stønadsmottakeren kan skyve inntekter til etter at ordningen er avviklet. God informasjon til søkere om at NAV i ettertid vil kontrollere inntektene opp mot opplysninger fra skattemyndighetene kan gi noe redusert risiko for misbruk. Ekspertgruppen vil peke på at en ordning med så svakt kontrollgrunnlag trolig ikke ville blitt etablert under ordinære omstendigheter.

Anbefalinger

Ordningens varighet

Det er flere grunner til at en inntektssikringsordning for selvstendig næringsdrivende ikke bør være langvarig eller permanent. Det er gode grunner til at det ikke allerede eksisterte en arbeidsløshetsytelse for selvstendig næringsdrivende slik som det gjør for arbeidstakere.

- Næringsdrivende har valgt å påta seg en risiko mot muligheten for gevinst. Foretak får heller ikke vanligvis erstatning for tapt omsetning.
- Næringsdrivende kan i stedet velge å organisere seg som et aksjeselskap (AS) og dermed bli arbeidstaker og få alle rettigheter og plikter som følger med, blant annet å betale arbeidsgiveravgift. Selvstendig næringsdrivende har lavere innbetalinger til folketrygden enn arbeidstakere fordi de ikke betaler arbeidsgiveravgift.
- Selvstendig næringsdrivende kan styre arbeidstid og inntekt på en annen måte enn lønnsstakere, for eksempel ved å selv bestemme hvor mye de vil arbeide i virksomheten. Inntektene til selvstendig næringsdrivende kan variere betydelig i løpet av året, og inntektene kan være konsentrert i noen få måneder. Det er dermed ikke nødvendigvis sammenheng mellom mangel på inntekter i en måned og et reelt inntektsbortfall.
- Det er krevende å avgjøre når selvstendig næringsdrivende er reelt ledige eller av eksterne årsaker har mistet muligheten for å drive virksomhet, og når de er søkere til annet arbeid eller forsøker å skaffe seg annen inntekt. En mer permanent ordning for inntektsbortfall for selvstendige måtte nødvendigvis hatt krav til aktivitet (jobbsøking). Dersom krisen trekker ut i tid og ordningen videreføres, blir argumentet for slike krav sterkere.

Flere av de mest inngripende smitteverntiltak som rammet selvstendig næringsdrivende og frilansere er i stor grad i ferd med å utfases. Gjenværende restriksjoner, anbefalinger og folks atferd innebærer likevel at situasjonen fortsatt er krevende for mange selvstendig næringsdrivende. Varigheten på ordningen er ikke endelig fastsatt, men regjeringen har foreslått at ordningen skal ha varighet ut oktober 2020. Jo kortere tid ordningen skal vare, jo mindre er gevinstene ved å forbedre ordningen. Forhold rundt gjennomføring og veiledning knyttet til ordningen tilsier også at en bør unngå endringer som ikke er helt nødvendige. Dersom den økonomiske utviklingen tilsier at varigheten på ordningen trekker ut i tid, bør det imidlertid vurderes justeringer.

- **Ekspertgruppen anbefaler at ordningen avvikles så snart kostnader og ulemper med ordningen overstiger fordelene ved å skjerme de personer som omfattes.**

Avviklingen av ordningen må ses i sammenheng med utfasing av smitteverntiltakene, samt den økonomiske utviklingen. Når smitteverntiltakene lettes på, er argumentene for en slik ordning svakere. Konkret bør man vurdere i hvilken grad smitteverntiltak og atferdsendringer som følge av epidemien innebærer en stor inntektsreduksjon for et betydelig antall selvstendige næringsdrivende. Dette må sees opp mot hvilken avgang og inntektsvariasjon man må regne med i en konjunkturedgang, og i hvilken grad man vurderer at støttmottakerne har andre muligheter til å skaffe seg inntekter.

Kompensasjonsgraden i ordningen

Dersom regjeringens forslag om å forlenge ordningen frem til 31. oktober blir vedtatt er det klare argumenter for at kompensasjonsgraden i ordningen bør reduseres. Det er naturlig å sammenligne kompensasjonsgraden

for selvstendig næringsdrivende med kompensasjonsgraden i dagpengeordningen, og drøftingen over viser at det er gode argumenter for at kompensasjonsgraden bør være lavere for selvstendig næringsdrivende. Den høye kompensasjonsgraden kan også bidra til å redusere aktivitet og omstilling. Endring i kompensasjonsgraden bør være relativt enkelt å implementere i NAV.

- **Ekspertgruppen anbefaler at kompensasjonsgraden i ordningen reduseres, og at kompensasjonsgraden bør være lavere enn kompensasjonsgraden i dagpengeordningen.**

Mållrettet ordning

Selvstendig næringsdrivende er en heterogen gruppe. Selv om de fleste smitteverntiltakene lettes på og den økonomiske situasjonen forbedres, vil det trolig fortsatt være en del selvstendig næringsdrivende som vil ha problemer med å starte fullt opp igjen. En generell ordning vil ikke kunne fange opp alle særskilte behov til de som har hatt inntektstap på grunn av koronasituasjonen. Det vil trolig være en del selvstendig næringsdrivende som må omstille permanent. Det vil da ikke være hensiktsmessig å videreføre en generell inntektssikringsordning med betydelige prinsipielle og praktiske svakheter. Et alternativ vil f.eks. kunne være en mer målrettet og tidsavgrenset låne- eller tilskuddsordning som støtter opp under nødvendig omstilling.

- **Dersom smitteverntiltakene tilsier at noen selvstendig næringsdrivende vil være forhindret fra å starte fullt opp igjen, mener ekspertgruppen at en mer målrettet ordning bør vurderes, f.eks. en tilskuddsordning for omstilling.**

3.3.2 Sykepenger

Det er gitt rett til sykepenger etter folketrygdloven for personer som må være borte fra arbeid på grunn av mistanke om covid-19 eller karantene, der det ikke er mulig med hjemmekontor. For å avlaste primærhelsetjenesten er det gitt utvidet rett til å bruke egenmelding fra 3 til opptil 16 kalenderdager fra første fraværsdag. For å avhjelpe bedrifter økonomisk ble antall dager for arbeidsgiverfinansiering redusert fra 16 til tre dager, for sykefravær som skyldes koronapandemien.

Frilansere og selvstendig næringsdrivende har fått rett til sykepenges fra fjerde dag fra trygden for sykefravær som skyldes koronaepidemien. Frilansere får 100 prosent av sykepengegrunnlaget, men selvstendig næringsdrivende får 80 prosent av sykepengegrunnlaget. For selvstendig næringsdrivende som har tegnet forsikring, ytes sykepenges med 100 prosent av sykepengegrunnlaget. Frilansere og selvstendig næringsdrivende trenger heller ikke legeerklæring for de første 16 dagene. Sykefravær for de første 16 dagene kan bekreftes ved elektronisk melding til Arbeids- og velferdsetaten.

Følgende endringer gjelder for sykefravær påbegynt fra 16. mars ut året, dersom det ikke tidligere treffes vedtak om opphevelse:

- Rett til sykepenges for fravær ved mistanke om covid-19 eller karantene.
- Redusert antall dager for arbeidsgiverfinansiering fra 16 til tre dager, for fravær som skyldes covid-19.
- Frilansere og selvstendig næringsdrivende har rett til sykepenges fra fjerde dag for sykefravær som skyldes covid-19.

Det er også presisert at personer som bryter nasjonale myndigheters reiseråd og får karanteneplikt ved hjemkomst til Norge, kan nektes sykepenges.

For å dempe arbeidspresset på primærhelsetjenesten ble det besluttet å utvide retten til bruk av egenmelding for arbeidstakere fra tre til 16 dager. I tillegg ble også tiden arbeidstakeren må ha vært ansatt hos arbeidsgiver for å benytte egenmelding forkortet fra to måneder til fire uker. Disse endringene hadde virkning fra 16. mars, men det er besluttet at de ordinære reglene for egenmelding skal gjeninnføres fra 1. juni. Arbeidsgiver kan fortsatt velge å gi rett til å bruke egenmelding i hele den ordinære arbeidsgiverperioden på 16 dager, og det er ikke et krav om at arbeidsgiver må bekrefte med legemelding ved søknad om refusjon for covid-19-relatert sykefravær etter fire dager. Selvstendig næringsdrivende og frilansere må imidlertid fra 1. juni ha legemelding for å ha rett til sykepenges fra fjerde dag i folketrygden for covid-19-relatert sykefravær.

Endringene ble samlet sett anslått til å øke utgiftene under folketrygden med 5,1 mrd. kroner i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2020.

Virkninger og mulige uheldige effekter

Redusert arbeidsgiverperiode for koronarelatert fravær bidrar til at bedriftene betaler en mindre andel av utgiftene, på bekostning av folketrygden. Dette reduserer den økonomiske belastningen for arbeidsgivere, f.eks. dersom store deler av en arbeidsplass må stenges ned grunnet karantene. Utvidet rett til sykepenger fra folketrygden for frilansere og selvstendig næringsdrivende gir disse gruppene økonomisk trygghet. Videre kan utvidet rett til egenmelding avlaste primærhelsetjenesten ved at færre oppsøker fastlegene for sykemelding.

Forskning viser at økonomiske insentiver er viktig for omfanget av sykefraværet. Utvidet kompensasjonsgrad og lettere tilgang vil derfor trolig øke sykefraværet. Det er også godt dokumentert at langvarig sykefravær kan føre til at arbeidstakere kommer over på andre helserelaterte ytelser og etter hvert mister tilknytningen til arbeidslivet. Ved mistanke om covid-19, er det fra samfunnets side ønskelig at personer i forebyggende karantene og potensielt syke holder seg hjemme, men det er samtidig ønskelig at arbeidsgiver og arbeidstaker samarbeider om å gjøre det mulig med hjemmekontor og tilpassede arbeidsoppgaver. Fraværet vil samtidig i all hovedsak være kortvarig, slik at sammenhengene er noe annerledes enn vanlig.

Omfanget av covid-19-relatert sykefravær som er meldt til NAV har foreløpig vært begrenset. Covid-19-relatert sykefravær utgjorde bare 11 prosent av refunderte sykepengedager i mars og april. Det kan imidlertid tenkes at enkelte arbeidsgivere vil sende inn krav på et senere tidspunkt siden fristen for å kreve refusjon er 9 måneder etter utbetalt lønn. Fristen for å søke refusjon er senest ni måneder etter den måneden lønnen ble utbetalt for arbeidsgiver. Andelen registrerte legemeldte covid-19-relaterte sykefraværstilfeller har gått ned fra 17 prosent i mars til 5 prosent de første ti dagene av mai. Dette er en betydelig lavere andel enn andre luftveisinfeksjoner. Selv om smittespredningen nå er lav, kan nye smittetopper komme. Det er stor usikkerhet om videre forløp av epidemien og om gjeninnføring av smitteverntiltak skjer mer målrettet.

Anbefalinger

Grunnet lave smittetall har det vært begrenset med covid-19-relatert sykefravær sammenlignet med annet sykefravær som arbeidsgiver må betale innenfor ordinær arbeidsgiverperiode. Dersom sykefraværet knyttet til covid-19 holder seg på et lavt nivå, vil det trolig være lave kostnader for bedrifter, selvstendig næringsdrivende og frilansere ved en reversering, slik at dette hensynet i mindre grad kan begrunne en særordning for covid-19 diagnoser. For eksempel kan fravær knyttet til andre luftveisinfeksjoner være av et større omfang, og mer økonomisk belastende for arbeidsgiver, enn covid-19. Det kan heller ikke utelukkes at hygienetiltak og hjemmekontor kan bidra til å redusere sykefravær som skyldes andre forhold enn covid-19, noe som isolert sett vil redusere arbeidsgiveres utgifter til å dekke sykefravær.

Gjeninnføring av ordinære regler for egenmelding fra 1. juni reduserer risikoen for misbruk av ordningen, særlig for selvstendig næringsdrivende og frilansere som da må ha legemelding for å ha rett til sykepenger fra fjerde dag i folketrygden. Det er imidlertid ikke et krav om at arbeidsgiver må bekrefte med legemelding ved søknad om refusjon for covid-19-relatert sykefravær etter fire dager. I utgangspunktet bør ikke folketrygden utbetale sykepenger for fravær som ikke er bekreftet av legeerklæring. Ordinært har arbeidstakere lovfestet rett til egenmelding i tre dager, men arbeidsgivere kan godta egenmelding i hele arbeidsgiverperioden på 16 dager. Gjennom IA-avtalen oppfordres arbeidsgivere til økt bruk av egenmelding. Rett til utvidet egenmeldingsperiode er som regel fastsatt i avtaler mellom partene på arbeidsplassen. Dersom NAV skulle kreve legeerklæring for koronarelatert fravær vil ikke bedrifter som har fulgt oppfordringen fra IA-avtalen om å akseptere flere egenmeldingsdager kunne kreve full refusjon uten videre. Dette vil kunne skape noen urimelige forskjeller mellom virksomheter.

Kombinasjonen av redusert arbeidsgiverfinansiering for covid-19-relatert sykefravær og manglende krav til legemelding gir mulighet for at sykepengeordningen kan overforbrukes eller misbrukes. NAV kan imidlertid gjennomføre etterkontroller for å sjekke om arbeidsgiver har mottatt bekreftelse fra arbeidstaker om at fraværet skyldes covid-19 eller mistanke om dette. Arbeidsgiver kan likevel ha insentiver til å «oppmuntre» arbeidstaker til å melde inn at sykefraværet er koronarelatert, noe som er svært vanskelig å kontrollere. Videre vil redusert arbeidsgiverperiode for koronarelatert fravær redusere arbeidsgivers insentiver til å legge til rette for hjemmekontor. Redusert arbeidsgiverperiode fører også til høy saksinngang for et allerede presset NAV og følgelig lavere kontrollkapasitet.

Tilsvarende kan det være grunn til å vurdere retten til sykepenger fra folketrygden fra dag 4 for covid-19-relatert sykefravær for frilansere og selvstendig næringsdrivende. Selvstendig næringsdrivende kontrollerer i stor grad sin egen arbeidstid, og det er i liten grad mulig å kontrollere om det selvrapporterte inntektsbortfallet er reelt. Som omtalt ovenfor vil imidlertid risikoen for misbruk reduseres betydelig for disse gruppene som følge av gjeninnføring av ordinære regler for egenmelding.

På den andre siden bidrar redusert arbeidsgiverperiode til reduserte kostnader for bedrifter med press på lønnsomheten. Særlig problematisk kan det være dersom store deler av en arbeidsplass må holde seg hjemme grunnet karantene. Det kan heller ikke utelukkes at det vil komme en oppblomstring av smitte på et senere tidspunkt. Samtidig tyder erfaringene så langt på at samfunnet har klart å iverksette tiltak for å begrense en større spredning dersom det skulle skje.

En økning i arbeidsgiverperioden tilbake til det opprinnelige nivået vil i noen tilfeller kunne gjøre det vanskeligere for arbeidstakere å bli hjemme fra jobb, selv om smittevern hensyn tilsier dette. For å holde smitten nede, vil det fremover være viktig at det er en lav terskel for å holde seg hjemme ved mulige symptomer på covid-19. Dette vil særlig være relevant for en del selvstendig næringsdrivende og frilansere som blir direkte økonomisk rammet dersom de holder seg hjemme og folketrygden ikke finansierer fraværet.

- **For å begrense risiko for smittespredning bør det være en lav terskel for å holde seg hjemme ved mulige symptomer på covid-19. Ekspertgruppen vil derfor anbefale at reduksjonen i arbeidsgiverperioden for koronarelatert fravær videreføres så lenge hensynet til å redusere smittespredning tilsier dette. Det samme hensyn taler for å videreføre retten til sykepenger fra folketrygden fra dag 4 for koronarelatert fravær for frilansere og selvstendig næringsdrivende.**

3.3.3 Omsorgspenger

Det er gjennomført en rekke utvidelser i ordningen med omsorgspenger, herunder:

- Omsorgspenger ytes dersom en arbeidstaker, frilanser eller selvstendig næringsdrivende er borte fra arbeidet fordi skole eller barnehage helt eller delvis er stengt som følge av koronapandemien.
- Det kan i perioden fram til og med 30. juni gis rett til omsorgspenger dersom barnet må holdes hjemme på grunn av særlige smittevern hensyn hos barnet eller hos familiemedlem barnet bor med. Det særlige smittevern hensynet må bekreftes av lege. Dette gjelder selv om kvoten er brukt opp.
- Antall dager med omsorgspenger er doblet i kalenderåret 2020. Det betyr en økning fra 10 til 20 dager for foreldre med ett eller to barn, økning fra 15 til 30 dager for foreldre med mer enn to barn, økning fra 20 til 40 dager for aleneforsørger med ett barn og en økning fra 30 til 60 dager for aleneforsørgere med mer enn to barn.
- I tillegg kan dager med omsorgspenger overføres fra en omsorgsperson til en annen i perioder skole eller barnehage er stengt på grunn av koronapandemien.
- Antall dager med arbeidsgiverfinansiering er redusert fra 10 til tre dager.
- Frilansere og selvstendig næringsdrivende gis rett til omsorgspenger fra folketrygden fra fjerde dag. Frilansere og selvstendig næringsdrivende gis tilsvarende antall dager med omsorgspenger som arbeidstakere fratrukket venteperioden på tre dager. Frilansere og selvstendig næringsdrivende får en kompensasjon på 100 prosent av beregningsgrunnlaget fra fjerde dag og utover.

Formålet med tiltakene er å redusere kostnadene til arbeidsgivere ved stengte barnehager og skoler, samt sikre at foreldre har tilstrekkelig antall dager med omsorgspenger. Foreldre uten fleksible jobber eller tilgang på barnepass innad i familien kan dermed bli hjemme med barn uten å måtte ta ut ferie, ulønnet permisjon eller velferdspemisjon.

Endringene er samlet sett anslått til å øke utgiftene under folketrygden med 11,6 mrd. kroner i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2020.

Virkninger og mulige uheldige effekter

Utvidelsene i omsorgspengeordningen er et resultat av nedstenging av barnehager og skoler som nå er avviklet, men fortsatt har mange barnehager redusert åpningstid og skoler har undervisning på skolen kun enkelte dager i uken eller i form av halve dager. Stengte barnehager og skoler som smitteverntiltak gis en nærmere vurdering i ekspertgruppens rapport om samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak. Stenging av skoler og barnehager har vært et inngripende tiltak, og hensynet både til barnet og til arbeidslinja tilsier at dette er et samfunnsøkonomisk kostbart smitteverntiltak. Kunnskapen blir også klarere på at smitteverneffekten ved stengte skoler er begrenset. Bedre tilrettelegging av lokalene og bruk av tilleggslokaler kan bidra til at åpningstiden og undervisningen kan normaliseres.

Utvidelsene i retten til omsorgspenger har medført høye utgifter for staten, men nå er barnehager og skoler i stor grad åpnet opp. Det er ikke kjent hvor stor andel av foreldre som har brukt opp eller er i ferd med å bruke opp den utvidede kvoten. Foreldre med fleksible jobber eller tilgang på barnepass innad i husholdningen vil trolig ha en betydelig gjenstående kvote. Utvidelsene i ordningen kan også benyttes for omsorg av barn som ikke skyldes stengte barnehager og skoler. Et par (eller enslig forsørger) med ett eller to barn har til sammen en kvote på 40 dager, og kvoten utvides til 60 dager ved tre eller flere barn. Dersom staten har finansieringsansvaret for omsorgsdagene vil arbeidsgiver ha svakere incentiver til å legge til rette for hjemmekontor og andre fleksible løsninger. Samtidig er vi nå i en fase der terskelen for å holde barn hjemme fra skolen ved mistanke om covid-19 bør være lav.

Det er utfordringer knyttet til kontroll av ordningen, som i stor grad er tillitsbasert. NAVs systemer skiller ikke mellom ordinære omsorgsdager og omsorgsdager som skyldes særlige smittevernhensyn. Selv om arbeidstakere må levere legeerklæring ved rett til omsorgspenger utover kvoten, må ikke arbeidsgivere levere legeerklæring til NAV når de søker om refusjon. NAV må stole på at arbeidsgiver ikke søker om refusjon for flere dager enn arbeidsgiveren har rett til. Det betyr at det i praksis ikke er et tak på antall dager som kan refunderes av NAV. Selv om det tradisjonelt sett har vært lite misbruk av ordningen med omsorgspenger, er ikke det nødvendigvis gjeldende i den nåværende situasjonen. Med større folketrygdfinansiering er de økonomiske incentivene ved misbruk sterkere enn tidligere.

Anbefalinger

Stengning av barnehager og skoler innebærer store kostnader og smitteverngevinstene antas å være små. Det bør derfor neppe være aktuelt med generell stenging av alle barnehager og skoler selv ved ny smitteoppblussing. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det vil komme nye nedstenginger ved lokale smitteutbrudd.

Ekspertgruppen mener at det bør planlegges for løsninger der barnehager og skoler kan holdes åpne selv ved nye smittetopper og at en nedstengning kun skjer lokalt ved særlige behov.

Vanligvis har arbeidstakere med to eller færre barn (med noen unntak for enslige forsørgere og kronisk syke barn) rett på ti omsorgsdager finansiert av arbeidsgiver. Nå som barnehagene og skolene er åpne vil noen foreldre ha mye mer igjen av kvoten enn de antagelig vil ha bruk for resten av året. Det vil imidlertid kunne være et større behov for omsorgsdager enn i et normalt år siden terskelen for å holde barn hjemme som følge av smittevernhensyn må være lavere enn tidligere. Det vil være uheldig dersom syke barn blir sendt på skolen fordi kvoten med omsorgsdager er brukt opp.

Behovet for omsorgspenger fremover vil variere betydelig mellom foreldre og avhenge av jobbfleksibilitet, tilgang på barnepass innad i husholdningen og bosted. Dersom det blir behov for å utvide kvotene ytterligere bør dette helst gjøres på en måte som er målrettet mot foreldre som har brukt opp eller som har få dager igjen av kvoten eller til foreldre som er bosatt i områder med lokale nedstenginger av skoler og barnehager.

- **Med mindre barnehager og skoler på nytt stenges ned over en lengre periode mener ekspertgruppen at ev. ytterligere utvidelser i ordningen med omsorgspenger bør målrettes mot foreldre med få dager gjenstående av kvoten.**

Ekspertgruppen er kjent med at ytterligere endringer i ordningen vil kunne være utfordrende å implementere i NAVs systemer, men vil samtidig peke på at en ytterligere økning i antall omsorgsdager finansiert av folketrygden vil føre til økt saksmengde for NAV.

3.4 Kompensasjonsordningen for virksomheter med stort inntektsbortfall

3.4.1 Formål og beskrivelse

Tilskuddsordningen for foretak med stort omsetningsfall ble iverksatt og åpnet for søknader 17.-18. april. Ordningen ble utviklet med sikte på å få støtte raskt ut til bedrifter som var hardt rammet av epidemien og smitteverntiltakene. Formålet med ordningen er å hindre at ellers levedyktige bedrifter går konkurs som følge av virusutbruddet og smitteverntiltakene, slik at arbeidsplasser trygges, oppsigelser unngås og aktiviteten i økonomien raskt kan ta seg opp igjen når det lettes på de akutte smitteverntiltakene i Norge og internasjonalt.

Tilskuddsordningen gjelder for skattepliktig virksomhet i foretak som er registrert i foretaksregisteret eller enhetsregisteret. Under tilskuddsordningen kan foretak søke staten om kompensasjon for tapt omsetning som følge av virusutbruddet og smitteverntiltakene. Støtteintensiteten fastsettes ut fra størrelsen på uunngåelige faste kostnader i hvert enkelt foretak. Slike utgifter inkluderer blant annet leie av lokale, lys og varme, vann og avløp, leie av transportmidler og maskiner, utgifter til regnskap, telefoni, forsikringspremier og netto rentekostnader. Støtten står i forhold til omsetningsnedgangen i den enkelte virksomhet, og virksomheter (både bedrifter og selvstendige) som er nedstengt som følge av statlige vedtak, får en høyere kompensasjonsgrad. Ordningen gjelder for mars, april og mai 2020, og utbetalingene skjer månedlig og etterskuddsvis.

Tilskuddet beregnes utfra uunngåelige faste kostnader, fratrukket en egenandel, multiplisert med omsetningsfall i prosent og multiplisert med en justeringsfaktor som i det følgende vil bli omtalt som kompensasjonsgraden. Den eksisterende kompensasjonsordningen er (litt forenklet) gitt ved:

Eksisterende ordning $Tilskudd = k_{eks} * (-dx) * (F - egenandel)$

Her er k_{eks} kompensasjonsgraden i den eksisterende ordningen som er 0,9 for virksomheter som er nedstengt ved statlige vedtak og 0,8 for andre virksomheter. $(-dx)$ er relativ reduksjon i omsetningen, F er uunngåelige faste kostnader, og beregningsgrunnlaget er disse faste utgiftene fratrukket en egenandel. Det er ingen egenandel for virksomheter som har fått pålegg om å stenge, og en egenandel på 10 000 kroner i mars og 5000 kroner i april og mai for øvrige virksomheter. Egenandelen kan forstås som et bunnfradrag i kostnadsgrunnlaget. (Dersom F er mindre enn egenandelen får ikke bedriftene støtte). Tilskudd under 5000 kroner utbetales ikke. Terskelen for å komme inn i ordningen er et omsetningsfall på minst 30 prosent (20 prosent i mars). Det betyr at $(-dx)$ må være minst 0,3 i april og mai for at man skal kvalifisere for tilskudd. Ordningen forvaltes av Skatteetaten, og den er basert på en automatisert saksbehandling av søknader. Virksomhetene oppgir selv sine faste uunngåelige kostnader. Det gjøres enkelte automatiserte kontrollsjekker opp mot registre i forbindelse med saksbehandlingen. I tillegg vil det bli kontroller i etterkant med krav om tilbakebetaling ved feil og eventuelle sanksjoner der det er oppgitt uriktige opplysninger og ved misbruk.

Stortinget har bevilget 50 mrd. kroner til ordningen. Med utgangspunkt i data fra Skattedirektoratet fra næringsoppgaver og næringsrapporter for 2018 ble det anslått et behov for tilskudd på mellom 10 mrd. og 20 mrd. kroner per måned. Det ble anslått at opp mot 100 000 bedrifter ville søke om støtte under ordningen.

Den 18. april åpnet søknadsportalen med mulighet til å søke om støtte for omsetningsfall i mars. De første støttebeløpene ble utbetalt kort tid etter. Det ble mulig å søke for april fra 15. mai. Etter at ordningen har virket i 5 uker (per 24. mai) har ca. 31 000 bedrifter søkt om tilskudd for mars, og om lag 2/3 av disse har fått innvilget og utbetalt støtte. Knappe 12 000 bedrifter har så langt søkt om støtte for april, og om lag 60 pst. av de har fått innvilget og utbetalt støtte. Samlet utbetalinger så langt er på ca. 1,4 mrd. kroner, med et gjennomsnittlig beløp til utbetaling på rundt 51 000 kroner per selskap for mars måned og 50 000 for april. De fleste virksomhetene som har fått innvilget støtte er forholdsvis små, dominert av de som drev med virksomhet som var stengt ned ved statlige vedtak. Store bedrifter og konsern er mer komplekse, og vil trolig søke om midler under ordningen i tiden som kommer (søknadsfrist for alle månedene er satt til 30. juni).

I et tillitsbasert system er risikoen for misbruk betydelig, noe som øker kontrollbehovet for å unngå misbruk av fellesskapets midler.

Hensynet til å unngå misbruk påvirker valg av kostnadsarter som kan dekkes under ordningen. Kostnadene må være enkle å identifisere, være basert på objektive kriterier, være minst mulig basert på skjønn og være dokumenterbare i ettertid. Samtidig skal kostnadspostene være relevante på tvers av virksomheter. Disse prinsippene gjorde at blant annet næringsspesifikke kostnader og kostnader som ikke enkelt lar seg identifisere, ble utelatt fra ordningen. For eksempel har det vært vurdert å inkludere «uunngåelig lønn» eller en minimumsstøtte til bemanning for å sikre at bedrifter med stort omsetningsfall ikke stenger helt ned, men mangel av objektive kriterier for å definere hva uunngåelig lønn er for den enkelte bedrift gjorde at det ikke ble inkludert. Det er ikke tilfredsstillende eller forsvarlig å la den enkelte virksomhet definere hva de trenger av støtte uten at støttebehovet lar seg kontrollere på en objektiv måte. Risikoen for misbruk blir da for stor. Dersom skjønnsmessige kostnadsposter skulle blitt inkludert, ville kontrollbehovet øke. Det ville sannsynligvis ført til økt omfang av manuell behandling og dermed øke belastningen på Skatteetaten.

Skatteetaten har et stort apparat til å håndtere utvikling, drift og kontroll av ordningen. Til sammen er nærmere 250 personer involvert. I tillegg er det et team i Finans Norge som drifter og utvikler selve søknadsportalen. Et godt samarbeid mellom Skatteetaten og Finans Norge var viktig for å få etablert ordningen raskt. Underveis i ordningens levetid har det kommet mange ønsker om tillegg og endringer i kompensasjonens innhold. Det har økt kompleksiteten i ordningen og gitt et større behov for manuell kontroll, noe som har økt belastningen på Skatteetaten. Ordningen er krevende å håndtere for etaten og medfører at andre oppgaver må nedprioriteres.

3.4.2 Virkninger og mulige uheldige effekter

Kompensasjonsordningen er nødhjelp til bedriftene for å unngå konkurs i en krise. Ordningen er midlertidig med 3 måneders varighet. Det ble presisert i forarbeidene til loven at ordningen kunne bli justert underveis med sikte på å styrke insentivene til aktivitet.

Foreløpig har man noe begrenset kunnskap om hvordan kompensasjonsordningen virker, både om bruken av ordningen og hvilken virkning den vil ha på bedrifters atferd og fremtid. Den fremstår likevel som treffsikker ut fra sitt hovedformål om å gi delvis kompensasjon for uunngåelige faste kostnader for å redusere unødvendige konkurser.

Ordningen har imidlertid også uheldige insentivvirkninger. For det første innebærer kompensasjonsordningen at støtten er større jo større fall det er i omsetningen. Det betyr at bedrifter som lar omsetningen falle og permitterer arbeidstakere vil motta høy støtte, mens tiltak for å tilpasse driften for å beholde ansatte og opprettholde omsetningen gir mindre støtte.

De negative insentivvirkningene forsterkes gjennom bedriftenes mulighet til å permittere arbeidstakere med lav kostnad. Insentivvirkningene blir også mer alvorlige jo lenger ordningen varer, og de forsterkes ytterligere når det blir mulig for bedriftene å åpne med tilpasset aktivitet. Samlet kan dette bidra til passivitet i bedriftene, som svekker deres mulighet til å øke aktiviteten når samfunnet gradvis åpnes opp. Det kan også føre til mer langvarige permitteringer, noe som kan svekke de permittertes arbeidstilknytning og ha varige effekter på sysselsettingen. For det andre har ordningen en terskelverdi på 30 prosent slik at mindre omsetningsfall ikke gir grunnlag for støtte. Det kan føre til at bedrifter som ligger an til et omsetningsfall på mindre enn 30 prosent, endrer sin tilpasning eller feilrapporterer slik at omsetningsfallet overstiger 30 prosent. Når omsetningsfallet passerer 30 prosent, hopper støtten fra null til å bli beregnet på samme måte som for andre bedrifter som kvalifiserer.

Dersom bedriften øker omsetningen med en krone i den eksisterende ordningen, vil dette føre til en reduksjon i støtten lik $k_{eks} * F/X$ kroner, der F/X er faste kostnader som andel av omsetningen. For $k_{eks} = 0,8$ og $F/X = 0,4$, får vi at $k_{eks} * F/X = 0,8 * 0,4 = 0,32$, dvs. at 1 krone økt omsetning gir en reduksjon i støtten på 0,32 kroner. Dersom kostnadene for bedriften ved å øke omsetningen med en krone overstiger 0,68 kroner, vil bedriften tape på dette.

Permitteringsordningen gjør at bedriften kan permittere arbeidstakere med meget lav kostnad. Det innebærer at lønnskostnader for bedriften også inkluderes i de variable kostnadene når bedriften vurderer om det vil lønne seg å øke omsetningen. Det innebærer at det blir mindre lønnsomt å øke omsetningen.

Dersom bedriften i utgangspunktet ikke kvalifiserer, så kan vi bruke det samme talleksemplet for å finne om det lønner seg å redusere omsetningen slik at en kommer inn under ordningen. Dersom bedriften akkurat kvalifiserer til ordningen så får den støtte som en andel av omsetningen på $k_{eks} * (-dx) * F/X = 0,8 * 0,3 * 0,4 = 0,096$. Det betyr at bedrifter som ligger mindre enn 9,6 prosentpoengs omsetningsfall fra å bli kvalifisert, dvs. som har et omsetningsfall på mellom 20,4 og 30 prosent, vil tjene på å redusere omsetningen nok til å bli støtteberettiget, selv uten at det innebærer noen reduksjon i kostnadene. Dersom kostnadene også kan reduseres når omsetningen reduseres, for eksempel ved å permittere, blir det naturligvis enda mer gunstig å redusere omsetningen for å komme inn under ordningen.

3.4.3 Mulige justeringer

En mulig måte å forbedre insentivvirkningene på, ville være at kompensasjonen ble basert på lønnsutgifter i tillegg til faste utgifter, med lavere kompensasjonsgrad. For gitt omsetning vil økt sysselsetting og økte lønnsutgifter i så fall føre til økt kompensasjon. Økonomiske insentiver til å øke sysselsettingen kan føre til at bedrifter tar tilbake arbeidstakere som er permittert. Det vil redusere statens utgifter til dagpenger til permitterte og dermed dempe den negative virkningen av at bedriftene har en lav kostnad ved permittering.

Reelt sett ville en slik ordning delvis være en lønnstilskuddsordning, som er avgrenset til virksomheter som har en stor svikt i omsetningen. Gitt at man har en støtteordning for omsetningssvikt, innebærer denne avgrensningen at ordningen ikke har like store ulemper knyttet til avgrensning og dødvektstap som andre lønnstilskuddsordninger gjerne har.

Selv om økonomien åpnes gradvis, vil smittevern hensyn i mange tilfeller innebære ekstra kostnader og færre gjester, slik at lønnsomheten blir lavere enn før. Under den eksisterende støtteordningen som kompenserer for omsetningssvikt, kan det bli økonomisk sett lite attraktivt å drive virksomheten. En støtteordning som dekker deler av lønnskostnadene for bedrifter med stort omsetningsfall, vil derimot kunne gjøre det lønnsomt å starte opp igjen, selv med ekstra kostnader og færre gjester.

En mulighet er å justere den eksisterende kompensasjonsordningen til:

Justert ordning $Støtte = k_{just} * (-dx - 0,1) * (F + WN - egenandel)$

Her er k_{just} kompensasjonsgraden i den justerte ordningen som kan settes til 0,4. Bakgrunnen for denne verdien er empiriske beregninger av Markussen, Natvik og Wulfsberg (2020) som det redegjøres nærmere for nedenfor. WN er lønnsutgifter. Egenandelen settes til 0,1 multiplisert med referanseomsetning (omsetning i tilsvarende måned i fjor). (Dersom $F + WN$ er mindre enn egenandelen får ikke bedriftene støtte). For å kvalifisere til ordningen reduseres kravet for å bli inkludert fra 30 prosent til 20 prosent omsetningsfall. (I motsetning til dagens ordning forenkles ordningen slik at alle bedrifter, uavhengig av om de er pålagt nedstengt eller ikke, får støttebeløp beregnet etter samme regel).

Ved at egenandelen knyttes til referanseomsetning fjernes skjevheten i forhold til mindre bedrifter som ligger i dagens ordning hvor egenandelen er et fast beløp uavhengig av størrelse. Sett i forhold til virksomhetenes størrelse, kan det være grunn til å tro at kostnadene ved en konkurs i mange tilfeller er store nettopp for små virksomheter. Store virksomheter kan ofte være mindre personavhengige og vil ofte kunne drive videre med nye eiere etter en konkurs, mens små virksomheter i større grad er avhengig av eierens spesifikke kunnskap og arbeidskraft. Hensynet til å støtte små virksomheter taler også for å redusere minstebeløpet for utbetaling på 5 000 kroner i støtteordningen, men dette må vurderes i forhold til marginalkostnadene ved bruk av systemet.

Den nye støttesatsen k_{just} er lavere enn k_{eks} , fordi støtten nå også er knyttet til lønnssummen. Bedriften vil fortsatt ha insentiv til å redusere omsetningen, men i mindre grad gjennom å redusere antall ansatte, siden færre ansatte innebærer redusert støtte. I tillegg vil bedriften få et insentiv til å bruke arbeidskraft på oppgaver som kan gi økte inntekter i fremtiden.

Økonomiske insentiver til å øke sysselsettingen kan føre til at bedrifter tar tilbake arbeidstakere som er permittert. Det vil redusere utgiftene på dagpenger til permitterte.

Dersom bedriften øker sysselsettingen med et månedsværk, vil det, for gitt omsetning, gi en økning i støtten på $k_{just} * (-dx - 0,1)W$. Hvis $k_{just} = 0,4$ og $(-dx) = 0,5$, blir økningen i støtten lik $0,16 * W$, dvs. en lønns subsidie på 16 prosent. Denne lønns subsidien vil redusere kostnadene ved bruk av arbeidskraft, og dempe de negative

insentivvirkningene av kompensasjonsordningen. Den samlede insentivvirkningen på bruk av arbeidskraft avhenger av hvor stor virkningen av arbeidskraft er på omsetningen.

Dersom bedriften øker sysselsettingen med ett månedsverk, og dette fører til en økning i omsetningen som er lik økningen i lønnsutgiftene, vil det gi

$$\text{endring i støtten} = -k_{\text{just}} * W * (F + WN - \text{egenandel}) / X + dx + 0,1$$

der $(F + WN - \text{egenandel}) / X$ er faste utgifter og lønnsutgifter som andel av omsetningen året før. Endringen i støtte vil være større enn null dersom $(F + WN - \text{egenandel}) / X + dx + 0,1 < 0$, dvs. at reduksjonen i omsetning $-dx > 0,1 + (F + WN - \text{egenandel}) / X$.

Den alternative ordningen vil dermed gi sterkere insentiver til å øke sysselsettingen jo større fall det er i omsetningen, og jo mindre andel faste utgifter og lønnsutgifter utgjør av omsetningen året før.

Den alternative ordningen gir også et mindre terskelproblem både fordi kompensasjonsgraden er redusert og fordi innslagspunktet for å kvalifisere for støtte reduseres fra et omsetningsfall på 30 prosent til et omsetningsfall på 20 prosent.

I det følgende sammenligner vi støttenivå og insentiveffekter i den justerte ordningen med den eksisterende ordningen ved hjelp av talleksempel og empiri. For en mer formell analyse av slike problemstillinger så vises det til vedlegget «Profittfunksjonen og insentiver i kompensasjonsordningen for bedrifter med stort omsetningsfall».

Støttebeløpet i den eksisterende så vel som i den nye ordningen vil avhenge av kostnadsstrukturen og omsetningsfallet i den enkelte bedrift. For å gi en illustrasjon og noe intuisjon så presenterer Tabell 3-1 et enkelt talleksempel for hvor mye støtte en bedrift vil motta. Etter dette talleksempel diskuteres en mer omfattende empirisk studie av Markussen, Natvik og Wulfsberg (2020) som undersøker den justerte kompensasjonsordningen.

I talleksempel antas det at en bedrift i normale tider har en omsetning på 100, har lønnskostnader på 45 (hvorav 5 er betinget på produksjon og 5 er uavhengig av produksjon), vareinnsats på 25 (hvorav 5 er uavhengig av produksjon) og andre faste kostnader på 15. Bedriften har derfor i normale tider et overskudd på $100 - 45 - 25 - 15 = 15$. På grunn av smitteverntiltak antas det at kostnadene til bedriften øker, slik at lønnskostnadene til bedriften blir 55 og de variable kostnadene blir 35. (Ved smitteverntiltak går bedriften derfor med et underskudd på 5 selv om den kunne hatt full produksjon).

Mens kompensasjonsgraden i eksisterende ordning er $k_{\text{eks}} = 0,8$, er kompensasjonsgraden i justert ordning som nevnt over, halvert slik at $k_{\text{just}} = 0,4$. Venstre kolonne i Tabell 3-1 viser omsetningsfall i prosent, midtre kolonne viser støtte med eksisterende ordning, mens høyre kolonne viser støtte med justert ordning.

Tabell 3-1 Enkelt talleksempel for støttebeløp.

Omsetningssvikt	Støtte eksisterende ordning	Støtte justert ordning
0	0	0
10	0	0
20	0	2,0
30	3,6	3,7
40	4,8	5,0
50	6,0	6,0
60	7,2	6,6
70	8,4	6,8
80	9,6	6,7
90	10,8	6,2
100	12,0	5,4

Vi ser at bedriften i den eksisterende ordningen mottar mer støtte jo mer omsetningen reduseres. Dette illustrerer insentivet til passivitet som er diskutert over, nemlig at bedriften får mer støtte jo større omsetningsfall den har. Støtteutforming bidrar isolert sett til at bedriften tjener på å redusere omsetning og

antall ansatte. Vi ser at ved et omsetningsfall på 50 prosent så får bedriften støtte på 6. Dersom omsetningsfallet reduseres til 40 prosent, så reduseres støtten med 1,2 til 4,8, mens dersom omsetningsfallet økes til 60 prosent, så øker støtten med 1,2 til 7,2.

I den justerte ordningen får også bedriften støtte på 6 ved omsetningsfall på 50 prosent. Dersom omsetningsfallet reduseres til 40 prosent, så reduseres støtten med 1 til 5, mens dersom omsetningsfallet økes til 60 prosent, så øker støtten med 0,6 til 6,6. I den justerte ordningen endres støttebeløpet mindre med en endring i omsetning enn i den eksisterende ordningen. Vi ser at i dette eksemplet gjelder det for alle endringer i omsetningsfall. Videre ser vi at for store omsetningsfall så går støttebeløpet ned ved å redusere omsetningen ytterligere.

I dette talleksemplet er det antatt at sysselsettingen justeres i den hensikt å endre løpende produksjon. Som diskutert over, gir også den justerte ordningen bedre incentiver til sysselsetting som ikke øker løpende produksjon. Dersom for eksempel bedriften vurderer å ansette en person for å gjøre en oppgradering, så påvirker ikke dette støttebeløpet i den eksisterende ordningen, slik at lønnskostnaden til bedriften øker med lønnen som betales. Men som vist over, så vil ved et omsetningsfall på 50 prosent støtten i den justerte ordningen øke med 0,16 for hver krone bedriften øker lønnsutgiftene med. Den justerte ordningen innebærer altså en lønnsubsidie, slik at bedriften har sterkere incentiver til å øke sysselsettingen selv om dette ikke øker løpende produksjon.

Markussen, Natvik og Wulfsberg (2020) studerer incentivvirkningene i ulike kompensasjonsordninger i mer detalj. De baserer seg på data fra de bedriftene som har mottatt støtte gjennom kompensasjonsordningen, og kombinerer dette med mikrodata fra a-meldingen (2019), dagpengesøkere fra NAV (2020), samt årsregnskap for alle aksjeselskap i Norge (2017). De estimerer sammenhengen mellom omsetning og lønnskostnader for de bedrifter som har mottatt støtte gjennom kompensasjonsordningen. De bruker disse sammenhengene til å undersøke incentivvirkningene av den eksisterende kompensasjonsordningen, samt alternative ordninger som også inkluderer lønnsutgifter. De ulike ordningene er sammenlignet gitt at de skal resultere i samme totale støttebeløp.

Markussen, Natvik og Wulfsberg (2020) definerer incentivvirkningen av en kompensasjonsordning som følgende: Hvor mye økt sysselsetting vil endre tilskudd med, gitt at en krone i økte lønnsutgifter gir en krone i økt omsetning. Dersom dette tallet er negativt, så mister bedriften kompensasjon ved å øke sysselsettingen. Dersom tallet er positivt, så øker kompensasjonen bedriften får når den øker sysselsettingen.

Et sentralt resultat i studien er at den gjennomsnittlige incentivvirkningen ved dagens ordning er -0,066, dvs. at dersom bedriften øker lønnskostnadene med en krone, så reduseres støtten som gis til bedriften med 6,6 øre. I de alternative ordningene hvor også lønnskostnader inngår, er incentivvirkningen i gjennomsnitt positiv. Det undersøkes både lønnskostnader i en normalsituasjon, samt i en situasjon hvor det tas hensyn til permitteringsandeler i de ulike næringene i mars. Ved at kompensasjonsgraden justeres slik at totalt støttebeløp er uforandret blir det derfor en større kompensasjonsgrad om en legger lønnskostnader justert for permittering til grunn, enn dersom en bruker lønnskostnader i en normalsituasjon. Gitt at økonomien over tid går mot en normalisering så er begge disse situasjonene av interesse.

Markussen, Natvik og Wulfsberg (2020) finner at for å ha samme kostnadsramme som i den nåværende ordningen, vil kompensasjonsgraden være 0,65 dersom en bruker lønnskostnader justert for permittering, og 0,39 ved normale lønnskostnader. Med justerte lønnskostnader er den gjennomsnittlige incentiveffekten 0,129, mens ved normale lønnskostnader er den gjennomsnittlige incentiveffekten 0,053.

Figur 3-7 viser et plott med incentiveffekter ved eksisterende ordning sammenholdt med justert ordning (med lønnskostnader justert for permittering). Hver prikk i diagrammet viser en bedrift. Langs den loddrette akse vises incentivvirkning, mens langs den vannrette akse vises permitteringsandel.

Den eksisterende ordningen er vist med rødt. Den røde streken gir gjennomsnittsvirkningen. Vi ser for det første at i gjennomsnitt gir den eksisterende ordningen negative incentiveffekter, og for det andre at disse negative incentiveffektene er sterkest for bedrifter med høy permitteringsandel (den røde kurven har negativ helning). Den justerte ordningen er vist med blått. Vi ser for det første at i gjennomsnitt gir den justerte ordningen positive incentiveffekter, og for det andre at disse positive incentiveffektene er sterkest for bedrifter med høy permitteringsandel (den blå kurven har positiv helning).

Markussen, Natvik og Wulfsberg (2020) viser også hvordan insentiveffekten for alle bedrifter er i den justerte ordningen sammenlignet med i den eksisterende ordningen. Dette er vist i figur 3-8. Langs den vannrette akse vises insentivvirkningen i den eksisterende ordningen, mens insentivvirkningen i den justerte ordningen er vist langs den loddrette akse. Vi ser at insentivvirkningen er negativ for alle bedrifter i den eksisterende ordningen (alle prikkene ligger til venstre for null). Insentivvirkningen er positiv for de fleste bedriftene i den justerte ordningen (de fleste prikkene ligger over null). Vi ser også at de aller fleste prikkene ligger over 45-graderslinjen. Det betyr at insentivvirkningen er bedre for de aller fleste bedriftene med den justerte ordningen sammenholdt med den eksisterende ordningen.

Markussen, Natvik og Wulfsberg (2020) ser også på en alternativ justert ordning hvor lønnskostnader og faste kostnader vektet med de andelene disse utgjør for den enkelte bedrift, og viser at denne ordningen har attraktive insentivvirkninger. Det henvises til deres rapport for en mer utførlig drøfting av dette.)

Justering av en ordning som eksisterer vil alltid innebære noe ekstra administrative kostnader. Gitt de store insentivforbedringene i den justerte ordningen må disse likevel være store for at justeringen ikke bør gjennomføres. Bedriftene i ordningen selvrappporter allerede. Den ekstra informasjonen de må rapportere som følge av justeringen, er månedlige lønnskostnader.

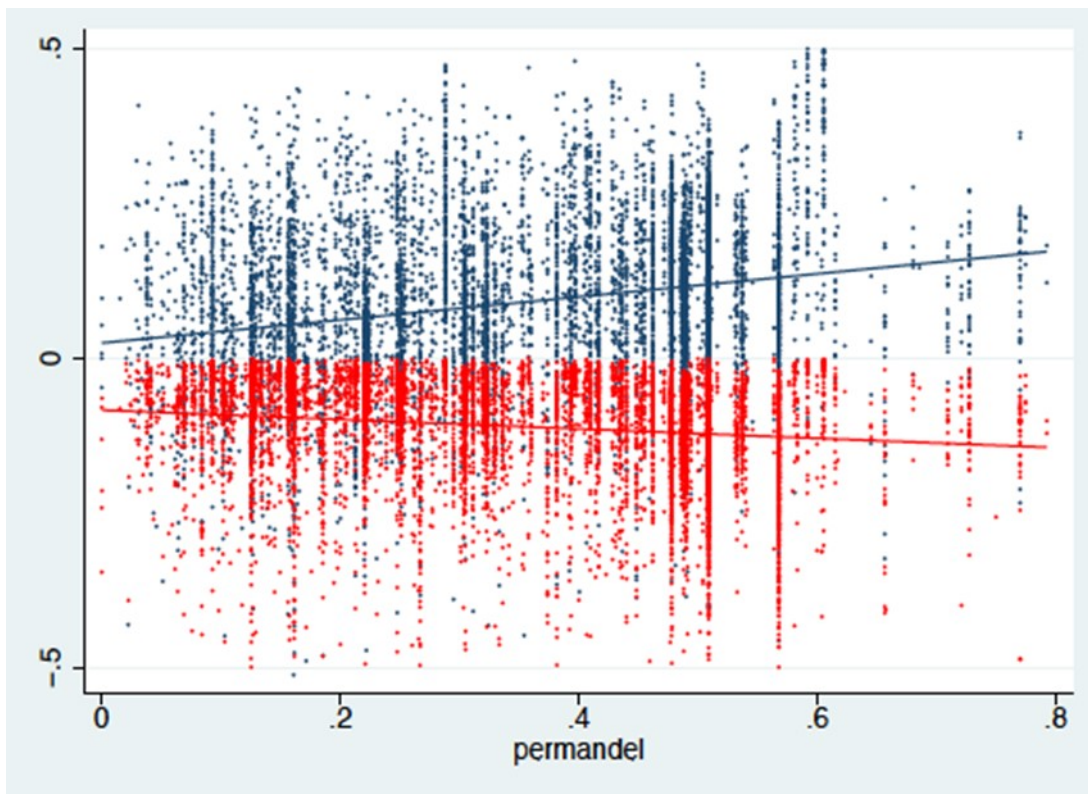
Et praktisk problem kan være at bedriften vil kunne forhåndsbetale lønn til ansatte, eller heve lønninger til eiere og/eller familie, fordi noe av økningen i lønnskostnader vil bli dekket gjennom økt støtte. For å unngå dette kan man bruke lønnskostnad per månedsverk før krisen, ev. andre typer begrensninger på mulighetene til å heve lønningene (særlig til eiere og/eller familie), og/eller et tak på lønn for den enkelte arbeidstaker som gir grunnlag for støtte på 6G. Et tak på 6G vil minske behovet for andre begrensninger på lønnen.

Virke har foreslått at kompensasjonsordningen bør inkludere faste, uunngåelige lønnskostnader. Den gunstige insentiveffekten i forslaget her avhenger imidlertid av at alle lønnskostnader inkluderes. Dersom bare uunngåelige lønnskostnader inkluderes, forsvinner insentiveffekten, fordi lønnskostnader som er uunngåelige per definisjon ikke påvirkes av insentiver (i så fall ville de ikke være uunngåelige).

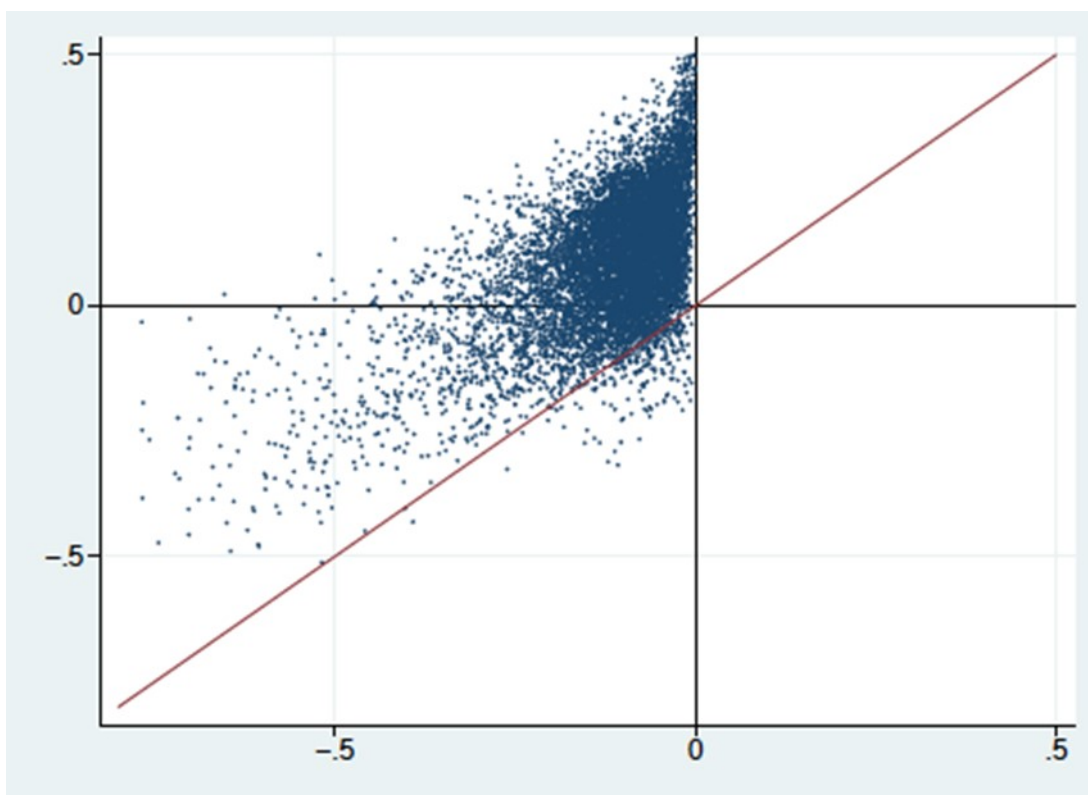
Dersom kompensasjonen utvides til å omfatte lønnsutgifter, må støttesatsen som nevnt reduseres tilsvarende dersom en skal gi samme støttebeløp. Det innebærer at staten dekker en mindre del av de faste utgiftene. Det kan gi grunnlag for at eier av lokalene også tar en viss del av tapet, gjennom redusert husleie.

En kan også vurdere å forhåndsannonserer en konkret tidsfastsettelse for reduksjon i kompensasjonsgraden. Dette gjør det lettere for bedriftene å planlegge fremover, og det legger derfor til rette for at de tar gode beslutninger. Dette argumentet er analogt til såkalt «forward guidance» i pengepolitikken, hvor sentralbanken kommuniserer den rentebanen de anser som sannsynlig slik at aktørene kan ta denne informasjonen med i sitt beslutningsgrunnlag allerede i dag. For kompensasjonsordningen innebærer slik forhåndsannonsering flere fordelaktige effekter. Ved at bedrifter i krise får informasjon om hvordan ordningen vil bli fremover så får de bedre tatt stilling til om de er levedyktige, om hvilke investeringer de eventuelt bør gjøre, om det er sannsynlig at de permitterte kan tas tilbake (slik at de kan søke alternativ jobb om så ikke er tilfellet), osv. Men i tillegg til slike effekter vil en annonsering av en gradvis reduksjon i kompensasjonsgraden også innebære at bedriftene blir bedre informert om de uheldige insentivmekanismene ordningen kan gi opphav til er midlertidige. Det gjør etter alt å dømme at disse insentivmekanismene blir mindre skadelige.

Ved design av kompensasjonsordningen er det flere hensyn som må balanseres opp mot hverandre. Å inkludere lønnsutgifter i beregningsgrunnlaget synes imidlertid å ha gunstige effekter både fordi det demper insentivene til å redusere omsetning for å få økt støtte, og fordi det introduserer insentiver til å øke sysselsettingen. Den justerte ordningen åpner for en lavere støttesats ved at også lønnsutgifter inngår i beregningsgrunnlaget. Samtidig reduseres terskelproblemet ytterligere ved at innslagspunktet for ordningen senkes.



Figur 3-7 Incentiveeffekt i dagens ordning (røde prikker og linje) og i justert ordning (blå prikker og linje).



Figur 3-8 Incentiveeffekter i dagens ordning (vannrett akse) og i justert ordning (loddrett akse).

3.4.4 Anbefalinger

Kompensasjonsordningen for bedrifter er ment som nødhjelp for å forhindre konkurs ved kraftig inntektsbortfall. Men siden ordningen baseres på omsetningssvikt og uunngåelige faste kostnader, blir støtten mindre dersom bedriften gjør tiltak for å øke omsetningen. De uheldige insentivvirkningene forsterkes gjennom bedriftenes mulighet til å permittere arbeidstakere med lav kostnad. Ordningen er dermed lite egnet i en tid der virksomhetene har mulighet til å øke sin aktivitet, selv om avstandsregler og andre smittevern hensyn kan svekke lønnsomheten.

Vi foreslår en revidert ordning der kompensasjonen baseres på lønnsutgifter i tillegg til faste utgifter, med lavere sats. En slik ordning vil innebære at økte lønnsutgifter isolert sett bidrar til økt støtte, slik at det blir billigere for bedriftene å øke sysselsettingen. Støtten vil derfor bidra til å kompensere bedriftene for høyere driftskostnader av smittevern hensyn. Det vil gi bedriftene insentiver til å ta tilbake arbeidstakere som er permittert.

I noen grad vil ordningen vi foreslår fungere som en målrettet form for lønnstilskudd der bedrifter som har fått et kraftig fall i inntekten får støtte dersom de øker sysselsettingen. Forslaget har imidlertid den fordel at det tar utgangspunkt i eksisterende støtteordning for bedrifter som har fått et kraftig inntektstap. Endringen innebærer at ordningen legges om slik at den gir insentiver til økt sysselsetting, og i mindre grad til redusert omsetning.

En støtteordning basert på omsetningssvikt innebærer at støtten forsvinner dersom omsetningen øker mot tidligere nivåer. Det vil gi uheldige insentiveffekter også for den ordningen vi foreslår. Ordningen vil derfor ikke være egnet når bedriftene som omfattes har en omsetning nær fjorårets nivå. Dette vil derimot ikke være et problem for bedrifter med større omsetningssvikt. Den empiriske analysen til Markussen, Natvik og Wulfsberg (2020) tyder på at med den foreslåtte ordningen vil langt de fleste av bedriftene som mottok støtte i mars få økt støtte dersom de øker sysselsettingen, selv om dette gir en like stor økning i omsetningen. Ordningen vil derfor kunne ha gunstige effekter så lenge det er et betydelig omfang av virksomheter som er preget av sterk svikt i lønnsomheten på grunn av smitteverntiltak. En må imidlertid også unngå at ordningen motvirker omstilling. Samlet betyr dette at ordningen må gradvis reduseres og etter hvert avvikles. Dersom epidemien og tilhørende smitteverntiltak kommer tilbake, vil det være mulig å gjeninnføre ordningen midlertidig.

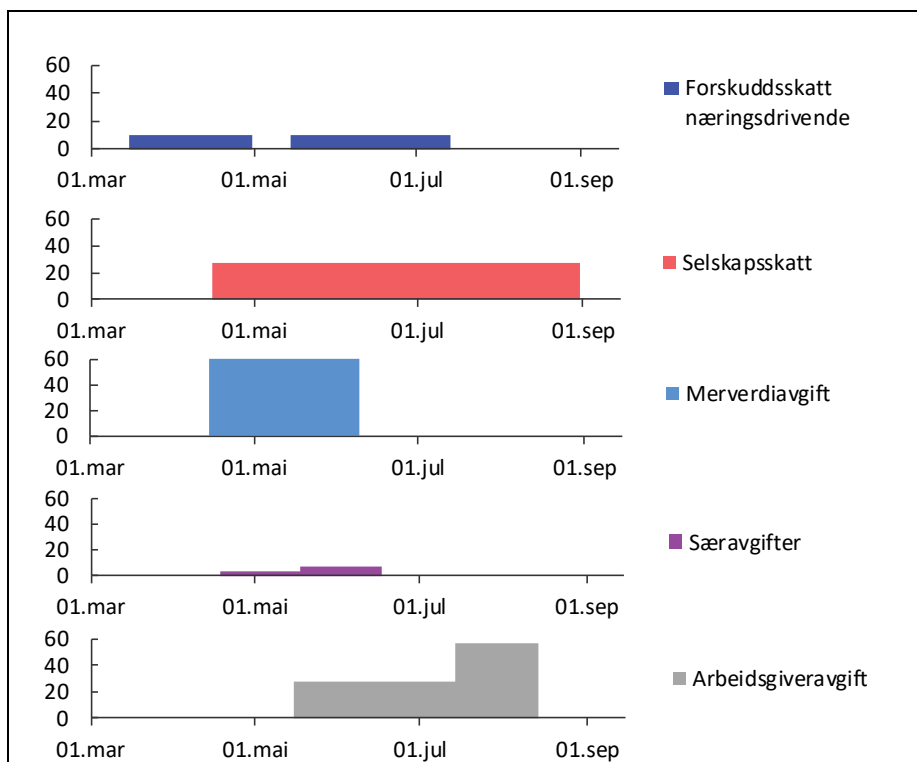
- **Av hensyn til de uheldige insentivvirkningene er det sterke grunner for at den eksisterende ordningen avvikles så raskt som mulig. Samtidig kan det i noe tid fremover være behov for en støtteordning for å forhindre en sterk økning i konkurser og nedleggelses. Dette bør skje ved en revidert ordning som er beskrevet over. Ordningen bør gradvis reduseres og etter hvert avvikles.**

3.5 Andre former for næringsstøtte

3.5.1 Tiltak på skattesiden

Skatteutsettelse

For å bedre likviditeten i bedriftene på kort sikt har innbetalingsfrister for en rekke skatter og avgifter blitt utsatt. Fristutsettelsene gjelder alle store skattearter som skatt på alminnelig inntekt, merverdiavgift og arbeidsgiveravgift. I tillegg er betalingsfristen utsatt for enkelte særavgifter med antatt stor betydning for bryggerinæringen og drivstoffbransjen. Når skatteutsettelsene er gjennomført ved fristutsettelse, er de rentefrie for skattyter. Figur 3-9 under illustrerer de ulike skatteutsettelsenes beløp og varighet. Skatte-kredittene vil være på det høyeste i månedsskiftet mai/juni da de vil beløpe seg til om lag 133 mrd. kroner.



Figur 3-9 Utsatte skatte- og avgiftsinnbetalinger (vedtatte og foreslåtte). Mrd. Kroner.

Kilde: Finansdepartementet

Etter gjeldende regler er det strenge vilkår for betalingsutsettelse for skatter og avgift. Videre skal det beregnes forsinkelsesrente fra ordinær betalingsfrist, som for tiden er 9,5 prosent per år. I revidert budsjett for 2020 er det foreslått en søknadsbasert ordning med lempeligere vilkår for å innvilge betalingsutsettelse for skattytere som har fått betalingsproblemer etter virusutbruddet og smittevernstiltakene. Samtidig foreslås det at forsinkelsesrenten reduseres til 6 prosent. Renten er fastsatt slik at den om lag skal tilsvare markedsrente på usikrede lån under normale markedsforhold. De som har rimeligere finansieringsalternativer, vil velge å bruke dem fremfor å utsette innbetaling av skatter og avgifter.

Tabell 3-2 Skatteutsettelse som respons på virusutbruddet. Mill. kroner.

Kilde: Finansdepartementet

Tiltak	Ant. mnd. utsettelse	Likviditets-effekt fom. 2020	Likviditets-effekt fom. 2021	Bokført proveny 2020 ¹
Personlig skattytere: Utsettelse 1. og 2. termin.....	1,5-2	10 000		-100
Formuesskatt: Utsettelse 2021.....	12		20	
Merverdiavgift: Utsettelse 1. termin.....	2	60 000		-350
Upersonlige skattytere (selskap): Utsettelse 2. termin	4,5	27 000		-360
Arbeidsgiveravgift: Utsettelse 2. termin.....	3	28 000		-250
Drivstoffbransjen: Utsettelse særavgifter....	1-2	4 300		-18
Bryggerinæringen: Utsettelse særavgifter...	1-2	3 300		-14
<i>Utsettelse i revidert budsjett 2020:</i>				
Arbeidsgiveravgift: Utsettelse 3. termin.....	3	60 000		-240
Ytterligere betalingsutsettelse (med rente).....	-	-	-	0
Sum		132 600 ²	20	-1 172

¹Inkluderer bare rentetap og økt mislighold, ikke provenyeffekt ved omperiodisering mellom budsjettår

²Summen av likviditetseffekt når nivået på utsettelsene er på det høyeste i mai/juni.

Skatteendringer

Det er vedtatt og varslet en rekke skattelettelser med provenyvirkning både i 2020 og 2021. Av disse har tilbakeføringsadgangen for underskudd opptjent i 2020 mot selskapsoverskudd i 2018 og 2019, redusert lav sats i merverdiavgiften og avvikling av flypassasjeravgiften størst provenymessig effekt. Videre er det i forbindelse med revidert budsjett for 2020 foreslått skatteendringer som følger opp anmodningsvedtak fra Stortinget. Dette gjelder bl.a. reduserte satser i arbeidsgiveravgiften og endringer i petroleumsskatten.

Formålet med skatteendringene er dels å forbedre tilgangen på kapital for bedrifter og næringsdrivende, dels å lette skatte- og avgiftsbyrden for næringer som presumptivt er særlig rammet av virusutbruddet og smittevernstiltakene.

Alle skatteendringene er midlertidige, og det kreves nytt vedtak fra Stortinget om de skal gjelde for en lengre tidsperiode enn fastsatt. Særagifter kan bare vedtas for ett år av gangen, og det må derfor uansett treffes nytt avgiftsvedtak for 2021.

Arbeidsgiveravgift

Stortinget har i anmodningsvedtak bedt regjeringen om å foreslå at satsene i arbeidsgiveravgiften settes ned med fire prosentpoeng i to måneder. I revidert budsjett for 2020 er det foreslått at satsene i arbeidsgiveravgiften reduseres i 3. termin (mai og juni). Samtidig er det foreslått at betalingsfristen for 3. termin utsettes fra 15. juli til 15. oktober. Reduserte satser i mai og juni kan i større grad styrke grunnlaget for ansettelser og komme flere arbeidsgivere til gode enn tilsvarende reduksjon i mars og april.

Lavere satser i arbeidsgiveravgiften vil redusere kostnaden ved bruk av arbeidskraft relativt til andre innsatsfaktorer. Det kan dermed øke sysselsettingen. En generell reduksjon er imidlertid ikke målrettet mot de virksomhetene som har vært rammet av virusutbruddet og smittevernstiltakene og som derfor har permittert ansatte. Lønnsomme virksomheter støttes altså i like stor grad som virksomheter som går med underskudd (når de ligger i samme sone og har samme nivå på samlede lønnskostnader). Dette medfører at tiltaket er dyrt, og provenytapet knyttet til 4 prosentpoeng reduksjon i 2 måneder er anslått til 8 mrd. kroner.

Empiriske studier viser blandede effekter på sysselsettingen. Eika og Prestmo (2009) viser simuleringer i KVARTS der redusert arbeidsgiveravgift har en viss positiv virkning på sysselsettingen. En reduksjon tilsvarende drøyt 1 prosent av BNP for Fastlands-Norge gir en økning i sysselsettingen på 0,2 prosent. Effekten er klart større enn effekten av redusert merverdiavgift eller redusert personskatt, men samtidig klart mindre enn effekten av ulike former for økt offentlig etterspørsel. Deslauriers m fl (2018) finner derimot ingen virkning på sysselsettingen av redusert arbeidsgiveravgift i en studie basert på bedriftsdata for Canada.

Redusert arbeidsgiveravgift kan derimot være et godt egnet tiltak på geografisk avgrensede områder, for å stimulere sysselsettingen i en eller flere regioner. Det skyldes at den reduserte arbeidsgiveravgiften reduserer arbeidskraftskostnaden i distriktene. Lavere arbeidskraftkostnader påvirker bedriftenes lokaliseringsbeslutninger slik at flere bedrifter vil etablere seg i distriktene, noe som gjør sysselsettingseffekten større. Geografisk differensiering innebærer også en mer målrettet ordning slik at kostnadene blir lavere. Ku, Schönberg og Schreiner (2020) viser at avvikling av differensiert arbeidsgiveravgift i Norge tidlig på 2000-tallet førte til betydelig redusert sysselsetting i de områder som fikk økt arbeidsgiveravgift.

Redusert arbeidsgiveravgift på nasjonalt nivå er et dyrt og lite treffsikkert tiltak. Dette fremstår ikke som et egnet tiltak i en situasjon der arbeidsledigheten i stor grad er knyttet til noen deler av økonomien, samtidig som en bør være varsom med ytterligere økning av oljepengebruken. Ekspertgruppen anbefaler at man ikke viderefører reduksjonen i arbeidsgiveravgiften.

Tabell 3-3 Skatteendringer som respons på virusutbruddet. Mill. kroner

Tiltak	Ant. mnd. varighet	Bokført proveny 2020	Bokført proveny 2021
Selskapsskatt: Tilbakeføring av underskudd	-		-3 500
Formuesskatt: Nedsatt forskuddsbetaling	-	-400	
Flypassasjeravgift: Midlertidig opphevet	10	-1 560	
Merverdiavgift: Redusert lav sats	7	-1 780	
CO2-avgift: Fritak for naturgass og LPG til prosessindustrien 2020			
..		-40	-20
Totalisatoravgift: Avvikling i 2020	-	-100	
Skatteutsettelses: Provenytap (rentetap og økt mislighold)		-1 092	
<i>Skatteendringer i revidert budsjett for 2020:</i>			
Arbeidsgiveravgift: Reduserte satser ¹	2	-8 000	
Startavskrivninger: Saldogruppe d 10 prosent	-	-200	-800
Avskrivninger: Ny saldogruppe for skip i nærskipfart (anbefales ikke innført)	-	-	-
Oppstartsselskaper: Ny modell for opsjonsbeskatning	-	-550	-27
Petroleumsskatt: Direkte fradragføring, friinntekt, utbetaling av underskudd	24-48	[-29 500]	-50 000

¹For sone V, der det er fritak for arbeidsgiveravgift, ber Stortinget om at det gis tilskudd på til sammen 250 mill. kroner. Tilskuddet er en bevilgning og er derfor ikke med i tabellen.

3.5.2 Låneordninger

I krisetider er det viktig å sikre tilgang på kreditt til bedriftene, både for å lempe på likviditetsutfordringer og for å sørge for at lønnsomme investeringsprosjekter får finansiering. Innføringen av lånegarantiordningen og gjenopprettelsen av Statens obligasjonsfond skulle sikre tilgang til kapital for solide bedrifter med akutte likviditetsutfordringer.

Lånegarantiordningen skal styrke bedriftenes tilgang til likviditet ved at staten tilbyr risikoavlastning til bankene. Ordningen innebærer at staten garanterer for 90 prosent av beløpet i nye banklån til bedrifter som står overfor en akutt likviditetsmangel som følge av utbruddet av koronaviruset. En samlet garantiramme på 50 mrd. kroner er fordelt på de enkelte bankene, som vurderer om lånesøkerne oppfyller vilkårene, og avgjør om det skal innvilges lån under ordningen. Som vederlag for garantien krever staten hhv. en garantiavgift og en garantiprovisjon av banken og låntakerbedriften. Garantiavgiften ligger flatt på 0,1 prosent av den delen av lånebeløpet som er garantert under ordningen, mens garantiprovisjonen avhenger av lånets løpetid og bedriftens størrelse, men er ikke risikjustert utover det. Ordningen innebærer betydelig statsstøtte, og bankene må dokumentere at de i størst mulig grad har overveltet de økonomiske fordelene til låntakeren i form av redusert lånerente eller på annen måte. Ordningen kan likevel innebære en indirekte fordel for bankene som formidler lånene, f.eks. i form av redusert konkurssansynlighet hos eksisterende bankkunder.

Statens obligasjonsfond skal bidra til økt likviditet og kapital til obligasjonsmarkedet gjennom kjøp på markedsmessige vilkår av rentebærende instrumenter utstedt av norske selskap. Fondet skal investeres på markedsmessige vilkår. For nye lån (førstehåndsmarkedet) må investeringene gjøres sammen med andre investorer. Folketrygdfondet forvalter Statens obligasjonsfond. Innenfor et mandat fastsatt av Finansdepartementet, er det Folketrygdfondet som beslutter hvilke konkrete obligasjonslån fondet skal investeres i.

Virksomheter og mulige uheldige effekter

I perioder med uro i finansmarkedene og høye risikopåslag kan i utgangspunktet solide bedrifter ha problemer med å få lån til en akseptabel rente, fordi långiver krever ekstra betaling eller kan si nei til å gi lån, for å begrense sin egen risiko. En slik kredittskvis kan føre til betalingsproblemer og konkurser. Da kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt for staten å låne til solide bedrifter med et lavere risikopåslag enn i markedet, selv om det innebærer et implisitt subsidie av de foretakene som får innvilget lån via ordningen.

Lånegarantiordningen omfatter bedrifter som forventes å være lønnsomme under normale markedsforhold. Siden bankene tar deler av risikoen, har de insentiver til å bare innvilge lån til bedrifter som ventes å være lønnsomme også fremover. Til sammenligning baserer kompensasjonsordningen for bedrifter seg på tidligere omsetning. Lånegarantiordningen vil derfor trolig være mer fremtidsrettet og mer egnet til å understøtte nødvendig omstilling enn kompensasjonsordningen er.

Statens obligasjonsfond er ikke et statsbankliknende tiltak, men skal stimulere til at også andre investorer tar del i obligasjonsmarkedet. Tidligere erfaringer har vist at dette tiltaket kan bidra til et mer velfungerende marked for kredittobligasjoner.

Anbefalinger

Ekspertgruppen vil peke på at ordningene skal være midlertidige og mener ordningene bør avvikles så snart bedriftenes likviditetstilgang normaliseres. For lånegarantiordningen kan det være mye å hente på å finne gode løsninger for fleksibel håndtering av mislighold, betalingsutsettelse osv., slik at bankene både kan delta i restruktureringer og generelt motiveres til å bidra konstruktivt fremfor å slå bedriften konkurs for å få utbetalt garantien. Ekspertgruppen vil også peke på at selv om det ikke er et uttalt formål i seg selv, kan lånegarantiordningen bidra til å understøtte nødvendig omstilling i næringslivet, siden ordningen skal være forbeholdt lønnsomme bedrifter og kapitalen kanaliseres gjennom banker med velprøvde kredittvurderingsmetoder og inngående kunnskap om norsk økonomi.

4. Referanser

- Alstadsæter, A., Bratsberg, B., Eielsen, G., Kopczuk, W., Markussen, S., Raaum, O. og Røed, K. (2020). *The First Weeks of the Coronavirus Crisis: Who Got Hit, When and Why? Evidence from Norway*. <https://www.nber.org/papers/w27131>
- Andersen m.fl, (2020). *Pandemic, Shutdown and consumer spending: Lessons from Scandinavian policy responses to Covid-19*. [Internett]
Available at: <https://arxiv.org/pdf/2005.04630.pdf>
- Apple, (2020). Rapport for mobilitetstrender. <https://www.apple.com/covid19/mobility>
- Arbeids- og sosialdepartementet, (2019). NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-7/id2637967/>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2018). *Arbeidsgiverbetaling i permitteringsordningen og lovfesting av rett til drøfting og varsling ved permittering*. Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018). *Bidro regelendringen i 2016 til at arbeidsgivere kaller permitterte raskere tilbake til jobb?* Arbeid og Velferd nr. 2 2018
- Anzoategui, D. et al. (2019) Endogenous technology adoption and R&D as sources of business cycle persistence. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 67-110.
- Bratsberg, B., Markussen, S., Røed, K. og Raaum, O. (2020). *Koronakrisens første 5 uker – Hvem tok støyten i arbeidslivet? Status 19. april*. https://www.frisch.uio.no/om-oss/Nyheter/pdf/2020/2020_04_30_raaum_m_fler_hvemtarstoytenrunde2_webinar_30april.pdf
- Binning, A., H.C. Bjørnland og J. Maih (2019): Is monetary policy always effective? Incomplete interest rate pass-through in a DSGE model, Norges Bank Working Paper 22/2019.
- Bougroug, A. og Sletten, P. (2020). *Nåsituasjonen i norsk økonomi. Anslag for aktivitetsnivået ved utgangen av mars 2020*. <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/attachment/417638?ts=17158473978>
- Deslauriers, J., B. Dostie, R. Gagne og J. Pare (2018). Estimating the impact on payroll taxes: Evidence from Canadian Employer-Employee tax data. IZA Discussion paper 11598
- Dagens Næringsliv (2020). *Ny rapport: Rekordlave forventninger til økonomisk oppgang blant norske bedrifter*. <https://www.dn.no/olje/sparebank-1-sr-bank/kyrre-knudsen/tore-medhus/ny-rapport-rekordlave-forventninger-til-okonomisk-oppgang-blant-norske-bedrifter/2-1-813583>
- Eggertsson, G.B., R.E. Juelsrud, L.H. Summers og E.G. Wold (2019). Negative Nominal Interest Rates and the Bank Lending Channel, NBER Working Paper No. 25416
- Eika, T. og J. Prestmo (2009). Krisetiltak. Effekten av ulike tiltak belyst med makromodell. *Samfunnsøkonomen* 4, 25-38
- Finansavisen, (2020). *97 prosent av flytrafikken i Sverige er borte*. [Internett]
Available at: <https://finansavisen.no/nyheter/luftfart/2020/04/09/7516748/97-prosent-av-flytrafikken-i-sverige-er-borte>
- FNI Retriever/CAMP(BI) (2020): Konjunkturindikator for norsk økonomi, Handelshøyskolen BI og Retriever. Data er oppdatert frem til 19 mai 2020.
- Google, (2020). Google mobility report. <https://www.google.com/covid19/mobility/>
- Hall, R. E. (2015) Quantifying the Lasting Harm to the U.S. Economy from the Financial Crisis. In NBER Macroeconomics Annual 2014, Vol. 29, edited by Jonathan A. Parker and Michael Woodford, 71–128. Chicago: University of Chicago Press

- Health Talk (2020). *Svak tilgang til hjemmemarkedet og kapital bremser veksten i helsenæringen*. <https://www.healthtalk.no/alle-artikler/svak-tilgang-til-hjemmemarkedet-og-kapital-bremser-veksten-i-helsen%C3%A6ringen/>
- Helse- og omsorgsdepartementet (2020). *Rundskriv I-4/2020. Veileder til kommunene om lokale karanteneregler eller innreiserestriksjoner i forbindelse med utbruddet av Covid-19*
- Henriksen, E., E. Moen og G.J. Natvik (2020). En prinsipiell tilnærming til økonomiske tiltakspakker mens vi bekjemper koronaviruset. *Samfunnsøkonomen* nr 2, 6-11.
- Huttunen, K., Møen, J. & Salvanes, K. G., (2011). How Destructive is Creative Destruction? Effects of Job Loss on Job Mobility, Withdrawal and Income. *Journal of the European Economic Association* , pp. 840-870
- IMF (2020). World Economic Outlook. April. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>
- Koordineringsgruppen, S. f., (15. mai 2020). *Utsatte barn og unges tjenestetilbud under Covid-19 pandemien. Statusrapport 3*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f3c31d261ba94d898e54bfc064900d7f/statusrapport-nr-3---koordineringsgruppe-for-tjenester-til-sarbare-barn-og-unge.pdf>
- Ku, H., Schönberg, U., & Schreiner, R. C. (2020). *Do place-based tax incentives create jobs?* *Journal of Public Economics (kommer)*. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.104105>
- Kunnskapsdepartementet, (2018). NOU 2018: 13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring — Finansiering av livsopphold. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-13/id2620876/>
- Kunnskapsdepartementet, (2019). NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling — Livslang læring for omstilling og konkurranseevne. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-12/id2653116/>
- Markussen, S., G.J. Natvik, og F. Wulfsberg (2020). Alternative kompensasjonsordninger for næringslivet med vekt på lønnsutgifter – anslagsvise beregninger av fordelings- og incentiveeffekter. Frischsenteret.
- Menon (2020). *Helsenæringens verdi 2020*. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2020-50-Helsen%C3%A6ringens-verdi-2020.pdf>
- NHO, (2020). *Medlemsundersøkelser mars-april 2020*. <https://www.nho.no/tema/arbeidsliv/koronaviruset/flere-bedrifter-sier-opp-folk/>
- NHO (2020). *Midlertidig lønnstilskudd for å få folk i jobb*. <https://www.nho.no/tema/arbeidsliv/koronaviruset/midlertidig-lonnstilskudd-for-a-fa-folk-i-jobb/>
- Oslo Economics (2018). *Virkninger av endringer i permitteringsregelverket. Delrapport nr. 2*. Rapport 2/2018
- Oslo Economics og Atkins Norge (2020). Kartlegging av hvordan Covid-19 påvirker markedene for bygg og anlegg. Rapport utarbeidet for Finansdepartementet
- Raaum, O. og Røed, K. (2006) Do Business Cycle Conditions at the Time of Labor Market Entry Affect Future Employment Prospects? *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 88(2), 193-210, May.
- Rederiforbundet, (2020). *Medlemsundersøkelser mars-mai 2020*. <https://rederi.no/aktuelt/2020/forventer-okning-i-permitteringer-i-offshore-rederiene/>
- Reifschneider, D., Wascher, W. og Wilcox, D. (2015) Aggregate Supply in the United States: Recent Developments and Implications for the Conduct of Monetary Policy. *IMF Economic Review* 63 (1): 71–109.
- SVT Nyheter, (2020). *Friska elever hålls hemma i coronakrisen – kan leda till orosanmålningar*. [Internett]
Available at: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/friska-elever-halls-hemma-pa-svartedalsskolan>
- The New York Times, (2020). *Government Orders Alone Didn't Close the Economy. They Probably Can't Reopen It..* [Internett]
Available at: <https://www.nytimes.com/2020/05/07/upshot/pandemic-economy-government-orders.html>

Virke, (2020). *Medlemsundersøkelser mars-mai 2020*.

Yagan, D., (2019). Employment hysteresis from the great recession. *Journal of Political Economy*, pp. 2505-2558.

5. Vedlegg

5.1 Oversikt over vedtatte og foreslåtte økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet

Oversikt over vedtatte og foreslåtte økonomiske tiltak i perioden frem til 26. mai 2020. Dvs. til og med regjeringens forslag i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2020.

Beskrivelse	Bokført kostnad i 2020 (mill. kroner)	Likviditets-effekt (mill. kroner)	Nærmere beskrivelse av tiltaket
1 000 2-årige studieplasser til høyere yrkesfaglig utdanning	48,3 (+33,4 i lånetransaksjon)		Prop. 117 S
4 000 studieplasser	258,4 (+197,2 i lånetransaksjon)		Prop. 117 S
250 rekrutteringsstillinger	109,2		Prop. 117 S
Desentraliserte utdanningstilbud gjennom Diku	43,9		Prop. 117 S
Kompetansehevingstiltak: - Bransjeprogram (100 mill. kr, hvorav 20 mill. kr omdisponeres) - Fellesutlysning gjennom Diku og Kompetanse Norge (50 mill. kr) - Oppskalere eksisterende utdanningstilbud i UH-sektoren (20 mill. kr) Kompetansepluss til fagopplæring (20 mill. kr, hvorav 20 mill. kr omdisponeres)	150		Innst. 216 S og Prop. 73 S
Økte undervisningsressurser og oppgradering og utvikling av undervisningsareal	40		Prop. 117 S
Midler til å opprettholde kritisk IKT-infrastruktur hos Unit	20		Prop. 73 S og Inst. 233 S
Utsatt søknadsfrist for lån og stipend fra Lånekassen til 15. april	89,8 (lånetransaksjon)		Prop. 67 S, Inst. 216 S og Prop. 117 S
Utvide antall betalingsutsettelse for Lånekassens kunder	102,0 (lånetransaksjon)		Prop. 67 S, Inst. 216 S og Prop. 117 S
Lånekassen – 26 000 kroner i lån og stipend til studenter som har mistet inntekt	1 038,2 (+2 mrd. kroner i lånetransaksjon)		Prop. 67 S, Inst. 216 S og Inst. 233 S
Lånekassen utbetaler i april 2020 hele det resterende støttebeløpet for våren 2020	14,3		Prop. 67 S og Inst. 216 S
Kompensasjon for bortfall av foreldrebetaling SFO, 3. april (offentlig finansierte skoler)	10		Prop. 73 S
Tilskudd til innvandrersorganisasjoner og annen frivillig virksomhet (omdisponering)	0 (6,6)		Prop. 73 S

Beskrivelse	Bokført kostnad i 2020 (mill. kroner)	Likviditets-effekt (mill. kroner)	Nærmere beskrivelse av tiltaket
Økte IKT-utgifter i Lånekassen som følge av virusutbruddet.	9,1		Prop. 73 S og Innst. 233 S
Oppheving av inntektsgrenser for studenter som bidrar i helse- og omsorgssektoren under koronapandemien	25		Prop. 117 S
Tilskudd digitale læremidler og digital undervisning i kommune	140		Prop. 117 S
Frittstående skoler: Elevbetaling SFO friskoler 14.-27. april	5		Prop. 117 S
Folkehøgskoler: Kompensasjon for bortfall av elevbetaling	65		Prop. 117 S
Tilskudd frivillighet rettet mot innvandringsbefolkningen	10		Prop. 117 S
Kompensasjonsordninger for avlyste eller utsatte arrangement innenfor kultur, frivillighet eller idrett	1 620		Prop.p 67 s, Innst. 216 S og Prop. 117 S
Økt mediestøtte pga. reduserte annonseinntekter	300		Prop. 117 S
Longyearbyen lokalstyre: Kompensasjon for økte utgifter og inntektsbortfall som følge av virusutbruddet og påfølgende smittevernstiltak	19,7		Prop. 117 S
Kompensasjon til Longyearbyen lokalstyre for bortfall av foreldrebetaling barnehager og SFO	0,7		Prop. 73 S og Prop. 117 S
Digitalt utstyr for fjernmøter i domstolene	35		Prop. 117 S
Kriminalomsorgen: IKT-utstyr innsatte	7		Prop. 117 S
Ansette inntil 400 politiutdannede i 6 mnd.	232		Prop. 67 S
Økt oppdragsmengde for Sivil klareringsmyndighet (SKM)	7		Prop. 67 S
Tilskudd til frivillige organisasjoner i redningstjenesten	10		Prop. 67 S
Varslingssystem for digital infrastruktur (anskaffelse av VDI-sensorer)	5		Prop. 67 S
Stønadsordning for utenlandske arbeidstakere i Longyearbyen som er permittert som følge av virusutbruddet	7		Prop. 67 S
Namsmannen	17,5		Prop. 117 S
Utvikle innsatsen mot overgrep mot barn over internett	10		Prop. 117 S
Økt behov skogbrannberedskap	1,7		Prop. 117 S
Oppfølging av ungdom som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging gjennom konfliktrådene	4		Prop. 117 S
Aktivitetstilbud for barn i asylmottak	2		Prop 117. S
Smittevernstiltak i asylmottakene	47,1		Prop. 117 S
Skjønnsmidler til kommunene	400		Prop. 52 S og Innst. 216 S

Beskrivelse	Bokført kostnad i 2020 (mill. kroner)	Likviditets-effekt (mill. kroner)	Nærmere beskrivelse av tiltaket
Rammetilskudd til kommunene	4 966,6		Innst. 216 S, Prop. 73 S og Prop. 117 S
Bedriftsintern opplæring i fylkeskommunene	300		Prop. 52 S / 67 S
Kompensasjon for bortfall av billettinntekter for kollektivtransport i fylkeskommunene	2 500		Innst. 216 S og Prop. 117 S
Ekstra støtte til Merkur-butikker	30		Prop. 67 S
Økt egenkapital i Kommunalbanken	750		Prop. 67 S
Husbanken – nye lån	2 194		Innst. 216 S og Prop. 117 S
Bostøtte	543		Innst. 216 S og Prop. 117 S
Bredbåndsutbygging	150		Innst. 216 S
Merkostnader til drift og forvaltning av Altinn	9,8		Prop. 117 S
Merkostnader hos Digitaliseringsdirektoratet og utvikling av eID for utenlandske arbeidstakere til NAV	5,8		Prop. 117 S
Arbeid med eID for utenlandske arbeidstakere til NAV	0,6		Prop. 117 S
Merbehov for DSS ifb. virusutbruddet	10,3		Prop. 117 S
Økt bevilgning til Nav (Arbeids- og velferdsetaten)	900		Innst. 197 S og Prop. 117 S
Midlertidige endringer i dagpengeregelverket <ul style="list-style-type: none"> - Oppheving av ventetiden for rett til dagpenger (1 518,0 mill. kr) - Full lønn inntil 6 G i 20 dager fra permittering, hvorav staten dekker fra dag 3 til 20 (10 940 mill. kr) - Kompensasjonsgrad på 80 pst. inntil 3 G og 62,4 pst. mellom 3 G og 6 G (4 851,0 mill. kr) - Reduksjon av krav til minste arbeidsinntekt for rett til dagpenger til 0,75 G siste 12 avsluttede kalendermnd. eller 2,25 G siste 36 avsluttede kalendermnd. (483 mill. kr) - Redusert krav til arbeidstidsreduksjon fra minimum 50 til 40 pst. (987 mill. kr) - Forlenge perioden med dagpenger for ledige og utvide perioden med fritak for lønnsplikt ut oktober (1 754,6 mill. kr) - Redusert avkorting mot arbeid i skog- og landbruk - Mulighet til å kombinere dagpenger med utdanning frem til 1. september for de som ikke mottar støtte fra lånekassen. 	20 534		Prop. 52 S, Prop. 67 S og Prop. 117 S
Sykepenger <ul style="list-style-type: none"> - Redusere arbeidsgiverperioden for koronavirusrelatert sykefravær til 3 dager (4 620 mill. kr) - Sykepenger for frilansere fra dag 4 av koronavirusrelatert sykefravær (50 mill. kr) 	4 670		Prop. 67 S og Prop. 117 S

Beskrivelse	Bokført kostnad i 2020 (mill. kroner)	Likviditets-effekt (mill. kroner)	Nærmere beskrivelse av tiltaket
Sykepenger for koronarelatert fravær for selvstendige og frilansere fra dag 4	390		Prop. 67 S og Prop. 117 S
Omsorgspenger - Redusert arbeidsgiverperiode fra 10 til 3 dager (4 932,0 mill. kr) - Dobling av kvoten for omsorgspenger til arbeidstakere (5 871,0 mill. kr) Omsorgspenger fra dag 4 for selvstendig næringsdrivende og frilansere (830 mill. kr)	11 633		Prop. 67 S og Prop. 117 S
Arbeidsavklaringspenger - Forlengelse av stønadsperioden for mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) 500 mill. kr - Forlengelse av stønadsperioden for de som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) som arbeidssøker 40 mill. kr - Forlengelse ut oktober for personer som mottar AAP som arbeidssøker	735		Prop. 67 S og Prop. 117 S
Midlertidige forskriftsendringer i Lov om sosiale tjenester – aktivitetskrav stilles i bero, kvalifiseringsstønaden forlenges og forenklet saksbehandling.	-		Prop. 72 L
Midlertidig inntektssikringsordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere	3 600		Prop. 73 S og Prop. 117 S
Midlertidig inntektssikring for lærlinger	250		Prop. 73 S
Adgang til å overskride enkelte bevilgninger med utgifter til nødvendige legemidler, medisinsk utstyr og laboratorieanalyser til håndteringen av utbruddet av koronavirus	Fullmakt		Prop. 52 S
Digitaliseringstiltak for å begrense smitte og følge opp syke: - Tilrettelegging for videokonsultasjon og digital oppfølging av pasienter (30 mill. kroner) - Smittesporingsapp (45 mill. kroner) - Løsning for selvrapporing av luftveissymptomer (5 mill. kroner)	80		Prop. 67 S
Simuleringsutstyr for opplæring i intensivbehandling	40		Prop. 67 S
Utvidelse av norsk intensivregister til også å bli et pandemiregister	5		Prop. 67 S
Bevilgning til Helsedirektoratet for videre bruk av IKT-verktøyet MAGIC som innhenter informasjon fra forskning og bearbeider dem til faglige retningslinjer relatert til behandling og forebygging av covid-19.	8		Prop. 67 S
Forskuttering av økt basisfinansiering til fastleger	66		
Økte basisbevilgninger til de regionale helseforetakene	5 500		Prop. 117 S

Beskrivelse	Bokført kostnad i 2020 (mill. kroner)	Likviditets-effekt (mill. kroner)	Nærmere beskrivelse av tiltaket
Tilskuddsordning for ideelle leverandører av helse- og omsorgstjenester som ikke har avtale med regionale helseforetak eller kommuner	25		Prop. 117 S
Anslåtte merutgifter i Helsedirektoratet (mars-sept)	190		Prop. 117 S
Anslåtte merutgifter i Folkehelseinstituttet (mars-sept)	50		Prop. 117 S
Anslåtte merutgifter i Statens legemiddelverk (mars-sept)	15		Prop. 117 S
Nasjonalt program for datainnsamling ved FHI	11		Prop. 117 S
Praksiskompensasjon til fastleger som må i karantene	80		Prop. 117 S
Smittevern overfor sårbare grupper	50		Prop. 117 S
Bevilgning til Reisegarantifondet: Kapitalinnskudd og økt saksbehandlingskapasitet. (Fullmakt ytterligere 200 mill. kr)	102		Prop. 67 S
Tiltakspakke for sårbare barn og unge: - 150 mill. kroner til helsestasjons- og skolehelsetjeneste og avlastningstiltak og aktivitetstiltak for barn og unge med store behov - 2 mill. kroner til aktivitetstilbud for barn i mottak - 170 mill. kroner til tiltak for å innhente tapt progresjon i grunnopplæringen - 10 mill. kroner til å utvikle innsatsen mot overgrep mot barn over internett - 4 mill. kroner til oppfølging av ungdom som gjennomfører ungdomsstraff og ungdomsoppfølging - 1,8 mill. kroner til mental helse - foreldresupport og informasjonsvideoer for fremmedspråklige foreldre - 53 mill. kroner til ferie og fritidsaktiviteter – frivillige organisasjoners arbeid rettet mot utsatte og sårbare barn og unge - 7 mill. kroner til Røde Kors' Kors på halsen. Tilskudd til hjelpetelefon - 4 mill. kroner til å utvide tilbudet til Alarmtelefon for barn og unge	401,8		Prop. 117 S
Økt tilskudd til Sjømannskirken	16		Prop. 117 S
Garantiordning for luftfarten (garanti for lån til flyselskaper) - tapsavsetning	6 000		Prop. 57 S
Garantiordning for luftfarten – administrasjon GIEK	6		Prop. 57 S
Utvide ordningen med garantert minsteinntekt (garantilott) for fiskere	5		Prop. 67 S
Engangsbevilgning til FoU	250		Prop. 67 S
Risikokapital til Investinor AS	350		Prop. 67 S

Beskrivelse	Bokført kostnad i 2020 (mill. kroner)	Likviditets-effekt (mill. kroner)	Nærmere beskrivelse av tiltaket
Kapitalinnskudd til Investinor AS	650 (lånetransaksjon)		Prop. 67 S
Økt tilskudd til gründere og vekstbedrifter (2 600), økning i ordningen for rentestøttefond (300), støtteordning til private innovasjons- og gründermiljøer (50), klynger (50) og tapsavsetning til økt ramme for landsdekkende Innovasjonslån (720)	3 720		Prop. 67 S og Innst. 216 S
Innovasjon Norge – Miljøteknologi	184,5		Innst. 216 S
Risikokapital Nysnø	105		Prop. 117 S
Kapitalinnskudd Nysnø	195 (lånetransaksjon)		Prop. 117 S
Ny tapsavsetning til Låneordning for pakkereisearrangører	1 000		Prop. 117 S
Basiskostnader ifb. låneordningen for pakkereisearrangører	4		Prop. 117 S
Grønn skipsfart - kondemneringstilskudd	75		Prop. 117 S
Lån til pakkereisearrangører (2 mrd.)	2 000 (lånetransaksjon)		Prop. 117 S
Siva SF – Investeringsmidler innovasjonsselskaper	40		Prop. 117 S
Forvaltning av garantiordning for re-forsikring av kredittforsikring	6		Prop. 117 S
Tapsavsetning for garantiordning for re-forsikring av kredittforsikring	1 620		Prop. 117 S
Inntekter fra garantier for re-forsikring av kredittforsikring	-195		Prop. 117 S
Økte driftsutgifter i Mattilsynet	15		Prop. 117 S
Midlertidig tilskuddsordning for å opprettholde aktivitet i skogbruket	50		Prop. 117 S
Utvidelse av erstatningsordningen for avlingssvikt i 2020 til å omfatte avlingssvikt som følge av mangel på arbeidskraft	1,5		Prop. 118 S
Kjøp av innenlandske flyruter hvor det ikke er grunnlag for kommersiell drift	1 000		Prop. 57 S
Hjemtransport med fly av nordmenn på reise og særskilt frakt	100		Prop. 57 S
Reduserte av takster på riksveiferjer fra 1. april til 30. juni.	50		Prop. 67 S
Statens vegvesen - økt vedlikehold riksveier	600		Innst. 216 S
Bane NOR– midlertidig økt vedlikehold	200		Innst. 216 S
Kystverket – midlertidig økt vedlikehold	100		Innst. 216 S
Togtilbud for arbeidsreiser - midlertidige tilleggsavtaler	550		Prop 73 S
Ikke utbytte fra Vygruppen AS i 2020	185		Prop. 117 S
Redusert krav til forhåndsbetaling for rabatt i AutoPASS for ferje	-		Prop. 73 S
Ikke utbytte fra Avinor AS i 2020	208		Prop. 117 S

Beskrivelse	Bokført kostnad i 2020 (mill. kroner)	Likviditets-effekt (mill. kroner)	Nærmere beskrivelse av tiltaket
Tilskuddsramme til å dekke tap i Avinor AS	4 270,0		Prop. 117 S
Økt tilskudd – økt aktivitet i nærskipfarten	25		Prop. 117 S
Avinor: Avdragsfrihet på statslån i 2020	444,4 (lånetransaksjon)		Prop. 117 S
Særskilt kompensasjon til idelle gjenbruksaktører	1,5		Prop. 117 S
Grønn skipsfart – Grønt skipsfartsprogram	25		Prop. 117 S
Kompensasjonsordning for virksomheter med stort inntektsbortfall som følge av virusutbruddet, 3. april	50 000		Prop. 70 LS og Prop. 73 S
Skatteetaten – Administrasjon av Kompensasjonsordning for virksomheter med stort inntektsbortfall som følge av virusutbruddet	100		Prop. 70 LS og Prop. 73 S
Garantiordning for lån til små og mellomstore bedrifter – administrasjon GIEK	10		Prop. 67 S
Garantiordning for lån til små og mellomstore bedrifter – garantiramme og tapsavsetning	10 000	Minimum 50 000	Prop. 57 S og 58 LS
Utvidelse av garantiordningen for banklån til små og mellomstore bedrifter til å omfatte også større bedrifter	-		Prop. 70 LS
Kapitalinnskudd, Statens obligasjonsfond	50 000 (lånetransaksjon)	50 000	Prop. 57 S og 58 LS
Formuesskatt: Utsatt forskuddstrekk/forskuddsskatt i 2020 og utsatt innbetalingsfrist i 2021 for virksomhetsformue	400	400	Prop. 52 S, 53 LS og 67 S
Selskapsskatt: Midlertidig adgang til å tilbakeføre underskudd i 2020 mot skattlagt overskudd de i 2018 og 2019 ³	0	3 500	Prop. 53 LS
Selskapsskatt: Utsatt innbetalingsfrist av forskuddsskatt for upersonlig skattytere fra 15. april til 1. september	380	29 000	Prop. 57 S og 58 LS
Selskapsskatt: Utsatt innbetalingsfrist av forskuddsskatt for selskaper skal likevel ikke gjelde kraftforetak	-20	-2 000	Prop. 67 S
Selvstendig næringsdrivende mv.: Utsatt innbetalingsfrist av forskuddsskatt for personlig skattytere fra 15. mars til 1. mai og fra 15. mai til 15. juli	100	10 000	Prop. 67 S
Arbeidsgiveravgift: Utsatt frist for innbetaling fra 15. mai til 15. august	250	28 000	Prop. 57 S og 58 LS
Merverdiavgift: Utsatt frist for innbetaling fra 14. april til 10 juni	350	60 000	Prop 57 S og 58 LS
Merverdiavgift: Redusert lav sats fra 12 til 8 pst. fra 1. april til 31. oktober	1 180	1 180	Prop 57 S og 58 LS Innst. 200 S

³ Midlertidig tilbakeføring av underskudd i 2020 mot skattlagt overskudd i 2018 og 2019 har en påløpt provenyvirkning foreløpig anslått til 3,5 mrd. kroner i 2020. Kostnaden bokføres i 2021. Tiltaket antas likevel å gi en positiv likviditetsmessig effekt for selskapene allerede i 2020.

Beskrivelse	Bokført kostnad i 2020 (mill. kroner)	Likviditets-effekt (mill. kroner)	Nærmere beskrivelse av tiltaket
Merverdiavgift: Redusert lav sats fra 8 til 6 pst. fra 1. april til 31. oktober	600	600	Prop. 67 S
Flypassasjeravgift: Midlertidig opphevelse fra 1. januar til 31. oktober	1 560	1 560	Prop 53 LS og 52 S
Bryggerinæringen mv.: Utsatt innbetalingsfrist til juni for utvalgte særavgifter [Avgift på alkohol (-11 mill. kroner), avgift på alkoholfrie drikkevarer (-2 mill. kroner) og avgift på drikkevareemballasje (-1 mill. kroner)]	14	3 300	Prop. 70 LS og 73 S
Drivstoffbransjen mv.: Utsatt innbetalingsfrist til juni for utvalgte særavgifter [Veibruksavgift drivstoff (-11 mill. kroner), grunnavgift på mineralolje mv. (-1 mill. kroner) og CO2-avgift (-6 mill. kroner)]	18	4 300	Prop. 70 LS og 73 S
CO2-avgift: Fjernet for naturgass og LPG levert til prosessindustrien, fra 1. april 2020	40	40	Prop. 70 LS og 73 S
Totalisatoravgift: Fjernet i 2020	100	100	Prop. 70 LS og 73 S
Arbeidsgiveravgift: Utsatt betalingsfrist 3. termin	240	60 000	Prop. 107 LS
Ny betalingsutsettingordning og redusert forsinkelsesrente	0	-	Prop. 107 LS
Arbeidsgiveravgift: Reduserte satser i mai og juni	8 000	8 000	Prop. 107 LS og 117 S
Startavskrivninger: Saldogruppe d 10 pst	200	200	Prop. 107 LS og 117 S
Oppstartsselskaper: Ny modell for opsjonsbeskatning	550	550	Prop. 107 LS og 117 S
Petroleumsskatt: Direkte fradragsføring, friinntekt, utbetaling av underskudd	29 500	100 000	Prop. 113 L
Bevilgning til arbeid med koronakommisjonen	15		Prop. 117 S
Finanstilsynet – Ekstraordinær oppfølging av finansmarkedene	4,2		Prop. 117 S
Direktoratet for forvaltning og økonomistyring – Systemtilpasning og beredskap på lønnsområdet	3		Prop. 117 S
Tolletaten – Økt tilstedeværelse på grensen	5,9		Prop. 117 S
Kompensasjonsordning for arbeidsgivere i tiltaksone og på Svalbard	167		Prop. 107 LS og 117 S
Forskning og næringsutvikling – overføring til Norges forskningsråd	130		Prop. 67 S og Innst. 216 S
Flom- og skredforebygging	100		Innst. 216 S
Økt geologisk kartlegging av havbunnsmineraler	70		Prop. 117 S

5.2 Oversikt over økonomiske tiltak i utvalgte land

Oversikt over de vesentligste finanspolitiske tiltakene i Sverige og Danmark

Sverige
<ul style="list-style-type: none">• Midlertidig kompensasjon for husleiereduksjon for bedrifter i spesielt utsatte næringer, som eksempelvis hotell- og restaurantnæringen. Det er varslet en ordning med kompensasjon for bedrifter basert på omsetningsfall (kalles omstillingsstøtte, da den også skal gjøre det mulig for bedrifter å tilpasse virksomheten til en ny hverdag).• Likviditetstilførsel til bedrifter gjennom midlertidige skatte- og avgiftstiltak, eksempelvis utsettelse av betaling av arbeidsgiveravgift, forskuddsskatt på lønn og moms.• Statlig lånegaranti til små- og mellomstore bedrifter, hvor staten garanterer opptil 70 pst. av lånebeløpet for å sikre kredittilgang for ellers solide bedrifter.• Økte lånemuligheter for små- og mellomstore bedrifter gjennom Almi Företakspartner (statseid foretak som tilbyr lån og rådgivning til bedrifter). Økt kredittilgang for handel og eksport gjennom Exportkreditnämnden og Svensk Exportkredit. Statlig lånegaranti til flyselskaper, herunder SAS, hvor den svenske staten er største eier sammen med dansk stat. Økt tilgang på finansiering for oppstarts- og vekstbedrifter.• Statlig støtte ved redusert arbeidstid fremfor å varsle om oppsigelse (se omtale under).• Forsterket arbeidsledighetsforsikring gjennom økt omfang og økt erstatningsnivå.• Statlig ansvar for sykelønnskostnader, hvor arbeidsgivere får erstatning for sykelønnskostnader i en bestemt periode. Staten kompenserer også for karensavdrag (karensdagen), og selvstendig næringsdrivende får rett til erstatning ved sykdom.
Danmark
<ul style="list-style-type: none">• Midlertidig kompensasjonsordning for faste utgifter for bedrifter med stort omsetningsfall• Likviditetstilførsel gjennom midlertidige skatte- og avgiftstiltak, eksempelvis forlengelse av betalingsfristen for moms og forskuddsskatt, og mulighet for små- og mellomstore bedrifter til å søke om utbetaling av tidligere innbetalt moms som et rentefritt lån.• Statlig lånegaranti for både store og små- og mellomstore bedrifter, hvor statsgarantien dekker opptil 70 pst. av lånebeløpet for å sikre kredittilgang for ellers solide bedrifter.• Økt adgang til eksportkreditt gjennom EKF Danmarks Eksportkredit. Statlig lånegaranti for SAS i samarbeid med den svenske stat. Statlig garanti til Rejsegarantifonden. Økt tilgang på finansiering for oppstarts- og vekstbedrifter.• Midlertidig kompensasjonsordning for arrangører av større arrangement.• Statlig støtte ved redusert arbeidstid (lønnkompensasjon) hvor bedrifter forplikter seg til å ikke si opp ansatte av økonomiske årsaker i kompensasjonsperioden (se omtale under).• Midlertidig kompensasjonsordning for selvstendig næringsdrivende og midlertidig kompensasjonsordning for frilansere.• Refusjon til arbeidsgivere for utbetalt lønn og sykedagspenger i arbeidsgiverperioden.• Økt tilgang til dagpenger og sykepenger gjennom lempeligere vilkår. Utvidet rett til sykepenger for selvstendige næringsdrivende.

Oversikt over permitteringsliknende ordninger i utvalgte land

Også andre land har permitteringsliknende ordninger, se tabell for et relevant utvalg. De går ofte under betegnelsen korttidsarbeid, og gir bedriftene adgang til å redusere arbeidstiden for å redusere lønnskostnadene i svake tider med dårlig omsetning. Kostnadsfordeling i ordningene varierer mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og staten i ulike land. I Norge betaler arbeidsgiver kun i begynnelsen av permitteringsløpene. I enkelte andre land betaler arbeidsgiverne en del av kostnadene gjennom hele løpet. Selv om ordningene er ment å dekke samme behov, innrettes de gjerne ulikt i de ulike landene (dagpenger, lønnstilskudd mv.). Koronasituasjonen har ført til at også andre land har gjort endringer som innebærer at staten tar et større ansvar. De fleste land gir støtten til bedriften som en lønnsrefusjon/lønnstilskudd, mens Norge (og Finland) gir den til den permitterte/arbeidsledige.

I Sverige har de innført en ordning om korttidspermittering. Den nye ordningen bygger på eksisterende ordning for statlig støtte ved korttidsarbeid, men kompensasjonsgraden er kraftig utvidet. Staten dekker tre firedeler av lønnskostnadene, en betydelig økning fra den opprinnelige ordningen der kostnadene ble delt likt mellom arbeidstaker, arbeidsgiver og staten. Korttidspermittering innebærer at ansatte går ned i arbeidstid i en periode, samtidig som at de får beholde en stor del av sin ordinære lønn under permitteringen (om lag 90 prosent).

Den svenske ordningen forutsetter noe jobb (delvis permittering). Den svenske ordningen er en form for lønnsrefusjon hvor arbeidsgiver søker om støtte fra staten, og det gis ikke tilskudd til arbeidstakerne i form av dagpenger som i Norge.

I Danmark kan arbeidsgiverne redusere arbeidstiden til sine ansatte i perioder med ugunstige konjunkturer ved å benytte ordningen "arbeidsfordeling". I tillegg finnes det en ordning som kalles "hjemsendelse" som benyttes ved forhold som mangel på råvarer, ødelagte maskiner, dårlig vær eller force majeure. De aller fleste private virksomheter skal sende arbeidstakerne hjem med ordinær lønn. Hjemsendelse uten lønn krever en særlig regulering, f.eks. i en tariffavtale og er bransjespesifikk. På samme måte som i Norge, er ordningene en del av dagpengesystemet. Under nåværende krise har Danmark i tillegg inngått en trepartsavtale om en lønnskompensasjonsordning hvor virksomheter som opplever betydelig ordredgang som følge av koronaviruset kan få delvis refusjon for lønnsutgifter i opptil fire måneder. I den nye ordningen er det en forutsetning at virksomhetene faktisk sender sine ansatte hjem, og at disse ikke utfører noe arbeid i perioden de mottar lønnskompensasjon. Ordningen har likevel høy grad av fleksibilitet, og det er mulig for virksomhetene å fordele arbeidsmengden ved å rapportere forskjellige perioder for hver av de berørte ansatte, f.eks. ved å sende hjem 50 medarbeidere den første delen av perioden og 50 andre den andre delen av perioden. Den nye ordningen om lønnskompensasjon gjelder for alle private virksomheter, og de virksomhetene som ikke har mulighet til å benytte hjemsendelse uten lønn eller arbeidsfordeling kan benytte seg av den nye ordningen. Lønnskompensasjonsordningen dekker dermed flere.

I Finland kan arbeidsgiverne permittere sine ansatte av økonomiske eller produksjonsmessige årsaker. De permitterte mottar dagpenger, og virksomhetene har ingen direkte kostnader knyttet til å permittere. Som følge av koronasituasjonen er det innført en rekke utvidelser av både dagpengeregelverket og permitteringsordningen i Finland. Regjeringen har også nylig kommet med et forslag som innebærer særlig støtte til restauranter. Restauranter skal kunne søke om støtte til å dekke noe av kostnadene ved å ta tilbake ansatte i jobb igjen når virksomheten gjenopptas etter nedstengingen. Støttebeløpet er 1000 euro per ansatt, og for å motta støtten må lønnskostnadene virksomhetene betaler til en ansatt i løpet av tremånedersperiode være på minst 2500 euro. Det maksimale støttebeløpet vil være basert på antallet heltidsansatte som jobbet i selskapet før krisen startet.

I Tyskland har bedriftene mulighet til å overføre lønnsplikten til det offentlig gjennom ordningen for korttidsarbeid (kurzarbeit). Virksomhetene betaler da kun for den tiden de ansatte jobber, mens staten kompenserer arbeidstakeren med 60-67 pst. av inntektsbortfallet ved en lønnsrefusjon til virksomhetene. I forbindelse med koronakrisen er det innført noen midlertidige utvidelser av den ordinære ordningen. Utvidelsene innebærer at flere bedrifter har mulighet til å benytte seg av ordningen, blant annet fordi kravet om at driftsinnskrenkningene skal være "vesentlige" er nedjustert. Myndighetene tar også en større del av kostnadene ved at de refunderer trygdeavgiftene for den tapte arbeidstiden.

I Storbritannia kan bedriftene søke om støtte fra staten til å dekke 80 pst. av lønnskostnadene til permitterte arbeidstakere. Den permitterte arbeidstakeren kan ikke påta seg arbeid for virksomheten i løpet av permitteringsperioden. Bedriftene kan velge å betale full lønn til arbeidstakerne i perioden de er permittert, eller de kan velge å kun utbetale den lønnen staten dekker. Ordningen er innført for å sikre at folk beholder arbeidsplassen sin gjennom krisen, samtidig som de får utbetalt deler av lønnen sin. Fra august til oktober vil arbeidsgivere som allerede benytter seg av ordningen ha mulighet til å ta de ansatte tilbake på jobb i deltid, mens de fortsatt mottar støtte. Arbeidsgivere vil da betale en andel av lønnen til de ansatte som er delvis permittert, mens staten bidrar med noe støtte og sikrer at ansatte fremdeles mottar 80 pst. av lønnen sin (foreløpig er det ingen spesifikke detaljer om hvordan denne kostnadsfordelingen blir).

Tiltak som stimulerer til aktivitet:

Av landene over er det særlig Sverige og Tyskland som har innrettet permitteringsordningene sine med sikte på delvis aktivitet. Som i de fleste andre land dekker staten en andel av kostnadene knyttet til tapt arbeidstid. Kun et fåtall har innført en form for lønns subsidie, hvor staten dekker deler av lønnskostnadene knyttet til å ha en arbeidstaker i jobb. Som følge av koronapandemien har EU vedtatt midlertidige endringer i sitt statsstøtteregulativ, som muliggjør noen former for lønns subsidier. Tiltak som gir en selektiv fordel til virksomheten (inkl. sektor, region eller type virksomhet) anses som statsstøtte. Støttetiltak rettet mot hele økonomien er unntatt fra statsstøtteregulativet. Endringene medfører at medlemsland, under visse forutsetninger, kan bidra med målrettet støtte i form av lønns subsidier til virksomheter i de sektorer eller regioner som er hardest rammet av koronapandemien, og som ellers ville ha gjennomført oppsigelser.

Lønns subsidier kan også være ulike former for redusert arbeidsgiveravgift. I både Sverige og Finland er arbeidsgiveravgiften midlertidig redusert i ulik grad. I Danmark har de ikke redusert avgiften, men utsatt betalingsfristen og enkelte bedrifter har mulighet til å ta opp lån for å kunne betale avgiften. I Tyskland og Storbritannia dekkes kun arbeidsgiveravgiften knyttet til arbeidstakerens arbeidsfravall.

Land	Ordninger	Støtte	Varighet	Tiltak innført som følge av koronaviruset
Sverige	Lov fra 2013 om <i>statlig støtte ved korttidsarbeid</i> . Kostnaden deles likt mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og staten.	Arbeidstakers lønn avhenger av arbeidstidsreduksjon: 1) 88 pst. med 20 pst. reduksjon i arbeidstid 2) 84 pst. med 40 pst. reduksjon i arbeidstid 3) 80 pst. med 60 pst. reduksjon i arbeidstid Staten dekker én tredjedel av kostnadene knyttet til reduksjon i arbeidstid, mens arbeidsgiver og arbeidstaker deler på resterende.	Maksimalt 12 måneder	Lovendringer: Ny lov om <i>korttidspermittering</i> (kalles nå korttidsarbeid) ble innført 7. april. Nivået på den ansattes lønn avhenger av hvor mye arbeidstiden reduseres (maks 44 000 SEK pr mnd.): 1) 96 pst. med 20 pst. reduksjon i arbeidstid 2) 94 pst. med 40 pst. reduksjon i arbeidstid 3) 92,5 pst. med 60 pst. reduksjon i arbeidstid 4) 88 pst. med 80 pst. reduksjon i arbeidstid (nytt) Staten dekker 75 pst. av kostnadene knyttet til kortere arbeidstid, mens arbeidsgiver og arbeidstaker deler på resterende fjerdedel. Arbeidsgiver og arbeidstaker må være enige om å benytte korttidspermittering. Ordningen gjelder fra 16. mars og ut 2020. Tariffavtaler: Det er inngått avtaler om korttidsarbeid i flere tariffavtaler siden 16. mars, deriblant mellom partene i hotell- og transportsektoren.
Danmark	<i>Arbeidsfordelingsordningen</i> gir supplerende dagpenger i perioder med midlertidig arbeidsledighet, og	<i>Arbeidsdeling</i> gir, under en rekke betingelser, supplerende dagpenger i stedet	Arbeidsdelingen kan roteres: eks. annen hver uke (minste periode er to hele dager per uke).	Lovgivningsmessige tiltak: Mer fleksible ordninger for bruk av arbeidsdelingsordningen – den kan nå settes i gang så snart jobbsenteret har blitt varslet, og det er mulighet for selskaper å

Land	Ordninger	Støtte	Varighet	Tiltak innført som følge av koronaviruset
	<p>gjelder under følgende forhold:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Virksomheten må være dekket av en tariffavtale 2) Virksomheten må være i fare for å si opp en betydelig andel av sine ansatte (minimum 30 pst. eller mer enn 50 ansatte) 3) Arbeidsgiver og arbeidstaker må bli enige om en midlertidig reduksjon i arbeidstiden 4) De ansatte må melde seg som ledige <p><i>Hjemsendelse uten lønn</i> er avtalebasert mellom partene i arbeidslivet og varierer mellom tariffområdene. Det er enighet i en rekke tariffavtaler om at koronakrisen midlertidig (frem til 31. mai) kan brukes som begrunnelse for hjemsendelse. Hjemsendte har fremdeles et arbeidsforhold, men må melde seg som ledige for å kunne motta dagpenger. Gjelder ikke for funksjonærer.</p> <p><i>Hjemsendelse med lønn</i> gjelder for de som ikke er dekket av en tariffavtale med særlig regulering om hjemsendelse uten lønn. Den ansatte får lønn, og har ikke krav på dagpenger.</p> <p>Arbeidsgiver har som hovedregel plikt (under en rekke krav) til å betale dagpengegodtgjørelse for den ansattes første ledighetsdager – også kalt <i>G-dager</i>. G-dager er</p>	<p>for lønn de dagene en ikke jobber.</p> <p><i>Hjemsendte</i> som er dekket av en tariffavtale mottar dagpenger og ikke lønn i denne perioden. Arbeidsgiver betaler vanligvis 2 g-dager før arbeidstaker går over på dagpenger. Funksjonærer eller personer som ikke er dekket av en tariffavtale har krav på sin vanlige lønn, selv om de sendes hjem.</p> <p>I perioden 27. mars – 30. juni er ikke arbeidsgiver pålagt å betale g-dager, hverken for ansatte som er hjemsendt eller ansatte under arbeidsfordeling.</p>	<p>Arbeidsdeling kan brukes i totalt 13 uker. Virksomhetene kan søke forlengelse, for maks inntil 30 uker innenfor en to-års periode.</p> <p>Hjemsendte er ikke omfattet av 30 ukers begrensning for supplerende dagpenger.</p>	<p>veksle mellom typene av arbeidsdeling så snart en syklus av arbeidsdeling er avsluttet.</p> <p>Tariffavtale: Trepartsavtale inngått 14. mars om innføring av en midlertidig <i>lønnskompensasjonsordning</i>:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Ordningen vil gjelde fra 9. mars til 8. juli 2) Virksomhetene kan anvende den nye ordningen hvis de ikke sier opp medarbeiderne eller sender medarbeiderne hjem uten lønn. 3) Ordningen gjelder virksomheter som er i risiko for å avskjedige 30 pst. av arbeidsstokken, eller mer enn 50 ansatte. 4) Lønnskompensasjonen fra staten er på 75 pst. av lønnen for funksjonærer og 90 pst. av lønnen for ikke-funksjonærer (timelønnte), men maksimalt 30 000 DKK per måned. 5) Den enkelte lønnsinntaker beholder sin fulle lønn, men må avstå fem feriedager i tilknytning til kompensasjonsperioden.

Land	Ordninger	Støtte	Varighet	Tiltak innført som følge av koronaviruset
	en sum fastsatt av staten (lavere enn lønn).			
Finland	<p>De ansatte kan permitteres i situasjoner der:</p> <p>1) Arbeidsgiver har økonomiske eller produksjonsmessige grunner til å si opp arbeidstakeren.</p> <p>2) Arbeidsgivers mulighet til å tilby arbeid er midlertidig redusert (forventet varighet maksimalt 90 dager). I begge situasjoner er det en forutsetning at arbeidsgiver heller ikke kan tilby arbeidstaker noe annet passende arbeid eller opplæring. Disse situasjonene gir arbeidsgiver en ensidig permitteringsrett, men arbeidsgiver og arbeidstaker kan også bli enige om en midlertidig permittering. Permitteringer kan skje på heltid eller deltid. Permitterte skal melde seg som arbeidsledige. Personer som jobber mer enn 80 pst. av normal heltid i en evalueringsperiode har ikke rett på justerte dagpenger.</p>	<p>Ansatte får grunnleggende eller inntektsrelaterede dagpenger (sistnevnte kun for medlemmer av a-kassen).</p> <p>Den inntektsrelaterede ytelsen består av en grunnbeløp, samt en inntektsdel som beregnes til 45 prosent av differansen mellom daglig lønn og grunnbeløp.</p>	<p>Grunnleggende og inntektsrelaterede dagpenger betales i maksimalt 300, 400 eller 500 dager avhengig av arbeidshistorikk:</p> <p>1) Arbeidserfaring maks 3 år – 300 dager</p> <p>2) Arbeidserfaring mer enn 3 år – 400 dager</p> <p>3) Arbeidserfaring minst 5 år siste 20 år, samt alder over 58 år – 500 dager</p>	<p> Lovgivningsmessige tiltak:</p> <p>1) Regjeringen vil gi selvstendig næringsdrivende og frilansere tilgang til dagpenger under krisen.</p> <p>2) Varslingstiden for permittering er midlertidig redusert fra 14 til 5 dager.</p> <p>3) Arbeidsgivere (unntatt offentlig sektor) har f.o.m. 1. april rett til å permittere vikarer under samme vilkår som ordinære arbeidstakere.</p> <p>4) Arbeidstaker kan få dagpenger fra første dag (egenandel på 5 dager er midlertidig fjernet).</p> <p>5) Dagpenger som utbetales i perioden 16. mars – 30. juni inngår ikke i maksimal utbetalingsperiode.</p> <p>6) Utvidelse av permittertes rett til dagpenger – fra 1. april har en permittert rett til dagpenger uavhengig av om den f.eks. studerer eller driver med virksomhet ved siden av sitt arbeid. Hvis en permittert person har inntekt fra annen virksomhet tas det hensyn til ved beregning av dagpenger.</p>
Tyskland	<p>Gjennom ordningen for korttidsarbeid (Kurzarbeit) har virksomhetene mulighet til å overføre lønnsplikten til det offentlige gitt at:</p> <p>1) Økonomisk vanskelige tider eller uforutsette hendelser gjør at arbeidstidsreduksjoner er uunngåelig</p> <p>2) Driftsinnskrenkningene må være "vesentlige"; minst 1/3 av</p>	<p>Arbeidstakerskompensasjonen utgjør 60 pst. av inntektsbortfallet (eller 67 pst. hvis arbeidstaker har barn).</p> <p>I noen sektorer er det kollektive avtaler på plass for å heve støtten opp til 90 pst. av inntektsbortfallet. Slike avtaler eksisterer hovedsakelig i</p>	<p>Maksimalt 12 måneder, men under særlige omstendigheter kan myndighetene forlenge til 24 måneder (skjedde under finanskrisen).</p>	<p> Lovgivningsmessige tiltak:</p> <p>Ny lov av mars 2020 gjelder frem til desember 2021 og inneholder følgende midlertidige utvidelser av den ordinære ordningen:</p> <p>1) Kompensasjon vil bli utbetalt hvis 10 pst. av virksomhetens ansatte er berørt (i motsetning til 1/3).</p> <p>2) Trygdeavgiften (arbeidstaker- og arbeidsgiveravgiften) refunderes fullt ut av myndighetene (betales ellers av arbeidsgiver ved korttidsarbeid).</p>

Land	Ordninger	Støtte	Varighet	Tiltak innført som følge av koronaviruset
	<p>virksomhetens ansatte må være utsatt for en månedlig arbeidstids- og inntektsreduksjon på minst 10 pst.</p> <p>Ordningen må være basert på en tariffavtale, en virksomhetsavtale eller en individuell arbeidsavtale.</p> <p>Når betingelsene for ordningen er tilfredsstillt, løses bedriften fra ordinær lønnsplikt for den reduserte arbeidstiden.</p>	<p>produksjonsindustrier der lønningene er relativt høye. De fleste lavlønnssektorer har derimot ikke slike avtaler.</p>		<p>3) Ordningen skal også gjelde for vikarer (som ellers er ekskludert fra ordningen)</p> <p>Tariffavtale: 17. mars 2020 inngikk fagforeningen NGG og arbeidsgiverforbundet BdS en kollektiv avtale for den systembaserte matserveringssektoren (Systemgastronomie) om å heve kompensasjonen ved korttidsarbeid til 90 pst. av tapt nettolønn. Arbeidsgiver dekker differansen mellom statens dekning (60/67 pst.) og den nye kompensasjonen på 90 pst.</p>
Stor-britannia	<p>Storbritannia har ikke hatt noen ordning, men i mars innførte regjeringen en støtteordning for lønn til arbeidstakere som blir midlertidig permittert - <i>Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS)</i>. Lønns subsidien betales til virksomheter som ikke klarer å dekke lønnskostnadene. Hvis virksomheten ikke har søkt om støtte fra den nye ordningen, har den ansatte fremdeles krav på garantilønn under permittering eller korttidsarbeid.</p>	<p>Garantilønnen utgjør maksimalt £29 per dag i 5 dager i en tremånedersperiode, dvs. maksimalt £145 totalt. Hvis den ansatte vanligvis tjener mindre enn £29 per dag får den ansatte vanlig lønns sats. Deltidsarbeidernes rett blir utarbeidet proporsjonalt.</p>	<p>Garantilønn betales i maksimalt fem dager i en tremånedersperiode.</p>	<p> Lovgivningsmessige tiltak: Coronavirus Job Retention Scheme (CJRS) ble vedtatt i mars:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Arbeidsgivere som må permittere ansatte på grunn av koronaviruset kan søke om støtte for 80 pst. av arbeidstakerens lønn (maksimalt £2,500 per måned), samt støtte til å dekke arbeidsgiveravgift og pensjonsinnskudd på den subsidierte lønnen. 2) Arbeidstakeren må permitteres i minst tre uker, og bedriftene kan ikke rotere på de permitterte. 3) Den permitterte arbeidstakeren kan ikke påta seg arbeid for eller på vegne av virksomheten eller noen tilknyttet virksomheten. Dette inkluderer å tilby tjenester eller generere inntekter. Ordningen gjelder ikke for ansatte som jobber delvis, eller jobber med redusert lønn. 3) Ordningen vil gjelde fra 1. mars tom ut oktober. 4) Fra august tom ut oktober vil arbeidsgivere som allerede benytter seg av ordningen ha mulighet til å ta de ansatte tilbake på jobb i deltid, mens de fortsatt mottar støtte. Arbeidsgivere vil da betale en andel av lønnen til de ansatte

Land	Ordninger	Støtte	Varighet	Tiltak innført som følge av koronaviruset
				<p>som er delvis permittert, mens staten bidrar med noe støtte og sikrer at ansatte fremdeles mottar 80 pst. av lønnen sin (foreløpig er det ingen spesifikke detaljer om hvordan denne kostnadsfordelingen blir).</p> <p>Staten dekker også 80 pst. av inntektene til selvstendig næringsdrivende inntil et tak på £2500 per måned i maksimalt tre måneder. Dette gjelder fra juni til alle selvstendige som tjener opptil £50 000 i året.</p>

5.3 Profittfunksjonen og incentiver i kompensasjonsordningen for bedrifter med stort omsetningstap

I dette vedlegget drøftes incentiver ved ulike utforminger av kompensasjonsordningen.

1 En enkel modell

Det antas for enkelthets skyld at produksjonen er lineær i arbeidskraft. Det betyr, for gitte priser, at den deriverte av profittfunksjonen med hensyn på arbeidskraft (i fravær av støtte) er konstant. Dersom den deriverte er positiv vil bedriften da øke produksjonen helt til den når full kapasitet dersom den har tilstrekkelig etterspørsel rettet mot seg. Alternativt kunne vi tenke oss at produksjonen har avtakende utbytte med hensyn på arbeidskraft, og at bedriften tilpasser seg der verdien av marginalproduktiviteten til arbeidskraft er lik lønnen. Da er arbeidskraften tilpasset slik at den deriverte av profittfunksjonen med hensyn på arbeidskraft er lik null. I et slikt tilfelle vil støtte til bedriften som er betinget på omsetningsfall alltid redusere sysselsettingen. Grunnen til det er at, for gitt sysselsetting, så vil den deriverte av profittfunksjonen med hensyn på arbeidskraft være lavere med støtte (som er betinget på lavere produksjon) enn uten støtte. For å bringe den deriverte av profittfunksjonen til null må sysselsetting og produksjon da reduseres i forhold til en situasjon uten støtte. Den deriverte av profittfunksjonen, når vi tar hensyn til utformingen av kompensasjonsordningen, sier dermed noe om incentivvirkningene som kompensasjonsordningen har. For å fokusere på disse så antas det i det følgende at produksjonen er lineær i arbeidskraft. Det betyr at endringer i den deriverte av profittfunksjonen utelukkende skyldes utformingen av kompensasjonsordningen. Dette gjør at vi på en enkel måte kan fokusere på de incentiveffekter kompensasjonsordningen gir opphav til.

Produksjonen til bedriften betegnes X , og vi normaliserer prisen på varen til 1. Salgsinntektene er derfor gitt ved X . Produksjon i forrige periode, før koronakrisen, er gitt ved X_{-1} . Produksjonen antas lineær i arbeidskraft, og lønnskostnadene per produsert enhet før koronakrisen er gitt ved a_{-1} . De variable kostnadene per produsert enhet er gitt ved b_{-1} . Bedriften har noen kostnader som er faste og uavhengige av produksjonen, og disse er betegnet med F . Vi kan definere profitten før koronakrisen, som vi betegner Π_{-1} , som

$$\Pi_{-1} = X_{-1} - a_{-1}X_{-1} - b_{-1}X_{-1} - F$$

Vi kan finne hvordan bedriftens profitt avhenger av produksjonen ved å derivere denne med hensyn på X_{-1} . Da får vi

$$\frac{d\Pi_{-1}}{dX_{-1}} = 1 - a_{-1} - b_{-1}.$$

Vi antar at dette uttrykket er positivt. Dersom det motsatte var tilfellet så ville bedriften i normale tider ha incentiver til å redusere produksjonen. Vi antar altså at dekningsbidraget er positivt: $a_{-1} + b_{-1} < 1$.

Smitteverntiltak kan medføre høyere kostnader. Lønnskostnadene per produsert enhet er nå gitt ved a , mens de variable kostnadene er gitt ved b . Omsetningsfallet som andel av produksjon i forrige periode er gitt ved

$$\frac{X_{-1} - X}{X_{-1}}.$$

Det antas at bedriften får støtte, hvor støtten beregnes ut fra det relative omsetningsfallet som overstiger en terskelverdi $t \geq 0$. (Merk at t kan være null slik som i dagens system). Kompensasjonen gis som en andel $k < 1$ av enkelte av kostnadene bedriften har. I disse kostnadene kan både faste kostnader og lønnsutgifter inngå. Vi antar at kostnadene som ligger til grunn for støttebeløpet er $\lambda_F F + \lambda_W (aX - laX_{-1})$, slik at dersom for eksempel $\lambda_F = 1$ og $\lambda_W = 0$ så inngår faste kostnader fullt ut i beregningen, mens ingen lønnskostnader inngår (dagens system). Dersom for eksempel $\lambda_F = 0$ og $\lambda_W = 1$ så inngår ikke faste kostnader, mens bedriftens lønnskostnader inngår, osv. Videre antar vi at det kan settes en terskelverdi $l \geq 0$ slik at det bare er lønnsutgifter som overstiger en andel av lønnsutgiftene fra forrige periode, aX_{-1} , som det gis støtte for. Støttebeløpet til bedriften er dermed gitt ved

$$k \left(\frac{X_{-1} - X}{X_{-1}} - t \right) (\lambda_F F + \lambda_W (aX - laX_{-1})).$$

Profitten til bedriften under koronakrisen, som vi betegner Π , er dermed gitt ved

$$\Pi = X - aX - bX - F + k \left(\frac{X_{-1} - X}{X_{-1}} - t \right) (\lambda_F F + \lambda_W (aX - laX_{-1})). \quad (1)$$

Vi finner hvordan profitten avhenger av dagens produksjon X ved å ta den deriverte av Π med hensyn på X . Det gir

$$\frac{d\Pi}{dX} = 1 - a - b + k \left(-\frac{1}{X_{-1}} (\lambda_F F + \lambda_W (aX - laX_{-1})) + \left(\frac{X_{-1} - X}{X_{-1}} - t \right) \lambda_W a \right). \quad (2)$$

Vi kan nå forenkle dette uttrykket ved å definere det relative omsetningsfallet som

$$\frac{X_{-1} - X}{X_{-1}} = d,$$

noe som også innebærer at

$$\frac{X}{X_{-1}} = 1 - d.$$

Vi definerer videre faste kostnader som andel av (normal) omsetning som

$$\frac{F}{X_{-1}} = f.$$

Vi kan da skrive (2) som

$$\frac{d\Pi}{dX} = 1 - a - b + k(-\lambda_W f + \lambda_W a(2d - 1 + l - t)). \quad (3)$$

Man ønsker ikke en ordning hvor bedriftene tjener på å nedskalere omsetning og antall ansatte. Dersom $\frac{d\Pi}{dX} > 0$ vil bedriften alltid ha et insentiv til å øke omsetningen, selv om bedriftenes støtte delvis er betinget på fallet i omsetning. Å ha $\frac{d\Pi}{dX} > 0$ er derfor en ønskelig egenskap med kompensasjonsordningen. (Mer generelt, som diskutert i innledningen, er det bedømt ut fra insentiveffekten alene ikke ønskelig at kompensasjonsordningen reduserer den deriverte av profittfunksjonen med hensyn på sysselsetting).

1.1 Dagens ordning

I dagens system gis det støtte basert på omsetningsfall ut over 30 pst og det er kun faste utgifter som inngår. Dagens system har derfor $\lambda_W = 1$ og $k = 0,8$, mens $\lambda_W = 0$. Det vil si at den deriverte av profitten med hensyn på omsetning i dagens system er gitt ved

$$\frac{d\Pi}{dX} = 1 - a - b - 0,8f. \quad (4)$$

For å illustrere hvordan systemet virker på insentivene vil vi se på tre eksempler. Dersom vi antar at $a = 0,5$ og $b = 0,2$, så får vi at den deriverte av profitten med hensyn på omsetning er positiv dersom de faste kostnadene utgjør mindre enn 37,5 pst av omsetningen, altså dersom $f < 0,375$. Dersom $a = 0,6$ og $b = 0,2$ får vi at kravet er oppfylt for bedrifter som har $f < 0,25$, mens dersom $a = 0,7$ og $b = 0,2$ kreves det at bedriften har $f < 0,125$. Dette er en utfordring med dagens system. Systemet kan innebære at en del bedrifter vil ha et insentiv til å redusere omsetningen og sysselsettingen for å få mer støtte. Jo større dekningsbidrag $1 - a - b$, og jo mindre faste kostnader som andel av produksjonen f de har, jo mindre er dette insentivproblemet. Dersom $1 - a - b < 1 - a_{-1} - b_{-1}$ slik at dekningsbidraget er mindre under koronakrisen enn i vanlige tider, så det mer sannsynlig at ordningen gir bedriftene insentiv til å redusere omsetning og antall ansatte.

1.2 Alternative ordninger

Før vi diskuterer konkrete ordninger er det nyttig i diskutere intuisjonen bak uttrykket i (3). Dersom ordningen endres eller utvides til også å legge vekt på lønnskostnader, altså at $\lambda_W = 1$, så ser vi at fortegnet på leddet $(2d - 1 + l - t)$ blir viktig. Det er tre forhold å legge merke til ved dette leddet, og for å se disse la oss bevege oss fra høyre mot venstre i uttrykket $(2d - 1 + l - t)$.

For det første så ser vi at dersom det settes en terskelverdi $t > 0$ så trekker dette i retning av at leddet blir mindre, og isolert sett dermed i retning av at bedriftene får et sterkere insentiv til å redusere antall ansatte. Intuisjonen for dette er at ved en slik terskelverdi så blir "belønningen" i form av støtte til

bedriftene av å øke sysselsettingen svakere. Dette er i utgangspunktet er utfordring med å innføre en slik terskelverdi. Men på den annen side har en slik terskelverdi en annen meget attraktiv egenskap, nemlig at det diskrete hoppet i støtte ved å redusere omsetningen slik at en "akkurat" blir støtteverdig blir mindre. Eller det diskrete hoppet forsvinner helt om en setter $t = d$, altså at støtten kun gis utover det omsetningsfall som kreves for å være støtteverdig. Isolert sett er det derfor en avveining mellom to hensyn når en setter terskelverdien.

For det andre så ser vi at dersom det settes en terskelverdi $l > 0$ slik at det kun er lønnsutgifter utover en andel l av lønnsutgiftene fra forrige periode som dekkes, så trekker dette i retning av at leddet blir større, og isolert sett dermed i retning av at bedriftene får et sterkere insentiv til å øke antall ansatte. Intuisjonen bak dette er at en større terskelverdi l gjør at det blir mindre støtte å hente på å redusere omsetningen, fordi det beløpet som ligger til grunn for støtten ved omsetningsfall blir mindre. Merk altså at terskelverdien l har stikk motsatt virkning på insentivet som det terskelverdien t har. Mer spesifikt betyr dette at den uønskede effekten av å øke terskelverdien t fullt ut kan balanseres opp ved å øke terskelverdien l like mye. Da står en bare igjen med den ønskede effekten av terskelverdien t , nemlig at innføring av denne terskelverdien reduserer eller fjerner hoppet i støtte ved å redusere omsetning slik at en blir støtteverdig.

For det tredje så ser vi at fortegnet på leddet er større jo større d er, altså jo større omsetningsfallet er. Det er altså for bedrifter med små omsetningsfall det er størst fare for at insentivene trekker i feil retning. Intuisjonen for dette er at for bedrifter med lite omsetningsfall så er det fortsatt "mange" ansatte, og dermed så er grunnlaget som det beregnes lønns subsidier av høyt. Det betyr at dersom bedriften reduserer omsetningen så gir dette en høy økning i støttelebeløpet. Merk "pukkeeffekten" her som er representert ved leddet $2d - 1$. Dersom $d < 0,5$ så gir dette leddet isolert sett høyere støtte og dermed isolert sett høyere profitt av å redusere omsetningen. Dersom $d > 0,5$ er virkningen motsatt, da gir høyere omsetning isolert sett høyere støtte og dermed høyere profitt.

Merk at "pukkeeffekten" påvirkes av terskelverdiene. Hvis $t = l$ har vi sett at det uheldige insentivet er til stede for de bedriftene som har omsetningsfall på mindre enn 50 pst. Men hvis for eksempel en setter $t = 0$ og $l = 0,4$ så blir det uheldige insentivet fra "pukkeeffekten" flyttet til der hvor $2d - 1 + l - t = 2d - 1 - 0,4 = 0$, det vil si bare relevant for bedriftene med omsetningsfall som er mindre enn $d = 0,3$. Dersom det omsetningsfallet som kreves for å komme inn under ordningen da er $0,3$ så er det uheldige insentivet fra "pukkeeffekten" ikke relevant for noen bedrifter. Selv ikke de som er så lite lønnsomme at $1 - a - b = 0$.

Vi kan nå illustrere alternative ordninger med de samme tre talleksemplene som vi brukte over, hvor vi setter $b = 0,2$, og ser på de tre alternative verdiene $0,5$, $0,6$, og $0,7$ for a .

1.3 Lønns subsidier

Vi ser først på tilfellet hvor det bare er lønn som inngår i beregningsgrunnlaget for støtte, altså at $\lambda_F = 0$ mens $\lambda_W = 1$.

Vi ser først på tilfellet hvor det er symmetrisk terskelverdi, altså at $t = l$. Da blir kravet om at profitten skal være økende i omsetning gitt ved

$$\frac{d\Pi}{dX} = 1 - a - b + ka(2d - 1) > 0$$

Vi kan for eksempel finne når denne er positiv for alle bedrifter som kommer inn under ordningen dersom det kreves omsetningsfall på 30 pst for å kvalifisere. Dersom $b = 0,2$ mens $a = 0,5$ er denne positiv så lenge $k < \frac{3}{2}$ (som naturligvis alltid er oppfylt siden en alltid vil sette $k < 1$). Dersom $a = 0,6$ erstattes betingelsen med at $k < 0,83$, mens dersom $a = 0,7$ blir betingelsen at $k < 0,36$. Siden lønnskostnadene er mye høyere enn de faste kostnadene, så er det rimelig å sette en lavere k enn i dagens ordning. Konklusjonen er altså at i dette systemet er det liten grunn til å frykte at det uønskende insentivet i "pukkeeffekten" er særlig bekymringsfylt. Det er i prinsippet mulig å sette $t = l = 0,3$ slik at en både unngår "pukkeeffekten" og det diskrete hoppet i støtte ved å komme inn under ordningen. Men isolert sett må en for et gitt støttenivå sette k høyere jo høyere terskelverdiene er. Som vi skal se gjør dette forholdet det vanskelig å unngå terskelproblemet samtidig som en unngår det uheldige insentivet i "pukkeeffekten".

1.4 Lønns subsidier og dekning av faste kostnader

En mulig ulempe med kun å dekke lønnsutgifter, og ikke faste kostnader, gjelder bedriftene med stort omsetningsfall. For å se dette betrakt en bedrift som er stengt ned og som har sagt opp alle ansatte slik at lønnsutgiftene er null (eller at de mer generelt faller under terskelverdien l). Da vil ikke bedriften få noe støtte. Det kan innvendes mot dette at de som er hardest rammet ikke får støtte. Det er et argument for å inkludere faste kostnader i beregningsgrunnlaget for støtteutmålingen.

Vi ser derfor nå på tilfellet hvor $\lambda_W = \lambda_F = 1$. Da blir kravet om at profitten skal være økende i omsetning gitt ved

$$\frac{d\Pi}{dX} = 1 - a - b + k(-f + a(2d - 1 + l - t)) > 0$$

Vi antar at $f = 0,2$ og at vi ser på tilfellet med symmetrisk terskelverdi $l = t$, samt at bare bedrifter med omsetningsfall over 30 pst inkluderes. Da er kravet om at profitten skal være økende i omsetning for alle inkluderte bedrifter oppfylt ved $a = 0,5$ dersom $k < \frac{3}{4}$, ved $a = 0,6$ dersom $k < 0,45$, og ved $a = 0,7$ dersom $k < 0,21$. Merk at siden både faste kostnader og lønnskostnader inngår i dette tilfellet, så betyr det at k kan settes lavt og at en likevel oppnår samme støttebeløp som i de andre alternativene. Samtidig må av samme grunn k settes høyere jo større terskelverdier det er for å komme inn under ordningen siden dette reduserer det beløpet som det beregnes støtte fra.

1.5 Sammenlikning av ordningene og konklusjon

Dersom vi tar utgangspunkt i dagens ordning og ser på en bedrift med $f = 0,2$ som har et omsetningsfall på 50 pst, så vil bedriften med dagens ordning få utbetalt $0,8 \times 0,5 \times 0,2 = 0,08$ som andel av normal omsetning.

Dersom det kun gis lønns subsidier og $b = 0,2$, $a = 0,5$ og $t = l = 0,3$ så vil bedriften få utbetalt det samme kun dersom $k = 4$. Mens dersom terskelverdiene settes lik null vil bedriften få det samme dersom $k = 0,64$. Dersom terskelverdiene settes lik $0,1$ så blir $k = 1$.

Dersom det gis støtte både til faste kostnader og det gis lønns subsidier så vil i tilfellet $t = l = 0,3$ bedriften få utbetalt det samme dersom $k = 1,3$. Mens dersom terskelverdiene settes lik null vil bedriften få det samme dersom $k = 0,36$. Dersom terskelverdiene settes lik $0,1$ så blir $k = 0,5$. Dersom terskelverdien på omsetning settes lik null, mens terskelverdien for lønn settes lik $0,2$ så blir $k = 0,46$.

Disse talleksempelene illustrerer minst fire forhold.

For det første er det vanskelig samtidig å fjerne alle terskeeffekter helt og å opprettholde samme støtte som før. Da antar k verdier som ikke er mulige.

Men for det andre: Dersom ordningen skal utfases blir det samtidig lettere å fjerne terskeeffekter. Dersom støtten skal fases ut, til for eksempel det halve, så vil verdiene på k halveres i eksemplene over. Da er det også lettere samtidig å gjøre terskeeffektene mindre uten at kompensasjonsgraden blir så høy at "pukkeeffekten" blir avgjørende.

For det tredje så kan "pukkeeffekten" dempes ved å sette fratrekk for lønn l høyere enn fratrekk for omsetning t .

For det fjerde er det av flere grunner en stor fordel å ha med både faste kostnader og lønns subsidier i utformingen: a) Også bedrifter som er sterkt rammet mottar støtte. b) k kan settes tilstrekkelig lavt til at en unngår det problematiske insentivet som følger fra "pukkeeffekten". c) Det åpnes et større handlingsrom for samtidig å redusere terskeeffekten. d) En utfasing av ordningen går sammen med en så lav k at både terskeeffekten og "pukkeeffekten" er mulig å adressere på en og samme tid.