

NORGES HÅNDTERING AV (DEN ØKONOMISKE) KORONAKRISEN

Knut Røed, Frischsenteret

Torsdag 12. mars 2020 presenterte den norske Regjeringen de mest omfattende og inngripende tiltakene landets arbeidsmarked har vært utsatt for i fredstid. Barnehager og skoler ble stengt. Kultur- og idrettsaktiviteter ble innstilt. Frisørtjenester og annen personlig tjenesteyting ble stengt ned. Det samme ble de fleste restauranter og kafeer. Reiselivsvirksomheten stoppet helt opp. Alle som hadde mulighet til å jobbe hjemmefra ble pålagt å gjøre det.

Effekten på arbeidsmarkedet var umiddelbar og kraftfull. I løpet av en uke hadde arbeids- og velferdsetaten (NAV) mottatt over 200.000 nye søknader om dagpenger. Etter to uker hadde over 300.000 meldt seg som jobbsøkere, og etter fire uker hadde køen av jobbsøkere vokst til 440.000. Den registrerte arbeidsledigheten i Norge hadde da økt fra 2,8 til 15,4 prosent av arbeidsstyrken i løpet av en knapp måned. Mer enn 80 prosent av de nye ledige var permitterte fra sin arbeidsgiver, dvs. at de fortsatt hadde sitt ansettelsesforhold i behold – enn så lenge. En stor andel var også «bare» delvis permitterte.

Håndteringen gjennom de første kriseukene

I første omgang handlet krisehåndteringen primært om å sørge for at alle som mistet arbeid og inntekt hadde nok å leve av. Det var i utgangspunktet ingen enkel oppgave, og den norske arbeids- og velferdsetaten (NAV) ble satt på store prøver. Behandling av dagpengesøknader skjer i utgangspunktet manuelt, og tar normalt en del tid. Det var åpenbart at NAV ikke var rigget for å håndtere alle de dagpengesøknadene som kom inn i løpet av de første kriseukene. NAV var også selv i en ganske spesiell situasjon ved at de fleste av etatens egne ansatte ikke lenger kunne gå på jobb. Datautstyr ble kjøpt inn i stor skala og flyttet til de ansattes hjemmekontorer.

Samtidig som søknader om inntektssikring strømmet inn til NAV ble det på Stortinget oppnådd enighet om en serie nye tiltak som tok sikte på å forsterke de eksisterende inntektssikringsordningene. Permitterte arbeidstakere er normalt sikret full lønn betalt av arbeidsgiver de første 20 dagene av permitteringsforløpet, deretter mottar de dagpenger fra NAV som utgjør 62 prosent av inntekten opp til en øvre inntettsgrense på ca. 600,000 kroner. Arbeidsgivers betalingsplikt ble i dette tilfellet raskt overtatt av staten (ved NAV), med unntak av de første 2 dagene. Og kompensasjonsgraden i dagpengesystemet ble midlertidig hevet til 80 prosent for inntekter opp til ca. 300,000 kroner. Samtidig ble det innført dagpengerettigheter for grupper som tidligere ikke hadde hatt det, dvs. personer med lav tidligere arbeidsinntekt, selvstendig næringsdrivende, og freelancere. Og det ble innført en ordning der arbeidsledige kunne kombinere dagpenger med utdanning uten avkortning av ytelsen.

Forholdene tatt i betraktning er det min vurdering av NAV mestret oppgavene bemerkelsesverdig bra gjennom denne fasen av krisen. De fikk på plass en ordning for automatisk forskuddsbetaling av dagpenger i rekordfart. De nye reglene ble raskt implementert i datasystemene. De fleste (men ikke alle) som trengte det fikk utbetalt penger å leve for.

For å hindre unødvendige konkurser av levedyktige bedrifter kom det også raskt på plass en (automatisert) kontantstøtteordning for bedrifter med stort fall i omsetningen, i form av en erstatning for en viss andel av bedriftenes faste utgifter. Frister for innbetaling av skatter og avgifter ble utsatt. Og ulike økonomiske «pakker» innrettet mot noen av de bransjene som var hardest rammet kom på plass.

Alt i alt sørget de økonomiske tiltakene for at de fleste familier greide seg rimelig bra rent økonomisk, og at svært få bedrifter gikk overende. Det kan likevel konstateres at tiltakene ikke var tilstrekkelige til å hindre at noen familier opplevde betydelige inntektstap. Og nærmere studier av hvem som i størst grad ble rammet av arbeidsledighet har dokumentert en tydelig «sosial gradient» (se, for eksempel, Alstadsæter et al., 2020). Risikoen for at en som hadde jobb før krisen inntraff mottok dagpenger høsten 2020 var f.eks. omtrent fire ganger så høy for personer tilhørende inntekts-desilen (10-prosent-gruppen) med lavest alders- og kjønns-spesifikk livsinntekt som for personer som tilhørte den øverste desilen. I særlig grad ser det ut til at innvandrere fra ikke-vestlige land og norskfødte med liten eller ingen utdanning har blitt rammet hardt. Krisen synes dermed å ha forsterket økonomiske forskjeller i samfunnet.

Tiltakene virker, men oppmuntrer til uheldig atferd

Permitterings- og kontantstøtteordningene bidro helt klart til å dempe skadevirkningene av høyere arbeidsledighet og til å forebygge negative multiplikatoreffekter forårsaket av sviktende etterspørsel. Mange levedyktige bedrifter og arbeidsplasser har sannsynligvis blitt reddet.

Men disse ordningene har også skyggesider. Når staten dekker lønnskostnadene for permitterte arbeidstakere blir det mindre lønnsomt for bedriften å bruke arbeidskraften til å utføre oppgaver der inntjeningen er lavere enn normalt. Når staten dekker faste utgifter *forutsatt* at omsetningen har falt tilstrekkelig kan det bli direkte ulønnsomt å foreta grep for å øke omsetningen. Samlet sett er det en fare for de økonomiske støtteordningene har oppmuntret til inaktivitet gjennom den økonomiske krisen. Og samtidig som tiltakene har bidratt til å redde mange levedyktige bedrifter, har de sannsynligvis også reddet mange bedrifter som ikke er levedyktige. Antallet konkurser ble faktisk redusert fra 2019 til 2020.

Tiltakene har også vært kritisert for at de i praksis overfører store beløp til bedriftseiere som har tjent seg rike i gode tider, og som nå lar staten bære kostnadene ved dårlige tider. Avisene har vært fulle av eksempler på svært rike næringslivsledere og eiere som har mottatt store beløp i støtte pga. redusert omsetning. Et system der gevinster i næringslivet kan høstes privat mens tapene overlates til skattebetalerne er ikke bare et fordelingspolitisk problem, men vil også oppmuntre bedriftseiere til å ta for stor risiko. Dette kan tilsi at en større del av støtten til næringslivet burde vært gitt i form av lån eller statlig egenkapital.

En sentral utfordring framover vil uansett være å trappe tiltakene ned på riktig tidspunkt. De midlertidige forbedringene i dagpengeordningen er vedtatt forlenget i flere omganger, og skal nå vare ut september måned. Dagpengerettigheter som normalt ville opphørt pga. varighetsbegrensninger er også vedtatt forlenget ut september. Når dette tidspunktet nærmer seg kan det hende at politiske myndigheter står overfor noen krevende avveininger.

Omdirigering av arbeidskraft til voksende bransjer

En viktig utfordring for NAV er å bidra til at permitterte og oppsagte arbeidstakere så sømløst som mulig kan gå inn i nye og ledige jobber. I en del virksomheter har etterspørselen etter arbeidskraft økt betydelig. Det skyldtes dels at noen næringer opplever vekst pga. forskyvninger i etterspørsel

mot, f.eks., hjemlevering av varer, interiørprodukter, oppussingsartikler, hjemmekontorutstyr, osv., og dels at tilstrømningen av arbeidskraft fra utlandet har bremsset opp. Det siste har fått økende betydning etter hvert som smitteverntiltak medfører stengte grenser og/eller strenge karantenebestemmelser. Om lag 100,000 arbeidstakere bosatt i utlandet er på korttidsopphold på norske arbeidsplasser (industri, bygg og anlegg, jordbruk, fiske). Mange av disse jobbene er dårlig betalt og lite attraktive for nordmenn. På dette området ble det raskt avdekket en slags «systemsvikt» i den norske dagpengeordningen, ved at avkortingsreglene for dagpenger er utformet slik at det kan bli direkte ulønnsomt for dagpengemottakere å ta imot arbeid som har vesentlig lavere timelønn enn den jobben de er oppsagt eller permittert fra.

Det er også grunn til å tro at NAV i liten grad har hatt kapasitet til å følge opp jobbsøkere og dermed bidra til en effektiv matching av ledige jobber og ledige arbeidere. NAV har over flere år vært pålagt betydelige økonomiske nedskjæringer, og sto allerede før krisen overfor store utfordringer knyttet til håndtering av saksmengden.

Aktivitetsnivået opprettholdt

Alt i alt har Norge så langt kommet rimelig godt ut av den økonomiske krisen. Ifølge nylig publiserte anslag fra IMF er faktisk Norge et av landene i verden som har opplevd det minste fallet i samlet økonomisk aktivitet, og som også forventes å ha den raskeste opphenting (IMF, 2021). Nasjonalproduktet er anslått å falle med mindre enn 1% i 2020, og øke med om lag 4% både i 2021 og 2022. Til sammenligning anslår IMF at det svenske nasjonalproduktet falt med 2,8% i 2020 og vil øke med ca. 3% i 2021 og 2022. De relativt moderate utslagene av krisen i Norge må sees i sammenheng med de betydelige ressursene økonomien er blitt tilført gjennom økte overføringer fra Statens pensjonsfond utland (oljefondet). Det norske finansdepartementet har anslått at ekstrauttaket av fondet for 2020 og 2021 utgjør om lag 270 milliarder kroner.

Noen lærdommer

Erfaringene med koronakrisen representerer viktig lærdom som vi kan ta med oss videre:

- Vi trenger en sterk arbeids- og velferdsetat med ressurser til å takle en økonomisk krise. NAV var i litt for stor grad «bygget ned» forut for krisen, etter mange år med såkalte «ostehøvelkutt». Organisasjonen bør ha vesentlig større beredskap og kapasitet.
- Vi bør endre insentivstrukturen i dagpengesystemet, slik at det «alltid» lønner seg å ta noe arbeid. Det kan nok enkelt gjøres ved å endre de såkalte avkortingsreglene slik at dagpengene avkortes mot faktisk arbeidsinntekt og ikke mot arbeidede timer multiplisert med tidligere inntekt.
- Økonomiske «krisetiltak» bør i større grad være innrettet slik at de oppmuntrer til ønsket aktivitet, f.eks. ved at virksomheter drives videre med tilfredsstillende smittevern, selv om lønnsomheten blir vesentlig redusert.
- Støtteordninger innrettet mot næringslivet bør i større grad bygge på lån og innskudd av egenkapital, og i mindre grad på rene overføringer.
- I en så omfattende økonomisk krise som den vi nå opplever er det likevel bedre å gjøre for mye (og kanskje bomme litt) enn å gjøre for lite.

Referanser

Alstadsæter, A., Bratsberg, B., Eielsen, G., Markussen, S., Raaum, O. og Røed, K. (2020) Koronaledige etter 22 uker – hvem er (ikke) tilbake i jobb? Frischsenteret.

IMF (2021) World Economic Outlook. Managing Divergent Recoveries. International Monetary Fund, Washington DC.