

DEN STORE NEDSTENGNINGEN

Arbeidsmarkedet gjennom første del av koronakrisen

Av Audun Gjerde, Malin Charlotte Engel Jensen og Johannes Sørbø¹

Sammendrag

Formålet med denne artikkelen er å gi en deskriptiv analyse av det norske arbeidsmarkedet gjennom koronakrisen i tiden etter 12. mars, da regjeringen innførte de strenge smittevernstiltakene. I tillegg presenterer vi tre mulige scenarier for hvordan arbeidsledigheten vil utvikle seg fram til slutten av neste år. Koronaviruset og tiltakene som ble satt i verk for å møte denne pandemien, både i Norge og resten av verden, førte til en utvikling på arbeidsmarkedet ulik noe vi har sett før. Den 10. mars var til sammen 106 200 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV, fire uker senere var det samme tallet økt til 432 700 personer. Etter dette har situasjonen bedret seg, særlig etter at man begynte å lette på en del av smitteverntiltakene mot slutten av april. Ved utgangen av mai var likevel fortsatt 355 400 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV, noe som utgjorde 12,6 prosent av arbeidsstyrken. Den kraftige økningen i ledigheten kom i hovedsak som følge av permitteringer, og mye av nedgangen fra midten av april og ut mai skyldes at permitterte kom tilbake i jobb.

På grunn av nedstengingen av samfunnet har enkelte yrkesgrupper blitt særlig hardt rammet av koronakrisen. Antallet arbeidssøkere har økt betydelig blant annet innen reiseliv og transport, butikk- og salgsarbeid, samt serviceyrker og annet arbeid. Arbeidsledigheten er høyest blant personer i 20-årene.

De geografiske forskjellene har også økt i løpet av krisen. Oslo og Viken har blitt mest påvirket, mens Nordland og Troms og Finnmark har merket minst til koronasituasjonen. På kommunenivå er forskjellene enda tydeligere da mange kommuner er svært sårbare for utviklingen i enkeltnæringer.

Som følge av en gradvis gjenåpning av både norsk og internasjonal økonomi forventer vi en gradvis nedgang i arbeidsledigheten den kommende tiden. Usikkerheten er derimot mye større enn vanlig og scenariene er basert på en rekke antagelser om utviklingen i smittespredningen, hvordan krisepakken til regjeringen treffer norsk økonomi, hvordan norske konsumenter tilpasse seg, og hvordan utviklingen blir i internasjonal økonomi. I vårt hovedscenario anslår vi at det i gjennomsnitt vil være 167 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i år og 114 000 i 2021. Dette tilsvarer henholdsvis 5,9 og 4,0 prosent av arbeidsstyrken.

.....
¹ Tusen takk til Heidi Nicolaisen og Ulf Andersen for nyttige bidrag og gode faglige innspill til denne artikkelen.

Innledning

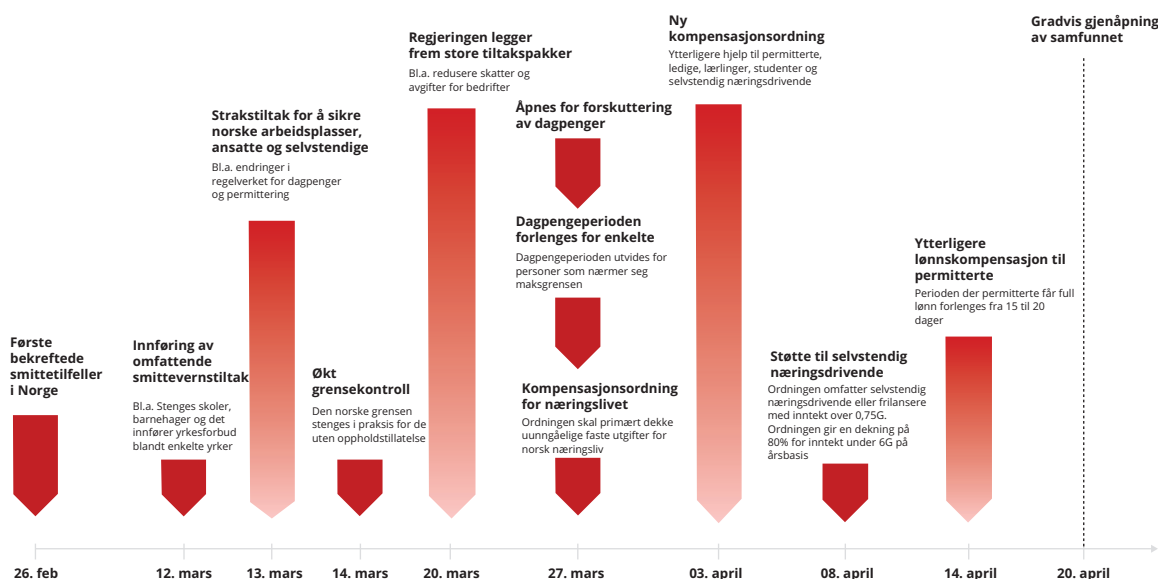
Ved publiseringen av denne artikkelen har det gått om lag tre måneder siden konsekvensene av koronaviruset for alvor slo inn over norsk økonomi. Den 12. mars, om lag to uker etter det første bekreftede smittetilfellet i Norge, presenterte Erna Solberg de mest inngrepene tiltakene Norge har hatt i fredstid. I samråd med helsemyndighetene besluttet regjeringen å stenge alle norske skoler og barnehager, forby idretts- og kulturarrangementer, samt å stenge ned virksomheter som treningssentre, frisører og serveringssteder uten matservering. Over natten ble det norske arbeidsmarkedet rammet av et uforutsett sjokk uten sidestykke. Som en liten, åpen økonomi er også Norge avhengig av å eksportere varer og tjenester til utlandet. Den globale pandemien har rammet verdensøkonomien hardt, og flere av Norges handelspartnere innførte nærmest full nedstenging av landet for å begrense smittespredningen. Sammen med et kraftig fall i oljeprisen får dette store konsekvenser for norsk økonomi og det norske arbeidsmarkedet.

I denne artikkelen presenterer vi en deskriptiv analyse av koronavirusets inntreden i norsk og internasjonal økonomi og virkningene det har hatt på det norske arbeidsmarkedet. Artikkelen er todelt. Først tar vi for

oss utviklingen som har vært på arbeidsmarkedet fra 10. mars, to dager før smittevernstiltakene ble innført, og fram til 26. mai. Her ser vi på hvordan arbeidsledigheten har utviklet seg fordelt på ulike yrker, kjønn, geografiske områder, alder og innvandrerbakgrunn. I den andre delen retter vi blikket framover. Vi presenterer tre mulige scenarier for utviklingen på arbeidsmarkedet for i år og neste år. Disse scenariene baserer seg på ulike antagelser om utviklingen i smittespredningen, hvordan folk tilpasser seg den nye normalen, i hvor stor grad de økonomiske krisepakkene får fotfeste i økonomien og hvordan utviklingen internasjonalt blir.

I artikkelen vil vi hovedsakelig benytte «summen av arbeidssøkere» eller «antall arbeidssøkere», altså summen av antallet helt ledig, arbeidssøkere på tiltak og delvis ledige, for å beskrive ledighetsutviklingen. NAVs ledighetstall viser antall personer som registrerer seg som arbeidssøkere hos NAV og må ikke forveksles med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) som er estimerte ledighetstall basert på intervjuundersøkelser i regi av Statistisk Sentralbyrå (SSB). Siden tallene fra AKU publiseres med noe tidsetterslep og med lavere frekvens, benytter vi utelukkende tall på registrerte ledige i denne artikkelen. Tallene som

Figur 1: Viktige datoer under koronakrisen. Figuren viser tiltak og ordninger etter dato for offentliggjøring. Det er til dels store avvik mellom dato for offentliggjøring, dato for vedtak og dato for når tiltaket ble satt i verk.



Kilde: Regjeringen.no

Regelverksendringer i dagpenge- og permitteringsregelverket

Fredag 20. mars trådte en rekke endringer i permitteringsregelverket i kraft. Målet var å redusere skadevirkningene for norske bedrifter og arbeidstakere.

- Arbeidsgiverperioden, der arbeidsgiver normalt har plikt til å betale full lønn til permitterte, reduseres fra 15 dager til 2.
- Permitterte arbeidstakere sikres full lønn fra dag 3 til og med dag 20 opp til 6G¹
- Den nedre inntektsgrensen for å ha rett til å motta dagpenger senkes til 0,75G de siste 12 månedene, eller 2,25G de siste 36 månedene.
- Dagpengene for både permitterte og ordinære ledige oppjusteres til 80 prosent av dagpengegrunnlaget opp til 3G, og 62,4 prosent for dagpengegrunnlaget mellom 3G og 6G.
- Kravet til redusert arbeidstid for å ha rett til dagpenger reduseres fra minimum 50 prosent til 40 prosent for å stimulere til økt bruk av rullerende permitteringer.
- Tre dagers ventetid før dagpengeutbetalingene starter fjernes for permitterte og ordinære ledige.

I tillegg har dagpengeperioden for de som var i ordningen før 1. mars blitt midlertidig utvidet til slutten av juni. Regjeringen foreslår i revidert nasjonalbudsjett å utvide denne perioden ytterligere, til slutten av oktober. Dette gjelder både ordinære arbeidsledige og permitterte. Permitterte har normalt rett til dagpenger i 26 uker, og ordinære ledige har rett til dagpenger i 104 uker gitt at arbeidsinntekten har vært minst 2G de siste 12 månedene. De med arbeidsinntekt under denne grensen har rett til dagpenger i 52 uker.

En uke senere, 27. mars, ble det vedtatt å åpne for forskuttering av dagpenger. Forskuddet vil utgjøre om lag 60 prosent av lønnen, og vil deretter bli avregnet mot dagpengevedtaket når søknaden er ferdigbehandlet. Den enorme økningen i dagpengesøknader gir lang behandlingstid, og denne ordningen skal sikre at permitterte og oppsagte ikke må gå flere uker og måneder uten å få penger inn på konto. Ordningen er frivillig og forutsetter at man allerede har sendt inn en ordinær søknad om dagpenger. Utbetalingene startet 1. april.

¹ Grunnbeløpet i Folketrygdloven. Justeres årlig, og utgjorde 98 866 kr per 01.05.2019.

enige om en rekke krisepakker og regelverksendringer og forhandler i skrivende stund om nye. Dette skal hjelpe både norske bedrifter og arbeidstakere gjennom krisen og sikre at de langvarige økonomiske konsekvensene blir så små som mulig. Blant annet innebærer dette en rekke endringer i regelverket knyttet til permitteringer, dagpenger (se faktaboks) og bruk av omsorgspenger.

Utviklingen på arbeidsmarkedet

Antallet arbeidssøkere mer enn firedoblet

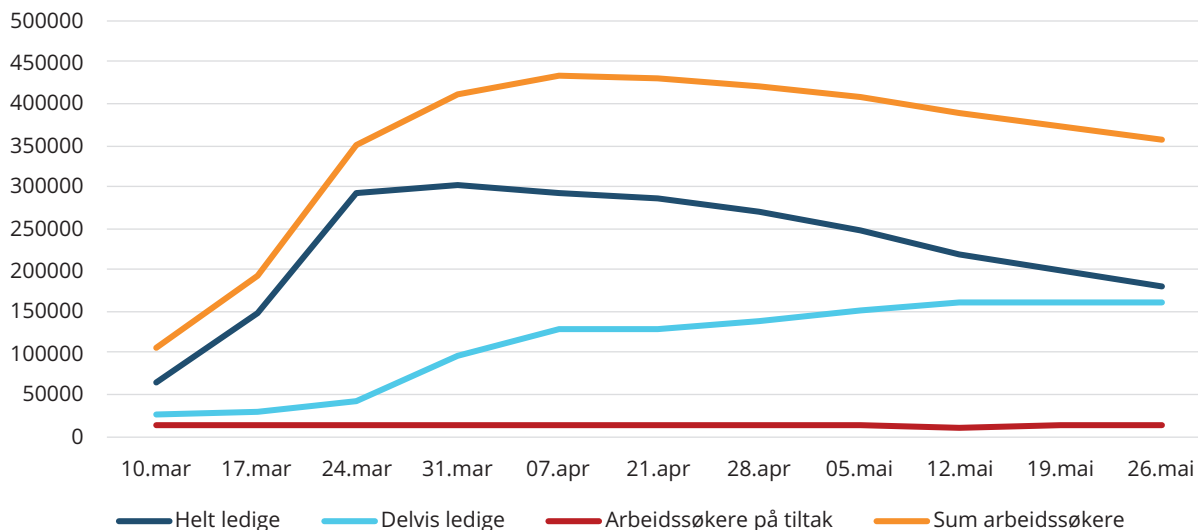
I løpet av de fire første ukene etter innføringen av smittevernstiltakene 12. mars ble antallet registrerte arbeidssøkere mer enn firedoblet (figur 2). Toppen ble nådd tirsdag 7. april og summen av arbeidssøkere hadde da økt fra 106 200 til 432 700 siden 10. mars. Dette inkluderer helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere som deltar på tiltak. På dette tidspunktet var hele 15,3 prosent av arbeidsstyrken i Norge registrert som arbeidssøkere hos NAV, opp fra 3,8 prosent før krisen. Økningen var særlig stor de to første ukene etter at mange virksomheter måtte stenge ned nærmest over natten da smittevernstiltakene ble innført. Deretter har samfunnet gradvis begynt å åpne opp igjen, og antallet arbeidssøkere har falt. Tirsdag 26. mai var antallet redusert til 355 400 registrerte arbeidssøkere, noe som tilsvarer 12,6 prosent av arbeidsstyrken.

De første to ukene av krisen økte antallet helt ledige voldsomt. Toppen ble nådd allerede 31. mars, da 300 600 personer var registrert som helt ledige. Dette tilsvarer en økning på 235 300 personer i løpet av de tre første ukene av koronakrisen. Etter dette har antallet helt ledige falt, særlig i mai. Tirsdag 26. mai var 181 500 personer registrert som helt ledige, noe som, historisk sett, fremdeles er et skyhøyt nivå. I motsetning til antall helt ledige, var det små endringer i antall delvis ledige i begynnelsen av perioden. Denne kategorien av arbeidssøkere inkluderer personer som er delvis i arbeid, men som søker arbeid med lengre arbeidstid, noe som ofte blir omtalt som ufrivillig deltid. Denne gruppen har imidlertid endret seg i løpet av krisen og inneholder nå i stor grad arbeidssøkere som har blitt delvis permitterte. Antallet delvis ledige økte noe de første ukene, men størsteparten av økningen

omtales i artikkelen er ikke justert for sesongvariasjoner.

For å begrense de varige effektene av krisen for norsk økonomi har regjeringen og Stortinget på kort tid blitt

Figur 2. Antall helt ledige, delvis ledige, arbeidssøkere på arbeidsmarkedstiltak og summen av alle arbeidssøkere. Tall per uke for 2020, unntatt uke 16.^{1.1}



^{1.1} Det ble ikke publisert statistikk om arbeidssøkere i uke 16 på grunn av påsken. Rundt helligdager er rutinene for innsending og beregning av meldekort annerledes enn i vanlige uker noe som gjør at opplysninger om hvorvidt personer er arbeidssøkere eller ikke, vil være utdatert.

Kilde: NAV

kom i tidsrommet 24. mars til 7. april. I motsetning til antallet helt ledige, har antallet delvis ledige økt gjennom hele perioden.

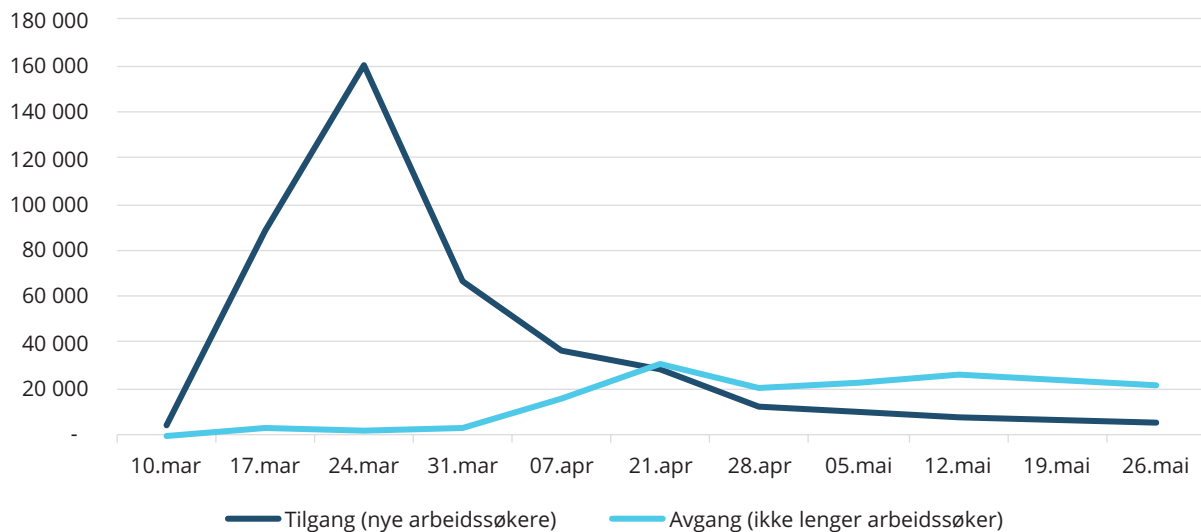
NAV bruker informasjon fra meldekort til å skille mellom de som er helt og delvis ledige. Arbeidssøkere sender inn meldekort hver 14. dag og oppgir informasjon om de har jobbet de siste to ukene eller ikke. Ved første registrering får alle arbeidssøkere status som helt ledig. Etter hvert som NAV får inn meldekort, vil arbeidssøkere som har jobbet delvis de siste to ukene få endret sin status fra helt ledig til delvis ledig. Personer som har blitt delvis permittert vil dermed kunne stå registrert som helt ledige i opptil to uker fra de registrerer seg som arbeidssøkere, før de får status som delvis ledig. Det var derfor en betydelig andel av de som registrerte seg som arbeidssøkere de første to ukene som i realiteten var delvis ledige, men som fikk status som helt ledige i NAVs statistikk. Dette er årsaken til at vi ser en oppbremsing i antall helt ledige etter de to første ukene, og en tilsvarende økning i delvis ledige fra 24. mars og utover. I slutten av mai var 161 400 personer registrert som delvis ledige.

I motsetning til helt og delvis ledige, er antallet arbeidssøkere på tiltak lite endret gjennom perioden. De fleste arbeidsmarkedstiltakene har fra og med 12. mars blitt avbrutt for å begrense smittespredningen, men tiltaksdeltakerne har fortsatt å motta tiltakspenger til tross for at de i realiteten ikke har deltatt på tiltak i perioden. I den grad det har vært mulig har tiltak blitt arrangert digitalt. Fra midten av mai har det blitt åpnet for en gradvis normalisering av gjennomføringen av arbeidsmarkedstiltak. Antallet arbeidssøkere på tiltak har gått noe ned, fra 14 400 i mars til 12 500 26. mai. Sett i sammenheng med endringene i helt og delvis ledige, er endringene i arbeidssøkere på tiltak minimale.

Mange arbeidssøkere tilbake i jobb

Bak utviklingen i ledigheten skjuler det seg også større bevegelser på arbeidsmarkedet. Hver uke registrerer nye personer seg som arbeidsledige (tilgang), samtidig som allerede registrerte personer går ut av arbeidssøkerregisteret (avgang), for eksempel fordi de kommer tilbake i jobb igjen. Om tilgangen er lavere enn avgangen, vil antall arbeidssøkere gå ned. Figur 3 viser utviklingen i tilgangen og avgangen av arbeids-

Figur 3. Tilgangen og avgangen av registrerte arbeidssøkere. 10. mars – 26. mai, 2020.



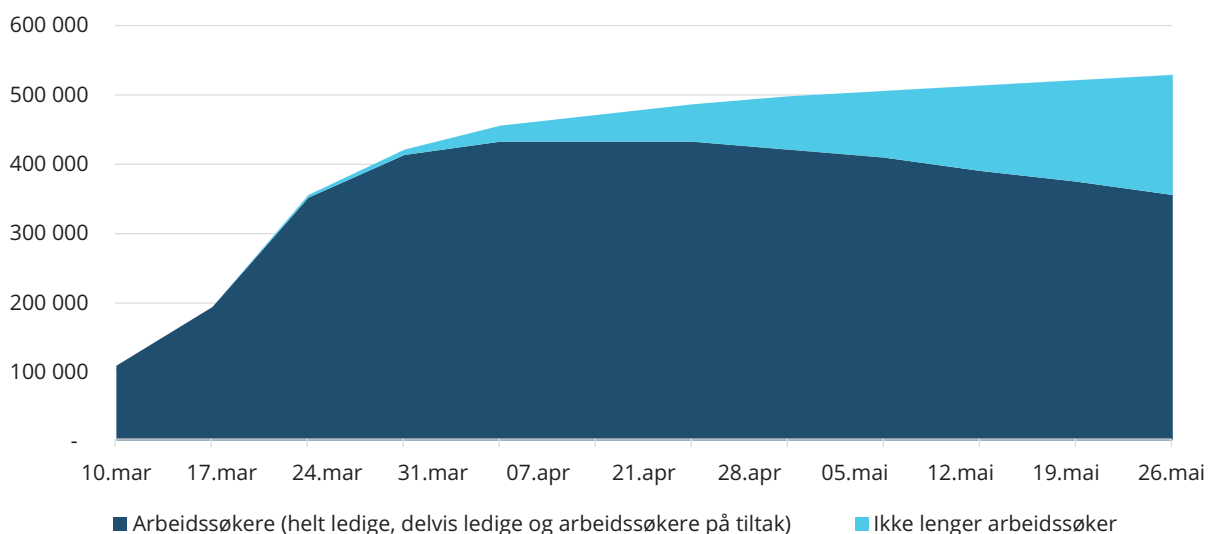
Kilde: NAV

søkere gjennom krisen så langt. Tilgangen av nye arbeidssøkere økte svært raskt de første to ukene etter innføringen av smittevernstiltakene og har avtatt raskt i etterkant. Avgangen av arbeidssøkere var svært lav de første ukene av krisen og sammen med den høye tilgangen forklarer dette hvorfor antallet arbeidssøkere steg kraftig. Fra slutten av mars har avgangen tatt seg opp, og siden midten av april har den ligget høy-

ere enn tilgangen av arbeidssøkere. Dermed har antallet arbeidssøkere gått ned.

Ettersom avgangen av arbeidssøkere har tatt seg opp, har også summen av arbeidssøkere som er ute av ledighetskøen hos NAV økt betraktelig de siste ukene. Per 26. mai hadde om lag 170 400 arbeidssøkere sluttet å registrere seg som arbeidssøkere hos NAV siden

Figur 4. Totalt antall arbeidssøkere som har vært registrert hos NAV, fordelt på gjenværende og de som har sluttet å registrere seg. 10. mars – 26. mai, 2020.



Kilde: NAV

begynnelsen av krisen (figur 4). Dette utgjør nesten en tredjedel av alle som har vært registrert som arbeidssøkere siden 10. mars.

Høy andel permitterte blant nye arbeidssøkere

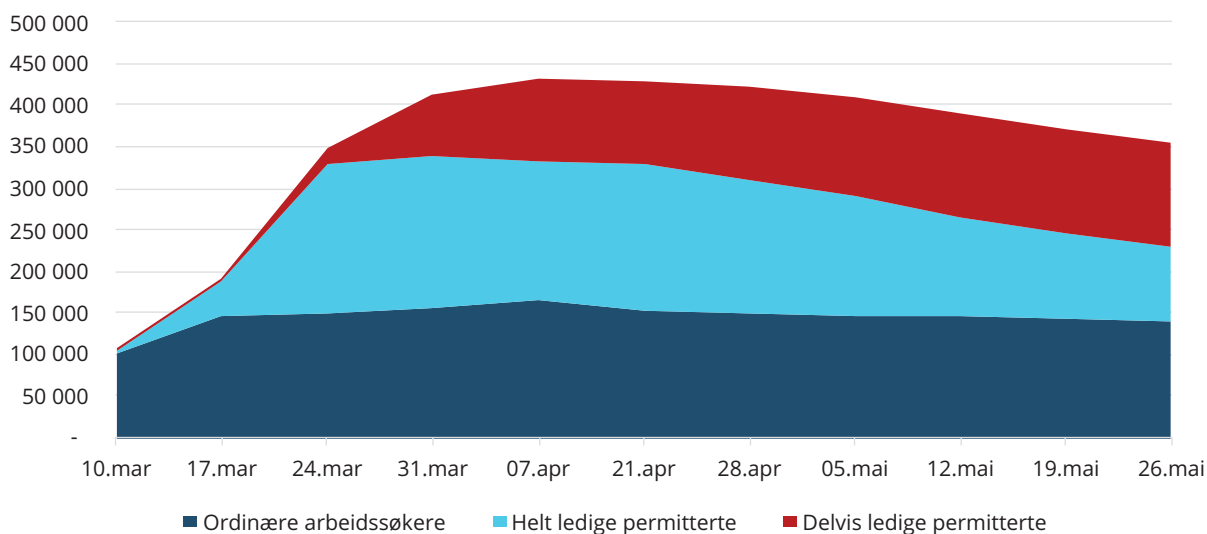
Den 10. mars utgjorde permitterte arbeidssøkere en svært liten andel av arbeidssøkerne. 4 900 personer var registrert som helt eller delvis permitterte, noe som utgjorde 5 prosent av alle registrerte arbeidssøkere. Fram mot ledighetstoppen 7. april økte antallet permitterte arbeidssøkere med 262 800 personer (figur 5). Dette utgjorde 81 prosent av alle nye arbeidssøkere i denne perioden. Av disse var nesten 2 av 3 helt permitterte. Fra 7. april og fram til slutten av mai har antallet helt permitterte falt med om lag 77 000 personer. Antallet delvis permitterte har imidlertid fortsatt å øke, og det var 25 600 flere registrerte delvis permitterte i slutten av mai enn i begynnelsen av april. Det betyr at antallet permitterte gikk ned med om lag 51 400, noe som utgjør 66 prosent av den totale nedgangen i summen av arbeidssøkere. Nedgangen i antallet helt permitterte kommer av at tilgangen av permitterte arbeidssøkere har falt samtidig som at mange, fullt eller delvis, er kommet tilbake i jobb.

Flest menn registrert som arbeidssøkere

Koronakrisen har ført til en stor økning i antall registrerte arbeidssøkere både blant kvinner og menn, men så langt har menn blitt noe hardere rammet. Etter toppen 7. april har antallet arbeidssøkere gått gradvis nedover både for kvinner og menn. 26. mai var 192 800 menn og 162 600 kvinner registrert som arbeidssøkere. Som andel av arbeidsstyrken var 12,8 prosent av mennene registrert som arbeidssøkere, og 12,2 prosent av kvinnene. Før krisen var de samme andelene på henholdsvis 3,8 og 3,7 prosent. Forskjellene mellom kjønnene har dermed økt litt i løpet av perioden. Mange kvinner er sysselsatt i offentlig sektor der det har vært liten grad av permitteringer og oppsigelser, noe som er med på å forklare de økte forskjellene.

Kvinner ble imidlertid hardere rammet i begynnelsen av krisen, og spesielt den første uken av krisen var økningen i bruttoledigheten blant kvinner mye større enn for menn. Dette må sees i sammenheng med en overrepresentasjon av kvinner i næringene som ble rammet av smittevernstiltakene til regjeringen, som personlig tjenesteyting og overnattings- og serveringsvirksomhet. Etter hvert som krisen har spredd

Figur 5. Sum arbeidssøkere fordelt på ordinære arbeidssøkere, delvis permitterte og permitterte. 10. mars – 26. mai, 2020.



Kilde: NAV

seg til andre næringer, har økningen i bruttoledigheten gjennom perioden blitt noe høyere blant menn.

Før koronakrisen var det flest kvinner som var registrert som delvis ledige hos NAV. Dette henger sammen med at det er generelt sett flere kvinner som er ansatt i yrker der ufrivillig deltid er mest utbredt, for eksempel innen helse- og omsorgssektoren (Kavli m.fl. 2019, 92). Ifølge tall fra SSB var 4 av 5 sysselsatte innen helse og sosialtjenester i 2019 kvinner. 10. mars var 14 800 kvinner og 11 600 menn registrert som delvis ledige, noe som utgjør henholdsvis 1,1 og 0,8 prosent av arbeidsstyrken. Antallet delvis ledige har økt kraftig for begge kjønn. 26. mai var 83 200 menn og 78 200 kvinner registrert som delvis ledige. Dette utgjør henholdsvis 5,5 og 5,9 prosent av arbeidsstyrken. Fram til midten av april var imidlertid økningen i antall delvis ledige mye større blant menn enn kvinner. I løpet av koronakrisen har trolig yrkesgrupper som tidligere har hatt liten grad av ufrivillig deltidarbeid opplevd økt bruk av dette som følge av generelt lavere etterspørsel etter en del varer og tjenester. Det kan for eksempel være bruk av rullerende permitteringer i industrien og andre næringer, der alle arbeiderne blir delvis permittert framfor å permittere enkeltarbeidere helt. Dette var også intensjonen til myndighetene ved å sette ned grensen for rett til dagpenger under permittering fra minimum 50 prosent reduksjon i arbeidstiden til 40 prosent.

Høyest ledighet blant personer i 20-årene

De ukentlige ledighetstallene fra NAV viste tidlig at ledighetsoppgangen fordelte seg over alle aldersgrupper. Høyest er summen av arbeidssøkere i aldersgruppen 30 til 39 år med nærmere 94 900 personer i slutten av mai. Fra 10. mars til 26. mai var økningen størst i aldersgruppen 50-59 år fulgt av 40-49 år, med henholdsvis 273 og 248 prosent økning i antallet arbeidssøkere. De under 25 år hadde minst økning.

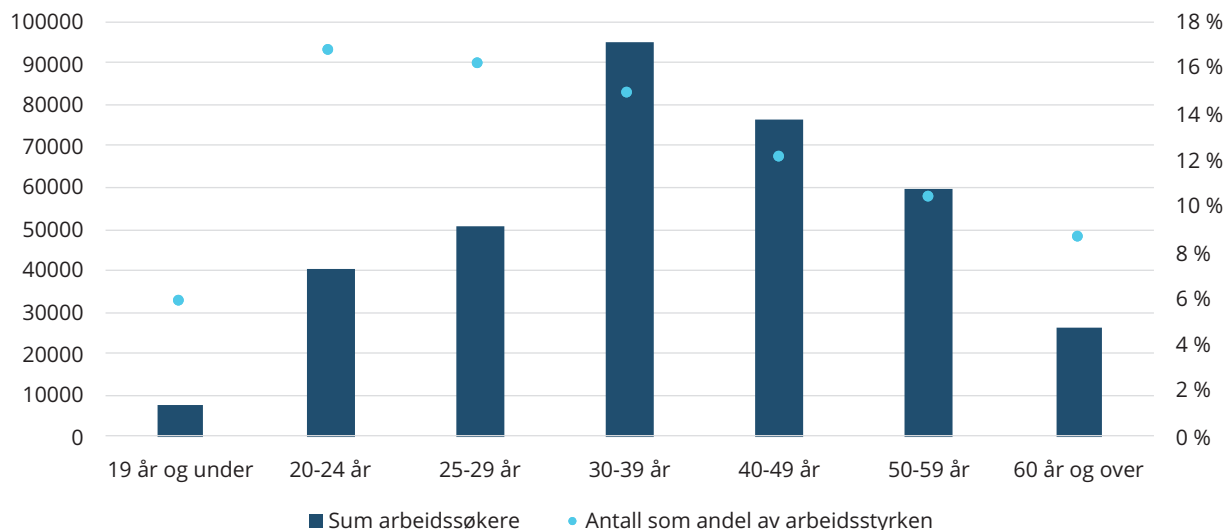
Selv om de har hatt mindre økning enn eldre aldersgrupper, er det de mellom 20-24 år som har høyest andel av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøkere. Dette er aldersgruppen som typisk har høyest ledighet også i en normalsituasjon. Den 10.mars var 5,3 prosent av arbeidsstyrken blant de mellom 20 og 24 år registrert som arbeidssøkere, og den 26. mai var ande-

len på 16,7 prosent (figur 6). Dette er en oppgang på 11,4 prosentpoeng. Også i aldersgruppen 25-29 år har andelen økt med 11,4 prosentpoeng, mens den blant personer i 50-årene har økt med 7,5 prosentpoeng.

Det er ikke uvanlig at antallet unge arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken øker under kriser. Som regel øker ledigheten blant unge i nedgangstider som følge av at de unge vanligvis har kortest ansiennitet og en større andel midlertidige kontrakter (Bø, 2017). Dette kan også forklare hvorfor en høyere andel av arbeidsstyrken blant unge blir helt permitterte, mens eldre aldersgrupper i større grad blir delvis permitterte. Disse utfordringene for unge kommer på toppen av at de også er eller har vært overrepresentert i yrker som ble direkte rammet av nedstengning eller strenge tiltak for å redusere smittespredningen. Tidlig i krisen gjaldt dette yrkesgrupper som reiseliv og transport, butikk- og salgsarbeid og serviceyrker og annet arbeid. Utover i krisen har imidlertid ledigheten falt særlig i de to sistnevnte yrkesgruppene, noe som også har gitt en nedgang blant unge. Videre er det også sannsynlig at antallet unge arbeidssøkere faktisk er høyere enn det som presenteres her. Det har å gjøre med at unge uten arbeid i mindre grad har rett på dagpenger enn andre aldersgrupper. Disse vil da kunne mangle insentiver til å registrere seg som arbeidssøkere hos NAV. Dette er en viktig grunn til at arbeidsledigheten blant unge generelt ligger en god del høyere i SSB sin arbeidskraftsundersøkelse enn i den registrerte ledigheten. Tidligere forskning viser også at manglende dagpengerettigheter kan bidra til at flere av disse vil søke seg over til helserelaterte ytelser istedenfor, se for eksempel Vigtel (2016).

Flere studier har funnet at ledighetsperioder i ung alder gir langsiktige negative effekter på arbeidsmarkedet, se for eksempel Nilsen og Reiso (2014) og Skans (2011). Det er derfor viktig å følge spesielt med på utviklingen blant unge og at NAV og utdanningsmyndigheter har særlig fokus på disse gruppene. Det er grunn til å forvente at arbeidsmarkedet kan forbli krevende for unge en periode framover, noe som kan gjøre det enda viktigere å satse på utdanning for denne gruppen. I Norge har både organisasjoner, forskere og offentlige utvalg pekt på at utdanning på minimum videregående skole-nivå er viktig for å komme i

Figur 6. Summen av arbeidssøkere fordelt på alder og summen av arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken fordelt på alder. 26.mai 2020.



Kilde: NAV

arbeid, se for eksempel von Simson (2018), Fremtidige kompetansebehov (NOU 2018:2), OECD (2018).

Andelen arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn har gått ned

Tirsdag 26. mai var 121 000 personer med innvandrerbakgrunn² registrert som helt ledige, delvis ledige eller som arbeidssøkere på tiltak. Fra 10. mars har antallet økt med om lag 75 900, noe som tilsvarer nesten en tredobling i summen av arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Selv om antall personer med innvandrerbakgrunn som var registrert som arbeidssøkere har økt kraftig, har økningen vært en del lavere enn for de uten innvandrerbakgrunn (figur 7). 10 mars, før koronakrisen, utgjorde personer med innvandrerbakgrunn om lag 43 prosent av det totale antallet registrerte arbeidssøkere. 26. mai var denne prosentandelen nede på 34 prosent.

Både for personer med og uten innvandrerbakgrunn var økningen i antall arbeidssøkere størst de første tre ukene av koronakrisen, fra 10. mars til 31. mars. Ned-

gangen etter 7. april har imidlertid vært langt mindre for de med innvandrerbakgrunn (figur 7).

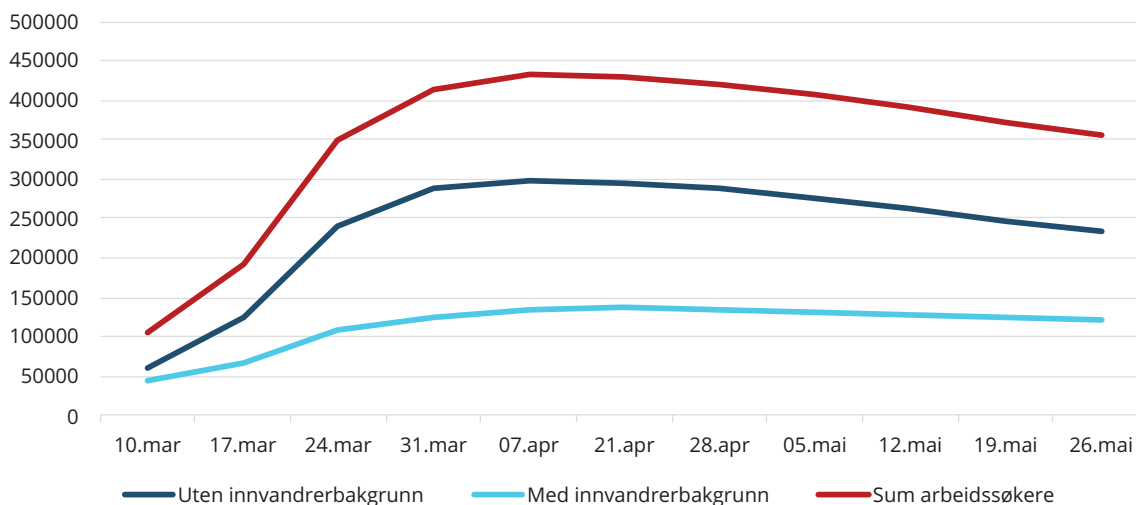
De tre vanligste fødelandene blant personer med innvandrerbakgrunn som er registrert som arbeidssøkere hos NAV er Polen (18 100), Litauen (7 000) og Sverige (4 800). De til sammen 29 900 arbeidssøkerne fra disse landene utgjør om lag 25 prosent av alle registrerte arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. Tall fra befolkningsstatistikken til SSB viser at dette også er de tre vanligste fødelandene blant alle bosatte innvandrere i Norge.

En del arbeidsinnvandrere har også reist tilbake til hjemlandet og mange av disse vil trolig ikke registrere seg hos NAV. Noen av de som bor i utlandet og jobber i Norge vil imidlertid registrere seg, f.eks. fordi de er permittert og har rett på dagpenger. Disse vil i vår statistikk havne i gruppen «andre arbeidssøkere». I forbindelse med koronakrisen har det vært en stor økning i denne gruppen. I slutten av mai var 8 900 personer registrert som andre arbeidssøkere hos NAV, en økning på 8 400 sammenlignet med før koronakrisen.

Siden gruppen i all hovedsak består av arbeidsinnvan-

² Personer med innvandrerbakgrunn er personer som er født i utlandet av to utenlandske foreldre, og som er registrert bosatt i Norge

Figur 7. Arbeidssøkere fordelt på personer med og uten innvandrerbakgrunn.



Kilde: NAV

drere er det stort sett personer med innvandrerbakgrunn som er registrert som andre arbeidssøkere. Per 26. mai hadde om lag 96 prosent av denne gruppen innvandrerbakgrunn. Menn er sterkt overrepresentert i gruppen, med om lag 94 prosent av totalen. Menn i aldersgruppen 30–49 år utgjør hele 63 prosent av alle andre arbeidssøkere. Om vi ser på yrkesbakgrunn er det flest andre arbeidssøkere som har bakgrunn innen bygg og anlegg (4 700), etterfulgt av industriarbeid (2 300) og reiseliv og transport (600). I underkant av 9 av 10 andre arbeidssøkere har bakgrunn fra disse tre yrkesgruppene. Dette er yrkesgrupper som normalt benytter en relativt stor andel innleid arbeidskraft fra utlandet.

Størst økning innen reiseliv og transport i løpet av perioden

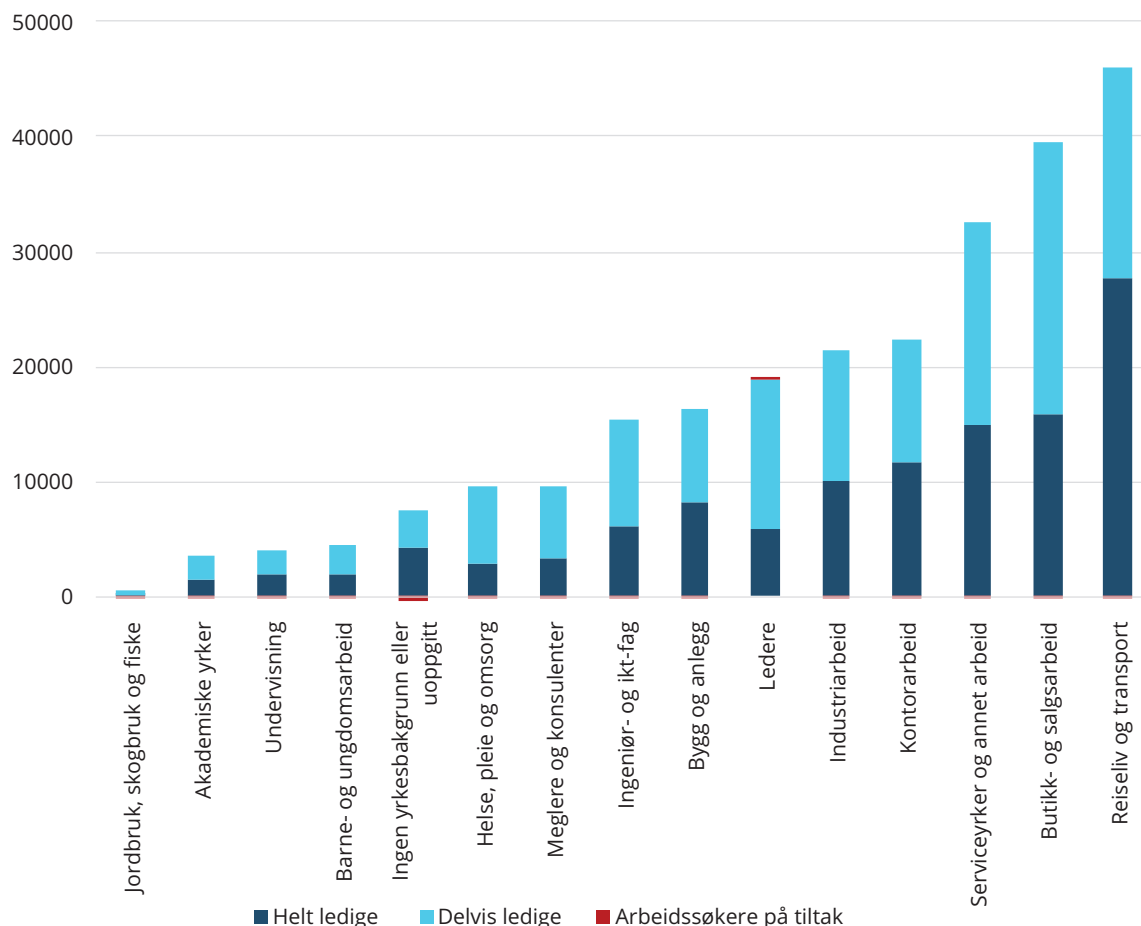
Det har vært en dramatisk økning i antall arbeidssøkere i de fleste yrkesgrupper etter 10. mars. Noen bransjer ble direkte rammet av smittevernstiltak og måtte stenge ned, andre har blitt rammet indirekte blant annet gjennom svakere etterspørsel fra norske husholdninger og bedrifter eller fra utlandet. Sammenlignet med 10.mars var økningen i summen av arbeidssøkere den 7.april, da ledighetstoppen for de fleste yrker ble nådd, størst innen butikk- og salgsarbeid, reiseliv og transport, samt service og annet arbeid, med henholdsvis 58 500, 53 700 og 42 000 flere registrerte arbeidssøkere. Siden dette har antallet

arbeidssøkere falt i alle yrkesgrupper. Vi vil her gått litt nærmere inn på utviklingen for noen av yrkesgruppene.

Antallet arbeidssøkere innen butikk- og salgsarbeid økte med om lag 58 500 personer de første fire ukene av krisen. På ledighetstoppen, den 7. april, var 26,6 prosent av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøkere hos NAV. Etter ledighetstoppen i begynnelsen av april, har antallet arbeidssøkere med denne yrkesbakgrunnen falt med om lag 19 100 personer. Trolig var det stor usikkerhet knyttet til etterspørselen etter varer og tjenester fra varehandelen da krisen brøt ut, og ifølge tall fra Nasjonalregnskapet falt varekonsumet 4,2 prosent i mars. I tillegg ble permitteringsordningen endret i starten av krisen, noe som gjorde det billigere å permittere for bedriftene. Det kan se ut til at flere arbeidsgivere innen varehandelen derfor permitterte mange, men etter noen uker innså at fallet i etterspørselen ikke ble så stort som fryktet og derfor begynte å hente tilbake permitterte. I april var det igjen vekst i varekonsumet. Butikk- og salgsarbeid er fortsatt blant yrkesgruppene med høyest ledighet, med 19,6 prosent av arbeidsstyrken registrert som arbeidssøkere hos NAV ved utgangen av mai. Litt over halvparten av disse er delvis ledige, som er litt over snittet for alle yrkesgrupper på 45 prosent.

Personer med yrkesbakgrunn innen reiseliv og trans-

Figur 8. Endring i antall arbeidssøkere, fordelt på helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak. Etter yrkesbakgrunn. Fra 10. mars til 26. mai, 2020.

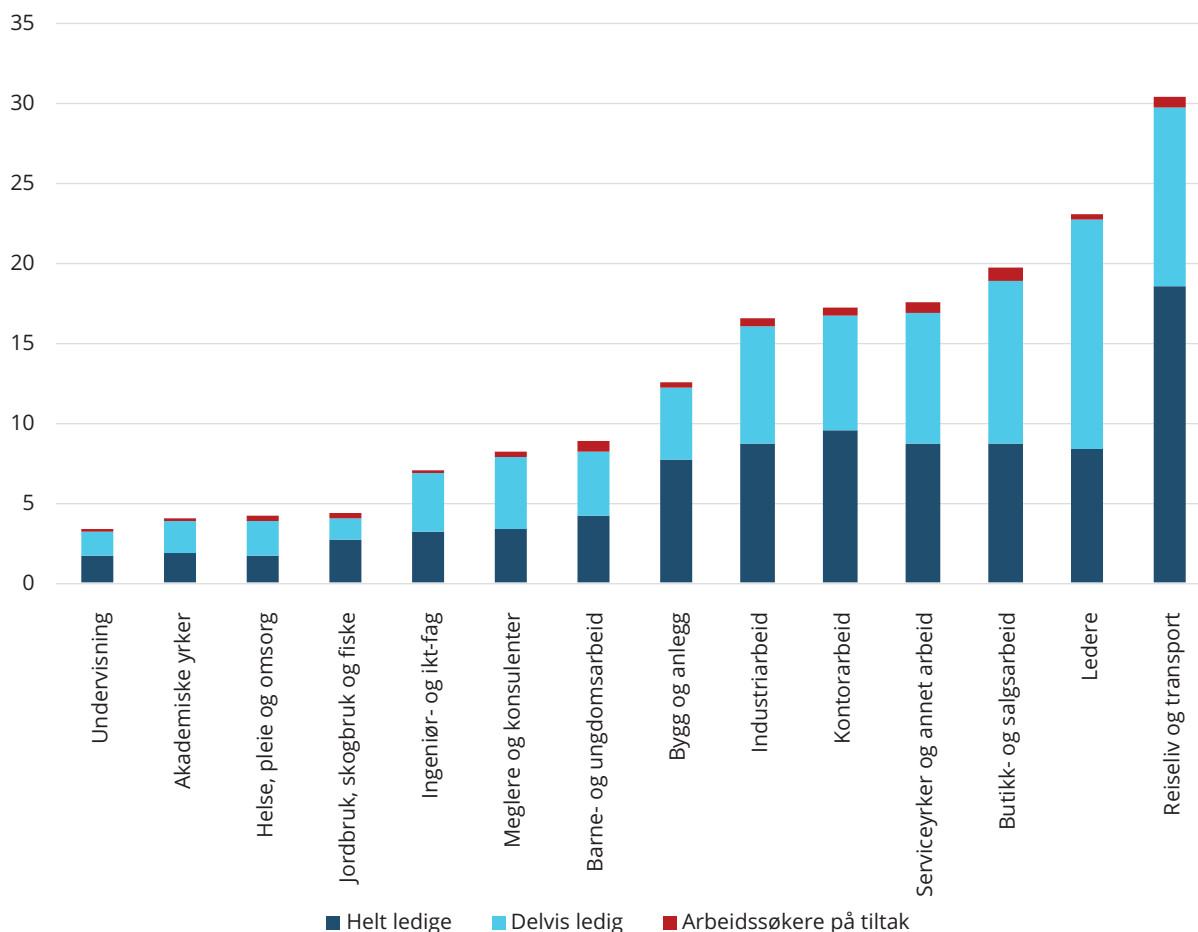


Kilde: NAV

port er hardest rammet av krisen så langt. Ved utgangen av mai var 55 800 personer registrert som arbeidssøkere, som innebærer en økning på 45 700 personer siden 10.mars. Det betyr at nesten en tredjedel av arbeidsstyrken innen reiseliv og transport er registrert som arbeidssøkere hos NAV (figur 9). Reiseliv og transport skiller seg også ut ved at andelen som er delvis ledige er lavere enn for andre yrkesgrupper. Ved utgangen av mai var 37 prosent av arbeidssøkerne innen reiseliv og transport delvis ledige. Det ser altså ut til å være mindre bruk av delvis permittering i denne bransjen. Det må sees i sammenheng med et markant fall i etterspørselen etter slike tjenester. Når storparten av inntektsgrunnlaget faller helt bort, blir det også vanskeligere å unngå å permittere sine ansatte 100 prosent.

Antall arbeidssøkere med bakgrunn i serviceyrker og annet arbeid har også økt betydelig i løpet av krisen. Da ledighetstoppen ble nådd for denne yrkesgruppen, hadde summen av arbeidssøkere økt med 42 200 personer. Den høye ledigheten i denne yrkesgruppen kan i stor grad forklares med de strenge smittevernstiltakene. I denne yrkesgruppen finner vi blant annet frisører, de som jobber ved treningssentre, renholdere og lignende. I praksis fikk mange i gruppen yrkesforbud på grunn av tiltak som å holde opptil to meters avstand og begrenning av store folkeansamlinger. Sammenlignet med ledighetstoppen har antallet helt ledige gått ned med 18 300 personer, samtidig som antallet delvis ledige har økt med 8 300 personer. Summen av arbeidssøkere var ved utgangen av mai på 44 100, som utgjør 17,5 prosent av arbeidsstyrken.

Figur 9. Andel av arbeidsstyrken registrert som helt ledige, arbeidssøkere på tiltak eller delvis ledige hos NAV. Etter yrkesbakgrunn. 26. mai 2020.



Kilde: NAV

Blant yrkene som er mindre påvirket av krisen og smittevernstiltakene er jordbruk, skogbruk og fiske, akademiske yrker og undervisning. Gjennom hele perioden har summen av arbeidssøkere økt med henholdsvis 400, 3 500 og 4 000 personer for disse yrkesgruppene (figur 8). Dette er en svært liten økning sammenlignet med andre yrker, men fremdeles en markant økning sett i en historisk sammenheng.

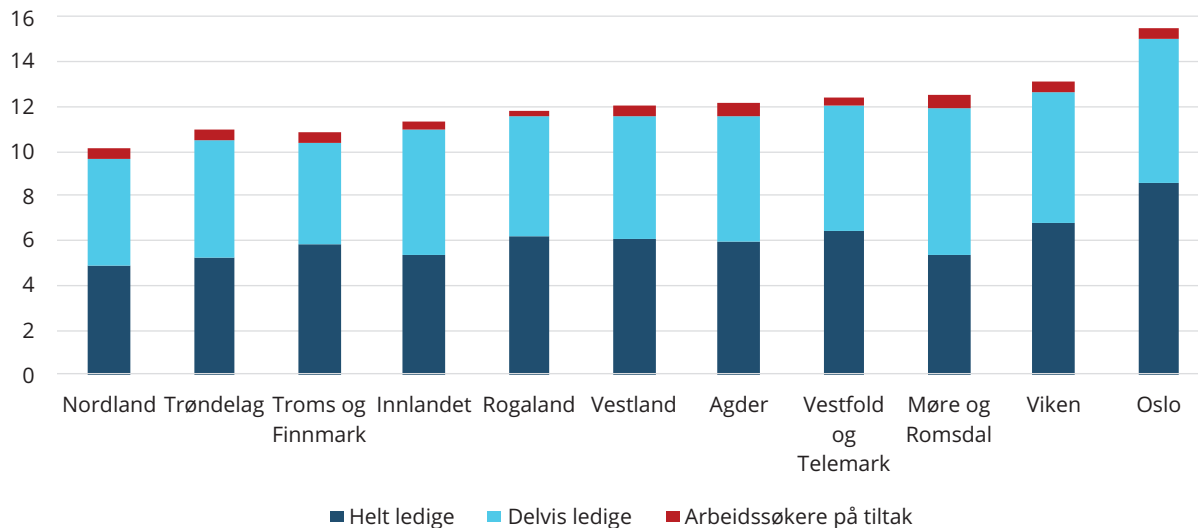
Knapphet på arbeidskraft i enkelte yrker

Til tross for at antallet arbeidssøkere har økt i alle næringer, er det stor variasjon mellom næringer. Økte grensekontroller, stengte flyplasser og havner, samt strenge karantenerregler i flere land, har sågar ført til *mangel* på arbeidskraft innen jordbruket. For å få bukt med problemet har regjeringen innført en ordning der

dagpengemottagere skal motiveres til å arbeide i jordbruket ved at mottagerne kun behøver å føre halvparten av timene på meldekortet. Dette gjør at det i større grad skal lønne seg økonomisk å arbeide i jordbruket.

I løpet av månedene mars, april og mai ble det registrert til sammen 87 900 offentlig utlyste stillinger. Det er en nedgang på 30 prosent per virkedag sammenlignet med samme periode i fjor. Det var flest nye utlysninger innen helse, pleie og omsorg (21 200), undervisning (9 900) og bygg og anlegg (9 300). Nedgangen har vært størst for meglere og konsulenter, samt innen reiseliv og transport, hvor antallet nye ledige stillinger er halvert sammenlignet med i fjor. Jordbruk, skogbruk og fiske er eneste yrkesgruppe hvor det har vært en økning. Her ble det registrert 1 700 ledige stillinger

Figur 10. Andel av arbeidsstyrken registrert som helt ledige, arbeidssøkere på tiltak eller delvis ledige hos NAV. Etter fylke. 26.mai 2020.



Kilde: NAV

i løpet av månedene mars til mai, 49 prosent flere per virkedag enn i tilsvarende periode i fjor.

Store regionale forskjeller

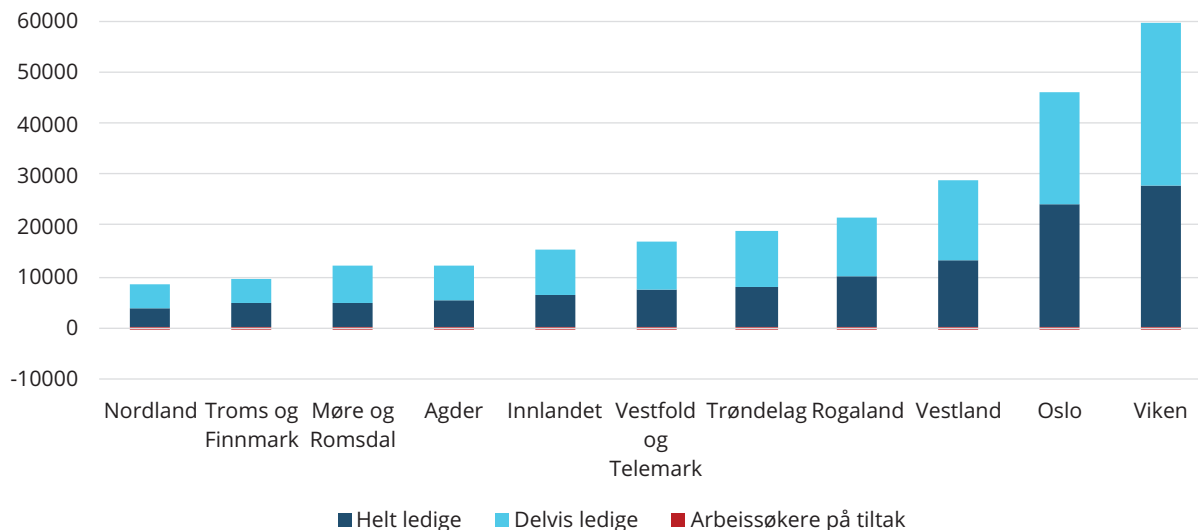
Krisen har skapt store regionale forskjeller på arbeidsmarkedet, både på fylkesnivå og spesielt på kommunenivå. Antall arbeidssøkere har økt kraftig i alle fylker fra de omfattende smittevernstiltakene ble innført 12. mars. Fra 10. mars og fram til 7. april, da summen av arbeidssøkere nådde sitt høyeste nivå, ble summen mer enn tredoblet i alle norske fylker. Fra midten av april har antall arbeidssøkere gått ned i samtlige fylker, men ligger fremdeles på et veldig høyt nivå.

Tirsdag 26. mai hadde Oslo den høyeste summen av arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken, med 15,5 prosent, etterfulgt av Viken med 13,1 prosent (figur 10). På den andre enden av skalaen befinner Nordland seg med 10,0 prosent av arbeidsstyrken. Den absolutte forskjellen mellom Oslo og Nordland er dermed på hele 5,5 prosentpoeng. Til sammenligning var summen av arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken 10. mars høyest i Vestfold og Telemark, med 4,5 prosent, og lavest i Trøndelag med 3,3 prosent. Forskjellen var dermed på bare 1,2 prosentpoeng, som vil si at den absolutte forskjellen har femdoblet seg i løpet av krisen.

Det var naturlig nok de to mest folkerike fylkene, Oslo og Viken, som hadde den største økningen i antall arbeidssøkere. Figur 11 viser økningen i antall arbeidssøkere siden 10. mars, fordelt på helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak. Siden starten av krisen har antallet arbeidssøkere i Oslo og Viken økt med om lag 105 000 personer, noe som tilsvarer 42 prosent av den totale økningen gjennom perioden. Oslo og Viken var imidlertid også de to fylkene med størst økning målt i prosentpoeng. Summen av arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken økte med henholdsvis 11,5 og 9,2 prosentpoeng i de to fylkene. Nordland var fylket med minst økning med 6,6 prosentpoeng.

På nasjonalt nivå var det en særlig stor økning i antallet helt ledige de første to-tre ukene, en utvikling som er representativ også for utviklingen på fylkesnivå. Antallet helt ledige nådde toppen i alle fylker den 31. mars, utenom Rogaland, Nordland og Trøndelag der toppen ble nådd uken før. Etter dette har antallet helt ledige falt i samtlige fylker. Dette har sammenheng med at mange har byttet status fra helt til delvis ledige, men også at mange har kommet tilbake i jobb. Også antallet delvis ledige har økt kraftig i alle fylker gjennom perioden. I motsetning til antallet helt ledige, har antallet delvis ledige fortsatt å øke gjennom hele peri-

Figur 11. Endring i antall arbeidssøkere registrert som helt ledige, arbeidssøkere på tiltak eller delvis ledige hos NAV, etter fylke. 10. mars – 26. mai 2020.



Kilde: NAV

oden for samtlige fylker. Økningen har imidlertid vært noe mindre enn nedgangen i antallet helt ledige, og summen av arbeidssøkere har dermed gått ned i hele landet siden starten av april.

For å forklare hvorfor utviklingen i de ulike fylkene er såpass forskjellig, kan det være nyttig å se på næringsstrukturen i de ulike fylkene. Som vi har sett tidligere er det stor forskjell på hvor hardt ulike yrkesgrupper har blitt rammet av koronakrisen. For enkelhets skyld fokuserer vi på fylkene som har henholdsvis høyest og lavest sum arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken, Oslo og Nordland.

Det er ganske stor forskjell på hvor mange som er sysselsatt innen offentlig administrasjon, undervisning og helse- og sosialtjenester i Oslo og Nordland, med henholdsvis 33 og 41 prosent av de sysselsatte (se tabell V1 i vedlegg). Det er få som har blitt permittert eller oppsagt i offentlig sektor. Det er også klart flere i Oslo som er sysselsatt innen personlig tjenesteyting, som blant annet omfatter kultur og idrett, frisører og skjønnhetspleie og lignende, og i overnattings- og serveringsvirksomhet. Det samme gjelder forretningsmessig tjenesteyting, som blant annet inkluderer utleievirksomhet, reklametjenester og reisebyråer. Dette er typiske næringsgrupper som ble hardt rammet i den

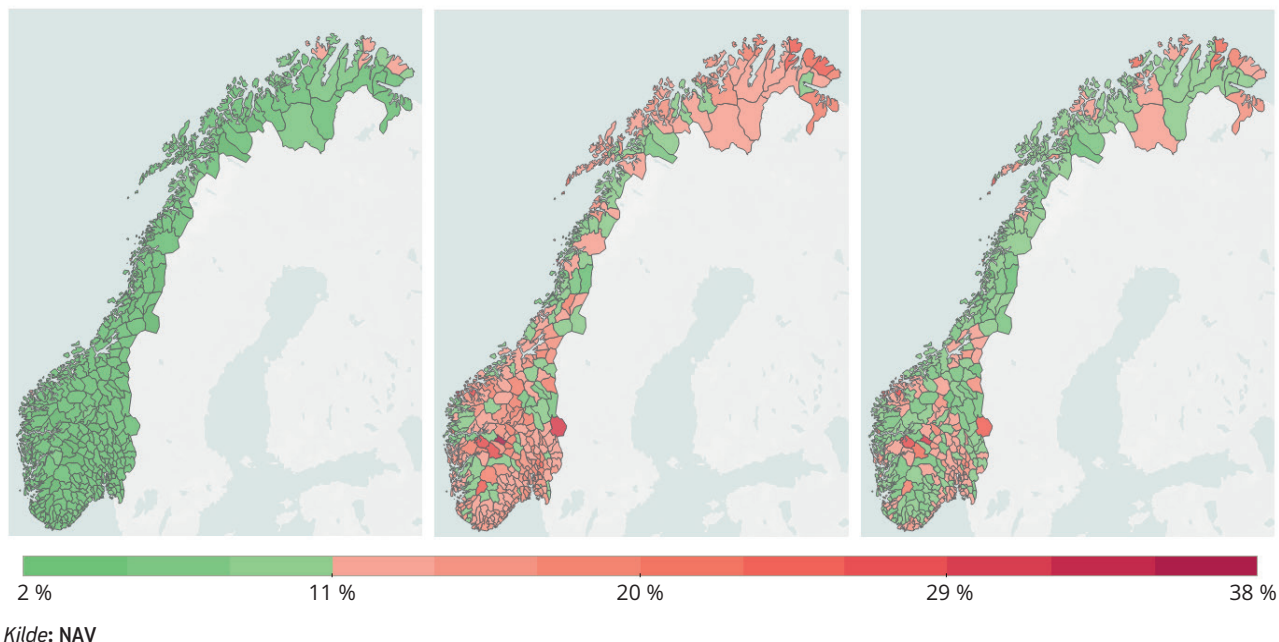
første delen av koronakrisen. I Nordland er det en større andel som er sysselsatt innen jordbruk, skogbruk og fiske, bygg og anlegg og i industrien. Dette er næringer som i mindre grad har blitt rammet av krisen i løpet av de første månedene.

Enorme forskjeller i kommune-Norge

Selv om det er forholdsvis store forskjeller mellom fylkene, er det først når vi går ned på kommunenivå at de virkelig store forskjellene kommer fram. Det er stor forskjell mellom kommuner i hvor stor grad sysselsettingen avhenger av enkelt næringer og enkeltbedrifter. Denne forskjellen gir stor regional variasjon. Om vi ser på summen av arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken, hadde Hemsedal høyest prosentandel i slutten av mai med 29,6 prosent. Vevelstad hadde på sin side lavest andel arbeidssøkere med 1,8 prosent. Det er en forskjell på hele 27,8 prosentpoeng. Til sammenligning var det 10. mars 12,1 prosentpoeng forskjell mellom Gamvik og Hattfjelldal som var de kommunene som hadde høyest og lavest sum arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken den gang.

Figur 12 viser summen av arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken blant norske kommuner på ulike tidspunkt: 10. mars, rett før koronakrisen ble et faktum, 7. april, da antallet arbeidssøkere toppet ut på nasjonalt

Figur 12. Summen av arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken. 10. mars – 26. mai, 2020.



Kilde: NAV

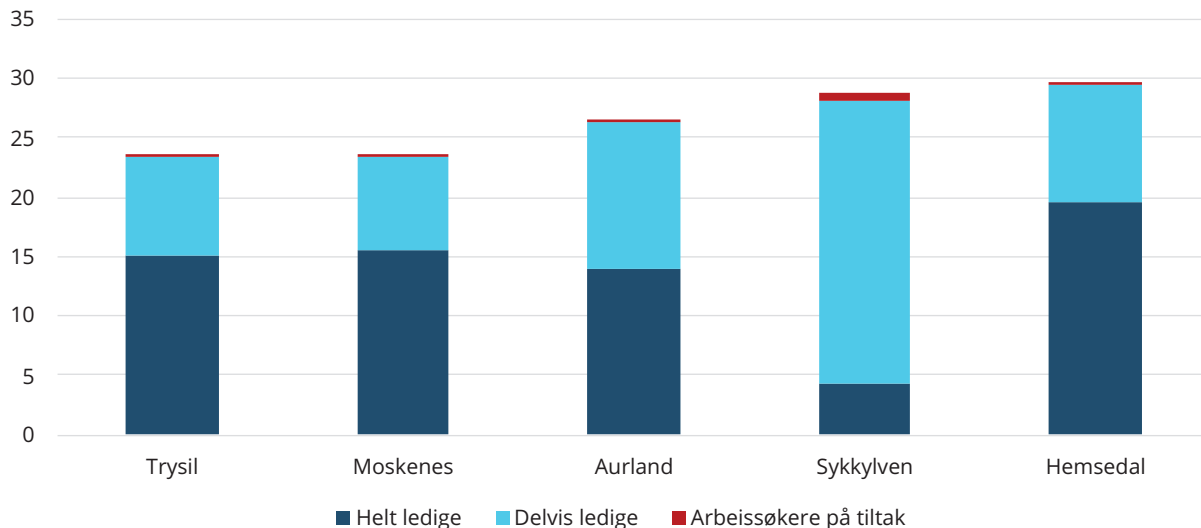
nivå, og den siste datoen i vårt datagrunnlag som er 26. mai. Som vi ser, var forskjellene mellom de ulike kommunene ganske små før koronakrisen, i hvert fall hvis vi sammenligner med forskjellene som oppsto i løpet av de første fire ukene av krisen. Den 7. april ser vi at majoriteten av norske kommuner er farget i lyserødt, noe som vil si at summen av arbeidssøkere overstiger 11 prosent av arbeidsstyrken. Som ventet går antallet arbeidssøkere ned i en del av kommunene fra toppen 7. april og fram til 26. mai. De fem kommunene med høyest antall arbeidssøkere som andel av arbeidsstyrken per 26. mai var Hemsedal, Sykkylven, Aurland, Trysil og Moskenes (figur 13). Disse fem kan man også skimte i mørkerødt i de to kartene til høyre i figur 12. Noen av kommunene har en del likhetstrekk, men det er også viktige forskjeller. Blant annet er kommunene ganske små, målt i antall sysselsatte. På generell basis kan man si at mindre kommuner normalt sett vil være mer utsatt, siden de i større grad vil være avhengige av enkeltbedrifter og enkelt næringer. Som vi har sett tidligere har enkelte næringer blitt svært hardt rammet i løpet av koronakrisen, og særlig reiseliv og transport.

Hemsedal og Trysil er blant Norges største vintersportssteder. En relativt stor andel av innbyggerne i

disse kommunene er derfor sysselsatt innen overnattings- og serveringsvirksomhet og sports- og fritidsaktiviteter (tabell V2 i vedlegg). På grunn av koronakrisen ble alle skianlegg og hoteller stengt for tilreisende, og restaurantdriften ble også svært begrenset i de tre kommunene. I tillegg gjorde det nasjonale hytteforbudet at private hytteeiere heller ikke fikk overnatte på hyttene sine. Dette gjorde trolig at også varehandelen ble hardt rammet, siden den er skalert for å håndtere en stor mengde både norske og internasjonale skiturister. Tidspunktet for nedstengingen var også lite gunstig for disse kommuner, midt i en viktig periode i skisesongen.

I likhet med de to nevnte kommunene er også Aurland kommune avhengig av turister, med tettstedene Flåm og Gudvangen som populære mål for både utenlandske cruiseturister og norske turister. Her er også mange sysselsatt innen overnattings- og serveringsvirksomhet, samt reisebyråer og reisearrangører. Moskenes er litt i samme kategorien. Kommunen som ligger ytterst i Lofoten er et populært reisemål både for norske og utenlandske turister og har en stor andel sysselsatte innen overnattings- og serveringsvirksomhet. Hemsedal, Moskenes og Aurland har også en lavere andel sysselsatte innen offentlig sektor enn

Figur 13. De fem kommunene i landet med høyest antall helt ledige, arbeidssøkere på tiltak og delvis ledige som andel av arbeidsstyrken. 26.mai 2020.



Kilde: NAV

landsgjennomsnittet. De fire kommunene er dermed hardt rammet av reiserestriksjoner både nasjonalt og internasjonalt fordi de er såpass avhengige av reiselivsnæringen.

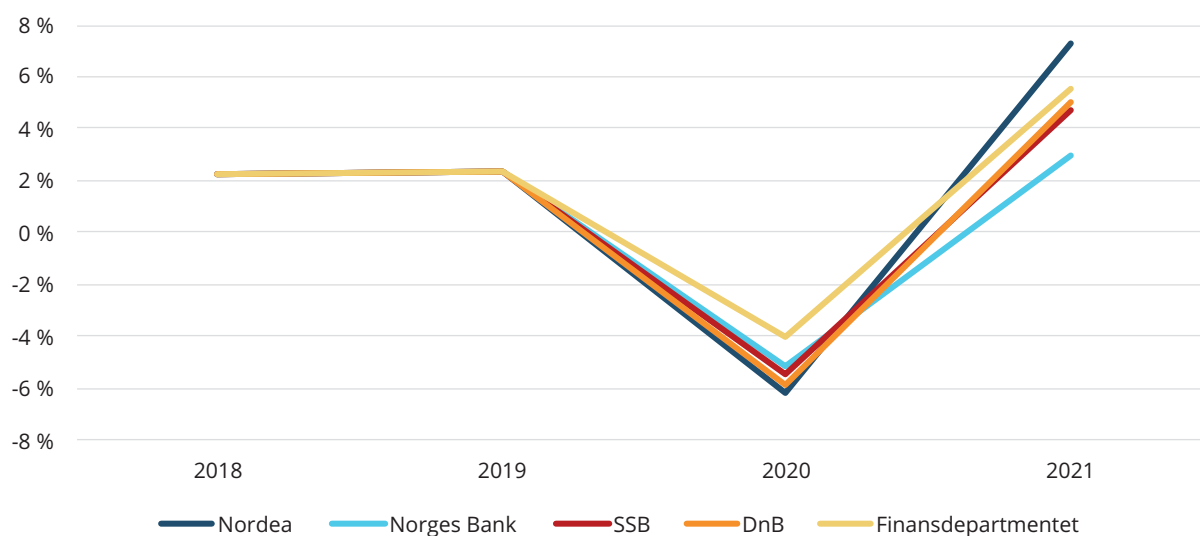
Sykkylven skiller seg klart fra de fire andre kommunene. Om lag en tredjedel av alle sysselsatte i Sykkylven jobber innen industrien (tabell V2 i vedlegg), og rundt 3 av 4 av disse jobber innen møbelindustrien. Denne industrien har ikke måttet stenge ned som følge av smittevernstiltak, men har blitt rammet av en svikt i etterspørselen etter møbler både i Norge og internasjonalt som følge av nedstengingen av samfunn og butikker verden over. Sammenlignet med de andre kommunene vokste antallet arbeidssøkere dermed noe saktere de første to ukene, og først ved utgangen av mars var Sykkylven oppe på det samme nivået som de andre fire kommunene, målt i andel av arbeidsstyrken. Kommunen skiller seg også ut ved å ha desidert høyest andel delvis ledige. Tre av fire av de registrerte arbeidssøkerne i Sykkylven er registrert som delvis ledige. Dette utgjør 23,9 prosent av arbeidsstyrken. Flere av møbelfabrikkene har omstilt seg raskt og har kompensert for etterspørselssvikten ved å produsere smittevernsfrakker til helsesektoren. På den måten har de i større grad kunnet holde de ansatte i jobb, i hvert fall på deltidsbasis.

Scenarier for arbeidsledighet inneværende og neste år

Hittil i artikkelen har vi presentert en deskriptiv oppsummering av effektene på arbeidsmarkedet av koronakrisen de siste tre månedene. I denne delen av artikkelen ønsker vi å rette blikket framover. Under presenterer vi tre scenarier for det norske arbeidsmarkedet for resten av 2020 og 2021.

Det er vanskelig å lage prognoser for tiden, med svært stor usikkerhet både rundt utviklingen i Norge og andre land. Å lage treffsikre anslag er enklest i situasjoner der endringene skjer langsomt. I koronakrisen er derimot omslaget i aktiviteten både uvanlig raskt og svært kraftig. På bakgrunn av den høye usikkerheten har vi derfor lagt oss på en mindre detaljert linje enn ellers og velger å legge fram tre scenarier som gir et overblikk over hvordan ledigheten kan komme til å utvikle seg i 2020 og 2021. Hvor godt de tre scenariene treffer vil i stor grad bli bestemt av varigheten på myndighetenes smittevernstiltak, effekten på bedrifter og deres ansatte av de finans- og pengepolitiske virkemidlene som er satt i kraft, og hvordan husholdningene tilpasser seg en gradvis oppmykning av smittevernstiltakene. Hvordan dette utvikler seg i Norge og andre land blir svært viktig for utviklingen i ledigheten.

Figur14: BNP-vekst fastlands-Norge år over år. (realisert vekst for 2018 og 2019, anslag for 2020 og 2021).



Kilde: IMF, Nordea, Norges Bank, SSB, DnB, Finansdepartementet

Flere fagmiljøer har presentert mulige scenarier for effektene av virusutbruddet for norsk og internasjonal økonomi. Gapet mellom anslagene vitner om høy usikkerhet. Prognosemiljøer i IMF, SSB, Norges Bank, Finansdepartementet, DnB og Nordea anslår at BNP Fastlands-Norge vil falle med mellom 4 og 6,3 prosent som hovedscenario for 2020 (figur 14). Men flere har også laget anslag som avviker fra dette. Norges Bank har en nedgang på 3,8 prosent som et bestescenario og 6,6 som verste, mens Finansdepartementet anslår at fallet blir på mellom 4 og 8 prosent i år med en økning på mellom 4 og 7 prosent neste år.

Et mer eller mindre samlet prognosemiljø forventer også at den registrerte ledigheten vil ligge litt over 6 prosent som gjennomsnitt for 2020 (figur 15). Anslagene og scenariene er publisert i tidsrommet 2.april – 12.mai 2020. Felles for samtlige av hovedscenariene er en forutsetning om gradvis gjenåpning av samfunnet i løpet av sommeren uten at det kommer tilbakefall som krever strengere tiltak igjen, og at de økonomiske støtteordningene får godt fotfeste i økonomien.

Scenariene som presenteres under anslår arbeidsledigheten basert på 1) varigheten på tiltakene som er satt i verk for å begrense smittespredning, 2) antagelser om hvordan folk vil vende tilbake til sine normale liv når tiltakene etter hvert myknes opp og 3) hvor stor

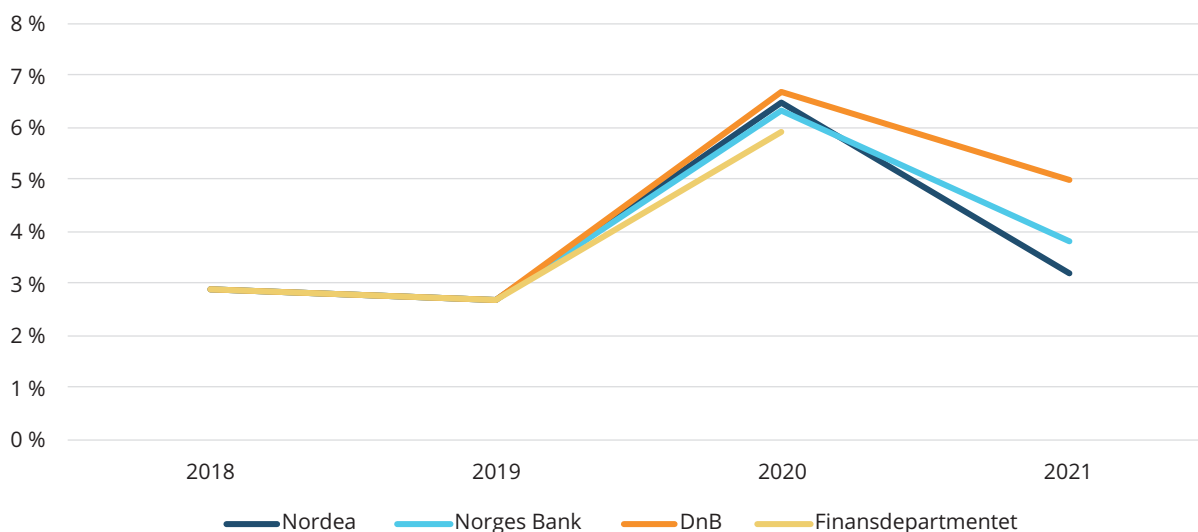
effekt de økonomiske tiltakspakkene framsatt av myndigheten vil få for norsk næringsliv. Når det gjelder smitte og smittevernstiltak internasjonalt ser vi for oss at våre handelspartnere vil følge omtrent det samme forløpet som Norge. En systematisk gjennomgang av forutsetningene er oppsummert i tabell 2 i slutten av avsnittet.

Hovedscenariet

I vårt hovedscenario Scenariene som presenteres her ble ferdigstilt 2. juni legger vi til grunn at tiltakene for å begrense smittespredning og overbelastning av helsevesenet varer fram til sommeren, i tråd med regjeringens plan og justering av koronatiltak. Vi antar at smitteraten vil være under kontroll også i tiden som kommer, slik at smittetoppen nå ligger bak oss. Vi vil kunne få lokale smitteutbrudd, men disse vil kontrolleres ved hjelp av testing, smittesporing og isolasjon. Samtidig forventer vi at folk vil være mer tilbakeholdne framover.

Vi ser for oss at de økonomiske tiltakspakkene som er lagt fram av regjeringen for å lette byrden for næringslivet og sikre aktivitet under og etter krisen, gir en positiv effekt for utviklingen i økonomien. Et eksempel på slike tiltak er overføringer til bedrifter som sliter med manglende likviditet. Flere bedrifter enn normalt vil likevel gå konkurs, slik at en del av de

Figur 15: Antallet helt ledige som andel av arbeidsstyrken som gjennomsnitt for 2020 og 2021. ^{2,1}



^{2,1} DnB og Finansdepartementet har i sine anslag tatt utgangspunkt i bruttoledigheten som andel av arbeidsstyrken

Kilde: Norges Bank, Finansdepartementet, DnB, Nordea.

permitterte mister jobben og blir ordinære arbeidssøkere. Det vil gjøre at ledigheten i litt større grad biter seg fast. Til tross for at redningspakkene får godt fotfeste, vil husholdningene være mer forsiktige i konsum- og investeringsbeslutningene sine framover, noe som bidrar til å legge en solid demper på aktiviteten i norsk økonomi. Husholdningenes konsum står for om lag halvparten av BNP Fastlands-Norge og sammen med økt usikkerhet venter vi også lavere boliginvesteringer, noe som er viktig for bygg- og anleggssektoren. Vi forventer at veksten i fastlandsøkonomien vil ta seg noe opp utover høsten og i løpet av neste år, men at vi vil være i en lavkonjunktur gjennom hele denne perioden.

I takt med at tiltakene gradvis oppheves, vil nedgangen i arbeidsledigheten fortsette. Når flere bransjer som har vært stengt på grunn av smittevern hensyn nå gradvis har begynt å åpne, vil mange av de permitterte bli tilbakekalt til sine jobber relativt raskt. Ettersom det fremdeles er høy usikkerhet knyttet til både smittespredning og utviklingen internasjonalt, kombinert med at Norge er en liten, åpen økonomi, er det rimelig å anta at det vil kunne ta lengre tid for noen næringer å tilbakekalle sine permitterte enn andre. Innen reiseliv er det blant annet grunn til å tro at det blir krevende

tider også i høst, selv i de mer positive scenariene. Det vil ta tid før folk begynner å reise som før igjen, både i Norge og i utlandet.

I hovedscenarioet vårt antar vi at veksten i global økonomi tar seg noe opp mot slutten av 2020 og inn i neste år, etter kraftig nedgang i første halvår. Internasjonal handel vil likevel være preget av forstyrrelser i forsyningskjeden, noe som vil medføre økte omkostninger i produksjonen av varer og tjenester også hjemme i Norge. Det vil bidra til at det tar lengre tid før permitterte blir tilbakekalt til arbeidslivet igjen. En skjør global økonomi med redusert internasjonal handel og etterspørsel, kombinert med høy usikkerhet og svekkede framtidsutsikter, vil bidra til å holde oljeprisen på dagens nivå ut 2020 og inn i 2021. En vedvarende lav oljepris vil dra opp ledigheten i olje- og leverandørindustrien. Konkurransesatt sektor på fastlandet vil bli truffet av lavere internasjonal etterspørsel, men en svak kronekurs vil veie opp for noe av den reduserte etterspørselen.

I dette scenariet anslår vi at det i gjennomsnitt vil være 167 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i 2020. Det innebærer en bruttoledighet på om lag 5,9 prosent av arbeidsstyrken. Det er da lagt til grunn at

mange permitterte vil gå tilbake i jobb gjennom sommeren, ettersom økonomien gjenåpnes. I noen bransjer legger vi likevel til grunn at det vil ta lenger tid, slik som i deler av reiselivsbransjen og oljereelatert virksomhet. I 2021 ventes nedgangen i ledigheten å fortsette, slik at det i gjennomsnitt vil være 114 000 personer registrert som helt ledige eller arbeidssøkere hos NAV, eller 4,0 prosent av arbeidsstyrken.

En opplagt nedsiderisiko er at smitten ikke kommer under kontroll og at flere av tiltakene som er planlagt myket opp eller opphevet, blir strammet inn igjen. Samtidig er det en risiko for at verdensøkonomien blir rammet av en mer vedvarende og langvarig nedstengning enn lagt til grunn i dette scenariet. På oppsiden kan gjenåpningen gå raskere og bedre både i Norge og internasjonalt, slik at færre bedrifter går konkurs og ledigheten går raskere ned enn vi har anslått. Med en smittesituasjon som oppleves under kontroll, og en ledighet som faller, kan husholdningene også bli mer optimistiske og bruke mer penger, som igjen forsterker en mer positiv utvikling.

Et optimistisk scenario

I det optimistiske scenariet antar vi, som i hovedscenariet, at smittespredningen vil være svært lav og under kontroll, men at det heller ikke vil forekomme lokale utbrudd av betydning. Videre antar vi at de tiltakene som er iverksatt for å hindre smittespredning vil mykes helt opp og oppheves i løpet av sommeren. I tillegg legger vi til grunn at de finans- og pengepolitiske virkemidlene som er brukt for å sette fart på økonomien igjen får godt fotfeste og fungerer avlastende på næringslivet. Under dette scenariet ser vi for oss at folk tilpasser seg de nye retningslinjene relativt raskt, men de vil fremdeles være litt forsiktige. Dette vil legge en liten demper på husholdningenes konsum og investeringer, men vi legger her til grunn en mer positiv utvikling enn i hovedscenariet på grunn av mindre opplevd usikkerhet blant husholdningene. Under dette scenariet vil aktiviteten i Fastlands-Norge bli høyere enn antatt i hovedscenariet og ledigheten vil falle raskere. Vi legger til grunn at global økonomi også henter seg relativt raskt inn igjen utover høsten og at oljeprisen tar seg opp mot slutten av året og inn i neste år. Høyere oljepris vil innebære en mer positiv utvikling i olje- og leverandørindustrien enn i hovedscenariet.

I dette scenariet anslår vi at ledigheten faller raskere gjennom sommeren og høsten, slik at det i gjennomsnitt vil være 156 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i år. Det innebærer en bruttoledighet på 5,5 prosent. Selv om ledigheten i dette scenariet forventes å falle raskere enn i hovedalternativet, vil vi også her ha mer enn 100 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i starten av 2021. Neste år ventes ledigheten å falle ytterligere gjennom året, slik at det i gjennomsnitt vil bli 87 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i 2021. Det tilsvarer en bruttoledighet på 3,1 prosent av arbeidsstyrken, og at vi mot slutten av neste år er tilbake på nivåene vi så før denne krisen.

Et pessimistisk scenario

I et mer pessimistisk scenario ser vi for oss at mange av tiltakene som ble iverksatt for å hindre smittespredning den 12. mars og så lettet på, blir strammet inn igjen ut over høsten på bakgrunn av en ny smittebølge.³ I dette scenariet antar vi også at flere bedrifter vil gå konkurs framover, slik at flere permitterte mister jobben og blir værende arbeidsledige i lengre tid. Det bidrar også til at husholdningene er enda mer forsiktige enn antatt under de to andre scenariene, noe som demper den innenlandske etterspørselen ytterligere. Global økonomi vil i dette scenariet bruke lengre tid på å hente seg inn og vi forventer at veksten tar seg langsomt opp mot slutten av 2021. Dette bidrar til å holde oljeprisen vedvarende lav ut 2021 og gir høyere ledighet blant arbeidstakere med bakgrunn i olje- og leverandørindustrien. Det siste vil særlig ramme Rogaland og andre geografiske regioner, hvor oljereelatert industri er særlig viktig.

Gjeninnføring av nye smittevernstiltak vil bety at flere blir permittert på nytt. I dette scenariet vil lavere internasjonal etterspørsel, oljepris og boliginvesteringer, og følgelig mer tilbakeholdne husholdninger, bidra til at ledigheten øker ytterligere innen blant annet industrien og bygg og anlegg. Vi antar derfor at ledigheten vil øke igjen utover høsten, etter nedgangen i april og mai. Mot slutten av året og inn i neste år antar vi at myndighetene igjen letter på smittevernstiltakene i Norge og internasjonalt, og at arbeidsmarkedet tar seg

.....
³ FHI vurderer risikoen for ny spredning i Norge som moderat

Tabell 1. Scenarier. Antallet helt ledige og arbeidssøkere på tiltak som gjennomsnitt for året og som andel av arbeidsstyrken i parentes. 2020 og 2021.

	2020	2021
Optimistisk scenario	156 000 (5,5 %)	87 000 (3,1 %)
Hoved scenario	167 000 (5,9 %)	114 000 (4,0 %)
Pessimistisk scenario	195 000 (6,9 %)	173 000 (6,1 %)

Tabell 2. Oppsummering av forutsetningene lagt til grunn i de tre scenariene.

	Pessimistisk scenario	Hovedscenario	Optimistisk scenario
Smittefare og behov for smittevernstiltak	Ny smittebølge i løpet av høsten gjør at flere av tiltakene som oppheves på våren og forsommere må strammes inn igjen.	Smittetoppen er nådd og smitten holdes under kontroll. Det er ikke usannsynlig med lokale smitteutbrudd, men disse vil holdes under kontroll ved hjelp av testing, smittesporing og isolasjon.	Svært lav smittespredning og ingen ny smittebølge.
Effekten av finans- og pengepolitiske virkemidler på bedrifter og deres ansatte	Flere bedrifter må legge ned virksomheten og mange av de permitterte skifter status til ordinære ledige	En del bedrifter må legge ned virksomheten og en del av de permitterte skifter status til ordinære ledige	I dette scenariet er det flere bedrifter som må legge ned virksomheten sammenlignet med et normalår, men betydelig færre enn i de to andre scenariene
Husholdningenes tilpasning	Svært forsiktige	Noe tilbakeholdne	Noe tilbakeholdne, men husholdningene er mer optimistiske enn under de to andre scenariene
Internasjonal økonomi	Stor nedgang i internasjonal økonomi i 2020, men veksten tar seg sakte opp neste år.	Nedgang i internasjonal økonomi i 2020, men veksten tar seg opp mot slutten av året og inn i neste år	En liten nedgang i år, men veksten tar seg opp i andre halvår og inn i 2021.

gradvis opp gjennom det neste året. Vi anslår dermed at det i gjennomsnitt vil være 195 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak i år og 173 000 i gjennomsnitt i 2021 i dette scenariet. Det gir en bruttoledighet på henholdsvis 6,9 prosent og 6,1 prosent i 2020 og 2021.

Avslutning

Utviklingen på arbeidsmarkedet de siste månedene mangler historisk sidestykke. Det er dessuten svært stor usikkerhet knyttet til utviklingen videre, noe som betyr at vi også i de meste positive scenariene må regne med at ledigheten blir betydelig høyere neste år enn den var før krisen. Det betyr at konkurransen om de ledige jobbene blir høyere en god stund framover og at flere av de arbeidsledige vil bli værende ledig relativt lenge. Fra tidligere vet vi at det er en fare for at en del av den økte ledigheten kan bite seg fast og at

noen av de som mister jobben vil forsvinne ut av arbeidsstyrken for godt.

I tabell 3 gis en illustrasjon av varighet på ledighet og mobilitet på arbeidsmarkedet for ulike typer arbeidssøkere i et mer normalt arbeidsmarked. I tiden som kommer kan vi tenke oss at mange i de enkelte gruppene vil «bytte boks». De «svært attraktive» er normalt i en situasjon der de bare opplever kortvarig ledighet, for eksempel etter endt utdanning. Nå vil en del av disse bruke lengre tid på å finne seg jobb, og dermed få en arbeidsmarkedssituasjon som ligner den de «noe attraktive» normalt har. Da vil også flere av disse kunne trenge noe bistand fra NAV, for eksempel karriereveiledning, CV-kurs eller lignende. Dette var også en av erfaringene fra oljekrisen i Rogaland i 2014-2016, da blant annet mange ingeniører ble arbeidsledige.

Tabell 3. Typologi som illustrerer ledighetsperioder og mobilitet på arbeidsmarkedet for ulike kategorier av arbeidssøkere i det norske arbeidsmarkedet før koronasituasjonen.

Varighet ledighet	Kort	Middels	Lang
Mobilitet			
Høy	<i>Svært attraktiv arbeidskraft</i> Mellomlang/lang utdanning, relevant arbeidserfaring. Trenger normalt ikke bistand fra NAV for å komme i jobb.		
Middels	<i>Noe attraktiv arbeidskraft</i> Har videregående utdanning og arbeidserfaring, men opplever større konkurranse om de ledige jobbene. Trenger litt bistand fra NAV for å komme i jobb.		
Lav	<i>Lite attraktiv arbeidskraft</i> Mangler videregående utdanning, ofte nedsatt arbeidsevne. Personer med svake norskkunnskaper. Trenger mye bistand fra NAV for å komme i jobb.		

De vi har kalt «noe attraktiv arbeidskraft» har gjerne fullført videregående skole og har arbeidserfaring. Disse vil normalt oppleve større konkurranse om de ledige jobbene enn førstnevnte gruppe, men vil relativt raskt komme i jobb igjen. Mennesker i denne gruppen kan imidlertid risikere å gå lengre arbeidsledig i et krevende arbeidsmarked, der ledigheten øker og man kanskje opplever at den lokale hjørnestensbedriften legges ned, eller hvis man jobber i en næring der etterspørselen etter arbeidskraft plutselig stopper opp. Disse risikerer nå å «bytte boks» og komme i en situasjon der de er ledig lengre enn normalt og mange vil trenge mer bistand fra NAV, for eksempel kurs eller andre tiltak.

Den tredje gruppen, de vi har kalt «lite attraktiv arbeidskraft», er i en lite gunstig arbeidsmarkedssituasjon i et normalscenario og vil slite enda mer i en situasjon der ledigheten øker. Her vil blant annet personer som har droppet ut av skole og har lite arbeidserfaring være, personer med svake norskkunnskaper og mange med sammensatte problemer der svekket helse inngår. Disse trenger omfattende bistand fra NAV, og andre instanser, for å komme i jobb. Denne gruppen vil nå ha enda større problem med å komme i

jobb enn i normale tider, da de nå i tillegg må konkurrere med svært mange fra de to første gruppene.

Unge, en del innvandrergupper og personer som har gått lenge ledige er prioriterte grupper for NAV med tanke på oppfølging og bruk av arbeidsmarkedstiltak. Antallet ledige har økt kraftig for både unge og personer med innvandrerbakgrunn under krisen. Antallet helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak som er under 30 år økte f.eks. fra 24 000 til 60 000 fra midten av mars til utgangen av mai. Skulle vårt hovedscenarie slå til slik at det blir 114 000 ledige i gjennomsnitt neste år, vil det bety 35 000 under 30 år om andelen unge holder seg stabil. Samtidig må vi også regne med at en god del som vanligvis har lite behov for oppfølging fra NAV, vil ha behov for oppfølging slik arbeidsmarkedet ventes å bli denne høsten og utover i neste år. Krisen vil også innebære et mer utfordrende arbeidsmarked for de som allerede var ledige da krisen brøt ut. I slutten av mai hadde 45 500 av de som var helt ledige eller arbeidssøkere på tiltak vært registrert som arbeidssøkere i over et halvt år, og mer enn halvparten av disse hadde vært registrert som arbeidssøkere i over ett år.

I en situasjon hvor langt flere har behov for bistand fra NAV enn ellers, er det viktig å finne gode løsninger som kan hjelpe mange. Arbeidsplassen.no er en digital plattform som gjør det enklere for arbeidssøkere og arbeidsgivere å finne hverandre. I dagens situasjon kan det bli ekstra viktig å videreutvikle digitale løsninger, f.eks. i form av digitale jobbkubber, jobbmesser o.l. Mange av oss får i dag også erfaring med bruk av teams, zoom o.l. til møter og seminarer, som kanskje kan senke terskelen for å ta i bruk lignende verktøy også på andre områder.

Det er svært viktig at NAV nå følger situasjonen på arbeidsmarkedet tett framover og tilpasser sine virkemidler til utviklingen. Som vi har sett i denne artikkelen er det uvanlig stor usikkerhet knyttet til utviklingen videre og hvor høy ledigheten blir neste år. I en situasjon med høy ledighet og mange permitterte vil det eksempelvis være liten grunn til å frykte innlåsing av arbeidssøkere som deltar i tiltak, da det uansett er svært få jobber tilgjengelig. Det taler for økt bruk av lengre opplæringstiltak eller utdanning for ledige, slik at de står bedre rustet når arbeidsmarkedet bedrer seg igjen. I en situasjon med mange permitterte vil det trolig også være vanskeligere å få brukt tiltak som arbeidspraksis og lønnskudd fordi bedriftene i først omgang må prioritere å ta tilbake ansatte de har permittert. Når arbeidsmarkedet blir bedre og etterpørselen etter arbeidskraft øker vil disse vurderingene kunne endre seg. Også i dagens situasjon er det likevel noen bransjer som har behov for arbeidskraft, selv om antallet ledige stillinger er betydelig lavere enn normalt. For at arbeidsmarkedet skal fungere best mulig er det viktig å få formidlet ledig arbeidskraft til de arbeidsgiverne som har behov. NAV må også følge med på situasjonen i enkelte bransjer fortløpende og vurdere om det er mulig å formidle arbeidssøkere inn i jobber der arbeidsmarkedet bedrer seg, eventuelt ved omskolering eller andre virkemidler.

Referanser

Bø, Tor Petter og Inger Håland (2017). «Unge på arbeidsmarkedet. Tilleggsspørsmål i Arbeidskraftundersøkelsen 2016» <https://ssb.brage.unit.no/ssb-xm-lui/handle/11250/2490235>

Folkehelseinstituttet 2020. «Covid-19-epidemien: Risiko, prognose og respons i Norge». <https://www.fhi.no/contentassets/c9e459cd7c-c24991810a0d28d7803bd0/2020.05.19-notat-om-risiko-og-respons.pdf>

Helsedirektoratet 2020. Samfunnsøkonomisk vurdering av smittevernstiltak – covid-19.

Horemans, MNarx, Nolan (2016). “Hanging in, but only just: part-time employment and in-work poverty throughout the crisis.” *IZA J Labor Stud* 5, 5 (2016). <https://doi.org/10.1186/s40174-016-0053-6>

Kavli, H.C, Nicolaisen, H. & Trygstad S. (2019) «Dualist employer responses to national regulations – the case of the Norwegian health care sector». I: Nicolaisen, H. Kavli, H.C. & Steen Jensen, R. (eds). *Dualization of part-time work – a story of labour market insiders and outsiders*. Great Britain, Policy Press

Nilsen, Ø. A og Reiso, K. H. (2014). «Scarring effects of early-career unemployment”. *Nordic Economic Policy Review*, 2014 (1)

NOU 2018: 2. Fremtidige kompetansebehov 1. Kunnskapsgrunnlaget. Avgitt til kunnskapsdepartementet 31. Januar 2017.

OECD (2018) *Investing in Youth: Norway*. OESD Publishing. Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264283671-en>

Skans, O. N. (2011). “Scarring effects of the first labour market experience.” *IZA discussion paper No. 5565*. Bonn: IZA

Vigtel (2016). «Endringer i tildeling av ytelser fra NAV». *Søkelys på arbeidsmarkedet* 2016(3).

von Simson, K. (2018), «Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer»: *Rapport på oppdrag for Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe* 2018.

Vedlegg

Tabell V1. Antall sysselsatte etter bosted som prosent av totalt sysselsatte. Næringsgrupper. Etter fylke. 4. kvartal 2019.

	Oslo	Nordland	Norge
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	0 %	5 %	2 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	1 %	1 %	2 %
10-33 Industri	3 %	8 %	8 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1 %	2 %	1 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	5 %	9 %	8 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	12 %	12 %	13 %
49-53 Transport og lagring	5 %	6 %	5 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	5 %	3 %	4 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	9 %	1 %	4 %
64-66 Finansiering og forsikring	3 %	1 %	2 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	11 %	4 %	6 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	6 %	3 %	5 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	7 %	8 %	6 %
85 Undervisning	8 %	9 %	8 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	17 %	24 %	21 %
90-99 Personlig tjenesteyting	6 %	3 %	4 %
00 Uoppgitt	1 %	0 %	1 %
Totalt antall sysselsatte	375592	119290	2674400

Kilde: SSB

Tabell V2. Antall sysselsatte etter bosted som prosent av totalt sysselsatte. Næringsgrupper. Etter kommune. 4. kvartal 2019.

	Moskenes	Aurland	Sykkylven	Trysil	Hemsedal	Norge
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	17 %	4 %	2 %	5 %	6 %	2 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	1 %	1 %	1 %	0 %	0 %	2 %
10-33 Industri	8 %	6 %	34 %	5 %	5 %	8 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1 %	6 %	1 %	2 %	2 %	1 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	11 %	12 %	8 %	11 %	13 %	8 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	8 %	7 %	11 %	12 %	12 %	13 %
49-53 Transport og lagring	5 %	5 %	4 %	4 %	2 %	5 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	11 %	10 %	2 %	6 %	9 %	4 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	4 %
64-66 Finansiering og forsikring	0 %	1 %	1 %	1 %	1 %	2 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	3 %	3 %	3 %	5 %	6 %	6 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	2 %	10 %	2 %	5 %	6 %	5 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	3 %	3 %	3 %	5 %	4 %	6 %
85 Undervisning	5 %	9 %	8 %	8 %	7 %	8 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	19 %	18 %	17 %	24 %	17 %	21 %
90-99 Personlig tjenesteyting	3 %	2 %	2 %	7 %	7 %	4 %
00 Uoppgitt	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
Totalt antall sysselsatte	509	953	3949	3122	1388	2674400

Kilde: SSB