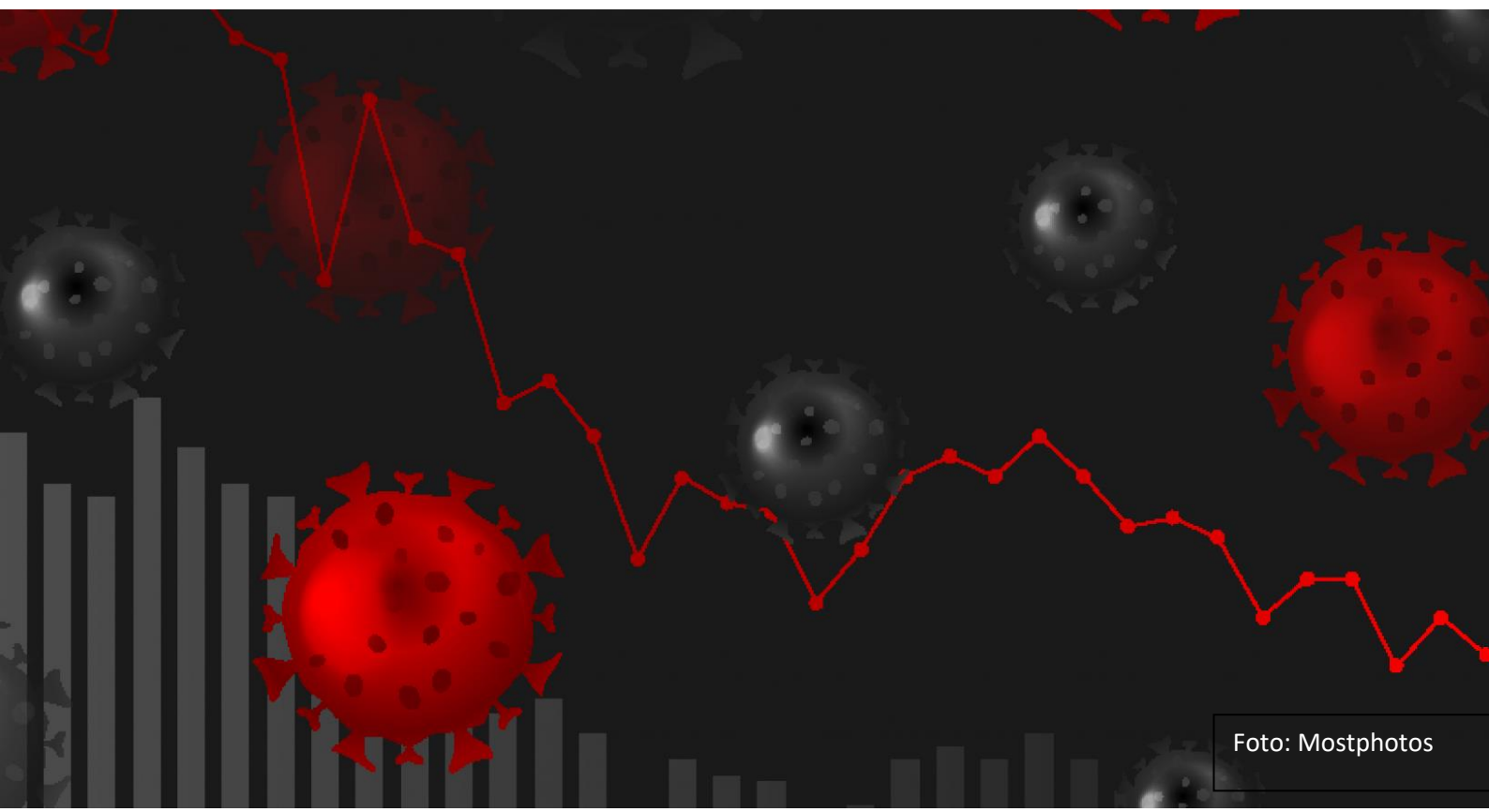


Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak under covid-19: "Tvungen ferie" i desember: Virkninger på norsk økonomi

Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag for Helsedirektoratet

20. november 2020



«Tvungen ferie» i desember: Virkninger på norsk økonomi

Oppdrag

Helsedirektoratet skal, i samarbeid med Folkehelseinstituttet, vurdere nytten av og tiltak i forbindelse med at juleferien utvides. Det er i den forbindelse opprettet en ekspertgruppe som skal gjøre samfunnsøkonomiske analyser av smitteverntiltak. Slike vurderinger skal gjennomføres ved endringer av eksisterende tiltak og beslutninger om nye tiltak.

Gruppen ble opprettet 17. november 2020 under ledelse av Steinar Holden. Gruppen overleverte endelig rapport med tittel «Tvungen ferieuke i desember: Virkninger på norsk økonomi» 20. november 2020. Detaljeringsgraden i rapporten er blitt begrenset av den begrensede tiden som har vært til rådighet.

Analysene skal kunne inngå som en del av Helsedirektoratets beslutningsgrunnlag for videre tiltak. Gruppens medlemmer er:

- Steinar Holden (Økonomisk institutt, Universitet i Oslo)
- Thomas von Brasch (Statistisk sentralbyrå)
- Ådne Cappelen (Statistisk sentralbyrå)
- Pål Sletten (Statistisk sentralbyrå)
- Olav Slettebø (Statistisk sentralbyrå)
- Magnus Kvåle Helliesen (Statistisk sentralbyrå)
- Achraf Bougroug (Statistisk sentralbyrå)

Problemstilling

Hva er de samfunnsøkonomiske kostnadene av å stenge ned aktiviteten i norsk økonomi tre uker i julen - en forlenget juleferie - med formål om å dempe spredning av pandemien?

Innledning

Dette notatet beskriver en analyse av en nedstengning av økonomisk aktivitet i desember. Konkret er det snakk om en omfattende tre ukers lock-down rundt uke 51 i 2020, uken før mange husholdninger tar juleferie. Dette innebærer en ytterligere opptrapping av gjeldende smitteverntiltak. Vi antar at produksjonen på grunn av julen uansett tar pause i omtrent halvparten av denne perioden, og analyserer derfor en nedstengning med varighet på 10 dager.

Analysen dreier seg i hovedsak om negative midlertidige effekter på bruttoproduktet samlet og på næringsnivå. Den foreslåtte nedstengingen er kortvarig, og dermed ventes ikke større langsiktige effekter. Heller ikke arbeidsmarkedet vil påvirkes mye, dersom det er etablert mekanismer som gjør at arbeidstakere kan permitteres/ta ferie uten at arbeidsforholdet berøres. Den vesentligste effekten vil i så fall være ti dagers tapt produksjon. I noen næringer

kan tapet reduseres ved at noe av produksjonen og/eller omsetningen forskyves i tid, enten til tidligere i desember eller senere i januar.

Vi presenterer fremgangsmåten og resultater på makro- og næringsnivå. Videre følger en kort diskusjon av velferds- og fordelings spørsmål og praktiske hensyn, samt noen betraktninger om hva som ville vært annerledes hvis tiltaket ble gjennomført rundt uke 1 i 2021. Til slutt oppsummering og konklusjon.

Fremgangsmåte

Utgangspunktet er tall for bruttoprodukt etter næring i september 2020, siste observerte måned med nasjonalregnskapstall. Brutttoprodukt er produksjon minus produktinnsats.

Vi anslår først hva bruttoproduktet blir i desember 2020 med om lag samme økonomiske aktivitet som i september. Vi ser på tall som er rensert for normal sesongvariasjon, altså justert for at aktiviteten i mange næringer er lavere i desember enn ellers i året. For å identifisere effekten av en ytterligere opptrapping av gjeldende tiltak, justerer vi for antatte effekter av smitteverntiltakene som allerede er på plass. Bl.a. vil nylig innførte tiltak trolig føre til lavere aktivitet i servering og kultur enn vi observerte i september. Brutttoproduktet i overnattings- og serveringsvirksomhet er derfor skjønnsmessig justert til å være omtrent på april-nivå, ned 65 pst. fra september. Kunstnerisk virksomhet, sports- og fritidsaktiviteter mv. er justert ned 80 pst. fra september, med samme begrunnelse.

Vi tar høyde for at desember ikke er en helt vanlig måned selv i normale tider, pga. jul- og nyttårsfeiring. Poenget er at vi skal lage et anslag for nedstengning en periode i en spesiell måned. Derfor er det viktig å ta hensyn til at desember har flere fridager enn normalt.

Analysen er basert på et regneark med næringsinndelingen i månedlig/kvartalsvis nasjonalregnskap. Vi anslår skjønnsmessig effekter på bruttoproduktet i hver næring. Resultatene er presentert om lag på samme næringsnivå som ble brukt i den samfunnsøkonomiske analysen i vår (Sletten og Bougroug, 2020).

Nedstengningen vi analyserer antas i utgangspunktet å vare fra 11. til 21. desember. Mot slutten av notatet drøfter vi kort hvordan en tilsvarende nedstengning fra 18. desember til 10. januar vil kunne arte seg.

Nedstengningen vil påvirke ulike næringer svært forskjellig. Vi forutsetter at noen næringer i utgangspunktet ikke blir særlig berørte, mens andre stenger nesten helt og atter andre er i en mellomstilling.

Når produksjon blir stoppet/utsatt i én bedrift, kan det få konsekvenser for andre bedrifter som bruker produksjonen derfra som produktinnsats. I utgangspunktet har vi sett bort fra slike andreordenseffekter i vår analyse. Samtidig vil mange bransjer som er spesielt avhengige av produktinnsats, og derfor følsomme for produksjonsstopp blant leverandører, uansett stenges ned i våre scenarioer. En del bedrifter vil dessuten ha en lagerbuffer, slik at en midlertidig stopp i leveransene ikke medfører full stopp i produksjonen. Likevel vil nok negative andreordenseffekter i noen grad forekomme.

Tre scenarier

Nedstengning kan skje på ulike måter. Vi presenterer tre alternativer eller scenarier. Scenario 1 er en moderat nedstengning tilsvarende den vi hadde i vår. Scenario 2 er å betrakte som et mellomalternativ. Her antar vi at effektene av tiltakene i Scenario 1 har større effekt på økonomien, samt at noe strengere tiltak blir iverksatt. Scenario 3 representerer en svært streng nedstengning.

I alle scenarier er det antatt en produktivitsnedgang på 5 % for arbeid som kan gjøres fra hjemmekontor¹. Her vil det være store forskjeller, ved at noe arbeid kan gjøres mer effektivt, mens andre oppgaver og samarbeid blir vanskeliggjort.

Stengte barnehager og småskole vil innebære at arbeidstakere på hjemmekontor jobber mindre effektivt, fordi de også må passe sine barn, se f.eks. Andresen m.fl. (2020). I våre beregninger er dette skjønsmessig fanget opp ved redusert bruttoprodukt pga stengte barnehager og småskoler. Dersom vi hadde inkludert både redusert bruttoprodukt i barnehager og redusert produktivitet for foreldre som passer barn, ville det vært dobbeltregning.

Scenario 1 – Delvis nedstengning

Her har vi lagt til grunn omtrent samme effekter av nedstengning som i mars, jf. Sletten og Bougroug (2020). Det innebærer en betydelig kraftigere stengning enn situasjonen vi har medio november.

Vi antar at områder som produksjon av olje og gass, kraftproduksjon, fiske og jordbruk vil gå som normalt. Aktiviteten i varehandelen reduseres i liten grad, selv om mange butikker stenges. Se vedlegg for en konkretisering av hvilke butikker som kan holdes åpne. Det antas at tiltaket kunngjøres på forhånd, slik at forbrukerne rekker å framskyve innkjøp i tid fra butikkene som stenges. Flere butikker vil derfor i betydelig grad oppleve økt omsetning i forkant av innføringen av tiltaket.

Arbeidsintensiv industri antas å bli rammet som følge av nedgang i økonomien og stenging av salg i visse butikker pluss effekter av smittevernreglene mer generelt. Produksjonen i kapitalintensiv (typisk raffinerier og aluminiumsverk o.l.) industri opprettholdes. Videre er det lagt til grunn at store deler av privat tjenesteproduksjon kan gjøres fra hjemmekontor, slik at produksjonen ikke faller mye. Områder som allerede er hardt rammet, som luftfart, overnattings- og serveringsvirksomhet og landtransport, vil falle drastisk, men fra relativt lave nivåer etter innføring av strengere tiltak i november. Vanlig passasjer- og godstrafikk påvirkes i mindre grad.

Helsenæringene vil påvirkes, både private og offentlige. Vi antar at tjenester som tannleger, fysioterapeuter, psykologer og enkelte andre helsetjenester innstiller eller reduserer driften.

¹ I en undersøkelse foretatt av YouGov oppgir rundt av 1 av 3 at hjemmetilværelsen påvirker sinnstilstanden negativt, se <https://spekter.no/Nyheter/Nyheter-2020/Hjemmekontor---utfordringer-og-muligheter/>. Deler av forskningen tyder imidlertid på at produktivitsfallet ved hjemmekontor er begrenset, se f. eks. <https://www.sintef.no/siste-nytt/hjemmekontor-gjor-oss-ikke-mindre-produktive/>.

Det ligner på restriksjonene som ble innført 12. mars. Sykehusene vil redusere normal aktivitet, særlig knyttet til planlagte aktiviteter.

I alle tre scenarioene har vi lagt til grunn at barnehager og skolefritidsordninger har redusert aktiviteten til nær null, siden bare barn av samfunnskritisk personell tilbys opphold. Skoler og utdanningsinstitusjoner antas å ha bare en liten nedgang i produksjonen, ettersom undervisning i stor grad vil bli erstattet av fjernundervisning.

Scenario 2 – Mellomalternativ (Noe strengere tiltak pluss sterkere effekter av Scenario 1)

Dette scenarioet er delvis basert på Scenario 1, i den forstand at noen av tiltakene i Scenario 1 antas å få litt større effekter enn vi har antatt der. Effekten av nedstengning i varehandel får større effekter enn i Scenario 1, fordi vi antar man ikke er i stand til å forskyve kjøpene fram i tid i samme grad som vi har antatt i det første scenariet. Ideen her er at når tiltakene kunngjøres noen dager før de iverksettes, gir det mulighet for forbrukerne til å gå i butikken for å kjøpe det man ønsker før butikken stenges. I Scenario 1 antar vi det skjer i stor grad, mens i Scenario 2 skjer det i mindre grad.

Omsetningen faller derfor mer i varehandel enn i arbeidsintensiv virksomhet hvor smittevernregler vanskelig kan overholdes. Hvis normal drift innebærer at avstandsregler ikke kan overholdes, må produksjonen reduseres for å oppnå «avstandsregler». Dette antas å gjelde deler av arbeidsintensiv industri (slakterier) og deler av tjenesteyting (kantiner, restauranter).

Heller ikke i dette alternativet antar vi at vanlig passasjer- og godstrafikk påvirkes i særlig grad.

Scenario 3 – Fullstendig lockdown

I dette tilfellet tar vi utgangspunkt i at store deler av næringsvirksomheten i fastlandsøkonomien stenges. Vi antar fortsatt kontinuerlig drift innen områder som oljeutvinning, aluminiumsverk, jordbruk og andre primærnæringer. Det meste av industrien og bygg og anlegg er nedstengt, bortsett fra der administrasjon kan fortsette sitt virke fra hjemmekontor. Også innenlands transport er stengt ned, noe som vil gjøre det vanskelig for mange å reise i forbindelse med julen. Vi antar også at effektene av nedstengningen av deler av varehandelen har større negative effekter på tjenesteproduksjonen her.

Til tross for nærmest komplett nedstenging antar vi at store deler av privat tjenesteyting vil kunne fortsette produksjonen fra hjemmekontor, men produksjonen påvirkes av lavere produktivitet, som i de to andre scenariene.

Resultater

Her omtales virkningene av de tre alternativene på bruttoprodukt etter næring og for BNP Fastlands-Norge samlet. Vi har antatt at det ikke skjer endringer i bruttoproduktene for *utenriks sjøfart og utvinning av olje og gass (inkl. rørtransport)* slik at virkningen på BNP i alt (i basisverdi) er den samme som for fastlandsøkonomien.

I Scenario 1 er virkningen på BNP F-N om lag 7,9 mrd. kroner i desember. Det utgjør 11 prosent av BNP F-N i den perioden nedstengningen varer og nesten 3 prosent av bruttoproduktet i desember, tilsvarende en kvart prosent av BNP F-N for 2019. Vi har sett på nedstengning i en måned hvor man etter en eventuell nedstengning normalt har mye ferieavvikling. Nedstengningen betyr derfor relativt mye for aktiviteten i desember.

Industrien rammes ganske mye med våre forutsetninger, mens *overnatting og serveringsvirksomhet* rammes kanskje overraskende lite. Det skyldes at vi antar at disse virksomhetene allerede nærmest blir nedstengte med dagens regler og at ytterligere tiltak kun i mindre grad vil ha effekter. Landbasert *transport* antas lite rammet i dette scenarioet. *Varehandelen* rammes i beskjeden grad fordi deler av denne ikke skal lukkes ned. For varehandelen er dessuten konsumforskyvningseffekter særlig aktuelt, se egen diskusjon senere i notatet. Det antas også at en del netthandel, der varene leveres i posten eller på døren, kan fortsette som normalt. *Kultur og underholdning* antas å bli kraftig berørt. Det gjelder også *helse og omsorg*. Aktiviteten i sykehusene vender tilbake til situasjonen i våres, hvor mye planlagte aktiviteter blir satt på vent for å holde kapasiteten i sektoren klar for mer presserende pasienter. Dette vil gi et helsetap for pasienter som ikke får behandling, som kan kostnadsberegnes slik det ble gjort ekspertgruppens rapport i mai. Vi har imidlertid ikke inkludert dette i disse beregningene.

Som nevnt er det antatt i samtlige scenarioer at aktiviteten i barnehager og skolefritidsordninger er redusert til nær null.

Den anslåtte effekten i scenario 1 er noe mindre enn nedgangen i BNP ved inngangen til april, etter nedstengningen som startet 12. mars. Sletten og Bougroug (2020) anslo at BNP F-N (i basisverdi) var 14 prosent lavere ved inngangen til april enn ved inngangen til mars (for BNP F-N i markedspriser var effekten 15 prosent). Den noe mindre reduksjonen nå må ses på bakgrunn av at vi i utgangspunktet allerede har tatt hensyn til smitteverntiltakene myndighetene iverksatte i november – som vi antar videreføres ut desember. Ellers er nedstengningen i Scenario 1 sammenliknbart med tiltakene i mars.

I scenario 2 er de samlede tapet i bruttoprodukt noe høyere enn i scenario 1. Hovedårsaken er litt større utslag i *varehandelen, arbeidsintensiv industri og forretningsmessig tjenesteyting*.

I Scenario 3, som innebærer en svært kraftig nedstengning av norsk økonomi, blir effektene mer enn doblet sammenlignet med Scenario 1. Vi antar her at store deler av industrien stenger i ti dager. Det samme gjelder *bygge- og anleggsvirksomheten*. De fleste næringer blir hardere rammet enn i Scenario 1, med unntak av næringer der utstrakt bruk av hjemmekontor er et godt alternativ. *Varehandelen* rammes også hardere, men store deler av næringen holdes fortsatt åpen også i dette alternativet.

I samtlige alternativer har vi som nevnt antatt at betydelige deler av produksjonen kan videreføres ved økt bruk av hjemmekontor i næringer der dette er aktuelt, men at dette innebærer at produktiviteten svekkes med 5 %. Dette anslaget er meget usikkert. Effekten er den samme i alle tre scenarioer og ikke veldig stor – om lag 1 mrd. kroner i tapt bruttoprodukt for økonomien sett under ett.

Tabell 1. Virkninger på bruttoprodukt etter næring (i basisverdi) av ytterligere opptrapping av gjeldende smittevernstiltak. Kroner og prosent. Faste 2018-priser

	Nivå. MNOK			Anslått nedgang. MRD NOK			Anslått nedgang ift. desember 2019. Prosent		
	Des. 19	Sep. 19	Des. 20 *	Sc. 1	Sc. 2	Sc. 3	Sc. 1	Sc. 2	Sc. 3
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	218 688	213 254	210 821	7,9	9,7	17,8	11	14	25
Primærnæringer	5 060	5 634	5 634	0,0	0,0	0,0	0	0	0
Industri og bergverk	21 820	20 587	20 587	1,0	1,6	3,8	14	22	54
Elektrisitets-, gass- og varmtvannsforsyning	6 164	7 255	7 255	0,0	0,0	0,0	0	0	0
Vannforsyning, avløp og renovasjon	1 874	1 880	1 880	0,0	0,0	0,0	0	0	0
Bygge- og anleggsvirksomhet	17 825	17 259	17 259	0,8	0,8	4,6	14	14	79
Varehandel og reparasjon av motorvogner	21 284	21 749	21 749	0,7	1,4	2,1	10	20	31
Innenlands distribusjonsvirksomhet	8 135	6 722	6 722	0,6	0,7	1,7	24	26	67
Overnattings- og serveringsvirksomhet	3 952	3 023	1 058	0,3	0,3	0,3	27	27	27
Informasjon og kommunikasjon	11 743	11 335	11 335	0,2	0,2	0,2	5	5	5
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	13 994	14 209	14 209	0,2	0,2	0,2	5	5	5
Omsetning og drift av fast eiendom	8 053	8 021	8 021	0,0	0,0	0,0	0	0	0
Boligtjenester	12 056	12 245	12 245	0,0	0,0	0,0	0	0	0
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	11 099	10 798	10 798	0,2	0,2	0,2	5	5	5
Forretningsmessig tjenesteyting	8 940	7 028	7 028	0,5	1,0	1,0	16	34	34
Offentlig administrasjon og forsvar	17 779	18 353	18 353	0,2	0,2	0,2	4	4	4
Undervisning	14 264	14 251	14 251	0,3	0,3	0,3	6	6	6
Helse- og omsorgstjenester	29 395	28 895	28 895	2,0	2,0	2,3	21	21	24
Kultur, underholdning og annen tjenesteyting	5 251	4 010	3 542	0,9	0,9	0,9	51	51	51

Den anslåtte nedgangen er den økonomiske effekten av *ytterligere* smittevernstiltak, utover gjeldende tiltak. Nedgangen inkluderer dermed ikke reduksjonen i bruttoproduktet i overnattings- og serveringsvirksomhet som skjønnsmessig ble anslått til 65 prosent, og i Kunstnerisk virksomhet, sports- og fritidsaktiviteter mv. på 80 prosent, gitt reglene slik de ser ut medio november 2020.

I alle scenarioene ligger om lag 2 mrd. kroner av den samlede nedgangen i bruttoprodukt i offentlig forvaltning. Denne nedgangen oppstår ved at statlige og kommunale virksomheter ikke klarer å levere sine tjenester som normalt, og dette gjelder særlig for barnehager og helsetjenester. Det antas likevel at offentlig ansatte får lønn som normalt. Det øvrige tapet skjer i markedsrettet virksomhet. Dette tapet vil gi utslag i redusert driftsresultat i bedriftene og eventuelt også reduserte lønnsinntekter til arbeidstakere.

Nærmere om noen sider ved tiltaket

Kunngjøring og forskyvning av konsum

En lock-down av denne typen (uansett hvilket av alternativene vi studerer) må vi anta blir kunngjort minst noen dager før tiltakene iverksettes. Det gir aktørene i økonomien mulighet for å tilpasse seg tiltakene på forhånd. Produktkjøp kan flyttes fram i tid, eller man kan utsette kjøpet og konsumet til senere. I så fall blir effekten mindre enn vi anslår her. Ved omfattende konsumforskyvning kan en tenke seg at effekten av en nedstengning blir moderat på aktiviteten i desember som helhet. Slik forskyvning er ikke like enkel for alle næringer, men selv tjenester (for eksempel hårklipp) kan kjøpes uka før eller uka etter uten særlig samlet effekt.

I samtlige scenarioer er det implisitt antatt at deler av produktkjøpene vil flyttes. I scenario 1 har vi antatt at dette skjer i ganske stor grad. Nedgangen i varehandelsaktiviteten er derfor meget beskjeden, rundt 10 prosent. I scenario 2 har vi antatt at dette skjer i mindre grad, men fortsatt noe. I scenario 3 antar vi dette skjer i samme grad som i 2, men at mye mer av butikkene stenges ned. Da er nedgangen i bruttoproduktet i varehandelen rundt 30 prosent. Det er ikke primært flytting av konsumet som her er forskjellen kontra scenario 2, men omfanget av stengte butikker.

Tjenestenæringer vil bli hardere rammet, slik erfaringen var under nedstengingen i mars. Erfaringen den gang var at en del tjenestekonsum ikke blir skjøvet på, slik at tapt aktivitet ikke tas igjen på et senere tidspunkt.

En kan også regne med at noe produksjon kan flyttes i tid. Det vil særlig gjelde vareproduksjon. Flere industrinæringer hadde økt produksjon i august i år, og her antas det å ha vært et innslag av ferdigstilling av leveranser som var blitt stoppet før sommeren.

Ringvirkninger og samfunnsøkonomiske kostnader som ikke fanges opp av analysen

I utgangspunktet kan et fall i bruttoprodukt slå ut i lavere konsum eller lavere sparing. I dette tilfelle er det rimelig å anta at størsteparten av tapet slår ut i redusert privat og offentlig konsum. Det er fordi mye av nedgangen skyldes redusert produksjon av *tjenester* for innenlands bruk, og dermed direkte fører til lavere konsum.

Dersom bygg- og anleggsnæringen også stenges, slik scenario 3 innebærer i betydelig grad, vil dette gi en midlertidig nedgang også i investeringene. Dersom industrien stenges, vil en få nedgang i eksport, som isolert sett fører til et økt underskudd mot utlandet. Nedgang i tjenestekonsumet kan i noen grad føre til at husholdningene i stedet vrir konsumet mot varer som importeres fra utlandet. Størrelsen på en slik effekt avhenger av hvordan inntektsnedgangen fordeles, jf. omtale under. Samlet sett synes det likevel rimelig å anta at det meste av tapet ved nedstenging slår ut i forbigående redusert konsum.

Beregningene over viser altså tapt verdiskaping målt ved redusert bruttoprodukt i ulike virksomheter. Tapt verdiskaping er ikke det samme som samfunnsøkonomiske kostnader eller tapt velferd.

For det første vil kjøperne av varer og tjenester normalt verdsette dem høyere enn prisen de betaler, slik at tapet ved at produktet ikke blir produsert også vil være større enn prisen. Som nevnt over har vi sett bort i fra negative andreordenseffekter ved at andre bedrifter ikke får levert nødvendig produktinnsats. Dette taler isolert sett for at det samfunnsøkonomiske tapet er høyere enn det den anslåtte nedgangen i BNP Fastlands-Norge tilsier.

På den annen side kan arbeidstakere som får tvungen ferie ha nytte av økt fritid. I ekspertgruppens rapport fra mai ble denne verdien satt til null samlet sett, ut fra en antakelse om at noen ville ha glede av økt fritid, mens effekten for andre ville være negativ, fordi de trives med arbeidet og/eller er bekymret over usikkerhet ved permittering. Ved en ekstra ferieuke vil det være mer sannsynlig at den samlede nytten er positiv. Det taler isolert sett for at det samfunnsøkonomiske tapet er mindre enn den anslåtte nedgangen i BNP F-N.

Stengning av barnehager og skoler vil ha negative virkninger for barn og unge som rammes, i form av mindre sosial kontakt og mindre læring. Sårbare barn og unge, som kan være i en vanskelig familiesituasjon, er særlig utsatt. Det er grunn til å tro at den negative virkningen vil være mindre ved en kortvarig og avgrenset stengning.

I Fylkesmennes innrapportering (2020) om erfaringene med stengning av skoler og barnehager heter det at: «Hovedinntrykket er at de fleste barn og unge har håndtert stengingen av barnehager og skoler bra. Samtlige kommuner er bekymret for sårbare og utsatte barn og unge og hvordan deres situasjon er nå.» Vi har ikke forsøkt å verdsette virkning av mindre sosial kontakt og virkning på sårbare grupper.

YS Arbeidslivsbarometer 2020 finner at mange arbeidstakere svarer at hjemmekontor har ført til lavere tilfredshet med livet. Størst er fallet blant arbeidstakere under 30 år, og nedgangen er noe større for kvinner enn for menn. Tilsvarende førte skolestengning og strenge sosiale restriksjoner til en markert reduksjon i ungdoms livstilfredshet våren 2020 (von Soest m.fl., 2020).

Tiltaket innebærer store begrensninger på befolkningens vanlige aktiviteter, og mindre sosial kontakt, og kan dermed ha betydelige velferdseffekter. Særlig for unge og personer som bor alene kan nedstengning, og det at man ikke kan være på jobben, være en betydelig belastning. Samtidig vil den korte varigheten av tiltaket begrense betydningen. Vi har ikke grunnlag for å tallfeste disse effektene på en meningsfylt måte.

Dersom tapet i økonomisk aktivitet gir et statlig finansieringsbehov ved at inntekter fra skatt og avgifter faller, eller at utgifter til trygd og ulike støtteordninger øker, vil det medføre en skattefinansieringskostnad. Finansdepartementet fastslår i rundskriv R-109/14 om samfunnsøkonomiske analyser at kostnaden skal settes til 20 prosent av et tiltaks nettovirkning for offentlige budsjetter. Hvor stor skattefinansieringskostnaden til slutt blir, avhenger av hvor mye av tapet i økonomisk aktivitet som vil dekkes av staten.

Hvem bærer tapet?

Nedgangen i bruttoprodukt fører til redusert inntekt for Norge sett under ett. Dette tapet faller på ulike sektorer i økonomien. De vesentligste effektene vil være gjennom redusert arbeidsinntekt til husholdningene, svakere driftsresultat i foretakene og lavere skatteinntekter for det offentlige.

Vi har ikke forsøkt å tallfeste denne fordelingen, siden den vil være svært avhengig av hvordan vedtak om nedstenging og eventuelle støttetiltak utformes. I stedet peker vi på noen valg en står overfor.

Utgangspunktet er at staten pålegger foretak og selvstendig næringsdrivende i bestemte næringer å innstille virksomheten i en avgrenset periode, slik en gjorde i mars. Dersom ingen ytterligere retningslinjer gis, vil foretakene få en betydelig reduksjon i inntekter og vil søke å redusere kostnadene så mye som mulig. Gitt at pålegget kunngjøres noe tid i forveien, vil trolig noen foretak permittere arbeidstakere for å redusere lønnskostnadene. Fra 1. november i år er arbeidsgivers lønnsplikt satt til 10 dager, og i denne perioden vil lønnstakere fortsatt få inntekt. Deretter vil de kunne ha rett til dagpenger. Dersom nedstengingen varer 21 dager, tilsier dette at arbeidsgiverne kan omtrent halvere lønnskostnadene ved å permittere.

Planlagt juleferie og fri på helligdager vil motvirke dette noe, ved at lønnsutbetalingene reduseres disse dagene. Her kan det være av betydning om nedstengingen skjer før eller etter jul. Dersom den skjer i januar, kan arbeidsgiver permittere med virkning fra før jul. Det ville kunne ha betydning for arbeidsgivers lønnskostnader under permitteringen, avhengig av hvordan regelverket praktiseres i en slik situasjon.

Staten vil bære en del av det samlede tapet gjennom reduserte skatter fra foretak og husholdninger. Staten vil videre ta en del av tapet gjennom at den utbetaler dagpenger til lønnstakere, og eventuelt også til selvstendige. En stor del av det samlede tapet bæres av foretakene, men husholdningene vil også få noe reduserte inntekter siden ikke alle har rett på dagpenger, og dagpengene ikke fullt ut kompenserer for bortfall av lønn.

Fordelingen kan endres på ulike måter:

1. En mulighet er at lønnstakere i berørte næringer pålegges å ta en tvungen ferieuke, slik at arbeidsgiver ikke plikter å betale lønn. Ved en slik løsning kan staten ev. gi pålegg om at deler av feriepengene som er planlagt utbetalt sommeren 2021 betales ut tidligere. I så fall bærer husholdningene en langt større del av tapet. Dette vil gripe inn i forhold som normalt er gjenstand for forhandlinger mellom partene i arbeidslivet, og vil være kontroversielt.
2. Staten kan også dekke inntektstap for arbeidstakere (og eventuelt også selvstendige næringsdrivende) på andre måter. Det mest nærliggende er sannsynligvis å reaktivere ordningen for midlertidig inntektssikring og forkorte arbeidsgiverperioden i permitteringstiden, slik en gjorde i mars. Konsekvensen av en slik ordning er å flytte en større del av tapet fra næringslivet til staten, siden foretakenes lønnsutgifter reduseres.
3. Selv om punkt 1 og 2 i noen grad vil føre til at tap i større grad bæres av husholdningene eller staten, vil det likevel sannsynligvis bli betydelige tap for deler av næringslivet. Det er

allerede etablert ulike støtteordninger for å dempe effektene krisen allerede har. En nedstenging kan utløse behov for å forsterke disse tiltakene. Behovet vil være størst i næringer med størst nedgang, særlig dersom dette er næringer som enten allerede er hardt rammet tidligere i 2020 eller i normale år har en betydelig del av sin inntjening i desember.

Staten vil etter all sannsynlighet ende opp med å bære en stor andel av tapet. Noe vil skje automatisk, gjennom reduserte skatteinntekter. Hvis husholdningene rammes av redusert arbeidsinntekt i desember, vil det oppfattes som belastende – selv om dette for mange først vil slå ut på utbetalt lønn i januar. Alternativet med å betale ut feriepengene på forhånd kan vise seg politisk krevende. En står dermed igjen med økt bruk av dagpenger eller en annen form for overføring for å skjerme husholdningene. Deler av næringslivet har allerede hatt betydelige tap gjennom 2020, og en nedstenging øker sannsynligheten for at virksomheter går konkurs. Det vil trolig utløse press for å ta i bruk støtteordninger for å skjerme også næringslivet fra deler av tapet.

Utformingen av støtteordninger vil i neste omgang kunne påvirke størrelsen på det samfunnsøkonomiske tapet. En ordning med kortere arbeidsgiverperiode ved permittering vil gi foretakene insentiv til å permittere for å få redusert lønnskostnadene mest mulig. Dette momentet vil være viktig i en situasjon der smitteverntiltak innebærer lavere produktivitet over en mer langvarig fase. Her ser vi på en kort og streng nedstengning, der fysisk tilstedeværelse på jobben i hovedsak blir stoppet, mens det fortsatt er mulig å jobbe videre på hjemmekontor. Da vil det trolig være lønnsomt med hjemmekontor for dem som kan det, og permittering eller ferie for dem som ikke kan jobbe hjemme. Dermed vil insentiveffekter av permitteringsordningen trolig ha mindre betydning for produksjonsnedgangen i den problemstillingen vi ser på.

Forskjeller ang. hvorvidt tiltaket gjennomføres i desember eller januar

Fra et samfunnsøkonomisk ståsted er det mulig at ti dagers «tvungen ferie» i begynnelsen av januar 2021 vil ha mindre skadelige konsekvenser enn en nedstenging rundt uke 51 i 2020.

For det første vil det da være mulig å kunngjøre tiltaket lenger i forveien, slik at husholdningene får bedre tid til å forberede seg og spre forbruket utover. Det kan gi mindre svingning i etterspørselen i en del næringer. I praksis vil denne forskjellen neppe bli veldig stor. Det er også begrenset hvor lang tid i forveien man kan annonsere et slikt tiltak, bl.a. fordi det er usikkerhet om smitteutvikling.

For det andre er desember høysesong i en del næringer, særlig i varehandelen, og selv om konsumentene i noen grad klarer å forskyve sitt forbruk her, vil tapet bli større ved bortfall av ti dager i høysesongen enn ved bortfall av ti dager i januar.

Det er normalt høyere reiseaktivitet i uke 51 enn i uke 1, i alle fall hva gjelder private reiser. Redusert transporttilbud rett før jul, når mange skal reise hjem, kan oppfattes som et større

velferdstap enn tilsvarende innskrenkning tidlig i januar. Ytterligere redusert transporttilbud gjelder i hovedsak scenario 3 i vår analyse.

I universitets- og høyskolesektoren er undervisning og det aller meste av eksamener avsluttet ved inngangen til uke 51, og det gjenstående vil i all hovedsak kunne gjennomføres digitalt. Å flytte nedstengningen til januar betyr neppe mye her, bortsett fra at man i første uke på nyåret har veldig lite undervisning. For annen undervisningsaktivitet i skolen er det kanskje lettere å ha en uke fri i begynnelsen av skoleåret enn å stenge skolene og ha nettundervisning i uke 51.

Å stenge ned i januar kan muligens være mindre inngripende for bransjer som produserer tjenester til husholdningssektoren. Det samme ville man normalt ha sagt om hotell- og serveringsbransjen («julebordsesongen») og kulturinstitusjoner som har flere tilstelninger i førjulstiden. Mange av disse er allerede stengt med dagens tiltak og vil ikke bli særlig mer berørt om man velger å stenge enda mer ned i desember. En del serveringssteder holder oppe selv om de ikke kan servere alkohol. Effekten er derfor ikke null selv for denne bransjen. For denne type virksomhet er det grunn til å tro at aktørene svært gjerne vil unngå at nedstengningen skal vare til ut på nyåret. Det kan derfor være at for denne bransjen er en flytting av tiltakene til januar en forverring.

Som nevnt i diskusjonen om fordeling av tapet, vil planlagt juleferie og fri på helligdager innebære at lønnsutbetalingene reduseres disse dagene. Her kan det være av betydning om nedstengingen skjer før eller etter jul. Skjer den i januar, kan arbeidsgiver permittere med virkning fra før jul. Det kan ha betydning for arbeidsgivers lønnskostnader under permitteringen, avhengig av hvordan regelverket praktiseres i en slik situasjon.

Konklusjon

En tvungen ferieuke i desember vil ha betydelige økonomiske effekter. Avhengig av hvor omfattende nedstenging det er snakk om, kan tiltaket medføre redusert bruttonasjonalprodukt på mellom 8 og 18 milliarder. Det tilsvarer om lag 0,3 til 0,7 pst. av Fastlands-BNP i 2019 i basis- og 2018-priser.

Til sammenligning anslo SSB i september at Fastlands-BNP vil falle 3,2 pst. i 2020, mot en anslått vekst på 2,5 pst. noen måneder før koronapandemien var et faktum. Fra februar til april 2020 falt Fastlands-BNP omtrent 11 pst., ifølge tall fra månedlig nasjonalregnskap. Siden har aktiviteten tatt seg opp igjen.

Utgiftene til koronarelaterte tiltak over statsbudsjettet er allerede svært høye. I Nasjonalbudsjettet 2021 anslo regjeringen at vedtatte og foreslåtte tiltak for å møte koronapandemien summerer seg til snaut 130 milliarder kroner i 2020.

Noen næringer vil bli svært hardt rammet av en tvungen nedstenging, mens for andre er effekten nærmest ubetydelig. Et viktig spørsmål er hvordan tapet ved redusert bruttoprodukt blir fordelt.

Dersom det etableres omfattende inntektssikringsordninger, vil husholdningene ikke lide større økonomisk tap. Dersom man i stedet pålegger husholdninger å ta ut sommerferien i desember, bærer de i praksis en vesentlig del av tapet. Foretakene bærer tap gjennom redusert driftsresultat. Hvis de faste kostnadene er store, kan tapene bli betydelige.

En tvungent forlenget juleferie vil innebære kraftige begrensninger på befolkningens vanlige aktiviteter, og omfanget av sosial kontakt, som vil ha betydelig velferdseffekter utover det som fremkommer i redusert verdiskaping. Disse virkningene har vi ikke tallfestet.

Vår rapport ser bare på kostnader ved tiltaket, og inkluderer ikke gevinster i form av redusert smittespredning. Redusert smittespredning vil ha positive effekter på økonomi og samfunn, som vi ikke har vurdert.

Referanser

Bougroug, Achraf og Pål Sletten (2020). [Nåsituasjonen i norsk økonomi. Anslag for aktivitetsnivået ved utgangen av mars 2020](#). Statistisk sentralbyrå

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

[Fylkesmennenes innrapportering \(2020\)](#)

Slette-meås og Storm-Mathiesen (2020). [Digitalt koronaliv 2020: Norske husstanders digitale håndtering av koronapandemien](#). Forbruksforskningsinstituttet SIFO.

Von Soest, T., A. Bakken, W. Pedersen og M.A. Sletten (2020) [Livstilfredshet blant ungdom før og under covid-19-pandemien](#). Tidsskriftet Den norske legeforening, utgave 10, juni 2020.

[YS Arbeidslivsbarometer 2020](#)

Vedlegg 1

Vedleggstabell 1. Antatt grad av nedstengning i ulike scenarier, fra 0 til 100 prosent. Næringene med kryss i kolonnen lengst til høyre er antatt å rammes av 5 pst. lavere produktivitet, utover eventuell annen nedgang, som en konsekvens av at mer av arbeidet gjøres fra hjemmekontor. Dette gjelder i alle scenarier. Det antas altså at gjenværende bruttoprodukt (etter ev. nedstengning i næringen) reduseres med 5 prosent.

	Grad av nedstengning. Prosent			Hjemmekontor
	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Sc.1-Sc.3
Jordbruk, jakt og viltstell	0	0	0	
Skogbruk	0	0	0	
Fiske og fangst	0	0	0	
Aquakultur	0	0	0	
Bergverksdrift	0	0	0	
Utvinning av råolje og naturgass	0	0	0	
Tjenester tilknyttet olje og gassutvinning	0	0	0	x
Næringsmidler u/fisk, drikkevarer og tobakk	0	0	50	
Bearbeiding og konservering av fisk mv.	0	0	50	
Tekstil-, beklednings- og lærvareindustri	30	50	90	
Trelast- og trevareindustri, unntatt møbler	30	50	90	
Prod. av papir og papirvarer	0	0	50	
Trykking og reprod. av innspilte opptak	30	50	90	
Prod. av kull- og raff. petroleumsprodukter	0	0	0	
Prod. av kjemiske råvarer	0	0	0	
Prod. av kjemiske produkter	0	0	0	
Prod. av farmasøytiske råvarer, preparater	0	0	50	
Prod. av gummi- og plastprodukter	20	20	90	
Prod. av andre ikke-metallholdige mineraler	20	20	90	
Prod. av metaller	0	0	0	
Prod. av metallvarer, u/maskiner og utstyr	30	50	90	
Prod. av datamaskiner og elektr. produkter	30	50	90	
Prod. av elektrisk utstyr	30	50	90	
Prod. av maskiner og utstyr ellers	30	50	90	
Prod. av motorvogner og transportmidler mv.	30	50	90	
Bygging av skip og båter	30	50	90	
Bygging av oljeplattformer og moduler	30	50	90	
Prod. av møbler og annen industriproduksjon	30	50	90	
Reparasjon og inst. av maskiner og utstyr	30	50	90	
Produksjon av elektrisitet	0	0	0	
Distribusjon av og handel med elektrisitet	0	0	0	
Gass- og varmtvannsforsyning	0	0	0	
Vannforsyning, avløp og renovasjon	0	0	0	
Utvikling av byggeprosjekter	0	0	0	x

Bygge- og anleggsvirksomhet	15	15	90	
Varehandel og reparasjon av motorvogner	10	20	30	
Jernbane- og a.landtransp. med passasjerer	20	20	100	
Godstransport på vei	20	20	90	
Rørtransport	0	0	0	
Utenriks sjøfart	0	0	0	
Innenriks sjøfart og supplyvirksomhet	20	20	90	
Lufttransport	20	20	100	
Lagring og andre tjen. tilknyttet transp.	50	50	50	
Post og distribusjonsvirksomhet	20	50	90	
Overnattings- og serveringsvirksomhet	100	100	100	
Forlagsvirksomhet	0	0	0	x
Telekommunikasjon	0	0	0	x
Tjenester tilknyttet IKT og info.tjenester	0	0	0	x
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	0	0	0	x
Omsetning og drift av fast eiendom (23680)	0	0	0	
Boligtjenester, imputert husleie (22688)	0	0	0	
Boligtjenester, betalt husleie (23688)	0	0	0	
Teknisk konsulentvirksomhet, revisjon mv.	0	0	0	x
Forskning og utviklingsarbeid	0	0	0	x
Markedsføring, a.faglig og teknisk tjen.	0	0	0	x
Forretningsmessig tjenesteyting	20	50	50	x
Undervisning. Markedsrettet	20	20	20	x
Helsetjenester. Markedsrettet	40	40	40	
Omsorgstjenester, barnehager og SFO. Markedsrettet	50	50	95	
Kunstn. virk., sports- og fritidsakt. mv.. Markedsrettet	100	100	100	
Annen priv. tjenesteyting, org. mv.. Markedsrettet	100	100	100	
net arbeid i private husholdninger. Markedsrettet	0	0	0	
Forsvar. Statlig	0	0	0	
Offentlig administrasjon. Statlig	0	0	0	x
Undervisning. Statlig	0	0	0	x
Helsetjenester. Statlig	20	20	20	
Omsorgstjenester. Statlig	0	0	0	
Kunstn. virk., sports- og fritidsakt. mv.. Statlig	100	100	100	
Vannforsyning, avløp og renovasjon. Kommunal	0	0	0	
Offentlig administrasjon. Kommunal	0	0	0	x
Undervisning. Kommunal	0	0	0	x
Helsetjenester. Kommunal	20	20	20	
Omsorgstjenester, barnehager og SFO. Kommunal	15	15	15	
Kunstn. virk., sports- og fritidsakt. mv.. Kommunal	100	100	100	
Undervisning. Kommunal	0	0	0	x

Helsetjenester. Ideelle	20	20	20	
Omsorgstjenester. Ideelle	20	20	20	
Kunstn. virk., sports- og fritidsakt. mv.. Ideelle	100	100	100	
Annen priv. tjenesteyting, org. mv.. Ideelle	20	20	20	x

Vedlegg 2: Mulig konkretisering av tiltakene i scenarioene

Scenario 1: Virksomheter som holdes **stengt** (eller delvis åpent på visse vilkår):

- Ikke-essensielle handelssteder som klesbutikker, butikker som i hovedsak selger møbler og utstyr, elektronikk og mobiltelefoner. Virksomheter kan driftes dersom de har mulighet til å tilby klikk-og-hent, og der varer kan bringes til kunden, eller hentes utenfor butikklokalene.
- Kafeer, restauranter, puber, barer og sosiale klubber. Unntak er gjort for de som kan tilby mat og drikke ved take-away (før klokken 22, det er ikke tillatt å selge alkohol), klikk-og-hent-løsninger, drive-through eller levering.
- Tilbydere av losji slik som hoteller, moteller, gjestehus og campingplasser. Unntak gjelder for tilfeller der losji av denne typen er en persons hovedoppholdsted, der personer ikke kan returnere hjem, for hjemløse, eller dersom det er essensielt å oppholde seg på et slikt sted av arbeidsmessige årsaker.
- Fritids- og sportsfasiliteter slik som treningssentre, svømmehaller, tennis- og basketballbaner, golfbaner, dansestudioer, klatrehaller, skytebaner med videre.
- Underholdningssteder slik som teatre, konserthus, kinoer, museer, gallerier, kasinoer, fornøylesparker, bingoehaller, bowlingbaner, skøytebaner, gokartbaner, underholdningsarkader eller lignende, dyrehager, vann- og badeland,
- Fasiliteter knyttet til personlig pleie slik som frisører, skjønnhets- og kosmetiske salonger, solarier og neglesalonger. Stengt er også tatoverings- og hulltakingsvirksomheter mv. Det er heller ikke lov til å tilby noe av det nevnte i private hjem.
- Kommunale eller statlige haller må stenge, men biblioteker kan holde åpent for å tilby tilgang til IT og internett, for personer som ikke har tilgang til dette hjemme.
- Religiøse steder er stengt, men kan holdes åpne for enkeltpersoner som ber, for begravelser, minnestunder, for å yte essensiell frivillighet, eller for å avholde tillatte samlinger.

Virksomheter og oppholdssteder som holdes **åpne** må følge smittevernfarelige råd. Disse omfatter de som tilbyr viktige varer og tjenester, slik som:

- Essensielle virksomheter som matbutikker, supermarkeder, apoteker
- Bensinstasjoner, mekaniske verksteder, taxi og utleiere av bil eller andre fremkomstmidler
- Banker, utlånsvirksomheter og pengeoverføringsvirksomheter
- Eiendomsmegling
- Håndverkervaktjenester
- Postkontor
- Begravelsesagenter

- Rensier og vaskerier
- Virksomheter som tilbyr helsehjelp eller tannhelsetjenester
- Veterinærvirksomhet
- Virksomheter som tilbyr varer til landbruket
- Lagerhus
- Parkeringshus, offentlige toaletter og tilbydere av tjenester langs vei

Scenario 2: Ytterligere nedstengning i forhold til scenario 1

- Arbeidsintensiv virksomhet hvor smittevernregler vanskelig kan overholdes. Hvis normal drift innebærer at avstandsregler ikke kan overholdes, må produksjonen reduseres for å oppnå «avstandsregler». Antas å gjelde deler av arbeidsintensiv industri (slakterier) og deler av tjenesteyting (kantiner, restauranter)

Scenario 3: Ytterligere nedstengning i forhold til scenario 2

- All industri stenges ned med unntak av de deler av næringsmiddelindustrien som er nødvendig for å betjene matbutikker samt industri med helkontinuerlig drift (raffinerier, aluminiumsverk o.l.). Virksomhet som kan utføres fra hjemmekontor kan fortsette.
- Offentlig transport inklusive taxi, tog, fly og ferjer.
- All byggevirksomhet stenges ned bortsett fra planlegging og prosjektering som kan foregå fra hjemmekontor.