

Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19

Rapport fra ekspertgruppe på oppdrag for Helsedirektoratet

7. April 2020



Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19	1
Samfunnsøkonomiske effekter av smitteverntiltak	3
1. Mandat og gjennomføring	8
2. Virkningen av smitteverntiltak på norsk økonomi	9
3. Virkninger på næringsliv og offentlig sektor	29
4. Vunnet liv og helse på grunn av tiltak som settes inn	52
5. Optimal strategi for smitteverntiltak	55
6. Riktig kombinasjon av enkelttiltak?	63
7. Referanser	78
8. Vedlegg	81

Samfunnsøkonomiske effekter av smitteverntiltak

Koronaviruset (SARS-CoV-2) spres i hovedsak med spyttdråper direkte i ansiktet eller via hender og gjenstander til ansiktet. Spredningspotensialet er nokså lavt (R_0 2–3), noe som tilsier at en epidemi vil ramme 40–70 prosent av befolkningen før den brenner ut. Covid-19 (akronym for det engelske coronavirus disease 2019) er en viral luftveisinfeksjon forårsaket av koronaviruset.

Sykdomsbildet er svært varierende og kan være: ikke merkbar infeksjon, forkjølelse, influensalignende sykdom, lungebetennelse, akutt lungesvikt og død. Alle kan få alvorlig sykdom, men risikoen for å dø av sykdommen kan være over 1:10 hos de eldste, under 1:1000 hos unge voksne og under 1:10 000 hos barn.

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

Myndighetene har iverksatt en rekke omfattende smitteverntiltak for å slå ned epidemien, og foreløpige tall kan tyde på at dette har dempet smittespredningen og redusert sykdomsutviklingen.

Strategi, tiltaksnivå og innretning på tiltakene er i all hovedsak fastsatt fram til og med 13. april.

I diskusjonen om valg av strategi (blant annet Folkehelseinstituttets notat av 24. mars) er det blitt lagt vekt på vurdering av to hovedstrategier, Brems og Slå-ned. Brems-strategien tar sikte på å dempe spredningen av epidemien slik at helsevesenets kapasitet ikke blir overbelastet, for å unngå den økning i helsemessige omkostninger og tap av menneskeliv som det ville medføre. Slå-ned/Undertrykk-strategien innebærer sterkere tiltak for å kvele epidemien, og deretter holde den nede på et lavt nivå.

Valg av strategi er krevende på grunn av stor usikkerhet om epidemiens forløp og om virkningene av smitteverntiltak. Det er nødvendig med effektive smitteverntiltak for å unngå at epidemien kommer ut av kontroll med et stort tap av menneskeliv. Samtidig innebærer flere av smitteverntiltakene store samfunnsmessige omkostninger, både økonomiske og andre samfunnsmessige skadevirkninger, som det også må tas hensyn til. Disse omkostningene rammer hele befolkningen, og sårbare spesielt. Flere konsekvenser er langsiktige og vil øke med lengden på smitteverntiltakene.

Ved beslutninger om smitteverntiltak må man vurdere den helsemessige gevinsten ved å dempe epidemien opp mot belastningen som tiltakene medfører. I den vurderingen må man også ta hensyn til at epidemien i seg selv har skadevirkninger for samfunnet utover de som rammes av epidemien. Det gjelder blant annet økt belastning på helsevesenet, produksjonstap på grunn av sykefravær, redusert etterspørsel etter en rekke varer og tjenester fordi folk er hjemme for å unngå å bli smittet, mulig isolasjon og redsel, og dårligere helsetilbud for andre pasientgrupper.

Ekspergruppen har fått i oppdrag å vurdere de samfunnsøkonomiske effekter av smitteverntiltak. Beregningene skal gi grunnlag for å velge og dimensjonere ulike tiltak for å redusere smittespredning, og få fram de avveiningene som bør gjøres. Beregningene skal belyse hvordan usikkerhet bør håndteres og hvordan data kan hentes inn for å gjøre avveiningene sikrere. Vi skal også vurdere betydningen av alternative/supplerende tiltak, og komme med forslag til optimering av tiltaksmiks innenfor aktuelle hovedvalg basert på samfunnsøkonomiske avveininger.

Koronaepidemien har ført til dramatiske endringer i det norske samfunnet, med meget store samfunnsmessige omkostninger. Foreløpige tall viser at aktivitetsnivået i økonomien målt ved BNP for Fastlands-Norge har falt med 15 prosent fra februar til inngangen av april. Den registrerte arbeidsledigheten har steget fra 2,3 prosent 10. mars til 10,4 prosent 24. mars. Ifølge våre beregninger skyldes om lag en tredel av nedgangen internasjonale forhold, først og fremst koronaepidemien og smitteverntiltak i andre land, samt nedgangen i oljeprisen. De resterende to tredeler skyldes innenlandske forhold, som i all hovedsak er knyttet til smitteverntiltakene, selv om koronaepidemien i seg selv også har hatt en viss virkning ved at folk kan være mer hjemme og handle mindre.

Ekspertgruppen anslår at smitteverntiltakene har ført til en nedgang i aktivitetsnivået målt ved BNP for Fastlands-Norge på knappe ni prosent. De samlede realøkonomiske kostnadene per måned med de nåværende tiltakene er beregnet til rundt 24 milliarder kroner. Dette tallet omfatter virkninger direkte knyttet til økonomisk verdiskaping, og ikke andre virkninger på velferd eller langsiktige virkninger. Stenging av en rekke tjenester, forbud mot arrangementer, stengte skoler og barnehager, karantener og reiserestriksjoner, oppfordring til hjemmekontor og generelt å holde seg hjemme, med videre har ført til en kraftig nedgang i økonomien, både fra tilbuds- og etterspørselssiden. Det er grunn til å tro at de økonomiske skadevirkningene av smitteverntiltakene vil forsterkes over tid, ved økende arbeidsledighet, gjeldsproblemer og konkurser, selv om de meget omfattende støttetiltakene vil dempe skadevirkningene.

Erfaringer fra tidligere kraftige lavkonjunkturer taler for at det også vil være mer langvarige negative virkninger på sysselsettingen og produksjonsnivået i økonomien, som kan vare i mange år etter at smitteverntiltakene er opphevet. De langvarige negative virkningene vil trolig forsterkes jo lenger vi har de omfattende smitteverntiltakene. I de scenarioene vi ser på anslås de samlede kostnadene frem til 2030 til mellom fire og syv ganger så kostbare som tapet i 2020, målt ved tapt BNP for Fastlands-Norge.

Finansdepartementet har, ut fra en teknisk forutsetning at den akutte krisen varer i to måneder med deretter gradvis tilbakevending til en mer normal situasjon, beregnet en svekkelse av budsjettbalansen på om lag 200 milliarder kroner. For hver måned som krisen vedvarer, vil svekkelsen øke med 57 milliarder kroner.

Tiltakene innebærer også store ikke-økonomiske belastninger. Noen belastninger er en følge av de økonomiske konsekvensene gjennom arbeidsledighet og inntektstap med videre, men det er også stor belastning knyttet til stengte barnehager og skoler, stengte aktiviteter og tilbud, samt isolasjon og mindre sosial kontakt. Det er i tillegg klart at både økonomiske og andre velferdsmessige belastninger rammer veldig ulikt, og at utsatte grupper og yngre aldersgrupper bærer en større del av belastningene enn andre. Grupper som rammes, særlig blant unge, vil kunne få lavere inntekt gjennom livet som følge av mindre læring, redusert deltakelse i arbeidslivet dersom den akutt høye ledigheten vedvarer og de varige konsekvenser isolasjonen medfører.

For å belyse valg av strategi fremover, har ekspertgruppen beregnet de direkte effektene på BNP av tre scenarioer. På enkelte viktige områder har vi også beregnet andre samfunnsøkonomiske velferdskostnader. To scenarioer er basert på en Slå-ned strategi:

- Slå-ned-hold-nede (undertrykk)-scenarioet der de sterkt aktivitetsdempende tiltak blir videreført i seks måneder, og deretter er det litt mindre belastende tiltak i ett år etter, og
- Slå-ned-scenarioet der de sterke tiltakene videreføres i tre måneder, og deretter mindre belastende tiltak. Ideen er at når epidemien er slått ned og det er svært få syke, vil det være mulig å fortsatt holde den nede med mindre omfattende tiltak kombinert med omfattende testing og kontakt- og smitteoppsporing. Dette krever imidlertid mer kunnskap, ny teknologi og nye løsninger.

Forskjellen på scenarioene avspeiler at det er usikkerhet om hvor lenge det vil være nødvendig med kraftige smitteverntiltak for å holde smitten nede. Det er også en risiko for at de sterke tiltakene vil måtte videreføres lenger.

Det tredje scenarioet er basert på en Brems-strategi, der epidemien dempes samtidig som den sprer seg gjennom store deler av befolkningen.

- I Brems-scenarioet avsluttes en del tiltak med stor tiltaksbyrde, ved at barnehager og skoler åpnes, i tillegg til at det åpnes for enkelte andre tilbud. Forbudet mot store arrangementer og enkelte andre tiltak vil opprettholdes. Dette scenarioet innebærer større skadevirkninger fra epidemien, med større tap av menneskeliv og redusert aktivitet på grunn av sykefravær og mindre etterspørsel etter visse varer og tjenester fra kunder som frykter å bli syke.

Beregninger av samfunnsøkonomiske virkninger innebærer at man må vurdere svært ulike typer virkninger opp mot hverandre, fra rene økonomiske kostnader til tap av menneskeliv. Det innebærer krevende avveininger, som likevel ofte gjøres ved beslutninger i helsevesenet og andre sektorer. Vi har forsøkt å få med de virkninger vi kan kvantifisere på en meningsfylt måte. Samtidig er det klart at smitteverntiltakene også innebærer betydelig belastning for befolkningen som vi i liten grad greier å kvantifisere, som redusert sosialt kontakt og samvær, bortfall av viktige fritidsaktiviteter og frivillig arbeid, og negative virkninger av økt isolasjon.

Beregningene tar heller ikke tilstrekkelig høyde for de negative sosiale og helsemessige virkninger som følger av arbeidsledighet, økonomiske tap og usikkerhet om fremtidig inntektsgrunnlag.

Valg av hovedstrategi

Våre beregninger tyder på at et Slå-ned-hold-nede-scenario som krever at kraftige smitteverntiltak videreføres i seks måneder eller lenger, og deretter en lang periode med noe mindre belastende tiltak, vil innebære store samfunnsmessige skadevirkninger, som klart overstiger skadevirkningene i et Brems-scenario. Vi anslår at et Slå-ned-hold-nede-scenario vil koste rundt 186 milliarder kroner i form av redusert verdiskaping i 2020, mer enn to og en halv ganger så mye som reduksjonen i Brems-scenarioet på 68 milliarder kroner. På usikkert grunnlag har gruppen også beregnet at det vil være i overkant av 85 000 flere tapte statistiske leveår i et Brems-scenario enn i et Slå-ned-hold-nede-scenario. Verdien på disse anslås å utgjøre omlag 120 milliarder kroner basert på verdsettingen av statistiske liv i Finansdepartementets rundskriv R-109/14. Slå-ned-hold-nede-scenarioet vil også innebære mindre belastning på helsevesenet enn Brems-scenarioet, og forskjellen er kostnadsberegnet til 25 milliarder kroner. I 2020 isolert vil dermed den økonomiske verdsettingen ved at Slå-ned-hold-nede-scenarioet gir mindre spredning av covid-19 og dermed færre tapte menneskeliv og mindre belastning på helsevesenet, være større enn tapet ved større reduksjon i verdiskapingen.

Den kraftige lavkonjunktoren i et Slå-ned-hold-nede-scenario vil imidlertid innebære meget store langvarige virkninger i form av lavere fremtidig produksjonsnivå. Samlet over tiårsperioden 2020-2030 anslår vi at et Brems-scenario vil redusere gjennomsnittlig BNP per år med to prosent, mens i Slå-ned-hold-nede-scenarioet anslås reduksjonen til om lag fire prosent per år. Selv om det er betydelig usikkerhet om alle tallene i dette regnestykket, synes det likevel klart at det samlede tapet ved et Slå-ned-hold-nede-scenarioet langt overstiger de samfunnsmessige tapene ved en Brems-strategi.

Et Slå-ned-hold-nede-scenario vil også innebære langt større budsjettmessige kostnader for staten, som vil innebære en betydelig tapping av oljefondet. Den samfunnsmessige omkostningen ved dette vil likevel være begrenset sammenlignet med de store kostnadene for økonomi og samfunnet knyttet til en langvarig lavkonjunktur.

Derimot kan et Slå-ned-scenario med mer kortvarige smitteverntiltak være mer sammenlignbart med et Brems-scenario, ved å ha mindre tap av menneskeliv, men mer av andre samfunnsmessige skadevirkninger. Et Slå-ned-scenario med mer kortvarige smitteverntiltak anslås til å gi en reduksjon i gjennomsnittlig BNP over tiårsperioden på om lag to prosent, men likevel noe høyere enn Brems-strategien.

Samlet tyder våre scenarioer på at valget av strategi i stor grad bør avhenge av hva man tror om mulighetene til å holde epidemien nede med mindre kraftige tiltak, når den først er slått ned. Dersom en Slå-ned-strategi etter relativt kort tid kan videreføres med smitteverntiltak med lav tiltaksbyrde, kombinert med omfattende testing og smittesporing, vil det være et gunstig alternativ. Det er imidlertid per i dag høyst usikkert om det er mulig.

Våre beregninger tyder dermed på at det er to aktuelle hovedalternativer:

1. Videreføre en Slå-ned-strategi i relativt kort tid, for å få mer kunnskap om mulighetene til å holde epidemien nede med testing, smittesporing og færre av de generelle restriktive tiltakene.
2. Gå over til en Brems-strategi, som begrenser smittespredningen innenfor kapasitetsgrensene i helsevesenet.

En Brems-strategi har flere fordeler. Det vil trolig være mulig å fjerne mange av de mest belastende smitteverntiltakene, selv om dette vil måtte vurderes nærmere på grunn av faren for høy smittespredning. I en Brems-strategi er det en forutsetning at tiltaksnivået holdes på et nivå som med stor sikkerhet ikke utfordrer kapasiteten i helsetjenesten før den har et tilstrekkelig økt nivå. Hvor dette nivået ligger må også vurderes nærmere. Store deler av befolkningen blir smittet, slik at vi får flokk-immunitet, og dermed er mer robust mot ny smittespredning. Det er større sikkerhet om at epidemiens varighet blir begrenset.

Til gjengjeld vil det bli et betydelig større tap av menneskeliv. Det vil i all hovedsak gjelde de aller eldste aldersgrupper, noe som begrenser tap av forventede leveår. Vi har ikke hatt tilgjengelig gode data til å gjennomføre pålitelige beregninger på hva man må regne med i en slik situasjon, og her er det fortsatt stor usikkerhet. Epidemien i seg selv vil også innebære betydelig skadevirkninger for samfunnet, både økonomiske og andre samfunnsmessige virkninger. Disse skadevirkningene vil likevel være langt mindre enn

skadevirkningene ved en Slå-ned-strategi dersom det skulle innebære at de nåværende tiltak videreføres i lang tid. Det er også fare for at en Slå-ned-strategi må videreføres i lenger tid enn i de scenarioene vi ser på, dersom det er krevende å holde smitten nede, uten at en virksom vaksine er tilgjengelig.

De høye samfunnsmessige kostnadene ved omfattende smitteverntiltak innebærer at videreføring av en Slå-ned-strategi må bygge på et realistisk håp om at en slik strategi i løpet av relativt kort tid kan delvis erstattes med tiltak med lavere tiltaksbyrde, eller at man innen kort tid kan få betydelig mer kunnskap om dette vil være mulig. Dette fordrer mer data, nye analyser og utvikling og tilgjengeliggjøring av ny teknologi. Verdien av slik kunnskap og innovasjon er svært høy om det kan redusere tid med omfattende restriktive tiltak.

Videreføring av en Slå-ned-strategi kan dermed være fornuftig dersom man har et realistisk håp om at man i løpet av kort tid, kanskje et par uker eller en måned, kan få kunnskap som innebærer gode muligheter for at en slik strategi etter hvert kan videreføres med lav tiltaksbyrde.

Ekspertgruppen har på det nåværende tidspunkt ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det er et realistisk håp om at en Slå-ned-strategi kan føres med tiltak med vesentlig lavere tiltaksbyrde, eller om man innen kort tid kan få betydelig mer kunnskap om dette vil være mulig. Gruppen har arbeidet i meget kort tid, og har heller ikke hatt egnede data til å gjennomføre de analyser som vil være nødvendig for å gi en grundig vurdering av dette spørsmålet. Det er også et spørsmål der det er stor usikkerhet om hva som kan være mulig fremover, og der kunnskapsgrunnlaget endrer seg raskt. Det er videre betydelig usikkerhet om epidemiens dødelighet. I Brems-scenariet legger vi til grunn at infeksjon gir immunitet, som er sannsynlig, men ikke sikkert. Slå-ned-strategien bygger på at det etter hvert blir en tilgjengelig vaksine, noe som kan være mer usikkert. Dersom gjennomgått sykdom ikke gir immunitet, er det tvilsomt om en vaksine vil fungere.

Det ville være av stor verdi med bedre kunnskapsgrunnlag om blant annet:

- Estimer av forskjeller i helsegevinster mellom ulike strategier basert på norske data
- Hvordan ulike tiltak påvirker smittespredning
- Hvorvidt ulike tiltak kan gjennomføres over tid med tilstrekkelig etterlevelse

Dette er informasjon som er helt sentralt for å kunne ta informerte valg om strategi og hvor lenge ulike tiltak skal virke. Kostnadene ved å ikke ta riktig valg av strategi og varighet for tiltak er så store, at det bør prioriteres nødvendige ressurser på å analysere disse forholdene så raskt det er mulig.

Dersom myndighetene viderefører en Slå-ned-strategi, er det sterke argumenter for å være åpen om målsettingen om at strategien velges for å få mer tid til å finne ut om en slik strategi kan videreføres med mindre restriktive tiltak. En tydelig uttalelse og klare signaler om at de nåværende tiltak dermed ikke er tenkt videreført i lang tid vil bidra til å minske de negative økonomiske konsekvensene av smitteverntiltakene. For næringslivet vil både viljen og evnen til å finne midlertidige løsninger være mye større dersom det er en viss forutsigbarhet om at tiltakene ikke vil bli langvarige.

Uavhengig av valg av strategi blir det viktig med en rask og kraftig opprustning av relevant kapasitet i helsevesenet. Opprustningen må innebære både egnet bygningsareal, utstyr og personale med tilstrekkelige kvalifikasjoner til å kunne utføre nødvendig behandling. Økt kapasitet vil åpenbart være nødvendig dersom man velger en Brems-strategi. Også ved Slå-ned-strategien må kapasiteten i helsevesenet rustes kraftig opp, for å kunne ha muligheten til å endre strategi dersom det viser seg at Slå-ned-strategien er for belastende eller ikke lar seg gjennomføre fordi den krever strenge tiltak i lang tid.

Fremover vil man få mer informasjon om hvordan epidemien utvikler seg, og hvilken effekt ulike smitteverntiltak vil ha. Da vil det være mulig å ta mer informerte valg. Samtidig er det klart at nåværende smitteverntiltakene innebærer store løpende omkostninger for hver dag tiltakene opprettholdes. I en Slå-ned-strategi kan det være en fare for at man fortsetter for lenge med sterke tiltak, i et håp om at det skal være mulig å unngå en kraftig epidemi.

Vurderinger av smitteverntiltak

Vi har også forsøkt å belyse hvilke smitteverntiltak som bør oppheves først, dersom man vurderer at det er ønskelig å gjøre dette. Generelt bør man oppheve de tiltak som har dårligst kostnad-nytte-forhold, det vil si som innebærer høye samfunnsmessige omkostninger kombinert med lav eller moderat betydning for

spredning av smitte. Slike vurderinger kan i mange tilfeller være krevende. For kostnadene vil det blant annet være usikkerhet om i hvilken grad virksomheter og enkeltindivider finner gode tilpasninger som minsker de negative virkningene av tiltaket. Det kan også være vanskelig å vurdere smitteverneeffekten av mange av tiltakene og hva den samlede effekten vil være. Hvilket rom man har for å lempe på noen tiltak vil i tillegg avhenge av den strategi som er valgt. I noen tilfeller kan det være bedre med tilpasninger av eksisterende tiltak slik at virksomheter kan åpnes på en forsvarlig måte, slik at mesteparten av smitteverneeffekten opprettholdes. Denne første analysen har en meget kort frist og baserer seg på den informasjonen som var tilgjengelige i uke 14. Det kommer stadig inn ny informasjon og i de videre ukene kan det være grunnlag for å utarbeide mer presise analyser. Det er særlig krevende å vurdere smitteverneeffekten av tiltak isolert, og det foreligger for få norske data per i dag. Flere anbefalinger om enkelttiltak vil også avhenge av valg av strategi. Ekspertgruppen har derfor bare noen få klare anbefalinger nå. Korte tidsfrister har også medført at det er krevende å samkjøre analysegrunnlaget for tiltaksbyrde og samlet smitteverneeffekt og vi har måttet ty til forenklinger i denne analysefasen.

Ekspertgruppen mener det vil være mulig med en gradvis gjennomåpning av en del typer virksomheter og tilbud, der dette kan gjøres på en forsvarlig måte med vekt på smittevernhensyn. Dette vil i stor grad kunne være tilfelle for tjenester med en-til-en kontakt.

Det kan også gjøres tilpasninger i flere av de eksisterende tiltakene som reduserer de samfunnsmessige omkostningene. For eksempel peker flere organisasjoner på en mulighet for testing av viktig personell i næringsliv og offentlig sektor for å få redusert karantenetid.

Ekspertgruppen anbefaler også at lokale restriksjoner som er strengere enn de nasjonale bør gjennomgås. Fra næringslivet blir det pekt på at slike restriksjoner kan innebære betydelige problemer for virksomhetene, og da er det viktig at dette har en tilstrekkelig begrunnelse basert på fare for smittespredning.

Tiltak som ikke er innført av smittevernhensyn, men med tanke på andre forhold som helsetjenestens kapasitet bør fortløpende vurderes opp mot kunnskap om kapasitetsutnyttelse.

Tjenester og arrangementer med mye mange-til-mange kontakt vil innebære større risiko for smittespredning. Åpning for slike tjenester vil avhenge av at det er rom for dette innen den hovedstrategi som er valgt. Også for slike tjenester og arrangementer bør det vurderes om de kan åpnes på en tilpasset måte med lav eller ingen smittespredning, eventuelt tilpasset åpning i deler av landet der smittenivået er lite. Det kan særlig gjelde aktiviteter med mer «middels» smitteeffekt, som treningssentre, organisert idrettsaktivitet og enkelte serveringstilbud.

Stengte barnehager og stengte skoler, særlig for de minste barna, er tiltak med meget store samfunnsmessige omkostninger. Dette er også tiltak som organisasjonene i arbeidslivet fremhever som meget belastende. Samtidig kan åpning av barnehager og skoler innebære smittespredning, selv om barna selv i liten grad blir syke, og har svært liten risiko for å bli alvorlig syke. Dersom det vurderes at det er rom for noe mer smittespredning innen den strategi som velges, vil barnehager og skoler for de minste barna stå høyt på listen over hva som bør åpnes. Det kan være mulig å gjennomføre dette på avgrensede måter med mindre smittespredning, for eksempel at halvparten av barna er i barnehage/skole hver dag. Det vil være mulig å starte med å åpne barnehager og skoler i områder med mindre smittespredning, der situasjonen vurderes løpende basert på epidemiens størrelse i de ulike områdene av landet.

For å få mer kunnskap om omfanget av smittespredning, kan åpning av barnehager og skoler også gjennomføres som et randomisert forsøk, der man nøye kan følge utviklingen i områder der det åpnes, med sikte på læring om effekter og kontroll av smittespredning. Dette må likevel ikke stå i veien for full åpning av barnehager og skoler hvis man raskt får tilstrekkelig kunnskap til å se at det er forsvarlig innenfor valgte strategi. Ved åpning av barnehager og skoler er det viktig med god kommunikasjon med publikum, for å forhindre at foreldre selv velger å holde sine barn hjemme der det ikke er grunnlag for dette.

1. Mandat og gjennomføring

Finansministeren og helse- og omsorgsministeren har samarbeidet om å etablere en ekspertgruppe som skal gjøre samfunnsøkonomiske analyser av smitteverntiltak mv. – Covid-19.

Gruppen skal vurdere samfunnsøkonomiske effekter av smitteverntiltak. Slike vurderinger skal gjennomføres ved endringer av eksisterende tiltak og beslutninger om nye tiltak. Det skal utredes hvordan de negative økonomiske konsekvensene av gjeldende smitteverntiltak kan reduseres ved bedre målretting av tiltakene. Mandatet for gruppen er gjengitt i vedlegg 8.1.

Oppdragsgiver er Helsedirektoratet. Analysene skal kunne inngå som en del av regjeringens beslutningsgrunnlag for videre tiltak. Ekspertgruppens medlemmer er:

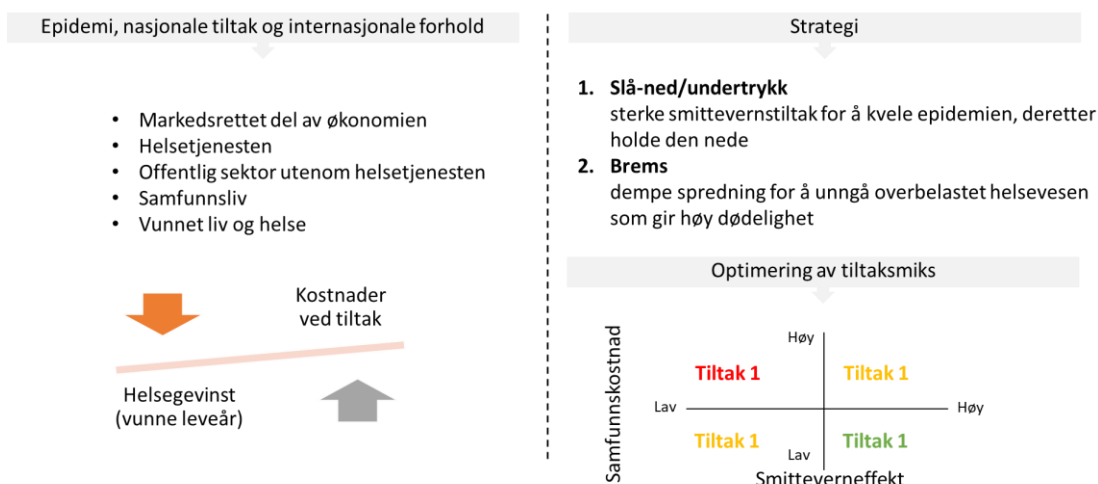
- Steinar Holden, leder (Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo)
- Thomas von Brasch (Statistisk sentralbyrå)
- Kjersti Næss Torstensen (Norges Bank)
- Jon Magnussen (NTNU)
- Erik Magnus Sæther (Oslo Economics)
- Tone Evje (Nærings- og fiskeridepartementet)
- Vegard Hole Hirsch (Finansdepartementet)
- Lars Fjell Hansson (Finansdepartementet)
- Kjartan Sælensminde (Helsedirektoratet)
- Preben Aavitsland (Folkehelseinstituttet)
- John-Arne Røttingen (Forskningsrådet)

Gruppen ble opprettet 25.mars 2020. Dette er første leveranse basert på gruppens arbeid frem til 3. april. Arbeidets tidsrammer og utfordringer knyttet til å innhente informasjon og utarbeide analyser innenfor knappe frister har begrenset i hvor stor grad vi kan gå i dybden på de enkelte problemstillinger. Gruppen har hatt stor nytte av innspill fra ulike organisasjoner til Nærings- og Fiskeridepartementet og Helsedirektoratet, fra departementer og direktorater og av direkte innspill til gruppen fra enkeltpersoner i fagmiljøet. Takk til alle som velvillig har bidratt i løpet av kort tid.

Analysens innretning

De siste månedene har det vært en kraftig svekkelse av økonomien sammenlignet med hvordan det så ut ved inngangen til året. Nedgangen har flere årsaker. Noen av årsakene er utenfor vår kontroll, som oljeprisfall og nedgang i andre land på grunn av koronaepidemi og smitteverntiltak i disse landene. Noe av nedgangen har sin bakgrunn i forhold som kan påvirkes av myndighetene i Norge, som smitteverntiltakene og utviklingen av epidemien her i landet. I denne rapporten beskriver vi først konsekvensene for norsk økonomi, offentlig sektor, helsetjenesten og sivilsamfunnet. Deretter vurderer vi alternative hovedstrategier og optimering av tiltaksmiks.

Figur 1-1: Samfunnsøkonomiske virkninger av smitteverntiltak



2. Virkningen av smitteverntiltak på norsk økonomi

Norsk økonomi har gjennomgått en bråstopp som savner sidestykke i nyere tid. Nedgangen i økonomien skyldes både internasjonale forhold (virusutbruddet, oljepris og smitteverntiltak) og nasjonale smitteverntiltak. I dette kapitlet forsøker vi å beregne de realøkonomiske kostnadene av smitteverntiltakene som er blitt satt i verk, og sammenligne utviklingen ved tre ulike smitteverncenarioer. Med realøkonomiske kostnader menes her bortfallet av økonomisk aktivitet (bruttoprodukt) som følge av smitteverntiltakene.

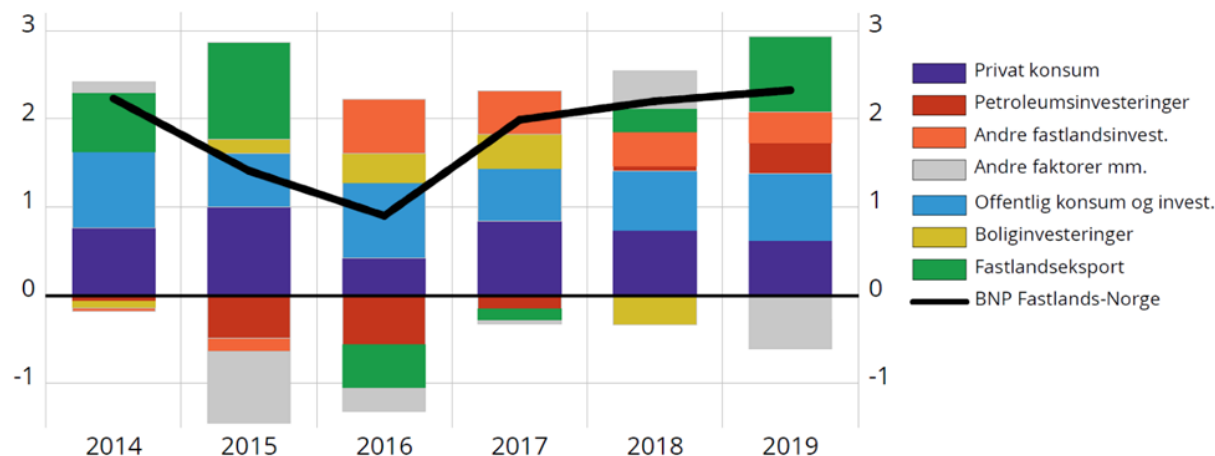
Kapitlet starter med en gjennomgang av konjunktursituasjonen i norsk økonomi, og det gis et anslag som viser hvordan norsk økonomi vil se ut dersom situasjonen ved inngangen til april vedvarer i en hel måned. Ved bruk av makroøkonomiske modeller anslås betydningen for tilbakeslaget i norsk økonomi som følge av lavere internasjonal etterspørsel og lavere oljepris. Dette gir grunnlag for å identifisere hvor store realøkonomiske kostnader som skyldes smitteverntiltak.

Kapitlet inkluderer en vurdering av kostnadene ved tre ulike scenarioer for smitteverntiltak: Brems, Slå-ned og Slå-ned-hold-nede. I analysen vises de direkte realøkonomiske kostnadene i de tre scenarioene. Vi viser også beregninger av indirekte effekter (multiplikatoreffekter) og de mer varige effektene av smitteverntiltakene på norsk økonomi som følge av lavere fremtidig sysselsetting og kapitalbeholdning.

2.1 Konjunktursituasjonen i Norge

Norsk økonomi har fra slutten av 2016 og fram til midten av 2019 vært inne i en moderat oppgangskonjunktur (se Figur 2-1). Oppgangen kom etter en konjunkturbunn som ikke var dyp i historisk sammenheng. Etervirkninger av ekspansiv finanspolitikk, svak kronkurs, lave renter og omslaget i petroleumsinvesteringene bidro til oppgangen. Utviklingen gjennom 2019 indikerte at oppgangskonjunktoren var over allerede før utbruddet av koronaviruset i Norge. I fjerde kvartal 2019 var veksten i BNP Fastlands-Norge 0,7 prosent, målt som årlig rate, og avmattingen i aktivitetsutviklingen var relativt bredt basert. Veksten i siste halvdel av 2019 var dermed klart lavere enn anslagene på trendveksten til Norges Bank, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå¹ for denne perioden.

Figur 2-1: Vekst i BNP Fastlands-Norge og importjusterte bidrag fra etterspørselskomponenter. Prosentpoeng, årlig rate²



Kilde: Statistisk sentralbyrå

¹ Mens Norges Bank la til grunn at trendveksten er i overkant av 1,5 prosent i Pengepolitisk rapport 19/4, anslo SSB og Finansdepartementet trendveksten til å være rundt 2,0 prosent i henholdsvis Konjunkturtendensene 2019/4 og Nasjonalbudsjettet 2020.

² Etterspørselsbidragene er regnet ut ved å finne endringen i hver variabel, trekke ut den direkte og indirekte importandelen, og deretter dele på nivået til BNP Fastlands-Norge i perioden før. Importandelene som brukes er dokumentert i Økonomiske analyser 1/2019. Eksportvariabelen er samlet eksport minus eksport av råolje, gass og utenriks sjøfart. Andre avvik er definert residuelt slik at det fanger opp alle andre faktorer samt lagerendring og statistiske avvik.

Utbruddet av koronaviruset medførte at vekstutsiktene forverret seg gjennom februar og mars. Fra 12. til 19. mars reduserte Norges Bank styringsrenten med totalt 1,25 prosentpoeng. Finansdepartementet anslo 27. mars en nedgang på veksten i BNP i Fastlands-Norge på om lag to prosent i år. Dette var en nedjustering på ett prosentpoeng sammenlignet med anslaget publisert en uke tidligere. Nedjusteringen reflekterer både utbredelsen av koronaviruset, opptrappingen av smitteverntiltak nasjonalt og internasjonalt og lavere oljepris.

2.1.1 Finansmarkedene

Utbruddet av koronaviruset og tiltakene som er iverksatt for å begrense smitten har fått alvorlige økonomiske konsekvenser og utløst stor uro i finansmarkedene. Siden 20. februar har hovedindeksen på Oslo Børs falt om lag 30 prosent og volatiliteten har vært stor. Den norske kronen har svekket seg betydelig de siste to månedene.

God tilgang til kreditt for både husholdninger og foretak er viktig for å dempe tilbakeslaget i økonomien. Markedene for bankenes finansiering har vært preget av dårlig likviditet.³ Bankene har nå bedre tilgang til kortsiktig finansiering, men markedet for langsiktig finansiering er fortsatt svært begrenset. Betydelig dempet aktivitet i ikke-finansiell sektor kan medføre utlånstap for bankene, spesielt i ekstra utsatte sektorer. Norske banker er solide og har mer kapital enn de har hatt ved tidligere kriser og er godt rustet for å håndtere tap.⁴ Det er også satt inn tiltak for å bedre bankenes finansiering, dempe forventede utlånstap for bankene og opprettholde utlån til husholdninger og ikke-finansiell sektor.⁵ I analysene under legger vi til grunn at norske banker har nok egenkapital til å tåle tapene. Men en tilstramming av utlånspraksis kan forsterke den økonomiske nedgangen.

For foretak som finansierer seg i obligasjonsmarkedet er det nå begrenset tilgang på ny finansiering. For enkelte utstedere, og særlig utstedere i høyrentesegmentet, er førstehåndsmarkedet i praksis stengt. Regjeringen har bevilget 50 milliarder kroner til gjenopptakelsen av Statens obligasjonsfond (SOF), som kan bidra til økt likviditet og kapitaltilgang i det norske obligasjonsmarkedet. Vedvarende utfordringer med finansiering av norske foretak vil kunne føre til en kraftig økning i konkurser og øke arbeidsledigheten. Det kan også få langvarige effekter på kapitalbeholdningen og produktivitet dersom foretakene ikke får lånefinansiert investeringer.

Boligmarkedet er viktig for konjunkturutviklingen. Mange husholdninger opplever nå bortfall av inntekt og økt inntektsusikkerhet. Sammen med smitteverntiltak og frykt for viruset demper det aktiviteten i boligmarkedet. Ifølge tall fra Eiendomsverdi var omsetningen av bruktboliger i uke 13 nesten 50 prosent lavere enn samme uke i fjor. Fallet i omsetningen er mer markert enn under finanskrisen. Fallet i antall boliger lagt ut for salg er vesentlig lavere enn fallet i omsetning, slik at beholdningen av usolgte boliger øker.

Lavere boliggetterspørsel og en økende beholdning av usolgte boliger kan føre til et betydelig boligprisfall. Det kan få alvorlige ringvirkninger i resten av økonomien. Lavere styringsrente vil bidra til å dempe fallet i disponibel inntekt for husholdningene, og gjøre det billigere å låne.⁶ Det vil isolert sett styrke boligmarkedet.

2.1.2 Petroleumsinvesteringer

Flere selskaper innen petroleumsutvinning melder om lavere aktivitet. Equinor har besluttet at revisjonsstanser planlagt i vår nå blir utsatt på Åsgard A, Åsgard B, Kristin, Troll C og Norne, samt landanlegget Melkøya. Revisjonsstanser krever flere arbeidere ute på plattformene og dermed at man må plassere to og to på lugarene. Den økte smitterisikoen dette medfører, er begrunnelsen for at denne aktiviteten blir utsatt, men kostnadskutt kan også være et motiv. Revisjonsstanser innebærer til dels omfattende arbeid, som også kan få

³ Det har vært store bevegelser og dårlig likviditet i de korte rentemarkedene og nibor-påslaget har vært svært høyt.

⁴ Se Finanstilsynets *Finansielt utsyn desember 2019* og Norges Banks stresstest i *Finansiell Stabilitet 2019*.

⁵ Norges Bank har satt inn flere tiltak for å bedre bankenes tilgang på likviditet. Ekstraordinære F-lån er utlyst både i norske kroner og i amerikanske dollar. I tillegg har Norges Bank i to omganger redusert styringsrenten fra 1,5 prosent til 0,25 prosent. Norges Bank har også publisert at de vurderer om det er behov for valutaintervensjoner. Finanstilsynet har godkjent bruk av bankenes likviditetsreserver (LCR), som kan avhjelpe situasjonen for banker med begrenset tilgang på markedsfinansiering. Regjeringen har iverksatt store tiltak rettet mot ikke-finansiell sektor, som vil bidra til å redusere tap i bankene og motvirke en innstramming i kredittilbudet. Det er vedtatt en statlig lånegaranti spesielt rettet mot nye banklån til små og mellomstore bedrifter. De har også besluttet å senke den motsykliske kapitalbufferen fra 2,5 prosent til 1 prosent.

⁶ Finansdepartementet har vedtatt å midlertidig øke fleksibilitetskvoten i boliglånsforskriften til 20 prosent. Det kan gjøre det lettere for husholdninger å få boliglån.

store økonomiske konsekvenser for underleverandører. Et smittetilfelle på Martin Linge førte til at utbyggingsarbeidet stanset på Equinor-feltet i to uker. Arbeidet er nå startet opp igjen, men ikke for fullt. Dette vil kunne utsette driftsstart på gassfeltet og kan generere tilleggskostnader. Det foregår full produksjon på alle felt i drift, men det er gjort endringer i lengden på perioden hvert arbeidsskift er ute på installasjon for å minimere smitterisiko. Hvert skift er nå ute i tre uker mot to uker før. Operatørene minimerer også antall personer ute på feltene for å redusere smitterisiko. Stort sett all produksjonsuavhengig aktivitet stanset på oljeplattformene.

De største aktørene på sokkelen har den siste uken redusert budsjettene for 2020 sammenlignet med det de kommuniserte i februar. Equinor kutter rundt 20 prosent i investeringene i år. Reduksjonen er størst innenfor skiferaktiviteten i USA, slik at nedgangen i Norge sannsynligvis blir marginalt lavere enn 20 prosent. Innen letevirksomheten kutter Equinor 25-30 prosent av den planlagte aktiviteten. Ifølge Equinor vil disse reduksjonene føre til at selskapet vil kunne dekke både driftskostnader og investeringer med en gjennomsnittlig oljepris på 25 dollar fatet resten av året.

Aker BP melder også at de kutter i sine 2020-budsjetter innen investeringer og leting med omtrent 20 prosent. Antall letebrønner reduseres fra ti til åtte. Alle ikke-sanksjonerte prosjekter utsettes, deriblant Hod Reutvikling, som det etter planen skulle leveres plan for utbygging og drift (PUD) på i mars. Selskapene Lundin, DNO, OMV og Wintershall Dea har også den siste uken meldt om reduserte investeringer på mellom tolv og tretti prosent i år. Reduksjonene i investeringer nevnt ovenfor er oppgitt i amerikanske dollar (USD). Mange av kostnadene til oljeselskapene betales i USD. Med det betydelige fallet i NOK mot USD kan nominelle investeringer i NOK reduseres langt mindre enn målt i USD. Oljeprisen falt videre etter at oljeselskapene la frem disse kuttene, før den igjen steg mye i dagene frem mot 3. april. Trolig jobbes det fortsatt med å identifisere flere kuttmuligheter i selskapene som ikke går for mye ut over selskapenes produksjonsnivå i år.

2.1.3 Utenrikshandelen

Hittil har vi ikke sett en tydelig effekt av koronaviruset på eksporten eller importen. Foreløpige ukestall fra SSB for varer som tolldeklarerer inn og ut av landet viser riktignok nedgang for noen varer til noen land. Eksempelvis falt eksportverdien av fisk til Kina og Italia kraftig i de to første ukene i mars, mens verdien av fiskeeksporten totalt økte. Andre eksport- og importtall får SSB først i april. Blokkert turisme og reisetraffikk vil synes klart i de endelige tallene for både eksport og import i mars. Det store fallet i oljeprisen har allerede senket verdien av oljeeksporten. De landene som var først og hardest rammet av viruset (Kina, Italia, USA) er ikke blant Norges største eksportmarkeder, men derimot blant de landene Norge importerer mest fra. Siden leveranser tar tid, vil effekten av viruset først vise seg i statistikken etter mars måned.

2.1.4 Omsetning og varehandel

Husholdningene konsum utgjør om lag halvparten BNP, og er den viktigste etterspørselskomponenten. Det finnes foreløpig ingen aggregerte tall for husholdningenes samlede konsum den siste tiden. For å belyse endringer i husholdningens etterspørsel har vi analysert data for debetkortkjøp gjort i fysisk kortterminal.⁷ En enkel analyse av samvariasjonen mellom endringer i debetkortkjøp og husholdningenes konsum viser at én prosent fall i debetkortkjøp samsvarer med et fall i husholdningens konsum på 0,7 prosent.⁸ I dagens situasjon kan denne sammenhengen overdrive fallet dersom flere velge å handle på nett, hvor man ofte benytter kredittkort. Tall for kjøp via Vipps på internett, som har om lag 20 prosent markedsandel på netthandel, viser at kjøp utenom kollektivreiser økte etter 12. mars sammenlignet med de første ukene i mars.⁹ Om man

⁷ Dataene omfatter alle debetkorttransaksjoner via BankAxept, og er gjort tilgjengelig av Vipps AS for årene 2019 og 2020. For årene 2010 til 2018 er dataene gjort tilgjengelig av Nets AS. I 2018 utgjorde kjøp via BankAxept 65 prosent av verdien av alle korttransaksjoner. I 2019 utgjorde kjøp via BankAxept 35 prosent av husholdningens samlede konsum.

⁸ Sammenhengen er beregnet ved å estimere følgende ligning ved hjelp av OLS for kvartalstall fra første kvartal 2010 til fjerde kvartal 2019: $\log(\text{kjøp via BankAxept}) = \text{konstant} + \beta * \log(\text{samlet konsum}) + \text{feilledd}$. Beta er estimert til 0,70 med følgende 95 prosenters konfidensintervall [0.60 0.81]. En del av husholdningens konsum er faste utgifter, som boligjenester, kommunale avgifter, strøm og forsikringer. Disse utgiftene er mindre påvirket av konjunktorene og vil derfor dempe samvariasjonen mellom debetkortkjøp og samlet konsum.

⁹ Dataene er tilgjengelig gjort av Vipps AS.

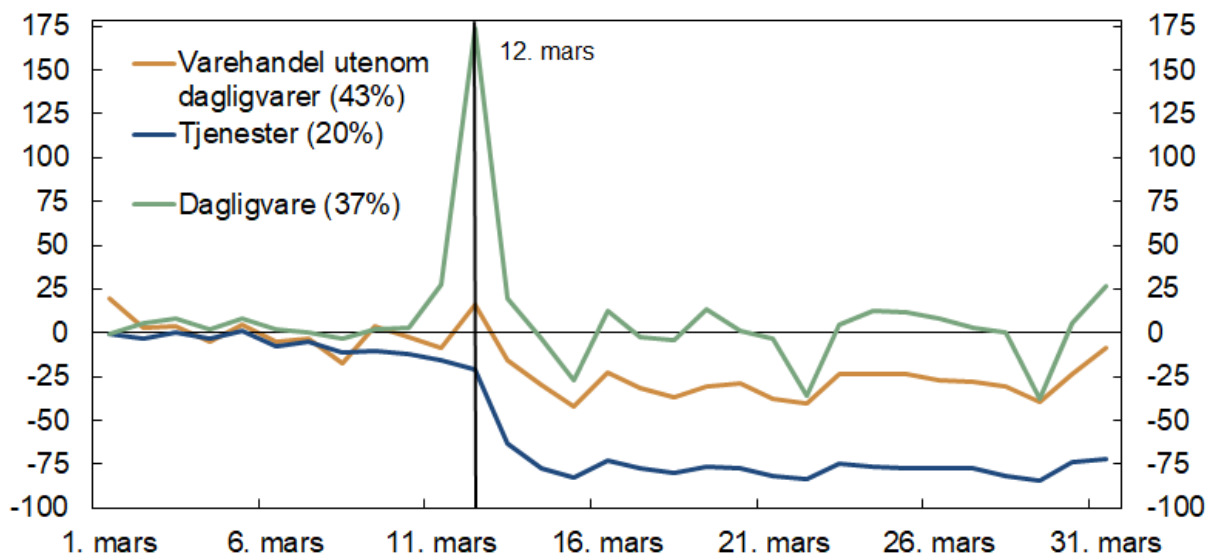
sammenligner med hva kjøpene hadde vært dersom årsveksten i mars var den samme som de to foregående månedene, var kjøp utenom kollektivreiser om lag som forventet.

Figur 2-2 viser utviklingen i kjøp av varer og tjenester via debetkort i mars måned, relativt til forventet kjøp. Forventet kjøp viser hva kjøpene hadde vært dersom årsveksten i mars var den samme som de to foregående månedene.¹⁰ I starten av mars var kjøp av varer og tjenester om lag som forventet. Etter de omfattende tiltakene ble innført 12. mars har det, med unntak av kjøp av dagligvarer, vært en markert nedgang i varehandel og kjøp av tjenester. Siden 13. mars har kjøp av varer utenom dagligvarer vært i gjennomsnitt 30 prosent lavere enn forventet, mens kjøp av tjenester har i snitt vært nær 80 prosent lavere enn forventet. Kjøp av dagligvarer har vært om lag som forventet. Samlet sett har kjøp av varer og tjenester med debetkort vært 14 prosent lavere enn forventet i mars, og 26 prosent lavere siden 12. mars. Dette dekker likevel kun kjøp i fysisk terminal, og fanger ikke opp at husholdningene trolig har økt sine kjøp av varer og tjenester på internett.

Når vi antar at den beregnede samvariasjonen mellom kjøp via debetkort og samlet konsum holder, indikerer det at samlet konsum i en "hel koronamåned" er om lag 18 prosent lavere enn forventet. Det bidrar isolert sett til et fall i BNP (løpende priser) for en "hel koronamåned" på om lag ni prosent.

For tjenesteytende næringer startet fallet før de omfattende tiltakene ble innført 12. mars. Fra 6. - 11. mars var kjøp av tjenester i gjennomsnitt ti prosent lavere enn forventet. Dette kan være drevet av økt inntektsusikkerhet hos husholdningene og selvpålagte tiltak for å redusere smitte. Ettersom fallet i varehandel utenom dagligvarer var vesentlig mindre kan det tyde på at mesteparten av fallet i kjøp av tjenester i denne perioden var drevet av selvpålagte tiltak. Det er derfor grunn til å anta at kjøp av tjenester vil være lavere selv etter en oppmykning av tiltakene mot tjenesteytende sektor.

Figur 2-2: Kjøp av varer og tjenester via BankAxept, relativt til forventet (prosent)



Merknad: Relativt til samme ukedag i 2019, justert for årsvekst per ukedag i januar og februar 2020. Tall i parentes viser andelen av samlet kjøp via BankAxept i 2019. Kilder: Vipps AS og BankAxept

2.1.5 Arbeidsmarkedet

Tiltak i Norge og utlandet for å hindre spredning av koronaviruset har ført til et dramatisk fall i etterspørselen etter arbeidskraft. Ifølge tall fra NAV økte antall registrerte ledige fra 65 000 11. mars til 291 000 registrerte ledige 25. mars, se Tabell 2-1. Den registrerte ledigheten utgjorde da 10,4 prosent av arbeidsstyrken.

¹⁰ For å ta hensyn til at veksten er ulik for ulike ukedager har vi beregnet ukedagsspesifikke vekstrater.

Tabell 2-1: Antall registrerte arbeidsledige fordelt på alder

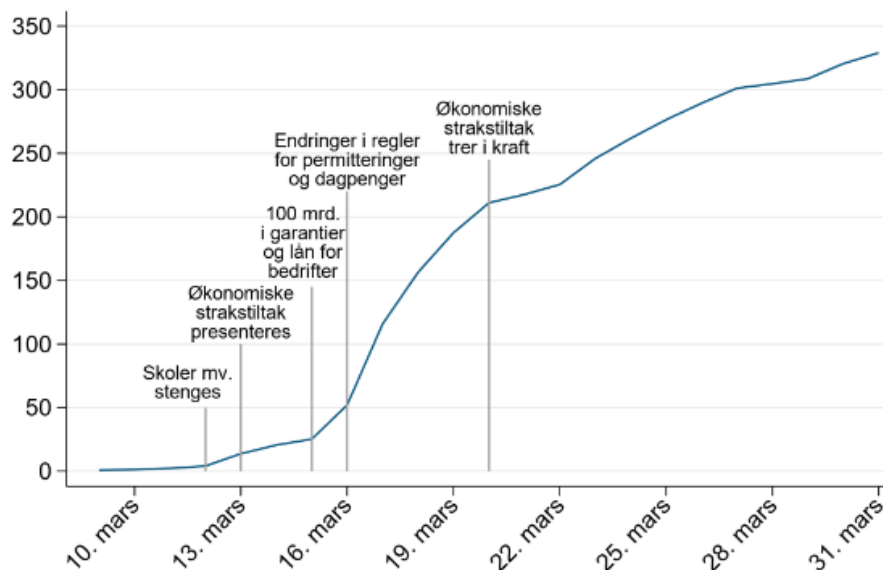
	03.03.2020	10.03.2020	17.03.2020	24.03.2020
I alt	65 683	65 344	149 165	291 483
19 år og under	1 709	1 705	5 480	11 877
20-24 år	8 073	8 031	21 926	40 356
25-29 år	9 200	9 146	23 099	41 735
30-39 år	19 109	18 965	40 555	73 249
40-49 år	12 968	12 989	28 636	57 726
50-59 år	9 473	9 402	20 454	45 733
60 år og over	5 151	5 106	9 015	20 807

Merknad: Fordeling av beholdningen av registrerte arbeidsledige over alder, etter dato når beholdningen er målt. Kilde: NAV.

Rundt 90 prosent av veksten i den registrerte ledigheten kom som følge av permitteringer.¹¹ Figur 2-3 viser økningen i totalt antall søknader om dagpenger (fra permitterte og oppsagte personer) hos NAV i perioden 9. mars til 31. mars. Mandag 9. mars ble det registrert 731 søknader, og fram til 31. mars var det registrert totalt 329 025 søknader om dagpenger. Om lag 90 prosent av disse søknadene var søknader om dagpenger ved permittering. Den mest markante økningen fant sted fra og med 16. mars til og med 20. mars, med et gjennomsnitt på om lag 37 000 nye søknader om dagpenger hver dag.

Figur 2-3: Totalt antall søknader om dagpenger i Norge.

Totalt antall søknader om dagpenger (1 000)



Merknad: Kumulativt antall søknader om dagpenger hos NAV i perioden 9. mars til 31. mars 2020. Vertikale linjer indikerer utvalgte tiltak fra myndigheter. Kilde: Frischsenteret, SSB og NAV.

¹¹ Endringene i permitteringsregler har trolig bidratt til den raske økningen.

Det største antallet permitteringer kommer i næringene Varehandel og Overnatting og servering (Tabell 2-2).¹² Som andel av de sysselsatte i næringene er ledigheten høy også i næringen «Privat tjenesteyting ellers». I denne næringen inngår blant annet frisører, samt kultur- og underholdningsvirksomheter. For nær 23 000 av de permitterte er det ikke oppført næringskode. Hovedårsaken er trolig at NAVs versjon av a-ordningsdata (Aa-registeret) ikke inneholder oppdragstakere/frilansere.¹³

Med nedgangskonjunktur internasjonalt, lav oljepris og fortsatt strenge tiltak, er det god grunn til å tro at ledighetstallene vil fortsette å øke blant annet fordi noen arbeidsgivere ikke har redusert arbeidstokken så mye som fallet i omsetningen skulle tilsi. De permitterte har i tillegg en rettighet til å komme tilbake til jobben, men denne gjelder bare hvis virksomheten starter opp igjen på samme nivå som før. Dersom den økonomiske nedgangen vedvarer, vil det øke sannsynligheten for at ledigheten i større grad blir preget av oppsigelser. Det kan gjøre nedgangen mer langvarig.

¹² Blant personene som er permittert har man her ikke tatt hensyn til at noen av disse kan ha en annen jobb som de ikke er permittert fra. Det er først når personen innen 14 dager skal bekrefte sin situasjon gjennom et meldekort at slik informasjon kommer fram og som man da bruker til å bestemme hvem som er registrert helt arbeidsledige. For de personer som har flere jobber vil de bare telle med en gang i hver av næringene i tabellen. Har de de derimot jobber i andre næringer i tabellen, vil de også telle med her. Man vet altså hvilke(n) jobb de er permittert fra. Det er likevel ikke grunn å tro at dette forstyrrer det bilde som tabellen gir med hensynet til hvilke næringer som er mest berørt av permitteringer.

¹³ SSB har publisert et kort notat som beskriver størrelsen på denne gruppen og deres inntekter fra arbeid i 2019: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/hvor-mange-frilansere-er-det>

Tabell 2-2: Søknad om dagpenger ved permittering per 31.mars fordelt på næringer

	Søknad om dagpenger ved permittering			Søknad om ordinære dagpenger		
	Antall personer	Andel av lønnstakere	Antall virksomheter	Antall personer	Andel av lønnstakere	Antall virksomheter
Antall som har søkt om dagpenger	276 636			31 050		
- herav ikke i Aa-register	22 986			8 917		
- herav i Aa-register, fordelt på næring	253 650	10%	86 058	22 133	1%	19 984
Jordbruk, skogbruk og fiske	2 029	8%	1 072	300	1%	264
Bergverksdrift og utvinning	2 665	5%	219	135	0%	68
Industri	21 299	10%	4 297	1 706	1%	1 079
Elektrisitet-, vann og renovasjon	914	3%	331	107	0%	88
Bygge- og anleggsvirksomhet	22 132	10%	8 519	2 119	1%	1 875
Varehandel, reparasjon av motorvogner	69 555	20%	22 952	4 068	1%	3 702
Transport og lagring	20 036	16%	5 317	1 601	1%	1 300
Overnattings- og serveringsvirksomhet	50 756	53%	8 483	3 946	4%	2 706
Informasjon og kommunikasjon	6 992	7%	2 435	694	1%	449
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	781	2%	372	82	0%	69
Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	19 696	12%	8 377	1 220	1%	971
Forretningsmessig tjenesteyting	23 111	18%	4 610	3 824	3%	1 596
Off. adm., forsvar, sosialforsikring	709	0%	432	225	0%	181
Undervisning	6 630	3%	2 860	1 451	1%	1 137
Helse- og sosialtjenester	15 726	3%	8 133	3 443	1%	3 127
Private tjenester ellers	27 568	30%	7 573	1 756	2%	1 381
Ukjent	796	*	49	114	*	9
Uoppgitt	190	*	127	12	*	13

Note: Antall og prosentandel av sysselsatte personer som har søkt om dagpenger ved permittering, etter næringsområde. Kilde: NAV.

Frischsenteret, SSB og NAV har i rapporten «Hvem tar støytet? Arbeidsmarkedet under Koronakrisen» (Bratsberg, et al., 2020) analysert sammensetningen av gruppen som søkte på dagpenger i perioden 1. mars til 22. mars. Alle innteks- og utdanningsgrupper er berørt av den pågående økonomiske krisen. Det var likevel en klar overrepresentasjon blant de nye ledige av personer med lav inntekt, lav utdanning, og lavinntekts familiebakgrunn; det er altså en sosial gradient. Kvinner var noe mer utsatt for å søke om dagpenger enn menn, og unge var mer utsatt enn eldre. Innvandrere var mer utsatt enn øvrig befolkning. Ikke-samfunnskritiske jobber som innebærer fysisk kontakt med andre var mest utsatt for søknader om dagpenger. Men forskjeller

mellom ulike grupper og næringer blir mindre dag for dag, ettersom krisen forplanter seg gjennom økonomien.

Små virksomheter var mer utsatte for permitteringer enn store. Foretak med lav produktivitet, lav egenkapital, og høy gjeld så ut til å ha høyere sannsynlighet for å permittere eller si opp arbeidstakere. Innen foretak hadde ansiennitet og lønnsnivå liten betydning for valg av hvem som ble permittert eller sagt opp.

Det nye permitteringsregelverket og et tak på dagpengegrunnlaget på 6 G innebærer at den økte arbeidsledigheten så langt ikke har medført økt inntektsulikhet blant dem som var lønnsinntakere da krisen inntraff, men hvis arbeidsledigheten blir varig vil inntektsulikheten trolig øke noe.

Ikke alle virksomheter gjør nedbemanninger og noen virksomheter har økt sin etterspørsel etter arbeidskraft. Med mange permitterte vil det være viktig å få god arbeidsmarkedsmobilitet av sysselsatte. Her kan regelverket for dagpenger være en hindring, fordi avkorting av dagpenger er knyttet til antall timer som jobbes. Dersom en permittert eller arbeidsledig tar en jobb med betydelig lavere timelønn enn tidligere timelønn, kan reduksjonen i dagpenger i verste fall bli større enn inntekten fra jobben. Dersom avkorting hadde vært knyttet til inntekt, ville dette problemet vært unngått. En ytterligere hindring kan være at kompensasjonsgrad for de med dagpenger har økt. Innføringen av høyere kompensasjonsgrad for de permitterte dagpengemottakerne kan isolert sett redusere incentivet til å vurdere alternative jobber. Videre kan statens overtakelse av permitteringskostnader etter to dager gjøre det mer økonomisk fordelaktig for arbeidsgivere å permittere sine ansatte. Summen av virkemidlene på dette området risikerer derfor å gi mer innlåsing av arbeidssøkere på dagpenger.

2.2 Anslag på utviklingen i BNP fordelt på næringer

Ekspertgruppen vil i det følgende gi et anslag på situasjonen i norsk økonomi. Ekspertgruppen har brukt modellen som benyttes til å lage det månedlige nasjonalregnskapet og nyttiggjort seg av ekspertisen i SSB for å utarbeide et anslag på hvordan aktivitetsnivået i økonomien er, sammenlignet med siste publiserte måned før krisen brøt ut. Det vil si at tallene viser hvordan norsk økonomi ville sett ut dersom situasjonen ved inngangen til april hadde vedvart i en hel måned. Anslagene representerer ekspertgruppens vurdering av situasjonen i norsk økonomi.

Det er viktig å understreke at situasjonen ved inngangen til april er en helt annen enn ved inngangen til mars. Tallene som nå legges fram er derfor vesentlig svakere enn det vi kan forvente i nasjonalregnskap for mars, som publiseres 12. mai. Tallene er ingen prognose på hva som vil bli nasjonalregnskapet for april måned. Utviklingen i april kan både bli sterkere eller svakere enn det vi nå ser ved inngangen til april. De tall som nå legges fram bør i stedet tolkes som et anslag på en «hel koronamåned», basert på situasjonen slik den ser ut nå.

Anslagene bygger på flere kilder, men den viktigste er tall fra NAV for søknader om dagpenger. Disse kan brukes som en indikator på den næringsvise nedgangen i aktivitet. Denne er koblet med næringsvis informasjon fra bransjeorganisasjoners undersøkelser, opplysninger fra registre om virksomheter som er pålagt å stenge, opplysninger om innretningen av ulike smitteverntiltak koblet med historiske opplysninger fra nasjonalregnskapet, samt informasjon fra media og børsmeldinger. For å vurdere utviklingen i etterspørselen har opplysninger om korttransaksjoner vært lagt til grunn, sammen med anslag basert på hvordan smitteverntiltak treffer bestemte konsumkategorier. I tillegg benyttes ny, løpende statistikk for utenrikshandel med varer.

Tallmaterialet er vesentlig mer begrenset og av en helt annen karakter enn det som brukes i det ordinære nasjonalregnskapet. Usikkerheten er dermed meget høy. Ny informasjon tas fortløpende inn, og den kan gi forholdsvis store endringer. Hovedbildet avtegner seg imidlertid tydelig. Aktiviteten i fastlandsøkonomien er ved inngangen til april rundt 15 prosent lavere enn nivået ved inngangen til måneden. Dette reflekterer at aktiviteten i deler av privat og offentlig sektor har stoppet opp.

Det kan ikke utelukkes at det faktiske nivået er enda lavere. Tallene fanger ikke opp den produktivtetsnedgangen som mange virksomheter opplever som følge av fjernarbeid. Regnskapsinformasjon fra foretakene for året 2020, som innarbeides i nasjonalregnskapets først i 2022, kan føre til store revisjoner i tallene. I offentlig forvaltning, der aktiviteten bestemmes fra innsatsfaktorsiden, vil det i mindre grad skje aktivitetsendringer så lenge sysselsettingen holdes oppe.

Tabell 2-3: Bruttoprodukt for utvalgte næringer. Anslag. Januar 2020, millioner kroner, og prosentvis volumendring ved inngangen til april 2020

	Januar 2020	Prosentvis volumendring
Bruttonasjonalprodukt Fastlands-Norge	259 535	-15 %
Primærnæringer	6 664	-6 %
Industri og bergverk	19 553	-13 %
Elektrisitets-, gass- og varmtvannsforsyning	5 552	2 %
Vannforsyning, avløp og renovasjon	1 935	-3 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	18 161	-14 %
Varehandel og reparasjon av motorvogner	21 136	-16 %
Transport utenom utenriks sjøfart	8 071	-36 %
Post og distribusjonsvirksomhet	888	-6 %
Overnattings- og serveringsvirksomhet	4 190	-59 %
Informasjon og kommunikasjon	11 655	-5 %
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	14 519	1 %
Omsetning og drift av fast eiendom	8 456	-5 %
Boligtjenester	12 163	-1 %
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	12 807	-11 %
Forretningsmessig tjenesteyting	8 007	-19 %
Offentlig administrasjon og forsvar	18 430	-10 %
Undervisning	14 767	-11 %
Helse- og omsorgstjenester	30 898	-21 %
Kultur, underholdning og annen tjenesteyting	5 470	-60 %
Produktavgifter og -subsider	33 685	-22 %

Merknad: Basert på informasjon om permitteringer til og med 1. april

Tallene viser en svært kraftig nedgang i flere tjenestenæringer. Den 12. mars fastsatte Helsedirektoratet forskrift som forbød kultur- og idrettsarrangementer, stengte serveringssteder som ikke serverer mat, personlige tjenester som frisører og hudpleiere, samt treningsentre og svømmehaller. Det ble også gitt råd om at man bør holde større avstand til andre mennesker. Enkelte kommuner har fulgt opp med ytterligere innstramminger, med blant annet forbud mot alkoholservering.

Dette slår ut i en nedgang i bruttoproduktet i kultur, underholdning og annen tjenesteyting på 60 prosent. I denne næringsgruppen inngår blant annet frisørsalonger, med knapt 16 000 sysselsatte, som nå er helt stengt.

Bruttoproduktet faller rundt 60 prosent også i overnattings- og serveringsnæringen. Overnattings- og serveringsnæringen rammes også av at karantenerregler begrenser reisetrafikken både innenlands og til utlandet. Dette er ytterligere forsterket av forbud mot opphold på fritidseiendom i annen kommune. Reisebegrensningene gjenspeiles i at bruttoproduktet i transport utenom utenriks sjøfart faller med 36 prosent. Det skyldes blant annet en nær fullstendig stopp av internasjonal passasjertrafikk med fly.

Nedgangen i varehandelen skyldes antagelig at mange personer ønsker å holde større avstand til andre, men også at noen kutter ned på utgifter som følge av inntektsbortfall og økt inntektsusikkerhet. Bruttoproduktet i varehandelen anslås å falle med 16 prosent.

Industrien har også opplevd et brått fall i aktiviteten. Normalt ville en nedgang på 13 prosent være svært sterk, men den er likevel betydelig svakere enn nedgangen i tjenestenevringene. Nedgangen rammer mange av industrigrenene, både de som produserer for innenlands bruk og de som produserer for eksport. Nedgangen i industrien har ulike årsaker, men flere faktorer trekker i samme retning: Fallende innenlands og utenlands etterspørsel, problemer med leverandørkjeder og usikkerhet om framtiden.

Helsedirektoratet vedtok å stenge skoler og utdanningsinstitusjoner, noe som har ført til en betydelig nedgang i aktiviteten innen undervisning. På usikkert grunnlag er det likevel antatt at aktiviteten i høyere utdanning på kort sikt ikke er vesentlig påvirket. Både utdanning og forskning kan drives videre gjennom fjernarbeid.

Barnehagene er også stengt, og her antas aktiviteten derimot å ha falt nesten helt bort. Nasjonalregnskapets indikator for produksjon i barnehagene er antall oppholdstimer, og disse er nå bare tilgjengelige for barn til personell i kritiske samfunnsfunksjoner og barn og unge med særlige omsorgsbehov. Barnehager ligger innen helse- og omsorgstjenester, så dette innebærer en kraftig nedgang i bruttoproduktet i denne sektoren. Barna blir imidlertid passet av foreldrene, og vi kommer tilbake til dette i avsnitt 6.2.

Bruttoproduktet i offentlig administrasjon og forsvar beregnes i nasjonalregnskapet ut fra kostnadene i produksjonen, som vil være om lag uendret.¹⁴ Samtidig er det grunn til å tro at aktiviteten i offentlig forvaltning er betydelig berørt av de innførte smitteverntiltakene. Utstrakt bruk av hjemmekontor fører sannsynligvis til lavere produksjon. Karantenebestemmelser, inkludert at alle med symptomer på luftveisinfeksjon skal holde seg hjemme, bidrar til bemanningsutfordringer flere steder. På usikkert grunnlag antar vi en reell reduksjon i bruttoproduktet i offentlig administrasjon og forsvar på 10 prosent. Bruttoproduktet i denne næringen var 18,4 milliarder kroner i januar 2019 noe som innebærer ekstrakostnad for samfunnet av smitteverntiltak på rundt 1,8 milliard kroner.

Både faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting og forretningsmessig tjenesteyting preges av det generelle tilbakeslaget. Arkitektvirksomhet og teknisk konsulentvirksomhet går ned, noe som sannsynligvis indikerer at næringslivet setter investeringer og utviklingsprosjekter på vent. Det er en sterk økning i permitteringer fra bemanningsselskaper, som utløses av at aktiviteten i andre næringer stopper opp. Bruken av vektere på kjøpesentre og flyplasser har falt brått, det samme gjelder ordensvakter i utelivsbransjen.

2.3 Betydningen av internasjonale forhold for den økonomiske situasjonen i Norge

Norsk økonomi er en liten åpen økonomi, og er sterkt påvirket av den økonomiske utviklingen internasjonalt. Utbruddet av koronaviruset har svekket vekstutsiktene for verdensøkonomien betydelig. I en studie av de initiale effektene av smitteverntiltakene finner OECD at det bidrar til å trekke ned produksjonen med 20 – 25 prosent i de månedene tiltakene pågår (OECD Economics Department, 2020). Det vil i så fall gi et produksjonsfall i verdensøkonomien som er uten sidestykke i moderne historie og fører til et markert fall i etterspørselen etter norske eksportvarer og -tjenester. Tiltak innført i andre land har også direkte effekt på deler av norsk næringsliv, som luftfart og reiseliv.

Som en konsekvens av de svekkede vekstutsiktene har prisen på vår viktigste eksportvare, olje og gass, falt markert. Fallet i olje- og gassprisene reduserer lønnsomheten for petroleumsnæringen, og vil ha en negativ innvirkning på petroleumsinvesteringer og petroleumrelatert eksport.

En liten åpen økonomi som den norske ville vært rammet av pandemien selv om ingen i Norge var smittet av viruset og vi ikke hadde vesentlige tiltak for å begrense smitte. Det følgende er et forsøk på å anslå de internasjonale effektene på norsk økonomi slik at man kan anslå hvor stor del av den samlede nedgangen i økonomien som kan knyttes til internasjonale forhold og hvor mye som skyldes norsk politikk. Det er usikkerhet rundt i hvilken grad nedgangen internasjonalt påvirker norsk økonomi. For å beregne de isolerte effektene av svekkede vekstutsikter hos våre handelspartnere og fallet i oljeprisen, og for å spille ut den usikkerheten som

¹⁴ Produksjonen i offentlig forvaltning er beregnet som sum kostnader, det vil si som summen av lønnskostnader, kjøp av varer og tjenester (produktinnsats), kapitalslit og netto næringskatter. I måneds- og kvartalsregnskapene blir omregningen fra verditall til fastpristall gjort ved bruk hjelp av kostnadsprisindekser på de ulike komponentene. For lønnskostnadskomponenten følger volumutviklingen antall arbeidsforhold i næringene.

ligger i denne type beregninger, har ekspertgruppen benyttet modellsimuleringer både fra Norges Banks makromodell NEMO¹⁵ og Statistisk sentralbyrås makromodell KVARTS.

Analysene gjennomført med KVARTS og NEMO viser en markert reduksjon i BNP Fastlands-Norge som følge av lavere internasjonal etterspørsel og lavere oljepris.¹⁶ Ifølge analysen med KVARTS trekkes veksten i BNP Fastlands-Norge ned med rundt fire prosentpoeng i andre kvartal 2020 som følge av de negative internasjonale impulsene. Basert på disse beregningene kan om lag 30 prosent av aktivitetsnedgangen i BNP Fastlands-Norge spores tilbake til internasjonale forhold, men det er stor usikkerhet rundt dette anslaget. Beregninger gjort med NEMO indikerer at utviklingen internasjonalt isolert sett bidrar til et fall på om lag fem prosent i andre kvartal 2020, og indikerer at om lag 40 prosent av aktivitetsnedgangen i andre kvartal skyldes internasjonale forhold. Samlet kan disse resultatene tyde på at internasjonale forhold i 2. kvartal vil stå for 30-40 prosent av aktivitetsnedgangen i BNP Fastlands-Norge. Trolig vil betydningen av internasjonale forhold øke over tid, som kan tale for at betydningen i første måned er nederst eller i underkant av dette intervallet. Følgelig tillegges drøyt 70 prosent av den anslåtte månedlige aktivitetsnedgangen nasjonale forhold, herunder effekten av de ulike smitteverntiltakene. Beregningene av nåsituasjonen i norsk økonomi ovenfor viste at aktivitetsnivået i BNP Fastlands-Norge ved inngangen til april var rundt 15 prosent lavere enn i februar. Dette tilsvarer en nedgang på 38,5 milliarder kroner. Ekspertgruppen legger dermed til grunn at om lag 27 milliarder kroner av denne nedgangen kan tilskrives nasjonale forhold.

2.4 Hvordan påvirker smitteverntiltak ulike næringer?

2.4.1 Hvor mange sysselsatte er direkte berørt av stenging av næringsaktivitet?

En av årsakene til det brå fallet i økonomisk aktivitet i mars er at en rekke virksomheter ble pålagt å stenge eller legge om driften for å forhindre spredning av koronaviruset. Pålegget omfatter store deler av serveringsnæringen, kultur- og idrettsarrangementer, og virksomheter der det er vanskelig å holde fysisk avstand, som frisører, hudpleie, treningssentre og svømmehaller. Også enkelte helsefaglige virksomheter utenfor spesialisthelsetjenesten er omfattet, blant annet fysioterapeuter og psykologer. I covid-19-forskriften pålegges også barnehager, skoler og utdanningsinstitusjoner å holde stengt. Disse inngår ikke i tallene i nedenfor.

Det første vedtaket kom 12. mars. Det har siden blitt utvidet og presisert. Gjeldende pålegg finnes i covid-19-forskriften av 27. mars 2020. Det finnes en rekke andre smitteverntiltak i tillegg til denne forskriften. Vedtaket innebærer ikke at alle virksomhetene må innstille driften; for eksempel kan virksomheter som serverer mat holde åpent så lenge besøkende kan holde minst to meters avstand mellom seg, og psykologer kan gå over til videokonsultasjon. Det foreligger ikke løpende informasjon om hvor mange av virksomhetene som har stengt fullstendig, og hvor mange som driver videre med noe aktivitet. Det er grunn til å tro at dette varierer en del mellom næringene som omfattes av vedtaket.

Antall sysselsatte i de aktuelle næringene gir et inntrykk av omfanget av vedtaket. Anslagsvis er virksomheter utenom offentlig forvaltning med til sammen om lag 125 000 sysselsatte direkte berørt.¹⁷ Det tilsvarer 6,9 prosent av alle sysselsatte utenom offentlig forvaltning på fastlandet. Tallet inkluderer knapt 12 000 selvstendig næringsdrivende. Anslaget bygger på nasjonalregnskapets definisjoner.

Mange virksomheter har sterkt redusert aktivitet selv om de ikke er omfattet av covid-19-forskriften. Det gjelder for eksempel tannleger, siden myndighetene har gitt råd om å utsette tannbehandling som ikke er akutt. Slike virksomheter inngår ikke i tallene her. Smitteverntiltakene har også ringvirkninger til underleverandører i andre næringer.

¹⁵ For mer informasjon om modellen, se Kravik og Mimir (2019), "Navigating with NEMO", Staff Memo Norges Bank 5/19 "<https://www.norges-bank.no/en/news-events/news-publications/Papers/Staff-Memo/2019/52019/>

¹⁶ Se vedlegg for en detaljert gjennomgang av de to analysene.

¹⁷ En virksomhet anses å være direkte berørt av pålegget om stenging hvis den har en registrert næringskode som tilsier at hovedaktiviteten reguleres i covid-19-forskriften av 27. mars 2020 § 13, 14, 15 eller 16

Tabell 2-4: Antall sysselsatte og virksomheter som er direkte berørt av pålegget om stenging og omlegging av drift

Næringsgruppering	Lønnstakere og selvstendig næringsdrivende	Antall virksomheter inkl. enkeltpersonsforetak
Overnattings- og serveringsvirksomhet	66 000	8 800
Herav selvstendig kantinevirksomhet	7 000	1 400
Herav restaurant- og gatekjøkkenvirksomhet	55 000	7 000
Herav drift av barer og puber	4 000	500
Helse- og omsorgstjenester	11 000	12 000
Kultur, underholdning og annen tjenesteyting	47 000	21 000
Herav frisører og annen skjønnhetspleie	16 000	8 000
Herav idrettslag og klubber	10 000	1 100
Herav treningssentre	6 000	800
Totalt	124 000	41 800

2.4.2 Tiltak rettet mot en næring påvirker også virksomheter i andre næringer

Redusert etterspørsel etter sluttlevering som følge av tiltak for å redusere smittespredningen, rammer ikke bare de virksomhetene som denne etterspørselen retter seg mot. Disse virksomhetene kjøper igjen varer og tjenester fra andre virksomheter, og vil redusere sin etterspørsel av slike varer og tjenester når de selv opplever lavere etterspørsel etter sine produkter. Dermed blir flere virksomheter rammet av etterspørselsnedgangen. For eksempel trenger nesten alle næringer energi, i hovedsak i form av elektrisitet, for å drive maskineri, oppvarming og belysning. Restaurantene trenger råvarer til matproduksjon, hotellene trenger vaskeritjenester og en rekke typer forretningsmessig tjenesteyting knyttet til reklame, regnskap og så videre. Økonomien består av verdikjeder som henger sammen og som kan stoppe opp hvis et bestemt ledd i kjeden må stoppe sin produksjon.

I den følgende analysen tas det hensyn til slike ringvirkningseffekter ved å benytte kryssløpsløpsinformasjon fra nasjonalregnskapet (Brasch, et al., 2020). En kryssløpsmodell viser leveranser på tvers av næringer i form av produktinnsats. Ifølge nasjonalregnskapet for 2019 (tallene er foreløpige og ble publisert 7. februar 2020) produserte overnattings- og serveringsvirksomhet tjenester for 103 milliarder kroner (regnet i basispriser, dvs. omsetningen etter at produsenten har betalt eventuelle produktavgifter og mottatt eventuelle produktsubsidier). Produktinnsatsen (regnet i kjøperpriser) var på vel 55 milliarder kroner som gir et bruttoprodukt i basisverdi på knapt 48 milliarder kroner. Regnet i forhold til BNP Fastlands-Norge (i basisverdi) utgjorde denne næringen om lag 1,7 prosent. Konsumet av overnattings- og serveringsvirksomhet, som også omfatter utenlandske turistenes konsum av disse tjenestene, regnet i kjøperpriser (det vil si inkludert merverdiavgift) var vel 105 milliarder kroner. Utenlandske turistenes konsum, eller eksporten, av tjenestene er relativt stort og utgjorde 18 prosent av det totale sluttforbruket i 2017 (siste året med endelige tall). Import av tjenestene vil ikke identifiseres som hotell- og restauranttjenester, men inngå i en samlest post kalt import av reiselivstjenester. Det ses bort fra dette i denne sammenhengen. Hovedmottaker av tjenestene ved siden av husholdningene og utenlandske turister, er næringslivet og offentlig forvaltning som bruker dette som vareinnsats.

I kryssløpsanalysen brukes tall i 2017-priser for å holde oss til siste endelige nasjonalregnskapstall. Vi tenker oss at vi reduserer husholdningenes konsum av disse tjenestene med ti milliarder kroner. Dette utgjør ti prosent av konsumet regnet i 2017-priser. I en vanlig kryssløpsmodell er det slik at en endring i en hvilken som helst sluttlevering må dekkes av import pluss innenlandsk produksjon. På aggregert nivå gjelder da at:

$$\text{Endring i konsum} = \text{Endring i samlet import} + \text{Endring i BNP}$$

I tilfellet med ti milliarder i nedgang i hotell- og restaurantkonsum blir regnestykket slik: $-10 = -1,27 - 8,73$. Det følger dermed en nedgang i samlet import på nesten 1,3 milliarder kroner og BNP regnet i markedsverdi (og det

er slik BNP er definert) faller med 8,73 milliarder kroner. Denne endringen er i sin helhet knyttet til fastlandsnæringene da oljevirksomhet og utenriks sjøfart kan neglisjeres i denne sammenhengen. Regnet som andel av BNP Fastlands-Norge (i markedsverdi) for 2019 (i 2017-priser) blir tallet 0,3 prosent. Hvis hotell- og restaurantkonsumet ble null, ville årseffekten på BNP Fastlands-Norge bli knapt 3,0 prosent.

Når vi ser på hvilke næringer som blir rammet av nedgangen i BNP går vi over til å regne fordeling på næringenes bruttoprodukt i basisverdi. Tabellen nedenfor oppsummerer resultatene. Mange næringer blir berørt: Leverandører av mat, leverandør av elektrisitet, leverandører i varehandelen. Næringen vi studerer betaler leie av lokaler i betydelig grad og en rekke typer tjenestenæringer blir også påvirket. Den dominerende effekten, nærmere to tredjedeler av den samlede effekten, skjer i hotell- og restaurantsektoren selv.

Det er verd å notere hva en slik kryssløpsanalyse kan gi i tillegg til en mer direkte beregning av hva som skjer med selve næringen som produserer tjenestene. Siden vi her studerer en sluttlevering som har lite import både direkte og indirekte, er den samlede effekten på BNP Fastlands-Norge om lag 1,6 ganger den direkte næringseffekten. Hotell- og restaurantnæringen bidrar indirekte ganske mye til verdiskapingen her til lands ifølge en slik kryssløpsanalyse.

Implisitt følger det av denne tabellen en slags dekomponering av størrelsen på bruttoproduktet i hotell- og restaurantnæringen. Av et samlet bruttoprodukt på vel 46 milliarder kroner kan om lag 41 milliarder kroner tilskrives leveranser til konsum, mens de fem resterende milliarder kronene (i 2017-priser) skyldes leveranser til vareinnsats i privat virksomhet og offentlig forvaltning.

Tabell 2-5: Nedgang i bruttoprodukt ved en nedgang i konsumet av hotell og restauranttjenester på 10 milliarder kroner. Nedgang i millioner kroner

Næring	Nedgang bruttoprodukt
BNP Fastlands-Norge, markedsverdi	8 730
Sum fastlands-BNP*	6 576
Primærnæringer*	185
Næringsmiddelindustri*	207
Annen industri*	120
Kraftforsyning*	130
Bygg- og anlegg*	98
Varehandel*	283
Hotell og restauranttjenester*	4 120
Eiendomsdrift*	685
Annen tjenesteyting*	748
Avgifter mm	2 154
Import	1 270
SUM	10 000

*Målt i basispriser

2.5 Realøkonomiske kostnader av smitteverntiltak

Tilbakeslaget i norsk økonomi skyldes blant annet lavere etterspørsel internasjonalt, økt usikkerhet om den økonomiske situasjonen her hjemme og de smitteverntiltakene som er iverksatt. Analysen ovenfor viste at om knappe 30 prosent av nedgangen i norsk økonomi kan spores tilbake til internasjonale forhold. Av en samlet nedgang på drøye 38 milliarder kroner betyr det at om lag 27 milliarder kroner skyldes smitteverntiltakene som

er iverksatt og andre innenlandske forhold. På usikkert grunnlag har ekspertgruppen anslått andelen av nedgangen i ulike næringers økonomiske aktivitet som kan spores tilbake til de innførte smitteverntiltakene, se Tabell 2-6. Utgangspunktet for beregningene av disse kostnadene er den anslåtte reduserte aktiviteten i de ulike næringene fra Tabell 2-3.

Tabell 2-6: Realøkonomiske kostnader som skyldes smitteverntiltak fordelt på næring. Per måned.

	Redusert aktivitet (millioner kroner)	Andel, smitteverntiltak	Kostnader av smitteverntiltak (millioner kroner)
Primærnæringer	398	10 %	40
Industri og bergverk	2 445	10 %	245
Elektrisitets-, gass- og varmtvannsforsyning	-117	0 %	0
Vannforsyning, avløp og renovasjon	66	10 %	7
Bygge- og anleggsvirksomhet	2 506	10 %	251
Varehandel og reparasjon av motorvogner	3 361	70 %	2 352
Transport utenom utenriks sjøfart	2 881	70 %	2 017
Post og distribusjonsvirksomhet	55	10 %	6
Overnattings- og serveringsvirksomhet	2 460	70 %	1 722
Informasjon og kommunikasjon	618	10 %	62
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	-73	0 %	0
Omsetning og drift av fast eiendom	440	0 %	0
Boligtjenester	134	0 %	0
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	1 409	10 %	141
Forretningsmessig tjenesteyting	1 481	10 %	148
Offentlig administrasjon og forsvar	1 843	100 %	1 843
Undervisning	1 551	100 %	1 551
Helse- og omsorgstjenester	6 365	100 %	6 365
Kultur, underholdning og annen tjenesteyting	3 277	70 %	2 294
Produktavgifter og -subsidiar	7 411	70 %	5 187
SUM	38 510		24 228

Merknad: Minustegn indikerer oppgang i aktivitet.

Det antas at smitteverntiltak har påvirket de fleste næringer med minimum ti prosent. Dette skyldes dels at smitteverntiltak som påvirker én næring også forplanter seg til de andre næringer som næringen leverer vareinnsats til (jf. kryssløpsanalysen ovenfor) og dels at stenging av barnehager og karantenetiltaket mest

sannsynlig har dempet utførte timeverk og trolig også produktiviteten i alle næringer. For eksempel medfører utstrakt bruk av hjemmekontor trolig lavere produktivitet for en del arbeidstakere. Ifølge en spørreundersøkelse utført av Transportøkonomisk institutt har nær halvparten av alle yrkesaktive nå hjemmekontor på grunn av koronaviruset og det er overvekt av de spurte som svarer at de er mindre effektive på hjemmekontoret (Transportøkonomisk institutt, 2020). Innenfor produksjon av boligjenester er det ingen sysselsatte og her settes andelen av nedgangen i produksjon som skyldes smitteverntiltak til 0 prosent. Dette gjøres også innen omsetning og drift av fast eiendom og innen tjenester tilknyttet utvinning av råolje og naturgass.

For en del næringer er det lagt til grunn at andelen av den reduserte aktiviteten som skyldes smitteverntiltak er betydelig høyere. I transportsektoren har reiserestriksjoner og karanteneplikt ved ankomst til Norge ført til en betydelig nedgang i aktiviteten. Det legges til grunn at 70 prosent av den reduserte aktiviteten i transport (utenom utenriks sjøfart) skyldes smitteverntiltakene. Det samme antas for overnatting og serveringsvirksomhet, varehandelen og kultur, underholdning og annen tjenesteyting. Forbudet mot enkelte kultur- og idrettsarrangementer hvor personer fysisk møtes har medført en markert nedgang i aktivitet innen kultur, underholdning og annen tjenesteyting. I denne næringen ville epidemien trolig medført noe lavere aktivitet uavhengig av smitteverntiltakene. I bygge- og anleggsvirksomhet kan forsinkelser og utsettelse ha ført til større reduksjon enn det vi har lagt til grunn i Tabell 2-6.

Markedsverdien av BNP inkluderer produktavgifter og -subsidiar. Dette er ikke inkludert i tallene for bruttoproduktet i de enkelte næringenes, som er målt i basisverdi, i tråd med anbefalingene i 2008 SNA og ESA 2010 (European Commission, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank, 2009) (Eurostat, 2013). Ettersom den generelle aktiviteten har blitt redusert har også nivået på produktavgifter og -subsidiar blitt lavere. Det legges til grunn at 70 prosent av reduserte produktavgifter og -subsidiar skyldes smitteverntiltak.

I Undervisningssektoren antas det at aktiviteten er redusert med 1,5 milliarder kroner. Denne nedgangen skyldes i sin helhet vedtaket om å stenge skoler og utdanningsinstitusjoner med overgang til digital undervisning. Barnehager er inkludert i næringen *Helse- og omsorgstjenester*, og stengingen i disse utgjør den største delen av nedgangen her. Beregningen ovenfor følger nasjonalregnskapets konvensjoner og stenging av barnehager medfører redusert bruttoprodukt av barnehagetjenester. For samfunnet som helhet vil derimot mindre produksjon av barnehagetjenester motsvares av foreldres pass av barn. Det realøkonomiske tapet for Norge ved stenging av barnehager er knyttet til at noen foreldre er helt forhindret fra å jobbe, mens andre opplever redusert effektivitet på hjemmekontor (se videre omtale avsnitt 6.2). Til sammen utgjør stengte barnehager og barneskoler om lag 35 prosent av den samlede realøkonomiske kostnaden av smitteverntiltakene i april 2020 (se videre omtale av de realøkonomiske konsekvensene av å stenge barnehager i 6.2).

Som nevnt over er nedgangen i økonomisk aktivitet som skyldes norske forhold anslått til om lag 27 milliarder kroner. Den samlede månedlige realøkonomiske kostnaden av smitteverntiltakene er beregnet til rundt 24 milliarder kroner. På usikkert grunnlag anslås dermed smitteverntiltakene å ha forårsaket i underkant av 90 prosent av nedgangen i aktivitet som skyldes norske forhold. Adferdsendringer som hadde funnet sted uavhengig av smitteverntiltakene utgjør de resterende drøye 10 prosentene av den initiale nedgangen i aktiviteten. Her må det understrekes at dette er den initiale responsen, og når epidemien utvikler seg, vil atferdsendringer trolig utgjøre en større andel.

Analysen ovenfor viser den initiale månedlige realøkonomiske kostnaden av smitteverntiltakene. Kostnadene per måned kan øke hvis situasjonen vedvarer over lang tid. Dette har sammenheng med at noen virksomheter kan bli nedlagt eller nedbemannet hvis tiltakene opprettholdes, eller at arbeidstakere forsvinner fra virksomheten. En helhetlig analyse av de totale kostnadene av de ulike smitteverntiltakene må derfor baseres på forutsetninger om hvor lenge smitteverntiltakene ventes å opprettholdes. I en slik analyse må man også ta hensyn til utviklingen i epidemien, og hvordan dette vil påvirke økonomien.

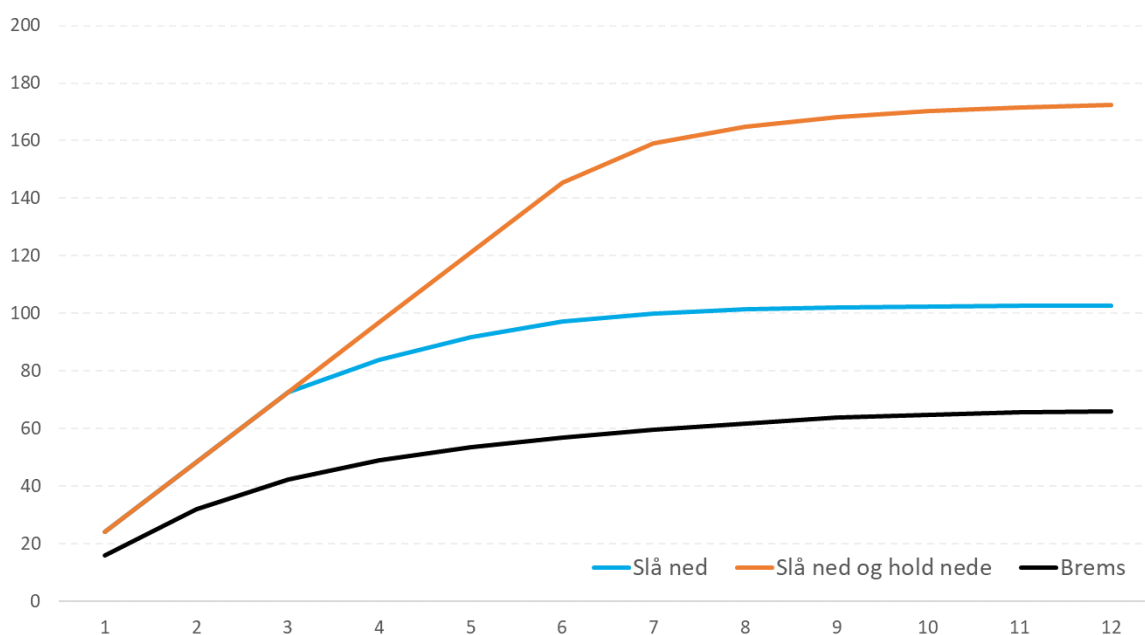
2.6 Tre scenarier

I denne rapporten vurderer vi tre ulike scenarier for epidemiens forløp i Norge. Slå-ned-scenariet baserer seg på at nåværende tiltak fortsetter i tre måneder etter 14. april og at man deretter går over til mindre belastende tiltak, med åpning av barnehager og skoler, åpning av en del velværetilbud (frisører, treningsentre med videre) og delvis åpning for noe aktivitet i hotell- og restaurantbransjen. I Slå-ned-hold-nede-scenariet fortsetter

nåværende tiltak i seks måneder etter 14. april og deretter går man over til noe mindre belastende tiltak, med åpning av barnehager og skoler og åpning av enkelte andre tiltak, men mindre enn i Slå-ned-scenarioriet. Begge disse scenarioene legger til grunn at økt kunnskap og forbedringer vil gjøre det mulig, når epidemien er slått ned og det er svært få syke, å fortsatt holde den nede med mindre omfattende tiltak kombinert med omfattende testing og kontakt- og smitteoppsporing. Slå-ned-scenarioriet innebærer mer optimistiske forutsetninger om når ny teknologi gjør dette mulig. I Brems-scenarioriet avsluttes en del tiltak med stor tiltaksbyrde, ved at barnehager og skoler åpnes, i tillegg til at det åpnes for tilbud med en-til-en kontakt som frisører. Forbudet mot store arrangementer og enkelte andre tiltak vil opprettholdes.

Figuren nedenfor viser summen av de direkte smittevernkostnadene over tolv måneder for de tre scenarioene. Denne beregningen inkluderer ikke videre negative effekter av konjunkturrell eller mer varig karakter, som vil bli omtalt nedenfor. De akkumulerte direkte kostnadene av Slå-ned-hold-nede-scenarioriet er klart høyest, med om lag 170 milliarder kroner. Det er om lag 70 milliarder kroner mer enn Slå-ned-scenarioriet, der de direkte kostnadene anslås til rundt 100 milliarder kroner. I Brems-scenarioriet anslås de direkte kostnadene til drøye 60 milliarder kroner.

Figur 2-4: Akkumulerte direkte smittevernkostnader over tolv måneder. Milliarder kroner



Kilde: Ekspertgruppens beregninger

Smitteverntiltakene har ført norsk økonomi inn i en lavkonjunktur. De negative konsekvensene av tiltakene vil forsterkes gjennom multiplikatoreffekter i økonomien som følge av endringer i aggregert etterspørsel, både gjennom husholdningenes etterspørsel og foretakenes investeringer. Basert på beregninger i KVARTS som inkluderer multiplikatoreffekter, anslås den samlede reduksjonen i realøkonomisk aktivitet i 2020 til 68 milliarder kroner i Brems-scenarioriet, 110 milliarder kroner i Slå-ned-scenarioriet og 186 milliarder kroner i Slå-ned-hold-nede-scenarioriet.

Erfaringer fra tidligere kraftige lavkonjunkturer taler for at det også vil være mer langvarige negative virkninger på sysselsettingen og produksjonsnivået i økonomien. En kraftig nedgangskonjunktur med lavere investeringer og høy arbeidsledighet kan påvirke den økonomiske utviklingen i lang tid fremover, både fordi det tar tid før økonomisk aktivitet tar seg opp igjen, og fordi produksjonspotensialet i økonomien kan bli langvarig påvirket. For å belyse den økonomiske utviklingen fremover, for de tre ulike scenarioene, har vi benyttet Norges Banks makromodell NEMO. For å anslå tapt produksjonspotensial tar vi utgangspunkt i anslag for den økonomiske utviklingen og en anslått sammenheng mellom arbeidsledighet og fremtidig sysselsetting.

I analysen renses vi bort effekter som skyldes forhold i utlandet, og beregner kun effektene av innenlandske forhold. Effektene av innenlandske forhold inneholder både direkte effekter av smitteverntiltak og at utbredt smitte reduserer arbeidsstyrken midlertidig. Vi antar også at husholdningene og bedriftenes adferd påvirkes av

smitteforløpet. Vi tar utgangspunkt i at BNP hadde utviklet seg som Norges Banks anslag i Pengepolitisk rapport 4/19 dersom viruset ikke hadde inntruffet (Norges Bank, 2019).

Vi antar at stengte barnehager og skoler direkte reduserer BNP-potensialet med tre prosent i de månedene barnehager og skoler er stengt. For å ta hensyn til at de ulike scenarioene har ulikt smitteforløp, og dermed påvirker arbeidsstyrken ulikt, har vi anslått sykefraværet på bakgrunn av Folkehelseinstituttets antakelser om sykdomsforløp, samt sysselsettingsrater for forskjellige aldersgrupper. Det antas at 60 prosent av alle smittede får symptomer og blir indisponert i ti dager, av disse er om lag 55 prosent i arbeid og må sykemeldes.

Det er også tatt hensyn til vedtatte krisepakker rettet mot husholdninger og næringslivet ved at offentlige utgifter øker og at fallet i privat disponibel inntekt dempes. Krisepakker rettet mot næringslivet antar vi at bidrar til å redusere konkurser og trygge arbeidsplasser frem i tid, samt dempe fallet i investeringer. Men, vi antar at myndighetene ikke fullt ut vil forhindre en økning i konkurser og fallende investeringer.¹⁸ Vi antar også at en del av de som i dag er permitterte vil bli sagt opp, og at effekten av krisepakkene vil bli mindre jo lenger ut i tid de omfattende tiltakene varer. For å beregne kostnadene i perioden 2020 til 2024 benytter vi anslagene fra modellen, mens for årene 2025 til 2030 anslår vi kun tapt produksjonspotensial basert på utviklingen i ledighet og kapitalbeholdning i de ulike scenarioene.

I alle scenarioene legger vi til grunn at produksjonspotensialet blir varig påvirket av krisen, og at produksjonen fremover vil vokse langs en trend som ligger på et lavere nivå enn den trenden BNP har fulgt frem til krisen inntraff. Flere studier har vist at produksjonspotensialet kan bli negativt påvirket av alvorlige økonomiske kriser (Blanchard, et al., 2015). Dette kan skyldes at personer som er arbeidsledige i lang tid blir værende på utsiden av arbeidsmarkedet selv når konjunktursituasjonen normaliseres (Yagan, 2019). Basert på norske data finner Huttunen, Møen og Salvanes (2011) at oppsigelser i forbindelse med nedbemanning øker sannsynligheten for å forlate arbeidsstyrken med fem prosentpoeng. Det kan blant annet henge sammen med at virksomhetene vil ha en tendens til å beholde den mest produktive delen av arbeidsstokken, slik at en del av de som mister jobben vil kunne ha vansker med å finne ny jobb. Dao og Loungani (2010) oppsummerer studier om virkninger av kraftige nedgangskonjunkturer som viser en rekke negative og langvarige virkninger i form av lavere sysselsetting, lavere lønnsnivå, og dårligere helse. Virkningene er mer alvorlige jo lenger lavkonjunkturen varer. De viser også til studier som finner negative virkninger i neste generasjon, med dårligere skoleresultater og lavere inntekt.»

En annen årsak til redusert produksjonspotensial er at bedrifter reduserer investeringer i realkapital, som fører til et lavere kapitalnivå (Hall, 2015). Bedriftene kan også redusere investeringene i teknologiutvikling og innovasjon, noe som trekker ned veksten i total faktorproduktivitet en periode (Anzoategui, et al., 2019) (Reifschneider, et al., 2015). Dersom nedstengingen av utdanningsinstitusjoner vedvarer, kan det påvirke både andelen som fullfører utdanningen og kunnskapsnivå. Det kan også gi lavere produktivitet fremover.¹⁹ I litteraturen kalles slike effekter hystereseffekter.

Det er utfordrende å tallfeste hystereseffekter, men dette er effekter som kan gi store samfunnsøkonomiske kostnader. I analysen under beregner vi kun kostnadene i form av tapt produksjon, men det vil også være potensielt store velferdstap utover dette for de som rammes av disse effektene. Det er ikke hensyntatt i analysene. For å beregne tapt produksjonspotensial i årene etter modellens anslagsperiode (fra 2025 til 2030), målt ved en nedgang i trend-BNP, tar vi utgangspunkt i anslag på langvarige effekter for sysselsetting, kapitalbeholdning og produktivitet.

I en studie av effekten av økt arbeidsledighet i USA under finanskrisen finner Yagan (2019) at en økning i arbeidsledigheten på ett prosentpoeng i perioden 2007-2009 medførte en langvarig reduksjon i sysselsettingsandelen på 0,3-0,4 prosentpoeng.²⁰ I en studie på norske data finner Raaum og Røed (2006) at ungdom som skal ut i arbeidsmarkedet i en periode med høy arbeidsledighet vil ha økt risiko for å være

¹⁸ Som en forenkling er det lagt til grunn at økningen i offentlige utgifter er den samme i de ulike scenarioene.

¹⁹ Ekspertgruppen kjenner ikke til studier som har sett på effekten av stengte utdanningsinstitusjoner og har ikke lagt til grunn noe produktivitetstap som følge av dette i denne analysen.

²⁰ Mens for eksempel Anzoategui m.fl. (2019) argumenterer for at produktiviteten falt etter finanskrisen fordi produktivitetsøkende investeringer falt under krisen, finner Fernald (2015) og Fernald et al. (2017) at fallet startet før finanskrisen og ikke var relatert til krisen.

arbeidsledige også som voksne, med en én til to prosentpoeng økning i arbeidsledighet som voksen. I analysene under legger vi til grunn at en økning i arbeidsledigheten i 2021 på en prosentenhet fører til en langvarig reduksjon i sysselsettingsandelen på 0,2 prosentenheter.²¹ I beregningen av langvarig effekt på kapitalbeholdningen legger vi til grunn avviket mellom beregnet kapitalbeholdning i scenarioet og anslått kapitalbeholdning uten smitteverntiltak ved utgangen av anslagsperioden.²²

Det er ingen bred enighet i litteraturen om effektene på produktivitet etter en krise.²³ Vi antar derfor at produktiviteten ikke påvirkes varig. For å beregne den samlede effekten antar vi en Cobb-Douglas produksjonsfunksjon med en kapitalandel på 1/3.²⁴

2.6.1 Slå-ned-scenarioet

I dette scenarioet fortsetter nåværende tiltak i tre måneder og deretter går man over til mindre belastende tiltak, med åpning av barnehager og skoler og åpning av en del tjenester. Dette legger en kraftig demper på produksjonen i andre kvartal i år. Vi forutsetter at denne strategien er vellykket slik at det er lav andel smittede i befolkningen ved inngangen til tredje kvartal, og at smittefrykten dermed ikke legger en vesentlig demper på utviklingen i husholdningenes konsum.

I Slå-ned-scenarioet faller BNP med i overkant av 15 prosent fra fjerde kvartal 2019 til andre kvartal 2020, men veksten tar seg opp fra tredje kvartal etter at de mest belastende tiltakene oppheves. Selv en relativt kort nedstenging av deler av økonomien vil kunne føre til at flere foretak går konkurs og at enkelte arbeidstakere faller ut av arbeidsmarkedet. Investeringene dempes i lang tid fremover, noe som bidrar til et lavere kapitalnivå. Ved å benytte metoden beskrevet ovenfor, finner vi at potensielt BNP blir 1,3 prosent lavere i 2024 enn det ville vært uten krisen.

2.6.2 Slå-ned-hold-nede-scenarioet

I dette scenarioet beholdes sterkt aktivitetsdempende tiltak i seks måneder, for så å beholde mindre belastende tiltak i de påfølgende tolv månedene. Vi legger her til grunn en lengre periode med markert aktivitetsnedgang i mange næringer, med påfølgende konkurser. Negative andrerundeeffekter bidrar til et langvarig fall i produksjon og etterspørsel. BNP for Fastlands-Norge faller med over 15 prosent fra fjerde kvartal 2019 til tredje kvartal 2020, før produksjonen tar seg opp etter at tiltakene lempes på. I dette scenarioet legger vi til grunn et betydelig innslag av konkurser og en markert og langvarig økning i ledigheten. Lave investeringer i lang tid medfører et lavere kapitalnivå, og en langvarig økning i ledigheten fører til at mange faller ut av arbeidsstyrken. Vi beregner potensiell produksjon til å være 2,8 prosent lavere i 2024 enn den ville ha vært uten krisen.

2.6.3 Brems-scenarioet

I Brems-scenarioet avsluttes tiltakene med størst tiltaksbyrde etter påske, mens forbudet mot store arrangementer og enkelte andre tiltak opprettholdes. Produksjonen ligger derfor høyere i dette scenarioet i andre kvartal i år enn i de to andre scenarioene. De økonomiske konsekvensene av tiltakene er begrenset, men epidemiforløpet vil gi økonomiske konsekvenser. I dette scenarioet vil smitten spre seg i befolkningen, og vi legger til grunn at dette vil ha stor innvirkning på produksjon og etterspørsel. Høyt sykefravær vil bidra til å dempe produksjonen. På den annen side vil åpne barnehager og skoler øke produksjonen. Vi legger til grunn at befolkningens frykt for å bli smittet også legger en demper på konsumet, ettersom kjøp av varer og tjenester

²¹ Vi antar at relativt kortvarige permitteringer ikke får permanente effekter. Dersom vi hadde lagt til grunn høyeste ledighetsandel i anslagsperioden ville effektene blitt vesentlig høyere. Vi legger til grunn en noe lavere effekt enn Yagan (2019), ettersom det er stor usikkerhet omkring hvordan en fallende trend i sysselsettingen, som startet før finanskrisen, påvirker resultatene.

²² Anslått kapitalbeholdning uten smitteverntiltak er beregnet ved å ta utgangspunkt i Norges Banks anslag i Pengepolitisk rapport 4/19, og trekke fra effektene som kommer fra utenlandske forhold (Norges Bank, 2019).

²³ Mens for eksempel Anzoategui m.fl. (2019) argumenterer for at produktiviteten falt etter finanskrisen fordi produktivitetsøkende investeringer falt under krisen, finner Fernald (2015) og Fernald et al. (2017) at fallet startet før finanskrisen og ikke var relatert til krisen.

ofte forutsetter å oppsøke situasjoner der man utsetter seg for smitterisiko. Etter at smittetoppen nås og andelen smittede i befolkningen avtar, venter vi at denne effekten gradvis blir mindre.

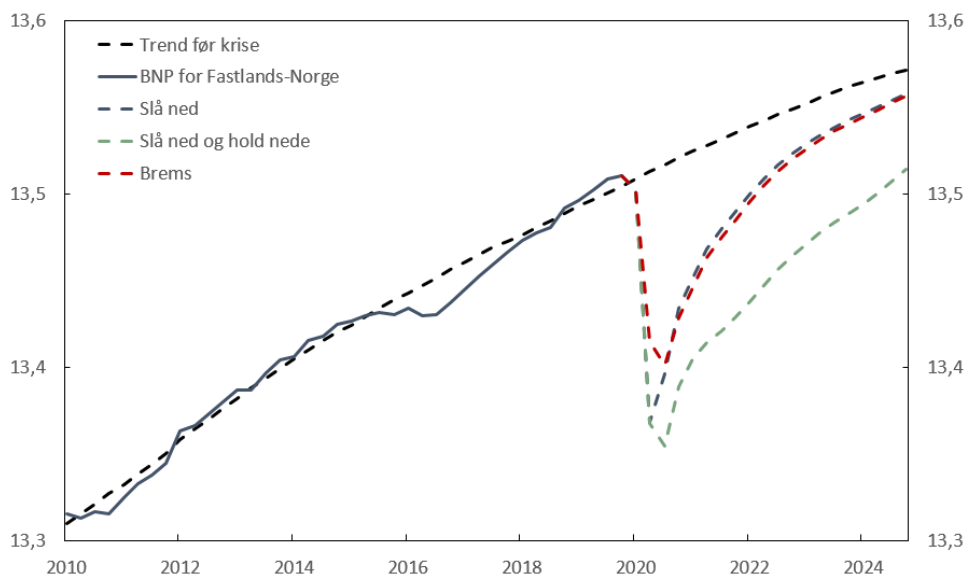
Etter hvert blir utviklingen i produksjonen og ledigheten i dette scenarioet om lag som utviklingen i Slå-ned-scenarioet, og vi anslår vi at potensielt BNP faller like mye og blir 1,3 prosent lavere i 2024 enn det ville vært uten krisen.

2.6.4 Sammenligning av de tre scenarioene

I Figur 2-5 vises utviklingen i nivået på BNP Fastlands-Norge i de tre scenarioene, inkludert effekter av utlandet. Som beskrevet over er Brems-scenarioet og Slå-ned-scenarioet nokså like, mens Slå-ned-hold-nede-scenarioet gir vesentlig svakere utvikling i BNP for Fastlands-Norge.

Vi har beregnet hvor mye av fallet relativt til trenden før krisen som skyldes norske forhold og hvor mye som skyldes lavere oljepris og svakere vekst internasjonalt. Reduksjonen i BNP som skyldes norske forhold vises i Figur 2-5. Dette må ikke tolkes som et anslag på kostnadene av tiltakene, men den samlede effekten av tiltak og at smittesituasjonen i seg selv legger en demper på den økonomiske veksten. Det er stor usikkerhet om en del av antakelsene som ligger til grunn for analysen. Det er ikke praktisk mulig å angi et konfidensintervall for anslagene, og punktanslagene må derfor tolkes med forsiktighet. Mer omfattende finanspolitiske tiltak kan også dempe nedgangen.

Figur 2-5: Anslag for BNP for Fastlands-Norge i de tre scenarioene. Faste priser. Logaritmisk skala



Kilde: Statistisk sentralbyrå og egne beregninger

Tabell 2-7: Avvik fra før-covid-19 trend som skyldes innenlandske forhold, i prosent og milliarder 2019-NOK.

År	Brems		Slå-ned		Slå-ned-hold-nede	
	Prosent	Milliarder	Prosent	Milliarder	Prosent	Milliarder
2020	-4 %	122	-5 %	153	-7 %	211
2021	-4 %	114	-3 %	104	-8 %	238
2022	-2 %	69	-2 %	64	-7 %	201
2023	-2 %	44	-1 %	42	-6 %	160
2024	-1 %	31	-1 %	31	-5 %	135
2025-2030 (snitt per år)	-1 %	21	-1 %	29	-3 %	69
2020-2030 (snitt per år)	-2 %	46	-2 %	51	-4 %	124

Merknad: For årene 2021 til 2030 har vi antatt en årlig diskonteringsrente på fire prosent for avvik målt i kroner.

Anslag basert på makromodellen NEMO, og anslag for tapt fremtidig produksjonspotensial, tyder på at en situasjon med langvarige strenge tiltak kan få svært store realøkonomiske kostnader. Det må understrekes at det er betydelig usikkerhet om hvor sterke slike virkninger er. Finansformuen i oljefondet innebærer at det vil være mulig å føre en aktiv finanspolitikk som stimulerer økonomien. På den annen side er rentenivået svært lavt allerede, så det er lite rom for pengepolitisk stimulans. Nedgang i sysselsettingen som fører til at noen arbeidstakere støtes ut av arbeidsmarkedet, og unge får problemer med komme inn, vil også kunne gi strukturelle problemer i arbeidsmarkedet som kan være vanskeligere å få bukt med gjennom ekspansiv økonomisk politikk.

Siden ekspertgruppen har beregnet de realøkonomiske kostnadene fra tre ulike innfallsvinkler, oppsummerer vi resultatene for 2020, målt ved tapt BNP (Fastland Norge), i Tabell 2-8. Den «direkte» effekten er basert på anslaget for den realøkonomiske reduksjonen i norsk økonomi som skyldes smitteverntiltak og deretter justert for varigheten av de ulike tiltakene i de tre strategiene. Denne effekten tar ikke hensyn til at smitteverntiltakene har multiplikatoreffekter, dvs. ringvirkningene i økonomien som følge av endringer i aggregert etterspørsel, både gjennom husholdningenes etterspørsel og foretakenes investeringer. Noen av disse ringvirkningene tas det hensyn til i beregningen gjennomført med den makroøkonomiske modellen KVARTS. I analysen med NEMO antas det endret atferd for husholdninger og foretak, ved at husholdningene konsumerer mindre og bedriftene investerer mindre. I Brems-scenarioet tas det også hensyn til at produksjonen påvirkes av smitteforløpet (i de andre scenarioene er det mye færre syke). I KVARTS-analysen tas det ikke hensyn til virkningen av smitteforløpet. Den direkte realøkonomiske kostnaden for Brems-scenarioet er 64 milliarder kroner, men øker til 122 milliarder i NEMO-analysen der atferdsendringer og smitteeffekter er med. For Slå-ned-scenarioet er den direkte kostnaden 102 milliarder, mens den er 153 milliarder i NEMO-analysen. De største kostnadene er i Slå-ned-hold-nede-scenarioet, med direkte kostnader på 168 milliarder kroner og 211 milliarder i NEMO-analysen.

Tabell 2-8: Realøkonomiske kostnader i 2020, målt ved tapt BNP for Fastlands-Norge, for de tre ulike scenarioene. Milliarder kroner

	Brems	Slå-ned	Slå-ned-hold-nede
Direkte	64	102	168
KVARTS	68	110	186
NEMO	122	153	211

3. Virkninger på næringsliv og offentlig sektor

I dette kapitlet drøfter vi betydningen av virusutbruddet og smitteverntiltak for ulike næringer og konsekvenser for helsetjenesten, offentlig sektor utenom helsetjenesten og samfunnsliv.

Vi anslår omfanget av investeringer i ekstra kapasitet og fortrenkning av andre helsetjenester og tilhørende negative helsevirkninger, sett opp mot helsegevinster som følger av tiltakene.

Videre beskrives de ikke-økonomiske belastningene, dels som en følge av de økonomiske konsekvensene gjennom arbeidsledighet og inntektstap, men det er også belastning knyttet stengte barnehager og undervisningsinstitusjoner, stengte eller reduserte tilbud og aktiviteter, samt sosiale og fordelingsmessige konsekvenser.

3.1 Nåsituasjonen i næringslivet

Dette kapitlet baserer seg blant annet på rapporter og innspill fra NHO og deres landsforeninger²⁵, Virke og deres medlemsorganisasjoner innenfor handel- og tjenestenæringene, og organisasjoner innenfor andre næringer slik som Norges Rederiforbund, Norges Fiskarlag, Norges Kystfiskarlag, samt informasjon fra Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Landbruksdepartementet.

Norsk næringsliv rammes av virusutbruddet gjennom mange ulike kanaler. Nasjonale, lokale og internasjonale tiltak for å stoppe smittespredningen medfører at mange bedrifter reduserer sin aktivitet kraftig eller har måtte stenger ned virksomheten helt. I tillegg kommer oljeprisfall, børsfall verden over og svekket norsk krone.

Ulike næringer rammes ulikt av virusutbruddet og smitteverntiltakene. En rekke foretak har fått sterkt redusert omsetning som følge av dette, enten direkte eller indirekte gjennom ringvirkningseffekter. Mange av dagens bedrifter lever i et komplekst samspill med nasjonale og internasjonale underleverandører, sin egen produksjonslinje og kunder i mange ulike markeder. Når dette samspillet forrykkes og forhindres, og verdikjeden ikke fungerer som normalt, stopper produksjonen helt eller delvis opp. Dette får igjen konsekvenser for verdikjeden i andre næringer. På denne måten vil problemene smitte over på bedrifter i andre deler av næringslivet som i utgangspunktet ikke er direkte berørt.

Etterspørselsbortfallet i økonomien er nå svært omfattende og berører en rekke næringer. Mange bedrifter opplever permitteringer, oppsigelser og risiko for nedleggelse og konkurs. Ved å se på den anslåtte økningen i antall helt permitterte siden februar som tilsvarer vel elleve prosent av alle lønnstakere i Norge, og justere for ulik produksjon per ansatt i ulike næringer, anslår NHO nedgang i verdiskapingen på årsbasis på nesten 280 milliarder kroner, tilsvarende 1,1 milliarder kroner per virkedag. Videre regner NHO at om det forsiktig antas at 300 000 foreldre som følge av stengte barnehager og skoler har fått redusert sin effektive arbeidsdag med en fjerdedel, tilsvarer dette et ytterligere produksjonstap på 0,3 milliarder kroner per virkedag.

I en medlemsundersøkelse fra NHO av 26. og 27. mars, melder over fire av fem respondenter nå om redusert omsetning, og i noen bransjer rapporterer samtlige bedrifter om dette. Vel halvparten har allerede permittert ansatte, og om lag 15 prosent har planer om oppsigelser. Hver tredje medlemsbedrift har likviditetsproblemer, og en like høy andel frykter konkurs.

Myndighetene har foreslått og igangsatt en rekke tiltak rettet mot bedrifter og næringsliv for å redusere kostnader og bedre likviditeten i perioden med inntektsbortfall som følger av virusutbruddet.

Handel og tjenestenæringer

Virusutbruddet og smitteverntiltakene gir betydelige virkninger for tjenestenæringen. Det skyldes bla annet stengte virksomheter, begrensinger for hvor mange som kan samles på et sted og oppfordring om å være mest mulig hjemme. Svekket norsk krone gjør det dyrere å importere varer for handelsnæringen.

²⁵ Abelia, Byggenæringens Landsforening (BNL), Energi Norge, MBL, NBF, Nelfo, NHO Logistikk og Transport, NHO Mat og Drikke, NHO Reiseliv, NHO Service og Handel, NHO Transport, NHO Sjøfart, Norsk Industri, Norsk olje og gass og Sjømat Norge

Mange aktører innen tjenestenæringene har lave marginer og er dermed spesielt sårbare for omsetningssvikt. Analyse av regnskap basert på tall fra næringsoppgaven tyder på at gjennomsnittsvirksomhetene i disse næringene ikke vil kunne dekke sine kostnader med en omsetningssvikt på over fem prosent. Med en omsetningssvikt på over ti prosent vil heller ikke de mest lønnsomme få dekket sine kostnader. Virksomheter i slike næringer vil altså ikke tåle et så lavt aktivitetsnivå som nå lenge før de vil få betalingsproblemer med fare for konkurs. Kompensasjonsordningen sammen med en rekke andre tiltak for næringslivet vil imidlertid kunne avhjelpe situasjonen her.

Virkes medlemsbedrifter melder per 26. mars 2020 at 62 prosent av bedriftene opplever redusert etterspørsel. 16 prosent av virksomhetene melder om over 70 prosent nedgang i omsetning, mens 35 prosent av virksomhetene har en nedgang på over 30 prosent. Om lag 18 prosent av virksomhetene er pålagt å holde stengt. Aktiviteten har stoppet helt opp i reiseliv, trening, kultur og opplevelser. Det er også kraftig nedgang innenfor faghandel, kiosk og bensinstasjoner og rådgivning.

Blant Virkes medlemmer rapporterer 43 prosent om store likviditetsproblemer. Rundt 16 prosent av alle medlemmene anslår at de ikke vil klarer å holde hjulene i gang lengre enn to til fire uker. Bransjene som er hardest rammet av stenging og etterspørselssvikt sier de sliter med å innfri betalingskrav knyttet til leieavtalene. Det er store variasjoner mellom bransjene innenfor handelsnæringen. Noen bransjer rapporterer om økt etterspørsel. Det gjelder apotek, dagligvarebransjen og diverse nettbutikker.

Blant NHO Service og Handels medlemsbedrifter har 81 prosent av bedriftene permittert ansatte og 76 prosent har problemer med å levere varer og tjenester (27. mars). Om lag halvparten av alle service- og handelsbedriftene har permittert 75-100 prosent av de ansatte. Videre oppgir 49 prosent av bedriftene at de mangler penger til å betale regninger som forfaller om kort tid og 46 prosent frykter konkurs.

Reiselivsnæringen

Reiselivsnæringen merket raskt konsekvenser av virusutbruddet, og etterspørselen har stoppet helt opp i segmentene overnatting, servering, transport, opplevelser og formidling. Grensene er i praksis stengt, og innenlands får ikke befolkningen bruke sine fritidsboliger.

En stor andel av reiselivsbedriftene har utfordringer knyttet til likviditet. I en undersøkelse fra NHO Reiseliv (27. mars) sier to av tre bedrifter at de ikke kan betale regninger som forfaller snart, og 63 prosent mener at de risikerer konkurs. Undersøkelsen tyder også på at de fleste ansatte i reiselivet nå er permittert; om lag 80 prosent av de spurte bedriftene har permittert mer enn 75 prosent av de ansatte.

Kun få hoteller og overnattingsbedrifter opprettholder driften og disse ligger på ca. en tiendedel av normal aktivitet. Det gjelder både i byer og distrikter.

Alle arrangementer, kurs og konferanser er avlyst. Flertallet av restauranter og spisesteder er stengt. Reiselivsattraksjoner, kultur- og idrettsarrangementer er stengt eller kansellert. Effektene er særlig store for aktørene som opererer under pakkereiseloven, og som er pålagt å refundere allerede solgte og betalte reiser til forbruker.

Flyelskapene opererer med 10-15 prosent av normal aktivitet og gjennomfører nå bare nødvendige flyvninger, først og fremst innenlands. Disse virksomhetene har gitt permitteringsvarsel til opp mot 90 prosent av de ansatte. Fergetrafikk mellom Norge og utlandet er innstilt for passasjertrafikk, og de fleste ansatte er permittert.

Fiskeri- og havbruksnæringen

Fiskerinæringen og havbruksnæringen er definert som samfunnskritisk virksomhet. Eksporten av sjømat påvirkes av virusutbruddet gjennom logistikkutfordringer og redusert eksport til berørte markedsland. Situasjonen er uoversiktlig, selv om sjømatnæringen per nå er relativt lite rammet sammenlignet med andre næringer. Det kan imidlertid bli utfordringer innenfor havbruksproduksjon, høsting og mottak av villfisk og viderefordeling.

Andre lands tiltak for å begrense innreise, økt grensekontroll for personer og mulige komplikasjoner i godstrafikken kan skape utfordringer for vareflyten. Næringen benytter utenlandsk arbeidskraft som i mange tilfeller omfattes av karantenereglene, og kan bli berørt av nye bortvisningsregler og regionale regler om

neking av landlov for utenlandske sjømenn. Også lokale karantenebestemmelser kan gjøre det vanskelig for personell i fiskeri- og havbruksnæringen å bevege seg over kommunegrensene.

Eksporten av fersk fisk er redusert til markedene som er rammet av virusutbruddet og det er endringer i kostnader og muligheter for transport. Virusutbruddet har ført til noen omstillinger, ved at produksjonen av laks vris mot frosne og ferdigpakke produkter. For hvitfisk ser man en vridning fra fersk til fryst fisk og bearbejdede produkter som saltfisk og klippfisk. Utfordringene kan øke fremover når kjøpekraften i markedene sannsynligvis reduseres.

Industri

Industrien påvirkes både av de nasjonale tiltakene, effektene av tiltak i andre land og den økonomiske utviklingen. Flertallet av medlemsbedriftene i Norsk Industri melder om en alvorlig situasjon med redusert etterspørsel og omfattende permitteringer. Av industribedriftene i Norsk Industri hadde 47 prosent permittert ansatte per 27. mars. Kun tre prosent har startet oppsigelser, mens 13 prosent har planer om dette. Større eksportrettede industribedrifter med lengre ordrehorisonter går i større grad som normalt. Indeksene for produksjon, ordre og sysselsetting (DNB PMI) viser stor nedgang for mars måned og er på det laveste nivået siden mai 2009.

Særlig rammet er industribedrifter med sammensatte verdikjeder, mindre bedrifter, bransjer med kort ordremasse og bedrifter som leverer varer og tjenester til petroleumssektoren. Industrien er kapitalintensiv og flere industribedrifter vil selv med omfattende permitteringer ha store løpende kapitalkostnader. Enkelte industribedrifter har produksjon som ikke kan stoppes uten store merkostnader. Industrien forventer flere permitteringer, konkurser og brudd i leverandørkjeder ved tiltak som varer over tid.

Mange selskaper i oljeleverandørindustrien sliter med akutt mangel på likviditet. Leverandørnæringen omfatter alt fra store, globale konsern, til større norskkonsentrerte selskaper, og mange små og mellomstore bedrifter. Mange er teknologitunge. Enkelte bedrifter kan gå konkurs, særlig på underleverandørnivå, og det kan oppstå utfordringer i komplekse leverandørkjeder i oljenæringen. Smittetiltakene har ført til at offshoreverftene i Egersund, Stavanger, Haugesund, Stord, Verdalen og Sandnessjøen har sendt sine utenlandske arbeidere hjem. Den norske grunnbemanningen er tilgjengelig på verftene, men begrenses av sykdom, hjemmearbeid, omsorgsoppgaver og karantenebestemmelser. Verftene produserer nå kun under halvparten av det de gjorde før utbruddet av covid-19. Sentrale engineeringmiljøer er avhengig av at planleggingen av nye utbygginger ikke stanser opp for å unngå permitteringer.

Når det gjelder næringsmiddelindustrien melder NHO Mat og Drikke om at produksjonen for de store aktørene går bra, men at det er økte likviditetsutfordringer. Aktører med leveranser til kantiner, flyselskaper, restauranter og reiseliv opplever redusert etterspørsel. 63 prosent av næringsmiddelbedriftene varsler permitteringer.

Produksjonen i bygge- og anleggsbransjen går fortsatt relativt normalt, men produktiviteten reduseres ute på arbeidsplassene. Seks av sju medlemmer i Rådet for bygge- og anleggsberedskap melder om problemer for virksomhetene og underentreprenører med å krysse kommunegrensene. Industrien melder også om utfordringer med dette.

Et stort antall vind- og vannkraftverk er for tiden under bygging. Konesjonærene rapporterer om utfordringer knyttet til lokale forskrifter, og problemer om flyt av varer og utenlandsk personell fra utlandet og internt i Norge.

Petroleumsnæringen

Over 200 000 sysselsatte i oljeselskapene og leverandørkjedene over hele landet direkte og indirekte knyttet til aktiviteten på norsk sokkel eller med eksport av varer og tjenester til sektoren i andre deler av verden (tall fra Olje- og energidepartementet). Mange av disse arbeidsplassene er nå utsatt. Det har vært en brå nedgang i aktiviteten på norsk sokkel som følge av smittetiltakene; egne eller myndighetsbestemte nasjonalt, men også tiltak i andre land omfattet av leveransekjedene. Oljeselskapene har redusert sin aktivitet og kun beholdt den bemanning som kreves for fortsatt produksjon for å begrense smittefaren.

Fall i global oljeetterspørsel som følge av globale smittetiltak og sammenbrudd i produsentsamarbeidet i OPEC+ har ført til dagens lave oljepris. Fallet i oljeprisen fører til at oljeselskapene utsetter aktivitet/nyinvesteringer for å sikre sin likviditet og finansielle situasjon, og det har forsterket selskapenes behov for å kutte ikke-kritisk aktivitet og kostnader (vedlikehold, driftsinvesteringer med videre). Store

planlagte revisjonsstanser på flere felt/anlegg er utsatt til 2021. Flere feltutbygginger vil bli forsinket og dyrere på grunn av smitteverntiltakene på offshoreverftene.

Det er stor usikkerhet knyttet til hvor store de varige virkningene for norsk petroleumsvirksomhet kommer til å bli, men virkningene vil avhenge av varigheten på dagens situasjon.

Maritim næring

Smitteverntiltakene har store praktiske og økonomiske konsekvenser for hele maritim sektor. Norges Rederiforbunds medlemmer frykter en omsetningsnedgang på nær 35 prosent som følge av virusutbruddet. Rederiene melder om utfordringer med både mannskapsbytte, tilgang til havner, lossing og lasting, tilsyn og fornyelse av sertifikater over hele verden. Dette skyldes nedstenging av flytilbudet og nasjonale, lokale og selskapspesifikke reise- og karantenebestemmelser.

Som for store deler av næringslivet, påvirker dette rederienes umiddelbare betalingsevne og har ført til permitteringer og oppsigelser i enkelte selskaper. Samtidig er maritim næring kapitalintensiv og har betydelige kapitalkostnader også med betydelig redusert aktivitet. Så langt er det rederier som driver utenriks passasjertransport som er hardest rammet av at grensene i praksis er stengt for persontransport som følge av myndighetenes smitteverntiltak. Her er mesteparten av bemanningen permittert og skipene er lagt i opplag. Rederier i nærskipfarts- og offshoresegmentene har også permittert ansatte og forventer likviditetsutfordringer i nærmeste framtid. Situasjonen i kystfarten og maritim offshore fremover avhenger av utviklingen i henholdsvis norsk industri og på norsk sokkel. Det rapporteres om at enkelte bedrifter vil få store likviditetsproblemer innen en til to måneder.

Redusert produksjon av og etterspørsel etter varer vil dempe etterspørselen etter frakttjenester. I tillegg vil vedvarende lav oljepris også ramme maritim offshoresektor. Situasjonen ved norske skipsverft og for norske offshoreredier var vanskelig også før virusutbruddet.

Transportsektoren

Det dramatiske fallet i etterspørselen etter transporttjenester skaper enorme likviditetsmessige og resultatmessige negative effekter for mange transportører, med betydelig fare for konkurser og ubalanser i markedene. De iverksatte tiltakene på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå har store negative konsekvenser for transportsektorens mulighet til å sikre forsyningslinjer for både gods og arbeidskraft. Reiserestriksjoner og krav til hjemmekarantene skaper generelt en krevende bemanningssituasjon i samferdselssektoren, blant annet innen luftfart, jernbane, ferjedrift, vegtrafikksentraler, drift av vegnettet, anleggsdrift, sjøtrafikksentraler, lostjenester, Hurtigruta, kollektivtransport, underleverandører og utbyggingsprosjekter med videre. Utfordringene forsterkes av ulik praksis i kommunene, ved at lokale forskrifter vedrørende karantene og reiserestriksjoner avviker eller er strengere enn de sentrale forskriftene.

Etterspørselen etter flyreiser har falt dramatisk de senere uker, både innenlands og til og fra utlandet. Dette har enorme økonomiske konsekvenser for aktørene i luftfartssektoren. Basert på foreløpige, grove anslag fra Jernbanedirektoratet vil togselskapene oppleve månedlige tap på i underkant av 300 millioner kroner. Det er nå meldt om utfordringer og noe redusert fremdrift for utbygging på flere togstrekninger. For fergehavner, cruisehavner og en rekke mindre havner i de nordligste fylkene der Hurtigruten nå ikke anløper eller anløper med lavere frekvens, forventes det et inntektstap på mellom en halv og en milliarder kroner. Kollektivselskapene og ferjerederiene opplever betydelig svikt i passasjergrunnlaget med tilhørende inntektstap for deres eiere, herunder fylkeskommunene. Det er sannsynlig at kollektiv- og drosjetilbudet vil måtte reduseres ytterligere og at drosjetilbudet på relativt kort sikt kan bortfalle på mange steder.

Landbruk

Norsk matforsyning har vært god i de ukene krisen har vart, med unntak av noen mindre forstyrrelser knyttet til forsinkelser i transport og tilløp til hamstring. Per 30. mars går produksjonen i og leveransene fra jordbruket og matindustrien tilnærmet som normalt. Dette kan likevel komme til å endre seg, primært grunnet manglende tilgang på utenlandsk arbeidskraft: problemet kan bli stort i grøntnæringen, men også i kjøttindustrien og i skogbruket (skogplanting) er det behov for utenlandsk arbeidskraft. Mangel på nok og kompetent arbeidskraft i grøntnæringen vil kunne skape problemer for produksjoner av bær og enkelte grønnsaker.

Det er noe redusert kapasitet i matindustrien, blant annet som følge av ansatte i karantene og forsinkelser i varetransport. På grunn av redusert kapasitet er det døgkontinuerlig drift og systemene blir kjørt hardt. Industrien uttrykker bekymring for at dette gir stor slitasje på produksjonssystemet, både for ansatte og

maskiner, noe som kan bli en utfordring på sikt. Import av råvarer til industrien går tilnærmet som normalt, men det er uttrykt noe usikkerhet knyttet til leveranser fra utlandet. Stengte grenser og tidkrevende grensekontroller medfører lengre tid på varetransport. Det gir forsinkelser i varestrømmen og økte kostnader.

Mange småbedrifter i landbruket har mistet sitt marked som følge av at tiltakene for å begrense koronasmitte har medført at mottakere av deres varer og tjenester har stengt ned virksomheten. Samtidig fortsetter kostnadene å påløpe. Mange av lokalmatbedriftene baserer seg på direktesalg og salg til hoteller og restauranter og har begrenset avsetning på sine varer til butikk. Etterspørselen har stoppet opp i reiselivsbransjen. Dette gjelder også det landbruksbaserte reiselivet (grønt reiseliv) og medfører betydelige utfordringer knyttet til kostnader som påløper.

Blomster- og prydplanteproduksjon er også en viktig del av landbruket. Sektoren har en omsetning på over en milliard kroner. Påske- og vårsalget er den sesongen som normalt sett gir økonomi i produksjonene og det er en stor utfordring at salget nå stopper opp, mens kostnadene har påløpt.

For skogbruket er det særlig utviklingen i bygg- og anleggsektoren som påvirker aktiviteten, i tillegg til direkte påvirkning av smitteverntiltakene for egen sektor. Antall permitterte hogstlag i skogbruket er per 26. mars om lag ti prosent. Det er anslått at så mye som 60-75 prosent av hogstlagene kan være permittert etter påske som følge av redusert inntak av virke hos sagbrukene. Maskinentreprenørenes forbund peker på at det vil være behov for tiltak for å unngå konkurser blant entreprenørene.

Landbruksnæringen opplever problemer med lokal og regional håndheving av smittevernloven som gjør det vanskelig med varetransport og forflytting av personell over kommunegrenser. Dette problemet kan bli forsterket i den kommende onnesesongen, særlig for bønder som har arealer i flere kommuner, og som derfor vil være avhengig av å krysse kommunegrenser hyppig. Lokalt innførte soner og stenging av kommunegrenser skaper også problemer for Mattilsynets personell, for eksempel ansatte i kjøttkontrollen, og andre tjenester som landbruket er avhengig av, som avløserer, veterinærer, slaktetransporter og lignende. Dette er personell som ikke er tilgjengelig i alle kommuner, og de er derfor svært sårbare for slike lokale tiltak.

3.2 Offentlig sektor utenom helsetjenesten

Koronaepidemien har direkte og indirekte virkninger på hvordan offentlig sektor i Norge fungerer. For det første vil epidemien og smitteverntiltakene ha betydelige budsjettmessige konsekvenser for offentlig sektor. Vi redegjør her kort for Finansdepartementets beregninger av endret budsjettbalanse som følge av smitteverntiltakene, redusert økonomisk aktivitet og kompenserende tiltak. Videre viser vi hvordan ulike deler av offentlig sektor påvirkes, hvilke virkninger dette gir for samfunnet, og i noen grad hvilket omfang disse virkningene har. Vi har delt inn offentlig sektor i fem hovedområder:

- Oppvekst og skole
- Høyere utdanning
- Justis, sikkerhet og beredskap
- Andre samfunnsviktige funksjoner
- Offentlig tjenesteproduksjon for øvrig

Vi har sett på virkninger som har oppstått per 28. mars. Det er godt mulig at virkningene vil endre seg over tid dersom epidemien og iverksatte tiltak vedvarer, men vi har ikke vurdert hvordan virkningene vil kunne utvikle seg over tid.

3.2.1 Statlige budsjettkonsekvenser

Statens budsjetter vil påvirkes gjennom økte utgifter til kompenserende tiltak for næringsliv og kommuner, tap av skatteinntekter og høyere utgifter som følge av økt arbeidsledighet, permitteringer, sykefravær og omsorgslønn.

Det er fremmet forslag om og vedtatt en rekke tiltak ved egne budsjettproposisjoner tre fredager på rad, sist 27. mars 2020 med etterfølgende justering ved Stortingsbehandling. I brev til Stortinget 30. mars er det gitt en foreløpig oppsummering, før justeringer fra innstillingen om siste proposisjon. Det ble fremmet en fjerde proposisjon fredag 3. april.

De økonomiske tiltakene basert på proposisjonen fra 27. mars summerte seg til over 75 milliarder kroner, inkludert en tapsavsetning på ti milliarder kroner til den nye garantiordningen for lån til små og mellomstore bedrifter og seks milliarder kroner i tapsavsetning til garantiordningen for luftfarten. I tillegg ble det anslått at budsjettet ble svekket med nærmere 60 milliarder kroner på grunn av reduserte skatteinntekter som følge av lavere aktivitet i økonomien og høyere utgifter som følge av en kraftig økning i forventet antall registrerte ledige og sykepengemottakere. Økningen i registrert ledighet er først og fremst knyttet til flere permitterte. De økonomiske tiltakene per 27. mars (Prop. 67 S) og anslagene for reduserte skatteinntekter og økte trygdeutgifter medførte en samlet svekkelse i oljekorrigert budsjettbalanse tilsvarende 135 milliarder kroner.

I brev til Stortinget datert 30. mars ble det i tillegg lagt inn anslag for den nye støtteordningen for bedrifter med stor omsetningssvikt for å dekke uunngåelige faste kostnader med 50 milliarder kroner og ti milliarder kroner til kommuner og helseforetak. Med disse tiltakene blir den samlede svekkelsen i oljekorrigert budsjettbalanse for 2020 på 196 milliarder kroner.

Tabell 3-1 oppsummerer endringer i statens budsjettunderskudd som følge av de økonomiske tiltakene og endrede utsikter for økonomien, korrigert for tap av oljeinntekter.

Tabell 3-1: Endringer i oljekorrigert budsjettunderskudd for 2020 som følge av økonomiske tiltak og endrede utsikter for økonomien (milliarder kroner)

	2020
Motvirke inntektsbortfall for bedrifter	30,7
Motvirke inntektsbortfall for personer	20,8
Tiltak for sektorer med kritisk samfunnsoppgave*	1,1
Øvrige kompensasjonsordninger	5,5
Luftfartssektoren, inkl. tapsavsetning til garantiordning	8,7
Tapsavsetning, statlig lånegarantiordning via bankene	10,0
Sum økonomiske tiltak til og med Prop 67 S	76,8
<i>Anslag nye tiltak etter Prop. 67 S:</i>	<i>60,0</i>
Kompensasjonsordning for bedrifter med stor omsetningssvikt	50,0
Kompensasjon skattesvikt/merutgifter i kommunene og akutte tiltak helse og NAV	10,0
Sum økonomiske tiltak	136,8
<i>Automatiske stabilisatorer (viktige anslagsendringer utenom effekten av politikktiltak)</i>	<i>59,0</i>
Reduserte skatteinntekter**	37,0
Økte utgifter til dagpenger	18,0
Økte utgifter til sykepenger og arbeidsavklaringspenger	4,0
Sum svekkelse av budsjettbalansen	195,8

* I Prop. 67S ble det sagt at det er pådratt betydelig merkostnader på disse områdene som følge av virusutbruddet. Det er vedtatt overskridelsesfullmakter på helseområdet og NAV. For kommunene og helseforetakene vil regjeringen komme tilbake til tilleggsbevilgninger ifb. revidert nasjonalbudsjett, slik at aktiviteten kan opprettholdes.

**Inkluderer økt skatt som følge av utvidelse i dagpengeordningen og nye inntektssikringsordninger for selvstendige næringsdrivende og frilansere.

Kilde: Brev til Stortingets presidentskap fra Finansdepartementet, datert 30. mars. 2020.

Finansdepartementet peker i proposisjonen fra 27. mars på at med den korte tiden som hadde vært til disposisjon, var det ikke mulig med en full gjennomgang av hvordan endringene i de økonomiske utsiktene påvirket budsjettet. Det er betydelig usikkerhet rundt mange av de angitte kostnadsanslagene. Anslagene

påvirkes i stor grad av det videre forløpet for økonomien, og særlig av hvor mange som blir permitterte og arbeidsledige. Det videre forløpet avhenger av omfanget av virusutbruddet og hvor lenge de strenge smitteverntiltakene anses nødvendige.

For å kunne lage kostnadsanslag, har Finansdepartementet måttet gjøre en forutsetning om hvor lenge dagens situasjon med omfattende nedstenging av virksomheter vil fortsette. Dette er en rent teknisk forutsetning, og ikke en helsefaglig vurdering av hva som er nødvendig for å begrense virusutbredelsen. Rent teknisk er kostnadsanslagene basert på at den akutte situasjonen opprettholdes i to måneder, for deretter gradvis å vende tilbake til det normale.

Det sies i brevet til Stortinget at hvis den den akutte situasjonen forlenges ut over forutsetningene som tabellen er basert på, vil kompensasjonsordningene samlet sett medføre en månedlig merkostnad på 57 milliarder kroner.

Det sies videre i brevet at hovedbildet nå er at staten i makro allerede fullt ut kompenserer for det aller meste av inntektsbortfallet i privat sektor, og at det til og med kan være en viss overkompensering samlet sett.

Kommunale budsjettkonsekvenser

Kommunene opplever skattesvikt, inntektsbortfall og merkostnader knyttet til epidemien og de innførte tiltakene. KS har anslått at kommunenes vil få et samlet netto tap i 2020 på mellom 17 og 22 milliarder kroner som følge av virusutbruddet og smitteverntiltakene. Det anslåtte beløpet inkluderer ikke kommunenes tap av inntekter i form av foreldrebetaling for barnehager og SFO. Beregningene forutsetter at de strengeste smitteverntiltakene opprettholdes i to måneder, og at aktiviteten deretter gradvis tilbakeføres til det normale. Netto tapet oppstår i hovedsak gjennom reduserte skatteinntekter, økte utgifter i helse og omsorg, reduserte finansinntekter, inntektsbortfall fra kollektivtrafikk og økt sosialhjelp. Som en positiv virkning vil kommuner få reduserte kostnader grunnet reduksjon i satsen for arbeidsgiveravgift. Hvis lønnsveksten blir påvirket, vil det også påvirke offentlige budsjetter, både i stat og kommune.

På kommunale arbeidsplasser brukes ekstra ressurser på å skille de ansatte for å sikre seg mot smitte. Arbeid på tvers av arbeidssted unngås, og innad på arbeidsplasser blir ansatte delt i adskilte arbeidslag for å sikre drift ved smitte blant ansatte. Dette gjelder for eksempel ansatte innen matproduksjon og renhold. I tillegg drives sykefraværet og kostnadene opp ved at ansatte i pleie og omsorg må holde seg hjemme med svært lette luftveissymptomer.

Kommunen legger vekt på å opprettholde kommunal aktivitet, innkjøp og vedlikehold så langt det lar seg gjøre. Kommunal sektor er en stor innkjøper og investor, og en kommunesektor som sette på de økonomiske bremsene vil kunne forverre krisen.

Dersom kommunesektoren reduserer sin aktivitet og i verste fall permitterer ansatte, vil dette velte kostnader over fra kommunen til staten, samt øke belastningen på et hardt presset NAV-system. For å unngå permitteringer i kommunal sektor, vil kommunene omdisponere personalet for å benytte ledig arbeidskraft. På lang sikt vil dette skape utfordringer, og alle vil ikke kunne bli omdisponert.

3.2.2 Oppvekst og skole

Stenging av barnehager, skoler og barnevernstjenester har en rekke negative virkninger. Virkningene omfatter tapt produksjon for omsorgspersoner og ansatte, lavere investering i humankapital og sosiale problemer. Barn fra de minst ressurssterke hjemmene rammes trolig hardest.

Barnehage og barneskole

Når barnehage og barneskole nå har stengt, gis det kun tilbud til barn hvor begge foreldre har samfunnskritiske funksjoner. Konsekvensene for foreldrene uten samfunnskritiske funksjoner vil være at de ofte ikke vil kunne arbeide på vanlig måte, noen ikke i det hele tatt. Mange barnehageansatte har i dagens situasjon ingen oppgaver, mens lærere i barneskolen driver fjernundervisning.

Stengingen av barnehager og barneskoler begrenser produksjonsmulighetene i økonomien fordi minst en av foreldre må være hjemme med barna opp til en viss alder, evt. må barna passes på, slik at hjemmekontor blir mindre effektivt eller umulig. Dette blir omtalt nærmere i avsnitt 6.2.

Konsekvensene av stengingen vil kunne være betydelig for barn som av ulike grunner er i en sårbar situasjon, også på relativt kort sikt. Mange barn er avhengig av tilbudet i barnehagen og skolen for å ha et godt liv. Ifølge SSB var det 56 000 barn i Norge som var mottagere av noen form for tiltak fra barnevernet i 2018 (tabell 09050). Dette utgjør fem prosent av befolkningen under 18 år.

Private tilbyderes økonomi er avhengig av foreldrebetaling, hvor staten dekker inntektstapet foreløpig, og av tilskudd fra kommunene, hvor det gjenstår å konkludere. Tiltakene som er iverksatt sikrer at de ansatte ikke blir permittert og ikke mister sin inntekt. Ifølge SSB (tabell 09220) er det 5 700 barnehager i Norge, hvorav 53 prosent drives av private aktører. Det er totalt ansatt 97 000 i barnehagene, hvorav 48 prosent i de private (tabell 09344). I grunnskolen er det totalt 112 000 ansatte (tabell 12065).

Tapt barnehage- og skoletid og læring gjennom lek og sosial kontakt innebærer lavere investeringer i humankapital. Jo lenger barnehagene og skolene er stengt, jo større blir denne kostnaden. Barn fra de minst ressurssterke hjemmene rammes trolig hardest av dette.

Ungdomsskole og videregående

Dersom elever ikke får utviklet den kompetansen som er forventet, og i verste fall ikke får normal undervisningsprogresjon, har det store samfunnsøkonomiske konsekvenser. Ifølge SSB var det i 2019 190 000 elever i ungdomsskolen (tabell 05232), 197 000 elever i videregående skole (tabell 06382), 47 000 lærlinger (tabell 06382). Totalt rammer derfor stengingen av ungdomsskoler og videregående skoler i overkant av 434 000 elever og lærlinger.

Lærere og undervisere i hele utdanningssystemet jobber for å sikre god undervisning og god sluttvurdering, i all hovedsak med digitale hjelpemidler. Innenfor ungdomsskole og videregående skole vil kvaliteten på tilbudet blant annet avhenge av hvor god IKT-infrastrukturen er og i hvilken grad lærerne er rammet av viruset. Utbyttet av undervisningen vil trolig reduseres noe, særlig for barn i ressursvake familier. Det finnes noe forskning som tilsier at læring med liten grad av oppfølging fra lærer, for eksempel i form av lekser, gir dårligere læringsutbytte enn andre former for læring (Wall & Karlefjård, 2016). Dette gjelder mest for de yngste elevene.

I fag- og yrkesopplæringen vil det være krevende å gi et fullgodt tilbud med digitale hjelpemidler. Mange lærlinger rammes av at virksomheter må stenge, og de blir enten permittert eller oppsagt. Det gir økt risiko for at elevene ikke gjennomfører videregående opplæring.

Stengte skoler har også som konsekvens at tilbudet om opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven opphører så lenge skolene er stengt. Dette har særlig konsekvenser for de som søker om permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap fordi enkelte må vente med å søke eller oppleve å få avslag på søknaden.

Langvarig stenging av skoler vil kunne ha konsekvenser for hvorvidt elevene får avlagt eksamen. I og med at avlagt eksamen kan være en nødvendig kvalifikasjon for videre utdanning eller arbeid, er det en risiko for at det oppstår forsinkelsesvirkninger i økonomien, der verdiskaping utsettes med den tiden det tar frem til eksamen kan gjennomføres. Også dersom eksamen gjennomføres som planlagt vil redusert læring i tiltaksperioden kunne øke risikoen for at enkelte ikke består og dermed ikke får fullført sin skolegang. Dette vil ha betydelige konsekvenser for den enkelte.

Barnevern og oppfølging av utsatte barn

Redusert tilgang til barnevernstjenester kan føre til ekstra belastninger for familier som allerede har det vanskelig. Omsorgssituasjonen til noen barn kan bli verre, og dette kan ha alvorlige konsekvenser for de mest sårbare blant oss. Stenging av skoler og øvrige nasjonale tiltak må på overordnet nivå antas å ha stor betydning for kapasitet og kvalitet i barnevernet, samtidig som konsekvenser antas å bli dempet som følge av beslutning av barnevernet som samfunnskritisk funksjon. I 2018 var det ifølge SSB 56 000 barn under 18 år med barnevernstiltak i løpet av året (tabell 09050), noe som tilsvarer en andel på fem prosent av alle barn.

Det er størst grunn til bekymring for de barna som allerede lever i familier med utfordringer, som; vedvarende lavinntekt, trangboddhet, barn i familier med vold og i familier der omsorgen generelt er svakt fungerende. Den pågående situasjonen vil for disse familiene være et vesentlig stressmoment, og barna har redusert eller ingen tilgang til andre voksenpersoner, som ellers er til støtte. De er også fratatt de daglige aktivitetene som skole, barnehage og fritidsaktiviteter, som for disse barna ofte er et fristed fra en vanskelig familiesituasjon. Foreløpig

er det ikke dokumentert at disse effektene har inntruffet i særlig omfang, men det kan antas å endre seg over tid.

Fraværet av kontakt med voksenpersoner utenom egen familie vil også kunne medføre risiko for at barn som har behov for hjelp fra barnevernet ikke blir identifisert. Både lærere, helsepersonell, trenere og venners foreldre kan være kilder til bekymringsmeldinger til barnevernet, og slike voksenpersoner får nå liten mulighet til å observere barna, siden tilbudene er stengt. Dette igjen kan bety at barn som har behov for hjelp ikke får det.

For kommunene antas et generelt press på tiltaksapparat og økt behov for risikobasert prioritering også med hensyn til barnevernstjenester. Utsettelse av hovedsaker i Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker vil gi risiko for at barn blir værende lengre på akuttvedtak. Forhandlingsmøter og samtalemøter i fylkesnemndene må avlyses og utsettes. Det forventes generelt et økt antall akuttsaker og økt press på akuttkapasitet både i kommunalt og statlig barnevern. Omsorg for barn og unge i Bufetats institusjoner er særlig sårbart ved personellfravær og som følge av avhengighet til andre aktører. Konsekvenser som nevnt over forventes å vedvare ved videreførte tiltak på kort sikt.

Stengte familievernkontor har som konsekvens at foreldre med felles barn ikke får gjennomført lovpålagt mekling ved samlivsbrudd. Det har også som konsekvens at foreldre som er i konflikt eller har behov for veiledning, ikke kan søke bistand ved familievernkontor.

3.2.3 Høyere utdanning

Utdanning

Stenging av universiteter og høyskoler kan føre til redusert investering i humankapital, redusert sosial kontakt og redusert produksjon og ekstraordinær belastning for ansatte, blant annet som følge av omlegging til fjernundervisning. Selv om undervisningen gjennomføres digitalt, vil det kunne gi lavere læringsutbytte for en del studenter på grunn av svakere motivasjon, mindre samarbeid og svak internettforbindelse/dårlige læringsvilkår. Bruk av hjemmeksamen i stedet for skoleeksamen vil være mindre egnet i mange fag, og gi muligheter til fusk, som også kan innebære svakere motivasjon og læringsutbytte i noen fag. Mindre sosial kontakt kan også øke risikoen for frafall. Noen utdanninger har større behov for tilgang til campus enn andre, for eksempel de som baserer seg på laboratorier, øvingslokaler, samt materielt utstyr. Stenging av campuser kan føre til at studenter som er avhengige av lokaler og utstyr, blir forsinket i studiene. Dersom stenging av campus fører til problemer med å gjennomføre eksamen, oppgaver og praksis, kan dette gi mangel på kvalifisert arbeidskraft. For de studentene som eventuelt forsinkes i sitt studieløp vil konsekvensene i form av tapt arbeidsinntekt og andre omkostninger være store. I 2019 var det totalt 296 000 studenter i høyere utdanning i Norge og i utlandet.

Studenter i helsefagutdanninger kan bli forsinket i studiene dersom helsetjenestene ikke kan ta dem imot for praksisopphold på grunn av kapasitetsmangel under utbruddet av koronaviruset. Dersom campusene i tillegg forblir stengt, er det vanskelig for utdanningsinstitusjonene å legge opp til alternativ undervisning, som simulering eller bruk av øvings- og ferdighetslab.

Forskning

Stenging av universiteter og forskningsinstitusjoner innebærer hjemmekontor, som kan innebære dårlige forskningsmuligheter for noen, blant annet på grunn av forstyrrelser, dårligere arbeidsforhold og mangel på nødvendig utstyr. Dersom forskningsaktivitet må opphøre, kan dette innebære økonomiske tap og tap av verdifullt forskningsmateriale. For eksempel kan det være nødvendig å slakte dyr som brukes i forskning, og genmateriale kan gå tapt. Ifølge tall fra Database for statistikk om høyere utdanning var det i 2019 39 500 årsverk ved universiteter og høyskoler (Database for statistikk om høyere utdanning, 2020). Ved statlige universiteter og høyskoler utgjorde årsverkene i undervisnings- og forskerstillinger 40 prosent av årsverkene.

Selv om forskningen i noen grad kan bli lidende, er det likevel ikke noen grunn til å regne med varige negative virkninger i denne sektoren.

3.2.4 Justis, sikkerhet og beredskap

Nasjonal sikkerhet og digital sikkerhet

Epidemien og tiltakene har per i dag i liten grad gått utover oppgaver knyttet til nasjonal sikkerhet og digital sikkerhet. Datatilsynet viser til at personvernet settes ytterligere under press som følge av ulike tiltak for å håndtere situasjonen.

Politiet

Politiets publikumstjenester med fysisk oppmøte, for eksempel passutstedelser og utlendingsseksjonen, er stengt som følge av epidemien og tiltakene. Dette kan ha negative virkninger, men på grunn av mobilitetsbegrensninger på tvers av landegrensler er konsekvensene per i dag begrenset. Politiet gitt uttrykk for bekymring om kriminalitet begått i hjemmene som følge av stengte skoler og barnehager.

Politiet må løse nye utfordringer, som å sørge for at befolkningen overholder karantenebestemmelsene og hytteforbud, samt strengere grensekontroll. Særlig den delen av politiets organisasjon som er direkte berørt av krisehåndteringen opplever stor merbelastning noe som medfører ustrakt bruk av overtid. Det er innført indre Schengen grensekontroll ved landegrensen til Sverige og Finland. Politiet har ikke ressurser til å gjennomføre en slik grensekontroll og får per i dag bistand fra Forsvaret. For styrke dette arbeidet har Politiet fått fullmakt til å ansette 400 i midlertidig stilling, noe som innebærer en kostnad på om lag 230 millioner kroner. Samtidig har endret adferdsmønster i befolkningen bidratt til mindre oppgaver for Politiet. Politidirektoratet rapporterer også om færre anmeldelser. Nettoeffekten for politiet er derfor usikker.

Kriminalomsorgen

I kriminalomsorgen påvirkes både de ansatte og de innsatte av epidemien og de iverksatte tiltakene. Ifølge Kriminalomsorgen var det per 1. januar 2017 var det om lag 4 200 innsatte i norske fengsler, hvorav rundt 1 000 var i varetekt, 2 700 i anstalt og 300 under elektronisk kontroll.

Karantenebestemmelsene, inkludert at alle med symptomer på luftveisinfeksjon skal holde seg hjemme, bidrar til bemanningsutfordringer i kriminalomsorgen. En nylig oppdatering viste at 15 prosent av de ansatte ikke kunne arbeide ute i enhetene (øvre anslag 40 prosent). Det er avgjørende med tilstrekkelig bemanning for å opprettholde ro og orden i fengslene. Kriminalomsorgen rekrutterer for tiden midlertidige ansatte på grunn av økt fravær. Merkostnaden for Kriminalomsorgen frem til juni anslås av Justis- og beredskapsdepartementet til 11,7 millioner.

For å unngå spredning av smitte i fengslene har kriminalomsorgen redusert kravet til belegg i fengslene for å unngå flersengsrom og dublering. Dette gjøres gjennom fremskutt løslatelse, stans i innkalling til soning til fengsler med lavere sikkerhetsnivå og begrensninger i mottak av innsatte ved fengsler med høyt sikkerhetsnivå. Dette kan føre til en økning i soningskøen. 2018, som er siste år da det er publisert statistikk, viser en soningskø som er på sitt laveste nivå på ti år. En økende kø vil således antagelig ikke medføre større negative konsekvenser enn det som var tilfelle for eksempel i 2013, da det var nesten ti ganger flere dommer som ikke ble effektivt i løpet av 60 dager etter dom, sammenlignet med 2018. For enkeltindividene som får utsatt soning kan imidlertid konsekvensene være betydelige, i form av forsinket retur til ordinært arbeidsliv, utdanning og samfunnsnivå.

Aktiviteten for de innsatte i fengslene forventes redusert ytterligere. Dette vil påvirke de innsattes livskvalitet og øke isolasjonsomfanget. Bruken av isolasjon i fengslene øker som følge av de iverksatte tiltakene. Alle besøk, bortsett fra i ekstraordinære tilfeller, er stanset, aktiviteter er redusert og permisjoner og frigang er stanset. Videre er det en svekkelse av annet tjenestetilbud ved at tjenester som gjennomføring av samfunnsstraff og program mot ruspåvirket kjøring er midlertidig stanset (til og med 13.05.2020).

Straffesaksforvaltning og domstolene

Straffesaksforvaltningen og domstolene påvirkes av epidemien og tiltakene gjennom avlysning og utsetting av saker, redusert tilgang på sakkyndige, redusert mulighet til meglings og forlenget saksbehandlingstid. Det er kun saker hvor en utsettelse kan ha negative konsekvenser for opprettholdelse av lov og orden og/eller rettsikkerhet, samt fare for liv og helse, som blir gjennomført. Tingrettene og lagmannsrettene har gitt anslag på at mellom 80 og 90 prosent av rettsmøtene har blitt avlyst eller utsatt. I tillegg er kapasiteten ved domstolene påvirket av karantenebestemmelser. Utsetting av saker over lengre tid vil raskt bygge opp en restanse av uavviklede saker, som må håndteres på et senere tidspunkt. Fjernmøteteknologi kan minske noen av problemene i sektoren.

Data fra domstolsadministrasjonen viser at saksbehandlingstiden i Tingretten i 2019 var i underkant av seks måneder for sivile saker og tre måneder for saker med meddomsrett. I lagmannsretten er saksbehandlingstiden mellom fire og syv måneder i ulike sakstyper. I denne tiden inngår både behandlingstid og ventetid. Dersom bare 10-20 prosent av sakene gjennomføres så lenge tiltakene vedvarer, vil saksbehandlingstiden kunne øke betydelig. Det er lite trolig at kapasiteten i domstolene vil kunne øke vesentlig fra normalnivået etter at tiltakene er avviklet, og dermed vil etterslepet som oppstår kunne bli varig. Hver måned tiltakene vedvarer vil således kunne utgjøre nesten en måned økt saksbehandlingstid i snitt for alle sakene som behandles.

Domstolene utfører en lang rekke publikumsrettede oppgaver i hverdagen, som per nå er tilnærmet avviklet. Dette gjelder veiledning i skiftesaker, gjeldssaker, saker om tvang, testamentoppbevaring, notarialbekreftelser med videre. De negative konsekvensene for involverte parter omfatter blant annet risiko for høyere kostnader for parter i sivile saker, redusert kvalitet på vitnemål på grunn av utsettelse, økte menneskelige omkostninger for fornærmede og tiltalte i straffesaker som ikke får avklart sin sak, samt utfordringer for tiltalte som venter på å få avklart sin sak.

Høyesterett kan inntil videre ivareta sin funksjon som en av tre statsmakter. Der utsettelse ikke er forsvarlig, vil ankeforhandling måtte gjennomføres med smitterisiko for høyesterettsdommere og øvrige ansatte.

Utlendingsforvaltningen

Utbruddet av pandemien har i praksis stoppet innvandring til Norge. Store deler av effekten ville ha inntruffet uavhengig av tiltak iverksatt av norske myndigheter, men på grunn av restriksjoner i andre land.

I asylmottak vil det oppstå merkostnader knyttet til å etablere kapasitet for å håndtere smitte og karantene. Beboere på mottak bor trangt og deler som oftest kjøkken, bad/toalett og oppholdsrom.

I perioden med smitteverntiltak vil ikke politiets førstelinje vil ha personlig oppmøte ved mottak av søknad. Det kan svekke ID-kontroll ved søknader. Når politiets publikumstjenester åpner igjen, må søker etter at tillatelse er innvilget, booke time for oppmøte for å effektivere tillatelse, ID-kontroll, samt biometriopptak til oppholdskort.

Forsvar

Forsvarets disposisjoner som en følge av epidemien berører nasjonal sikkerhet, og omtales derfor ikke i denne offentlig tilgjengelige rapporten.

3.2.5 Andre samfunnsviktige funksjoner

Samfunnskritisk infrastruktur

Infrastruktur som er kritisk for samfunnets funksjonalitet rammes i varierende grad. For kraftforsyningen og vann og avløp og renovasjon rapporteres det om at driften går som normalt og at virkningene foreløpig er begrensede. Generelt er det viktig at kritisk personell er i drift, vedlikehold og reparasjon er dekket av unntak fra karantene etter nasjonal forskrift.

Nettene for elektronisk kommunikasjon opplever økt trafikk, og tilbyderne har økt beredskap for å sikre nødvendige tjenester.

Reiserestriksjoner og krav til hjemme-karantene skaper generelt en krevende bemanningssituasjon i samferdselssektoren. Utfordringene forsterkes av ulik praksis i kommunene, ved at lokale forskrifter vedrørende karantene og reiserestriksjoner avviker/er strengere enn de sentrale forskriftene. Flere av tilbyderne opplever svikt i passasjergrunnlaget og dette medfører et betydelig inntektstap. Eksempelvis rapporterer Samferdselsdepartementet at antall reisende med persontog er sterkt redusert og har ført til reduksjon i billettinntektene på opp mot 90 prosent. Slike inntektstap gjelder både større tilbyderne (som Hurtigruta og kollektivtransport) og mindre aktører (enkeltmannsforetak som drosjer).

Etterspørselen i flytrafikken har gått kraftig ned, men flyselskapene har opprettholdt et minimumstilbud som ivaretar behovet. Det er noen utfordringer for pasientreiser grunnet få avganger.

Per nå har tiltakene ikke ført til svikt eller fare for svikt i leveransen av finansielle tjenester. Tilbudet av finansielle tjenester til norske kunder er fortsatt tilnærmet normalt, på tross av betydelig uro i internasjonale kapitalmarkeder.

Det er lite som tyder på at forsyningssikkerheten i Norge er svekket nå. Dersom tiltakene vedvarer øker risikoen for at forsyningssikkerheten svekkes, som en konsekvens av hindringer for mobilitet på tvers av landegrensler, både når det gjelder personer og varer. Tilgangen på kvalifisert arbeidskraft i landbruket ventes å bli redusert som følge av tiltakene.

Gravferd

Det har blitt besluttet at gravferd er en samfunnsviktig funksjon, og det er per nå nok tilgang på personell til at gravferder og kremasjoner skjer uten unødig opphold.

Restriksjoner på samlinger av større grupper medfører begrensninger for gjennomføring av gravferder. Hvert år dør det i overkant av 40 000 personer i Norge, og andelen kremerte utgjorde i 2018 43 prosent (Gravplassforeningen). Ifølge Gravferdsloven skal avdøde gravlegges innen ti dager etter dødsfallet, men det er mulig å vente med gravleggingen inntil seks måneder etter dødsfallet så lenge avdøde blir kremert innen ti dager etter dødsfallet. For pårørende til avdøde kan det være en emosjonell belastning å ikke få gravlagt den avdøde i løpet av kort tid. Det kan også være en belastning at gravferden må gjennomføres med begrenset antall mennesker til stede.

3.2.6 Offentlig tjenesteproduksjon

Flyktninger

Innreise for om lag 750 overføringsflyktninger med oppholdstillatelse i Norge er stanset inntil videre. Det gjennomføres heller ikke nye uttak av overføringsflyktninger. På lengre sikt kan det få konsekvenser for kommunene som har planlagt og dimensjonert tjenesteapparatet for ankomst av overføringsflyktninger. Det er en fare for at Norge ikke får tatt imot det antall overføringsflyktninger som Stortinget har besluttet dersom situasjonen vedvarer. For flyktningene som berøres medfører dette lenger tid i flyktningleirer under til dels meget dårlige forhold.

Offentlige byggeprosjekter

Statsbygg, som er en stor offentlig byggherre, har ikke skrinlagt eller utsatt oppstart av noen byggeprosjekter. Det kan likevel skje at enkelte tilbudsprosesser utsettes fordi det er lite gunstig å innhente tilbud i en situasjon der usikkerheten er så stor som den er nå. Pågående prosjekter opplever til dels betydelig redusert produksjon, opp mot 50 prosent i enkelte prosjekter. Det er en frykt for at valutausikkerhet, økte kostnader, manglende tilgang på utenlandske arbeidere og svak likviditet i bransjen kan medføre konkurser hos leverandører, og at dette vil forsinke og fordyre byggeprosjektene. Foreløpig er ikke dette tilfellet, men risikoen for dette vil øke med tiden.

Det er i liten grad sannsynlig at den tapte produksjonen vil hentes inn igjen etter at koronasituasjonen er over. Forsering av byggeprosjekter gir gjerne betydelige merkostnader. Mange offentlige byggeprosjekter vil derfor få forsinket ferdigstillelse.

Selv om vi bare kjenner situasjonen for Statsbygg, er det rimelig å anta at dette er representativt også for andre statlige bygge- og anleggsprosjekter, samt for prosjekter i kommunal sektor.

Folkevalgte organer

Det er en risiko for at folkevalgte organer får redusert sin kapasitet til å fatte viktige avgjørelser, som en følge av at håndteringen av epidemien tar alt av tilgjengelig tid og ressurser. Stortinget har innført en praksis der det kun behandles saker som må behandles nå – alt som kan utsettes, utsettes. Hvor strengt dette kriteriet tolkes vil være avgjørende for samfunnskostnaden av at beslutninger utsettes.

Tilsvarende vil det antagelig være i kommuner og fylker; saker som opprinnelig stod på sakskartet blir skjøvet ut i tid. Samtidig er det ikke slik at de folkevalgte organene er satt ut av spill, så det synes rimelig å legge til grunn at nødvendige, tidskritiske beslutninger fattes, og at samfunnskostnaden således ikke er betydelig på dette området.

Kommunal planlegging

Planprosesser og byggesaksbehandling kan bli utsatt som følge av retningslinjene for karantene og isolasjon. Dette kan i så fall få negative konsekvenser for aktiviteten i bygg- og anleggssektoren i ettertid. Per i dag er det likevel lite som tyder på at de kommunale prosessene er blitt rammet i vesentlig grad.

Kultur og idrett

De iverksatte tiltakene fra myndighetene, særlig forbudene mot arrangementer, har fått store konsekvenser for kultur og idrett. Både private og offentlige aktører i sektoren har måtte redusere eller stenge ned sine tilbud.

Dette betyr at publikum går glipp av opplevelser som påvirker deres velferd. Noe av dette tapet kan kompenseres med et høyere kulturforbruk i etterkant av epidemien, men antagelig ikke alt.

En betydelig andel av de ansatte (i størrelsesorden opp mot 50 prosent) i de offentlige eller offentlig støttede kulturinstitusjonene er permittert. Kommunene har også et betydelig antall ansatte som arbeider i kultursektoren direkte eller indirekte; som for eksempel ansatte på bibliotekene, eller ansatte i park- og idrett som til vanlig tilrettelegger for idretten. Ansatte som ikke er permittert arbeider til dels med å tilby kulturelle uttrykk gjennom digitale flater, og dels gjennom å forberede seg til tilbudet åpner igjen.

Norsk Tipping melder også stor nedgang i spillaktiviteten. Dette vil gi en reduksjon i midlene som er tilgjengelig for å støtte idretten og andre frivillige formål. Det vil enten kunne redusere aktiviteten som er avhengig av disse midlene, eller føre til behov for økte bevilgninger over statsbudsjettet.

Mediene er inkludert på listen over viktige samfunnsfunksjoner, og det er bekymringsfullt at mediebransjen varsler at situasjonen gjør det krevende å opprettholde det redaksjonelle tilbudet til befolkningen. Annonseinntektene svikter totalt og flere varsler permitteringer. Det er risiko for at dette vil svekke politisk debatt, ytringsfrihet og demokrati over tid.

Naturoppsyn

Restriksjoner på ferdsel mellom kommuner og på bruk av helikopter medfører begrensninger i Statens naturoppsyns virksomhet, herunder med uttak og overvåking av rovvilt. Slike ferdselsbegrensninger får også konsekvenser for arbeid med naturregistreringer, både i miljøforvaltningen i forbindelse med for eksempel kartlegging av naturtyper i forbindelse med økologisk grunnkart og kartlegging og registrering og taksering av områder for skogvern.

NAV's leveringsevne

Regelendringer vedtatt av Stortinget som følge av koronakrisen som skal følges opp av NAV, for eksempel for sykepenger, omsorgspenger og dagpenger. Særordningene er av et stort antall, og til dels detaljerte og derav kompliserte å implementere i NAVs saksbehandlingssystemer. I tillegg er det behov for hel eller delvis manuell saksbehandling på en rekke områder, noe som i seg selv er en stor utfordring å håndtere når antall søknader til behandling har økt kraftig.

Utfordringene er særlig store innenfor dagpengeordningen og for økonomisk sosialhjelp. Dagpengeutbetalinger er satt under press i kraft av den store pågangen av søknader. Nå må det parallelt utvikles systemendringer tilpasset nytt regelverk. Dette setter Nav under stort press både på personell og utviklingssiden, med fare for at det kan ta til dels lang tid før stønadsberettigede får sine ytelser.

For økonomisk sosialhjelp er det i utgangspunktet svært strenge krav for å kunne få ytelsen, og herunder at alle andre muligheter til selvforsørgelse skal være utprøvd først. Dette vil være krevende når antall søknader mangedobles.

For grupper som ikke mottar ytelsene sine innen rimelig tid vil dette kunne innebære store problemer. Konsekvenser for arbeidslivet i form av antall permitterte og arbeidsledige er redegjort for i kapittel 2.

Etater og virksomheter med oppgaver og tjenester rettet mot næringslivet

Myndighetene har foreslått og igangsatt en rekke tiltak rettet mot bedrifter og næringsliv for å avhjelpe situasjonen som følger av virusutbruddet og smitteverntiltakene. Det handler om midlertidig tilpasning av regelverk og ordninger, samt nye støtteordninger.

Tiltakene påvirker driften til etater og virksomheter med oppgaver og tjenester rettet mot næringslivet, slik som Skatteetaten og Innovasjon Norge. Det vurderes omdisponering av ressurser og endret innretning av drift for å prioritere støtte som næringslivet trenger i dagens situasjon. Omfanget av Innovasjon Norges oppdrag vil øke betraktelig som følge av regjeringens krisepakke. Det forventes økt etterspørsel etter tjenester, spesielt relatert til finansiering. Situasjonen i næringslivet påvirker bruken av det eksportrettede tjenestetilbudet, og driften til etatene og virksomhetene må tilpasses ut fra kapasitet og endringer i etterspørsel.

Offentlig forvaltning generelt

Som følge av epidemien og de iverksatte tiltakene kan effektiviteten i offentlig forvaltning bli redusert. Anbefaling om hjemmekontor, karanteneregler, samt stengte barnehager, kan gjøre det utfordrende å jobbe tilsvarende effektivt som under normale omstendigheter. Videre har enkelte deler av offentlig forvaltning fått nye arbeidsoppgaver knyttet til epidemien og kan oppleve kapasitetsutfordringer. Samtidig har en stor andel av ansatte i offentlig forvaltning mulighet til å jobbe fra hjemmekontor, og dette bidrar til å dempe konsekvensene for i forvaltningen. Videre er det grunn til å tro at en del av den tapte produksjonen vil kunne utlignes med økt produksjon i ettertid når forholdene normaliserer seg.

Offentlig forvaltning opplever på like linje som private bedrifter utfordringer knyttet til at arbeidstagere er i karantene eller har barn som må passes på. For den delen av det offentlige som driver administrasjon, vil en stor del av de ansatte arbeide fra hjemmekontor. Et raskt overslag tilsier at dette er noe mindre effektivt enn normalt arbeid, særlig for foreldre med barn under tolv år. Samtidig er antagelig hjemmekontor i noen grad effektiviserende, fordi møter kan bli mer effektive og mindre tid går med til sosialisering med kolleger. For ansatte uten barn under tolv år antar vi derfor at effektiviteten er som ellers, mens vi for foreldre antar en effektivitetsnedgang på noe under ti prosent. Når om lag en av fem husstander er husstander med barn under tolv år, tilsier dette en samlet effektivitetsnedgang på om lag to prosent.

For offentlig tjenesteyting, der arbeidet i mindre grad kan skje fra hjemmekontor, vil produksjonen bli mer utsatt som en følge av at arbeidstakere i karantene og med små barn ikke kan møte på jobb. Enkelte av disse virksomhetene er definert som samfunnskritiske, og det reduserer produktivitetstapet siden arbeidstakerne fortsatt har mulighet til å sende barna til barnehage eller skole. Dette gjelder imidlertid et mindretall av de ansatte.

Bruttoproduktet i offentlig forvaltning var ifølge Nasjonalregnskapet 675 milliarder kroner i 2019. Dersom vi antar en produktivitetsnedgang på fem prosent, tilsvarer dette et månedlig produktivitetstap i størrelsesorden 2,8 milliarder kroner.

3.3 Samfunnsliv

En viktig konsekvens er hvordan epidemien og tiltakene innvirker på befolkningens liv også utenom den formelle økonomien og de offentlige tjenester de mottar.

Flere har allerede pekt på at epidemien rammer sosialt skjevt. Dette skyldes både økt utsatthet for sykdom hos personer med lav sosioøkonomisk status, blant annet fordi denne gruppen har dårligere helse og dermed også en større andel personer i risikobefolkningen (underliggende sykdommer), og at de iverksatte tiltakene kan være mer inngripende for de med lav sosioøkonomisk status på grunn av trangboddhet, svakere tilknytning til arbeidslivet, dårligere økonomi, og svakere helseinformasjonskompetanse. Noen utsatte grupper opplever et dårlige tilbud fra offentlige, private eller frivillige som konsekvens av smitteverntiltakene. Sosioøkonomisk fordeling av virkningene er nærmere beskrevet i kapittel 3.4 om helsetjenesten.

3.3.1 Psykososiale plager

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress har oppsummert forskningen om psykososiale konsekvenser av covid-19 (Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, 2020). Forskningen på covid-19 og sars viser at de psykososiale utfordringene knyttet til en epidemi kan bli store. Til tross for svakheter ved studiene og at flere av artiklene ikke er fagfellevurderte enda, identifiserer de viktige utfordringer. Den generelle befolkningen vil i en periode kunne oppleve forhøyede nivåer av psykiske plager som angst og depresjon relatert til stress og bekymring som følge av epidemien. Det er grunn til å tro at disse plagene vil være mer betydelige blant sårbare grupper og at de kan bli verre dersom krisen vedvarer i lengre tid.

Personer som blir smittet av koronaviruset eller som blir alvorlig syke vil kunne oppleve psykiske reaksjoner, og disse mentale plagene kan også fortsette etter sykdomsperioden. Vider kan belastningen øke som følge av økonomisk nedgang og risiko for å bli permittert eller miste jobben. Helsepersonell kan også ha behov for psykososial oppfølging som følge av belastninger som stress, bekymring og stor arbeidsbelastning over tid.

Barn og unge utsatt for mishandling og omsorgssvikt

Barn står i en særskilt sårbar posisjon. Nedstengte barnehager og skoler medfører at særlig utsatte barn står i økt fare for omsorgssvikt. Virkninger for utsatte barn og unge som følger av nedstengte skoler og barnehager er nærmere beskrevet i avsnitt 3.2.2 om oppvekst og skole.

På samme måte som voksne kan barn og unge oppleve psykososiale konsekvenser av smitteverntiltak og sykdom forbundet med epidemier. Avhengig av alder, vil barn ha relativt begrensede muligheter til å forstå hva situasjonen dreier seg om. De vil også ha begrenset mulighet til å håndtere eventuelle følelsesmessige reaksjoner. En kunnskapsoversikt fra 2013 viser at barn som hadde vært i karantene som følge av ulike helse-relaterte katastrofer, hadde fire ganger så høyt nivå av posttraumatiske stressreaksjoner som barn som ikke hadde vært i karantene (Sprang & Silman, 2013). Sårbare barn, ungdommer og familier er dårlig rustet til å håndtere økt stress, og de er derfor ekstra utsatte i helsekriser. Ettersom barn er avhengige av sine omsorgspersoner i slike kriser, er de særlig sårbare. I tillegg kan barn lide under foreldres belastninger og evne til å håndtere disse. Viktigheten av god psykososial tilrettelegging for barn som må holde seg hjemme på grunn av epidemien har blitt understreket av kinesiske forskere, og både godt foreldreskap og tilretteleggelse fra skole har blitt trukket frem som viktige trivselsfaktorer.

Voldsutsatte

Personer i konfliktfylte forhold og personer utsatt for psykisk eller fysisk vold kan oppleve epidemien som spesielt vanskelig. Smitteverntiltakene, sosial isolasjon, hjemmekarantene og isolasjon skaper økt stress og gjør at forekomsten av vold og konflikter i hjemmet øker. Økning i bruk av alkohol- og andre rusmidler, økonomiske bekymringer og bortfall av viktig sosialt nettverk og støtte for familien kan også bidra til forverring av situasjonen. Konsekvensene av epidemien kan øke behovet for akutte og potensielt også langsiktige hjelpetjenester og –tiltak. Det er viktig at tilbud som krisesentre opprettholdes, og krisesentre kan også anmodes om å drive oppsøkende og proaktivt arbeid rettet mot voldsutsatte.

Personer med psykiske lidelser

Både barn og voksne med psykiske lidelser vil oppleve økt stress i forbindelse med koronautbruddet og smitteverntiltakene. Psykiske helseplager kan forverres av bekymringer og stress, i tillegg til at nye symptomer kan dukke opp. Personer med enkelte psykiske lidelser vil kunne tenkes å oppleve økte symptomer som knyttes spesifikt til epidemien, herunder personer med angstlidelser, OCD, generalisert angstlidelse (GAD) og posttraumatisk stresslidelse. Redusert kapasitet i døgnet og poliklinisk behandling kan særlig være problematisk for personer med alvorlige psykiske lidelser. Videre kan ensomhet og mangel på sosial interaksjon og støtte som følge av isolasjon eller karantene, være en risikofaktor for blant annet de med selvmordstanker og selvskading.

Rusbrukere

Personer med rus og/eller alkoholmisbruk er særlig sårbare i situasjoner som denne. Denne gruppen er særlig sårbar for smitte, blant annet på grunn av lav bostandard og dårlige hygieneforhold. Mange har fysiske plager som kan øke risikoen for alvorlig sykdom ved smitte, samt psykiske lidelser som kan forverres i forbindelse med smittesituasjonen. Endring i behandling grunnet omstrukturering av helsetjenester kan også skape stress, uro og abstinenser. Utover dette kan covid-19, gjennom å svekke lungefunksjonen, øke risikoen for overdose. En del av tilbudene denne gruppen vanligvis benytter seg av er stengt på grunn av smitteverntiltak, herunder tilbud om matutlevering, sosiale arenaer eller aktiviteter.

Flyktninger

Mange flyktningfamilier opplever til vanlig en presset situasjon med dårlig økonomi, trangboddhet, usikre arbeidsforhold, marginalisering og lite nettverk, noe som representerer risikofaktorer i denne situasjonen. Flyktninger, både barn og voksne, kan reagere sterkere enn andre på stress og usikkerhet i forbindelse med smittesituasjonen og nedstengingen av funksjoner i samfunnet. Situasjonen kan minne om krigslignende forhold de tidligere har opplevd. Usikkerhet og angst kan forsterkes dersom de har utfordringer med å forstå informasjonen som sendes og legges ut på norskspråklige kanaler og informasjonen de finner på eget språk er mangelfullt. Dette kan føre til angstanfall eller at symptomer på posttraumatisk stress gjenoppvekkes eller forsterkes. Barn i flyktningfamilier kan dermed bli ekstra rammet av situasjonen, fordi de voksne ikke klarer å bevare roen, eller kan formidle god og riktig informasjon tilpasset barnas alder. For barna i disse familiene vil bortfall av mulighet for lek og utfoldelse, samt tap av kontakt med venner og andre voksne, kunne medføre ekstra belastninger.

Generelt kan flyktninger og asylsøkere fra ikke-vestlige land i sterkere grad reagere på stress med fysiske symptomer, og mange kan bli engstelige for at de har en alvorlig sykdom. Samtidig har forskning vist overhyppighet av en rekke somatiske lidelser hos mennesker med fluktbakgrunn, slik at fysiske symptomer må undersøkes på vanlig måte.

Helsepersonell

Personell i helsetjenestene står i en særlig utfordrende situasjon og kan komme til å oppleve reaksjoner både under og etter epidemien. Skiftarbeid, høyt arbeidspress, vanskelige prioriteringer og høy smittefare kan føre til at helsepersonell blir overveldet og utmattet. Forskningen som er gjennomgått indikerer at helsepersonell har økt risiko for utvikling av psykososiale vansker som et resultat av sin rolle under epidemien.

3.3.2 Velferdstap ved sosial isolasjon

Stor grad av sosial isolasjon i befolkningen har mange velferdsvirkninger utover de som inngår i nasjonalregnskapet. Det er direkte velferdskostnader ved at befolkningen ikke får ha den grad av sosial kontakt de ønsker. Befolkningen får ikke benyttet kultur- og aktivitetstilbud, og opplever begrensninger på rekreasjonsmuligheter og deltakelse i sosiale fellesskap, samt muligheten til å reise i innland og utland. Sosial isolasjon rammer særlig de som har begrenset digital kompetanse og som ikke har et nettverk de kan trekke på.

Å være i hjemmekarantene eller isolasjon kan være stressende og belastende for både barn og voksne, og spesielt hvis man i tillegg hører til en sårbar gruppe med store psykososiale belastninger. Det er ikke uvanlig å føle seg engstelig, anspent, irritert, ha konsentrasjonsvansker eller søvnproblemer. Dersom man har vært i kontakt med smitte eller er smittet, vil man kunne være redd for å få symptomer eller forverring av helsetilstanden. Mange kan bli rastløse, triste, føle seg ensomme eller bli slitne. For de fleste vil imidlertid karantene- og isolasjonsperioden gå fint, hvor eventuelle psykososiale reaksjoner vil være forbigående.

3.3.3 Virkninger på folkehelsen

Endringene påvirker folkehelsen på flere måter. Jo lengre tiltakene varer, jo større må virkningen per måned forventes å være:

- Mange opplever stress og usikkerhet, både som følge av helsesituasjonen, men også som følge av ny bosituasjon, trangboddhet og økonomiske bekymringer. Mange er særlig bekymret for familie og venner i risikogruppen og mange tåler dårlig å være sosialt isolert. Dette gir økt grad av psykiske plager og potensielt også mer alvorlige psykiske lidelser for enkelte.
- Stengte treningstilbud og restriksjoner på hvilke aktiviteter man kan gjøre gir redusert fysisk aktivitet
- Omlegging av kosthold og drikkevaner
- Mindre tilgang til helsetjenester

Virkninger på folkehelsen er nærmere beskrevet i kapittel 3.4 om helsetjenesten.

3.3.4 Syke og pårørende

Det er iverksatt strenge tiltak for å redusere smitterisikoen på sykehus og sykehjem, blant annet besøksnekt for pårørende. Mange pårørende opplever allerede situasjonen som vanskelig, og den reduserte muligheten til å besøke sine nærpå personer kan gjøre situasjonen ytterligere krevende. Foreløpig har sykehusene og sykehjemmene mulighet til å la pårørendes besøke sine nærpå personer når de er kritisk syke og livet går mot slutten. Redusert mulighet til å kontakte kan medføre en stor menneskelig belastning både for pasienten og de pårørende.

Det er også viktig at helsetjenesten klarer å opprettholde et tjenestetilbud som sikrer alvorlig syke pasienter en verdig død. Ved livet slutt må alle pasienter bli ivaretatt og få tilrettelagt lindring, uavhengig av om pasienten som er smittet av korona eller har andre sykdommer eller lidelser.

3.3.5 Svekket privatøkonomi

Personer som blir permittert, arbeidsledige eller personer i frie yrker som mister sin inntekt kan oppleve en vesentlig svekkelse av egen økonomi og levestandard, særlig hvis det vedvarer over tid. Mange har en gjeldssituasjon som gjør at de ikke klarer å oppfylle sine økonomiske forpliktelser ved inntektsbortfall og kan dermed få gjeldsproblemer. Lavere rente og gode kompensasjonsordninger vil i noen grad motvirke dette.

Blant små private næringsdrivende har mange lån med personlig garanti for at gjelden innfris, slik at bedriftseieren har et personlig gjeldsansvar. Bedriftseiere med slike lån kan få en hardt svekket personlig økonomi som følge av et inntektsbortfall i virksomheten.

Mange av studentene som jobber ved siden av studiene er eller vil bli permittert eller oppsagt som følge av den økonomiske krisen. Dette kan gi økonomiske problemer for mange, og også påvirke muligheten til å fullføre utdanningen. En ny læringssituasjon kan også medføre at frafallet øker og enkelte mister et studieår, eller slutter å studere, som igjen kan gi lavere inntekt over tid. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 6.3 om stenging av universiteter og høyskoler.

3.3.6 Frivillig sektor

Frivillig sektor favner bredt i Norge og er en viktig del av lokaldemokrati, kulturliv, idrett og sosialt arbeid. Restriksjonene hindrer fysiske møter i alt fra velforeninger til korps og folkehelseforeninger og fører til at mye aktivitet blir satt på vent.

Den frivillige arbeidsinnsatsen i de frivillige organisasjonene i Norge tilsvarer 142 000 årsverk (Tabell 3-2).

Tabell 3-2: Antall ulønnede årsverk i frivillige organisasjoner, 2019

Område	Ulønnede årsverk
Kultur og fritid	75 029
Utdanning og forskning	6 993
Helse	8 360
Sosiale tjenester	5 997
Miljøvern	4 542
Lokalmiljø og bolig	15 034
Politiske- og interesseorganisasjoner	5 805
Frivillighetssentraler	..
Internasjonale organisasjoner	4 300
Religion	9 915
Yrkes-, bransje- og fagforeninger	6 088
Totalt	142 064

Kilde: SSBs satellittregnskap for frivillig sektor 2019

63 prosent av befolkningen (over 15 år) har gjort frivillig arbeid i løpet av det siste året (Frivillighetsbarometeret 2019) og 77 prosent av befolkningen er medlem i minst en organisasjon (SSBs Levekårsundersøkelse 2017).

Analyser fra SSB viser at frivillig arbeid bidro med en verdiskapning tilsvarende 75,7 milliarder kroner i 2017 (SSBs satellittregnskap for frivillig sektor 2019). Hvis denne reduseres med 1/6 som følge to måneders nedstenging, tilsvarer dette et tap på 12,6 milliarder kroner.

3.4 Helsetjenesten

Helsetjenesten vil kunne påføres en betydelig økning i pasienter som følge av covid-19-utbruddet. Dette får konsekvenser i form av økt ressursbruk til behandling av disse pasientene og i form av økt belastning for de ansatte i helsetjenesten. Utbruddet får også konsekvenser for andre pasientgrupper, både fordi bemanning og ressurser i helsetjenesten omprioriteres til behandling av covid-19-pasienter slik at tilbudet til andre

pasientgrupper reduseres, og fordi etterspørselen etter andre helsetjenester ser ut til å synke som følge av epidemien og smitteverntiltakene.

Det er ikke reservekapasitet i helsetjenesten for å håndtere en stor tilstrømming av pasienter med covid-19. Helseforetakene har derfor forberedt seg på en ventet pasienttilstrømming ved å utsette eller avlyse deler av den planlagte aktiviteten. Dette skyldes delvis at det frigjøres arealer (senger og intensivplasser) til pasienter med covid-19, delvis en intensjon om å redusere smittefaren og delvis at sykdom hos egne ansatte reduserer kapasiteten. Samtidig meldes det fra deler av helsetjenesten at pasienter er mer tilbakeholdne med å oppsøke helsetjenesten. I dag ser vi derfor kostnader i helsetjenesten både gjennom økt ressursinnsats og gjennom et velferdstap hos de pasientene som ikke får avtalt behandling.

Det er per i dag ikke klart i hvor stor grad helsetjenesten etter noe tid vil klare å øke kapasiteten for å behandle pasienter med covid-19, og i hvilken grad dette uansett vil fortrenge annen aktivitet. Dette vil avhenge både av antall smittede og fordeling av smittede over tid.

Helsepersonell vil kunne oppleve en betydelig belastning dersom innstrømningen av pasienter blir kraftig og helsetjenesten ikke har tilstrekkelig kapasitet til å møte pasientene på en god måte. Et slikt scenario vil medføre betydelig psykiske belastninger for de ansatte i tjenesten. Flere i tjenesten uttrykker sterk bekymring for slike scenarioer. Samtidig som deres mulighet til å behandle pasienter på en god måte kan reduseres, løper mange ansatte i helsetjenesten også en betydelig økt risiko for smitte dersom de skal arbeide tett med smittede pasienter over lenger tid. Mange ansatte i tjenesten risikerer å bli smittede og syke, og å smitte egne pårørende som i mange tilfeller vil være i risikogruppen.

3.4.1 Belastning for helsetjenesten av covid-19

Dette avsnittet gir et anslag på potensielle kostnader knyttet til behandling av pasienter med covid-19, og på helsetapet vi nå observerer. Det er ikke tilgjengelig informasjon om hva de reelle kostnadene knyttet til kapasitetsøkning så langt har vært. Her anslås kostnadene ved økt kapasitet for fire scenarioer:

- A. Scenario **Slå-ned** med siktemål om et reproduksjonstall (R) = 0,9. Dette kan være et scenario der nåværende tiltak fortsetter fra 14. april i tre måneder til, og deretter går man over til mindre belastende tiltak, med åpning av barnehager og skoler, åpning av en del tilbud (frisører, treningssentre med videre) og delvis tillate noe aktivitet i hotell- og restaurantbransjen.
- B. Scenario **Slå-ned-hold-nede** med siktemål $R = 0,9$. Dette kan være et scenario der nåværende tiltak fortsetter fra 14. april i seks måneder til, og deretter går man over til noe mindre belastende tiltak, med åpning av barnehager og skoler og åpning av enkelte andre tiltak (mindre enn i første scenario).
- C. Scenario **Brems** med siktemål $R = 1,3$. Dette kan være et scenario der tiltakene med størst tiltaksbyrde avsluttes fire måneder etter den 14. april. 14. august åpnes barnehager, skoler og en rekke tilbud, mens forbudet mot store arrangementer og enkelte andre tiltak opprettholdes.²⁶
- D. Scenario uten kostbare smitteverntiltak

Følgende legges til grunn for beregningene:

Kostnader i spesialisthelsetjenesten består av kapital, medisinske forbruksvarer, medikamenter og personellkostnader. Kapitalkostnadene er knyttet til utstyr (blant annet respiratorer) og areal (eget areal inklusive eventuelle ombyggingskostnader og eventuelle leiekostnader for eksternt areal). Personellkostnaden er i hovedsak knyttet til lege, spesialsykepleiere og annen nødvendig bemanning.

DRG-systemet kan i prinsippet brukes for å anslå ressursbehov for sykehusbehandling. Det er imidlertid grunn til å tro at systemet i liten grad fanger opp det reelle behovet knyttet til intensivbehandling. Analyser som er gjennomført på pasienter fra Helse Bergen og St Olav tyder på at de mest ressurskrevende intensivpasientene har en reell ISF vekt på 15 (Dahlen, 2018). Dette er benyttet i våre anslag. Utgangspunktet er en gjennomsnittlig behandlingstkostnad ved norske sykehus i 2018 på kroner 50 500. Denne prisjusteres med tre prosent per år, og multipliseres med kostnadsvekten på 15. Vi får da et anslag på om lag 800 000 kroner per intensivpasient. For pasienter som ikke har vært på intensivavdeling benyttes gjennomsnittlig kostnad per liggedøgn fra Samdata

²⁶ Varigheten av tiltakene i beregningene knyttet til helsevesen og helsekonsekvenser avviker noe fra det som er lagt til grunn i makroanalysen. Gitt at redusert omfang og/eller varighet av tiltak gjennomføres slik at smittespredningen ikke øker betydelig, vil dette ikke ha stor betydning for anslaget på antall pasienter som inngår i beregningene av kostnader for helsetjenesten.

2018 (Helsedirektoratet, 2018). Denne er på 17 000 kroner. Det er foretatt en prisjustering på tre prosent for 2018 og 2019, og dermed benyttet en liggedøgnskostnad på 18 000 kroner. Basert på innspill fra FHI legges følgende forutsetninger til grunn for sykehusbehandling (Tabell 3-3).

Tabell 3-3: Sykehusbehandling, forutsetninger

	Varighet	Kostnad
Sykehusopphold ikke behov for intensiv	8 dager	18 000 per dag
Sykehusopphold med behov for intensiv	6 + 10 dager	800 000 per opphold

Dette gir anslag på ressursbruken knyttet til pasienter med covid-19, som i Tabell 3-4. Dette er samlede kostnader gjennom hele epidemien, altså ikke bare for den perioden smitteverntiltakene er virksomme.

Tabell 3-4: Anslag pasienter, intensivpasienter og samlet ressursbehov ved sykehusene

	Pasienter	Intensivpasienter	Anslag ressurser (millioner kroner)
Scenario A: Slå-ned	1 900	547	631
Scenario B: Slå-ned-hold-nede	1 260	329	383
Scenario C: Brems	74 800	21 600	24 955
Scenario D: Uten kostbare smitteverntiltak	155 000	44 700	51 643

De benyttede kostnadene er gjennomsnitt-, ikke marginalkostnader. Dette begrunnes i at størrelsen på pasientvolumet vil kreve utvidelse av kapasiteten.

3.4.2 Konsekvenser for andre pasientgrupper

Ikke alle kostnadene i helsetjenesten vil komme som økt ressursinnsats. I en situasjon hvor ressursøkning ikke vil være mulig, vil kostnaden komme i form av tapt helse for de pasientgruppene som må skyves til side til fordel for pasienter med covid-19.

Her anslås helsetap som følge av redusert aktivitet i ukene etter uke 12. Det gjøres følgende forutsetninger:

All aktivitet i helsetjenesten har en positiv helseeffekt, og nytten er proporsjonal med ressursinnsatsen. Dette vil åpenbart ikke gjelde på individnivå, men antas å være en tilstrekkelig realistisk tilnærming til analyser på samfunnsnivå.

I tråd med Meld St 34 (2015-2016) anslås kostnaden knyttet til å «produsere» ett godt leveår (QALY) til 275 000 kroner. Denne kostnaden er anslått for spesialisthelsetjenesten. Det eksisterer ikke tilsvarende anslag for de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Det er derfor benyttet en kostnad på 275 000 per QALY også for disse.

Helsetapet beregnes i form av bortfall av kvalitetsjusterte leveår, og tilnærmes dermed gjennom å anslå ressursbruken til den aktiviteten som har falt bort.

Helsetapet vil være et brutto helsetap. Dersom pasienter eller brukere ved et senere tidspunkt får de tjenestene de nå har mistet, vil netto helsetap bli mindre. Dette vil imidlertid kreve nye ressurser, og dermed ha en kostnadsside som heller ikke er med i det regnestykket som presenteres her.

Redusert produksjon i spesialisthelsetjenesten

Helsedirektoratet har gitt oversikt over aktivitet innen spesialisthelsetjenesten for en periode på tre uker i mars 2018. Basert på kommunikasjon med St. Olavs hospital, Helse Bergen og Stavanger universitetssykehus er det presentert anslag over fall i aktiviteten i tilsvarende periode for 2020. Dette omfatter elektiv aktivitet for

innlagte, dagpasienter og poliklinikk innen somatikk og samt innleggelser og polikliniske konsultasjoner innen psykisk helsevern og rusbehandling. Dette er ikke aktivitet som rapporteres løpende og det understrekes at de anslag som gjøres under er beheftet med betydelig usikkerhet. Særlig for polikliniske konsultasjoner er det grunn til å tro at deler av aktiviteten er gjennomført som telefon eller videokonsultasjoner. Helse- og omsorgsdepartementets anslag over reduksjon i antall innleggelser innen psykisk helsevern og rusbehandling er her skjønnsmessig gjort om til et anslag over reduksjon i oppholdsdøgn.

For aktivitet hos private spesialister og fritt behandlingsvalg er det benyttet data fra HELFO.

Det gjøres følgende forenknelde forutsetninger:

- 1) Gjennom ISF systemet beregnes omfang av fortrenget somatisk aktivitet målt i kroner. Det benyttes gjennomsnittlig faktisk kostnad per DRG-poeng fra 2018; kroner 50 500.
- 2) For psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling (TSB) beregnes omfang av fortrenget aktivitet målt i kroner. Det benyttes gjennomsnittlig kostnad per døgn og konsultasjon, hentet fra arbeidet med NOU 2019:24 (2019).
- 3) Det benyttes et anslag på 275 000 kroner for et godt leveår (QALY). Dette er i tråd med det som angis i prioriteringsmeldingen (Helse- og omsorgsdepartementet, 2016).
- 4) Det anslås for somatikk
 - a. 30 prosent fall i poliklinisk aktivitet
 - b. 70 prosent fall i dagkirurgisk aktivitet
 - c. 30 prosent fall i elektiv kirurgi for innlagte
 - d. Det er primært pasienter med lettere lidelser som strykes
- 5) Det anslås for psykisk helsevern og TSB
 - a. 20 prosent fall i poliklinisk aktivitet
 - b. 20 prosent fall i antall liggedøgn
- 6) Alle tall er per uke

Tabell 3-5 viser ukentlig helsetap målt som kvalitetsjusterte leveår. Et kvalitetsjustert leveår tilsvarer et år med full helse relatert livskvalitet. Vi bruker kvalitetsjusterte leveår fordi det gir mulighet til å fange opp helsetap som skyldes endring i helse relatert livskvalitet, men som ikke nødvendigvis gir redusert levetid.

Tabell 3-5: Anslag over ukentlig helsetap grunnet redusert aktivitet i spesialisthelsetjenesten

	QALY
Somatikk	
Poliklinikk	280
Dagbehandling	240
Innlagte	270
Psykisk helsevern	
Voksne – døgn	180
Voksne – poliklinikk	70
Barn/unge døgn	30
Barn/unge poliklinikk	30
Tverrfaglig spesialisert rusbehandling	
Døgn	65
Poliklinikk	15
Private spesialister	255
Fritt behandlingsvalg	35
Sum	1 470

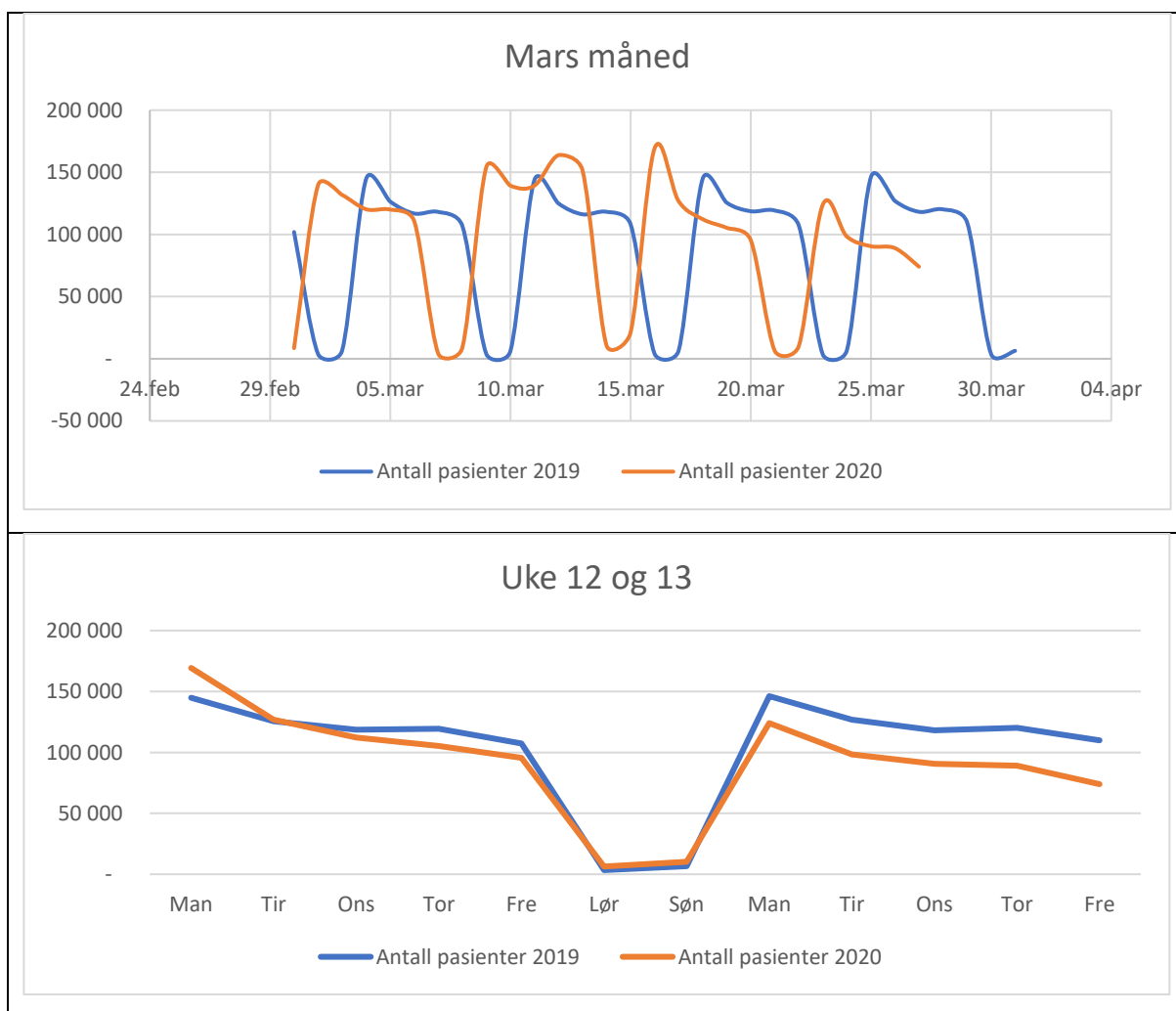
Samlet anslag er et ukentlig helsetap på 1 470 kvalitetsjusterte leveår. Dette er dels en direkte følge av at spesialisthelsetjenesten har lagt om driften, dels en følge av mangel på personell og dels et uttrykk for endret atferd i befolkningen.

Redusert produksjon i primærhelsetjenesten

I dette avsnittet belyses verdien av den redusert bruk av fastleger og deler av det øvrige kommunale tilbudet. Det har ikke vært mulighet å gå inn på omsorgstjenestene. Datagrunnlaget er hentet fra helseøkonomiforvaltningen (KUHR data). Beregningene er gjort ved å sammenligne aktiviteten i uke tolv i 2020 mot uke tolv i 2019.

Tiltakene som ble innført 13. mars 2020 (uke 11) har hatt betydning for aktiviteten hos fastleger, legevakter, fysioterapeuter, legespesialister med videre. Figuren under viser antall pasienter i kontakt (fysisk eller telefon) med fastleger i mars måned og uke tolv og tretten for både 2019 og 2020. Det var ikke vinter- eller påskeferie i mars 2019 eller 2020. Antall pasienter er høyest på mandager, synker utover i uken og er lavest i helgene. For fastlegene tyder nåværende data ikke på at det har vært en reduksjon i aktiviteten målt som antall pasienter eller kontakter. Det har imidlertid vært en dreining i tjenestene fastlegene tilbyr, noe som har gått ut over aktiviteten målt som refusjoner og egenbetalinger. For andre tjenesteområder tyder dataene på at aktiviteten har falt betydelig både målt som antall pasienter, kontakter og servicenivå (se Tabell 3-6).

Figur 3-1: Utvikling i antall pasienter i kontakt med fastlege i 2019 og 2020, mars måned og uke tolv og uke tretten



Datakilde: KUHR (datauttrekk per 02.04.2020). Merk at etterslep i rapporteringen kan ha betydning for tallene. Dette gjelder særlig for uke 13 i 2020.

Basert på utbetalt refusjon og pasientbetalte egenandeler har vi beregnet reduksjonen i aktivitet i uke tolv sammenlignet med tilsvarende uke i 2019. Vi har lagt til grunn at egenandeler og reduksjoner dekker 60

prosent av de samlede kostnadene. Utviklingen for flere områder tyder på at fallet i tjenesteomfang er enda større i uke tretten enn i uke tolv. Analysene er basert på et datauttrekk fra 02.04.2020 og etterslep i innrapporteringen kan påvirke analysene.

Tabell 3-6: Reduksjon i antall pasienter, kontakter og serviceintensitet* i per tjenesteområde (uke tolv 2020 sammenlignet med uke tolv 2019)

Tjenesteområde	Reduksjon i antall pasienter	Reduksjon i antall kontakter/tester	Reduksjon i serviceintensitet (1 000 kroner)*
Fastlege	0 %	-2 %	68 500
Fysioterapeut	93 %	94 %	93 500
Legevakt	28 %	30 %	12 000
Private lab og radiologi	54 %	59 %	14 500
Psykolog	25 %	27 %	7 000
Rehabiliteringsinstitusjon	73 %	73 %	2 000
Total			197 500

*Serviceintensiteten basert på en antagelse om at egenandeler og refusjoner utgjør 60 prosent av kostnadene. Merk at etterslep i rapporteringen kan ha betydning for tallene.

Basert på beregningene over anslås verdien av den reduserte serviceintensiteten til omlag 200 millioner kroner. Dette utgjør et ukentlig helsetap på 720 QALY.

Legevakter og fastleger opplever økt grad av telefonpågang forbundet med koronautbruddet. Disse kontaktene har trolig i stor grad erstattet fysiske oppmøter. Telefonkontakter har relativt lav takst (64-79kr per telefonkonsultasjon) sammenlignet med et fysisk oppmøte. Legenes inntekter faller derfor trolig mer enn reduksjonen i aktiviteten målt i antall kontakter skulle tilsi. Tallene ovenfor kan muligens være noe misvisende som mål for fastlegenes nåværende arbeidsbelastning nettopp fordi telefonkonsultasjoner har lave takster. Endring i antall pasienter kan gi et bedre bilde av endring i arbeidsbelastning så lenge legen husker å registrere alle telefonkonsultasjoner. Dette kan nok svikte i en travel arbeidssituasjon.

3.4.3 Andre konsekvenser for helse og livskvalitet for den generelle befolkningen

I tillegg til at smitteverntiltakene reduserer risiko for smitte og sykdom av covid-19 og fortrenger annen pasientbehandling i helsetjenesten, vil tiltakene også medføre andre utilsiktede virkninger for befolkningens helse og livskvalitet (Helsedirektoratet, 2020). Helsedirektoratet har gjort en vurdering av covid-19-tiltak på befolkningens helse og livskvalitet. Der har de sett nærmere på noen av de tiltakene som Helsedirektoratet vedtok 12. mars og som regjeringen vedtok å videreføre fra og med 27. mars og 14 dager framover, og som Helsedirektoratet mener er mest relevant for befolkningens helse og livskvalitet. Dette gjelder 1) bestemmelser om karantene og isolasjon, 2) stenging av barnehager og skoler og 3) stenging av virksomheter innen kultur, idrett og trening. Teksten under er hentet fra Helsedirektoratets notat og er tatt med her fordi slike vurderinger av befolkningens livskvalitet er viktig for å få en helhetlig vurdering av samfunnskonsekvensene i en slik utredning. Herunder også fordelings effekter som synliggjør sosial ulikhet i helse.

Helsedirektoratets vurderinger

Vi har gjort en hurtigvurdering (rapid assessment) av hvordan tiltakene kan påvirke folkehelsen – det vil si på befolkningens helse og livskvalitet og (sosioøkonomisk) fordelingen av denne. Flere har allerede pekt på at koronaviruset vil ramme sosialt skjevt (Resnick, et al., 2020) (Mamelund, 2020). I snitt har mennesker med lav sosioøkonomisk status dårligere helse, og dermed er også relativt flere av dem i risikogruppen for covid-19 på grunn av underliggende sykdommer. I tillegg kan tiltakene som er iverksatt være mer inngripende for de med lav sosioøkonomisk status, blant annet på grunn av sosiale bakgrunnsfaktorer som trangbodddhet, færre sosiale relasjoner og nettverk, svakere tilknytning til arbeidslivet, dårligere økonomi, og mindre helsekompetanse.

Virkningene av smitteverntiltakene på befolkningens helse og livskvalitet vil generelt være proporsjonale med varigheten av tiltakene. Den største bekymringen er knyttet til sosioøkonomiske ettervirkninger av tiltakene der økt arbeidsledighet, innstramminger i eller redusert tilgjengelighet til velferdstjenester og redusert sosial mobilitet kan være sannsynlige virkninger. Som følge av dette kan økte sosiale forskjeller, med tilhørende økte sosiale helseforskjeller, være sannsynlige effekter. Erfaringer fra håndtering av finanskrisen i 2008 og påfølgende økonomiske nedgangstider med langvarig og høyt arbeidsledighetsnivå, viste at fallende brutto nasjonalprodukt og økende ledighet bidro til økte helseforskjeller, men at den sosialpolitiske responsen hadde større betydning enn krisen (van der Wel, et al., 2018).

Vi vet en del om sammenhenger mellom arbeid og helse. Allerede nå finnes det dokumentasjon om endringer i arbeidsmarkedet og hvem som rammes (Bratsberg, et al., 2020). Dokumentasjonen viser at koronakrisen rammer bredt og berører alle lag av befolkningen enten vi måler etter utdanning, inntekt eller familiebakgrunn. Samtidig avdekkes det også tydelige sosiale gradienter: Risikoen for oppsigelse eller permittering er klart større for arbeidstakere med lav inntekt, kort utdanning, og lavinntekts-familiebakgrunn. Yrke og bransje er også viktig, og ikke-samfunnskritiske jobber som innebærer fysisk kontakt med andre er mest utsatt for permitteringer. I tillegg er kvinner mer utsatt enn menn, unge er mer utsatt enn eldre og innvandrere er mer utsatt enn norskfødte. Den økte arbeidsledigheten vi nå ser, kan i verste fall vare i lang tid og vil dermed få store helsemessige konsekvenser. Foreløpige studier av livskvalitet i befolkningen (data fra pilot i seks Hallingdal-kommuner, samt fylkeshelseundersøkelsen i Østfold, Hedmark, Troms og Finnmark) viser en sterk sammenheng mellom det å ha arbeid og det å oppleve høy livskvalitet. De som står utenfor arbeidslivet rapporterer i større grad ensomhet og mangel på tilhørighet (FHI, 2020 upublisert notat).

En del storbyer i Norge har utfordringer knyttet til opphoping av levekårsutfordringer. Det kan for eksempel være knyttet til dårlig bomiljø, trangboddhet, arbeidsledighet, barnefattigdom, ungdomskriminalitet, frafall fra utdanning, dårlig helse og rusmiddelproblematikk (Kunnskapsdepartementet, 2018). I disse områdene kan covid-19-tiltak få særlige uheldige konsekvenser for helse og livskvalitet, og ytterligere øke sosial ulikhet.

Andre forventede negative virkninger på befolkningens helse og livskvalitet gjelder redusert sosialt samvær på grunn av isolasjon og karantene, økt frafall fra videregående skole på grunn av stengte skoler og utfordrende (forverret) livssituasjon for sårbare barn og unge. Befolkningens samlede fysiske aktivitetsnivå kan reduseres, samtidig som det også kan være en økning iblant annet friluftsliv i nærmiljøet.

4. Vunnet liv og helse på grunn av tiltak som settes inn

Det er gjort anslag over velferdsgevinst i form av sparte liv og bedre helse relatert til covid-19 ved å gå fra scenarioriet Brems til Slå-ned og ved å gå fra scenarioriet Slå-ned til Slå-ned-og-hold.

I tillegg til helsegevinsten vil det også være en gevinst ved at et lavere omfang av pasienter med covid-19 vil redusere behovet for ekstra ressurser i helsetjenesten og/eller redusere omfanget av pasienter som får utsatt eller avlyst sin behandling. Det er gjort anslag over ressursbehovet knyttet til å øke kapasiteten i spesialisthelsetjenesten i fire scenariorer, jamfør avsnitt 3.4.1.

Tabell 4-1: Anslag pasienter, intensivpasienter og samlet ressursbehov ved sykehusene

	Pasienter	Intensivpasienter	Kostnadsanslag (millioner kroner)
Slå-ned	1 900	547	631
Slå-ned-og-hold	1 260	329	383
Brems	74 800	21 600	24 955
Uten kostbare tiltak	155 000	44 700	51 643

Ressursbesparelsen i helsetjenesten ved å gå fra:

- Brems til Slå-ned: 24 324 millioner kroner
- Slå-ned til Slå-ned-og-hold: 348 millioner kroner

Metode

I en helhetlig vurdering må helseeffektene både med hensyn til covid-19 og effekten for behandlingen av andre sykdommer inngå. I prinsippet bør disse inngå med verdier på helse som er konsistente og dermed sammenlignbare. Et startpunkt er å anslå antall sparte liv ved det aktuelle tiltaket og gange dette med en anslått verdi av et statistisk liv. Verdien av statistisk liv kan uttrykkes som befolkningens samlede betalingsvilje for et tiltak som vil gi en reduksjon i risiko for å dø. I vedlegg 8.4 er det gjort en vurdering av hvilke helseenheter som er mulig å bruke i analysen for å anslå verdien av effekter på liv og helse. Der er også forutsetningene for bruk av verdien av et statistisk liv (VSL) diskutert nærmere. Med de forutsetninger som gjøres om forventede antall døde og deres aldersfordeling, kan også analyse av smittevern-tiltak mot covid-19 følge de generelle prinsippene som i andre samfunnsøkonomiske analyser av statlige tiltak.

Verdien er fastsatt i Finansdepartementets rundskriv R-109/14 til 30 millioner 2012-kroner (Finansdepartementet, 2014). Dette tallet skal realprisjusteres i henhold til utviklingen i brutto nasjonalprodukt (BNP) per innbygger. Et statistisk liv er i 2019 verdsatt til om lag 35 millioner kroner, jf. nettsidene til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) som løpende oppdaterer denne typen informasjon som skal brukes i samfunnsøkonomiske analyser av statlige tiltak (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020). I vedlegg 8.5 er det gjort en vurdering av hvordan ulike helseenheter kan inngå med økonomisk verdi i samfunnsøkonomiske analyser.

Finansdepartementets rundskriv sier at det er ikke nødvendig å tilordne en økonomisk verdi til helsemålene statistiske leveår eller kvalitetsjusterte leveår for å benytte disse målene i en samfunnsøkonomisk analyse, men sier samtidig at for analyser spesielt rettet mot barns sikkerhet, kan det som en tilleggsanalyse anvendes en verdi som er to ganger anslaget på VSL. Dette reflekterer at verdsettingen av et statistisk liv tar utgangspunkt i tiltak som kommer hele og ikke deler av befolkningen til gode. For forhold som rammer skjevt i befolkningen kan det derfor være et alternativ å ta utgangspunkt i en verdsetting av et statistisk leveår. En slik tilnærming vil være konsistent med prinsippene for prioritering *innen* helsetjenesten. Her påpekes at sykdommer som rammer yngre befolkningsgrupper anses som mer alvorlige enn sykdommer som rammer eldre, og sykdommer hvor behandling gir høy nytte skal (alt annet likt) prioriteres foran sykdommer som gir lavere nytte.

Siden dødeligheten ved covid-19 er vesentlig større for eldre enn for yngre aldergrupper, presenteres derfor analyser både med utgangspunkt i en verdsetting av statistiske liv og en verdsetting av statistiske leveår.

I tråd med Finansdepartementets rundskriv R-109/14 settes verdien av et statistisk liv til 35 millioner kroner. Det eksisterer ikke noen offisiell verdsetting av verdien av et statistisk leveår. I Helsedirektoratets utkast til veileder (Helsedirektoratet, 2018) er det ikke anslått verdi på «ikke-kvalitetsjusterte leveår» (VSLY). Basert på Helsedirektoratets beregningsmetode kan VSLY anslås til henholdsvis 1,5 og 1,3 millioner kroner med og uten produksjonstap. Vi benytter 1,4 millioner kroner i våre anslag. Det er stor usikkerhet i antall forventede leveår som tapes per dødsfall på grunn av covid-19. Foreløpige tall for aldersfordeling fra ulike land viser at det ikke bare er eldre som dør. Vi har tatt utgangspunkt i foreløpig registrert gjennomsnittsalder ved død i Norge på 84 år. Forventet gjenstående levetid er da syv år, og dette er benyttet som et anslag på tapte leveår ved dødsfall. Det er stor usikkerhet i dette anslaget, både med tanke på forventet dødelighet og på tapte leveår hos de som dør. Med et bedre datagrunnlag fra Norge vil det om noe tid være mulig å gi mer presise anslag.

Resultater

Her presenteres fire scenarier:

- Scenario **Slå-ned** med siktemål $R = 0,9$. Dette kan være et scenario der nåværende tiltak fortsetter fra 14. april i tre måneder til, og deretter går man over til mindre belastende tiltak, med åpning av barnehager og skoler, åpning av en del velværetilbud (frisører, treningssentre, med videre) og delvis tillate noe aktivitet i hotell- og restaurantbransjen.
- Scenario **Slå-ned-hold-nede** med siktemål $R = 0,9$. Dette kan være et scenario der nåværende tiltak fortsetter fra 14. april i seks måneder til, og deretter går man over til noe mindre belastende tiltak, med åpning av barnehager og skoler og åpning av enkelte andre tiltak (mindre enn i første scenario).
- Scenario **Brems** med siktemål $R = 1,3$. Dette kan være et scenario der tiltakene med størst tiltaksbyrde avsluttes fire måneder etter den 14. april. 14. august åpnes barnehager, skoler og en rekke tilbud, mens forbudet mot store arrangementer og enkelte andre tiltak opprettholdes.
- Uten kostbare smitteverntiltak, $R = 2,4$

Tabell 4-2 viser anslag på den samlede verdien av tapte statistiske liv/leveår ved scenarioene A-D. Anslagene på tapte statistiske liv for de ulike scenarioene er gjort av Folkehelseinstituttet. Tiltakenes varighet i beskrivelsen over kan være ulik den varighet som er lagt til grunn ved vurderingene av tiltak/tiltakspakker andre steder i rapporten. Gitt at redusert omfang og/eller varighet av tiltak gjennomføres slik at smittespredningen ikke øker betydelig, vil dette trolig heller ikke ha stor betydning for anslaget på antall tapte statistiske liv som inngår i beregningene av velferdsgevinster.

Tabell 4-2: Anslag på tapte statistiske liv og anslag på tapte statistiske leveår, med tilhørende anslag på økonomisk verdsetting, for scenarioene A, B, C og D (anslag for epidemiens livsløp)

	Antall tapte statistiske liv*	Verdi på antall tapte statistiske liv, milliarder kroner	Antall tapte statistiske leveår*	Verdi på antall tapte statistiske leveår, milliarder kroner
Scenario A: Slå-ned	317	11	2219	3
Scenario B: Slå-ned-hold-nede	199	7	1393	2
Scenario C: Brems	12 400	430	86 800	122
Scenario D: uten kostbare smitteverntiltak	47 600	1649	333 200	466

* Usikre anslag basert på foreløpige beregninger fra FHI. FHI oppdaterer sine modeller fortløpende i tråd med økt kunnskapsgrunnlag.

Før man anvender tallene i Tabell 4-2 må det bemerkes at anslag på tap av statistiske liv og statistiske leveår som følge av covid-19 er svært usikre. Anslagene som her er gjort er derfor et forsøk på å anslå *størrelsesorden* på velferdsgevinst i form av sparte liv og leveår ved å gå fra ett scenario til et annet. I Tabell 4-3 vises det hvilken nytteverdi (den økonomiske verdien av vunne statistiske liv og leveår) ved å gå fra et scenario med mer

smittespredning til et scenario med mindre smittespredning. I tillegg vises gevinst gjennom redusert ressursbehov i helsetjenesten.

Tabell 4-3: Anslag på nytteverdi ved å gå fra et scenario med mer smittespredning til et scenario med mindre smittespredning

	Nyttanslag basert på antall tapte statistiske liv*, milliarder kroner	Nytteanslag basert på antall tapte statistiske leveår*, milliarder kroner	Reduserte kostnader i helsetjenesten, milliarder kroner
Fra scenario D til scenario A	1 638	463	51
Fra scenario D til scenario B	1 642	464	51
Fra scenario D til scenario C	1 220	344	27
Fra scenario C til scenario A	419	119	24
Fra scenario C til scenario B	423	120	24,5
Fra scenario A til scenario B	4	1	0,25

* Usikre anslag basert på foreløpige beregninger fra FHI. FHI oppdaterer sine modeller fortløpende i tråd med økt kunnskapsgrunnlag.

5. Optimal strategi for smitteverntiltak

5.1 Hva er optimal strategi?

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

Myndighetene har iverksatt en rekke omfattende smitteverntiltak for å slå ned epidemien, og foreløpige tall kan tyde på at dette har dempet smittespredningen og redusert sykdomsutviklingen.

Strategi, tiltaksnivå og innretning på tiltakene er i all hovedsak fastsatt fram til og med 13. april.

I diskusjonen om valg av strategi (blant annet Folkehelseinstituttets notat av 24. mars) er det blitt lagt vekt på vurdering av to hovedstrategier, Brems og Slå-ned. Brems-strategien tar sikte på å dempe spredningen av epidemien slik at helsevesenets kapasitet ikke blir overbelastet, for å unngå den økning i helsemessige omkostninger og tap av menneskeliv som det ville medføre. Slå-ned/Undertrykk-strategien innebærer sterkere tiltak for å kvele epidemien, og deretter holde den nede på et lavt nivå.

Valg av strategi er krevende på grunn av stor usikkerhet om epidemiens forløp og om virkningene av smitteverntiltak. Det er nødvendig med effektive smitteverntiltak for å unngå at epidemien kommer ut av kontroll med et stort tap av menneskeliv. Samtidig innebærer flere av smitteverntiltakene store samfunnsmessige omkostninger, både økonomiske og andre samfunnsmessige skadevirkninger, som det også må tas hensyn til. Disse omkostningene rammer hele befolkningen, og sårbare spesielt. Flere konsekvenser er langsiktige og vil øke med lengden på smitteverntiltakene.

Ved beslutninger om smitteverntiltak må man vurdere den helsemessige gevinsten ved å dempe epidemien opp mot belastningen som tiltakene medfører. I den vurderingen må man også ta hensyn til at epidemien i seg selv har skadevirkninger for samfunnet utover de som rammes av epidemien. Det gjelder blant annet økt belastning på helsevesenet, produksjonstap på grunn av sykefravær, redusert etterspørsel etter en rekke varer og tjenester fordi folk er hjemme for å unngå å bli smittet, mulig isolasjon og redsel, og dårligere helsetilbud for andre pasientgrupper.

Ekspertgruppen har fått i oppdrag å vurdere de samfunnsøkonomiske effekter av smitteverntiltak. Beregningene skal gi grunnlag for å velge og dimensjonere ulike tiltak for å redusere smittespredning, og få fram de avveininger som bør gjøres. Beregningene skal belyse hvordan usikkerhet bør håndteres og hvordan data kan hentes inn for å gjøre avveiningene sikrere. Vi skal også vurdere betydningen av alternative/supplerende tiltak, og komme med forslag til optimering av tiltaksmiks innenfor aktuelle hovedvalg basert på samfunnsøkonomiske avveininger.

Koronaepidemien har ført til dramatiske endringer i det norske samfunnet, med meget store samfunnsmessige omkostninger. Foreløpige tall viser at aktivitetsnivået i økonomien målt ved BNP for Fastlands-Norge har falt med 15 prosent fra februar til inngangen av april. Den registrerte arbeidsledigheten har steget fra 2,3 prosent 10. mars til 10,4 prosent 24. mars. Ifølge våre beregninger skyldes om lag en tredel av nedgangen internasjonale forhold, først og fremst koronaepidemien og smitteverntiltak i andre land, samt nedgangen i oljeprisen. De resterende to tredeler skyldes innenlandske forhold, som i all hovedsak er knyttet til smitteverntiltakene, selv om koronaepidemien i seg selv også har hatt en viss virkning ved at folk kan være mer hjemme og handle mindre.

Ekspertgruppen anslår at smitteverntiltakene har ført til en nedgang i aktivitetsnivået målt ved BNP for Fastlands-Norge på knappe ni prosent. De samlede realøkonomiske kostnadene per måned med de nåværende tiltakene er beregnet til rundt 24 milliarder kroner. Dette tallet omfatter virkninger direkte knyttet til økonomisk verdiskaping, og ikke andre virkninger på velferd eller langsiktige virkninger. Stenging av en rekke tjenester, forbud mot arrangementer, stengte skoler og barnehager, karantener og reiserestriksjoner, oppfordring til hjemmekontor og generelt å holde seg hjemme, med videre har ført til en kraftig nedgang i økonomien, både fra tilbuds- og etterspørselssiden. Det er grunn til å tro at de økonomiske skadevirkningene

av smitteverntiltakene vil forsterkes over tid, ved økende arbeidsledighet, gjeldsproblemer og konkurser, selv om de meget omfattende støttetiltakene vil dempe skadevirkningene.

Erfaringer fra tidligere kraftige lavkonjunkturer taler for at det også vil være mer langvarige negative virkninger på sysselsettingen og produksjonsnivået i økonomien, som kan vare i mange år etter at smitteverntiltakene er opphevet. De langvarige negative virkningene vil trolig forsterkes jo lenger vi har de omfattende smitteverntiltakene. I de scenarioene vi ser på anslås de samlede kostnadene frem til 2030 til mellom fire og syv ganger så kostbare som tapet i 2020, målt ved tapt BNP for Fastlands-Norge.

Finansdepartementet har, ut fra en teknisk forutsetning at den akutte krisen varer i to måneder med deretter gradvis tilbakevending til en mer normal situasjon, beregnet en svekkelse av budsjettbalansen på om lag 200 milliarder kroner. For hver måned som krisen vedvarer, vil svekkelsen øke med 57 milliarder kroner.

Tiltakene innebærer også store ikke-økonomiske belastninger. Noen belastninger er en følge av de økonomiske konsekvensene gjennom arbeidsledighet og inntektstap med videre, men det er også stor belastning knyttet til stengte barnehager og skoler, stengte aktiviteter og tilbud, samt isolasjon og mindre sosial kontakt. Det er i tillegg klart at både økonomiske og andre velferdsmessige belastninger rammer veldig ulikt, og at utsatte grupper og yngre aldersgrupper bærer en større del av belastningene enn andre. Grupper som rammes, særlig blant unge, vil kunne få lavere inntekt gjennom livet som følge av mindre læring, redusert deltakelse i arbeidslivet dersom den akutt høye ledigheten vedvarer og de varige konsekvenser isolasjonen medfører.

For å belyse valg av strategi fremover, har ekspertgruppen beregnet de direkte effektene på BNP av tre scenarioer. På enkelte viktige områder har vi også beregnet andre samfunnsøkonomiske velferdskostnader. To scenarioer er basert på en Slå-ned strategi:

- Slå-ned-hold-nede (undertrykk)-scenarioet der de sterkt aktivitetsdempende tiltak blir videreført i seks måneder, og deretter er det litt mindre belastende tiltak i ett år etter, og
- Slå-ned-scenarioet der de sterke tiltakene videreføres i tre måneder, og deretter mindre belastende tiltak. Ideen er at når epidemien er slått ned og det er svært få syke, vil det være mulig å fortsatt holde den nede med mindre omfattende tiltak kombinert med omfattende testing og kontakt- og smitteoppsporing. Dette krever imidlertid mer kunnskap, ny teknologi og nye løsninger.

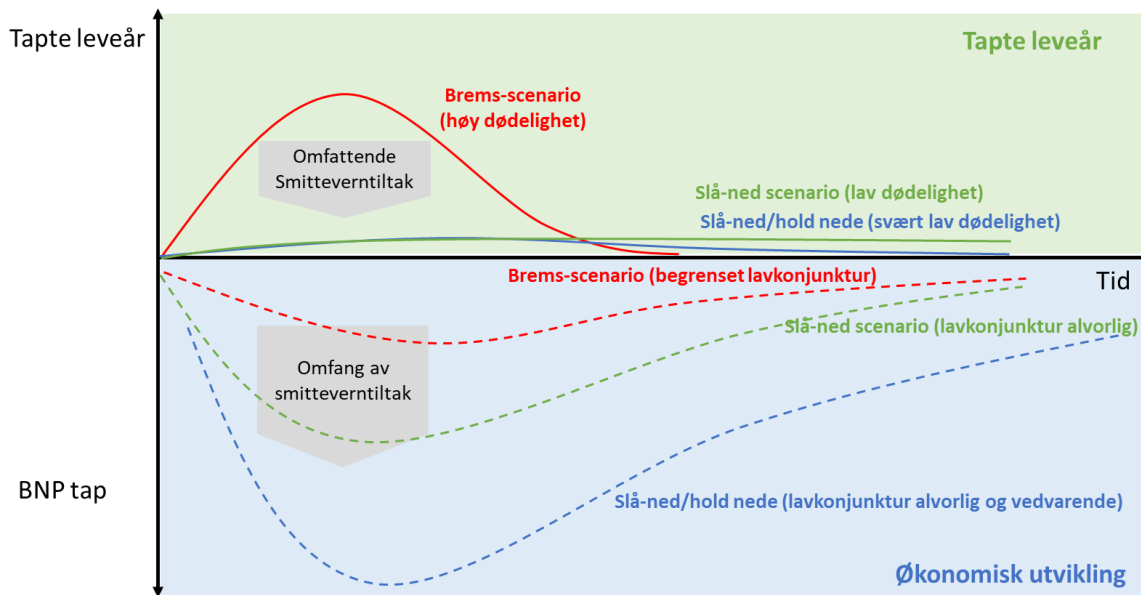
Forskjellen på scenarioene avspeiler at det er usikkerhet om hvor lenge det vil være nødvendig med kraftige smitteverntiltak for å holde smitten nede. Det er også en risiko for at de sterke tiltakene vil måtte videreføres lenger.

Det tredje scenarioet er basert på en Brems-strategi, der epidemien dempes samtidig som den sprer seg gjennom store deler av befolkningen.

- I Brems-scenarioet avsluttes en del tiltak med stor tiltaksbyrde, ved at barnehager og skoler åpnes, i tillegg til at det åpnes for enkelte andre tilbud. Forbudet mot store arrangementer og enkelte andre tiltak vil opprettholdes. Dette scenarioet innebærer større skadevirkninger fra epidemien, med større tap av menneskeliv og redusert aktivitet på grunn av sykefravær og mindre etterspørsel etter visse varer og tjenester fra kunder som frykter å bli syke.

Beregninger av samfunnsøkonomiske virkninger innebærer at man må vurdere svært ulike typer virkninger opp mot hverandre, fra rene økonomiske kostnader til tap av menneskeliv. Det innebærer krevende avveininger, som likevel ofte gjøres ved beslutninger i helsevesenet og andre sektorer. Vi har forsøkt å få med de virkninger vi kan kvantifisere på en meningsfylt måte. Samtidig er det klart at smitteverntiltakene også innebærer betydelig belastning for befolkningen som vi i liten grad greier å kvantifisere, som redusert sosialt kontakt og samvær, bortfall av viktige fritidsaktiviteter og frivillig arbeid, og negative virkninger av økt isolasjon. Beregningene tar heller ikke tilstrekkelig høyde for de negative sosiale og helsemessige virkninger som følger av arbeidsledighet, økonomiske tap og usikkerhet om fremtidig inntektsgrunnlag.

Figur 5-1: Hva er optimal strategi?



Kilde: Inspirert av Gourinchas (2020). Merk: Figuren er ment som en illustrasjon og viser ikke korrekte størrelsesforhold

5.2 Valg av hovedstrategi

Våre beregninger tyder på at et Slå-ned-hold-nede-scenario som krever at kraftige smitteverntiltak videreføres i seks måneder eller lenger, og deretter en lang periode med noe mindre belastende tiltak, vil innebære store samfunnsmessige skadevirkninger, som klart overstiger skadevirkningene i et Brems-scenario. Vi anslår at et Slå-ned-hold-nede-scenario vil koste rundt 186 milliarder kroner i form av redusert verdiskaping i 2020, mer enn to og en halv ganger så mye som reduksjonen i Brems-scenariet på 68 milliarder kroner. På usikkert grunnlag har gruppen også beregnet at det vil være i overkant av 85 000 flere tapte statistiske leveår i et Brems-scenario enn i et Slå-ned-hold-nede-scenario. Verdien på disse anslås å utgjøre omlag 120 milliarder kroner basert på verdsettingen av statistiske liv i Finansdepartementets rundskriv R-109/14. Slå-ned-hold-nede-scenariet vil også innebære mindre belastning på helsevesenet enn Brems-scenariet, og forskjellen er kostnadsberegnet til 25 milliarder kroner. I 2020 isolert vil dermed den økonomiske verdsettingen ved at Slå-ned-hold-nede-scenariet gir mindre spredning av covid-19 og dermed færre tapte menneskeliv og mindre belastning på helsevesenet, være større enn tapet ved større reduksjon i verdiskapingen.

Den kraftige lavkonjunktoren i en Slå-ned-hold-nede-scenario vil imidlertid innebære meget store langvarige virkninger i form av lavere fremtidig produksjonsnivå. Samlet over tiårsperioden 2020-2030 anslår vi at et Brems-scenario vil redusere gjennomsnittlig BNP per år med to prosent, mens i Slå-ned-hold-nede-scenariet anslås reduksjonen til om lag fire prosent per år. Selv om det er betydelig usikkerhet om alle tallene i dette regnestykket, synes det likevel klart at det samlede tapet ved et Slå-ned-hold-nede-scenariet langt overstiger de samfunnsmessige tapene ved en Brems-strategi.

Et Slå-ned-hold-nede-scenario vil også innebære langt større budsjettmessige kostnader for staten, som vil innebære en betydelig tapping av oljefondet. Den samfunnsmessige omkostningen ved dette vil likevel være begrenset sammenlignet med de store kostnadene for økonomi og samfunnet knyttet til en langvarig lavkonjunktur.

Derimot kan et Slå-ned-scenario med mer kortvarige smitteverntiltak være mer sammenlignbart med et Brems-scenario, ved å ha mindre tap av menneskeliv, men mer av andre samfunnsmessige skadevirkninger. Et Slå-ned-scenario med mer kortvarige smitteverntiltak anslås til å gi en reduksjon i gjennomsnittlig BNP over tiårsperioden på om lag to prosent, men likevel noe høyere enn Brems-strategien.

Samlet tyder våre scenarier på at valget av strategi i stor grad bør avhenge av hva man tror om mulighetene til å holde epidemien nede med mindre kraftige tiltak, når den først er slått ned. Dersom en Slå-ned-strategi etter relativt kort tid kan videreføres med smitteverntiltak med lav tiltaksbyrde, kombinert med omfattende testing og smittesporing, vil det være et gunstig alternativ. Det er imidlertid per i dag høyst usikkert om det er mulig.

Våre beregninger tyder dermed på at det er to aktuelle hovedalternativer:

1. Videreføre en Slå-ned-strategi i relativt kort tid, for å få mer kunnskap om mulighetene til å holde epidemien nede med testing, smittesporing og færre av de generelle restriktive tiltakene.
2. Gå over til en Brems-strategi, som begrenser smittespredningen innenfor kapasitetsgrensene i helsevesenet.

En Brems-strategi har flere fordeler. Det vil trolig være mulig å fjerne mange av de mest belastende smitteverntiltakene, selv om dette vil måtte vurderes nærmere på grunn av faren for høy smittespredning. I en Brems-strategi er det en forutsetning at tiltaksnivået holdes på et nivå som med stor sikkerhet ikke utfordrer kapasiteten i helsetjenesten før den har et tilstrekkelig økt nivå. Hvor dette nivået ligger må også vurderes nærmere. Store deler av befolkningen blir smittet, slik at vi får flokk-immunitet, og dermed er mer robust mot ny smittespredning. Det er større sikkerhet om at epidemiens varighet blir begrenset.

Til gjengjeld vil det bli et betydelig større tap av menneskeliv. Det vil i all hovedsak gjelde de aller eldste aldersgrupper, noe som begrenser tap av forventede leveår. Vi har ikke hatt tilgjengelig gode data til å gjennomføre pålitelige beregninger på hva man må regne med i en slik situasjon, og her er det fortsatt stor usikkerhet. Epidemien i seg selv vil også innebære betydelig skadevirkninger for samfunnet, både økonomiske og andre samfunnsmessige virkninger. Disse skadevirkningene vil likevel være langt mindre enn skadevirkningene ved en Slå-ned-strategi dersom det skulle innebære at de nåværende tiltak videreføres i lang tid. Det er også fare for at en Slå-ned-strategi må videreføres i lenger tid enn i de scenarioene vi ser på, dersom det er krevende å holde smitten nede, uten at en virksom vaksine er tilgjengelig.

De høye samfunnsmessige kostnadene ved omfattende smitteverntiltak innebærer at videreføring av en Slå-ned-strategi må bygge på et realistisk håp om at en slik strategi i løpet av relativt kort tid kan delvis erstattes med tiltak med lavere tiltaksbyrde, eller at man innen kort tid kan få betydelig mer kunnskap om dette vil være mulig. Dette fordrer mer data, nye analyser og utvikling og tilgjengeliggjøring av ny teknologi. Verdien av slik kunnskap og innovasjon er svært høy om det kan redusere tid med omfattende restriktive tiltak.

Videreføring av en Slå-ned-strategi kan dermed være fornuftig dersom man har et realistisk håp om at man i løpet av kort tid, kanskje et par uker eller en måned, kan få kunnskap som innebærer gode muligheter for at en slik strategi etter hvert kan videreføres med lav tiltaksbyrde.

Ekspertgruppen har på det nåværende tidspunkt ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det er et realistisk håp om at en Slå-ned-strategi kan føres med tiltak med vesentlig lavere tiltaksbyrde, eller om man innen kort tid kan få betydelig mer kunnskap om dette vil være mulig. Gruppen har arbeidet i meget kort tid, og har heller ikke hatt egnede data til å gjennomføre de analyser som vil være nødvendig for å gi en grundig vurdering av dette spørsmålet. Det er også et spørsmål der det er stor usikkerhet om hva som kan være mulig fremover, og der kunnskapsgrunnlaget endrer seg raskt. Det er videre betydelig usikkerhet om epidemiens dødelighet. I Brems-scenariotet legger vi til grunn at infeksjon gir immunitet, som er sannsynlig, men ikke sikkert. Slå-ned-strategien bygger på at det etter hvert blir en tilgjengelig vaksine, noe som kan være mer usikkert. Dersom gjennomgått sykdom ikke gir immunitet, er det tvilsomt om en vaksine vil fungere.

Det ville være av stor verdi med bedre kunnskapsgrunnlag om blant annet:

- Estimer av forskjeller i helsegevinster mellom ulike strategier basert på norske data
- Hvordan ulike tiltak påvirker smittespredning
- Hvorvidt ulike tiltak kan gjennomføres over tid med tilstrekkelig etterlevelse

Dette er informasjon som er helt sentralt for å kunne ta informerte valg om strategi og hvor lenge ulike tiltak skal virke. Kostnadene ved å ikke ta riktig valg av strategi og varighet for tiltak er så store, at det bør prioriteres nødvendige ressurser på å analysere disse forholdene så raskt det er mulig.

Dersom myndighetene viderefører en Slå-ned-strategi, er det sterke argumenter for å være åpen om målsettingen om at strategien velges for å få mer tid til å finne ut om en slik strategi kan videreføres med mindre restriktive tiltak. En tydelig uttalelse og klare signaler om at de nåværende tiltak dermed ikke er tenkt videreført i lang tid vil bidra til å minske de negative økonomiske konsekvensene av smitteverntiltakene. For næringslivet vil både viljen og evnen til å finne midlertidige løsninger være mye større dersom det er en viss forutsigbarhet om at tiltakene ikke vil bli langvarige.

Uavhengig av valg av strategi blir det viktig med en rask og kraftig opprustning av relevant kapasitet i helsevesenet. Opprustningen må innebære både egnet bygningsareal, utstyr og personale med tilstrekkelige kvalifikasjoner til å kunne utføre nødvendig behandling. Økt kapasitet vil åpenbart være nødvendig dersom man velger en Brems-strategi. Også ved Slå-ned-strategien må kapasiteten i helsevesenet rustes kraftig opp, for å kunne ha muligheten til å endre strategi dersom det viser seg at Slå-ned-strategien er for belastende eller ikke lar seg gjennomføre fordi den krever strenge tiltak i lang tid.

Fremover vil man få mer informasjon om hvordan epidemien utvikler seg, og hvilken effekt ulike smitteverntiltak vil ha. Da vil det være mulig å ta mer informerte valg. Samtidig er det klart at nåværende smitteverntiltakene innebærer store løpende omkostninger for hver dag tiltakene opprettholdes. I en Slå-ned-strategi kan det være en fare for at man fortsetter for lenge med sterke tiltak, i et håp om at det skal være mulig å unngå en kraftig epidemi.

5.3 Hvilke vurderinger ligger til grunn for smitteverntiltak?

5.3.1 Faser i epidemien og relevante tiltak

Viruset har et ganske stort spredningspotensial i en ikke-immun befolkning uten smitteverntiltak, med et basalt reproduksjonstall på anslagsvis 2,5 (hver pasient smitter i gjennomsnitt 2,5 nye). Dette er mer enn det dobbelte av influensa. Den største utfordringen er imidlertid ikke dette, men at viruset kan smitte videre *før* man får symptomer og at en stor andel av pasientene aldri får ordentlige symptomer, men likevel kan smitte videre. Dermed kan smitten spre seg nokså skjult, og man oppdager det bare når noen, gjerne eldre, får alvorlig sykdom. Dette gjør det vanskelig å bekjempe epidemien med den tradisjonelle metoden: finn og isoler tilfellene. Man må supplere med sporing av nærkontakter og ha disse i hjemmekarantene så de ikke smitter noen dersom det skulle vise seg at de blir smittsomme.

FHI opererer med en inndeling av epidemien i fem faser:

1. Enkelttilfeller rundt i landet, i hovedsak importert – noen deler av Norge er fremdeles her
2. Klynger av tilfeller, også innenlands smitte, noen med ukjent smittekilde – de fleste deler av Norge er her nå
3. Begynnende rask vekst, klyngene gror sammen – rundt 12. mars var det frykt for at Norge var på vei inn her
4. Mot og over toppen av epidemien
5. Epidemien går mot slutten

FHI beskriver i sine prinsipper for risikovurdering fem ulike kategorier av smitteverntiltak, som vektlegges litt ulikt i de fem fasene:

1. God hygiene (håndhygiene, gode hostevaner, med videre) – relevant i alle faser
2. Tidlig oppdaging og isolering – særlig relevant i fase 1 og 2, seinere vanskelig håndterbart og lavt nytte-kostnadsforhold
3. Oppfølging av eksponerte – særlig relevant i fase 1 og 2, seinere vanskelig håndterbart og lavt nytte-kostnadsforhold
4. Færre reisende fra visse områder – særlig relevant i fase 1 og 2. Tiltak i gruppe 4 er mest relevante når det er forskjell i utbredelse av sykdommen mellom utlandet og Norge (eller mellom områder i Norge).
5. Redusert kontakthypighet – særlig relevant i fase 3-5 og kanskje i fase 2. Tiltak i gruppe 5 tar sikte på å redusere antallet nære møter mellom smittede (som ikke vet de er smitteførende) og andre. Tiltakene er mest relevante når tiltak 2 ikke er perfekt, altså at man ikke finner og tar bort alle smittede. Tiltakene i gruppe 5 er altså mest relevante når sykdommen er en del utbredt i landet; de skal bidra til å bremse en allerede etablert spredning.

Generelt er effektiviteten av kontaktreducerende tiltak størst når en stor andel av kontaktene som hindres, faktisk involverer en smittet person. Tenk en skole der én av fem hundre elever er smittet. De aller fleste treff mellom elever på den skolen er mellom ikke-smittede elever. Dersom femti av elevene er smittet, vil en stor andel av treffene involvere en smittet elev. Kontaktraten mellom smittede og usmittede er én av faktorene som bestemmer det effektive reproduksjonstallet. Halvert kontakthypighet smittet-usmittet vil gi halvert reproduksjonstall.

Tabellen under oppsummerer relevante smitteverntiltak dersom man ønsker å bremse epidemien, men ikke stoppe den helt. Dersom målet er å slå epidemien helt ned, kan det være relevant og nødvendig å bruke flere tilgjengelige tiltak. Tiltak mot massesamlinger er mer effektive enn tiltak mot én-til-én-møter. Negative virkninger for individ, virksomheter og samfunn er særlig knyttet til kategori 4 og 5.

Tiltak	Fase 1 Enkelttilfeller	Fase 2 Klynger	Fase 3 Tidlig epidemi	Fase 4 Epidemi	Fase 5 Sein epidemi
1 God hygiene					
2 Tidlig oppdaging og isolering					
3 Oppfølging av eksponerte					
4 Færre reisende fra visse områder					
5 Redusert kontakthypighet					

5.3.2 Utfordringer knyttet til risiko- og effektvurderinger

Det er analytiske utfordringer knyttet til å kvantifisere risiko og konsekvenser knyttet til en smittsom sykdom som er i en epidemisk fase. Det gjør at det er krevende rent metodologisk å kvantifisere effekter og konsekvenser av både å iverksette, øke eller trappe ned på tiltak som har som mål å håndtere epidemien, såkalte smitteverntiltak. Dette må analyseres ved bruk av modeller som er dynamiske og ikke-lineære, og som også beskriver terskeeffekter hvor epidemien enten er under lokal kontroll eller vokser.

For individene i en befolkning er risikoen for å bli smittet, smitteraten, et produkt av smittesannsynlighet, kontaktraten og infeksjonskraften. Sistnevnte er et mål på andelen av kontakter som er smittsomme og er dermed et mål på smittepresset i befolkningen. Potensialet for spredning av smitte på befolkningsnivå (hele samfunnet) bestemmes av de samme faktorene og kalles reproduksjonstallet R. For covid-19 infeksjonen ligger R mellom 2 og 3 uten smitteverntiltak. Smitteverntiltak som samlet bidrar til at R blir mindre enn 1 bidrar til at epidemien er under lokal kontroll og ikke vokser eksponentielt.

Konsekvensene av et slikt rammeverk for å forstå, modellere og analysere en epidemisk sykdom er at all vurdering av konsekvenser av enkelttiltak på selve epidemien må sees i sammenheng med de til enhver tid andre tiltak som er iverksatt. Det betyr for eksempel at vurdering av om skoler og barnehager bør gjenåpnes sett i forhold til effekt på epidemien (og dermed sykehusinnleggelse og kapasitet) er avhengig av om man samtidig opprettholder eller nedskalere for eksempel mobilitetsbegrensende tiltak.

Mens byrdene av et tiltak i hovedsak er konstant under virkningsperioden, vil smitteverneffekten av hvert enkelt tiltak dermed variere etter a) hvor utbredt epidemien er på de aktuelle tidspunktet og b) hvilke andre tiltak som fungerer samtidig.

5.3.3 Sykdomsbyrde og tiltaksbyrde

I FHIs risikovurderinger benyttes begrepet sykdomsbyrde om den direkte sykdomsbyrden som følge av covid-19-sykdom. Sykdomsbyrden er et produkt av epidemiens størrelse (bestemt av spredningspotensialet uttrykt ved reproduksjonstallet R) og den individuelle sykdomsalvorligheten.

Begrepet tiltaksbyrden benyttes om de negative virkningene av tiltakene på samfunn, virksomheter og individer, herunder virkninger for liv og helse.

FHI har definert strategiene (med tilhørende mål og tiltak) mot epidemien ved en grovklassifisering:

Strategi	Sykdomsbyrden	Tiltaksbyrden
Slipp	Stor	Liten
Brems (Reproduksjonstall R rundt 1,3)	Moderat	Moderat
«Undertrykk» / Slå-ned (Reproduksjonstall R lavere enn 0,9).	Liten	Stor

De enkelte tiltakene kan kategoriseres smitteverneffekt og tiltaksbyrde. Vi bør søke å identifisere tiltak med liten/moderat smitteverneffekt og stor tiltaksbyrde med den hensikt å nedskalere eller avslutte denne type tiltak.

De tre første av FHIs smitteverntiltak, 1) God hygiene, 2) Tidlig oppdaging og isolering og 3) Oppfølging av eksponerte, er tiltak som uansett vil måtte videreføres som del av det ordinære smittevernarbeidet. Tiltak 4) Færre reisende fra visse områder og Tiltak 5) Redusert kontakthypighet inneholder derimot enkelttiltak som er relevante å vurdere. Det gjelder blant annet:

- Stenging av barnehager og skoler
- Stenging av universiteter og høyskoler
- Stenging og forbud av ulike arrangementer, og tilbud og tjenestenæringer
- Reiseråd internasjonalt, karantene etter reiser, reiserestriksjoner
- Grensestenging
- Nasjonale mobilitetsbegrensende tiltak
- Forbud mot opphold på hytte i andre kommuner
- Lokale tiltak (kommuner, enkeltbedrifter, med videre)

5.3.4 Kan tiltak skrus av?

De faktiske endringene i folks atferd under epidemien skyldes dels de statlige forbudene, men også tilsvarende kommunale forbud, samt bedriftenes selvpålagte restriksjoner og publikums selvpålagte restriksjoner som følge av tolkning av myndighetenes råd og egen frykt. Internasjonale forhold og andre lands tiltak vil også påvirke befolkningens vurderinger.

Man kan anta at de statlige tiltakene har hatt en viss signal- og fryktskapende effekt som kan vedvare selv om det statlige forbudet formelt oppheves, særlig hvis trusselbildet oppleves som like stort. For eksempel, dersom barnehagene åpnes igjen, vil foreldre tørre å sende barna dit? Man kan trolig regne med en treghet; tiltakene er med andre ord ikke lette å skru av. Dette kan illustreres ved tabellen under, der effektene til høyre kan ventes å vedvare selv om tiltakene til venstre skrus av.

Endringer	Effekt av statlig vedtak	Effekt av kommunalt vedtak	Effekt av virksomhetenes selvpålagte restriksjoner	Effekt av statlige råd og folks selvpålagte begrensninger
«Borte fra barnehagen»	Stor	Stor	Ingen	Moderat
«Borte fra frisøren»	Stor	Stor	Ingen	Liten
«Hjemmekontor»	Ikke aktuelt	Ikke aktuelt	Stor	Stor
Etc.				

5.3.5 Økonomiske analyser under usikkerhet

Usikkerheten gjelder mange forhold og hvordan disse samvirker:

- Smittespredningen, over tid og sted
- Den økonomiske utviklingen
- Befolkningens adferd
- Effekten av de ulike smitteverntiltakene på henholdsvis smittespredning og økonomien
- Tidshorizont for utvikling av vaksine og effektiv behandling
- Raske endringer og begrenset kunnskapsgrunnlag

Det er regelen snarere enn unntaket at offentlige myndigheter må ta sine beslutninger under usikkerhet. Konsekvensene av valgene som vi nå står overfor er særlig store – både helsevirkningene og de samfunnsøkonomiske kostnadene. Tankegangen for beslutninger under usikkerhet kan likevel benyttes. Det er i mange tilfeller mulig å si om usikkerheten er stor eller liten, og det er ofte mulig å angi hva som er det beste og dårligst mulige utfallet for en gitt verdi. Det er også mulig å se hvilken informasjon som det er særlig viktig å innhente for å redusere usikkerheten ved viktige valg som må gjøres. Hovedregelen ved samfunnsøkonomiske analyser er å benytte forventningsverdien av utfall. Det er imidlertid også viktig å ta hensyn til usikkerheten og fare for ekstreme utfall.

Denne første analysen har en kort frist og baserer seg på den informasjonen som var tilgjengelige i uke 14. Det kommer stadig inn ny informasjon og i de videre ukene kan det være grunnlag for å utarbeide mer presise analyser. I denne fasen er vi særlig oppmerksomme på å identifisere tiltak med høy samfunnsøkonomisk kostnad og om noen av disse kan endres uten å få en betydelig negativ smitteverneffekt. I den grad vi har informasjon vil vi belyse effekten ved et forventningsanslag, supplert med vurderinger av utfallsrom (høyt og lavt anslag). Vårt mål er å kunne anbefale ut ifra tre hovedkategorier:

- A. Klare anbefalinger om konkrete endringer om tiltak. Her er informasjonsgrunnlaget tilstrekkelig sikkert til å ta en beslutning nå.
- B. Anbefalinger om å vurdere endringer av tiltak fremover. Det vil gjelde der informasjonsgrunnlaget gir klare indikasjoner på om nytten overstiger kostnaden, men der informasjonsgrunnlaget for klare råd enda ikke er til stede. For disse tiltakene/områdene er det viktig å legge en strategi for å få mer informasjon.
- C. Områder der det i dag ikke er tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å kunne gi en klar vurdering. For tiltak der de potensielle kostnadene eller nyttevirkningene er store, vil det også her være viktig framover å legge en strategi for å få mer informasjon.

Korte tidsfrister har medført at det er krevende å samkjøre analysegrunnlaget for kostnader og nytte og vi har måttet ty til forenklinger i denne analysefasen. Dette kan oppdateres etter hvert som underlaget gjøres tilgjengelig.

6. Riktig kombinasjon av enkelttiltak?

6.1 Aktuelle smitteverntiltak

Ekspertgruppen har forsøkt å identifisere tiltak med liten/moderat smitteverneffekt og stor tiltaksbyrde med den hensikt å nedskalere eller avslutte denne type tiltak. I det videre belyser vi tiltakene basert på tilgjengelig statistikk og anslag.

Det er viktig å påpeke at dette er usikre og forenklete vurderinger: Kostnadene ved tiltakene vil avhenge av i hvilken grad virksomheter og enkeltindivider vil kunne finne gode tilpasninger som minsker de negative virkningene av tiltakene. Dersom man finner bedre tilpasninger enn det som ligger til grunn for våre anslag, vil kostnadene ved tiltakene bli mindre. På den annen side kan enkelte tiltak være mer belastende over tid. I tillegg vil smitteverneffekten av hvert enkelt tiltak variere etter hvor utbredt epidemien er på det aktuelle tidspunktet og hvilke andre tiltak som er iverksatt samtidig. Ettersom flere tiltak samvirker, er det heller ikke gitt at en opphevelse av et tiltak som er innført får tilsvarende (motsatte) virkningsomfang som da tiltaket ble iverksatt. Skattefinansieringskostnaden er ikke beregnet. Vi har søkt å illustrere spennet i usikkerhet i våre forenklete analyser. Det foregår nå en rekke studier nasjonalt og internasjonalt som vil styrke kunnskapsgrunnlaget.

Vi vil understreke at vi ikke har gjort en vurdering av områdenes viktighet for samfunnet, men forsøkt å illustrere de samlede virkningene av tiltakene med utgangspunkt i tall for verdiskaping fra nasjonalregnskapet for næringene, supplert med skjønsmessige vurderinger. I enkelte grupper kan noen rammes vesentlig hardere av tiltakene enn hva som fremkommer av våre gjennomsnittsbetraktninger basert på sektorens størrelse, antall berørte og hvilke endringer som skjer.

Vi viser til myndighetenes nettsider for en nærmere beskrivelse av tiltakene²⁷.

6.2 Stenging av barnehager og skoler

Kort om tiltaket

Covid-19-forskriften fastslår per 27. mars at alle landets barnehager og skoler holdes stengt. Dette er en videreføring av stengingen som startet 13. mars og er besluttet å gjelde til og med mandag 13. april. Unntakene i forskriften er at det skal gis tilbud i barnehage og grunnskole til barn til personell med kritiske samfunnsfunksjoner og et tilbud til barn og unge med særlige omsorgsbehov som ikke kan ivaretas når barnehage, skole eller andre dagtilbud er stengt. Skolene må fortsatt legge til rette for hjemmearbeid for elever.

Hvem berøres

Det er totalt 275 000 barn i barnehage, 450 000 elever i barneskolen, 190 000 elever i ungdomsskolen, 186 000 elever i videregående skole og 45 000 lærlinger. Totalt påvirkes i overkant av 870 000 elever og lærlinger, enten ved stenging og hjemmeundervisning eller ved et endret tilbud på skolen for unntakselevne.

Ifølge SSB finnes det 632 800 familier med barn under 18 år. Det bor i alt 1,1 millioner barn i disse familiene – i gjennomsnitt 1,75 barn per familie. Syv av ti er kjernefamilier, én av ti er familier med minst ett særkullsbarn, mens to av ti er en familie med en enslig forelder.

Økonomiske konsekvenser

Tapt produksjon

Med stengte barnehager og skoler må mange flere foreldre være hjemme med omsorg for barn enn i en normalsituasjon. Dette gir et produksjonstap i samfunnet ved at de blir forhindret fra å gjøre jobben sin. En beregning av hvor stort produksjonstapet er må ta utgangspunkt i hvor mye arbeidstilbudet i samfunnet reduseres og hvor stor verdi dette arbeidstilbudet normalt ville produsert.

²⁷ <https://www.helsedirektoratet.no/nyheter/helsedirektoratet-har-vedtatt-omfattende-tiltak-for-a-hindre-spredning-av-covid-19#kollektivreiser-og-jobbe-hjemme>. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2020-03-27-470>

Det er mange forhold vi ikke har oversikt over som påvirker en beregning av dette produksjonstapet. Til tross for at det er vanskelig å beregne de faktiske kostnadene, kan de potensielt være store, og bør anslås.

Våre beregninger her bygger i hovedsak på analyser gjennomført av SSB (Andresen, et al., 2020). Vi antar at årslønn tilsvarer marginalproduktivitet, slik at tapte produksjon kan måles som en andel av årslønn. Videre antar vi at det i familier med to omsorgspersoner kun er en av foreldrene som blir påvirket av at barn er hjemme, og da bruker vi inntekten til forelderen med lavest inntekt. Om lag 20 prosent av befolkningen 25-54 år er ikke sysselsatt, og for disse vil ikke omsorg for barn bety et produksjonstap. Dette fanges opp ved at dersom en av foreldrene ikke mottar lønnsinntekt, så settes produksjonstapet i den familien til null. Vi antar at barn opp til syv år krever full omsorg når de er hjemme fra barnehage eller skole og dermed gir fullt produksjonstap, mens barn fra åtte år til tolv år i snitt kan passe seg selv 70 prosent av tiden slik at foreldrene kan jobbe. Vi har antatt at bare en voksen i hver husholdning får redusert produksjon, uavhengig av antall barn i familien.

Foreldre har rett på permisjonsdager for sykt barn fram til og med barnet er tolv år. Vi antar da at fra barnet har fylt 13 år vil det ikke være behov for barnepass utover det som ville være tilfelle i fravær av tiltakene. Vi viser også tall der vi antar at foreldrene kan kombinere jobb og barnepass i større grad ved at omsorgsbehovet faller fra 100 prosent for de minste barna til null for 13-åringene. Dette gir et gjennomsnitt på 50 prosent for den berørte gruppen.

I analysen er registerdata fra SSB benyttet for å finne familier som har minst ett barn under 13 år i 2016 og lønnsinntekt til forelderen med lavest inntekt. Inntekten justeres til dagens prisnivå. Dette multipliseres med produksjonstapet som følger av økt omsorgsansvar. Hvis det er flere barn i samme familie, brukes antatt produksjonstap for det yngste barnet.

Tall fra NAV viser at arbeidsledigheten har steget fra 2,3 prosent i februar til 10,4 prosent 24. mars. Det kan antas at permitterte og arbeidsledige vil dekke omsorgsbehovet i dagens akutte situasjon, noe som reduserer den isolerte effekten av stengte skoler og barnehager. Konkret antar vi at 8,1 prosent flere er uten lønnsinntekt enn i våre inntektstall fra en situasjon før krisen. Dette tas høyde for ved å skalere resultatene med en faktor på 0,92 for å få frem produksjonstapet i dagens situasjon med akutt høy arbeidsledighet. Resultatene fremgår av Tabell 6-1 og Tabell 6-2 nedenfor i henholdsvis milliarder kroner per måned og som andel av fastlands-BNP.

Tabell 6-1: Produksjonstap per måned ved stengte skoler og barnehager. Hovedanslag med gjennomsnittlig omsorgsbehov på 70 prosent

	Milliarder kroner		Andel av BNP Fastlands-Norge / mnd.	
	Produksjonstap gitt normal arbeidsledighet	Produksjonstap ved akutt høy arbeidsledighet	Produksjonstap gitt normal arbeidsledighet	Produksjonstap ved akutt høy arbeidsledighet
Barnehage	5,6	5,1	2,2 %	2,0 %
Småskole (1. - 4. trinn)	2,8	2,6	1,1 %	1,0 %
Mellomtrinnet (5. - 7. trinn)	0,5	0,5	0,2 %	0,2 %
Sum barneskole	3,3	3,1	1,3 %	1,2 %
Sum barnehage og barneskole	8,9	8,2	3,5 %	3,2 %

Tabell 6-2: Produksjonstap per måned ved stengte skoler og barnehager. Lavt anslag med gjennomsnittlig omsorgsbehov på 50 prosent

	Milliarder kroner		Andel av BNP Fastlands-Norge /mnd.	
	Produksjonstap gitt normal arbeidsledighet	Produksjonstap ved akutt høy arbeidsledighet	Produksjonstap gitt normal arbeidsledighet	Produksjonstap ved akutt høy arbeidsledighet
Barnehage	4,4	4,0	1,7 %	1,6 %
Småskole (1. - 4. trinn)	1,6	1,5	0,6 %	0,6 %
Mellomtrinnet (5. - 7. trinn)	0,4	0,4	0,2 %	0,2 %
Sum barneskole	2,0	1,9	0,8 %	0,7 %
Sum barnehage og barneskole	6,4	5,9	2,5 %	2,3 %

I noen grad kan bortfallet av produksjonskapasitet som dette representerer, erstattes av at de gjenværende arbeidstakere jobber mer overtid eller at noen av de som blir arbeidsledige, midlertidig erstatter de som må være borte. Størrelsen på denne effekten er svært usikker og vanskelig å anslå. Det er også mulig at virksomhetene prioriterer de viktigste oppgavene når arbeidstakere er borte, noe som vil bidra til at anslaget over er noe høyt. I analysen er det ikke justert for at noen få barn gis tilbud om barnehage og skole i dagens situasjon fordi begge foreldre er vurdert å ha kritiske samfunnsoppgaver eller barna er vurdert som sårbare. Det finnes ikke sentral oversikt over antallet, men dersom det antas å være to prosent av berørte barn, vil det dra ned anslaget på produksjonstapet tilsvarende. Det påvirker således ikke den anslåtte størrelsesorden vesentlig.

Langvarige virkninger

Skoler og barnehager er offentlige institusjoner som skal tilbake til normal drift etter den akutte situasjonen. Det vil kunne være noen kostnader knyttet til å gjenoppta normal drift, men dette anses ikke som vesentlig. Det kan også være noen positive langsiktige virkninger der sektoren har fått et høyere kompetansenivå på bruk av digitale læringsverktøy og samhandling.

Velferdstap

Stengte barnehager og skoler representerer også kostnader som ikke inngår i beregningene over.

Tapt læring - redusert humankapital

Tapt barnehage- og skoletid og læring gjennom lek og sosial kontakt er det samme som lavere investeringer i humankapital. Jo lenger barnehagene og skolene er stengt, jo større blir denne kostnaden. Barn fra de minst ressurssterke hjemmene og størst utfordringer i utgangspunktet rammes trolig hardest av dette.

Lærere og undervisere i hele utdanningssystemet jobber for å sikre god undervisning og god sluttvurdering, i all hovedsak med digitale hjelpemidler. Innenfor ungdomsskole og videregående skole vil kvaliteten på tilbudet blant annet avhenge av hvor god IKT-infrastrukturen er og i hvilken grad lærerne er rammet av viruset. Utbyttet av undervisningen vil trolig reduseres noe, særlig for barn i ressursvake familier. Det finnes noe forskning som tilsier at læring med liten grad av oppfølging fra lærer, for eksempel i form av lekser, gir dårligere læringsutbytte enn andre former for læring. Dette gjelder mest for de yngste elevene.

I fag- og yrkesopplæringen vil det være krevende å gi et fullgodt tilbud med digitale hjelpemidler. Mange lærlinger rammes av at virksomheter må stenge, og de blir enten permittert eller oppsagt. Det gir økt risiko for at elevene ikke gjennomfører videregående opplæring.

Det er vanskelig å kvantifisere effekten av mulig redusert læring. I en studie av avkastning på utdanning for norsk grunnskole finner Aryal, Bhuller og Lange (2019) at et ekstra års skolegang gir en økning i produktiviteten for elevene på fem prosent. Anslaget er effekten av utdanning på økt produktivitet og har tatt hensyn til at deler av effekten av utdanning er å signalisere en arbeidstakers evner, uavhengig av hva de faktisk har lært (signalisering).

Hvis overgang til digital undervisning fører til redusert læring for en andel av elevene, for eksempel på grunn av svakere motivasjon eller dårlig internettforbindelse/læringsvilkår, vil det innebære betydelige varige kostnader. Basert på endring i livsløpsinntekten til 450 000 elever i barneskolen og anslag på produktivitetseffekten av utdanning, kan man anslå det samfunnsøkonomiske tapet ved endret produktivitet som følge av skolestenging. Vi benytter da estimatet over på fem prosent økt produktivitet som følge av ett års utdanning. Med en antakelse om at tre måneder stenging vil gi 10 prosent reduksjon i læringsutbyttet for 30 prosent av elevene, vil nåverdien av det samfunnsøkonomiske tapet være om lag syv milliarder kroner. For hver måned stengingen varer, må det påregnes at dette tapet stiger. Dersom man antar at læringstapet er konstant over tid, vil det bety et månedlig læringstap på om lag to milliarder kroner.

Det finnes konkrete studier av konsekvensene av stengte skoler eller lærerfravær på elevers humankapital og læring. Gruppen har ikke hatt kapasitet til å gjennomgå denne litteraturen i stor grad. Borgen, Markussen og Raaum (2020) ser på effekten av lærerfravær på ungdomsskoler på elevers karakterer og fullføringsgrad av videregående skole ved 21 års alder. Hvis vi antar at skolestenging medfører en sammenlignbar reduksjon i undervisningskvalitet som lærerfravær og antar at effekten øker lineært for hver uke, så vil en stenging av skoler i fire uker basert på tallene og metoden i denne artikkelen kunne redusere eksamenskarakterer med 1,63 prosent av et standardavvik og øke frafall med 0,39 prosentpoeng. Et viktig funn artikkelen er at effekten av lærerfravær varierer med elevenes bakgrunn, og at det er spesielt skolesvake barn av foreldre med lav sosial bakgrunn som påvirkes negativt av lærerfravær. Hvis man ser bort fra elevenes egne kvalifikasjoner og kun ser på sosial bakgrunn, så vil en mulig effekt for elever med foreldre med lav sosial bakgrunn på karakterer etter fire uker være en reduksjon i eksamenskarakterer med 2,39 prosent (Belot & Webbink, 2010).

Konsekvensene på humankapital ved stenging av barnehager må også antas å være av betydning. En studie identifiserer tydelige positive virkninger på matte og språk-ferdigheter hos 6-7-åringene som følge av å gå i barnehage som 1-2-åringene sammenlignet med annen omsorg (Drange & Havnes, 2019). Virkningene er sterkest for barna som i utgangspunktet har de største læringsutfordringene.

Det er også grunn til å tro at den akutte situasjonen nå vil redusere læringen i barnehager og skoler også dersom disse er åpne. Det vil blant annet være høyere fravær enn i en normalsituasjon, og det vil kunne bli behov for lokale restriktive tiltak på noen skoler og barnehager gjennom epidemien.

Samlet sett er det klart at tapt humankapital som følge av stengte skoler og barnehager kan være betydelig. Den samfunnsøkonomiske kostnaden kan være på om lag to milliarder kroner per måned med stenging.

Negative virkninger for sårbare barn og unge

Stengte barnehager og skoler gir negative virkninger for sårbare barn og unge. Det kan gjelde barn og unge som lever i krevende familiesituasjoner, har særlige omsorgsbehov, nedsatt funksjonsevne og som kan være avhengig av skole og barnehage i tillegg til fritidstilbud og helsetjenester for god omsorg og beskyttelse. Det kan antas at disse negative virkningene øker med tiden institusjonene er stengt.

Ifølge SSB var det 56 000 barn i Norge som var mottagere av noen form for tiltak fra barnevernet i 2018. Dette utgjør fem prosent av befolkningen under 18 år - og er en indikasjon på størrelsesorden av gruppa som kan sies å være sårbare. I tillegg kommer barn som ikke er fanget opp av hjelpeapparatet.

Det kan være grunn til å vente at færre saker meldes til barnevernet ettersom det kan være vanskeligere å avdekke behov for oppfølging når barna holdes hjemme. Videre er det vanskeligere for hjelpemiddelapparatet å nå ut med sine tilbud når fysiske møter begrenses. I tillegg kan barnas pårørende ha en vanskeligere livssituasjon med tapt inntekt eller stress knyttet til bosituasjon, noe som igjen kan gå ut over barna.

Samlet gir dette et velferdstap for berørte barn og familier som vurderes som vesentlig.

Redusert sosialt samspill

Tiltaket gir også et velferdstap for befolkningen ved at de blir forhindret fra den mer normale aktiviteten de ville ønsket å ha også i dagens akutte situasjon dersom skoler og barnehager var åpne. Dette kan for eksempel gjelde sosialt samspill for barn og foreldre.

Helsegevinst

Stengte skoler og barnehager skal bidra til redusert smitte. Dette vil blant annet bidra til færre døde gjennom epidemien, utsatt smittetopp og mindre behov for intensivbehandling. Den konkrete effekten avhenger sentralt av om summen av andre tiltak innebærer at smittespredningen er i en Slå-ned-situasjon eller i en Brems-situasjon.

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved stenging anslås til åtte milliarder kroner i produksjonstap og en reduksjon i humankapital per måned med et anslag på to milliarder kroner. En terskelverdianalyse («break-even-analyse») med bruk av anslag på smitteverneffekten kan vise om verdien av smitteverneffekten er høyere enn ti milliarder kroner i månedlige samfunnsøkonomiske kostnader, og dermed om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Det er store geografiske forskjeller mellom smitteraten. I områder med lav smitterate, vil en åpning av skoler og barnehager ha mindre effekt på smittespredning.

Varianter av tiltak

Dersom barnehager og skoler ikke åpnes for alle, er det gode grunner til å vurdere delvis åpning. Her viser vi til ekspertgruppen som særlig skal se på dette feltet. Åpning i geografiske områder med lav smitterate bør kunne vurderes raskt siden smitteverneffekten i disse områdene av et slikt tiltak er særlig lave.

Fordelingsvirkninger

Barn i sårbare situasjoner eller med spesielle behov har høyere velferdstap enn andre av dette tiltaket. Det gjelder også deres familier. Det motvirkes noe ved at de som er identifisert av skolen med slike behov skal gis tilbud iht. forskriften. Her vil det imidlertid være mange barn som formelt ikke er i en slik kategori, men som likevel rammes særlig hardt.

Videre er det grunn til å tro at barn med foreldre med høyere utdanning vil ha mindre tap i humankapital som følge av stenging ved at foreldre i større grad kan gi opplæring på adekvat nivå i perioden med stenging. Barn med foreldre med lavere utdanning vil komme tilsvarende dårligere ut i gjennomsnitt.

Samlet vurdering

De direkte kostnadene for samfunnet i form av redusert produksjon anslås til i størrelsesorden 8 milliarder kroner per måned tiltaket gjelder. I tillegg kommer verdien for berørte barn og unge av tapt læring med et anslag på nåverdien av tapt humankapital på to milliarder kroner per måned skolen er stengt. Det er også negative virkninger for sårbare barn og unge samt velferdstap ved mindre sosialt samspill og færre aktiviteter. Videreføring av tiltaket må kreve at gevinsten ved å forhindre smittespredning er minst like høy som de store kostnadene som tiltaket innebærer. Dersom barnehager og skoler ikke åpnes, er det gode grunner til å vurdere delvis åpning. Åpning i geografiske områder med lav smitterate bør kunne vurderes raskt siden smitteverneffekten i disse områdene av et slikt tiltak er særlig lave. Her viser vi til ekspertgruppen som særlig skal se på dette feltet.

Tabell 6-3: Konsekvenser av stenging av barnehager og skoler

	Smitteverneffekt*	Samfunnsøkonomisk kostnad**
Barnehager	Trolig høy	Høy
Småskoletrinnet (1-4 trinn)	Trolig høy	Høy
Storskoletrinnet (5-7 trinn)	Trolig høy	Høy
Ungdomskolen	Trolig høy	Høy
Videregående skole	Trolig høy	Høy
Lærlinger i virksomheter	Liten	Ikke vurdert
Eksamen privatister	Liten	Ikke vurdert

* Usikre og forenklete vurderinger. Effekt avhenger av hvor utbredt epidemien er på de aktuelle tidspunktet og hvilke andre tiltak som fungerer samtidig. ** Forenklet illustrasjon av de samlede virkningene for samfunnet av tiltakene. Innenfor enkelte grupper kan noen rammes vesentlig hardere av tiltakene enn våre gjennomsnittsbetraktninger ut ifra sektorens størrelse, antall berørte og hvilke endringer som skjer.

6.3 Stenging av universiteter og høyskoler

Kort om tiltaket

Covid-19-forskriften fastslår per 27. mars at alle landets universiteter og høyskoler holdes stengt. Dette er en videreføring av stengingen som startet 13. mars og er besluttet å gjelde til og med mandag 13. april. Universiteter og høyskoler må fortsatt legge til rette for hjemmearbeid og fjernundervisning for studenter.

Hvem berøres

I 2019 var det totalt 296 000 studenter i høyere utdanning i Norge og i utlandet. Av disse var om lag 260 000 bosatt i Norge og er de som i hovedsak blir berørt av tiltaket. Digital undervisning har vært under utvikling og utbredelse før koronaepidemien. I tillegg er høyere utdanning i hovedsak basert på selvstudium. På den annen side kan selvstudium kanskje i mindre grad enn tidligere erstattes av «skolepreget» undervisning (forelesninger, veiledning, seminarer) med til dels obligatorisk oppmøte, fordi høyere utdanning er blitt mer utbredt i befolkningen; flere enn før kan ha behov for skolepreget undervisning og oppfølging for læring og motivasjon. I flere fag kan kanskje nødvendige laboratorieforsøk og lignende bli hindret av nedstengingen. Likevel kan nok de faglige aktivitetene ved universitet og høyskoler i større grad gjennomføres digitalt, enn det som er mulig på mange andre samfunnsområder.

Økonomiske konsekvenser

Tapt produksjon

For høyere utdanning drøfter vi de langsiktige samfunnsøkonomiske virkningene av avlyst undervisning som er erstattet med fjernundervisning, stengte universitetsområder og avlyste skriftlige eksamener som i hovedsak blir erstattet med hjemmeeksamen. Vi legger her til grunn at perioden tiltakene vil vedvare ikke er lenger enn august 2020.

For en andel studenter vil stenging av universiteter utsette fullføring av utdanning og redusere livstidsinntekten. Ifølge statusrapport for høyere utdanning var det i 2016 omtrent 20 prosent frafall. Basert på dette legger vi til grunn et grovt anslag om at omtrent fem prosent av studentene vil få sin progresjon redusert med et halvt år som følge av stenging av høyere utdanning. Videre legger vi til grunn at disse har en årslønn på 450 000 kroner etter fullført utdanning og tjener 150 000 kroner ved siden av studiene (det legges til grunn at studentene som utsetter studiene er de som er på marginen mellom frafall og fullføring i utgangspunktet, og at de derfor har noe lavere startlønn enn andre studenter). Vi antar at effekten på læring er relativt liten sammenlignet med andre deler av skolesystemet, grunnet stor grad av ansvar for egen læring i utgangspunktet samt at undervisning og eksamen blir erstattet med alternative lærings- og vurderingsformer som kan antas å ha relativt tilsvarende læringspotensial. Gitt disse forutsetningene utgjør produksjonstapet knyttet til at fem prosent av studentene får utsatt sin utdanning to milliarder kroner.

For de som er ansatt i undervisnings- og kombinerte undervisnings-forskerstillinger innebærer tiltakene på kort sikt økt tidsbruk knyttet til overgang til digital undervisning. Det bør neppe regnes som en kostnad, fordi økt bruk av digital undervisning vil være nyttig også fremover. Den brå omleggingen krever likevel omfattende administrativ innsats og koordinering på ulike nivåer, som innebærer høy tidsbruk for ledere og mange ansatte, og den stjeler konsentrasjon. Samlet er det klart at forskningsaktivitet og prosjektfremdrift blir svekket av

tiltakene, selv om det er vanskelig å anslå kostnadene ved dette. Universitetene vil også påføres ekstra kostnader som følge av at noen studenter får utsatt sine studier.

Samlede kostnader som går med til å tilby høyere utdanning, inklusive forskning, utgjør om lag 50 milliarder kroner i året. Det betyr at kostnadene regnet per student tilsvarer om lag 177 000 kroner. Dersom vi antar at fem prosent av studentene utsetter studiet med ett semester, vil undervisningsinstitusjonene få økte kostnader med disse det neste semester. Hvis vi også regner en tilsvarende reduksjon i forskningen, vil kostnadene ved dette bli om lag 1,2 milliarder kroner.

Langvarige virkninger

Eventuelle langsiktige effekter på humankapital er drevet av frafall fra studenter som ikke greier å gjennomføre studiene med disse alternative undervisnings- og vurderingsformene og at noen studenter lærer mindre. Noen studenter vil kunne falle fra studiet på grunn av svakere motivasjon, mindre kontakt og dårligere læringsmiljø, men i noen grad kan dette være studenter som kunne falt fra senere også - se for eksempel Bozick og DeLuca (2005). Den samfunnsøkonomiske kostnaden forbundet med redusert humankapital er svært usikker, men kan likevel synliggjøres gjennom følgende regneeksempel. Dersom fem prosent av studentene som er bosatt i Norge får ti prosent lavere inntekt de to første årene etter studiene, og at lønnsforskjellen etter to år utjevnes, utgjør verdien av den tapte humankapitalen 1,9 milliarder kroner (forutsatt en startlønn på 515 000 kroner). Det er flere som arbeider med analyser av denne type virkninger som bedre kan belyse de langsiktige konsekvensene enn det som er rullet her.

Velferdstap

Stengte universiteter og høyskoler innebærer et stort velferdstap for studentene, som får mindre sosial kontakt og dårligere læringsmiljø. Dette er imidlertid vanskelig å kvantifisere.

Helsegevinst

Universiteter og høyskoler samler mange personer på et sted. I tillegg innebærer fysisk oppmøte på universiteter og høyskoler at både studenter og ansatte må reise, ofte ved hjelp av kollektivtransport, og dermed kommer i kontakt med mange mennesker. Smitteeffekten av å stenge disse institusjonene vurderes derfor som høy ettersom setningene sterkt bidrar til å begrense antall personer disse menneskene er i kontakt med.

Varianter av tiltak

Vi har ikke prioritert å vurdere dette.

Fordelingsvirkninger

Tiltaket innebærer særlig konsekvenser for studenter som av ulike grunner kan ha problemer for å følge fjernundervisning, og studenter som har svak tilknytning til studiet og dermed står i fare for å slutte på studiet.

Samlet vurdering

Universitets- og høyskolesektoren er et eksempel på en sektor der tiltakene kan ha mindre reduserende effekt på faktisk fysisk tilstedeværelse sammenlignet med en situasjon uten tiltak (gitt samme koronasituasjon). Høyere utdanning er fortsatt i hovedsak basert på selvstudium, og digitale hjelpemidler bidrar til å redusere kostnadene. Likevel kan det sannsynliggjøres en vesentlig kostnad for hver måned tiltakene er i verk, blant annet som en følge av administrativ byrde, forsinkelse i studieløpet for en andel av studentene og redusert læringsutbytte. Forenklete anslag tilsier en kostnad på 5,1 milliarder kroner hvis tiltakene varer til august. Samtidig antas smitteverneeffekten av tiltaket å være av stor betydning.

Tabell 6-4: Konsekvenser av stenging av universiteter og høyskoler

	Smitteverneeffekt*	Samfunnsøkonomisk kostnad**
Universiteter og høyskoler	Høy	Høy
Andre utdanningsinstitusjoner	Høy	Ikke vurdert

* Usikre og forenklete vurderinger. Effekt avhenger av hvor utbredt epidemien er på de aktuelle tidspunktet og hvilke andre tiltak som fungerer samtidig. ** Forenklet illustrasjon av de samlede virkningene for samfunnet av tiltakene. Innenfor enkelte grupper kan noen rammes vesentlig hardere av tiltakene enn våre gjennomsnittsbetraktninger ut ifra sektorens størrelse, antall berørte og hvilke endringer som skjer.

6.4 Stenging av og forbud mot ulike arrangementer og tilbud

Kort om tiltaket

Covid-19-forskriften fastslår per 27. mars forbud (§ 13) mot kulturarrangementer hvor personer fysisk møtes og idrettsarrangementer og organisert idrettsaktivitet både innendørs og utendørs hvor personer fysisk møtes.

Videre står det i forskriften (§ 14) at følgende virksomhet skal holde stengt:

- Serveringssteder hvor det ikke serveres mat. Serveringssteder omfatter kafe, bar, pub og utesteder som diskotek, nattklubb eller lignende
- Virksomheter som tilbyr frisørtjenester, hudpleie, massasje og kroppspleie, tatovering, hulltaking (piercing) og lignende tilbud
- Treningscentre, svømmehaller, badeland, fornøyelsesparker, bingohaller og lignende tilbud.

Det stilles også i forskriften (§15) krav til serveringsteder hvor det serveres mat at det bare kan holde åpent dersom grunnleggende krav til smittevern ivaretas.

Når det gjelder offentlige og private virksomheter utenfor spesialisthelsetjenesten, kan disse bare tilby tjenester dersom grunnleggende krav til smittevern ivaretas (§16). Dette gjelder følgende virksomheter: fysioterapeuter, herunder manuellterapeuter, kiropraktorer, optikere, fotterapeuter, logoped, psykologer, virksomheter som tilbyr alternativ behandling og andre virksomheter utenfor spesialisthelsetjenesten som tilbyr tjenester som ikke anses som nødvendig helsehjelp.

At grunnleggende krav til smittevern ivaretas, innebærer at virksomheten skal sørge for at pasientbehandling skjer med to meters avstand mellom behandler og pasient, at det er utarbeidet rutiner for god hygiene og godt renhold, og at disse rutineene blir overholdt. Kravet om to meters avstand gjelder likevel ikke for helsepersonell og annet personell som under yrkesutøvelsen bruker forsvarlig beskyttelsesutstyr.

Hvem berøres

Ansatte i og eiere av virksomheter innenfor relevante bransjer, deres leverandører og kunder, arrangementsdeltakere og publikum, berøres av tiltaket.

Tabell 2-4 i kapittel 2 viser en oversikt over antall sysselsatte og virksomheter som er berørt av pålegg om stenging og krav. I sum viser den at anslagsvis 124 000 sysselsatte i virksomheter utenom offentlig forvaltning er direkte berørt, av disse er 12 000 selvstendig næringsdrivende. Overnattings- og serveringsvirksomhet utgjør den største andelen med 66 000 berørte sysselsatte og næringsdrivende, hvorav 55 000 i kantinevirksomhet, restaurant- og gatekjøkkenvirksomhet. I kultur, underholdning og annen tjenesteyting er det 47 000 berørte.

Til sammen er anslagsvis 41 800 bedrifter direkte berørt. Tabellen viser ikke ringvirkninger til underleverandører i andre næringer, men i avsnitt 2.4.2 beregnes nedgang i bruttoprodukt fordelt på næring ved en nedgang i konsument av hotell- og restauranttjenester på ti milliarder kroner. Dette viser noe av omfanget av slike virkninger. Mange leverandører mister altså etterspørsel helt eller delvis som følge av at virksomhetene som er stengt eller bare kan drive begrenset. Dette kan for eksempel gjelde de som leverer råvarer til restauranter, vaskeritjenester til hoteller, mikrobryggerier, lydteknikere og en rekke typer forretningsmessig tjenesteyting knyttet til reklame, regnskap og lignende. Vi har ikke tall for hvor mange virksomheter og sysselsatte dette er.

Ekspertgruppen har heller ikke tall for hvor mange kunder, arrangementsdeltakere og publikum som er berørt, men det er rimelig å anta at de fleste i befolkningen er berørt. En stor andel av befolkningen går på konserter, benytter seg av restauranttilbud og går til frisør og annen skjønnhetspleie en eller flere ganger i løpet av et år. Som et konkret eksempel var det ifølge Virke per oktober 2019 1 228 treningscentre i Norge, og de anslår at 30 prosent av befolkningen over 15 år trener benytter treningscenter. Dette utgjør om lag 1,3 millioner mennesker.

Selv om helse- og omsorgstjenester utenfor spesialisthelsetjenesten, som psykologer, fysioterapeuter med videre kan tilby tjenester dersom smittevern er tilstrekkelig ivarettatt, har mange valgt å redusere og stenge sine virksomheter på grunn av smittevernkravene og det at folk selv velger å avlyse eller utsette behandlinger. Ifølge registerbaserte sysselsettingstall omfatter disse tjenestene over 30 000 personer, hvorav 12 000

tannleger, 7 211 fysioterapeuter, 1 050 psykologer, 7 200 innen andre helsetjeneste som kiropraktorer og tannpleier, og det er 3 800 som jobber i optikerforretninger.

Samlet vurdering

Etterspørselsbortfallet i økonomien er nå svært omfattende og berører en hel rekke næringer. Selv om dette ikke kan tilskrives et enkelt smitteverntiltak alene, er nedstenging og forbud mot virksomhet og de følgende det får for andre virksomheter en av de viktigste årsakene. Ekspertgruppen har ikke konkrete tall for tapt produksjon fra de virksomhetene som er direkte og indirekte berørt av stenging og forbud.

Det er en omsetning på mer enn 2,5 milliarder kroner i serveringsvirksomheter på årsbasis, der restaurantvirksomhet utgjør hoveddelen. Innen kultur, underholdning og annen tjenesteyting som frisører og treningssentre er samlet bruttoprodukt om lag to milliarder kroner. Mange av virksomhetene har nå stengt, mens andre driver videre i tilpasset form. Det er usikkert hvilke deler av denne virksomheten som i en overgangperiode kan videreføres uten vesentlig bidrag til smittespredning og hvor kostbare virksomhetenes egne smitteverntiltak er.

Hvis de stramme smitteverntiltakene blir langvarige, kan mange foretak gå konkurs eller legges ned, og mange bli arbeidsledige. Det kan potensielt ta lang tid å komme tilbake til normal økonomisk aktivitet når krisen er over. Når situasjonen normaliserer seg, må vi forvente at en del tidligere og noen nye bedrifter starter opp og slike oppstartskostnader vil innebære et samfunnsøkonomisk tap.

SSB publiserer nå ukentlig konkursstatistikk. Hittil i år viser åpnete konkurser omtrent det samme forløpet som i 2019. Dette kan blant annet skyldes tiltak fra myndighetene for å dempe antallet konkurser. For eksempel har Skatteetaten trukket mange konkursbegjæringer og at den inntil videre vil være tilbakeholden med å fremme konkursbegjæringer. Dette kan endre seg hvis situasjonen vedvarer over tid. I overkant av 30 prosent av de som har svart på NHOs medlemsundersøkelse 26.- og 27. mars opplever en reell risiko for konkurs. Nesten halvparten (42 prosent) av de minste bedriftene (med ni eller færre ansatte) vurderer konkurserisikoen som reell. I en medlemsundersøkelse fra Virke av 26. mars, anslår ca. 16 prosent at de ikke vil klare å holde hjulene i gang lengre enn to til fire uker.

Dersom det blir mange bedrifter som legger ned eller går konkurs og mange dermed blir arbeidsledige, kan det også gi andre kan negative effekter gjennom at kompetanse går tapt.

Tiltak om stenging av og krav til virksomhet, er et kontaktreduserende tiltak. Bakgrunnen for disse anbefalingene er at risikoen for smitte øker med tiden man er sammen og jo mindre avstanden mellom personer er.

Effektiviteten av kontaktreduserende tiltak er størst når en stor andel av kontaktene som hindres, faktisk involverer en smittet person. Den antatte smitteverneffekten av de ulike typene stenging og krav er vist i Tabell 6-5. Tabellen gir også en vurdering av samfunnsøkonomisk kostnad med utgangspunkt bruttoprodukt. Det må understrekes at en slik kategorisering i betydelig grad bygger på skjønn.

Stenging av virksomhet er et drastisk tiltak for næringslivet. I startfasen har det vært gjennomført mange generelle restriksjoner som ekspertgruppen nå mener kan målrettes mer.

Det er ikke nødvendig å stenge ned hele yrkesgrupper, men innrette virksomheten forsvarlig slik at smittevern kan ivaretas så langt som mulig. Det er åpent opp for at helsetjenester som fysioterapeuter og psykologer å tilby tjenester så lenge smittevernhensyn tas, men mange tilbydere og brukere har i praksis tilpasset seg slik at tilbudet er stengt, blant annet som følge av at de ikke har fått tak i smittevernutstyr. Ekspertgruppen mener det nå bør åpnes for at andre yrkesgrupper hvor smitterisikoen er lav kan tilby tjenester dersom smittevernhensyn tas, slik som frisører og skjønnhetspleie. Det bør det gis veiledning om hvordan smittevernhensyn kan ivaretas innenfor ulike yrkesgrupper og ulike typer virksomheter.

Tabell 6-5: Konsekvenser av stenging av og forbud mot ulike arrangementer og tilbud

	Smitteverneffekt*	Samfunnsøkonomisk kostnad**
Kultur- og idrettsarrangement		
Kulturarrangementer	Høy	Middels
Idrettsarrangementer	Høy	Middels
Organisert idrettsaktivitet innendørs	Middels	Middels
Organisert idrettsaktivitet utendørs	Middels	Middels
Større arrangementer		
Over 100 deltakere	Høy	Middels (inngår også over)
Over 500 deltakere	Høy	Liten (inngår også over)
Serveringstilbud		
Restaurant uten buffet	Middels	Middels
Restaurant med buffet	Høy	Liten
Bar/pub/uteliv	Høy	Liten
Treningsentre og svømmehaller		
Svømmehaller, badeland og lignende	Middels	Liten
Treningsentre	Middels	Liten
Frisører og annen skjønnhetspleie		
	Lav	Middels
Utvalgte helse- og omsorgstjenester***		
	Lav	Middels

* Usikre og forenklete vurderinger. Effekt avhenger av hvor utbredt epidemien er på de aktuelle tidspunktet og hvilke andre tiltak som fungerer samtidig. ** Forenklet illustrasjon av de samlede virkningene for samfunnet av tiltakene basert på anslag for bidrag til BNP og skjønnsmessige vurderinger. Innenfor enkelte grupper kan noen rammes vesentlig hardere av tiltakene enn våre gjennomsnittsbetraktninger ut ifra sektorens størrelse, antall berørte og hvilke endringer som skjer. *** Disse kan bare tilby tjenester dersom grunnleggende krav til smittevern ivaretas. At grunnleggende krav til smittevern ivaretas, innebærer at virksomheten skal sørge for at pasientbehandling skjer med to meters avstand mellom behandler og pasient, at det er utarbeidet rutiner for god hygiene og godt renhold, og at disse rutinene blir overholdt. Kravet om to meters avstand gjelder likevel ikke for helsepersonell og annet personell som under yrkesutøvelsen bruker forsvarlig beskyttelsesutstyr.

6.5 Reiseråd internasjonalt, karantene etter reiser, reiserestriksjoner

Kort om tiltaket

Norske myndigheter fraråder fra 14. mars 2020 reiser som ikke er strengt nødvendige, det gjelder reiser til alle land. Reiserådet gjaldt i første omgang til 14. april, men ble 3. april opprettholdt inntil videre.

Covid-19-forskriften fastslår per 27. mars at alle som kommer fra reiser i utlandet skal i hjemmekarantene i 14 dager. Arbeidstakere som reiser mellom bolig og arbeidssted, og i den forbindelse krysser grensene mellom Norge, Sverige og Finland, er unntatt fra karantene når de reiser til og fra arbeid.

Det er definert et unntak fra karantene-reglene. Personer som er strengt nødvendige for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner og ivareta befolkningens grunnleggende behov, herunder personer som gjennomfører vare- og passasjertransport, er unntatt. Personer som er omfattet av unntaket, skal så langt som mulig unngå nærkontakt med andre personer.

Videre fastslo bortvisningsforskriften av 15. mars bortvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse i riket av hensyn til folkehelsen på grunn av utbrudd av covid-19. Dette innebærer at alle utlendinger uten oppholdstillatelse, som ikke omfattes av noen av unntakene i forskriften, vil bli bortvist uten nærmere vurdering av hvilken smittefare de individuelt utgjør. 30. mars ble det vedtatt endringer i denne forskriften hvor det er gitt unntak for personell i kritiske samfunnsfunksjoner, samt for EØS-borgere som skal påbegynne

et arbeidsforhold i en næring hvor det er kritisk behov for arbeidskraft. Dette gjelder landbruk, gartneri, skogbruk, fiske, fiskeindustri, matindustri, petroleumsnæringen, utbygging av vann- og vindkraft og kraftnett.

Hvem berøres

Tiltaket påvirker virksomhet som benytter utenlandsk arbeidskraft, virksomheter som har forretningsmessige behov for å reise utenlandsk, virksomheter som har en stor andel utenlandske kunder og norske innbyggere som må avlyse planlagte utenlandsopphold.

Næringer som tidvis benytter utenlandsk arbeidskraft som omfattes av bortvisningsforskriften og karantenereglene, har meldt om utfordringer når utenlandske arbeidere ikke kan komme på arbeid. Dette gjelder næringer som fiskeri og havbruk, landbruket, bygg og anlegg, verftene, petroleumsproduksjon og reparasjon av kraftinfrastrukturen. Flere industribedrifter har behov for at ansatte reiser mellom europeiske land.

Vi har ikke tall for hvor mange utenlandske arbeidstakere som er hindret fra å arbeide i Norge eller har vært eller er i karantene på grunn av disse smitteverntiltakene. I fjerde kvartal 2019 var det ifølge SSB underkant av 99 000 lønnsstakere på korttidsopphold i Norge. Den klart største andelen var fra EU-land i Øst-Europa (63,9 prosent) og Norden (23,2 prosent).

Med endringen i bortvisningsforskriften 30. mars gis det nå adgang til innreise og opphold for arbeidstakere fra EØS-land som skal påbegynne arbeid i en næring med kritisk behov for arbeidskraft. Dette vil kunne avhjelpe situasjonen for flere næringer, men mange vil fortsatt ha utfordringer. Det gjelder særlig så lenge lokale restriksjoner opprettholdes (se pkt. 6.7 nedenfor). For reiselivsnæringen er konsekvensene av reiserådene store da grensene i praksis har stengt. Sammen med effektene av andre smitteverntiltak og folks endrede adferd, har etterspørselen stoppet helt opp i alle segmentene overnatting, servering, transport, opplevelser og formidling. Over halvparten av de ansatte innen overnatting og servering har per 25. mars søkt dagpenger, noe som utgjør 45 600 personer (NAV, 2020). En undersøkelse i regi av NHO reiseliv svarer 78 prosent av respondentene at de har permittert 75-100 prosent av de ansatte per 27. mars.

Flyselskapene har 10-15 prosent av normal aktivitet og gjennomfører nå bare nødvendige flyvninger, først og fremst innenlands. De har gitt permitteringsvarsel til opp mot 90 prosent av de ansatte. Fergetrafikken mellom Norge og utlandet er innstilt ved at grensene i praksis er stengt for persontransport som følge av myndighetenes smitteverntiltak, og de fleste ansatte i de berørte rederiene er permittert og skipene er lagt i opplag.

Samlet vurdering

Ekspertgruppen har ikke anslag for hvor stor reduksjonen i tilgangen på utenlandsk arbeidskraft i perioden frem til bortvisningsforskriften ble myket opp var. Betydningen av den oppmykningen som nå er gjort i den norske bortvisningsforskriften, vil blant annet avhengige av reiseregler i andre land og fly- og annet transporttilbud. Bedrifter har måtte endre, legge om og stanset prosjekter som følge av disse smitteverntiltakene, for mange med langvarige virkninger. Virkningen av bortfall av tilgang på utenlandsk arbeidskraft er krevende å estimere, men det kan fort bli betydelige beløp; dersom 20 prosent av de 100 000 arbeiderne uteblir, kan det gi en redusert produksjon verdsatt til om lag en milliard kroner per måned.

Reiselivet og transportsektoren er særlig berørt av dette tiltaket grunnet fravær av kunder. Serveringsbransjen og kulturbransjen er dekket av virkningen om stenging av ulike arrangementer og tilbud i kapittel 7.4, og overnattingsbransjen og transportbransjen er da de resterende bransjene i reiselivet. Overnattingsbransjen har normalt et bruttoprodukt på en milliard kroner per måned, og dette må i all hovedsak anses som bortfalt slik situasjonen er nå. Transportnæringen har tilsvarende et bruttoprodukt på om lag åtte milliarder kroner per måned, men her er det mer uvisst hvor stor andel som har bortfalt som en følge av tiltakene. Velferdseffekten av at nordmenns mulighet til å reise er bortfalt, er krevende å kvantifisere, og ikke inkludert i våre beregninger.

Smitteverneffekten av disse tiltakene er høy i epidemiens fase 1 og 2, men fører også til både praktiske utfordringer og kostnader forbundet med mangel på arbeidskraft for mange næringer.

Det er nylig gjort tilpasninger i bortvisningsforskriften blant annet for å sikre næringslivet som kritisk mangler arbeidskraft tilgang til utenlandsk arbeidskraft. Ekspertgruppen mener at man bør vurdere å gradvis lette videre på disse smitteverntiltakene. Så snart testkapasitet er mulig, bør det gis mulighet for å teste nøkkelpersonell både i privat og offentlig sektor for å redusere karantenetid.

Tabell 6-6: Konsekvenser av reiseråd internasjonalt, karantene etter reiser, reiserestriksjoner

	Smitteverneffekt*	Samfunnsøkonomisk kostnad**
Reiseråd	Høy fase 1 og 2	Høy
Karantene ved innreise til Norge	Høy fase 1 og 2	Middels
Forbud mot utenlandsreiser for helsepersonell	Høy fase 1 og 2	Liten

* Usikre og forenklete vurderinger. Effekt avhenger av hvor utbredt epidemien er på de aktuelle tidspunktet og hvilke andre tiltak som fungerer samtidig. ** Forenklet illustrasjon av de samlede virkningene for samfunnet av tiltakene. Innenfor enkelte grupper kan noen rammes vesentlig hardere av tiltakene enn våre gjennomsnittsbetraktninger ut ifra sektorens størrelse, antall berørte og hvilke endringer som skjer.

6.6 Forbud mot opphold på hytte i andre kommuner

Kort om tiltaket

Tiltaket som ble iverksatt 19. mars 2020, innebærer forbud mot overnatting på fritidseiendom i annen kommune enn der vedkommende er folkeregistrert. Strengt nødvendig vedlikehold eller tilsyn som er nødvendig for å avverge store materielle skader er tillatt. Videre kan personer som er i karantene fordi de deler husstand med en som er bekreftet smittet, overnatte i fritidseiendom i annen kommune. Det er ikke rom for å gi lokale unntak fra reglene.

Hvem berøres

Personer med fritidseiendom i annen kommune vil ikke kunne overnatte på disse og kommuner med slike eiendommer vil ikke lenger ha hyttegjester. Antall hytter og fritidsboliger i Norge er av SSB beregnet til om lag 440 000 i 2020. Det må antas at bare et lite antall av disse eier hytte i egen kommune og dermed ikke være berørt av tiltaket.

Samlet vurdering

Sammenlignet med tiltak som har nasjonal smittemessig betydning eller store økonomiske virkninger på tvers av kommuner, er det sterkere argumenter for lokal innflytelse eller beslutning om et forbud om overnatting på hytte i annen kommune. Forbudet reduserer omsetningen av varer og tjenester i kommuner med netto overskudd av hyttegjester, mens omsetningen av varer og tjenester vil kunne øke i kommuner som vanligvis har netto underskudd av hyttegjester.

I noen grad vil tiltaket påvirke reiselivet og gi et reelt produksjonstap selv om hyttegjester uansett ikke ville benyttet hotelltjenester - også fordi serveringstilbud på hotell ville vært redusert av andre grunner enn hytteforbudet.

Restriksjoner vil ha negative økonomiske konsekvenser for den enkelte kommune som kan veies opp mot kapasitetsvurderinger for den lokale helsetjenesten. Tiltaket har negative lokale økonomiske virkninger. Nærbutikker i hytteområder kan ha en betydelig nedgang i omsetning som direkte følge av hytteforbudet. For mange nærbutikker i hytteområder er dette kritisk, siden mange av dem har en betydelig del av årsomsetningen i de perioder der de selger til hyttefolket. En betydelig del av kostnadene vil imidlertid dekkes av staten. Redusert omsetning kan gi permittering med videre der kostnadene i stor grad vil dekkes av staten. Også reduserte skatteinntekter vil også delvis kunne dekkes av utjevningen i det statlige inntektssystemet.

Det vil være store variasjoner mellom kommuner, store og små, hvorvidt hyttegjester vil kunne belaste det lokale helsetilbudet i stor grad eller ikke. Det er lite målrettet med felles regler for alle kommuner i en slik situasjon. For eksempel kan det være vanskelig å begrunne når hjemkommune og hyttekommune tilhører samme legevakt- og sykehusområde.

Behovet for eventuelle restriksjoner vil avhenge av tid på året, i en analyse (Markussen & Raum, 2020) som analyserer forskjeller i bruk av helsetjenester mellom hyttekommuner og andre kommuner finner at de store forskjellene mellom hyttekommuner og andre er om vinteren, og særlig i påsken. Legevaktbesøket per dag i påsken er nesten tre ganger så høyt i hyttekommunene. Fastlegemønsteret bidrar også til at hyttekommunene har mange besøk i forhold til eget innbyggertall. Forskjellen i mai og på sommeren er langt mindre enn på vinteren.

Det finansielle ansvarsprinsippet som er et viktig prinsipp for ansvarsdelingen mellom stat og kommune, sier at den enhet som får kostnadene ved tiltaket, også bør ta beslutning om tiltaket. Det kan tilsi at en eventuell videreføring av forbudet ikke bør besluttes sentralt, men i større grad bør kunne vurderes ut fra lokale forhold og med lokal medbestemmelse. På den annen side vil restriksjoner i en kommune også påvirke andre kommuners atferd, og de økonomiske konsekvenser vil i stor grad dekkes av staten. Det er heller ikke klart om alle kommunene vil ta tilstrekkelig hensyn til hytteeierens interesser. Disse forholdene tilsier at hyttekommunene ikke bør kunne bestemme selv, men derimot dialog med nasjonale myndigheter og nasjonale føringer.

I en normal situasjon vil en beslutning om forbud mot overnatting i egen hytte stride mot den enkeltes eiendomsrett og være en krenkelse av den enkeltes frihet. Vi er imidlertid ikke i en normal situasjon. Det kan likevel hevdes at et generelt forbud som ikke tar utgangspunkt i faktiske lokale helseutfordringer, er et uforholdsmessig inngrep i den enkeltes rettigheter. Det taler for at tiltaket oppheves, eventuelt at det er en mulighet innenfor et nasjonalt regelverk for enkeltkommuner som spesielt vurderer at det er behov for restriksjoner. Hytteliv gir store velferdsgevinster for et stort antall individer. Ulempene ved hytteforbud må imidlertid veies mot risikoen for overbelastning av hyttekommunenes helsetjeneste.

Tabell 6-7: Konsekvenser av forbud mot opphold på hytte i andre kommuner

	Smitteverneeffekt*	Samfunnsøkonomisk kostnad**
Forbud mot opphold på hytte i andre kommuner	Liten, kanskje null eller negativ	Liten

* Usikre og forenklete vurderinger. Effekt avhenger av hvor utbredt epidemien er på de aktuelle tidspunktet og hvilke andre tiltak som fungerer samtidig. ** Forenklet illustrasjon av de samlede virkningene for samfunnet av tiltakene. Innenfor enkelte grupper kan noen rammes vesentlig hardere av tiltakene enn våre gjennomsnittsbetraktninger ut ifra sektorens størrelse, antall berørte og hvilke endringer som skjer.

6.7 Lokale tiltak

Kort om tiltakene

Minst 124 av landets 356 kommuner har innført egne regler og tiltak for å møte koronaviruset i Norge den 29.mars²⁸. Det gjelder alt fra restriksjoner og forbud mot flytting av varer og personell over kommunegrenser og ulik praktisering av smitteverntiltak. Som eksempel på det siste er lokale skjenkeforbud og kommuner som ikke tillater salg av uemballert mat.

Helse- og omsorgsdepartementet la frem veileder til kommunene om lokale karanteneregler eller innreiserestriksjoner i forbindelse med utbruddet av covid-19 (Rundskriv I-4/2020) 29. mars 2020. Veilederen omtaler rammene i smittevernloven og hvilke hensyn som etter loven skal vurderes. Veilederen gir også anbefalinger for hvordan eventuelle kommunale vedtak bør utformes ut fra dagens situasjon. Veilederen anbefaler kommunene å ikke innføre egne generelle regler om karantene eller reiserestriksjoner. For kommuner som likevel beslutter å innføre slike regler må det gjøres en selvstendig vurdering av om vilkårene i smittevernloven er oppfylt.

Hvem berøres

Nærings- og fiskeridepartementet mottok 1.april en rekke innspill fra næringslivet om ulike lokale tiltak, som har vært gjort tilgjengelig for ekspertgruppen. Innspillene viser at enkelte kommuner har innreiseforbud, mens enkelte andre pålegger innreisende arbeidere karantene i 14 dager.

Selv om enkelte kommuner kan gi dispensasjon, er det ofte administrativt krevende. Noen kommuner har nektet flypassasjerer å gå av flyet, noe som har ført til logistikkutfordringer og økte kostnader for flyselskapene. Det rapporteres om at problemene knyttet til flytting av personell har ført til permitteringer, utsettelse av bygge- og anleggsprosjekter, utsettelse av investeringer, redusert produksjon og at vare- og tjenesteleveranser har uteblitt.

En rekke næringer er rammet av dette, for eksempel bygge- og anleggsnæringen, handel, industrien og kraftforsyningen og landbruk som har ulike produksjonsanlegg, jordbruksarealer og prosjekter og behov for å

²⁸ <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/b5vMWI/drama-foer-pressekonferanse-endret-beskjed-om-karanteneregler-i-siste-liten>

flytte varer og personer i ulike kommuner. Også fiskeri- og havbruksnæringene uttrykker bekymring for at lokale restriksjoner vil kunne gi dem utfordringer.

Ulike tiltak berører de forskjellige næringene på ulike måter. For jordbruket, for eksempel, kan problemet bli forsterket i den kommende onnesesongen, særlig for bønder som har arealer i flere kommuner, og som derfor vil være avhengig av å krysse kommunegrenser hyppig. Lokalt innførte soner og stenging av kommunegrenser skaper også problemer for Mattilsynets personell, for eksempel ansatte i kjøttkontrollen, og andre tjenester som landbruket er avhengig av, som avløserer, veterinærer, slaktetransporter og lignende. Dette er personell som ikke er tilgjengelig i alle kommuner, og de er derfor svært sårbare for slike lokale tiltak.

I innspillene fra 1. april er det også flere melder om at regjeringens veileder allerede har effekt på kommunenes tiltak.

Samlet vurdering

Ekspertgruppen har ikke hatt tallgrunnlag til å beregne kostnaden ved de ulike lokale smitteverntiltakene i ulike kommuner på ulike næringer. Rapportering fra næringslivets organisasjoner den siste uken viser imidlertid at tiltakene fortsatt gir mange næringer utfordringer som fører til kostnader for dem og samfunnet.

Når det gjelder smitteverneffekten av slike tiltak, så har FHI per 25. mars vurdert at de iverksatte nasjonale mobilitetsreducerende tiltakene er tilstrekkelige for å ivareta alle områdene av landet. De mobilitetsbegrensende tiltakene vil antakelig ha effekt på smittespredningen nasjonalt på grunn av redusert kontakt mellom områder med større grad av smittespredning (fase 2-3-4) og områder med lite smitte (fase 1-2). Det at utbruddet har ulikt omfang i ulike deler av landet kan være positivt med mhp behandlingsskapitet nasjonalt. Mobildata fra Telenor viser en reduksjon i mobilitet mellom kommuner på over 60 prosent. Med hensyn til justering av tiltak sies følgende fra FHI: Bør vurderes fortløpende, anbefales ikke per i dag.

Ekspertgruppen anbefaler at lokale restriksjoner som er strengere enn de nasjonale bør gjennomgås. Fra næringslivet blir det pekt på at slike restriksjoner kan innebære betydelige problemer for virksomhetene, og da er det viktig at dette har en tilstrekkelig begrunnelse basert på fare for smittespredning.

Tabell 6-8: Lokale tiltak

	Smitteverneffekt*	Samfunnsøkonomisk kostnad**
Lokale tiltak	Begrenset med tanke på at nasjonale tiltak er iverksatt	Middels

* Usikre og forenklete vurderinger. Effekt avhenger av hvor utbredt epidemien er på de aktuelle tidspunktet og hvilke andre tiltak som fungerer samtidig. ** Forenklet illustrasjon av de samlede virkningene for samfunnet av tiltakene. Innenfor enkelte grupper kan noen rammes vesentlig hardere av tiltakene enn våre gjennomsnittsbetraktninger ut ifra sektorens størrelse, antall berørte og hvilke endringer som skjer.

6.8 Optimalisering av smitteverntiltak

Vi har også forsøkt å belyse hvilke smitteverntiltak som bør oppheves først, dersom man vurderer at det er ønskelig å gjøre dette. Generelt bør man oppheve de tiltak som har dårligst kostnad-nytte-forhold, det vil si som innebærer høye samfunnsmessige omkostninger kombinert med lav eller moderat betydning for spredning av smitte. Slike vurderinger kan i mange tilfeller være krevende. For kostnadene vil det blant annet være usikkerhet om i hvilken grad virksomheter og enkeltindivider finner gode tilpasninger som minsker de negative virkningene av tiltaket. Det kan også være vanskelig å vurdere smitteverneffekten av mange av tiltakene og hva den samlede effekten vil være. Hvilket rom man har for å lempe på noen tiltak vil i tillegg avhenge av den strategi som er valgt. I noen tilfeller kan det være bedre med tilpasninger av eksisterende tiltak slik at virksomheter kan åpnes på en forsvarlig måte, slik at mesteparten av smitteverneffekten opprettholdes.

Denne første analysen har en meget kort frist og baserer seg på den informasjonen som var tilgjengelige i uke 14. Det kommer stadig inn ny informasjon og i de videre ukene kan det være grunnlag for å utarbeide mer presise analyser. Målet vårt har vært å kunne anbefale ut ifra tre hovedkategorier:

- A. Klare anbefalinger om konkrete endringer om tiltak. Her er informasjonsgrunnlaget tilstrekkelig sikkert til å ta en beslutning nå.

- B. Anbefalinger om å vurdere endringer av tiltak fremover. Det vil gjelde der informasjonsgrunnlaget gir klare indikasjoner på om nytten av endring overstiger kostnaden, men der informasjonsgrunnlaget for klare råd enda ikke er til stede. For disse tiltakene/områdene er det viktig å legge en strategi for å få mer informasjon.
- C. Områder der det i dag ikke er tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å kunne gi en klar vurdering. For tiltak der de potensielle kostnadene eller nyttevirkningene er store, vil det også her være viktig framover å legge en strategi for å få mer informasjon.

Det er særlig krevende å vurdere smitteverneeffekten av tiltak isolert, og det foreligger for få norske data per i dag. Flere anbefalinger om enkelttiltak vil også avhenge av valg av strategi. Ekspertgruppen har derfor bare noen få klare anbefalinger nå. Korte tidsfrister har også medført at det er krevende å samkjøre analysegrunnlaget for tiltaksbyrde og samlet smitteverneeffekt og vi har måttet ty til forenklinger i denne analysefasen.

Ekspertgruppen mener det vil være mulig med en gradvis gjennomåpning av en del typer virksomheter og tilbud, der dette kan gjøres på en forsvarlig måte med vekt på smittevern hensyn. Dette vil i stor grad kunne være tilfelle for tjenester med en-til-en kontakt.

Det kan også gjøres tilpasninger i flere av de eksisterende tiltakene som reduserer de samfunnsmessige omkostningene. For eksempel peker flere organisasjoner på en mulighet for testing av viktig personell i næringsliv og offentlig sektor for å få redusert karantenetid.

Ekspertgruppen anbefaler også at lokale restriksjoner som er strengere enn de nasjonale bør gjennomgås. Fra næringslivet blir det pekt på at slike restriksjoner kan innebære betydelige problemer for virksomhetene, og da er det viktig at dette har en tilstrekkelig begrunnelse basert på fare for smittespredning.

Tiltak som ikke er innført av smittevern hensyn, men med tanke på andre forhold som helsetjenestens kapasitet bør fortløpende vurderes opp mot kunnskap om kapasitetsutnyttelse.

Tjenester og arrangementer med mye mange-til-mange kontakt vil innebære større risiko for smittespredning. Åpning for slike tjenester vil avhenge av at det er rom for dette innen den hovedstrategi som er valgt. Også for slike tjenester og arrangementer bør det vurderes om de kan åpnes på en tilpasset måte med lav eller ingen smittespredning, eventuelt tilpasset åpning i deler av landet der smittenivået er lite. Det kan særlig gjelde aktiviteter med mer «middels» smitteeffekt, som treningscentre, organisert idrettsaktivitet og enkelte serveringstilbud.

Stengte barnehager og stengte skoler, særlig for de minste barna, er tiltak med meget store samfunnsmessige omkostninger. Dette er også tiltak som organisasjonene i arbeidslivet fremhever som meget belastende. Samtidig kan åpning av barnehager og skoler innebære smittespredning, selv om barna selv i liten grad blir syke, og har svært liten risiko for å bli alvorlig syke. Dersom det vurderes at det er rom for noe mer smittespredning innen den strategi som velges, vil barnehager og skoler for de minste barna stå høyt på listen over hva som bør åpnes. Det kan være mulig å gjennomføre dette på avgrensede måter med mindre smittespredning, for eksempel at halvparten av barna er i barnehage/skole hver dag. Det vil være mulig å starte med å åpne barnehager og skoler i områder med mindre smittespredning, der situasjonen vurderes løpende basert på epidemiens størrelse i de ulike områdene av landet.

For å få mer kunnskap om omfanget av smittespredning, kan åpning av barnehager og skoler også gjennomføres som et randomisert forsøk, der man nøye kan følge utviklingen i områder der det åpnes, med sikte på læring om effekter og kontroll av smittespredning. Dette må likevel ikke stå i veien for full åpning av barnehager og skoler hvis man raskt får tilstrekkelig kunnskap til å se at det er forsvarlig innenfor valgte strategi. Ved åpning av barnehager og skoler er det viktig med god kommunikasjon med publikum, for å forhindre at foreldre selv velger å holde sine barn hjemme der det ikke er grunnlag for dette.

7. Referanser

- Andresen, M. E., Bensnes, S. S. & Løkken, S. A., 2020. *Kostnader ved stenging av skoler og barnehager. Skisse til kostnadsberegning.* s.l.:SSB.
- Anzoategui, D., Gertler, M. & Martinez, J., 2019. Endogenous technology adoption and R&D as sources of business cycle persistence. *American Economic Journal: Macroeconomics*, pp. 67-110.
- Belot, M. & Webbink, D., 2010. Do teacher strikes harm educational attainment of students?. *Labour*, pp. 391-406.
- Bhuller, M., Aryal, G. & Lange, F., 2019. Signaling and Employer Learning with Instruments. *National Bureau of Economic Research*.
- Blanchard, O., Cerutti, E. & Summers, L., 2015. Inflation and activity – two explorations and their monetary policy implications. *National Bureau of Economic Research*.
- Borgen, N. T., Raaum, O. & Markussen, S., 2020. *Socioeconomic differences in the long-term effects of teacher absence on student outcomes. Notat.* s.l.:Frischsenteret.
- Bozick, R. & DeLuca, S., 2005. Better Late Than Never? Delayed Enrollment in the High School to College Transition. *Social Forces*, pp. 531-554.
- Brasch, T. v., Cappelen, Å., Hungnes, H. & Ouren, J., 2020. *Etterspørselsnedgang og ringvirkninger av disse som følge av Covid-19 og tiltak for å redusere smittespredningen. Rapport 2020/14,* s.l.: SSB.
- Bratsberg, B. et al., 2020. *Hvem tar støyten? Arbeidsmarkedet under Korona-krisen,* s.l.: Frischsenteret/SSB/NAV.
- Dahlen, K., 2018. *Kan bruk av skår for alvorlighet (SOFA) inngå som kriterium i DRG-systemet, og dermed bedre den medisinske relevansen og den ressursmessige homogeniteten i DRG-grupper for intensivpasienter?.* s.l.:s.n.
- Dao, M. & Loungani, P., 2010. *The human cost of recessions: assessing it, reducing it.* s.l.:International Monetary Fund.
- Database for statistikk om høgre utdanning, 2020. *Årsverk tilsatte.* [Internett]
Available at: https://dbh.nsd.uib.no/statistikk/rapport.action?visningId=137&visKode=false&admdebug=false&columns=arstall&index=1&formel=329&hier=insttype!9!instkode!9!fakkode!9!ufakkode!9!st_kode&sti=¶m=arstall%3D2019!8!2018!8!2017!8!2016!8!2015!9!dep_id%3D1
[Funnet april 2020].
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2020. *Verdien av et statistisk liv (VSL).* [Internett]
Available at: <https://dfo.no/fagomrader/utredning/samfunnsokonomisk-analyse/verdien-av-et-statistisk-liv-vs/>
[Funnet april 2020].
- Drange, N. & Havnes, T., 2019. Early Childcare and Cognitive Development: Evidence from an Assignment Lottery. *Journal of Labor Economics*, pp. 581-620.
- European Commission, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank, 2009. *System of National Accounts. SNA 2008,* s.l.: s.n.
- Eurostat, 2013. *The European System of National and Regional Accounts. ESA 2010,* s.l.: Eurostat.
- Fernald, J. G., Hall, R. E., Stock, J. H. & Watson, M. W., 2017. The disappointing recovery of output after 2009. *National Bureau of Economic Research*.
- Fernald, J. G., 2015. Productivity and Potential Output before, during, and after the Great Recession. *NBER Macroeconomics annual*, pp. 1-51.
- Finansdepartementet, 2014. *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv..* s.l.:s.n.

- Finansdepartementet, 2014. *Rundskriv R-109/14. Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.*. s.l.:s.n.
- Finansdepartementet, 2020. *Brev til Stortingets presidentskap. Enkelte nye store kostnadsanslag etter Prop 67 S.* s.l.:s.n.
- Hagen, K. P. et al., 2012. *NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser.* s.l.:Finansdepartementet.
- Hall, R. E., 2015. Quantifying the lasting harm to the US economy from the financial crisis. *NBER Macroeconomics Annual*, pp. 71-128.
- Helse- og omsorgsdepartementet, 2016. *Meld. St. 34 (2015-2016). Verdier i pasientens helsetjeneste. Melding om prioritering.* , s.l.: s.n.
- Helsedirektoratet, 2018. *Status og utviklingstrekk for spesialisthelsetjenesten. Kostnader, aktivitet og kvalitet. SAMDATA spesialisthelsetjenesten 2018*, s.l.: s.n.
- Huttunen, K., Møen, J. & Salvanes, K. G., 2011. How Destructive is Creative Destruction? Effects of Job Loss on Job Mobility, Withdrawal and Income. *Journal of the European Economic Association* , pp. 840-870.
- Kravik, E. M. & Mimir, Y., 2019. *Navigating with NEMO. Staff memo no. 5/2019*, s.l.: Norges Bank.
- Kunnskapsdepartementet, 2018. *Ekspertutvalg om utsatte byområder.* [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kd/org/styrer-rad-og-utvalg/ekspertutvalg-om-utsatte-byomrader/id2624085/>
[Funnet april 2020].
- Magnussen, J. et al., 2019. *NOU 2019:24. Inntektsfordeling mellom regionale helseforetak*, s.l.: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Mamelund, E., 2020. *De siste bølgene av spanskesyken var mer alvorlige enn de første. Kan noe slikt skje med det nye koronaviruset? Pandemier forsterker ulikhet.* s.l.:Aftenposten.
- Markussen, S. & Raum, O., 2020. *Ulike brukere av lokale helsetjenester i hyttekommuner.* s.l.:Frischsenteret.
- Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, 2020. *Psykososiale konsekvenser av koronapandemien for barn, unge og voksne*, s.l.: s.n.
- NAV, 2020. *Halvparten av de ansatte innen overnatting og servering har søkt om dagpenger.* [Internett]
Available at: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/nyheter/halvparten-av-de-ansatte-innen-overnatting-og-servering-har-sokt-om-dagpenger>
[Funnet april 2020].
- Norges Bank, 2019. *Pengepolitisk rapport med vurdering av finansiell stabilitet. 4/19*, s.l.: Norges Bank.
- OECD Economics Department, 2020. *Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity*, s.l.: OECD.
- Raam, O. & Røed, K., 2006. Do Business Cycle Conditions at the Time of Labor Market Entry Affect Future Employment Prospects. *The Review of Economics and Statistics*, pp. 193-210.
- Reifschneider, D., Wascher, W. & Wilcox, D., 2015. Aggregate Supply in the United States: Recent Developments and Implications for the Conduct of Monetary Policy. *IMF Economic Review*, pp. 71-209.
- Resnick, A., Galea, S. & Sivashanker, K., 2020. *Covid-19: The painful price of ignoring health inequities.* s.l.:theBMJopinion.
- Sprang, G. & Silman, M., 2013. Posttraumatic Stress Disorder in Parents and Youth After Health-Related Disasters. *Disaster medicine and public health preparedness*, pp. 105-110.
- Transportøkonomisk institutt, 2020. *47 prosent er like effektive eller mer effektive på hjemmekontor.* [Internett]
Available at: toi.no/forskningsomrader/reisevaner/47-prosent-er-like-effektive-eller-mer-effektive-pa-hjemmekontor-article36134-213.html

van der Wel, K. A. et al., 2018. European health inequality through the 'Great Recession': social policy matters. *Sociology of health & illness*.

Wall, P. & Karlefjård, A., 2016. *Lekser - en forskningsoversikt*. [Internett]
Available at: <https://utdanningsforskning.no/artikler/lekser--en-forskningsoversikt/>
[Funnet april 2020].

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

8. Vedlegg

8.1 Mandat for å vurdere samfunnsøkonomiske effekter av smitteverntiltak

Det nedsettes en ekspertgruppe som skal vurdere samfunnsøkonomiske effekter av smitteverntiltak. Slike vurderinger skal gjennomføres ved endringer av eksisterende tiltak og beslutninger om nye tiltak. Det skal utredes hvordan de negative økonomiske konsekvensene av gjeldende smitteverntiltak kan reduseres ved bedre målretting av tiltakene.

Oppdragsgiver er Helsedirektoratet. Analysene skal kunne inngå som en del av regjeringens beslutningsgrunnlag for videre tiltak.

Målet med tiltakene som er iverksatt er at den som er smittet, ikke smitter andre. Strategi, tiltaksnivå og innretning er i hovedsak fastsatt frem til og med 13. april. En ny beslutning skal tas 8. april. Frem til dette tidspunktet er det avgjørende å fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag for endring av tiltak slik at negative virkninger kan reduseres samtidig som eksisterende tiltak kan forbedres og eventuelt nye tiltak utvikles. Tiltak skal vurderes med tanke på om det er mulig å justere dem slik at de fortsatt gir god effekt, men samtidig tilpasses slik at de negative konsekvensene av tiltakene blir minst mulige. Dersom det er tiltak som vurderes som særlig skadelige for økonomien bør det vurderes om de kan erstattes av andre tiltak.

Gruppen skal primært beregne de realøkonomiske virkningene av tiltakene. Ekspertgruppen skal gjøre samfunnsøkonomiske beregninger som grunnlag for å velge og dimensjonere ulike tiltak for å redusere smittespredning og få fram de avveininger som bør gjøres. Et viktig formål er å få fram alternativer som kan minimere negative samfunnsvirkinger. Beregningene må belyse og vurdere hvordan usikkerhet bør håndteres og hvordan data kan hentes inn for å gjøre avveiningene sikrere.

Betydningen av alternative/supplerende tiltak til smittevern skal også vurderes, herunder økt kapasitet i helsevesenet og beskyttelse/isolasjon av grupper som er særlig sårbare ved smitte. Gruppen skal også kunne komme med forslag til optimering av tiltaksmiks innenfor aktuelle hovedvalg basert på samfunnsøkonomiske avveininger.

Vurderingene baseres på oppdaterte tall og beregninger fra FHI om smittespredning og effekter av iverksatte tiltak. FHI vil levere best mulig kunnskapsgrunnlag for hvordan de ulike tiltakene virker på smittespredning.

Gruppen skal kunne bistå Helsedirektoratet med løpende økonomifaglige vurderinger. Gruppens leveranser vil måtte innpasses tidsmessig til de planlagte beslutningsprosessene i regjeringen. Første rapport skal leveres innen 6. april og tilpasses tidsmessig behov for beslutninger om endringer av tiltak. Det må også påventes at det vil bli behov for tilpassing av tiltak etter dette. Videre leveranser fra gruppen må avklares ut fra behov. Gruppens rapporter blir offentlige så snart regjeringen har tatt beslutninger om smitteverntiltak.

8.2 Kort om sammenhengen mellom AKU og NAV tall

Det publiseres to tall over arbeidsledige i Norge: De registrert helt arbeidsledige hos NAV og arbeidsledige målt ved arbeidskraftundersøkelsen (AKU) publisert av SSB. Begge statistikkene gir verdifull informasjon om situasjonen på arbeidsmarkedet, men tallene blir forskjellige.²⁹ Blant annet så fanger AKU opp arbeidsledige som normalt i liten grad registrerer seg hos NAV. Som gjennomsnitt i 2019 var dette estimert til 54 000, men kan i mars ha blitt mindre på grunn av ulike tiltak:

- **Frilansere/oppdragstakere som normalt ikke har krav på dagpenger.** Disse har imidlertid nå fått et bedre tilbud om kompensasjon for tapt arbeidsinntekt og kan forventes å ha registrert seg i større grad enn før.
- **Personer som er under utdanning med deltidsjobb ved siden av.** Disse har ikke krav på dagpenger om de blir permittert/opsagt. De vil likevel kunne bli registrert som ledige. Og omfanget kan nå ha økt med en forventning om at regelverket kan bli endret.

²⁹ I Sandvik (2020) beskrives forskjellen mellom de ulike statistikkene: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/hvorfor-ulike-arbeidsledighetstall--410344>

- **Personer som er helt utenfor arbeidsmarkedet men søker for å komme inn.** Det er sannsynlig at dette tallet vil vise seg en del lavere i AKU siden mange av disse gir opp å søke jobb i dagens arbeidsmarked.

AKU-tall som dekker mars kommer ikke før senere i april. Når AKUs tall for arbeidsledige denne gang likevel vil ligge langt lavere enn NAVs, skyldes det at permitterte med under tre måneders varighet, i tråd med internasjonale anbefalinger, ikke defineres som arbeidsledige men som sysselsatte midlertid fraværende (på grunn av permittering). Nedgangen i antall arbeidstimer som følger av permitteringen, blir ikke påvirket av om man omtaler de permitterte som ledige eller sysselsatte som er midlertidig fraværende på grunn av permittering.

Tiltak som er iverksatt i Norge og andre land som følge av koronasituasjonen har direkte og indirekte påvirkning på produksjonen av varer og tjenester. Det vil blant annet gi seg utslag i nedgang i utførte arbeidstimer i ulike næringer. I nasjonalregnskapet måles utførte timer ved en såkalt komponentmetode. Tallet på sysselsatte og det som er normal heltid for ulike grupper justeres for deltidsandeler, legger til overtidstimer, trekker fra fravær og gjør en kalenderjustering i forhold til antall arbeidsdager i perioden man ser på.

I AKU spørres personer direkte om utførte timer for den uken de intervjues om. Situasjonen i mars og framover vil gjøre det utfordrende å få gode tall uansett metode for å kartlegge dette. Tiltak som direkte eller indirekte gir seg utslag i oppsigelser og permitteringer skal kunne fanges opp. Det blir vanskeligere å få målt presist effekten på utførte timer som følge av påvist eller mistanke om covid-19 diagnose. Det berører ikke bare den syke selv, men også å de som har vært i nærkontakt med den påviste eller mulige smittede. Alt dette gir likevel ikke tapte arbeidstimer siden noen vil kunne jobbe hjemmefra. Det at man har åpnet for at folk selv i stor grad kan vurdere sin egen diagnose uten kontakt med lege, kan bli ekstra utfordrende framover når mange flere med pollenallergi vil få symptomer som ligner på covid-19.

Mange arbeider nå hjemmefra. Vi legger til grunn at de fleste i AKU oppgir utførte timer lik avtalte siden dette er det enkleste. Om effektiviteten vil være lik, er usikkert. De med omsorgspermisjon for barn, vil trolig trekke fra disse timene ved svar i AKU, siden dette skal rapporteres til arbeidsgiver. Antall dager med omsorgspermisjon er utvidet.

8.3 Betydningen av internasjonale forhold

Internasjonalt er det i senere tid laget en rekke beregninger av hva koronaepidemien kan bety for verdensøkonomien. Anslagene spriker en del, men vi baserer analysene på et tilbakeslag i BNP hos Norges handelspartnere på om lag ti prosent i 2020. Det innebærer at importen hos våre handelspartnere faller med 20 prosent som følge av pandemien. Som følge av det kraftige oljeprisfallet vil oljeselskaper som opererer på norsk sokkel redusere sin lete- og investeringsaktivitet. Vi legger til grunn at oljeinvesteringene faller med om lag ti prosent på årsbasis framover. Siden noen av endringene først får full effekt fra og med andre kvartal i år, blir årsvekstraten ikke veldig negativ i 2020. Det internasjonale tilbakeslaget har også ført til at kronkursen har svekket seg markert i løpet av mars måned. Den importveide kronkursen er anslått å ha blitt svekket med åtte prosent som følge av det internasjonale tilbakeslaget. Norges Bank har respondert med å sette ned styringsrenten, og vi har i beregningene lagt til grunn at pengemarkedsrenten reduseres med ett prosentpoeng i 2020.

8.3.1 Analyse – KVARTS

Utgangspunktet for analysen gjennomført med den makroøkonomiske modellen KVARTS er en oppdatering av den konjunkturanalysen SSB presenterte i desember 2019 basert på informasjon fram til inngangen av mars. I denne referansebanen er veksten i BNP Fastlands-Norge på 1,5 fra 2019 til 2020. Virkningene av at oljeinvesteringene reduseres med ti prosent er avhengig av hvor store disse investeringene er i utgangspunktet (referansebanen) som andel av den økonomiske aktiviteten. I 2019 utgjorde disse investeringene seks prosent av BNP Fastlands-Norge. En tiendedel av dette, som er den forutsatte nedgangen, er ikke mye for økonomien som helhet. Når vi også vet at om lag halvparten av investeringene dekkes av import (direkte og indirekte), blir effekten på norsk økonomi av nedgangen bare et kvart prosentpoeng av BNP Fastlands-Norge. Effekten av redusert aktivitet i verdensøkonomien er derfor viktigere for resultatene enn lavere oljeinvesteringer. Eksporten fra Fastlands-Norge er mer enn det doble regnet som andel av BNP sammenlignet med oljeinvesteringene, og er i tillegg mindre importbasert. Dessuten er den prosentmessige endringen i etterspørselen internasjonalt antatt å være det dobbelte av den prosentvise endringen i

petroleumsinvesteringene. Samlet sett vil derfor nedgangen i handelspartnernes import være om lag seks ganger så betydningsfull for aktiviteten i norsk økonomi som nedgangen i oljeinvesteringene.

Nedgangen i markedsveksten hos våre handelspartnere påvirker fraktinntektene i utenriks sjøfart negativt. Her er imidlertid flertallet av de ansatte utenlandske sjøfolk som ikke bor i Norge og de videre virkningene på økonomien er derfor relativt små. De fleste driftsutgiftene som sjøfarten bruker er også importert og påvirker andre land mer enn Norge. For turistnæringene i Norge er derimot situasjonen en helt annen. Virkningene av at utlendingene uteblir er stor. En viktig del av tjenesteeksporten faller bort og turistinntektene utgjør nesten ti prosent av eksporten fra fastlandsøkonomien. Det samme gjelder for industrien hvor bortfallet av en god del vareeksport betyr mye for verdiskapingen i denne næringen. Deler av industrien får i tillegg bortfall av oljeinvesteringer og blir derfor berørt i stor grad.

BNP Fastlands-Norge reduseres med rundt fire prosent i andre kvartal 2020 og tre og en halv prosent som årsgjennomsnitt for 2020 sammenlignet med referansebanen. Effekten på bruttoproduktet i fastlandsnæringene er hele 4,4 prosent. Holder vi boligjenester utenom og bare ser på markedsrettet virksomhet i fastlandsøkonomien blir effekten en nedgang i bruttoproduktet på nesten fem prosent i 2020. Det er verd å påpeke at vi i dette skiftet ikke har gjort noen endringer i finanspolitikken eller tatt hensyn til noen av de tiltakspakkene som er vedtatt i løpet av mars måned. Derfor er virkningene mye mer negativ for markedsrettet virksomhet enn for fastlandsøkonomien i sin helhet.

Nedgangen i eksporten eksklusive olje og gass er om lag 15 prosent. Det er altså deler av norsk eksport som ikke er så kraftig berørt på kort sikt. Eksempelvis er eksporten av raffinerte oljeprodukter, som er en del av tradisjonell vareeksport, tilnærmet upåvirket. Noen av næringene produserer og eksporterer normalt mer ut fra sin kapasitet enn som følge av variasjoner i internasjonal markedsvekst. Dette bidrar også til en litt lavere eksportnedgang enn nedgangen i aktiviteten hos våre handelspartnere. De eksportorienterte næringene er imidlertid sterkt påvirket av den internasjonale nedgangen, mens skjermede næringer som Bygg og anlegg, Kraftproduksjon og noen tjenestenæringer er mindre berørte. Primærnæringene er berørte som følge av nedgangen i eksport av fisk og tømmer, men jordbruket i liten grad påvirkes (og bruttoproduktet i jordbruket utgjør en liten del av bruttoproduktet i primærnæringene samlet). Varehandelen er ganske betydelig påvirket til tross for at innenlandsk aktivitet i Norge ikke er så sterkt berørt. Husholdningenes konsum faller riktignok med over ett prosentpoeng, men det er ikke nok til å forklare den store nedgangen i Varehandel. Den skyldes at Varehandel ikke bare er detaljhandel, men også grossisthandel som er involvert i internasjonal handel. Mye vareinnsats og investeringene som brukes både i fastlandsnæringene og petroleumsvirksomheten formidles dessuten via Varehandel. Selv om man normalt regner denne næringen som skjermet, er dens aktivitet nær knyttet til aktiviteten i økonomien som helhet og dermed påvirket av internasjonal økonomi.

I disse beregningene har vi ikke inkludert hvordan norsk turisme påvirkes av den internasjonale krisen. Nordmenn får hverken reise ut av landet eller innen landet. Grensehandelen som er en del av norsk turisme blir nå kraftig redusert og det har positive effekter på norsk varehandel. Denne endringen er ikke eksplisitt med i disse beregningene da vi mener dette må betraktes som en del av de norske smitteverntiltakene.

Virkingen på importen er større enn virkingen på BNP. Det er til tross for at innenlandsk etterspørsel reduseres moderat (om lag ett prosentpoeng). Årsaken til den store importeffekten er todelt. Først bidrar lavere oljeinvesteringer til lavere import jamfør omtale foran. Den store nedgangen i eksporten reduserer import fordi deler av norsk eksport er avhengig av importerte råstoffer (bauxitt til aluminiumsindustrien og råvarer til metallindustri er eksempler). I tillegg øker importprisene betydelig regnet i norske kroner. Det gjør at norske bedrifter og husholdninger vrir sin etterspørsel over mot norskproduserte varer og tjenester i en viss grad. Kronesvekkelsen fungerer dermed som en buffer mot den internasjonale nedgangen når det gjelder norsk produksjon. Et lavere rentenivå bidrar ytterligere til å dempe nedgangen.

Med lavere aktivitet synker sysselsettingen ganske kraftig, men langt mindre enn det vi har opplevd som økninger i permitteringer i løpet av mars måned. Vi anslår at den internasjonale nedgangen har medført rundt 50 000 færre sysselsatte. Her er det mulig at modellen undervurderer nedgangen i antall sysselsatte personer fordi vi antar at nedgangen i utførte timeverk, som er noe større, delvis fører til lavere arbeidstid per person på kort sikt og bare delvis til færre sysselsatte. Denne mekanismen som er bestemt ut fra normale konjunkturelle variasjoner, kan tenkes å fungere annerledes i krisetider.

Nedgangen i sysselsettingen gir økt ledighet og basert på AKU definisjonen av ledighet øker denne med ett prosentpoeng fra 2019 til 2020. Siden referansebanen hadde en ledighet på 4,0 prosent er altså ledigheten 5,0

prosent i 2020 i dette skiftet. I AKU er permitterte ansett som sysselsatte med midlertidig fravær de første tre månedene av sin permitteringstid.

Høyere ledighet og lavere lønnsomhet i industrien gir lavere lønninger enn i referansebanen. Lønnsnivået synker med vel ett prosentpoeng og innebærer at årslønna i denne alternative banen er vel to prosent lavere i 2020, men effekten blir vesentlig større i 2021.

Den betydelige svekkelsen av kroneverdien gir høyere vekst i importprisene, noe som bidrar til økt inflasjon, målt ved konsumprisindeksen (KPI). Lavere oljepriser og svakere inflasjon internasjonalt trekker i motsatt retning. Lavere lønnsvekst trekker også KPI-veksten ned. Nettovirkningen på KPI blir derfor ganske beskjeden.

I boligmarkedet virker flere faktorer sammen. For det første gir lavere inntekter i husholdningene mindre etterspørsel og dermed lavere priser. I Kvarts bestemmes boligprisene også av husholdningenes forventninger om den økonomiske utviklingen. Forventninger om lavere økonomisk aktivitet bidrar til å trekke boligprisene ned. Lavere renter trekker i motsatt retning, men ikke nok til å hindre at boligprisene reduseres med rund tre prosent i inneværende år.

Vi har i beskrivelsen over ikke lagt vekt på hva som skjer etter 2020. Virkningene her vil avhenge av de forutsetningene vi legger til grunn for hvor raskt verdensøkonomien henter seg inn igjen etter koronapandemien. Det vet vi lite om nå annet enn at man gjennom 2021 antakelig vil se en normalisering av situasjonen blant annet som følge av at det kan utvikles vaksiner mot viruset slik at dagens smitteverntiltak i det alt vesentlige kan avvikles. Dersom vi i stor grad viderefører de forutsetningene vi hittil har lagt til grunn, framgår det av tabellen nedenfor at de negative effektene videreføres langt på vei de neste årene, men at det etter hvert er konsekvenser av lavere innenlandsk etterspørsel som betyr mer for produksjon og sysselsetting enn lavere eksport. Den samlede effekten på BNP Fastlands-Norge endres ikke mye, men gradvis vil industrien delvis hente seg inn igjen mens Bygg- og anlegg og Varehandel rammes hardere. Det skyldes at husholdningenes konsum, boliginvesteringer og næringsinvesteringene faller da man har mindre behov for produksjonsutstyr når nedgangen blir mer varig. Gradvis økende arbeidsledighet, lavere reallønn og fallende boligpriser driver i stor grad nedgangen i innenlandsk etterspørsel. Bedre kostnadmessig konkurransevne som følge av svak kronekurs og lavere lønnsvekst fører gradvis til økte markedsandeler internasjonalt og lavere importandeler i Norge. Disse faktorene demper nedgangen.

Tabell 8-1: Makroøkonomiske virkninger av et internasjonalt tilbakeslag. Prosentvis avvik fra referansebanen der annet ikke er angitt.

	2020	2021
BNP	-3,0	-3,3
Fastlands-Norge (markedsverdi)	-3,5	-3,7
Næringer	-5,1	-5,1
Primærnæringer	-7,0	-7,7
Industri og bergverk	-5,4	-4,5
Bygg og anlegg	-1,3	-2,1
Kraftproduksjon	-3,4	-3,1
Varehandel	-4,7	-5,2
Boligtjenester	0,3	0,3
Forretningsbygg, omsetning og drift	-4,0	-4,5
Annen privat tjenesteproduksjon	-6,1	-5,9
Offentlig sektor	0,0	0,0
Etterspørsel fra Fastlands-Norge	-1,0	-1,6
Næringsinvesteringer	-6,2	-5,7
Eksport ekskludert olje og gass	-14,6	-14,9
Import	-4,9	-6,2
Sysselsatte personer	-1,4	-2,9
Arbeidsledighet prosentpoeng	1,0	1,4
Sysselsettingsandel, AKU (nivå)	-1,0	-2,0
Arbeidsstyrke	-0,4	-1,6
Lønnsandel, Næringer F-N. (pp.)	2,0	-1,8
Lønnsandel, Industri (pp.)	2,7	-1,9
Årslønn	-0,9	-2,8
Husholdningers disponible realinntekt	-2,6	-4,5
Boligpris	-2,0	-4,5
Konsumprisindeksen (KPI)	0,4	0,1
Forutsetninger		
Eksportmarkedsindikator	-21,0	-20,7
Petroleumsinvesteringer	-7,6	-9,6
Råoljepris i dollar	-6,7	-12,8
Konsumpris euro-området	-0,5	-1,1
Importveid kronekurs (44 land)	6,3	7,9
Pengemarkedsrente (nivå)	-1,0	-0,8

8.3.2 Analyse – NEMO

Beregninger gjort med Norges Banks makromodell NEMO indikerer at utviklingen internasjonalt isolert sett bidrar til et fall på om lag en prosent i BNP i første kvartal i år, og om lag fem prosent i andre kvartal. Denne analysen hensyntar ikke den direkte effekten av koronatiltak i andre land på eksempelvis luftfart og reiseliv. Effekten av utenlandske forhold kan derfor være større enn modellen antyder.

8.4 Hvorfor analysen av liv og helse er basert på verdien av et statistisk liv (VSL), med vurdering av om forutsetningene for anvendelse fra NOU 2012:16 holder

Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved tiltak mot covid-19 vil bestå av sparte liv og bedret helse for pasienter med covid-19, helseeffekter for andre pasienter og befolkningen for øvrig og andre produksjons- og velferdsvirkninger. Selv om det kan være vanskelig å tallfeste og verdsette slike helsevirkninger, kan det være nyttig å gjøre dette for å belyse avveininger som må gjøres fremover.

Det er viktige spørsmål av stor betydning for hele befolkningens helse som skal belyses i denne utredningen. Utredningen bør derfor fortrinnsvis utføres iht. gjeldende retningslinjer slik at det ikke gjøres tilfeldige forutsetninger. Selv om Helsedirektoratet i et utkast til veileder (Helsedirektoratet, 2018) (som også har vært på høring) har angitt anslag på verdsetting av statistiske leveår og kvalitetsjusterte leveår, er disse ikke fastsatt. Anvendelse av både leveår og kvalitetsjusterte leveår vil kunne gi analyser som mer dekkende får fram de samlede helseeffektene. Ut fra et mål om et mest mulig opplyst beslutningsgrunnlag, og gitt forbehold, kan det å anvende en verdi både på leveår og kvalitetsjusterte leveår i samfunnsøkonomiske analyser bidra til dette.

Finansdepartementet har fastsatt retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser (rundskriv R-109/14). Her fremgår det hvordan verdien av statistiske liv skal tallfestes. Det er ikke fastsatt tilsvarende generelle retningslinjer for verdien av bedret helse. Tallfesting av virkninger både for statistiske liv og bedret helse vil likevel kunne inngå i mange analyser av statlige tiltak. Virkninger på antall trafikkdrepte og trafikkskadde vil for eksempel inngå i beregninger av samferdselsprosjekter.

Finansdepartementets retningslinjer baserer seg på de vurderinger som ble gjort i NOU 2012:16 *Samfunnsøkonomiske analyser* (2012). For at helseeffekter skal kunne inkluderes i samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser med en økonomisk verdi på et statistisk liv (VSL) som er fremkommet i betalingsvillighetsstudier, forutsettes det at 1) ulykken eller sykdommen ikke har funnet sted, og dermed at individer som vil bli rammet ikke med sikkerhet kan identifiseres, 2) at hendelsen som truer gjelder et stort antall individer, og 3) at det er liten risiko for et fatalt utfall for hver enkelt. I NOU 2012:16 fremheves at «Det er ikke uten videre problemfritt å bruke VSL til å anslå betalingsvillighet for livreddende tiltak som innebærer ikke-marginale risikoreduksjoner, som gjelder grupper med et annet risikonivå i utgangspunktet enn den generelle befolkningen, og/eller der livene som kan reddes er helt eller delvis identifiserbare.» Dette angis som begrunnelse for at VSL og nytte-kostnadsanalyser ikke bør anvendes til å vurdere tiltak i helsesektoren, men kan ha en anvendelse for tiltak i andre sektorer som har betydning for befolkningens helse.

Fra NOU 2012:16 kan vi også ta med følgende sitat: «Det er uansett viktig å merke seg at VSL er et mål på betalingsvillighet for marginal risikoreduksjon, ikke for liv og helse som sådan.» og «For eksempel kan livreddende tiltak primært gjelde andre personer, mens VSL vanligvis estimeres ut fra en marginal reduksjon i egen risiko.» Dette kan ha betydning for anvendelse av VSL i en situasjon der kostnadene ved tiltakene i stor grad innebærer restriksjoner på befolkningens frihet og er iverksatt for å redusere andres risiko.

Når det gjelder covid-19 kan alle bli smittet, og store deler av befolkningen er i risikogruppene som har størst sannsynlighet for alvorlig sykdom og død. Risikogruppen i Norge er anslått til 1,6 millioner mennesker av Helsedirektoratet. De høyeste anslagene på døde på grunn av covid-19 fra Folkehelseinstituttet er betydelig høyere enn antall døde i vegtrafikken per år. Dersom det forutsettes at helsevesenet rustes opp slik at det er kapasitet til å behandle alle som blir alvorlig syke, kan en trolig anta at risikoen for å dø er forholdsvis liten. Selv med et høyt anslag på 10 000 døde i en situasjon med stor spredning av covid-19 i befolkningen, vil sannsynligheten for befolkningen samlet å dø være lav - under to promille. Hvis man antar at 90 prosent av dødsfallene skjer i risikogruppen på 1,6 millioner mennesker, vil sannsynligheten for å dø i denne gruppen være fem promille. Med rundt 1 000 døde, tilsvarende antallet for en vanlig sesong-influensa, blir sannsynligheten en tidel av dette. Hvor høyt antall døde man kan ha og likevel anse risikoen som liten, kan diskuteres.

Til syvende og sist er det en politisk beslutning hvilken verdi man skal anvende på redusert risiko for død, uttrykt som et statistisk liv (og evt. et statistisk leveår eller et kvalitetsjustert leveår), i ulike samfunnsøkonomiske vurderinger, og hvordan dette bør veies opp mot ulike fordelingsvirkninger som ikke er inkludert i analysene. Når fordelingsvirkningene er ikke-reversible, som ved død, og dermed ikke kan kompenseres i ettertid, er dette ekstra vanskelig. For anvendelse av de samfunnsøkonomiske analysene vil det også være et problem dersom det er målkonflikter, og mål og virkemidler blandes i ulike faser der for eksempel omfanget på tiltakene varierer over tid. Et helsevesen som ikke har kapasitet til å behandle alle som trenger medisinsk hjelp kan i seg selv representere en kostnad, gjennom tapt omdømme og tillit i befolkningen. Slike kostnader er vanskelig å tallfeste, men kan være viktig også for de politiske beslutninger som tas på bakgrunn av den samfunnsøkonomiske analysen.

8.5 Vurdering av bruk av statistiske leveår og kvalitetsjusterte leveår som alternativ til, eller i tillegg til, statistiske liv i samfunnsøkonomiske analyser

Finansdepartementets rundskriv R-109/14 sier at det er ikke nødvendig å tilordne en økonomisk verdi til helsemålene statistiske leveår eller kvalitetsjusterte leveår for å benytte disse målene i en samfunnsøkonomisk analyse, men sier samtidig at for analyser spesielt rettet mot barns sikkerhet, kan det som en tilleggsanalyse anvendes en verdi som er to ganger anslaget på VSL.

Siden dødeligheten ved covid-19 er vesentlig større for eldre enn for yngre aldergrupper, kan det være naturlig med en tilleggsanalyse også i dette tilfellet. Verdien av et statistisk liv for personer over 70-80 år vil da kunne vurderes som klart mindre enn for gjennomsnittet. Det er ikke fastsatt prinsipper for tallfesting av dette for eldre, men anslått forventet gjenstående levealder kan være et utgangspunkt.

Det er ikke fastsatt prinsipper for verdsetting av samfunnets betalingsvillighet for det enkelte statistiske leveår (VSLY), eller hvordan verdien for et statistisk liv påvirkes av forventet levealder for populasjonen som vurderes. En mulighet som Helsedirektoratet har argumentert for³⁰, er å avlede dette ut fra antall leveår som inngår i et statistisk liv som går tapt i en dødsulykke i vegtrafikken i Norge. Og i tillegg justere disse leveårene ut fra den helserelaterte livskvalitet årene har for dermed å få en verdi på et kvalitetsjustert leveår (QALY).

Dersom en ikke vil basere seg på VSLY og/eller QALY, kan en som en tilleggsanalyse gjøre tilsvarende justeringer av VSL for eldre som Finansdepartementet foreslår for barn. Da kan den samfunnsøkonomiske gevinsten justeres for anslått forventet gjenstående levealder, slik at for eksempel eldre over 70-80 år vektas ned til for eksempel ½ eller ¼ av gjennomsnittet. En slik tilleggsanalyse for tiltak rettet mot å unngå dødsfall for eldre er et alternativ, men utvalget bak NOU 2012:16 landet på å ikke gi slik anbefaling og det er heller ikke tatt inn i Finansdepartementets rundskriv.

I det følgende utdypes tilnærmingen i utkast til veileder fra Helsedirektoratet (Helsedirektoratet, 2018) som i prinsippet i størst grad utnytter tilgjengelig relevant informasjon om virkningers verdi. Basert på denne beregningsmetoden er verdi(ene) på QALY som er konsistent med verdien på VSL for 2019 på 34,65 millioner kroner henholdsvis 1,6 millioner kroner inkludert produksjonstap og 1,4 millioner kroner uten produksjonstap. Verdien angitt fra DFØ for VSL er inkludert produksjonstap.

Dersom for eksempel gjennomsnittsalder for dem som dør og blir alvorlig syke på grunn av covid-19 er høy, kan det være riktig å anvende en verdi uten produksjonstap for disse. Dersom for eksempel aldergruppene som får utsatt/avlyst behandling for andre sykdommer er «gjennomsnittsbefolkningen,» kan det være riktig å anvende en verdi med produksjonstap for disse.

I Helsedirektoratets utkast til veileder er det ikke anslått verdi på «ikke-kvalitetsjusterte leveår» (VSLY). Basert på Helsedirektoratets beregningsmetode kan VSLY anslås til henholdsvis 1,5 og 1,3 millioner kroner med og uten produksjonstap. Som tallene viser har kvalitetsjustering av leveårene, eller ikke, ikke så veldig mye å si for

³⁰ Utkast til veileder fra Helsedirektoratet som har vært på høring, men er ikke ferdigstilt. De faglige vurderingene om verdsetting av QALY i dette utkastet er like fullt relevante å ha med seg. Det er også relevant å ha med seg at den helserelaterte livskvaliteten som inngår i QALY, bare utgjør én del av det som inngår i folks vurdering av sin totale livskvalitet. Dette blir tatt inn i den kommende veilederen.

verdien av QALY og VSLY. For analysene kan det ha mye større betydning om man anvender QALY som helseenhet, for eksempel dersom den helserelaterede livskvaliteten for dem som dør en for tidlig død er lav.

Dersom det finnes anslag på antall forventede dødsfall, antall tapte leveår og den helserelaterede livskvaliteten på disse leveårene, kan en i prinsippet gjøre nokså detaljerte analyser av helsetap og helsegevinster ved ulike scenarier og endringer i omfang på tiltak. For denne analysens formål er anslag på helseeffektens størrelsesorden opp mot andre samfunnskonsekvenser trolig nok.

8.6 Innspill til tiltak fra organisasjonene

Ekspertgruppen har fått tilgang til innspill fra 21 nærings- og bransjeorganisasjoner³¹ om vurderinger av kostnader ved tiltak og innspill til justeringer som kan gjøres og samtidig ivareta smittevern hensyn. I tillegg har Helsedirektoratet fått innspill fra flere organisasjoner³² med vurderinger av smitteverntiltak som er gjort tilgjengelig for ekspertgruppen. Innspillene handler både om hvilke tiltak de opplever som mest belastende og viktigst å få gjort noe med, og konkrete forslag til justeringer av tiltak.

Hovedanbefalingene fra organisasjonene

En gjennomgående anbefaling fra organisasjonene er behovet for en delvis eller helt åpning av barnehager og skoler for å sikre at arbeidsstyrken kan komme tilbake på arbeid. Det foreslås flere alternative gjenåpningsmetoder. Flere ønsker også å utvide målgruppen for de som kan få barnepass. Organisasjoner som representerer næringslivet foreslår også å inkludere bedriftsspesifikke kritiske funksjoner som del av målgruppen. Det er et gjennomgående fokus på at en eventuell åpning, tidspunkt og grader av dette må vurderes opp mot smittevern hensyn.

Oppmykning av de omfattende karantenebestemmelsene er annen anbefaling fra flesteparten av organisasjonene. Dette gjelder spesielt ansatte uten tegn på symptomer samt en utvidelse av kritiske funksjoner. Eventuelle endringer i karantenebestemmelser følges opp med ønske om mer testing for å unngå at friske er borte fra jobb.

Organisasjoner som representerer helsesektoren har fokus på at tilgang til smittevern utstyr, kapasitet til å ta imot pasienter og hvordan håndtere pandemi samtidig med annen pasientbehandling må ha betydning for vurderinger for videre tiltak. Også organisasjoner i næringslivet peker på at økt tilgang til smittevern utstyr også vil være nyttig for dem, bl.a. til personer i samfunnskritisk produksjon.

Gjennomgående understrekes viktigheten av at det foretas løpende vurderinger knyttet til effekten av tiltakene og at tiltak uten nevneverdig effekt lempes.

Stengning av barnehager og skoler, universiteter og høyskoler

Samtlige organisasjoner legger vekt på behovet for å åpne barnehager og skoler for å få samfunnet til å gå videre. Organisasjonene foreslår en justering av tiltaket for å skjerme sårbare barn og familier, unngå å forsterke sosiale forskjeller og for å øke effektiviteten i arbeidslivet. Samtidig er alle opptatt av gode tiltak for smittevern ved åpning av skoler og barnehager.

Flere organisasjoner tar til orde for å utvide målgruppen for foreldre og familier som har behov for barnepass og skole eller på annen måte senke terskelen for rett på plass. Det kan for eksempel gjelde sårbare grupper, flere barn av helsepersonell eller mer bedriftskritiske funksjoner eller nøkkelpersoner.

³¹ Følgende organisasjoner svarte på spørsmålene sendt ut fra Nærings- og fiskeridepartementet på vegne av ekspertgruppen (sendt ut mandag 30. mars med svarfrist 1. april): Drivkraft Norge, Energi Norge, Fiskebåt, Kystrederiene, Maskinentreprenørenes forbund, NHO, NHO Logistikk og Transport, NHO Luftfart, NHO Mat og drikke, NHO Reiseliv, NHO Service og handel, Norsk Bergindustri, Norges Fiskarlag, Norges Kystfiskarlag, Norsk Reiseliv, Norges Rederiforbund, Sjømat Norge, Sjømatbedriftene, SMB Norge, Virke, Virke Dagligvare.

³² Følgende organisasjoner svarte på forespørselen om innspill fra Helsedirektoratet: Legeforeningen, Spekter, Norskindustri, Fagforbundet, NHO, NHO Landsforeninger, Virke, Norsk sykepleierforbund og KS

Det foreslås at det legges til rette for at fleste mulig får mulighet til å fullføre videregående og at lærlinger fortsatt får gjennomført sine fag-/svenneprøver. Behovet gjelder også elever i 10.trinn som skal velge videregående for neste år.

Det anbefales å sikre utdanningsløp og praksisstudier for spesielt helsepersonell. Utover dette er det få anbefalinger knyttet til tiltaket.

Reiseråd internasjonalt, karantene etter reiser, reiserestriksjoner

Det foreslås å lempe på de omfattende karantenebestemmelsene fra flesteparten av organisasjonene. Spesielt gjelder dette for grupper som ikke er direkte kontakt med sårbare grupper og ansatte som ikke har symptomer. Det oppfordres til mer testing for å unngå karantene for friske folk. Noen foreslår mykere restriksjoner for personell fra land med lignende smittesituasjon og smitteverntiltak som i Norge. Ansatte fra andre land kan være nødvendige for å få virksomheter til å fungere, enten fordi de har spesialkompetanse eller fordi det er krevende å rekruttere i Norge.

For hele produksjonslinjer er det krevende at underleverandører til samfunnskritiske funksjoner har ulike regler for karantene. De aktuelle underleverandørene er nødvendige for å opprettholde de samfunnskritiske funksjonene.

Det er utfordrende for næringer som for eksempel fiske og landbruk at utenlandsk personell må rammes av strenge karantenebestemmelser selv uten tegn på symptomer. Derimot for helsepersonell er tilbakemeldingene at det er viktig at karantenebestemmelsene praktiseres strengt og at omfattende testing av helsepersonell prioriteres.

Grensestenging

Organisasjonene som representerer næringslivet er opptatt av forenkling ved grenseoverganger for å unngå unødvendige forsinkelser og økte kostnader. Behovet for å sikre at grensestasjonene er åpne ved å ha tilstrekkelig bemanning er også fremhevet.

Stengning og forbud av ulike arrangementer, og tilbud og tjenestenæringer

Behovet for å oppheve eller myke opp restriksjoner for enkelt næringer er gjennomgående tilbakemelding. Her må det følges opp med klare retningslinjer/veiledning for å ivareta smittevernregler slik at næringene kan ha trygg aktivitet. Det foreslås også lemping på tiltak som hindrer drift basert på 1-1 kontakt hvor det skal være økt fokus på smittevern.

Organisasjoner som representerer næringslivet ønsker en gradvis og kontrollert gjenåpning av ulike deler av tjenestenæringen. Dette vil ikke bare være av stor nytte for de som i dag er stengt, men også deres leverandører og kunder.

Det uttrykkes også et ønske om støtte slik at virksomheter kan drive innovasjon, videreutvikle tjenester og ellers forbedre virksomheten frem til gjenopptatt aktivitet etter krisen.

Forbud mot opphold på hytte i andre kommuner

Et innspill fra utvalgte kommuner i KS er å mykne opp på hytteforbud for kommuner med felles legevakt og de mener derfor det er et unødvendig tiltak i de aktuelle kommunene. Drivkraft Norge mener hytteforbudet er det første til tiltaket som bør vurderes opphevet.

Forbud mot større arrangementer

Det er få av organisasjonene som foreslår en endring av forbudet mot større arrangement. Likevel legges det vekt på at kulturinstitusjoner rammes hardt av tiltaket og sektoren etterspør forutsigbarhet på varigheten ved tiltaket for å kunne planlegge og igangsette fremtidige aktiviteter.

Lokale tiltak (kommuner, enkeltbedrifter med videre)

Flere av organisasjonene er opptatt av lokale forskjeller i innreiseforbud og karantenerregler som oppleves som problematiske. Ulikheter påvirker fremmøte, arbeidsreiser og nødvendige arbeidsrelaterede reiser. Det er et ønske om at alle kommuner forholder seg til veilederen.

Det oppfordres fra KS å benytte kommunesektoren som virkemiddel for næringsaktivitet. Og sikre at de kommunale oppgavene ivaretas for å unngå en bølge av akkumulert behov etter krisen. Flere organisasjoner

som representerer næringslivet oppfordrer til mindre bruk av HV og sivilforsvar og heller benytte private selskaper for aktuelle tjenester.

Annet

Kollektivtrafikken rammes spesielt og det blir påpekt et behov for inntektssikring for kollektivtrafikkselskapene for å sikre et godt kollektivtilbud når alle skal på jobb etter pandemien. Det også viktig å opprettholde et kollektivtilbud med høy kapasitet for å begrense smittespredning underveis i krisen.

Det foreslås å unngå statlige vedtak om utsettelse som fører til redusert virksomhet i næringslivet uten at det har god smittevernaglig begrunnelse.

Det er nevnt at toometersregelen på arbeidsplasser kan gjøre det vanskelig å opprettholde normal drift i mange virksomheter.