Rapport
1/2018

Virkninger av endringer i permitteringsregelverket

Delrapport 1, utarbeidet av Oslo Economics og Frischsenteret på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet

Ragnhild Haugli Bråten
Aleksander Bråthen
Nina Skrove Falch
Knut Røed

oslo economics

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning
Ragnar Frisch Centre for Economic Research

Rapport 1/2018

Virkninger av endringer i permitteringsregelverket

Delrapport 1, utarbeidet av Oslo Economics og Frischsenteret på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet

Ragnhild Haugli Bråten
Aleksander Bråthen
Nina Skrove Falch
Knut Røed

Sammendrag: Virksomheter opplever at etterspørselen, og dermed også behovet for arbeidskraft, svinger. Permittering av ansatte er én av flere muligheter arbeidsgiver har til å tilpasse seg slike svingninger. Permitteringsregelverket påvirker de økonomiske insentivene og handlingsrommet til de involverte aktørene, og dermed også permitteringsatferden. Endret bruk av permitteringer får videre konsekvenser for sysselsetting, bedriftssammensetning, omstilling og offentlige utgifter.

Partene i arbeidslivet har utstrakte fullmakter i bruken av permitteringer. Dette fører til fleksibilitet i arbeidsmarkedet og til lave administrasjonskostnader. Samtidig kan det bidra til at permitteringsperiodene blir for lange, og at relativt ulønnsomme bedrifter overlever.

En alternativ modell for arbeidsgiverfinansiering kan bidra til å støtte opp om kortere permitteringsperioder, og en større grad av byrdefordeling mellom arbeidstakere.

Kontakt: Nina Skrove Falch <nsf@osloeconomics.no>, www.frisch.uio.no

Rapport fra prosjektet Analyse av virkninger av permitteringsregelverket " (internt prosjektnummer 1374), finansiert av Arbeids- og sosialdepartementet.

ISBN: 978-82-7988-255-8
ISSN: 1501-9721

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Om Frischsenteret

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning er en uavhengig stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo. Frischsenteret utfører anvendt samfunnsøkonomisk forskning innenfor en rekke ulike temaområder, blant annet arbeidsmarkedsforskning.

Sentrale emner innen Frischsenterets arbeidsmarkedsforskning er arbeidsledighet, entreprenørskap, sykefravær, tilstrømning til uføretrygd, arbeidsinnvandring, innvandreres tilpasning i arbeidsmarkedet og skoleresultater for barn av innvandrere.

Innhold

Sammendrag og konklusjoner 5
1. Forord 11
2. Innledning 12
2.1 Permitteringsordningen forenkler tilpasningen til svingende etterspørsel og produktivitet 12
2.2 Permitteringsregelverket - Små og store, midlertidige og varige endringer 13
2.3 Permitteringsordningen tilfører likviditet, men også forvrengte priser 14
2.4 Problemstillingene i denne rapporten 16
2.5 Andre land har ordninger som likner den norske permitteringsordningen 17
2.6 Om bruken av permitteringer 18
3. Metode og datagrunnlag 20
4. Permitteringsinstituttet: Lover, tariffavtale og sedvane 21
4.1 Hva er permitteringsinstituttet? 21
4.2 Permitteringsinstituttets fremvekst 21
4.3 Hvem gjør hva i sammenheng med permitteringer? 23
4.4 Dagens rettskilder 23
4.5 Lengde og oppbygning av et permitteringsforløp: arbeidsgiverperiode, fritaksperiode og venteperiode 24
4.6 Vilkår for permittering 24
4.7 Forskriftsendringer siden 1990 28
4.8 Gjennomføring av en permittering 29
4.9 Permittertes plikter til å søke og være tilgjengelig for annet arbeid 30
4.10 Lønn og ytelser i permitteringsperioden 31
4.11 Opphør av arbeidsforhold i løpt av permitteringsperioden 31
4.12 Statsstøtteregelverket og permitteringsinstituttet 31
5. Regulering av tilknytningsformer og nedbemanning 33
5.1 Midlertidige stillinger 33
5.2 Innleie av arbeidskraft fra bemanningsbyråer 33
5.3 Innleie av arbeidskraft fra konkurrerende virksomhet 33
5.4 Oppsigelser og nedbemanninger 34
5.5 Fortrinnsrett ved nyansettelser 34
6. Permitteringsregelverket vil påvirke arbeidsgiveres tilpasning 36
6.1 Et generøst permitteringsregelverk gir flere permitteringer 36
6.2 Permitteringsregelverken kan påvirke hvilke ansatte som blir permittert 43
6.3 Fritaksperioden har innvirkning på hvor lenge et permitteringsforløp varer 44
6.4 Kort arbeidsgiverperiode bidrar til rullerende permitteringer 45
6.5 Lang fritaksperiode kan øke bruken av graderte permitteringer 46

6.6 Resultater fra OECD-land tyder på en sammenheng mellom permitteringsregelverk og permitteringsbruk 46
6.7 Permitteringsregelverket kan påvirke strategi for fremtidige nedgangsperioder 46
7. Permitterte ansattes jobbsøkingsinnsats vil påvirkes av permitteringsregelverket 49
7.1 Insentiver til å være aktive jobbsøkere er sterkere blant oppsagte enn blant permitterte 49
7.2 Uten permitteringsordningen ville mange oppsagte også blitt «kalt tilbake» 50
7.3 NAVs kapasitet begrenser oppfølgingen av permitterte 50
7.4 Permittertes begrensede jobbsøking avhenger av at permitteringsbruk er et troverdig signal om midlertidig nedgang 51
7.5 Permitteringsregelverket kan også påvirke bruken av alternative ytelser 52
7.6 Tillitsmannsapparatets medbestemmelsesrett påvirker bruken av permitteringer 52
8. Sysselsetting, omstilling, bedriftssammensetning og offentlige utgifter 54
8.1 Effektene på samlet sysselsetting er konjunkturavhengig 54
8.2 Permitteringsordningen påvirker næringssammensetning og produktivitet 59
8.3 Offentlige utgifter påvirkes på tre nivåer 62
9. Hovedfunn og anbefalinger 64
9.1 Hovedfunn 64
9.2 Alternativer til dagens modell 65
9.3 Prosjektets andre del 68
10. Vedlegg 1: Litteraturgjennomgang 69
10.1 Studier av den norske permitteringsordningen 69
10.2 Studier av permitteringsliknende ordninger i andre land 73
10.3 Studier basert på aggregerte data fra flere land 74
10.4 Konsekvenser av jobbtap i nedgangstider 75
10.5 Optimal innretning av permitteringsordningen 75
11. Vedlegg 2: Betydningen av permitteringsordningen: Fem case 76
11.1 Byggebransjen 76
11.2 Oljeservice 77
11.3 Industri i sentrale områder 79
11.4 Industri i rurale områder 82
11.5 Konsulenter 83
12. Vedlegg 3: Modellering av bedriftenes kostnader ved nedbemanning, permittering og opprettholdelse av arbeidskapasitet 86
12.1 Grunnleggende forutsetninger 86
12.2 Midlertidig nedgangsperiode med kjent varighet 88
12.3 Ved varig nedgang i aktivitetsnivået 92
12.4 Endret gevinst- og kostnadsdeling med permittering 94
13. Referanser 96

Sammendrag og konklusjoner

Virksomheter opplever at etterspørselen, og dermed også behovet for arbeidskraft, svinger. Permittering av ansatte er én av flere muligheter arbeidsgiver har til å tilpasse seg slike svingninger. Permitteringsregelverket påvirker de økonomiske insentivene og handlingsrommet til de involverte aktørene, og dermed også permitteringsatferden. Endret bruk av permitteringer får videre konsekvenser for sysselsetting, bedriftssammensetning, omstilling og offentlige utgifter.

Partene i arbeidslivet har utstrakte fullmakter i bruken av permitteringer. Dette fører til fleksibilitet i arbeidsmarkedet og til lave administrasjonskostnader. Samtidig kan det bidra til at permitteringsperiodene blir for lange, og at relativt ulønnsomme bedrifter overlever.

En alternativ modell for arbeidsgiverfinansiering kan bidra til å støtte opp om kortere permitteringsperioder, og en større grad av byrdefordeling mellom arbeidstakere.

Et forskningsprosjekt på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet

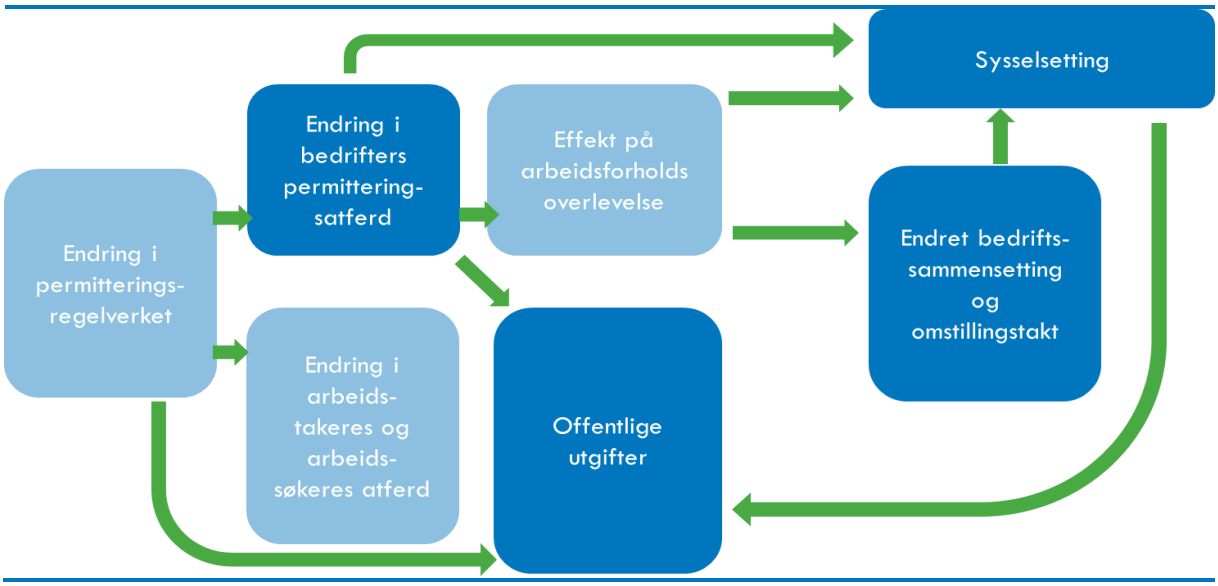
Permitteringsregelverket er regulert i norsk lov og tariffavtaler. Regelverket har gjennomgått større og mindre endringer de siste 25 årene. Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) ønsker mer kunnskap om virkninger av permitteringsordningen, og av regelverket som regulerer den. Oppdraget går ut på å beskrive effekter av endinger i permitteringsregelverket på arbeidsgiveres permitteringsatferd, lengden på permitteringsforløpene, sysselsetting, omstilling, bedriftssammensetning og offentlige utgifter.

Dette er den første av to leveranser i prosjektet, og inneholder en gjennomgang av eksisterende kunnskap, samt kvalitative analyser. Vi beskriver regelverket som regulerer permitteringsordningen, og går gjennom forskningslitteratur om effekter av dette regelverket. Vi har også utviklet en forenklet kostnadsmodell for bedrifters handlingsalternativer ved nedgangsperioder, og intervjuet ledelse og tillitsvalgte i fem ulike virksomheter som berøres av regelverket.

Oppdraget er gjennomført i perioden november 2016 – 1. september 2017. I februar 2018 vil en empirisk analyse av virkninger av endringer i permitteringsregelverket foreligge. Denne vil være basert på analyser av administrative registerdata.

Problemstillingene i prosjektet er komplekse og sammensatte, men vår tilnærming til oppdraget er illustrert i figuren under.

Figur 1-1: Rammeverk for forståelse av effekter av permitteringsregelverket



Kilde: Oslo Economics

Behovet for permittering kan ha mange ulike årsaker

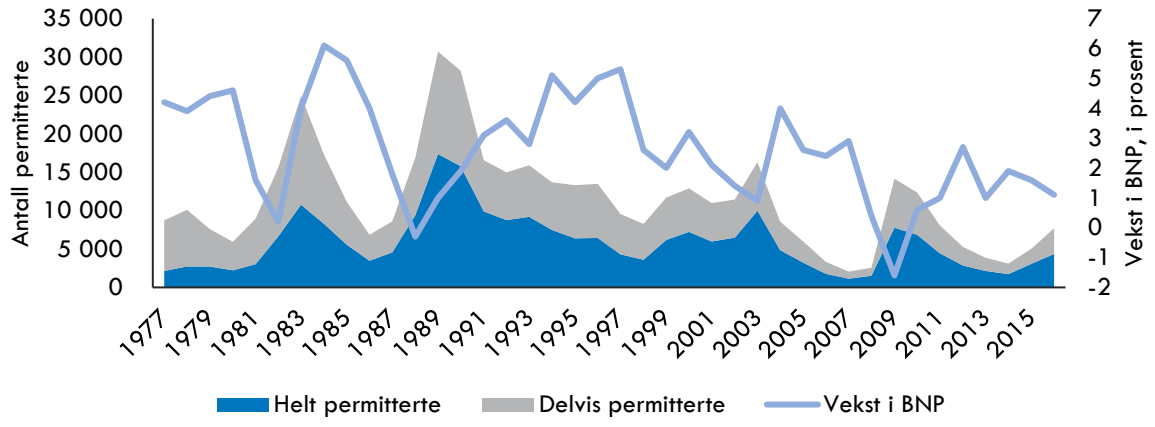
Permitteringsordningen er et virkemiddel som gjør at arbeidsgiverne får redusert sine lønnsforpliktelser i nedgangsperioder, uten av båndene til de ansatte brytes helt. Ordningen kan brukes når arbeidsgiver for en begrenset periode ser at arbeidstakeren ikke kan beskjeftiges på en for bedriften forsvarlig måte. I tillegg slår folketrygdloven fast at for at arbeidstakeren ha rett på dagpenger under permittering må permitteringsbehovet være forårsaket av forhold arbeidsgiver ikke kan påvirke.

Behovet for å permittere kan oppstå av mange ulike grunner. Det kan skyldes bedriftsspesifikke negative sjokk, som for eksempel etter et tap av en anbudskonkurranse. Bedrifter kan også permittere som følge av endringer i produktivitet eller etterspørsel som påvirker hele næringen, eller større deler av økonomien. Sesongbaserte svingninger i etterspørsel kan også utløse behovet for å permittere. Mulighetene til å holde på kompetanse og kapasitet gjennom en nedgangsperiode fremstilles som den viktigste grunnen til at permitteringer tas i bruk.

NAV stiller i praksis relativt få krav til permitterte arbeidstakere, selv om permitterte i henhold til regelverket skal være aktive arbeidssøkere for å ha rett på dagpenger. Dette er delvis forårsaket av begrensede oppfølgings- og tiltaksressurser. Permitterte arbeidstakere oppfattes ikke å ha et like stort bistandsbehov som ordinært ledige. NAV-veiledere ser likevel at enkelte permitterte trenger en tettere oppfølging enn de får. Dersom en permittering ender med en oppsigelse vil tiden som går før den ansatte begynner å søke nytt arbeid bli unødvendig lang. Noen NAV-kontor har derfor inkludert permitterte i rutinene for oppfølging av ordinære ledige.

Permitteringsbruken er naturlig nok motsyklisk. På aggregert nivå øker den i perioder med lav økonomisk vekst, og faller tilsvarende når økonomien går godt. Dette er illustrert i figuren under.

Figur 1-2: Antall permitterte og vekst i BNP (årlig gjennomsnitt)



Kilde: nav.no og ssb.no

Andre land har institusjoner som ligner den norske permitteringsordningen. I forbindelse med finanskrisen i 2008/2009 innførte flere land ordninger for kortere arbeidstid («short time work schemes»).

Permitteringsordningen bidrar til at arbeidsgiver ikke stilles overfor riktige priser

Permitteringsordningen fritar arbeidsgiverne fra lønnsforpliktelsene og arbeidsgiverne fra arbeidsforpliktelsene uten at båndet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker kuttes. Bedriftene betaler altså ikke alle kostnadene knyttet til å beslaglegge arbeidskraft. Dette kan føre til at bedrifter permitterer i situasjoner hvor det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å si opp medarbeidere.

Samtidig gir ordningen en fleksibilitet for arbeidsgiverne som kan være nødvendig for å tåle å operere i markeder hvor etterspørsel og produktivitet svinger mye. Den kompenserer for strengt stillingsvern og begrenset mulighet til å ta i bruk midlertidige ansettelser.

Permitteringsordningen gir bedriftseieren mulighet til å holde på sine ansatte i midlertidige nedgangsperioder, og bidrar derfor til å rette opp en svikt i kapitalmarkedet, som ellers ville ha forhindret ham fra å ta en samfunnsøkonomisk lønnsom beslutning. Bedrifter som har en lysende framtid vil kunne ha problemer med å overbevise potensielle investorer eller långivere om dette, på grunn av det vi kaller asymmetrisk informasjon. En bedriftseier som ønsker å ta opp et lån for å slippe å si opp medarbeidere i midlertidige nedgangsperioder får

ikke nødvendigvis mulighet til det, selv om han har rett i at dette lånet vil bli tilbakebetalt, og at lånet også vil gagne långiver.

Permittering gir lave kostnader for bedriften dersom nedgangsperioden er midlertidig

Ved permittering avsluttes lønnsforpliktelsene relativt raskt, og de administrative kostnadene knyttet til en permitteringsprosess er såpass lave at det også for ganske korte nedgangsperioder gjerne vil lønne seg å permittere fremfor å beholde de ansatte sysselsatt. Jo bedre muligheter de ansatte har for å finne jobb andre steder under permittering, jo lengre vil det imidlertid lønne seg for arbeidstaker å beholde dem sysselsatt fremfor å permittere.

Permittering er også mindre ressurskrevende enn nedbemanninger ved midlertidige nedgangsperioder, av tre hovedgrunner: Lavere administrative kostnader, arbeidsgiverperioden er kortere enn oppsigelsestiden, og kostnadene knyttet til å rekruttere og lære opp nye ansatte på det tidspunktet etterspørselen eller produktiviteten tar seg opp igjen blir lavere.

Dersom bedriften permitterer i en nedgangsperiode som viser seg å bli varig vil bedriften bli belastet med kostnadene ved permittering i tillegg til kostnadene ved nedbemanning. Ved forventning om varig nedgang i etterspørsel eller produktivitet vil de fleste bedrifter derfor ha svake økonomiske insentiver til å permittere. Dette forutsetter at kostnadene ved å sette i gang en permittering ikke er neglisjerbare. Disse kostnadene vil i hovedsak være styrt av lengden på arbeidsgiverperioden.

Det at bedriftene har få insentiver til å permittere ved forventet varig nedgang i aktiviteten gjør at permitteringsbruken er et troverdig signal, både til de ansatte og til NAV, om at en nedgangsperiode forventes å være midlertidig. Dermed tar disse mer informerte valg om henholdsvis arbeidssøkerinnsats, og om bistandsbehovet til arbeidssøkeren.

Permittering er gunstig for de ansatte dersom en reduksjon av arbeidskapasiteten er nødvendig

De ansatte vil i de fleste tilfeller foretrekke å bli permittert fremfor å bli nedbemannet. Permittering gir de samme dagpengerettighetene og mildere aktivitetskrav fra NAV – med mindre den permitterte selv ber om oppfølging. Utsiktene til å få komme tilbake i virksomheten senere vil også være lysere for permitterte enn for nedbemannede. På den andre siden er fordelen med å bli nedbemannet i stedet for permittert at fallet i inntekt vil forsinkes, siden arbeidsgiverperioden er kortere enn oppsigelsesperioden.

De tillitsvalgte vil derimot ikke ønske til å støtte opp om permittering av ansatte dersom permittering ikke er nødvendig for arbeidsforholdets overlevelse. I slike tilfeller vil de gjerne fremme forslag om alternativ anvendelse av arbeidskraft i bedriften, framfor permittering.

Bedrifters permitteringsatferd og arbeidstakeres respons på permittering er avhengig av permitteringsregelverket

Permitteringsregelverket påvirker hvor kostbart det er for bedriften å permittere fremfor å benytte seg av nedbemanninger, eller alternative måter å anvende arbeidskraften på. Kostnadene ved å permittere påvirker videre bedriftens bruk av permitteringer. Når for eksempel arbeidsgiverperioden øker, vil bruken av permitteringer reduseres. Delvis vil dette resultere i en økning i bruken av nedbemanninger i stedet for permitteringer, og delvis vil flere ansatte forbli sysselsatt gjennom nedgangsperioden

En kortere permitteringsperiode vil føre til at permitterte raskere blir kalt tilbake i jobb, eller oppsagt. Det er likevel ikke sikkert at en kortere fritaksperiode fører til at bedriftene reduserer samlet bruk av permitteringer tilsvarende. Våre informanter formidler at bedriftene bruker permitteringer så lenge de har behov for det, og at tidligere tilbakekall forårsaket av en kortere fritaksperiode gjerne blir etterfulgt av at en ny pulje med ansatte permitteres. Dersom dette skjer hyppig vil ikke en forkortet fritaksperiode ha nevneverdig effekt på det samlede omfanget av permitteringsbruken i økonomien.

Permitteringsregelverket påvirker også valg av tilknytningsform i arbeidslivet. Våre informanter som bruker permitteringer som et virkemiddel oppfatter at de i stor grad utfører arbeid av midlertidig art. Dette innebærer at de har mulighet til å øke bruken av midlertidige stillinger og innleie av arbeidskraft. De gir uttrykk for at de har et høyere antall faste ansatte enn de er forpliktet til nettopp fordi permitteringsordningen finnes.

Permitteringsbruken påvirker sysselsetting

Permitteringsordningen gjør det billigere for bedrifter å tilpasse arbeidskapasiteten etter svingende behov. Et mer generøst permitteringsregelverk vil derfor, alt annet likt, føre til større volatilitet i antallet utførte

månedsverk. Svingningene vil imidlertid i større grad skje gjennom ved at ansatte medarbeidere permitteres, heller enn ved at personer går inn i- og ut av ordinær ledighet og ansettelse. Permitteringsordningen bidrar altså til at færre mister jobbene i nedgangsperioder.

Det er usikkert om et permitteringsordningen fører til et høyere nivå på sysselsettingen i økonomien over tid. I et perfekt arbeidsmarked, fritt for markedssvikt og andre reguleringer vil det ha negative effekter på sysselsettingen at bedrifter, til lavere kostnader enn lønnskostnadene, kan beslaglegge arbeidskraft i nedgangsperioder, uten at disse holdes sysselsatt. Permitteringsordningen bidrar samtidig med fleksibilitet i en økonomi hvor vernet om faste stillinger er sterkt, og muligheten til midlertidige stillinger er begrenset. Dette reduseres kostnadene knyttet til tilpasning av arbeidsstyrken, og risikoen (og dermed de forventede kostnadene) knyttet til å ha mange ansatte går ned. Reduserte tilpasningskostnader senker kostnadene både ved å redusere (permittere fremfor å nedbemanne) og å øke (tilbakekalle permitterte fremfor å rekrutter og lære opp nyansatte) arbeidskapasiteten i bedriften. Både teoretisk og empirisk forskning viser at effektene av dette på gjennomsnittlig sysselsetting kan gå i begge retninger.

Det at bedrifter gjennom permitteringsordningen tilføres likviditet slik at de slipper å nedbemanne i midlertidige nedgangskonjunkturer bidrar også til at næringslivet kan bruke ressurser på produksjon og sysselsetting, fremfor på omstilling gjennom opp- og nedbemanninger, nedleggelser og nyetableringer. Spesielt virksomheter som opererer i markeder hvor kontrakter tildeles ved hjelp av anbudskonkurranser vil kunne komme raskere på beina igjen dersom de kan permittere fremfor å nedbemanne; Permitterte ansatte kan selges inn på fremtidige kontrakter, og dermed øke arbeidsgivers sjanse for å vinne og derigjennom framskynde økningen i bedriftens aktivitetsnivå og sysselsetting.

Mens permittering i en nedgangskonjunktur ser ut til å fremme sysselsetting, gjør permitteringer i gode tider dette i mindre grad. Dette kan skyldes at innlåsningseffekten av permitteringen er av reell betydning når arbeidsmarkedet ellers er godt. Det kan også skyldes at permitteringer når markedsforholdene ellers er gode gjerne gjøres av bedrifter som er utsatt for bedriftsspesifikke sjokk, for eksempel et tap av en kontrakt. Dette kan være et uttrykk for manglende konkurransekraft, og at arbeidsplassene kanskje ikke er liv laga på lang sikt uansett.

Omstilling, bedriftssammensetning og offentlige utgifter påvirkes også

Videre ville enkelte bedrifter som hyppig har behov for å permittere trolig ha vært ulønnsomme dersom permitteringsordningen ikke hadde eksistert. Det innebærer at de ikke ville fått tilgang til kapital i midlertidige nedgangsperioder *selv om* kapitalmarkedene hadde fungert perfekt. Permitteringsordningen holder på sett og vis disse virksomhetene i live. På kort sikt bidrar dette til å holde sysselsettingen oppe. Samtidig kan det forsinke en omstilling som over tid ville ha gjort arbeidskraften mer produktiv.

Det at permitteringsordningen finnes har trolig også en effekt på prisene både på innsatsfaktorene som brukes i volatile næringer. Dersom de som jobber i volatile og permitterende næringer i dag ikke kan anvendes i mindre volatile næringer vil man kunne se et negativt lønnspress blant disse gruppene hvis permitteringsordningen skulle forsvinne eller ble mer kostbar å anvende. Bedriftenes forhøyede tilpasningskostnader som følger av et tenkt bortfall av permitteringsordningen vil dermed delvis veltes over på arbeidstakerne.

Permitteringsregelverket har konsekvenser for offentlige utgifter på tre nivåer. La oss eksemplifisere dette med effekten av en forlenget arbeidsgiverperiode. Den direkte effekten av en økning i arbeidsgiverperioden er en besparelse, ved at bedriftene tar en større del av kostnadene ved hver enkelt permittering. Den indirekte effekten på offentlige utgifter er også en besparelse, og går via endringer i bedriftenes permitteringsatferd: De vil permittere mindre. Dels på bekostning av at flere forblir sysselsatt gjennom nedgangsperiodene, slik at de ikke belaster folketrygden i det hele tatt. Dels vil også bruken av nedbemanninger øke. Du utsettes belastningen av folketrygden til etter endt oppsigelsestid, på et tidspunkt når mange ledige uansett har funnet ny jobb. På lang sikt vil betydningen av økt arbeidsgiverperiode på offentlige avgifter avhenge av sysselsettingseffektene av en reduksjon i permitteringsatferden, og av effekter av en raskere omstilling.

Kravet om partenes samtykke sikrer at permitteringer blir brukt når det er nødvendig og tilstrekkelig for å sikre at et arbeidsforhold overlever

Både arbeidsgiver og tillitsvalgte må dokumentere samtykke om at en permittering er saklig begrunnet for at de permitterte ansatte skal kunne motta dagpenger. Det at arbeidsgiver og arbeidstaker sammen kan bestemme om permitteringsvilkårene er oppfylt bidrar til å forenkle prosessene ved permittering. Lave transaksjonskostnader er isolert sett en verdi i seg selv.

For at en enkelt permittering skal være noe mer enn bare en overføring fra myndighetene til privat næringsliv kreves det at det å permittere er både en nødvendig og en tilstrekkelig betingelse for å holde et arbeidsforhold i live. Kravet om begge partenes samtykke innebærer at permittering blir brukt når dette er en nødvendig og tilstrekkelig betingelse for at arbeidsforholdet skal overleve.

Nødvendig, fordi arbeidstakersiden vil motsette seg dersom det å beholde de ansatte sysselsatt er et alternativ: I tilfeller hvor en permittering vil øke bedriftens profitt uten at den er strengt tatt nødvendig for å holde arbeidsforholdet i live, har arbeidstaker insentiver til å permittere. De tillitsvalgte har på sin side ikke insentiver til å gå med på permitteringer, siden alternativet er at de ansatte forblir i jobb. Tillitsvalgtes medbestemmelse bidrar dermed til å disiplinere bruken av permitteringer når arbeidsforholdene ville ha blitt videreført uten.

Tilstrekkelig, fordi arbeidsgiver ikke ønsker å permittere i situasjoner som kommer til å ende med nedbemanninger. Permitterte arbeidstakere har jevnt over like gode eller bedre vilkår og muligheter som oppsagte. Når bedriften står overfor en nedtur som med en høy sannsynlighet er varig vil derfor arbeidstakere kunne ønske permittering. Arbeidsgivere står derimot overfor risikoen for både å måtte finansiere arbeidsgiverperioder og oppsigelsesperioder. De vil derfor ønske å nedbemanne med en gang, fremfor å permittere først. Så lenge ikke kostnadene for arbeidsgiver ved å gjennomføre en permittering er neglisjerbare vil arbeidsgivere derfor disiplinere bruken av permitteringer i disse tilfellene, hvor arbeidsforholdene trolig uansett vil oppløses på lenger sikt.

Dette forutsetter selvfølgelig at partene har realistiske forventninger til framtiden på det tidspunktet beslutningen tas, og at insentivene til å stå i arbeid er sterke nok. Dersom arbeidsgivere for eksempel tenderer til å være for optimistiske med tanke på bedriftens framtid vil man også kunne se at permitteringer tas i bruk i situasjoner hvor andre aktører vil si at utsiktene til bedring i etterspørsel og/eller produktivitet er lave. Det kan også tenkes at arbeidstakersiden i en virksomhet foretrekker kombinasjonen av fritid og dagpenger under permittering fremfor sysselsetting med full lønn. I så fall vil motstanden fra de tillitsvalgte mot å permittere selv om det ville vært forsvarlig også å ikke permittere, være noe svakere.

Kravet om begge parters samtykke ved permittering sikrer ikke mot for lange permitteringer, eller mot hyppig bruk av permitteringer i lite lønnsomme bedrifter

For at en enkelt permittering skal være samfunnsøkonomisk lønnsom kreves det at den faktisk bidrar til at arbeidsforholdet videreføres. I tillegg kreves at a) arbeidsforholdet i gjennomsnitt over tid ville vært lønnsom også uten permitteringsordningen og b) at verdien av de sparte forventede rekrutterings- og opplæringskostnadene overgår verdien av produksjonstapet. Produksjonstapet er kostnaden for samfunnet ved at den permitterte ansatte i svært liten grad er tilgjengelig for arbeid i andre virksomheter underveis i permitteringsperioden.

Det er i seg selv en fordel at prosessene ved permitteringer er enkle og lite ressurskrevende. Det at permittering ikke krever godkjenning fra andre instanser bidrar til dette.

Samtidig kan partenes fullmakter i enkelte tilfeller innebære at arbeidsforhold som ikke burde ha overlevd, overlever. Dette kan være tilfellet ved gjentatt bruk av permitteringer i bedrifter som til tross for dette kun er marginalt lønnsomme. Partenes samtykke sikrer heller ikke mot bruk av permitteringer i *for* lange nedgangsperioder. Jo lengere en nedgangsperiode er, jo lengre vil permitterte arbeidstakere være «innelåst». Jo lengre en arbeidstaker er innelåst i en permittering, jo større sjanse vil det være for at det samlede produksjonstapet som følger av dette overstiger rekrutterings- og opplæringskostnadene arbeidsgiver sparer ved å permittere.

Modellen med utstrakt fullmakt hos partene beskytter altså ikke mot permitteringer i lange midlertidige nedgangsperioder, ei heller mot gjentakende permitteringer som holder virksomheter som ikke ville klart seg uten, i live.

Alternativer til dagens modell

Med utgangspunkt i forholdene som er diskutert over drøfter videre tre hovedalternativer til dagens modell.

Lokale (regionale) nemder som vurderer grunnlaget for permittering

Dette alternativet vil bringe inn en uavhengig vurdering av permitteringsvilkårene. Fordelen med en lokalt forankret nemnd er at den trolig vil ha nødvendig kjennskap til det lokale arbeidsmarkedet og næringslivet. Denne kjennskapen vil gjøre nemnden rustet til å vurdere eventuelle konsekvensene av å tillate og å ikke tillate

permittering, både for de ansatte, virksomheten, og andre virksomheter som potensielt kunne dra nytte av tilgjengelig arbeidskraft på kort sikt. Ulempen er at prosessene byråkratiseres sammenliknet med i dag. En lokal nemnd vil heller ikke nødvendigvis foreta uavhengige vurderinger i beslutninger med store konsekvenser for lokalsamfunnet – for eksempel ved hyppige og gjentatte permitteringsbehov ved en hjørnesteinsbedrift.

Lovfeste vilkårene for permittering

Det er også mulig å se for seg at det etableres nasjonale kriterier for når en permittering er tillatt. Dette regelverket kan for eksempel forvaltes av NAV. Kriteriene kan omfatte krav til ordre-/omsetningsfall, underskudd, at det har gått en viss periode siden forrige permitteringsperiode, og annet. Dette er et relativt dramatisk inngrep. Det vil også være utfordrende å vurdere om bedriftene tilfredsstiller kriteriene. Regnskapstall vil for eksempel være observerbare kun i ettertid av en nedgangsperiode, og ikke ved inngangen til en. En lovfesting av permitteringsvilkårene kan også innebære et brudd med EØS-avtalen. Dette bør eventuelt utredes nærmere.

Endre modellen for arbeidsgivers medfinansiering

Bedrifter har i dag lave, og i mange tilfeller ingen, kostnader knyttet til å forlenge en permitteringsperiode med én ekstra dag. Dette kan føre til at permitteringsperiodene blir unødvendig lange. Finansieringsmodellen innebærer også at det er kostbart å la ansatte dele byrden ved permittering, for eksempel ved å bruke rullerende permitteringer eller graderte permitteringer. Dette kan for det første også innebære at permitteringsperiodene blir unødvendig lange, og belastningen på folketrygden unødvendig høy. Det at enkeltpersoner har lange perioder utenfor arbeidslivet kan også ha negative konsekvenser for vedkommendes arbeidsmarkedstilknytningen på sikt.

a) <u>En utvidelse av perioden for medfinansiering</u>

Fordelene er at insentivene til å avslutte permitteringsbruken dersom behovet ikke lenger er til stede blir styrket. Bedrifter vil også unngå ekstra kostnader knyttet til å benytte rullerende permitteringer. En ulempe kan være at inngangskostnadene reduseres når bedriften får spredt den fullfinansierte arbeidsgiverperioden ut over et lengre tidsspenn

b) <u>La én fullfinansiert arbeidsgiverperiode gi rett på et visst antall permitteringsdager.</u>

Dette vil gjøre det billigere for bedriften både å rullere permitteringer og anvende graderte permitteringer. En provenynøytral endring i finansieringsmodell vil også medføre at inngangskostnadene øker. Dette alternativet vil imidlertid ikke innebære noen økninger i marginalkostnadene ved forlengelse av permitteringsperioden.

Rapportens oppbygging

I innledningskapittelet vil vi definere sentrale begreper, avgrense problemstillingene, og peke på de mest grunnleggende effektene av permitteringsordningen, og kapittel 3 presenterer metode og datagrunnlag. Kapittel 4 og 5 gjør rede for henholdsvis permitteringsregelverket, og reguleringen av det som kan betraktes som alternativer til permittering, nemlig nedbemanning, innleie og midlertidige ansettelser. Kapittel 6 drøfter i effekter av endringer i permitteringsregelverket på arbeidsgiversidens atferd, mens kapittel 7 på samme måte tar for seg arbeidstakersiden. I kapittel 8 diskuterer vi hvordan bruken av permitteringer kan påvirke sysselsetting, bedriftssammensetning, omstilling og offentlige utgifter. Kapittel 9 oppsummerer, og drøfter hensiktsmessigheten i at arbeidsgiver og tillitsvalgte sammen bestemmer om vilkårene for permittering er oppfylt. I vedlegg 1 ligger en oversikt og gjennomgang av den forskningslitteraturen vi har basert oss på. Vedlegg 2 inneholder referater fra intervjuer med ledelse og tillitsvalgte i fem ulike virksomheter, samt med tilhørende NAV-kontor. Vedlegg 3 inneholder en kostnadsmodellering av virksomheters handlingsalternativer ved nedgangsperioder.

1. Forord

Permitteringsregelverket er regulert i norsk lov og tariffavtaler. Regelverket har gjennomgått større og mindre endringer de siste 25 årene. Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) ønsker mer kunnskap om virkninger av permitteringsordningen, og av regelverket som regulerer den.

Dette er den første av to leveranser i prosjektet, og inneholder en gjennomgang av eksisterende kunnskap, samt kvalitative analyser. Oppdraget er gjennomført i perioden november 2016 – 1. september 2017.

I februar 2018 vil en empirisk analyse av virkninger av endringer i permitteringsregelverket foreligge. Denne vil være basert på analyser av administrative registerdata.

Oppdraget skal analysere effektene av permitteringsregelverket på arbeidsgiver og arbeidstakers tilpasninger, samt effekter på samlet sysselsetting, bedriftssammensetting og omstilling. Vi løfter i ulik grad frem fire temaer i rapporten:

- Bedriftenes permitteringsatferd
- Arbeidstakeres permitteringsforløp
- Omstilling og samlet sysselsetting
- Offentlige utgifter

I samråd med oppdragsgiver har vi hovedfokus på bedriftenes permitteringsatferd, som danner bakgrunnen for hypoteser som vil utforskes empirisk i den andre delrapporten.

Prosjektet har vært ledet av Nina Skrove Falch (PhD) ved Oslo Economics. Prosjektmedarbeidere har vært Ragnhild Haugli Bråten (PhD), Aleksander Bråthen og Eyvind Søraa fra Oslo Economics og Forsker Tao Zhang (PhD) fra Frischsenteret. Seniorforsker Knut Røed (PhD) ved Frischsenteret har vært kvalitetssikrer og Erik Magnus Sæther (PhD) ved Oslo Economics har vært ansvarlig partner for oppdraget.

Vi ønsker å rette en stor takk til:

- Arbeids- og sosialdepartementet
- Intervjuobjekter i arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene LO, NHO, Fellesforbundet, Norsk olje og gass, Norsk Industri, Virke og Byggenæringens landsforbund
- Ressurspersoner i NAV
- Intervjuobjekter i utvalgte bedrifter innen industri, oljeservice, byggenæringen og konsulentvirksomhet

Oslo, 1. september 2017

2. Innledning

Virksomheter opplever at etterspørselen, og dermed også behovet for arbeidskraft, svinger. Permittering av ansatte er én av flere muligheter arbeidsgiver har til å tilpasse seg slike svingninger.

Permittering innebærer at arbeidsgiver midlertidig fritas fra lønnsforpliktelsene og arbeidstaker fra arbeidsforpliktelsene, uten at båndet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker brytes.

Permitteringsregelverket påvirker bedrifters og arbeidstakeres handlingsrom og økonomiske insentiver i møte med svingende aktivitetsnivå og etterspørsel. Denne rapporten vil drøfte permitteringsregelverkets betydning for aktørenes beslutninger, og hvilke konsekvenser dette får for bedriftssammensetning, omstilling, sysselsetting og offentlige utgifter på lenger sikt.

2.1 Permitteringsordningen forenkler tilpasningen til svingende etterspørsel og produktivitet

Permittering er enklere enn nedbemanning

Fra tid til annen opplever virksomheter hendelser som reduserer produktiviteten deres, eller etterspørselen fra markedet. Disse negative sjokkene kan noen ganger ramme enkeltbedrifter, mens andre ganger blir hele bransjen eller store deler av økonomien utsatt for en nedgangsperiode.[1] Uavhengig av årsak vil sjokkene kunne innebære et behov for å redusere arbeidskapasiteten og lønnsforpliktelsene i virksomheten, for å sikre lønnsomhet og levedyktighet på sikt.

Permitteringsordningen innebærer at arbeidsforhold midlertidig settes på vent. Arbeidsgiveren fritas fra lønnsforpliktelsene, men båndet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker brytes ikke helt. Dette gjør det lettere for virksomhetene å tilpasse aktivitetsnivå og lønnsforpliktelser etter behov, enn tilfellet ville vært uten.

Denne forenklingen kan være avgjørende for at virksomheter skal kunne opprettholde lønnsomhet og dermed levedyktighet på sikt, av to hovedgrunner: I land med sterkt stillingsvern og sterkt vern om faste ansettelser innebærer for det første slike ordninger at kravene for å redusere arbeidskapasiteten blir mildere.[2] Virksomhetene vil altså kunne være utsatt for situasjoner der de har saklig grunn til å permittere, men ikke til å nedbemanne. For det andre er det billigere og enklere å øke arbeidskapasiteten igjen ved behov, når arbeidskraft kan tilbakekalles fra permittering heller enn å rekrutteres i markedet.

Permittering supplerer løsere tilknytningsformer og øvrige tilpasningsmuligheter

Ut over oppsigelser av faste ansettelser har bedrifter også andre virkemidler som kan brukes til å tilpasse arbeidskapasitet og lønnforpliktelser etter behov. Midlertidige ansettelser og innleie av arbeidskraft fra vikarbyråer er tillatt når arbeidet er av midlertidig karakter. Sesongsvingninger i etterspørsel og aktivitet kan altså møtes ved bruk av midlertidig ansatte i perioder med høy aktivitet. Ut over dette kan midlertidige stillinger tas i bruk kun i begrenset grad[3].

Innleie av arbeidskraft fra andre virksomheter enn vikarbyråer er tillatt dersom den innleide ansatte har en fast ansettelse hos utleier, og at utleie skjer innenfor de samme fagområder som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelse. Dette er dermed et aktuelt virkemiddel dersom nedgangen i aktivitet hos en virksomhet er forårsaket for eksempel av et tap av en anbudskontrakt til fordel for en konkurrent, men er mindre aktuelt i situasjoner hvor en hel bransje svinger

[1] Eksempel på negative sjokk som rammer enkeltbedrifter kan være tap av store, eller mange, anbudskonkurranser, eller ulykker. Negative sjokk rettet mot hele bransjen kan være forårsaket av fall i etterspørselen etter varen de produserer, eller en økning i prisene på innsatsfaktorer. Større deler av økonomien kan også rammes, dersom et fall i en viktig næring får ringvirkninger inn i tilgrensende næringer.

[2] Permitteringsliknende ordninger eksisterer i flere land hvor stillingsvernet ellers står sterkt (Abraham & Houseman, 1994), (Van Audenrode, 1994).

[3] Midlertidige ansettelser er også tillat dersom den midlertidig ansatte vikarierer for en annen ansatt i fast stilling. 2015 ble det i tillegg åpnet for midlertidig ansettelser i inntil 12 måneder på generelt grunnlag, forutsatt at mindre enn 15 prosent av virksomhetens ansatte er i en midlertidig stilling på dette grunnlaget. En midlertidig ansettelse gå generelt grunnlag kan heller ikke avløses av en annen midlertidig ansettelse på generelt grunnlag før en karensperiode på tolv måneder har gått

i samme retning, for eksempel på grunn av endringer i verdensmarkedspriser.

Arbeidstidsbestemmelsene tillater også at perioder med høy aktivitet håndteres ved at de eksisterende ansatte arbeider overtid. Det er imidlertid grenser for hvor mye overtid det er tillatt å jobbe. Dermed vil overtidsarbeid kun dekke opp små svingninger i en virksomhets aktivitet.

I tillegg kan bedriften i nedgangsperioder tilpasse seg dette uten å endre på arbeidskapasiteten og lønnsforpliktelsene: Produksjon for lager i perioder med lav etterspørsel kan være aktuelt for bedrifter som produserer standardiserte varer. Interne omstillingsprosesser, hvor ansatte settes til alternative oppgaver, eventuelt etter en periode med opplæring eller videreutdanning kan også være aktuelt. I tillegg kan virksomheter sette bort avgrensede oppgaver til underleverandører i perioder med høy aktivitet, fremfor å øke egen bemanning. Til en viss grad vil også kontrakter med underleverandører kunne reforhandles/avsluttes dersom aktivitetsnivået blir så lavt at bedriften ikke klarer å sysselsette egne ansatte.

Permitteringsinstituttet er altså en ordning som supplerer og forsterker andre muligheter for tilpasning av arbeidskapasiteten til endringer i etterspørsel og produktivitet.

2.2 Permitteringsregelverket - Små og store, midlertidige og varige endringer

Denne rapporten skal omhandle effekter av permitteringsregelverket. Vi vil ta for oss de økonomiske mekanismene som oppstår på grunn av dette, men først klargjøre hva som menes med permitteringsregelverket, og endringer i dette regelverket.

2.2.1 Regelverket er nedfelt i mange ulike kilder

Med permitteringsregelverket sikter vi både til avtaleverket mellom partene, og det ulovfestede regelverket, til permitteringslønnsloven og til særreglene i dagpengeregelverket. Dette regelverket setter de generelle vilkårene for permittering, prosedyrer som skal følges når permittering iverksettes, arbeidsgivers lønnsforpliktelser under permittering og betingelsene for dagpengemottak under permittering.

2.2.2 Arbeidsgivere og arbeidstakere har stor frihet

Ledelsen og de tillitsvalgte ved en bedrift avgjør sammen om det er saklig grunn til å permittere. En slik enighet gir som hovedregel de permitterte ansatte rett til dagpenger fra NAV. Dersom det er enighet om at permittering skal benyttes skal det sendes ut permitteringsvarsel. Permitteringsperioden kan starte først etter at varslingsperioden på 14 dager er utløpt. I varslingsperioden gjelder lønns- og arbeidsforpliktelsene som normalt. Arbeidsgiveren er forpliktet til å betale lønn et visst antall dager inn i permitteringsperioden (arbeidsgiverperioden), og lønnsforpliktelsene gjenopptas etter et visst antall uker (fritaksperioden). Lønnskostnadene i arbeidsgiverperioden og etter fritaksperioden kan betraktes som arbeidsgivers egenandel for å sette arbeidsforhold på vent. Underveis i permitteringsperioden er arbeidstaker strengt tatt forpliktet til å søke arbeid, på lik linje med andre dagpengemottakere. Dette håndheves imidlertid i liten grad av NAV, så lenge det foreligger en plan om å komme tilbake til arbeidsgiver.

Hvor enkelt det er å iverksette en permittering, arbeidstakers og arbeidsgivers forpliktelser underveis i et permitteringsforløp, samt lengden på arbeidsgiverperioden og fritaksperioden definerer hvor generøs permitteringsordningen er. Jo mildere prosesskrav og jo færre instanser som må involveres for å kunne permittere, jo færre krav som stilles til partene underveis i permitteringsforløpet, jo kortere arbeidsgiverperiode og jo lengre fritaksperiode, jo mer generøst er permitteringsregelverket. Dette har betydning for bedrifters kostnader ved bruken av permitteringer, og vil kunne påvirke hvorvidt bedrifter velger å permittere, nedbemanne, eller beholde de ansatte sysselsatt gjennom en nedgangsperiode.

2.2.3 Endringer i permitteringsregelverket har hatt et relativt forutsigbart mønster

Mens vilkårene for permittering har vært relativt konstante, har fritaksperioden og arbeidsgiverperioden variert en del de senere årene. Endringene har imidlertid fulgt et relativt forutsigbart mønster, i alle fall de siste ti årene. Dette er illustrert i Figur 1-2. I lavkonjunktur forkortes gjerne arbeidsgiverperioden, og fritaksperioden forlenges. Dette mønsteret kan forstås som en responsregel, som er med og definerer et permitteringsregime, som er mer eller mindre konstant over tid.

2.2.4 «Endringer i permitteringsregelverket» kan forstås på to ulike nivåer

«Virkninger av endringer i permitteringsregelverket» kan dermed forstås på to ulike måter. Den første måten er virkninger av endringer innenfor gjeldene institutt/regime. Den andre måten er virkninger av mer fundamentale endringer, som enten i kraft av sin varighet eller omfang forstås som et brudd i responsregelen, og en endring i permitterings-institusjonen som sådan.

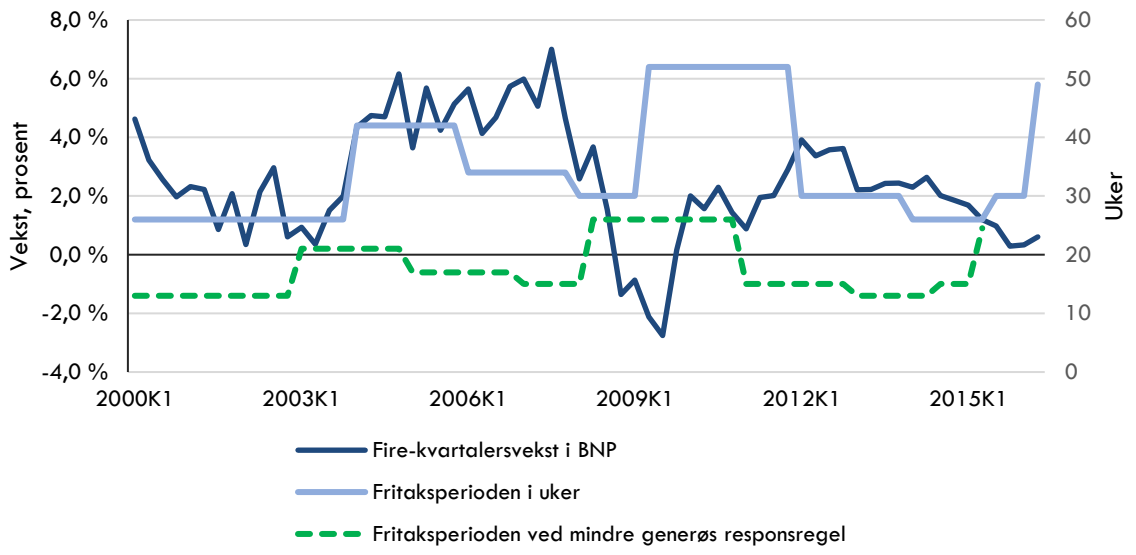
Virkninger av marginale endringer innenfor nåværende permitteringsinstitutt kan komme av at man

endrer «parameterne» innenfor dagens regime/permitteringsregelverk. Eksempelvis kan ASD gjennom forskrift endre arbeidsgiverperioden (perioden med bedriftens lønnsplikt) fra 3 til 5 dager, i forbindelse med at aktivitetsnivået i økonomien tar seg opp. Dette vil umiddelbart påvirke bedriftens kostnader ved å permittere en ansatt fremfor å beholde ham sysselsatt eller si ham opp, selv om bedriften forventer at myndighetene vil redusere arbeidsgiverperioden når konjunktursituasjonen snur igjen.

Andre endringer i permitteringsregelverket kan påvirke generøsiteten i ordningen på permanent basis. Dette kan gjelde endringer i partenes fullmakter i forbindelse med permittering, eller endringer i arbeidsgiver- og fritaksperiode som er mer omfattende enn det som er forventet ut fra konjunktursituasjonen. Dersom bedriftens vurdering av generøsiteten i permitteringsregelverket endres permanent vil det kunne få mer omfattende konsekvenser for bedriftenes tilpasning. Dette kan for eksempel gjelde valg av en volatil framfor en mindre volatil næring. Bruk av midlertidige ansettelser vil trolig også først påvirkes dersom det gjøres endringer som forstås som et «brudd», eller en endring i gjeldende responsregel.

I Figur 2-1 har vi illustrert marginale endringer i dagens regelverk og en situasjon der myndighetenes responsregel generelt blir mindre generøs. Den lyseblå linjen viser den faktiske endringen i fritaksperioden i uker fra 2000 til 2015, mens den mørkeblå linjen viser prosentvis endring i BNP-veksten. Den stiplete, grønne linjen illustrerer en tenkt endring i responsregelen – en regimeendring. Når responsregelen til myndighetene endres permanent, vil kurven skifte. Her er skiftet mot en gjennomgående mindre generøs permitteringsordning.

Figur 2-1: BNP vekst i Norge, partielle endringer i fritaksperioden og endring i myndighetenes responsregel



Kilde: SSB og ASD

2.3 Permitteringsordningen tilfører likviditet, men også forvrengte priser

2.3.1 Forvrengte priser fører til samfunnsøkonomisk suboptimale beslutninger

På den ene siden innebærer permitteringsordningen en subsidie til bedrifter som opplever nedgangstider, og som ønsker å holde på kompetanse og kapasitet gjennom nedgangsperioden. Dermed stilles ikke arbeidsgivere overfor den reelle kostnaden verken ved å operere i et volatilt marked, ved å utsettes for perioder med lav etterspørsel/produktivitet, eller ved å holde på arbeidskraften gjennom nedgangsperiodene. Et generøst permitteringsregelverk skaper dermed potensielle vridningseffekter i økonomien. Dette kan gjelde både hvilken volatilitet bedrifter ønsker å utsette seg for, og de valgene de tar når de står overfor nedgangsperioden: For mange bedrifter kan operere i markeder med svingende etterspørsel, og det kan føre til at bedrifter velger å benytte permitteringer også i de tilfellene hvor den samfunnsøkonomiske kostnaden som følge av at arbeidstakere holdes passive i perioder ikke oppveies av de samfunnsøkonomiske gevinstene ved reduserte fremtidige rekrutterings- opplærings- og eventuelle omstillingskostnader. Dermed vil enkelte virksomheter velge å permittere i situasjoner hvor de ikke ville valgt å permittere dersom de måtte ha betalt den fulle og hele kostnadene ved dette selv. Disse

vridningseffektene innebærer samfunnsøkonomiske kostnader.

2.3.2 Tilførsel av likviditet fører til samfunnsøkonomisk optimale beslutninger ved svikt i kapitalmarkedene

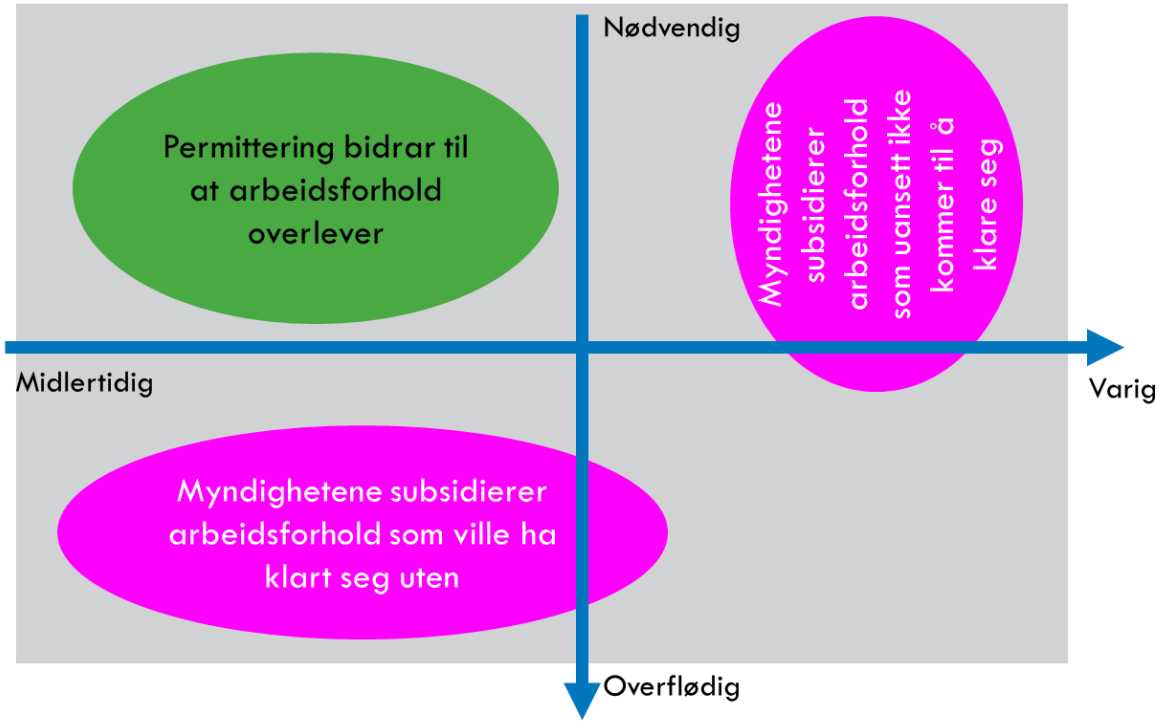
Samtidig realiseres kostnadene ved å beholde arbeidskraften gjennom nedgangstiden og gevinstene knyttet til sparte rekrutterings- og opplæringskostnader når aktiviteten tar seg opp igjen, på ulike tidspunkt for virksomheten. Kostnadene kommer først, og besparelsene senere. Dermed vil det være virksomheter som, selv om de hadde vært villige til selv å betale for å holde på arbeidskraften gjennom nedgangstiden, ikke har mulighet til å gjøre det på grunn av manglende likviditet. De har ikke oppsparte midler til å håndtere underskudd i en periode, og får heller ikke lån i banken, på grunn av manglende sikkerhet. Permitteringsordningen tilfører disse virksomhetene likviditet til å ta en beslutning de ville gjort også uten permitteringsinstituttet dersom kapitalmarkedene hadde fungert optimalt. Tilførsel av likviditet når kapitalmarkedene ikke fungerer optimalt innebærer samfunnsøkonomiske gevinster (Chetty, 2008).

2.3.3 Det er utfordrende for utenforstående å vurdere om vilkårene for permittering er oppfylt.

Kriteriene for permittering er at nedgangsperioden skal være midlertidig, og at permittering skal være nødvendig for bedriften. For at de ansatte skal kunne motta dagpenger er det i tillegg et kriterium at behovet for permittering skyldes forhold arbeidsgiver ikke kunne påvirke. Dette bidrar til å redusere de negative vridningseffektene av en slik ordning. Bedrifter som kan velge å beholde de ansatte sysselsatt gjennom nedgangsperioder, og virksomheter som er på vei inn i en varig nedgang i prinsippet er utdefinert fra ordningen. Det er også virksomheter som selv har forårsaket behovet for permittering.

Det vil likevel, i de fleste tilfeller være utfordrende å objektivt måle om kriteriene er oppfylt. Spesielt i starten av en nedgangsperiode vil det også være stor usikkerhet rundt dette spørsmålet for alle parter. Dermed er det en risiko for at ordningen blir anvendt på sysselsettingsforhold som ville ha overlevd uten, eller at den blir anvendt på sysselsettingsforhold som ikke vil overleve uansett. Dette innebærer at det offentlige overfører penger til det private, uten at de får noe igjen for det i form av sparte sysselsettingsforhold.

Figur 2-2: Vilkår for at permittering skal påvirke arbeidsforholds overlevelse



Kilde: Oslo Economics

For at permitteringsordningen skal være noe mer enn bare overføringer fra staten til det private må altså både midlertidighetskriteriet og nødvendighetskriteriet være oppfylt, illustrert i øverste venstre hjørne i

Figur 2-2. I alle andre felt i denne figuren er permitteringer unødvendig og/eller ikke tilstrekkelig for å sikre at arbeidsforholdet holdes ved like.

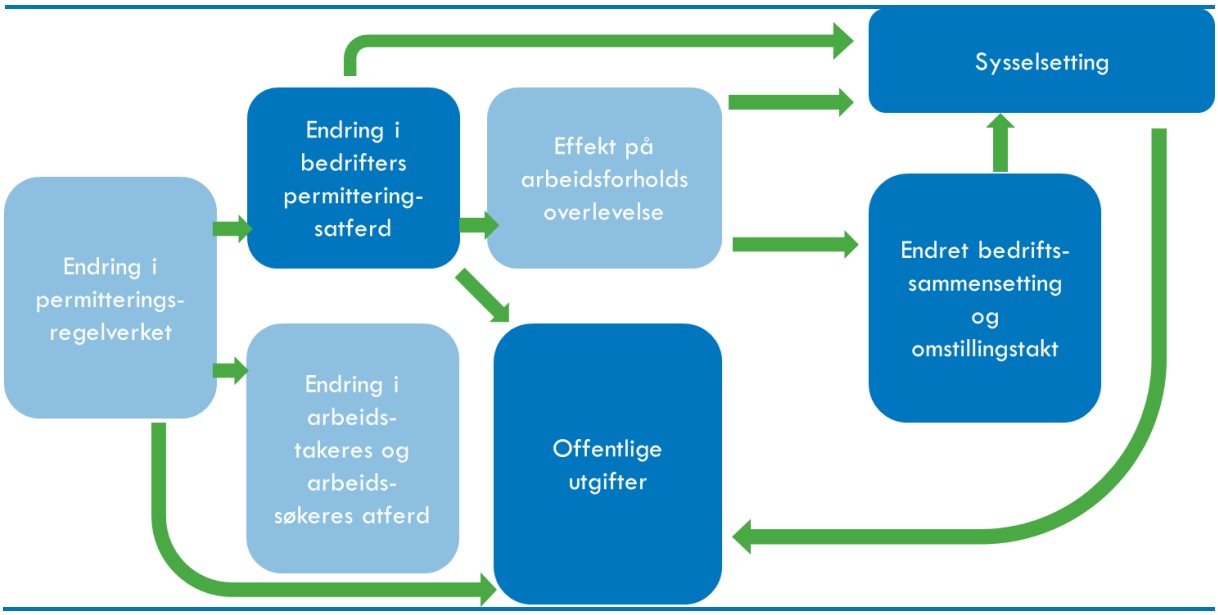
Verdien av å sikre arbeidsforholds overlevelse kan også diskuteres. For det første vil den permitterte arbeidskraften kunne være etterspurt av andre virksomheter. I slike tilfeller vil en permittering kunne forlenge tiden det tar før den ansatte kommer tilbake i jobb, sammenliknet med om vedkommende hadde blitt oppsagt. Det kan også tenkes at de arbeidsforholdene som reddes er relativt uproduktive sammenliknet med arbeidsforhold som ville kunne oppstått i stedet. Arbeidsforhold som gjentatte ganger settes på vent vil det i et langsiktig perspektiv kunne være samfunnsøkonomisk lønnsomt å oppløse. Dermed fristille arbeidstakeren til annet arbeid hos en konkurrerende virksomhet eller i en annen næring hvor arbeidsforholdene har en høyere gjennomsnittlig produktivitet over tid. Dermed kan permitteringer, via sin effekt på arbeidsforholds overlevelse, bidra til høyere sysselsetting på kort sikt, men samtidig begrense omstillingstakten i økonomien og verdiskapingen på sikt, ved at arbeidskraften låses inn i relativt sett uproduktive arbeidsforhold, bedrifter og næringer.

2.4 Problemstillingene i denne rapporten

2.4.1 Vi analyserer et komplekst system av årsaker og virkninger

Spørsmålene som stilles i denne rapporten er store og omfattende. Bedrifters permitteringsatferd, sysselsetting, omstilling, bedriftssammensetning og offentlige utgifter vil også ha en gjensidig påvirkning på hverandre. Vi vil likevel forsøke å ramme inn problemstillingene i prosjektet som illustrert i Figur 2-3.

Figur 2-3: Rammeverk for forståelse av effekter av permitteringsregelverket



Kilde: Oslo Economics

Det første spørsmålet er altså om permitteringsregelverket, med de konsekvensene det har for hvor enkelt og hvor kostbart det er å permittere, påvirker aktørenes atferd. Her er bedriftens permitteringsatferd, knyttet til valg om permittering skal brukes sentralt. Permitteringsregelverket vil også kunne påvirke tilknytningsformene mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og bruken av permitteringer kan påvirke arbeidstakeres og arbeidssøkeres innsats for å finne ny jobb. Endringer i arbeidsgiverperioden og fritaksperioden vil også ha en direkte effekt på offentlige utgifter, ved at kostnadsfordelingen mellom bedrift og arbeidsgiver endres.

Dersom et generøst permitteringsregelverk øker bruken av permitteringer vil det videre kunne føre til at flere arbeidsforhold overlever. Det vil imidlertid også kunne øke bruken av permitteringer i tilfeller hvor det ikke er strengt tatt nødvendig for virksomheten å få fritak for lønnsforpliktelsene. I tilfeller hvor permitteringer øker på bekostning av oppsigelser vil de direkte konsekvensene for offentlige utgifter være beskjedne, siden både permitterte og

ordinært ledige mottar de samme ytelsene fra folketrygden.[4]

Om ansatte som ellers ville forblitt sysselsatt i virksomheten blir permittert på grunn av et mer generøst permitteringsregelverk, øker offentlige utgifter på kort sikt.

Som diskutert vil en eventuell effekt på arbeidsforholds overlevelse ikke ha en entydig effekt på sysselsetting. På kort sikt vil effekten avhenge av hvor raskt den permitterte arbeidstakeren hadde fått jobb dersom han hadde blitt oppsagt i stedet. På lenger sikt vil effekten avhenge av hvilken bedriftssammensetning som understøttes av permitteringsordningen. Alle effekter på sysselsetting, på kort eller lang sikt, vil også ha konsekvenser for offentlige utgifter. Økt sysselsetting innebærer redusert bruk av dagpenger og andre trygdeytelser, samt økt skatteinngang.

2.4.2 Endringer i permitteringsregelverket har heterogene effekter

Styrken, og delvis også fortegnene, på effektene illustrert i figuren over vil kunne variere med omstendighetene: Kjennetegn både ved sjokket, ved de ansatte, og ved virksomheten selv og markedet den opererer i vil for det første være avgjørende for om permittering vurderes som et relevant virkemiddel, og også for om endringer i permitteringsregelverket vil påvirke denne vurderingen.

For å sette fingeren på under hvilke betingelser en bedrift vil velge å permittere, og når endringer i permitteringsregelverket kan endre denne beslutningen, har vi laget en forenklet modell over bedrifters kostnader ved de ulike valgene de står overfor. Denne modellen er presentert i vedlegg 3. Følgende faktorer er av særskilt betydning både for valget om strategi, og for hvorvidt endringer i arbeidsgiverperioden og fritaksperiode får betydning for valget:

- Forventet lengde på nedturen, og hvorvidt den rammer en enkelt bedrift eller en hel bransje
- Bedriftens rekrutterings- og opplæringskostnader
- De ansattes sannsynlighet for å gå til ny jobb dersom de blir permittert, og dersom de blir oppsagt.

På bakgrunn av dette har vi valgt ut fem virksomheter for case-studier. Virksomhetene er valgt ut for å få en viss variasjon i kjennetegnene over. Vi har intervjuet både ledelsen og tillitsvalgte i disse virksomhetene, samt tilhørende NAV-kontor. Vi har diskutert vurderinger som gjøres når permitteringer blir aktuelt, prosesser rundt permitteringer, betydningen av permitteringsinstituttet generelt, og av endringer i permitteringsregelverket mer spesielt.

Forskningslitteratur supplerer den kvalitative informasjonsinnhentingen.

2.5 Andre land har ordninger som likner den norske permitteringsordningen

Den norske permitteringsordningen, med det eksplisitte skillet mellom varig arbeidsledig og permittert, eller midlertidig arbeidsledig, har historisk sett vært særnorsk. I forbindelse med finanskrisen i 2008/2009 ble imidlertid ulike former for ordninger om kortere arbeidstid («short time work schemes») mer utbredt: Flere land innførte slike ordninger, og eksisterende ordninger ble mer generøse enn tidligere. Slike ordninger innebærer at ved nedgang i etterspørselen kan en bedrift redusere graderingen i en stilling, for eksempel ved at den ansatte går fra å arbeide full tid til 50 prosent. Arbeidstakeren får ordinær lønn for den tiden han jobber, og en kompensasjon for tiden han ikke lenger jobber. Kompensasjonen kan betales av arbeidsgiver som i ettertid får den refundert av staten eller en kollektiv forsikringsordning, eller den kan betales direkte fra staten/forsikringsordningen til den ansatte. I noen land er det mulig å redusere arbeidstiden med 100 prosent, noe som da er ekvivalent med en fulltids permittering i det norske systemet.

Hijzen og Venn (2011) gir en presentasjon av slike ordninger i 24 land. Ordningene varierer med hensyn til en rekke faktorer:

- Hvor lenge kan en arbeidstaker arbeide redusert med subsidier
- Grenser for maksimum og minimum arbeidstidsreduksjon
- Ytelsene arbeidstakeren mottar for den reduserte arbeidstiden.
- Arbeidsgivers kostnader knyttet til de reduserte arbeidstimene
- Krav til dokumentasjon av behov og/eller enighet mellom partene i arbeidslivet
- Krav til den enkelte arbeidstaker, om å søke andre jobber og/eller delta på opplæring

[4] En moderasjon her kan være knyttet til NAVs oppfølging av permitterte sammenliknet med ordinært ledige. Det brukes mer ressurser på oppfølgingen av ordinært ledige enn på permitterte. Dersom vi ser for oss at NAVs tiltaksbudsjetter og oppfølgingsressurser ville økt dersom antallet ordinært ledige økte på bekostning av antallet permitterte, ville et strengere permitteringsregelverk kunne øke de offentlige utgiftene.

Alt i alt fremstår generøsiteten i den norske permitteringsordningen, slik den var under finanskrisen, som relativ moderat sammenliknet med andre land[5]. Ytelsesnivået, som prosent av tidligere inntekt, var omtrent gjennomsnittlig. Varigheten på fritaksperioden var heller ikke utpreget lang sammenliknet med andre land, verken under finanskrisen eller i perioden før.

I omtrent halvparten av landene har arbeidsgiver ingen kostnader knyttet til redusert arbeidstid. Den norske arbeidsgiverperioden motsvares i en del av landene av at arbeidsgiver finansierer en andel av arbeidstakerens kompensasjon, spesielt er det vanlig med en slik arbeidsgiverfinansiert andel de første månedene av permitteringsforløpet. Norske arbeidsgivere har altså en høyere egenandel knyttet til permittering enn mange andre land i OECD dersom permitteringsforløpet har kort varighet. For de lengste permitteringsforløpene vil kostnadene med dagens arbeidsgiverperiode være midt på treet: Høyere enn alle land uten kostnad for arbeidsgiver, men blant de laveste sammenliknet med land som har en egenandel for bruken av slike ordninger.

2.6 Om bruken av permitteringer

2.6.1 Ordinær ledighet svinger i takt med permitteringsbruken - med et lite tidsetterslep

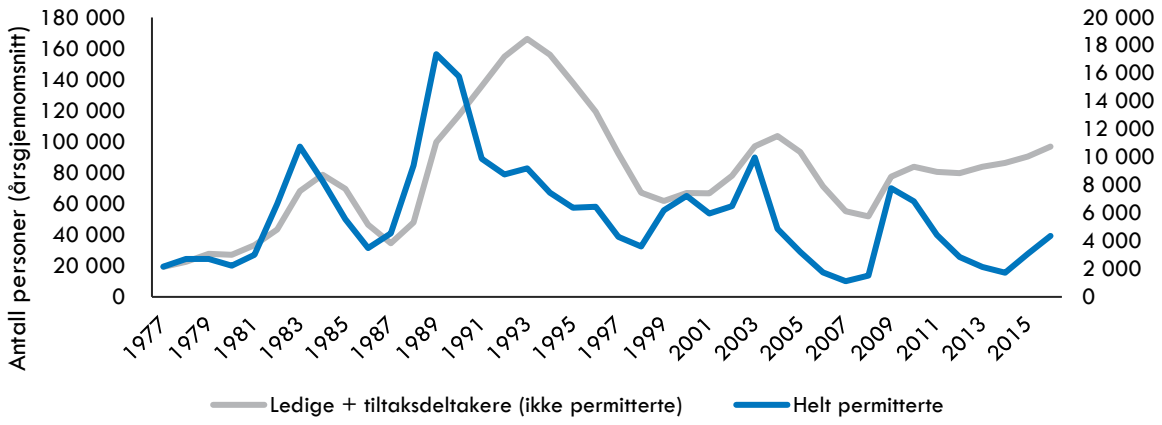
Figur 2-4 vises utviklingen i antall helt permitterte og antall ordinært ledige per år i perioden 1977-2016. Dette er tall for årsgjennomsnittet per år. Den blå kurven, målt på høyre akse, viser utviklingen i antall permitterte, og den grå aksen målt på venstre akse viser antallet ordinært ledige over tid. Perioden med flest helt permitterte var i 1989 og 1990 med henholdsvis om lag 17 400 og 15 800. Siden det gang har det vært to perioder med et stort antall helt permitterte: i 2000-2003 og 2009-2010. I disse periodene lå gjennomsnittet på i overkant av 7000 personer. Som man ser av tidsserien viser det årlige gjennomsnittet med helt permitterte en fallende trend siden 1990. Videre, har helt permitterte i

I . Dette antyder at på et aggregert nivå bruker virksomheter først permitteringer i møte med en lavkonjunktur, og deretter bruker de oppsigelser. En del av oppsigelsene kan være knyttet til at permitterte ikke kommer tilbake til arbeidet før permitteringsperioden er over

prosentandel av ledige per år i perioden 1977-2016 vært i gjennomsnitt på 7 prosent. Frem til 1990 var gjennomsnittet 11 prosent og siden den tid er gjennomsnittet 5 prosent.

Ser man på utviklingen til antallet helt permitterte sammen med tidslinjen for arbeidsledige, er det et mønster der årsgjennomsnittet i antall permitterte øker i forkant av årsgjennomsnittet for ledige. Dette antyder at på et aggregert nivå bruker virksomheter først permitteringer i møte med en lavkonjunktur, og deretter bruker de oppsigelser. En del av oppsigelsene kan være knyttet til at permitterte ikke kommer tilbake til arbeidet før permitteringsperioden er over

Figur 2-4: Antall permitterte og antall ordinært ledige, per år



Kilde: nav.no

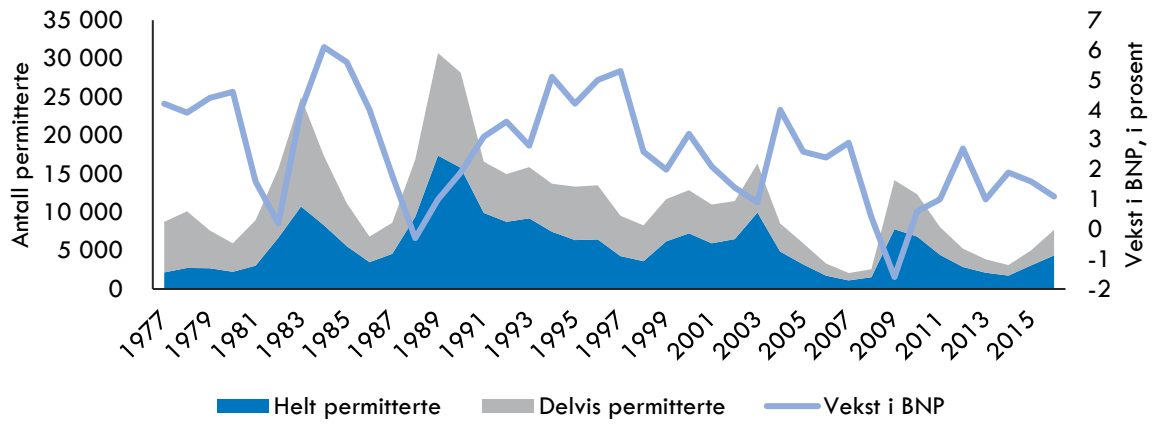
[5] En innvending her kan være at Norge ble svakere rammet av finanskrisen enn andre land, og at det at den norske ordningen ikke skilte seg betydelig fra ordninger i andre land under denne perioden ikke er representativt for senere perioder, eller situasjonen nå.

2.6.2 Bruken av permitteringer er motsyklisk

Figur 2-5 viser årsgjennomsnittet for helt permitterte og delvis permitterte, samt den prosentvise veksten i BNP for perioden 1977-1990. Årsgjennomsnittet for helt og delvis permitterte har vært på i overkant av 11 300, der delvis permitterte har vært på rundt 5 500.

Mønstret for helt og delvis permitterte følger det samme mønsteret og det er som regel et lavt antall helt og delvis permitterte i perioder med høy prosentvis BNP-vekst og omvendt i perioder med lav BNP-vekst. Samtidig kan det påpekes at årsgjennomsnittet for delvis permitterte utviser noe mindre variasjon enn for helt permitterte, med et relativt standardavvik på henholdsvis 62 og 55 prosent for henholdsvis helt og delvis permitterte. Samlet har helt eller delvis permitterte utgjort i gjennomsnitt 15 prosent av arbeidsledige per år. Mellom 1977 og 1990 var gjennomsnittet 26 prosent og siden 1990 har årsgjennomsnittsnittet vært 10 prosent. Dette er en ganske kraftig nedgang som tyder på at permitteringer var mye hyppigere brukt frem til 1990 da arbeidsgiverperioden ble innført.

Figur 2-5: Antall permitterte og vekst i BNP (årlig gjennomsnitt)



Kilde: nav.no og ssb.no

2.6.3 Industrien og bygg og anleggssektoren permitterer flest

Figur 2-6 illustrerer antallet månedsgjennomsnittet for antallet permitterte i perioden 2001 til 2017. Vi ser at den største andelen av permitterte ansatte er industriarbeidere. Dette er de desidert største gruppene av permitterte ansatte.

Figur 2-6: Antall helt- eller delvis permitterte, fordelt etter yrkeskode

Kilde: NAV

3. Metode og datagrunnlag

I denne første delrapporten i prosjektet har vi i hovedsak basert oss på kvalitative data og metode, og økonomisk teori. Vi har gjennomført litteraturstudier og dybdeintervjuer med relevante aktører. Dette gir innsikt og et faktagrunnlag for å forstå virkningene av permitteringer, samt vil bringe frem hypoteser og potensielle mekanismer som vi kan videre teste ut i den empiriske analysen på registerdata i delrapport 2.

Dokument- og litteraturstudier

Informasjonsgrunnlaget vedrørende permitteringsinstituttet og dets historie er i stor grad basert på juridiske dokumenter, herunder lover, forskrifter, tariffavtale og dommer med relevante juridiske kommentarer i rettsdata.no. I tillegg er en viktig informasjonskilde rundskriv fra NAV, Odelstingsproposisjoner (Ot.prp) og NOU-er.

De viktigste dokumentene i denne rapporten er:

- Permitteringslønnsloven med forskrifter
- Folketrygdloven
- Dagpengeforskriften
- Arbeids- og miljøloven
- Rundskriv fra NAV
- Hovedavtaler mellom partene i arbeidslivet, spesielt Hovedavtalen mellom LO og NHO
- Dommer avsagt av trygderetten og høyesterett
- Ot.prp og NOU-er, samt offisielle brev og høringsuttalelser

Disse dokumentene, og endringer i disse dokumentene over tid, inneholder viktig informasjon om hvordan permitteringsregelverket og tilgrensende regelverk har vært, og hvordan det har blitt praktisert og fortolket.

Vi har videre gjort et bredt litteratursøk i økonomisk litteratur for å sikre at vi har med oss de mest relevante studiene på området.

Innen økonomisk teori har vi fokusert på søketeori og insentivteori, som sammen med det kvalitative datagrunnlaget kan brukes til å forstå og utlede arbeidshypoteser om hvordan permitteringsregelverket påvirker arbeidsmarkeder. Innsikt i økonomisk teori strukturerer og øker nytten av dybdeintervjuene i prosjektet. Arbeidshypoteser bidrar også til å strukturere intervjuguider, og sikrer at de relevante spørsmålene blir stilt.

Intervjuer

Vi har gjennomført en stor mengde semistrukturerte dybdeintervjuer. Vi har intervjuet representanter for:

- Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- NAV-veiledere
- Arbeids- og sosialdepartementet
- Arbeidsmarkedsjurister
- Utvalgte virksomheter
  - Arbeidsgivere
  - Tillitsvalgte

Utvalget av intervjuobjekter har blitt gjort i samråd med oppdragsgiver, og vi har til sammen utført om lag 30 intervjuer. Intervjuene har gitt oss verdifull kvalitativ bakgrunnsinformasjon og nyansert bildet av forståelsen og bruken av permitteringer på tvers av bransjer og tid.

4. Permitteringsinstituttet: Lover, tariffavtale og sedvane

Permitteringsregelverket er todelt: ordningen reguleres både gjennom lov og gjennom ulovfestet rett i form av tariffavtaler. Det lovfestede permitteringsregelverket regulerer arbeidsgivers lønnsplikt i et permitteringsforløp og vilkår for dagpenger under permittering. Adgang og vilkår for permittering reguleres i det ulovfestede permitteringsregelverk, der Hovedavtalen mellom LO og NHO (Hovedavtalen) er gjeldende rettsnorm. Sammen utgjør dette permitteringsinstituttet.

4.1 Hva er permitteringsinstituttet?

Permitteringsinstituttet er en samlebetegnelse på ulovfestede og lovfestede reguleringer av vilkår for permittering og vilkår for å motta trygdeytelser under en permitteringsperiode. Rettskildene, tariffavtaler og sedvane er styrende for samhandlingen mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og staten, og utgjør som et hele det man kaller permitteringsinstituttet.

Permittering innebærer at en arbeidstaker midlertidig fritas for arbeidsplikt, og arbeidsgiver fra lønnsplikt, ved driftsinnskrenkning eller driftsstans. Forutsetningen for bruk av en permittering er at arbeidsmangelen som utløser behovet for lavere bemanning er midlertidig og nødvendig for bedriften. Permittering skiller seg fra oppsigelse og nedbemanninger, der aktiviteten permanent blir lavere eller virksomhet effektiviserer driften på permanent basis.

4.2 Permitteringsinstituttets fremvekst

Permittering er primært et anliggende mellom arbeidstaker og arbeidsgiver og regulert i tariffavtaler. Statens rolle i permitteringsinstituttet er knyttet til at permitterte arbeidere har rett til dagpenger ved permittering. Ettersom permitterte arbeidere normalt får dagpenger, bærer skattebetalerne deler av kostnaden for en permittering. Vi vil her redegjøre kort for fremveksten av permitteringsinstituttet.[6]

Dagens permitteringsinstitutt har vokst frem i møte med økonomiske utfordringer i ulike bransjer og i samspill med annen arbeidsmarkedslovgivningen. Fra rettskilder og rettspraksis kan man følge denne utviklingen. Bakgrunnen for fremveksten av permitteringsinstituttet er at myndighetene har anerkjent at bedriftene har et midlertidig behov for lavere bemanning i kortere perioder med lav aktivitet eller ved uforutsette hendelser som har stoppet eller redusert bedriftens ordinære drift.

Parallelt med fremveksten av permitteringsinstituttet har det vært bekymringer for at trygdeytelsene man gir permitterte kan gi arbeidsgiver og arbeidstakere feil insentiver. Ønsket om å bistå bedrifter ved midlertidig lavt aktivitetsnivå, samt sikre at fast ansettelse er hovedregel i arbeidslivet må balanseres mot eventuelle uheldige insentiver som fører til at bedrifter velter uforholdsmessig store kostnader over på det offentlige trygdesystemet.

Den første rettskilden man er kjent med som omtaler trygdeytelser på grunn av midlertidig driftsinnskrenkning er i Lov 24. juni 1938 nr. 8 om trygd mot arbeidsløshet. Her ble det i § 9 gitt mulighet til å gi en skjønnsmessig adgang til å yte trygd til personer som fikk kortere arbeidstid som følge av en driftsinnskrenkning. Så vidt oss bekjent er dette den første skriftlige rettskilden som berører problemet med midlertidige nedganger i aktivitetsnivå.

Om lag tjue år senere ble bestemmelsen avløst i lov 28. mai 1959 nr. 4 om trygd mot arbeidsløyse §11. Her ble også vilkårene for å yte trygdeytelser nærmere utredet. I forarbeidene til loven står det at:

> *[det] må være en selvfølge at stønad bare skal kunne ytes i de tilfelle da driftsinnskrenkning skyldes virkelig mangel på arbeid eller andre forhold som den enkelte bedrift ikke kan øve noe innflytelse på.*

Her påpekes det at en midlertidig driftsinnskrenkning må skyldes forhold som bedriften ikke kan holdes ansvarlig for, dersom trygd skal utbetales til den permitterte. I følge Høyesterett kommer dette først frem eksplisitt i forskrifter litt senere, i forskrift til lovens §11 av 19. september 1959 og 8. juni 1964. Her ble det satt et lovmessig kriterium at trygdeytelser bare kan gis dersom driftsinnskrenkningen skyldes «mangel på arbeid eller andre forhold som bedriften ikke kan øve innflytelse på». I § 10 i Loven av 1959 ble det også gitt en bestemmelse om at stønad kunne gis til arbeidstakere som «*uten egen skyld er permittert*

[6] Gjennomgangen er i stor grad basert på Høyesterettsdom HR-2014-00656-A.

uten lønn». Vilkårene for å motta trygdeytelse var dermed at en midlertidig driftsinnskrenkning måtte skyldes et forhold som bedriften ikke kunne «øve innflytelse på» og at den permitterte var permittert uten lønn og ikke selv hadde skyld i permitteringen.

Vilkårene i lovgivningen om trygd under permittering hadde bakgrunn i en bekymring for at arbeidsgiver og arbeidstakere hadde felles interesse av å benytte stønadssystemet. For eksempel permitteringer i forbindelse med sesongarbeid, eller i forbindelse med alminnelig ferieavvikling.

Et annet eksempel på en type driftsinnskrenkninger som ikke gav rett til trygdeytelse var situasjoner som driftsinnskrenkning i forbindelse med reparasjons- og oppussingsarbeider som kunne ha blitt organisert uten driftsinnskrenkninger. Ifølge Høyesterett[7] var det derimot rettspraksis at permitteringer som følge av driftsinnskrenkninger grunnet ordremangel, mangel på materialer eller drivstoff gav grunnlag for trygd.

Folketrygden av 17. juni 1966 trådte i kraft 1. januar 1967. I 1970 ble dagpenger ved permittering en del av folketrygdloven gjennom forskriftshjemmel. I Ot.prp. nr. 42 (1969-70) stod det at bestemmelsen i Folketrygdloven skulle dekke §§ 10 og 11 i 1959-loven som redegjort for overfor.

I 1981 ble vilkåret om «mangel på arbeid eller andre forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke» gjort gjeldende for 100 prosent permittering i en eksplisitt bestemmelse siden det frem til den tid kun var rettspraksis, og i 1989 fikk man en felles forskrift for hel og delvis permittering.

Utviklingen og omfanget av bruken av permitteringer på 80-tallet førte til innskrenkninger tidlig på 90-tallet. Det var på dette tidspunktet at arbeidsgiver-perioden først ble innført, se Ot.prp. nr. 11 (1987-1988). Myndighetene opplevde at permitteringspraksisen i næringslivet hadde ført til en viss overbruk av permitteringer og i løpet av det sene 90-tall og tidlig 00-tall var det ulike forsøk på å stramme inn vilkår og praksis knyttet til dagpenger under permittering. Bakgrunnen for at permitteringsinstituttet ble strammet inn kommer til syne i forarbeidene til folketrygdloven av 1997, Ot.prp. nr. 35 (1995-96) der det står at dagpengeordningen: «*skal hindre arbeidstakere og bedrifter i å velte store deler av kostnadene ved sine tilpasninger over på det offentlige*».

Noen år senere var det forsøk på en større innskrenkning i permitteringsinstituttet, blant annet ved å foreslå at svingninger i aktivitetsnivået må bære preg av å være uventet dersom folketrygden skal yte dagpenger. Dette kan man se av Ot.prp. nr. 12 (2003-2004) der proposisjonen foreslår at ved: «*uventet og antatt kortvarig lav aktivitet overtar folketrygden i dag arbeidsgivers lønnsforpliktelser helt eller delvis for en bestemt periode*».

I løpet av 00-tallet har de fleste endringer i lovgivningen knyttet til permitteringsinstituttet vært konkrete endringer i lengden på arbeidsgiver- og fritaksperioden, samt innføringen av to separate arbeidsgiverperioder.

Det har også vært perioder med ulik praktisering av dagpengeytelser ved permittering i NAV. Dette har sammenheng med det overnevnte «uforutsigbarhets-prinsippet» og et ønske om større kontroll over dagpengeytelser. NAV startet derfor til en viss grad å konkret vurdere behovet for permittering før de innvilget dagpenger. Denne praksisen må ses på bakgrunn av at staten ikke ønsker at det skal være automatikk i at en permittert arbeider mottar dagpenger når en arbeider blir permittert. Ønsket om å holde vilkår for permittering og vilkår for dagpenger adskilt er uttrykt flere steder, senest i 2014:

> *[D]e arbeidsrettslige vilkår for rettmessig permittering og de trygderettslige vilkår for dagpenger er forskjellige. Dette er et bevisst valg fra lovgiver, som ikke har ønsket at en rettmessig permittering automatisk skal gi rett til dagpenger.*

I Høyesterettsdom den 31 mars 2014 v/Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Her må det nevnes at parter i arbeidslivet også ønsker en «armlengdes» avstand mellom vilkår for permittering og vilkår for dagpenger. Det skyldes at noen parter i arbeidslivet er bekymret for at noen bransjer kan komme til å «overforbruke» permitteringer og på sikt undergrave tilliten til permitteringsinstituttet.

På denne bakgrunn utviklet det seg en strengere praksis for tildeling av dagpenger under permittering rundt 2007-2012. Dette endret seg igjen i 2014 gjennom en instruks i endringsforskrift av 30. januar 2014 fra Arbeids- og velferdsetaten. Innholdet i endringsforskriften virker å ha kommet i kjølvannet av at Høyesterett i 2014 slo fast at det ikke er et trygderettslig kriterium at en markedssvingning skal være uventet. I dag gis permitterte som hovedregel dagpenger dersom det foreligger enighet om at

[7] Høyesterettsdom HR-2014-00656-A.

vilkårene for permittering er tilstede blant partene i arbeidslivet. Kun i spesielle tilfeller vil NAV be om mer informasjon eller ikke tildele dagpenger til en permittert arbeider. Staten har følgelig mindre kontroll over dagpengeytelser ved permittering enn de tilsynelatende har ønsket de siste 15 årene. Bedriftene har på sin side styrket sin egen posisjon som endelig instans for å vurdere når permittering er egnet. Det er også sikret en stor grad av automatikk i at permitterte mottar dagpenger når partene er enig i at permittering er nødvendig.

4.3 Hvem gjør hva i sammenheng med permitteringer?

Samhandlingen i permitteringsinstituttet består av fem hovedaktører: arbeidslivsorganisasjonene, arbeids- og sosialdepartementet, bedriftsledelse og klubbledelse, den enkelte arbeidstaker og NAV. Aktørene spiller ulike roller og har ulikt mandat og ansvarsområde.

Det er de sentrale arbeidslivsorganisasjonene som avtaler vilkår for permittering og prosedyrene dersom en permittering iverksettes. Dette er sentralt forhandlet, men det er NHO og LO som er de tunge aktørene. Hovedavtalen er av domstolene regnet som en gjeldene rettsnorm for vilkår og prosedyre ved permittering. Arbeidslivsorganisasjonene spiller også en sentral rolle ved forskriftsendringer av lengden på arbeidsgiver- og fritaksperiode. Informanter i samtlige leirer er klare på at NHO og LO etterspør endringer i arbeidsgiver- og fritaksperioder, særlig endringer som gjør permitteringsordningen mer generøs i perioder med økonomisk uro for medlemsbedriftene.

Arbeids- og sosialdepartementet fastsetter arbeidsgiver- og fritaksperioder og kan endre dette ved forskrift. Endringer i permitteringslønnsloven må gå gjennom Stortinget. ASD forvalter sin del av permitteringsinstituttet gjennom «parameterendringer» i forskrift og gjennom utredninger av behovet for endringer. ASD spiller en sentral rolle i å stramme inn arbeidsgiver- og fritaksperiode i perioder de anser dette som ønskelig.

Bedriftsledelse og klubbledelse ved de enkelte virksomhetene avgjør i hver enkelt sak om det foreligger saklig grunnlag for permittering iht. tariffavtale. De bestemmer sammen hvem som skal permitteres, men sjelden i samråd med individuelle ansatte. Avgjørelsen tas heller ikke opp med arbeidslivsorganisasjonene utenom i de sjeldne tilfellene der det er uenighet om enten permitteringens saklighet eller det konkrete utvalget av ansatte som skal permitteres.

Den enkelte arbeidstaker har liten påvirkning på hvorvidt han eller hun blir permittert. Arbeidstakeren kontrollerer derimot hvor mye arbeid som skal legges ned i å skaffe ny jobb dersom vedkommende blir permittert.

Lokale NAV-kontor innvilger dagpenger ved permittering og vil i noen tilfeller ta stilling til saklighetsvurderingene fra bedriftene og tillitsvalgte. NAV-veileder skal løpende følge opp permitterte arbeidstakere, stille eventuelle krav til jobbsøking, og tilby tiltaksplasser eller annen bistand for å komme i jobb.

4.4 Dagens rettskilder

Sentrale rettskilder og ulovfestet rett vedrørende permittering og dagpenger er i hovedsak:

- Lov 6. mai 1988 nr. 2 om lønnsplikt under permittering (permitteringslønnsloven)
- Forskrift til permitteringslønnsloven
- Lov om folketrygd av 28. februar 1997, spesielt § 4-7
- Hovedavtalen mellom LO og NHO, andre tariffavtaler og sedvanerett

Vi vil kort redegjøre for disse.

Hovedavtalen mellom LO og NHO

Hovedavtalen mellom LO og NHO (Hovedavtalen) regulerer adgang til å permittere. Det har ikke vært nevneverdige endringer i teksten i Hovedavtalen knyttet til permittering siden den først ble fremforhandlet. I intervjuer opplyser NHO og LO at det heller ikke har vært endringer i forståelsen og tolkningen av Hovedavtalens omtale av permittering.

Både partene i arbeidslivet og domstolene anser Hovedavtalens regulering av permittering for å være gjeldende rettsnorm i permitteringssaker i Norge. Hovedavtalen har også dannet mønster for mange andre tariffavtaler som omtaler permittering. Videre gir Hovedavtalen praksis også for arbeidsforhold uten tariffregulering.

Folketrygdloven §4-7

Permitterte har som hovedregel rett til dagpenger ved permittering. Adgangen til dagpenger og Hovedavtalens regulering av adgangen til å permittere er ikke fullstendig overlappende. Det er derimot et nokså romslig vilkår for rett til dagpenger under permittering i Folketrygdloven § 4-7. Der står det:

> *Det kan ytes dagpenger til medlem som er permittert på grunn av mangel på arbeid eller andre forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke. Med permittering menes i*

denne sammenheng at arbeidstaker midlertidig fritas for arbeidsplikt i forbindelse med driftsinnskrenkning eller driftsstans, enten dette bestemmes ensidig av arbeidsgiver eller ved avtale i det enkelte tilfelle.

Lov om lønnsplikt under permittering

Lov av 6. mai 1988 nr. 2 om lønnsplikt under permittering med forskrifter, regulerer noen sentrale forhold ved en permittering. Deriblant permitteringens maksimale lengde når det ytes dagpenger, kostnadsfordeling mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og staten og beregning av permitteringslønn.

4.5 Lengde og oppbygning av et permitteringsforløp: arbeidsgiver-periode, fritaksperiode og venteperiode

Et alminnelig permitteringsforløp er i dag delt opp i to perioder. Samlet kan et permitteringsforløp vare i 49 uker innenfor en periode på 18 måneder[8]. Ved beslutning om hel permittering og etter at arbeidsgiver eventuelt har gitt melding til myndighet (Arbeids- og velferdsetaten etter arbeidsmarkedsloven §8) inntrer 6 ulike perioder i permitteringsforløpet dersom det strekkes ut maksimalt. I tillegg er det en varselsperiode på 10 arbeidsdager iht. Hovedavtalen før første periode starter.

Perioder i et «maksimalt» permitteringsforløp

1. «Arbeidsgiverperiode I»: arbeidsgiver betaler permitteringslønn og annet arbeidsvederlag. Arbeidsgiverperiode er i dag på 10 arbeidsdager.[9]

2. «Venteperiode»: arbeidstaker mottar verken lønn fra arbeidsgiver eller har rett til dagpenger. Denne perioden er i dag på 3 arbeidsdager[10].

3. «Trygdeperioden/fritaksperiode I»: bedriften er fritatt fra lønnsplikt og den permitterte mottar dagpenger. I dag er perioden 30 uker i en periode på 18 måneder.

4. «Arbeidsgiverperiode II»: en ny periode der arbeidsgiver har plikt til å betale permitteringslønn og annet arbeidsvederlag. Arbeidsgiverperiode II er i dag på 5 arbeidsdager.[11]

5. «Trygdeperioden/fritaksperioden II»: en ny periode der bedriften er fritatt fra lønnsplikt og den permitterte mottar dagpenger. I dag er perioden 19 uker.

Særskilte unntak

Unntak for reglene om lønn ved permittering er i hovedsak når permittering skyldes brann, ulykker eller naturomstendigheter. I slike tilfeller gjelder ingen arbeidsgiverperiode (Permitteringslønnsloven § 3 annet ledd).

Det er også verdt å bemerke at det i Hovedavtalen §7-1 punkt 2 er avtalt at permittering utover 6 måneder ikke kan finne sted, med mindre partene er enige om at det fortsatt foreligger saklig grunn. Det er altså i både tariffavtale og permitteringslønnsloven lagt opp til at det skal gjøres en ny vurdering av behovet for permittering etter et halvt år.

4.5.1 Avbrutte og påbegynte permitteringsperioder

Permitteringsforløp har ulik lengde. For eksempel kan en permittering avsluttes i løpet av kort eller lang tid, samt at behovet for permitteringer kan oppstå med lange mellomrom eller flere ganger på nokså kort tid.

Hvis en permittering avbrytes, og arbeidstakeren inntas i sammenhengende arbeid i mer enn fire uker hos sin faste arbeidsgiver, skal videre permittering regnes som en ny permitteringsperiode mtp. vilkår, drøftelser og varsler iht. Hovedavtalen § 7-3, punkt 7.[12] Et slikt «nytt» permitteringsforløp gir derimot ikke krav om ny arbeidsgiverperiode før etter 6 ukers sammenhengende arbeid hos den permittertes faste arbeidsgiver, se Rundskriv hovednr. 37 «Rundskriv om arbeidsgivers lønnsplikt».

4.6 Vilkår for permittering

Vilkårene for å permittere er regulert i Hovedavtalen. I Hovedavtalen kapittel VII § 7-1 står det at: «Permittering kan foretas når saklig grunn gjør det nødvendig for bedrifter». I NHOs kommentarer til Hovedavtalen utdypes dette med:

[8] Forskrift om lønnsplikt under permittering, 1. juli 2016.
[9] Ved delvis permittering vil permitteringslønnen i arbeidsgiverperioden bli beregnet som en prosentandel av den permittertes ordinære lønn i 10 dager. Ved 50 prosent permittering vil for eksempel permitteringslønnen være lik 5 dager med lønn fra arbeidsgiver. Vanlig arbeidstid må være redusert med minst 50 prosent for at den permitterte har rett på dagpenger, se Altins permitteringsguide.
[10] Rundskriv Hovednr. 37 – Rundskriv om arbeidsgivers lønnsplikt.
[11] Forskrift om lønnsplikt under permittering av 1. juli 2016
[12] I Altins permitteringsguide er det 6 uker som er gjeldene. Vi antar at Hovedavtalen er strengere på dette enn det ordinære regelverket, men det er stort sett Hovedavtalen som er gjeldene ved permitteringer.

I utgangspunktet må man kunne si at saklig grunn for permittering foreligger når arbeidsgiver for en begrenset periode ser at arbeidstakeren ikke kan beskjeftiges på en for bedriften forsvarlig måte

NHOs kommentarer til Hovedavtalen kapittel VII

Uten dagpenger til permitterte vil permitteringer i stor grad fremstå som et uakseptabelt virkemiddel for arbeidstakere og være vanskelig å benytte seg av for arbeidsgivere. Funksjonen til permitteringsinstituttet slik det fungerer i dag er derfor i tillegg betinget på sammenhengen mellom rettmessig permittering av en arbeidstaker i henhold til tariffavtale og de trygderettslige vilkårene for dagpenger under permittering. Spørsmålet om vilkårene for permittering er dermed uløselig knyttet til kravene for dagpenger under permittering. Folketrygdloven §4-7 spiller derfor også en viktig rolle i permitteringsinstituttet siden paragrafen setter trygdesystemet i sammenheng med vilkårene for permittering i tariffavtaler.

I Folketrygdloven § 4-7 første ledd står det:

Det kan ytes dagpenger til medlem som er permittert på grunn av mangel på arbeid eller andre forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke. Med permittering menes i denne sammenheng at arbeidstaker midlertidig fritas for arbeidsplikt i forbindelse med driftsinnskrenkning eller driftsstans, enten dette bestemmes ensidig av arbeidsgiver eller ved avtale i det enkelte tilfelle

Folketrygdloven § 4-7 første ledd

Det er få tvister og rettsaker som har dreid seg om Hovedavtalens vilkår for permittering. De tvister som har oppstått har normalt dreid seg om kravene for mottak av dagpenger, spesielt forståelsen av betingelsen i Folketrygdloven §4-7.

4.6.1 Permitteringen skal være saklig begrunnet

I tidligere utgaver av Hovedavtalen (t.o.m. 1990) ble det i tillegg til «saklig grunn» nevnt spesielle situasjoner der permittering var akseptabelt. Selv om dette er tatt ut av hovedteksten i Hovedavtalen, har ikke partenes forståelse av «saklig grunn» endret seg. Eksemplene i tidligere utgaver av hovedavtalen var i bunn og grunn eksempler på hva man mente med saklig grunn. Disse var: i) ved avtale, ii) uforutsette hendelser, iii) konflikt i egen bedrift, iv) tariffavtale eller sedvane.

Dokumentert enighet om saklighet mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte er som hovedregel tilstrekkelig for å motta dagpenger

Som hovedregel gis det dagpenger til permitterte arbeidstakere når det kan dokumenteres enighet mellom partene om at det foreligger grunnlag for permittering (NAV Rundskriv: § 4-7 Dagpenger ved permittering).

I Forskrift om dagpenger under arbeidsløshet § 6-1 står det:

«Det skal som hovedregel legges til grunn at vilkårene etter folketrygdloven §4-7 er oppfylt dersom det dokumenteres enighet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker om at grunnlaget for permittering foreligger og det på denne måten godtgjøres at virksomheten har gjort det som med rimelighet kan forventes for å unngå permittering og at årsaken ligger utenfor det som arbeidsgiver kan påvirke»

I NAVs rundskriv til § 4-7 dagpenger ved permittering blir det også nevnt andre eksempler på «saklig grunn». I første rekke er det «saklig grunn» for permittering i tilfeller der det er ordremangel og fulle lagre (hvis man ikke har fulle lagre kan man produsere for lager). Videre nevnes det: vareopptelling, reparasjoner og ominnredning av arbeidslokaler dersom det medfører at produksjonen må innstilles helt eller delvis. Andre eksempler i rundskrivet er: råstoffmangel, økte strømpriser, finanskrisen, tap av anbud, økt konkurranse, uforutsette hendelser og andre praktiske arbeidshindringer. I tillegg er det saklig grunn for permittering hvis det inntreffer hendelser som nevnt i arbeidsmiljøloven §15-3 nr. 10 som ulykker, naturhendelser eller andre uforutsette hendelser. Eksempler på dette er flomkatastrofer, askeskyen fra Island, vulkanutbrudd, brann, alvorlige strømbrudd mm.

4.6.2 Behovet skal være forårsaket av forhold arbeidsgiveren ikke kan kontrollere

Unntaksvis kan det oppstå situasjoner der det er tvil om vilkårene i Folketrygdloven §4-7 er oppfylt, selv når partene har dokumentert enighet om vilkår for permittering. Er det tvil kan NAV gjøre nærmere undersøkelser.

Tvilstilfeller oppstår spesielt i situasjoner der bedriften er i et marked som kan karakteriseres som sterkt sesongbetont, eller arbeidstaker blir permittert i forbindelse med alminnelige ferie- og helligdager. Hvis arbeidsgiver eller arbeidstaker er direkte skyld i arbeidsmangel og driftsstans som ved brudd på offentlig regelverk eller at de har mistet bevilgning, vil dagpenger normalt ikke tildeles. Et siste tilfelle er hvis en ansatt i eget aksjeselskap permitterer seg selv. Slike permitteringer gir i utgangspunktet ikke grunnlag for dagpenger, uavhengig av om det er dokumentert enighet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, se NAVSs Rundskriv: § 4-7 Dagpenger ved permittering.

Hvis det ikke er dokumentert enighet om permittering må NAV vurdere saken nærmere i henhold til Folketrygdloven § 4-7 om midlertidighet og mangel på arbeid eller andre forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke.

I Ot.prp. nr. 12 (2003-2004) redegjøres det for tre hovedgrupper av årsaker til nedgang i aktiviteten til en virksomhet:

- **Naturomstendigheter**: Eksempelvis streng kulde, flom eller større naturkatastrofer. Slike hendelser kan bedriften i liten grad påvirke.
- **Bedriftsinterne forhold av fysisk eller teknisk art**: Eksempelvis driftsstans på grunn av tekniske problemer, brann, skader, ulykker mv. Disse forholdene vil som regel være tilfeldige, selv om bedriften i noen grad kan ta forholdsregler som reduserer sannsynligheten for avbrudd i driften av slike årsaker
- **Endrede markedsforhold**: Eksempelvis etterspørselssvingninger, konkurranseforhold, konjunktursituasjonen mv. Svingninger kan være systematiske som sesongsvingninger, men vil ofte være påvirket av konjunkturforhold eller konkurranseforhold i andre bedrifter.

I Ot.prp. nr. 12 (2003-2004) følger denne grupperingen en akse av ikke-kontrollerbare årsaker til årsaker til midlertidig driftsstans eller innskrenkning som bedriften har mer kontroll over. Myndighetene har stort sett vært av den oppfatning at natur-omstendigheter og bedriftsinterne forhold av fysisk eller teknisk art gir grunnlag for dagpenger under permittering.

Når det gjelder endrede markedsforhold er det mer uenighet. Departementet sier for eksempel om endrede markedsforhold: «[i] *stor grad vil bedriften kunne møte slike utfordringer gjennom god planlegging og aktiv tilpasning innenfor de markedsbetingelsene de enkelte bedriftene må forholde seg til*». Tvister om dagpenger ved permittering har derfor ofte vært knyttet til forståelsen av endrede markedsforhold og bedriftens tilpasningsevne.

Parter i tvistesaker har parafrasert denne formuleringen på forskjellig vis og legger det til grunn for tolkningen om en arbeidstaker som er permittert har krav på dagpenger, se eksempelvis sak TRR-2006-3391. Den første tolkning av setningen er at en permittert har rett på dagpenger ved «mangel på arbeid» og «andre forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke». Her legges det til grunn at «mangel på arbeid» er absolutt og at det er irrelevant hvordan arbeidsmangelen oppstod. Det vil si at dersom en bedrift opplever at det er en mangel på arbeid til ansatte, vil det uavhengig av årsak til arbeidsmangelen, være et rettmessig grunnlag for dagpenger under permittering.

Den andre tolkningen er: «mangel på arbeid [som arbeidsgiver ikke kan påvirke]» og «andre forhold [som arbeidsgiver ikke kan påvirke]». Dette betyr at arbeidsmangel må skyldes forhold som en arbeidsgiver ikke på forhånd kunne ha unngått, eksempelvis hvis arbeidsgiver rimeligvis kunne forhindret en senere mangel på arbeid. I Høyesterettsdom[13] av 31. mars 2014 legger begge parter til grunn denne tolkningen av bestemmelsen. Det er også denne tolkningen som brukes i NAVs rundskriv § 4-7 Dagpenger ved permittering. I Høyesterettsdommen blir det derimot kommentert at dette ikke er «*helt opplagt språklig sett*». Av den grunn er det fortsatt noe uklarhet rundt rettspraksis knyttet til arbeidsgivers ansvar i forkant av en permittering og hvorvidt arbeidsmangel er et selvstendig forhold som gir rett til dagpenger.

NAVs eksempler på forhold arbeidsgiver ikke kan påvirke

Vi kan dele opp NAVs eksempler på forhold som arbeidsgiver *ikke* kan kontrollere i noen hovedpunkter:

Markedsforhold og konkurranse

- Avsetningsvansker og tap av arbeidsoppdrag på grunn av vanskelige markedsforhold.
- Tap av anbud der arbeidsgiver har gjort det som er nødvendig for å skaffe seg arbeidsoppdrag, for eksempel der arbeidsgiver er i nye anbudsforhandlinger hvor noe er tapt, men man venter på avgjørelser i andre.

[13] Høyesterettsdom HR-2014-00656-A.

- Mangel på arbeid som skyldes manglende leveringer eller ordrer på grunn av arbeidskonflikt eller streik i annen bedrift.

Naturomstendigheter

- Flom, brann, orkan, ekstremkulde og andre naturomstendigheter.

Offentlig regulering

- Nye forskrifter eller pålegg fra offentlig myndighet som krever ombygging eller stenging av bedriften i en periode.
- Stengingspålegg fra tilsynsmyndigheter som Arbeidstilsynet, Mattilsynet, Miljødirektoratet mm., hvor stengningen ikke skyldes forsømmelser fra arbeidsgivers side.

NAVs eksempler på forhold arbeidsgiver kan påvirke

Vi kan dele opp NAVs eksempler på forhold som arbeidsgiver kan kontrollere i noen hovedpunkter.

Forventede sesongsvingninger og ferier

- Sesongpermitteringer i virksomheter som utelukkende tilbyr sesongarbeid, dvs. kun tilbyr arbeid deler av året. Jo mer forutsigbar sesongvariasjonen er, desto større krav kan settes til hva arbeidsgiver har gjort for å unngå permittering.
- Permittering i tilknytning til alminnelige ferie- og helligdager.

Uaktsomhet

- Tap av bevilling som skyldes overtredelse av skjenke-/bevillingsregler.
- Lukking etter pålegg om utbedring pga. dårlig vedlikehold.
-
- **Driftsårsaker**
- Ominnredning og reparasjoner som kan planlegges over tid.
- Organisering av arbeidet.
- Overtidsarbeid og produksjon for lager med påfølgende permittering.
- Inntak av nye arbeidstakere med samme kvalifikasjoner som den permitterte.
- Permitterte tas inn og arbeider overtid.
- Modernisering, ordinær oppussing og vedlikehold.
- Oppussing pga. slitasje og andre endringer som salgsfremmende tiltak.
- Installasjon av nye maskiner
- Ominnredning og reparasjoner som kan planlegges over tid.

4.6.3 Hvilke virksomheter kan permittere

Dagpenger under permittering gjelder ikke offentlig sektor og privat sektor som i stor grad driftes av offentlig støtte. Paragraf 6-2 i forskrift til dagpenger under arbeidsløshet sier:

> *[d]agpenger ytes ikke ved permittering i statlig, fylkeskommunal eller kommunal virksomhet. Det ytes heller ikke dagpenger ved permittering i kulturinstitusjoner, organisert som aksjeselskap, stiftelse o.l. dersom disse i vesentlig grad får støtte til driften fra det offentlige.*

Forskrift til dagpenger under arbeidsløshet § 6-2

4.6.4 Hvilke arbeidstakere kan permitteres

Når en bedrift beslutter hvilke arbeidstakere som skal permitteres skal det gjøres en helhetsvurdering, men ansiennitetsprinsippet står sterkt. Ansiennitet kan likevel fravikes når det foreligger saklig grunn som behovet for spesialkompetanse mv (Hovedavtalen mellom LO og NHO, § 7-1). Bedriften skal helst unngå å permittere slik at de ansatte mangler et fungerende tillitsvalgtapparat. Det skal også tas sosiale hensyn i utvelgelsen. Ansatte med tung forsørgerbyrde eller sykdomsbelastning i familien kan skjermes fra permittering (Skarning, 2009).

Midlertidige ansatte kan også permitteres på lik linje med faste ansatte. Det anbefales imidlertid ikke å iverksette permitteringer som strekker seg ut over kontraktsvarigheten til den midlertidig ansatte (Compedia24). På den annen side skal ansiennitetsprinsippet gjelde i utvelgelsen av hvem som skal permitteres, og det vil i mange tilfeller være slik at midlertidig ansatte har kortere ansiennitet enn faste ansatte, og dermed faktisk vil permitteres først.

Arbeidstakere som har levert sin oppsigelse innen permitteringsvarselet er utsendt er imidlertid skjermet fra permittering: I et slikt tilfelle vil arbeidstakeren har rett og plikt til å arbeide ut sin normale oppsigelsestid uten hensyn til permitteringen (Hovedavtalen mellom LO og NHO, kommentar til § 7-6).

Det er også andre særregler for hvem som kan motta dagpenger under permittering som er ment å begrense misbruk av permitteringer hvis andre ytelser, enten statlige eller private, gjør at det ikke er et behov for å yte dagpenger. Viktige særregler for hvem som ikke kan motta dagpenger under permittering er:

- Arbeidstakere som deltar i streik eller annen arbeidstvist (folketrygdloven § 4-22)
- Personer over 67 år (folketrygdloven § 4-23)
- Personer med lønnskrav i permitteringsperioden (folketrygdloven § 4-3 første ledd)
- Personer som ikke har avspasert opptjente fridager (folketrygdloven § 4-3 første ledd)
- Personer med oppsigelsestid med krav på lønn (folketrygdloven § 4-3 første ledd)
- Tilkallingshjelp og frilansere

Samlet sier særreglene at permitterte ikke får dagpenger hvis de har alternative krav på inntekt eller ytelser fra bedriften eller gjennom pensjonsordninger. Et unntak fra særreglene er ansatte i en offentlig virksomhet som er organisert og driftes etter samme prinsipper som i privat næringsliv.

Videre gjelder som alltid for berettigelse til dagpenger: Arbeidstaker skal ha tjent minst 1,5 ganger folketrygdens grunnbeløp foregående kalenderår, eller minst 1 ganger grunnbeløpet i snitt de tre siste kalenderårene. Grunnbeløpet tilsvarer etter 1. mai 2017 93 634 kroner. Personer som ble ansatt i løpet av de siste månedene i et kalenderår kan derfor risikere å ikke ha rett til dagpenger året etter. Sosiale hensyn i utvelgelsen av permitterte tilsier skjerming av de seneste ansatte av denne grunn, noe som strider imot ansiennitetsprinsippet.

4.7 Forskriftsendringer siden 1990

Tabell 4-1 gir en oversikt over endringer i permitteringslønnsloven og regelverket for dagpenger og permittering etter 1990.

Tabell 4-1: Endringer i arbeidsgiverperiode og trygdeperiode

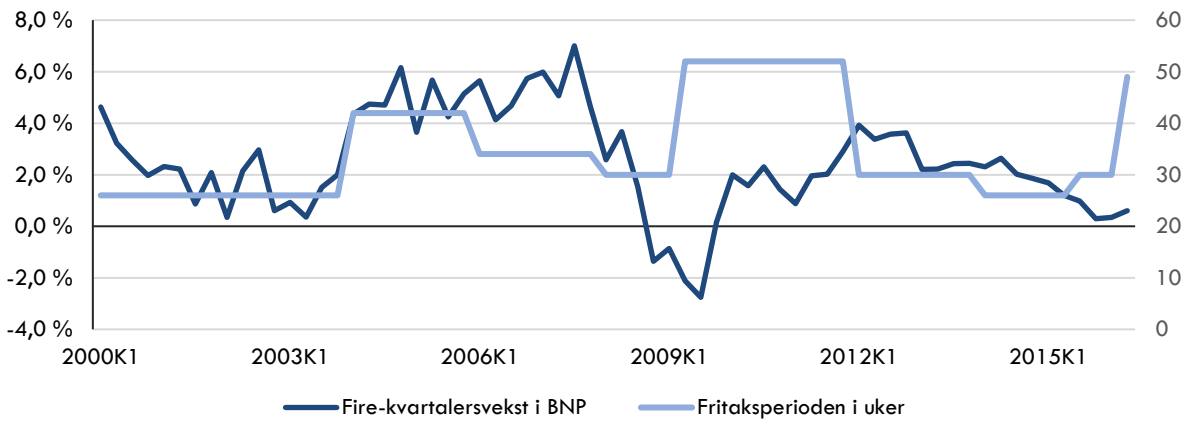
Dato	Endring
Oktober 1990	Arbeidsgivers fritak fra lønnsplikt (fritaksperioden) under permittering fastsatt til 12 uker i løpet av en 52-ukers periode
Juni 1991	Fritaksperioden utvidet til 20 uker i løpet av en 52-ukers periode
Juni 1992	Fritaksperioden utvidet til 26 uker i løpet av en 52-ukers periode
Januar 1994	Fritaksperioden utvidet til 52 uker i løpet av en 78-ukersperiode
Januar 2002	Fritaksperioden redusert til 26 uker i løpet av en 18-måneders periode
Juni 2002	Midlertidig lov om overgangsregler og en permitteringsperiode for asfaltbransjen på 36 uker frem til januar 2004
Juli 2003	Fritaksperioden midlertidig utvidet for enkelte bransjer (stillasarbeid, asfaltbransjen mv.) til 42 uker i løpet av en 78-ukersperiode
Ifbm. statsbudsjett 2004	Arbeidsgiverperiode satt til 10 dager ved hel permittering og 15 dager ved delvis permittering.
Ifbm. statsbudsjett 2005	Arbeidsgiverperiode redusert til 5 dager ved hel permittering og minst 40 prosent reduksjon i arbeidstiden
Ifbm. statsbudsjett 2005	Arbeidsgiverperioden økt til 10 dager ved hel permittering og minst 40 prosent reduksjon i arbeidstiden
	Trygdeperioden utvidet til 52 uker
2009	Arbeidsgiverperioden redusert til 5 dager ved hel permittering og minst 40 prosent permittering
	Trygdeperioden utvidet til 52 uker
Januar 2012	Antall lønnspliktdager ved minst 40 prosent permittering økt til 10 dager
	Trygdeperioden redusert til 30 uker
Januar 2014	Arbeidsgiverperioden økt til 20 dager
	Trygdeperioden redusert til 26 uker
Juli 2015	Arbeidsgiverperiode redusert til 10 dager
	Trygdeperioden økt til 30 uker
Juli 2016	Arbeidsgiverperiode II på 5 dager
	Trygdeperiode I og II er hhv. 26 uker og 19 uker

Kilde: ASD

I Figur 4-2 illustrerer tilsvarende sammenhengen mellom BNP-vekst og lengden på arbeidsgiverperioden.

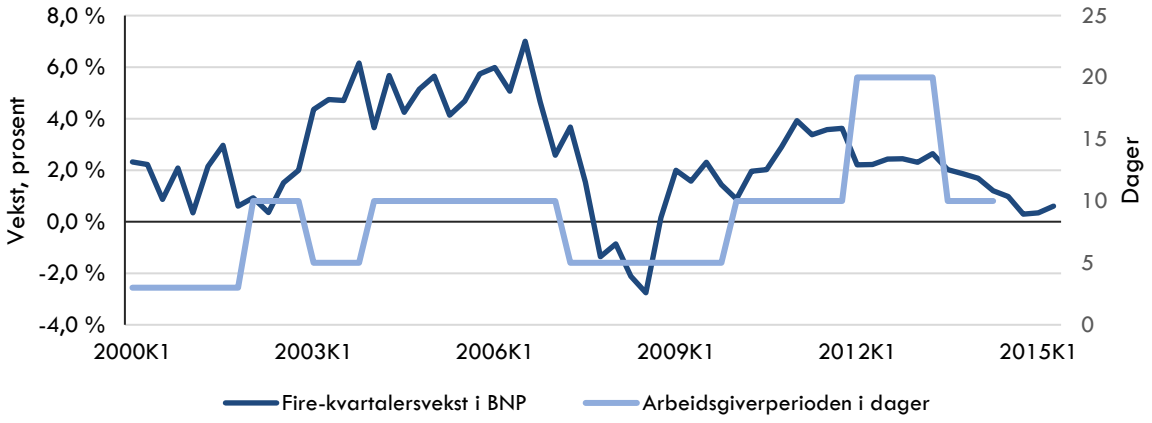
Figur 4-1 illustrerer sammenhengen mellom vekst i BNP og lengden på fritaksperioden i uker. Fritaksperioden var lengst rundt finanskrisen og i forbindelse med oljeprisfallet i 2015, og har vist ganske betydelig variasjon. Figur 4-2 illustrerer tilsvarende sammenhengen mellom BNP-vekst og lengden på arbeidsgiverperioden.

Figur 4-1: Sammenhengen mellom vekst i BNP og lengden på fritaksperioden



Kilde: ssb.no og ASD

Figur 4-2: Sammenhengen mellom vekst i BNP og lengden på arbeidsgiverperioden



Kilde: SSB.no og ASD.

Endringer i regelverket har som hovedregel «tilbakevirkende kraft» dersom regelverket gjøres mer generøst, men ikke ved innstramming. En person som har vært permittert i 20 uker på det tidspunktet hvor fritaksperioden blir utvidet fra 26 til 52 uker, vil kunne forbli permittert i 52 uker til sammen. Utvidelser gjelder altså både for nye og pågående permitteringsforløp. En innstramming fra 52 til 26 uker vil derimot kun påvirke nye forløp, og en person som har vært permittert i 20 uker på det tidspunktet endringen skjer vil ikke berøres.

4.8 Gjennomføring av en permittering

Hovedavtalen setter noen krav til arbeidsgiver ved permittering når saklig grunn gjør det nødvendig for bedriften.

Vurdering av behov

I Hovedavtalen § 7-2 står det at dersom en lengre permittering iverksettes, bør bedriften vurdere yrkesfaglig kompetansehevende tiltak etter behovet til bedriften og som kan styrke bedriftens konkurranseevne. Dette betyr at det ikke er en forventning om at bedriften ser til alternative kompetansehevende tiltak hvis man forventer en *kort* permitteringsperiode. Dette skyldes at det er kostnader knyttet til at bedriften skal søke og finne

alternative tiltak, samt at kompetansehevende tiltak kan kreve noe tid og derfor ikke er formålstjenlig ved korte permitteringer.

Varsel

Ordinære permitteringer gis med 14 dagers varsel og varselet løper fra arbeidstidens slutt den dagen varselet gis (Hovedavtalen, § 7-3 punkt 1 og 2). Varsel skal normalt være skriftlig. I forkant av varsel om permittering til den ansatte skal det konfereres med tillitsvalgte. Varselsfristen til den ansatte løper først etter at det er konferert med tillitsvalgte og konferansen er satt opp i protokoll og undertegnet av partene. Unntak fra varselsplikten er uforutsette hendelser ala naturkatastrofer som nevnt i AML §15-3, punkt 10. I slike tilfeller er varselet 2 dager, mens det ved brann er 14 dager.[14]

Prosess for utvelgelse av enkeltindivider

Når en bedrift permitterer en ansatt skal det gjøres en helhetsvurdering, men ansiennitetsprinsippet står sterkt. Ansiennitet kan likevel fravikes når det foreligger saklig grunn som behovet for spesialkompetanse mv. NHOs kommentarer sier likevel at ansiennitets-prinsippet må antas å ha mindre betydning ved permittering enn ved oppsigelser, se NHOs kommentarer til Hovedavtalen. Bedriften skal helst unngå å permittere slik at de ansatte mangler et fungerende tillitsvalgtapparat.

Skriftlig redegjørelse til den permitterte

Hvis permittering gjennomføres skal arbeidsgiver gi skriftlig melding til arbeidstaker som inkluderer:

- Angi grunn for permitteringen
- Angi permitteringens sannsynlige lengde

I tillegg skal arbeidsgiver gi melding til Arbeids- og velferdsetaten både ved enkeltpermitteringer og massepermitteringer, j.fr. Permitteringslønnsloven §3a og arbeidsmarkedsloven § 8.

4.9 Permittertes plikter til å søke og være tilgjengelig for annet arbeid

NAV har ansvar for å gi generell informasjon og veiledning om permitteringslønnsloven, uavhengig om søknad for dagpenger innvilges eller ikke. Når det er grunnlag for å fatte vedtak om dagpenger til den permitterte, skal NAV behandle søknad om dagpenger, gi den permitterte en orientering om rettigheter og plikter vedrørende dagpenger, samt orientere om arbeidsrettede tiltak til permitterte.

Hvis det ikke innvilges dagpenger (eller ikke innvilges umiddelbart) skal saksbehandler avklare tolkningsproblemer dersom det er grunnlag for unntak fra rett til dagpenger under permittering, og eventuelt innhente ytterligere informasjon om permitteringsårsaken om det er nødvendig.

Alle permitteringer skal registreres og ved hver ny søknad om dagpenger ved permittering skal saksbehandleren sjekke om stønadsmottaker tidligere har vært permittert fra samme arbeidsgiver (NAV, 2015) Se også: Rundskriv Hovednr. 37 Rundskriv om arbeidsgivers lønnsplikt.

4.9.1 Krav om å være reell arbeidssøker

Kravet om å være reell arbeidssøker (Folketrygdloven § 4-5) gjelder også for permitterte som mottar dagpenger. Permitteringer innebærer imidlertid at arbeidstakeren er ute av et arbeidsforhold i en begrenset periode og er forpliktet til å returnere til arbeidet hos den faste arbeidsgiveren. Av den grunn er det andre krav til den permitterte enn for andre dagpengemottakere, se NAVs Rundskriv §4-7 dagpenger ved permittering.

Den permitterte er å betrakte som ansatt i virksomheten, og er forpliktet til å komme tilbake på jobb når permitteringen opphører: På avtalt dag dersom permitteringen er tidsavgrenset, og innen én til to dager etter beskjed fra arbeidsgiver dersom permitteringslengden har vært ubestemt. Det betyr at arbeid i permitteringsperioden må være av midlertidig art og med ubestemt tidsavgrensning.[15]

Vurderingen av omfang og grad av arbeidssøking under en permittering er avhengig av permitteringsgraden (prosentvis permittering) og permitteringens forventede lengde. Uansett er det et krav om at den permitterte skal ta midlertidig arbeid dersom arbeidet ikke varer utover permitterings-perioden.

Hvis den permitterte får tilbud om midlertidig arbeid som varer lenger enn den forespeilede permitteringsperioden, har den permitterte plikt til å spørre den permitterende arbeidsgiver om han kan komme tilbake i arbeid etter det midlertidige arbeidet er ferdig. Aksepterer arbeidsgiveren midlertidig arbeid som strekker seg lenger enn permitteringsperioden, er den permitterte pliktig til å ta dette arbeidet.

Får en permittert et tilbud om fast arbeid er det uklart om den permitterte er pliktig til å ta dette arbeidet. Det avgjøres fra sak til sak. Her vektlegger NAV den

[14] Andre unntak er: i) konflikt i annen bedrift, ii) tariffstridig konflikt i egen bedrift eller iii) ulegitimert fravær som fører til at arbeidstaker ikke kan sysselsettes på en rasjonell måte, j.fr. Hovedavtalen § 7-3, punkt 4 med kommentarer.

[15] Arbeidstilsynet, faktaside om permittering: http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=99396/.

forespeilte lengden på permitteringen. Hvis permitteringsperioden er kortvarig mener NAV det er urimelig at den permitterte ikke kan avslå annet fast arbeid. Hvis sysselsettingsforholdet mellom den permitterte og den permitterende arbeidsgiver er preget av ustabilitet og usikker sysselsetting kan ikke tilbud om mer sikkert og stabilt arbeid nektes av den permitterte uten at det får konsekvenser for rettighetene til dagpenger. Normalt vil NAV prioritere permitterte arbeidstakere til midlertidige stillinger som avsluttes innenfor permitteringsperioden, se NAV rundskriv § 4-7 Dagpenger ved permittering.

I praksis er oppfølgingen av permitterte nedprioritert sammenliknet med helt arbeidsløse. Dette fremkommer av intervjuer med NAV, bedrifter og arbeidslivsorganisasjoner. Dette skyldes at permitteringer kan være nokså kortvarige og at de tross alt har en fast arbeidsgiver og behovet for oppfølging ikke fremstår som like prekært som for en arbeidsledig og NAV-veilederen.

4.10 Lønn og ytelser i permitteringsperioden

Den permitterte arbeidstakeren mottar full lønn i varslingsperioden, altså før permitteringsperioden starter, samt gjennom hele arbeidsgiverperioden. Dette er det arbeidsgiver som betaler. Deretter mottar arbeidstakeren dagpenger fra NAV, tilsvarende 62,4 prosent av dagpengegrunnlaget. Dagpengegrunnlaget er arbeidsinntekt opptjent foregående kalenderår eller gjennomsnittlig arbeidsinntekt de tre foregående kalenderår, alt etter hva som er størst av de to.

Mange arbeidsgivere betaler også inn tjenestepensjon til permitterte arbeidstakere. Dette er ikke lovfestet, men kan være en del av arbeidsavtalen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Videre har mange arbeidsgivere utgifter til forsikringer til permitterte arbeidstakere. En god del virksomheter ser også ut til å ha en del sosiale utgifter i forbindelse med sine permitterte ansatte. Dels er dette goder som alle ansatte, også permitterte, tar del i, som julebord, og dels kan det være ekstra goder de permitterte får som et «plaster på såret» mens de er permittert, og kanskje også for å sørge for at arbeidstakerens følelse av tilknytning til arbeidsplassen ikke skal bli for slitt igjennom permitteringsperioden.

En ansatt som blir sykmeldt etter at permitteringsvarsel er sendt ut vil motta sykepenger, men etter arbeidsgiverperioden i en størrelse som tilsvarer dagpengesatsene. Om arbeidstakeren derimot blir sykmeldt innen permitteringsvarselet sendes ut, vil han eller hun har rett på ordinære sykepenger, som tilsvarer full lønn. Dersom en arbeidstaker opplever det som overhengende sannsynlig at han eller hun vil motta et permitteringsvarsel i nærmeste framtid vil den altså ha økonomiske insentiver til å bli sykmeldt.

4.11 Opphør av arbeidsforhold i løpt av permitteringsperioden

Permitterte arbeidstakere er fortsatt tilknyttet bedriften og enhver arbeidstaker som er permittert har både rett og plikt til å begynne arbeidet etter permittering.

Permitterte arbeidstakere kan likevel si opp sitt arbeid på kortere varsel enn ordinære ansatte. Permitterte arbeidstakeres oppsigelsestid er i henhold til arbeidsmiljøloven 14 dager (Arbeidsmiljøloven, § 15-3). I hovedavtalen mellom LO og NHO § 7-6, slås det fast at permitterte kan fratre sin stilling på dagen dersom permitteringen har vart i mer enn tre måneder, og det ikke er fastsatt noen dato for tilbakekallelse.

Dersom arbeidsgiver sier opp en ansatt under permitteringstiden har arbeidstaker derimot rett og plikt til å utføre arbeid i hele oppsigelsesperioden med full lønn. Arbeidsgiver er også forpliktet til å betale full lønn i en periode tilvarende oppsigelsestiden dersom fritaksperioden utløper, og arbeidsgiver ennå ikke er gjeninntatt i arbeid.

I permitteringsperioden er det altså en asymmetri i forpliktelsene mellom arbeidstaker og arbeidsgiver: Arbeidstaker står i praksis fritt til å avslutte arbeidsforholdet på kort varsel. De er dermed formelt sett like tilgjengelige for andre arbeidsgivere som om de hadde vært ordinært ledige. Arbeidsgivere har imidlertid de samme forpliktelsene som om arbeidstakeren skulle vært ordinært sysselsatt. For mer detaljer se Hovedavtalen § 7-6 med kommentarer.

4.12 Statsstøtteregelverket og permitteringsinstituttet

I forskrift av 16. juli 2003 nr. 963 ble det gjort en endring i permitteringslønnsloven som gav myndighetene adgang til å unnta lønnsplikt og utvide trygdeperioden innen utvalgte næringer. Ot.prp. nr. 12 (2003-2004) konkluderte med at det var overveidende sannsynlig at dette regelverket var i strid med EØS-avtalen artikkel 61(1). Dette var også konklusjonen til førsteamanuensis dr. juris Olav Kolstad ved Universitetet i Oslo i notat til ASD av 21.10.2003. Det har også blitt drøftet om arbeidsgivers rett til å permittere uten lønnsplikt er ulovlig statsstøtte på generell basis.

EØS-avtalen har fire vilkår for at støtte faller innenfor begrepet om ulovlig statsstøtte etter Artikkel 61 i EØS-avtalen.

1. Støtten må være gitt av staten eller av offentlig midler i enhver form (offentlig støtte).
2. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer.
3. Støtten må vri konkurransen eller true med å vri konkurransen.
4. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene.

I utgangspunktet er ikke støtte til enkeltpersoner, som dagpenger, omfattet av Artikkel 61. Forskjellen fra dagpenger ved arbeidsledighet er at trygdeytelser i permitteringsperioder har en positiv økonomisk effekt på bedriftens budsjett. Bedriften bevarer ansettelsesforholdet, men slipper å betale lønn. Dette kan gi en konkurransefordel i for eksempel anbudsprosesser: en bedrift kan dokumentere kompetanse og total arbeidskraftmengde der dette inkluderer permitterte arbeidstakere. Hvis de ansatte ble sagt opp ville bedriften hatt en lavere arbeidsstokk og mindre kompetanse, som hadde minsket sannsynligheten for å vinne et anbud. Dette er en grunn til at spørsmål om dagpenger under permittering uten lønnsplikt står i fare for å bryte med vilkårene i EØS-avtalens artikkel 61.

Overordnet er den juridiske vurderingen på nåværende tidspunkt at en generell permitterings-ordning som er lik for alle bransjer ikke er i strid med statsstøtteregelverket. Dette skyldes at det offentlige ikke overtar arbeidsgivers direkte lønnsplikt. EF-traktaten gir medlemsstatene vid kompetanse til å utforme egne sosiale sikringsordninger. Dagpenger under permittering er derfor å regne som et generelt tiltak som er anvendelig for alle virksomheter og som har objektive, ikke-diskriminerende og ikke-diskresjonære vilkår. Dette er etter gjeldende tolkning ikke å regne som statsstøtte etter artikkel 61. EØS-avtalen forholder seg annerledes til situasjoner der permitteringsreglene kun gjelder for enkelte foretak/næringer og gjelder på en mer gunstig måte for de enkelte foretak eller næringer. Det er overveiende sannsynlig at et skille mellom foretak/bransjer når det gjelder lengden på fritaksperioden eller arbeidsgiverperioden er i strid med Artikkel 61 i EØS-avtalen, ifølge Kolstad og Ot.prp. nr. 12 (2003-2004).

5. Regulering av tilknytningsformer og nedbemanning

Midlertidige ansettelser, innleie av arbeidskraft og nedbemanning er andre virkemidler en bedrift kan ta i bruk for å tilpasse arbeidskapasiteten etter svingninger i etterspørselen. Adgangen til bruken av disse virkemidlene er begrenset. Permitteringsordningen bidrar derfor til en økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet.

5.1 Midlertidige stillinger

5.1.1 Adgangen til midlertidige ansettelser er begrenset

Midlertidige stillinger er stillinger som opphører automatisk etter avtalt varighet, med mindre ansettelseskontrakten mellom arbeidstaker og arbeidsgiver blir fornyet.

Arbeidsmiljøloven slår fast at arbeidstakere som hovedregel skal ansettes i faste stillinger. Midlertidige stillinger kan likevel benyttes dersom arbeidet er av midlertidig art, eller arbeidet utføres på vegne av en ansatt som midlertidig er borte fra sin stilling (vikariat). I tillegg kan midlertidige stillinger på såkalt generelt grunnlag benyttes, uten at de ovennevnte kriteriene nødvendigvis er oppfylt. Dette skal imidlertid kun benyttes i begrenset omfang i en bedrift: Kun 15 prosent av de ansatte i virksomheten kan være ansatt på slike vilkår, og dersom en arbeidstaker som er i en slik midlertidig stilling på generelt grunnlag ikke får videre ansettelse ved avtaleperiodens utløp, starter en karanteneperiode på tolv måneder for arbeidsgiveren. I denne perioden kan ikke arbeidsgiver foreta nye midlertidige ansettelser på generelt grunnlag (Arbeidsmiljøloven, §14-9).

5.1.2 Prosjektbasert arbeid betraktes ikke nødvendigvis som midlertidig

Hvilket arbeid kan betraktes som «av midlertidig art»? Arbeidstilsynet løfter fram sesongarbeid, altså arbeid som kun utføres i deler av året, som midlertidig. Arbeid som ekstrahjelp eller tilkallingsvikar betraktes på samme måte. Prosjektbasert arbeid kan også betraktes som av midlertidig art, men ikke nødvendigvis.

Mye prosjektbasert arbeid er finansiert gjennom oppdrag og kontrakter virksomhetene i samme bransje konkurrerer om i en eller annen form. Dette innebærer en usikkerhet om hvor mange oppdrag en bedrift har i fremtiden, og dermed også hvor stor arbeidskapasitet som er nødvendig. Dersom en arbeidsgiver har mange liknende prosjekter etter hverandre vil likevel ikke arbeidet kunne betraktes som midlertidig (Arbeidstilsynet).

Dette kan også forstås i sammenheng med grunnbemanningslæren. Grunnbemanningslæren slår fast at dersom en bedrift er tilstrekkelig stor, og fraværet i virksomheten medfører et nokså stabilt behov for vikarer, og det ikke medfører store ulemper for bedriften, skal antallet faste ansatte øke fremfor å dekke vikarbehovet med midlertidige stillinger. Denne læren er ikke lovfestet men etablert gjennom rettslig praksis.[16] Grunnbemanningslæren vil muligens kunne brukes til å argumentere for at dersom ordretilgangen og inntektene har vist seg å være relativt stabile over tid, til tross for at det er en iboende usikkerhet i hvilke anbudskontrakter man vinner og hvilke man taper, vil arbeidet *ikke* anses som midlertidig. Dersom aktivitetsnivå og driftsinntekter derimot svinger mye, kan arbeidet betraktes som midlertidig, og midlertidige stillinger dermed tas i bruk når man vinner nye kontrakter. Det samme vil trolig gjelde dersom de ulike oppdragene utført av bedriften har en stor spredning når det gjelder nødvendige kvalifikasjoner hos de ansatte som skal utføre prosjektet. Prosjektbaserte arbeidsplasser med mange mindre kontrakter vil derfor, alt annet likt, sjeldnere være karakterisert av arbeid av midlertidig art, sammenliknet med virksomheter som konkurrerer om færre men større kontrakter.

5.2 Innleie av arbeidskraft fra bemanningsbyråer

Arbeidsmiljøloven slår fast at innleie av arbeidskraft fra bemanningsbyrå kan anvendes under de samme betingelsene som midlertidige stillinger.

5.3 Innleie av arbeidskraft fra konkurrerende virksomhet

Arbeidsmiljøloven slår videre fast at det er tillat med innleie av faste ansatte fra konkurrerende virksomhet. Dette innebærer at dersom to virksomheter

[16] Høyesterett fastslo i Statfjord-saken fra 1989 at det ikke noe i veien for at en bedrift benytter samme vikar gjentatte ganger. I særlige tilfeller kan loven imidlertid sette grenser for hva som kan avtales uten at arbeidstakeren nyter godt av et stillingsvern. Læren ble videreutviklet i ambulanse-saken fra 2006, som handlet om midlertidige ansettelser i ambulansetjenesten.

konkurrerer om samme anbudskontrakt kan vinneren av kontrakten håndtere sitt økte behov for arbeidskapasitet ved å leie inn faste ansatte i virksomheten som tapte. Betingelsen er at virksomheten som leier ut sine ansatte ikke har til formål å drive utleie. De utleide arbeidstakerne skal ha arbeid innenfor det fagområdet som er utleievirksomhetens hovedbeskjeftigelse. De utleide arbeidstakerne må heller ikke utgjøre mer enn 50 prosent av de faste ansatte i utleievirksomheten.

5.4 Oppsigelser og nedbemanninger

Arbeidsmiljølovens § 15-7 regulerer når det er saklig grunnlag for nedbemanning, altså å si opp arbeidstakere.

Arbeidstaker kan kun sies opp dersom det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgivers eller arbeidstakers forhold (Arbeidsmiljølovens §15-7). Ordremangel eller innsparingsbehov kan være en saklig begrunnelse. Det er ikke en betingelse for saklig begrunnelse at virksomheten skal gå med underskudd[17].

Bedrifter har altså lov til å si opp ansatte dersom det er behov for å redusere arbeidskapasiteten, men det skal foretas en avveining mellom bedriftens behov for rasjonaliseringstiltak, og de ulempene oppsigelsene innebærer for de ansatte. Utvelgelsen av individer som skal sies opp skal baseres på kriterier det er enighet om mellom ledelse og tillitsvalgte. Sosiale forhold, som høy forsørgerbyrde eller sykdom i familien kan ilegges vekt i denne sammenhengen. Gjennom rettspraksis er det etablert at saklighetskriteriene for oppsigelser og nedbemanninger er strengere enn saklighetskriteriene for permitteringer. Dette skyldes at permitteringer oppleves som et mindre onde for de ansatte enn oppsigelser. I situasjoner hvor permitteringene er lange, eller tidsubestemte, vil imidlertid saklighetskriteriene bli strengere (Skarning, 2010).

I slike prosesser skal oppsigelsen drøftes både med den enkelte arbeidstaker og med tillitsvalgte, så langt det er mulig og dersom det er ønsket av arbeidstaker. Når masseoppsigelser er aktuelt[18] skal også alternative løsninger diskuteres med de ansatte og deres representanter, for om mulig å forhindre eller redusere oppsigelsene. Sosiale tiltak som letter de oppsagte arbeidstakernes situasjon skal også drøftes. Prosessene rundt oppsigelser fremstår som mer ressurskrevende rent administrativt for arbeidsgiver, blant annet siden de innebærer direkte kontakt med den enkelte ansatte som skal sies opp, fremfor, som ved permitteringer, kun med tillitsvalgte[19] (Skarning, 2010).

Oppsigelsestiden, som gjelder fra første dag i måneden etter at oppsigelsen fant sted, er på minimum en måned. Arbeidstakere som har vært ansatt i fem år eller mer har en lovfestet oppsigelsestid på to måneder, mens den er tre måneder for arbeidstakere som har vært ansatt i mer enn ti år. For de eldste arbeidstakerne med ansiennitet over ti år er bedriftens oppsigelsestid lenger enn arbeidstakerens oppsigelsestid – opptil seks måneder for arbeidstakere over 60 år.[20]

Tariffavtalene og de enkelte arbeidskontraktene kan innebære lenger oppsigelsesfrister enn det som er lovfestet.

Til sammenlikning innebærer permittering en to ukers varslingsperiode. I tillegg vil arbeidsgiveren ha lønnsforpliktelser i arbeidsgiverperioden; de dagene arbeidsgiver betaler full lønn mens den ansatte er permittert. Varigheten på arbeidsgiverperioden har variert mellom 5 og 20 dager siden 2000. I all hovedsak har altså virksomheten lengre lønnsforpliktelser dersom de skal gå til oppsigelser enn dersom de benytter permitteringer. På den annen side utøver ikke de permitterte arbeidstakerne produktivt arbeid i arbeidsgiverperioden, i motsetning til i oppsigelsesperioden. Dersom vi forutsetter at noe arbeid må utføres også den kommende måneden, og kun tar hensyn til lønnskostnader og verdien av det som produseres etter at permitteringsvarsel/oppsigelsesbrev er utsendt, kan det altså tenkes at det er mer lønnsomt for en bedrift å benytte oppsigelse fremfor å permittere de ansatte. Dette betinger naturligvis på at oppsigelsestiden er ned mot en måned.

5.5 Fortrinnsrett ved nyansettelser

Ansatte som har jobbet i bedriften i minst 12 av de siste 24 månedene, og som blir oppsagt på grunn av forhold ved arbeidsplassen (som for eksempel behov for driftsreduksjon), har fortrinnsrett til ny ansettelse,

[17] (NHO: https://arbinn.nho.no/arbeidsrett/oppsigelser/nedbemanning/prosessveileder/)

[18] Dersom ti eller flere personer sies opp i løpet av en periode på en måned eller mindre defineres det som en masseoppsigelse.

[19] Dersom en permittering gjelder få personer og utvalget er mer skjønnsmessig, kan det være nødvendig med individuelle møter med dem det gjelder også her.

[20] Arbeidsmiljølovens paragraf 15-3 punkt 10 åpner for at arbeidsgiver kan ha oppsigelsestider helt ned i 14 dager ved «ulykker, naturhendelser eller andre uforutsette hendelser». Dette er også tilfeller hvor det vil være mulig å benytte permitteringer. Vilkårene for så kort oppsigelsestid ser imidlertid ut til å være strenger enn vilkårene for permittering. Arbeidsgivers død eller konkurs åpner for eksempel ikke for forkortet oppsigelsestid for arbeidsgiver.

dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen. Dette gjelder både for tidligere faste og midlertidig ansatte, men unntak av personer som har vært i vikariat for en annen ansatt. Dersom en virksomhet benytter oppsigelser, eller velger å ikke fornye midlertidige kontrakter som respons på en nedgang i etterspørselen, fremfor å permittere ansatte, har de ansatte altså likevel rett til å komme tilbake dersom nedgangen viser seg å være midlertidig og etterspørselen tar seg opp. Dette likner på det stillingsvernet permitterte arbeidstakere har. Fortrinnsretten til nyansettelse ved avsluttede arbeidsforhold blir likevel betraktet som svakere enn gjeninntredelsesretten ved permitteringer. Dersom bedriften i forbindelse med en nedbemanning også omorganiserer driften, kan det tenkes at de etterspør andre kvalifikasjoner hos sine ansatte når kapasitetsbehovet tar seg opp. Slike omorganiseringsprosesser vil sjelden forekomme i løpet av en permitteringsperiode. Det vil derfor, gitt at kapasitetsbehovet tar seg opp på et senere tidspunkt, være mer sannsynlig at en permittert arbeidstaker gjeninntrer sin stilling, enn at en tidligere arbeider blir ansatt på ny.

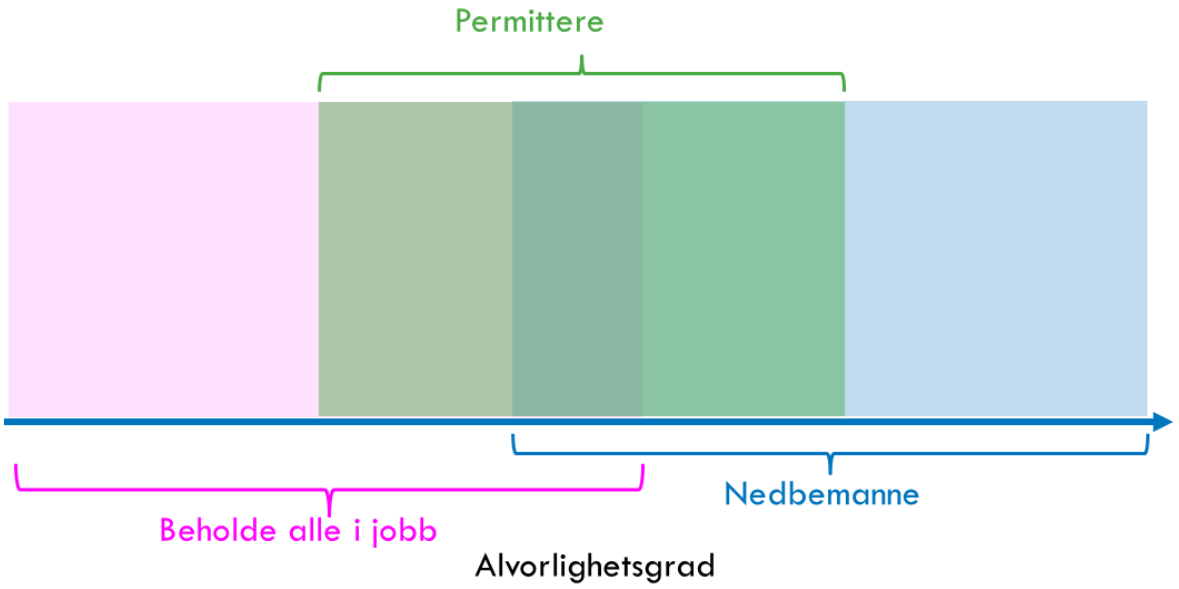
6. Permitteringsregelverket vil påvirke arbeidsgiveres tilpasning

Endringer i permitteringsregelverket påvirker bedrifters handlingsrom og insentiver i møte med svingende etterspørsel og produktivitet. Dette kan få konsekvenser for hvilke muligheter bedriften tar når den blir truffet av negative sjokk, og hvilke valg de tar i denne situasjonen. Permitteringsregelverket kan også ha innvirkning på valg som påvirker bedriftens sårbarhet for fremtidige nedgangsperioder.

6.1 Et generøst permitteringsregelverk gir flere permitteringer

Når nedgangsperioden er et faktum, vil permitteringsregelverket kunne være av betydning for hvordan bedriften velger å tilpasse seg denne. For det første introduserer permitteringsregelverket et nytt virkemiddel i møte med nedgangsperioder, som innebærer at ansettelsesforhold består, samtidig som kapasiteten reduserer. For det andre definerer permitteringsregelverket kostnadene ved å permittere sammenliknet med å ta i bruk alternativene: a) å gå til oppsigelser eller b) å velge en tilpasning som innebærer å beholde de ansatte sysselsatt gjennom nedgangsperioden. Et generøst permitteringsregelverk vil derfor trolig øke bruken av permitteringer både på bekostning av ordinære oppsigelser, og på bekostning av virkemidler som innebærer at ansatte fortsatt er sysselsatt i virksomheten.

Figur 6-1: Permitteringsordningen tilfører et ekstra virkemiddel i møte med nedgangsperioder



Kilde: Oslo Economics

6.1.1 Permitteringsregelverket har betydning for kostnadene ved å permittere

Dersom en bedrift ønsker å permittere, skal dette først drøftes med tillitsvalgte i virksomheten. De skal oppnå enighet om at det er saklig grunn til permittering, og protokollføre dette. Deretter skal det sendes ut et permitteringsvarsel minimum to uker før permitteringsperioden trer i kraft. Ved permitteringsperiodens start fritas arbeidstaker fra arbeidsforpliktelsene, mens arbeidsgivers lønnsforpliktelse består i arbeidsgiverperioden. Ved fritaksperiodens utløp gjenopptas arbeidsgivers lønnsforpliktelser igjen.

Disse bestemmelsene definerer kostnadene ved å iverksette permitteringer, og hvor dyrt det er å permittere sammenliknet med å nedbemanne eller

beholde overflødige ansatte sysselsatt gjennom nedgangsperioden.

6.1.2 Jo billigere det er å permittere, jo flere vil tas ut av sysselsetting i nedgangsperioder

Permitteringsordningen innebærer som beskrevet en utvidet mulighet til å ta ansatte ut av sysselsetting i nedgangsperioder. Dette skyldes at saklighetskriteriene for permittering generelt sett er mildere enn for nedbemanning.

Det vil altså være tilfeller hvor bedrifter, som foruten permitteringsordningen måtte ha beholdt arbeidskapasiteten i en nedgangsperiode, kan redusere den nettopp fordi permitteringsordningen finnes. Dette vil for eksempel kunne være tilfellet dersom nedgangsperioden ikke er for omfattende, eller har relativt kort varighet.

Hvorvidt bedriften vil ønske å permittere de ansatte i stedet for å beholde dem gjennom en midlertidig nedgangsperiode vil avhenge av permitteringsregelverket, i samspill med egenskaper ved bedriften og markedet den opererer i, sammensetningen av de ansatte, og nedgangsperiodens lengde.

Mildere saklighetskriterier, enklere administrative prosesser, få godkjenningsinstanser, kort arbeidsgiverperiode og lang fritaksperiode vil gjøre det billigere for virksomheten å tilpasse seg en situasjon med redusert etterspørsel, ved å redusere kapasiteten i bedriften. Generøse permitteringsregler gir dermed hver enkelt virksomhet et større insentiv til å tilpasse seg til å redusere arbeidskapasiteten i en slik situasjon, fremfor for eksempel å finne alternative måter å sysselsette overflødige ansatte på. Et generøst permitteringsregelverk vil derfor kunne redusere antallet sysselsatte personer i nedgangsperioder.

Vi har laget en forenklet modell over virksomheters kostnader ved ulike valg i møte med en nedgangsperiode, som er gjengitt i Vedlegg 3. Lærdommen fra denne modelleringen er nokså intuitiv:

Kostnadene ved å benytte permitteringer er i hovedsak begrenset til starten av permitteringsforløpet. Da påløper både de administrative kostnadene ved permittering, og lønnsforpliktelsene i arbeidsgiverperioden. Etter arbeidsgiverperiodens utløp er dermed bedriftens kostnader knyttet til å opprettholde en permittering beskjedne. Ved å velge å beholde de ansatte slipper bedriften de administrative kostnadene knyttet til kapasitetsreduksjon. Lønnskostnader knyttet til uproduktiv arbeidskraft vil imidlertid akkumuleres over tid. Kostnadene knyttet til å beholde de ansatte sysselsatt blir dermed betydelige dersom nedgangsperioden strekker ut i tid.

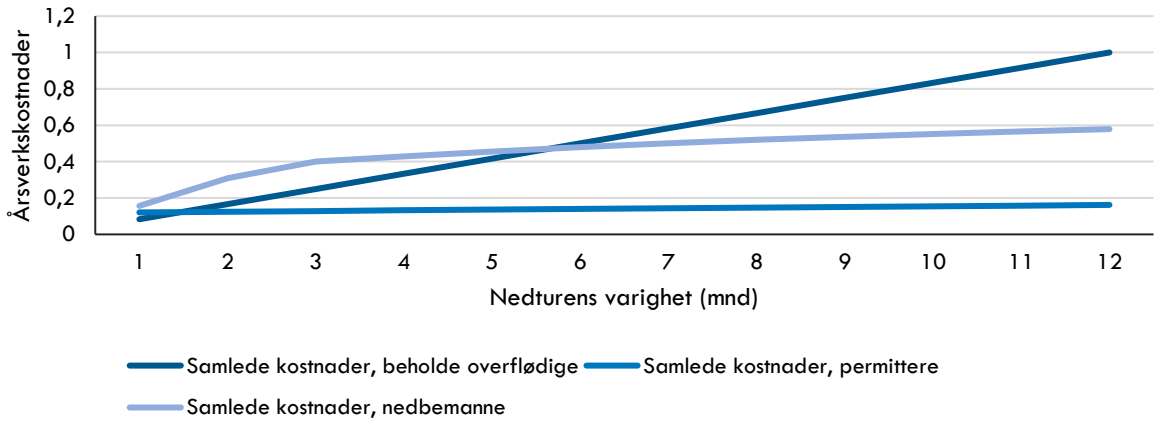
En bedrifts kostnad ved henholdsvis å si opp, permittere eller beholde en ansatt som i en midlertidig periode er overflødig er illustrert i Figur 6-2. Vi ser at dersom permitteringsordningen ikke var tilgjengelig, eller svært kostbar, ville bedriften, gitt at nedgangsperioden var tilstrekkelig kort, valgt å beholde den ansatte fremfor å si ham opp.

Arbeidsgiverperiodens lengde er av betydning for valget om å beholde versus å permittere overflødige ansatte. En økning i arbeidsgiverperioden vil resultere i at kostnadene ved å permittere fortsetter å stige, også ut over den første måneden i forløpet. Dette fordi lønnsforpliktelsene vil vedvare lenger. Og dermed vil det kunne lønne seg å beholde de ansatte også for nedgangsperioder med en viss varighet.

Økte administrative kostnader knyttet til å permittere vil i figuren fortone seg som et vertikalt løft i den mellomblå kurven som illustrerer kostnadene ved permittering. Dette vil også resultere i at permitteringer i mindre grad blir tatt i bruk ved helt korte nedgangsperioden.

Lengden på fritaksperioden vil være av mindre betydning i avveiningen mellom å beholde eller permittere de ansatte. Denne påvirker kostnadene ved å permittere sammenliknet med å beholde de ansatte sysselsatt kun dersom lengden på fritaksperioden er bindende. Det at fritaksperioden er bindende innebærer at bedriften egentlig har behov for å holde den ansatte fortsatt permittert på det tidspunktet fritaksperioden utløper – altså i langvarige nedgangsperioder. I slike tilfeller vil trolig de akkumulerte lønnskostnadene som påløper ved å beholde de ansatte sysselsatt i nedgangsperioden uansett overstige permitteringskostnadene.

Figur 6-2: Kostnader ved å si opp, permittere eller beholde en midlertidig overflødig ansatt, etter nedgangsperiodens varighet



Kilde: Oslo Economics. Resultatene forutsetter en arbeidsgiverperiode på 10 dager, oppsigelsestid på to måneder, og rekrutterings- og opplæringskostnader tilsvarende til sammen 40 % av årslønnskostnadene.

I Figur 6-2 fremstår permittering som mer lønnsomt enn å beholde den overflødige sysselsatt i de fleste tilfeller. Kun for de aller korteste nedgangsperiodene vil ledelsen i bedriften være i tvil om den ønsker å permittere eller beholde. Dersom det å beholde de ansatte sysselsatt er langt mer kostnadskrevende enn å permittere er det lite man får gjort med denne avveiningen ved å iverksette marginale endringer i permitteringsregelverket.

Kurvenes plassering i denne figuren er imidlertid betinget på en rekke parameter. Dette er nærmere beskrevet i Vedlegg 3, men egenskaper ved de ansatte, det negative sjokket og ved markedet virksomheten operer i vil også ha innvirkning på om permittering i utgangspunktet framstår som mer lønnsomt enn å beholde de ansatte sysselsatt. For enkelte virksomhetstyper vil derfor marginale parameterne i permitteringsregelverket kunne endre vurderingen av hvilken strategi som er met lønnsomt, også dersom nedgangsperioden forventes å varen lenge.

Et eksempel på dette er mobiliteten til permitterte ansatte. De forventede kostnadene ved å permittere fremfor å beholde arbeidskapasiteten vil være høyere dersom permitterte ansatte i virksomheten relativt lett finner seg ny jobb. Det å permittere ansatte med gode muligheter i andre virksomheter vil kunne innebære at de slutter i virksomheten i løpet av permitteringsperioden. Dermed får virksomheten høyere rekrutterings- og opplæringskostnader på det tidspunktet aktivitetsnivået tar seg opp igjen også om de velger å permittere. Ved høy mobilitet blant de ansatte vil det derfor kunne være økonomiske insentiver til å beholde de ansatte sysselsatt også i noe lengre nedgangsperioder.

Mobiliteten blant de ansatte kan skyldes flere forhold. Det å være en del av et større arbeidsmarked kan gjøre flere andre jobber aktuelle. Permitterte ansatte bosatt i byer kan dermed forventes å være mer mobile enn permitterte i mer rurale strøk. Ansatte med høy kompetanse, da spesielt kompetanse som ikke utelukkende er bedriftsspesifikk, vil også kunne være mer mobile. Ansatte med lønn over 6 ganger grunnbeløpet, som derfor får en mindre andel av lønnen sin utbetalt i dagpenger, vil også ha sterkere insentiver til å søke andre jobber under permitteringsperioden enn ansatte med lavere lønn. Dersom virksomhetens behov for å redusere kapasiteten er forårsaket av tap av anbudskontrakter, og ikke forhold som rammer hele bransjen samtidig, vil også konkurrentene kunne ha en høy etterspørsel etter arbeidskraft, og dermed tiltrekke seg permitterte ansatte.

Ut fra disse resonnementene kan vi derfor hevde at i følgende situasjoner vil en innstramming i permitteringsregelverket kunne øke bedriftens insentiver til å beholde de ansatte sysselsatt gjennom nedgangsperioden:

- Dersom nedgangsperioden forventes å være kort
- Dersom bedriften er rammet av et bedriftsspesifikt negativt sjokk, mens resten av bransjen er uberørt
- Bedrifter med høykompetente eller høytlønnede ansatte
- Bedrifter i sentrale strøk

Funn fra intervjuene

Våre intervjuobjekter i ledelsen i virksomhetene formidler i stor grad at i de situasjonene hvor permittering blir tatt i bruk, er det relativt lite aktuelt å *ikke* redusere kapasiteten. Spesielt er de tillitsvalgte

opptatt av at alle alternativer til kapasitetsreduksjon skal være grundig vurdert, siden arbeidstakerne taper inntekt på å være permittert. Dersom permitteringer blir vurdert er det fordi det rett og slett ikke er flere arbeidsoppgaver igjen. Dette taler i seg selv for at lønnskostnadene som pålegges arbeidsgiver ved permittering er av relativt liten betydning for hvorvidt kapasiteten blir redusert eller ikke i en nedgangsperiode. Kapasiteten reduseres uansett dersom det er nødvendig for virksomheten. Spørsmålet er, som vi kommer tilbake til i neste avsnitt, om kapasiteten blir redusert ved hjelp av permitteringer eller ved hjelp av nedbemanninger.

Samtidig kommer det fram fra intervjuer med de tillitsvalgte at de ser verdien av at arbeidsgiverperioden har en viss lengde. Det bør ikke være «for enkelt» for ledelsen å foreslå å permittere de ansatte i kortvarige nedgangsperioder.

Videre formidles det at det sendes ut langt flere permitteringsvarsel enn det som faktisk iverksettes. I en av bransjene blir omtrent 50 prosent av alle permitteringsvarsel annullert. Ledelsen velger altså å starte en prosess mot permittering langt oftere enn det som er nødvendig. Dette taler for at prosesskostnadene ved permitteringer er relativt beskjedne.

Dermed tyder innspill fra intervjuene på at kravet om tillitsvalgtes samtykke er av betydning for å disiplinere bruken av permitteringer i situasjoner hvor det ikke er strengt tatt nødvending for bedriften. De rent monetære kostnadene ved permittering bidrar trolig også til å redusere hvor ofte ledelsen vil foreslå permittering i slike tilfeller. Kravet om tillitsvalgtes samtykke innebærer at en effekt på ledelsens tilbøyelighet til å foreslå permitteringer ikke nødvendigvis leder til en effekt på faktisk antall permitteringer, men det kan tenkes at de tillitsvalgte oftere vil samtykke til permittering dersom ledelsen foreslår dette hyppig, for å sikre et godt samarbeidsklima på sikt. Dette vil imidlertid avhenge av partenes forhandlingsposisjon ved den enkelte arbeidsplass.

Funn fra tidligere forskning

Det finnes en stor litteratur på bedrifters respons på økte kostnader knyttet til å redusere arbeidskapasiteten. Disse kostnadene bør forstås bredt: De kan bestå av forventede saksomkostninger og sanksjoner for virksomheter som overtrer regelverket for stillingsvern. De kan også forstås som rent administrative kostnader ved nedbemannings- eller permitteringskostnader, eller som «egenandeler» knyttet til at ens ansatte belaster dagpengesystem eller arbeidsledighetsforsikring i en periode. Denne forskningen bidrar derfor også til å belyse betydningen av permitteringsregelverket.

Cahuc og Zylberberg (2004, p. 739) setter opp en teoretisk matchingmodell hvor produktiviteten til en ansatt varierer tilfeldig. Produktivitetsfall kan forstås som at verdien av det den ansatte produserer per tidsenhet reduseres. Det kan igjen skyldes både at den enkelte ansatte produserer færre enheter per tidsenhet eller at prisen per enhet faller, for eksempel på grunn av etterspørselsfall. Dersom produktiviteten blir for lav, vil arbeidsgiveren avslutte arbeidsforholdet. Modellen viser at jo høyere kostnadene ved å redusere kapasiteten er, jo lavere produktivitet vil arbeidsgiver tolerere i nedgangstider. Denne modellen er altså en formalisering av hypotesen om at bedrifter i større grad vil tilpasse seg nedgangstider ved å redusere antall sysselsatte dersom permitteringsordningen blir mer generøs.

Dette teoretiske resultatet bekreftes også av empiriske studier: I USA benyttes et såkalt «experience rating» system, hvor bedrifters skatteutgifter delvis bestemmes av hvor mange ledighetsforløp de har forårsaket. Det er imidlertid ikke alle kostnadene som belastes bedriftene, og graden av experience rating varierer mellom stater, og mellom næringer. Topel (1983) undersøker hvorvidt en arbeidstakers sannsynlighet for å bli arbeidsledig henger sammen med bedriftens økte kostnader ved å starte et nytt ledighetsforløp. Funnet tyder på at jo høyere kostnader arbeidsgiveren har ved å initiere et ledighetsforløp, jo mindre sannsynlig er det at det blir initiert. Andersson og Meyer (2000) utnytter introduksjonen av experience rating i staten Washington i 1985, og finner liknende resultat.

Både intervjuer og tidligere forskning støtter derfor opp under hypotesen om at et mer generøst permitteringsregelverk alt annet likt fører til at flere ansatte blir tatt midlertidig ut av sysselsetting i nedgangsperioder.

6.1.3 Jo billigere det er å permittere, jo færre blir oppsagt i nedgangsperioder

Dersom bedriften kommer frem til at det er nødvendig med en reduksjon i arbeidskapasiteten vil valget kunne stå mellom nedbemanning eller permittering.[21]

[21] Dersom bedriften har mulighet til å innen rimelig tid la vær å fornye midlertidige kontrakter, skal dette gjøres før permitteringer kan tas i bruk. I et slikt tilfelle er det derfor saklig grunn for en kapasitetsreduksjon ved hjelp av avsluttede arbeidsforhold, men ikke ved hjelp av permittering. Samtidig er saklighetskriteriene strengere for nedbemanning ved hjelp av oppsigelser enn for permittering. Dermed vil bedrifter kunne være i situasjoner som er alvorlig nok til at permitteringer vurderes som nødvendig, men ikke til at oppsigelser er det.

Av tre grunner er det billigere å permittere enn å nedbemanne i midlertidige nedgangsperioder:

Lavere administrative kostnader
Nedbemanningsprosesser er ressurskrevende. De administrative prosessene er omfattende, og oppsigelsesperioden kan være lange. En fordel for bedriften med permitteringsordningen er at den innebærer mindre ressurskrevende administrative prosedyrer enn oppsigelser.

Lønnsforpliktelsene har kortere varighet
Arbeidsgiverperioden er lavere enn oppsigelsesperioden ved nedbemanninger.

Lavere rekrutterings- og opplæringskostnader på det tidspunktet aktivitetsnivået tar seg opp igjen
Oppsagte medarbeidere vil med større sannsynlighet ha funnet seg ny jobb innen nedgangsperioden er omme sammenliknet med om de ble permittert. Dermed er de ikke tilgjengelig for tilbakekall.

Mange virksomheter har også kostnader med permitterte arbeidstakere etter endt arbeidsgiverperiode, som de ikke har med oppsagte arbeidstakere. Dette kan for eksempel gjelde forsikringer og innbetalinger til tjenestepensjon. Virksomhetene er ikke forpliktet av lovverket til å innbetale tjenestepensjon under permittering, men flere gjør det likevel, som en del av pensjonsavtalen med sine ansatte.[22] Forsikringspremier blir gjerne betalt dersom det er nødvendig for å selge permitterte arbeidstakere inn på fremtidige anbud.

Det er altså kostnader knyttet både til permittering og nedbemanning. Noen av dem er sikre for bedriften på beslutningstidspunktet, mens andre er betinget på forventningen om varigheten på nedgangstiden, sannsynligheten for at ansatte som tas ut av sysselsetting (gjennom permittering eller nedbemanning) finner seg ny jobb, og kostnader knyttet til å rekruttere og lære opp eventuelle nye ansatte.

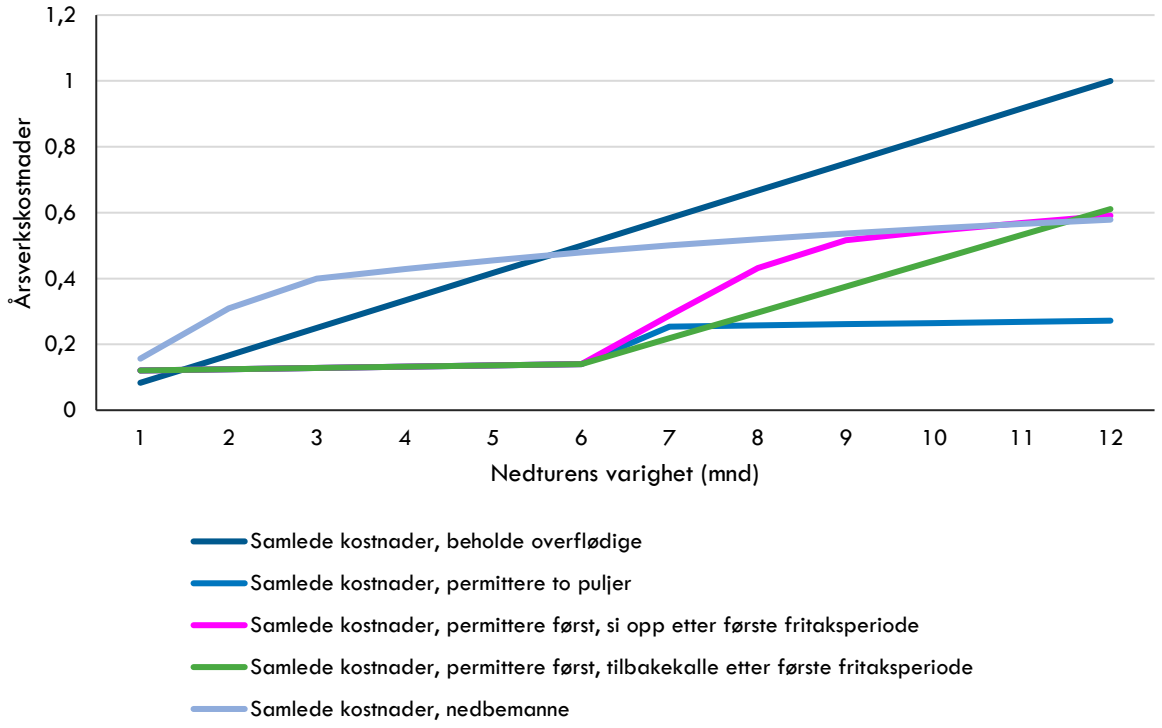
Dersom varigheten på nedgangsperioden er begrenset og kjent, vil det likevel som hovedregel gjelde at nedbemanning er et mer kostbart valg enn permittering for virksomhetene. Arbeidsgiverperioden skal være svært lang for at det skal være mer lønnsomt å nedbemanne enn å permittere, under rimelige antakelser om mobiliteten til permitterte og oppsagte arbeidstakere.

Denne konklusjonen må modereres noe dersom bedriften forventer at nedgangsperioden skal vare lengre enn fritaksperioden. I slike tilfeller må virksomheten gjøre en ny beslutning når fritaksperioden utløper. Dersom kun en andel av de ansatte ble permittert i første omgang kan virksomheten velge å kalle dem inn igjen, for deretter å permittere en ny pulje. Dersom dette ikke er et alternativ står valget mellom å kalle de ansatte tilbake igjen uten å permittere nye, eller å si opp de ansatte, med påfølgende oppsigelsesperiode. Uansett vil det å permittere ved nedgangsperiodens start være mer kostbart for bedriften enn dersom fritaksperioden er lengre enn nedgangsperioden. Dersom bedriften forventer at nedgangsperioden skal være lang, kan det derfor være tilfeller hvor kostnadene ved permittering nærmer seg kostnadene ved nedbemanning, og at permitteringsregelverket dermed er utslagsgivende for hvilken løsning bedriftsledelsen vil ønske å gå for.

I Figur 6-3 er dette illustrert ved at dersom nedgangsperioden er forventet å vare i 12 måneder eller lengre vil det mest lønnsomme for bedriften fortsatt være å permittere to puljer etter hverandre, men dersom det ikke er en mulighet, er det marginalt billigere for bedriften å si opp de overflødige ansatte med en gang, heller enn å permittere først for deretter å tilbakekalle eller nedbemanne etter den første fritaksperiodens utløp.

[22] Dette har vi fått opplyst både fra virksomhetene vi har intervjuet og fra en medarbeider med ansvar for tjenestepensjon i DNB.

Figur 6-3: Kostnader ved ulike sekvensielle valg når nedgangsperioden er lengre enn fritaksperioden



Kilde: Oslo Economics

Dersom det er en viss sannsynlighet for at nedgangsperioden er varig vil også nedbemanning bli et relativt sett mer lønnsomt alternativ. Bedrifter som ikke har vunnet kontrakter med oppstart frem i tid, men som vet at det snart kommer utlysninger de har en sjanse til å vinne vil ofte være i en slik situasjon. Dersom en nedgangsperiode viser seg å være varig vil det å permittere arbeidstakere i første omgang være fordyrende. Da må bedriften først ta de administrative og lønnsmessige kostnadene ved permittering, for senere å ta tilsvarende kostnader for nedbemanning. Og de sparte fremtidige rekrutterings- og opplæringskostnadene som følger av en permittering blir ikke realisert, siden det ikke kommer noen økning i aktivitetsnivået. Som hovedregel kan vi altså si at jo større sannsynligheten for at nedgangsperioden er varig oppleves, jo mindre insentiv vil bedriften ha til å permittere fremfor å nedbemanne.

Et litt spissfindig unntak fra denne regelen vil være dersom bedriften har ansatte som er svært mobile, og som derfor har høy sannsynlighet for å gå over til annen jobb dersom de blir permitterte. Dersom disse blir permittert framfor nedbemannet ved starten på en varig nedgangsperiode, kan såpass mange ha gått over til ny jobb innen utløpet av fritaksperioden at de kostnadene arbeidsgiverne får knyttet til lønn i oppsigelsesperioden for disse blir svært begrensede. Dermed vil enkelte bedrifter kunne ønske å permittere fremfor å nedbemanne selv om de vet at en nedgangsperiode er permanent. Sett fra den individuelle arbeidstakers synsvinkel vil de også ha sterkere insentiver til å søke nye jobber aktivt, dersom de vurderer det som sannsynlig at nedgangsperioden er varig, og at permitteringen uansett vil ende med en oppsigelse. Dermed kan utfallet av en strategi fra bedriftens side, som innebærer å permittere selv om nedgangsperioden er varig, få nettopp det utfallet som bedriften ønsker: Mange av de permitterte sier selv opp stillingen sin underveis i permitteringsperioden, og bedriftens lønnsforpliktelser i oppsigelsesperioden bortfaller.

En slik bruk av permitteringsordningen innebærer en kostnad for arbeidstakerne, siden den reelle oppsigelsesperioden blir forkortet. Det at de tillitsvalgte skal samtykke ved bruken av permitteringer vil være hensiktsmessig for å forhindre at permitteringer blir brukt i situasjoner hvor det er høy sannsynlighet for at nedgangsperioden er varig.

Slike forhøyede overgangssannsynligheter blant permitterte ansatte er trolig mest sannsynlig i situasjoner hvor en enkelt bedrift, og ikke hele bransjen, er truffet av et negativt sjokk. I lavkonjunktur vil det være vanskelig for permitterte å finne ny jobb, og det å permittere først vil kunne innebære høye kostnader til oppsigelsesperioder senere.

Dersom arbeidsgiver vet at nedgangsperioden høyst sannsynlig er midlertidig vil det altså som hovedregel være billigere å permittere enn å nedbemanne, og vi

kan gå ut fra at arbeidsgiver vil gå inn for dette valget i møtet med de tillitsvalgte. Her tar arbeidsgiver hensyn til de internaliserte kostnadene som beskrevet over: At han sparer administrative kostnader, lønnskostnader, og ressurser til senere rekruttering og opplæring.

En ekstern virkning av dette valget er at arbeidstakere som ville hatt lett for å finne seg ny jobb dersom de hadde blitt oppsagt, i liten grad begynner i nye jobber siden de blir permittert i stedet. Dette produksjonstapet blir ikke hensyntatt av arbeidsgiver. Og jo lenger en nedgangsperiode varer, jo mer sannsynlig er det at dette produksjonstapet, som akkumuleres over tid, overstiger de sparte opplærings- og rekrutteringskostnadene som følger med permitteringsvalget.

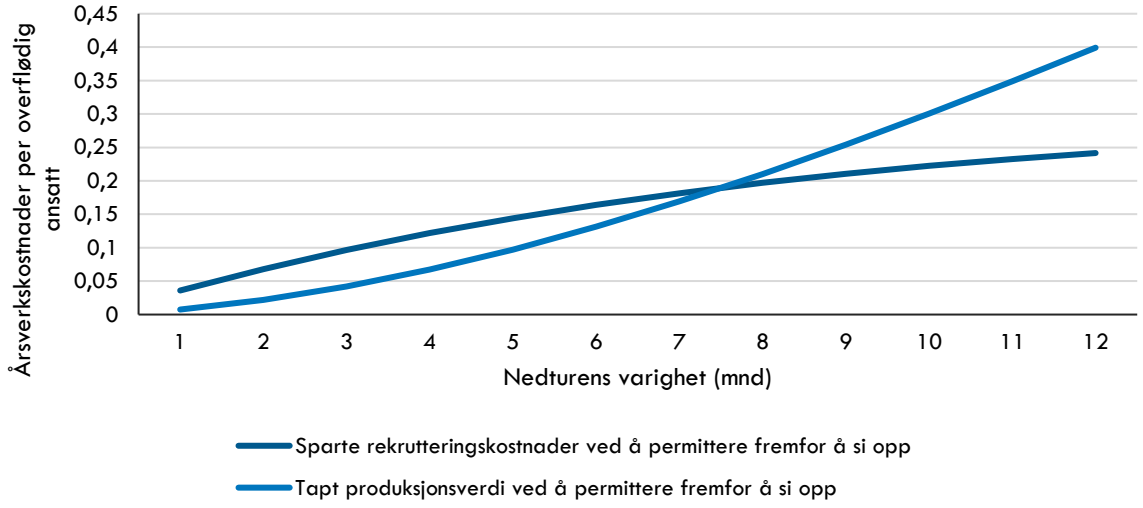
Vi ser som beskrevet at permitteringsordningen bidrar til å rette opp svikt i kapitalmarkeder, og kompenserer for et strengt stillingsvern og begrensede muligheter for midlertidige tilknytningsformer. Det er likevel slik at arbeidsgiver ikke ser hen til det akkumulerte produktivitetstapet

Dersom vi ser bort fra disse funksjonene ved ordningen et øyeblikk, kan vi si følgende: hvis det akkumulerte produksjonstapet som følge av å permittere de ansatte er høyere enn besparelsene ved at de fleste av disse vil kunne kalles tilbake når nedgangsperioden er over, er det samfunnsøkonomisk ulønnsomt å ta i bruk permittering. De ansatte burde heller blitt oppsagt.

Tidspunktet for når dette produksjonstapet oppveier sparte rekrutterings- og opplæringskostnader vil avhenge av en rekke forhold.

Krysset mellom kurvene i figuren under illustrerer tidspunktet dette skjer, gitt vår kostnadsmodell presentert i Vedlegg 3. Tidspunktet for kryssingen vil avhenge av en rekke forhold ved de ansatte,

Figur 6-4: Produksjonstap på grunn av innlåsing, sammenstilt med sparte rekrutterings- og opplæringskostnader, betinget på nedgangsperiodens varighet



Kilde: Oslo Economics

Dette innebærer at selv om nedgangsperioden er midlertidig og en kapasitetsreduksjon er nødvendig for bedriften, vil bedriften velge å permittere i situasjoner hvor dette ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Bedriften tar hensyn til de sparte lønnskostnadene, og de sparte fremtidige rekrutterings- og opplæringskostnadene når de velger om de skal permittere eller nedbemanne. De tar imidlertid ikke hensyn til at permitterte arbeidstakere ikke gjøres tilgjengelig for andre arbeidsgivere under permitteringsperioden.

Funn fra intervjuene

I intervjuer med virksomheter og partene i arbeidslivet får vi et klart inntrykk av at permitteringsregelverket er av betydning når bedriften skal velge å permittere eller å nedbemanne. Spesielt har arbeidsgiverperioden fokus og oppmerksomhet. Flere av våre intervjuobjekter gir inntrykk av at de faktisk er på marginen, og at de ved en forlenget arbeidsgiverperiode vil anse oppsigelser som mer lønnsomt enn permitteringer i møte med nedgangsperioder. Dette kan ha flere årsaker. For det første er det relativt vanlig med oppsigelsesperioder på en måned blant de ansatte med lavest ansiennitet. For det andre har virksomhetene gjerne løpende kostnader knyttet til permitterte arbeidstakere som de ikke har til oppsagte. Dette kan være utgifter til forsikringer, tjenestepensjon og andre velferdstiltak. Dette

innebærer en merkostnad ved å velge permittering fremfor nedbemanning, som gjør at beslutningen er mer sensitiv til endringer i permitteringsperioden, spesielt dersom nedgangsperioden er forventet å være langvarig. For det tredje er det trolig relativt ofte tilfelle at virksomhetene ikke er helt sikre på om nedgangsperioden er varig. Noen ganger har de allerede vunnet en kontrakt som har oppstart fram i tid, men i mange tilfeller er framtidsutsiktene mer usikre. De vet omtrent når nye kontrakter skal utlyses, men de vet ikke om de kommer til å vinne dem. Risikoen for senere å måtte nedbemanne permitterte arbeidstakere øker også de forventede kostnadene ved å velge permittering fremfor nedbemanning.

Våre informanter gir uttrykk for et de har mindre fokus på fritaksperiodens varighet ved starten av nedgangsperioden, når de vurderer om permitteringer skal iverksettes eller ei. Fritaksperioden er mer indirekte knyttet til kostnadene ved valgene, og får først betydning for totalkostnadene ved valgene på et senere tidspunkt, og dersom det viser seg at nedgangsperioden varer lengere enn fritaksperioden. Intervjuer med industrisektoren bygger opp under hypotesen om at fritaksperiodens effekt på de monetære kostnadene ved å velge permittering også sees hen til. Dette skyldes delvis at denne næringen kan ha et nokså stort tidsgap mellom ordre og er sterkt påvirket av verdensmarkedspriser som øker usikkerheten rundt varigheten på nedgangen. Relativt ofte blir altså fritaksperioden bindende i denne næringen.

Fritaksperiodens varighet ser også ut til å være retningsgivende i diskusjonen mellom ledelsen og de tillitsvalgte om en nedgangsperiode skal betraktes som varig eller midlertidig.

Et annet aspekt er at kostnadene ved nyrekruttering fremstår som viktige og omfattende. I samtaler påpekes det at det tar tid for en nyansatt å oppnå en god samhandling i arbeidsprosesser med de andre ansatte – et slags skille mellom «know that» og «know how», og at det kan ta flerfoldige år før en ansatt fullt ut har utviklet denne kompetansen. Dette bidrar i seg selv til å gjøre permitteringer mer attraktivt, kanskje uavhengig av «parameterne» i permitteringsregelverket.

Funn fra tidligere forskning

Forskere ved Fafo (Nicolaisen & Lismoen, 2004) har på oppdrag for arbeidsgiver- og arbeidstakerforeninger undersøkt hvorvidt bedriftenes permitteringsadferd er endret som følge av innstramminger i permitteringsregelverket i 2004. Studien er basert på kvalitative intervjuer med 16 utvalgte bedrifter innen verkstedindustrien, bygge- og anleggsbransjen og bransjene for tekniske installasjoner.

Bedriftene oppgir at økningen i arbeidsgiverperioden fra 3 til 10 dager har medført flere oppsigelser, på bekostning av permitteringer.

Intervjuene våre og tidligere forskning understøtter altså hypotesen om at et generøst permitteringsregelverk øker insentivene til å permittere fremfor å nedbemanne, når nedgangsperioden er et faktum. Bedriftene er også svært bevisst på disse forholdene. Dermed er det grunn til å forvente at bruken av permitteringer øker på bekostning av nedbemanninger når permitteringsregelverket blir mer generøst. Betydningen av dette for arbeidsforholdenes overlevelse vil vi diskutere videre i neste kapittel, hvor sysselsettingseffektene av permitteringsregelverket på lang og kort sikt blir belyst.

6.2 Permitteringsregelverken kan påvirke hvilke ansatte som blir permittert

Hovedavtalen mellom LO og NHO slår fast at ansiennitetsprinsippet skal gjelde i utvelgelsen av ansatte til permittering, men at dette kan fravikes dersom det er saklig grunn til det. De ansattes kompetanse trekkes fram som en relevant saklig begrunnelse for å fravike ansiennitetsprinsippet.

Er det ellers noen i permitteringsregelverket som kan påvirke hvilke ansatte virksomheten ønsker å permittere, og hvilke de heller vil ønske å holde sysselsatt?

Ett forhold kan være regelverket rundt ytelsene som gis til permitterte. Dagpengeregelverket er utformet slik at dagpengemottakere får 62,4 % av tidligere arbeidsinntekt, inntil en grense på 6 G i året. Årsinntekt over 6 G vil altså ikke inkluderes i dagpengegrunnlaget. Nylig ansatte vil heller ikke ha rett på dagpenger, siden kun inntekt i foregående avsluttede kalenderår inkluderes i dagpengegrunnlaget.

Som diskutert kan dette innebære at disse gruppene i større grad enn andre arbeidstakere leter aktivt etter ny jobb dersom de blir permittert, og dermed med stor grad vil finne annen jobb dersom de blir permittert. Dette innebærer utgifter til rekruttering og nyansettelser senere. Dermed vil bedriften kunne ha insentiver til å skjerme disse for permittering.

En annen grunn til at bedrifter ikke vil ønske å permittere høytlønnede som er relativt sett dårligere kompensert av dagpengeordningen kan handle om de konsekvensene dette får i rekrutteringssammenheng og

lønnsforhandlinger på lenger sikt. Teorien om kompenserende lønnsforskjeller (Smith, 1937) innebærer at yrker eller næringer som kjennetegnes av en høy sannsynlighet for arbeidsledighet, drevet av volatil etterspørsel, har høyere lønn, nettopp for å kompensere arbeidstakeren for perioden med arbeidsledighet og lavere (eller ingen) inntekt. Denne hypotesen finner noe empirisk støtte (Moretti, 2000). Jo mer risikoaverse arbeidstakerne er, dess større lønnsforskjeller vil det være mellom volatile og ikke-volatile næringer. Ansatte med høy lønn må dermed i større grad kompenseres med lønninger for å være villige til å ta en jobb som innebærer en risiko for permittering. Dette tilsier at virksomheter kan spare på å etablere et rykte om at de ikke permitterer grupper av ansatte med høy lønn.

Dagpengeregelverket, som også er en del av permitteringsregelverket, skaper altså også insentiver for bedriftene når det gjelder hvilke ansatte som bør permitteres. Dette skyldes både forventet innsats for å finne ny jobb under permittering, og de langsiktige effektene et rykte om ustabil sysselsetting gir på arbeidsgivers posisjon i lønnsforhandlinger.

Vi finner ingen tydelig bekreftelse på disse hypotesene i våre intervjuer med virksomhetene. I virksomheten hvor det er svært vanlig å tjene mer enn seks ganger grunnbeløpet (fra konsulentbransjen) har permitteringer riktig nok ikke vært brukt, og i industrien og byggebransjen uttrykker de også en motvilje mot å permittere funksjonærene til tross for at det ikke finnes oppgaver for dem i virksomheten. Bedriftenes begrunnelse for dette ser imidlertid ut til å være at disse, uavhengig av arbeidssøkerinnsats, er attraktive på arbeidsmarkedet, og ikke til at permitteringsregelverket forsterker disse gruppenes insentiver til å søke ny jobb.

Det som imidlertid kommer fram i enkelte av intervjuene er at tillitsvalgte kan fremme forslag om å skjerme nyansatte som ennå ikke har rett på dagpenger, fra permittering. Dette gjøres da imidlertid av solidaritetshensyn, og ikke på grunn av bedriftens ønske om å unngå at de søker og finner nye jobber.

6.3 Fritaksperioden har innvirkning på hvor lenge et permitteringsforløp varer

Permitteringsregelverket, og spesielt bestemmelsene om arbeidsgiverperiode og fritaksperiode, bestemmer bedriftens marginalkostnader ved å forlenge en permittering med én ekstra dag. Dette har betydning for bedriftenes insentiver til å avslutte permitteringsforløp, både ved tilbakekallelser og oppsigelser, og kan derfor påvirke varigheten på permitteringsforløp som settes i gang.

I starten av permitteringsforløpet betaler virksomhetene lønn i arbeidsgiverperioden. I disse dagene er altså kostnadene knyttet til å forlenge en permittering med en ekstra dag høy; 100 prosent av kostnadene belastes arbeidsgiver. Etter endt første arbeidsgiverperiode er imidlertid bedriftens marginalkostnader knyttet til å forlenge permitteringsforløpet, i henhold til lovverket, null, helt fram til arbeidsgiverperiode 2, hvor egenandelen i fem dager er på 100 prosent igjen. Resten av fritaksperioden er bedriftens marginalkostnader igjen lik null.

Etter utløpet av fritaksperiodene blir arbeidsgiveren lønnspliktig igjen. Dette gir et sterkt insentiv til å kalle den permitterte ansatte tilbake i jobb på dette tidspunktet. Dersom det fortsatt ikke er behov for den ansatte, og saklighetskriteriene for oppsigelse er tilfredsstilt, kan arbeidsgiver velge å avslutte arbeidsforholdet. Siden lønnsforpliktelsene gjelder også i oppsigelsesperioden vil mange som mottar en oppsigelse ved slutten av fritaksperioden trolig også returnere til arbeidsgiver for å utføre arbeidsoppgaver i oppsigelsesperioden.

Dersom én ansatt har brukt opp sin fritaksperiode vil bedriften ha mulighet til å tilbakekalle vedkommende til arbeid, for så å permittere en annen ansatt i stedet. Da må imidlertid arbeidsgiverperiode betales også for den nye ansatte. Dermed ser vi at også lengden på arbeidsgiverperioden vil ha betydning for kostnadene ved å strekke ut bruken av permitteringer i tid: Dersom arbeidsgiverperioden(e) er lang(e) er det mer kostbart for virksomheten å forlenge perioden permitteringer blir brukt ved å la flere permitteringsperioder etterfølge hverandre.

Dette regelverket, hvor bedriftene enten betaler full eller ingen egenandel, gir bedriftene få insentiver til å gjøre løpende vurderinger av om det er behov for å forlenge permitteringsperioden[23]. Det er derfor grunn til å tro at tidspunkt for avslutning av permitteringsforløp vil konsentrere seg rundt fritaksperiodens utløp, og nå også kanskje innen tidspunktet for arbeidsgiverperiode 2.

Funn fra tidligere forskning

Det er gjennomført flere analyser av fritaksperiodens betydning for varigheten på et permitteringsforløp, som viser nettopp at arbeidsgivere tenderer til å utnytte hele lengden på fritaksperioden. Mange

[23] Det at en del virksomheter betaler inn til tjenestepensjon og forsikringsordninger i permitteringsperioden introduserer imidlertid marginalkostnader knyttet til forlengelse av permitteringen også ut over arbeidsgiverperiodene.

aspekter ved disse mønstrene vil kunne forklares ut fra bedriftens permitteringsatferd.

Nordberg og Røed (2003) undersøker permitteringsforløp og ordinære ledighetsforløp i perioden fra 1989 til 1998. Ved hjelp av en forløpsmodell med konkurrerende risiko estimeres tre overganger simultant: fra permittering til ordinær ledighet, fra permittering tilbake til sysselsetting og fra ordinær ledighet til sysselsetting. Resultatene viser at både ordinær oppsigelse og overgang tilbake til jobb er langt mer sannsynlig når det er kort tid igjen av fritaksperioden. I måneden når fritaksperioden utløper er det 3,5 ganger mer sannsynlig for permitterte å gjøre en overgang tilbake til jobb, sammenliknet med 7 måneder før fritaksperioden er oppbrukt. Det er også 7,5 ganger mer sannsynlig å gjøre en overgang fra permittering til ordinær ledighet ved fritaksperiodens utløp sammenliknet med et halvår før.

I dette arbeidet skilles det ikke mellom overgang tilbake til opprinnelig arbeidsgiver, eller til ny arbeidsgiver. Det er grunn til å tro at overganger tilbake til egen arbeidsgiver i stor grad er styrt av bedriftens beslutning om å kalle vedkommende tilbake, mens overgangen til ny arbeidsgiver er mer styrt av den permitterte arbeidstaker innsats for å finne ny jobb. Likevel, det at mønstrene for overgang ut av permittering i så stor grad følger bedriftens insentiver tyder på at bedriftens permitteringsatferd er sentral i å bestemme varighet og utfall ved permitteringsforløp.[24]

En rapport fra NAV (Dokken, et al., 2017) undersøker hvilken effekt endringer i permitteringsregelverket i perioden 2008-2016 har hatt på de permitterte arbeidstakernes overgang til arbeid. Forfatterne bruker registerdata over arbeidsledige med rett til og søknad om dagpenger (inkludert helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak) i perioden, som ikke har vært arbeidsledige i løpet av de siste 18 månedene i forkant av ledighetsperioden. Dette sikrer at de permitterte arbeidstakerne i utvalget har rett til full permitteringsperiode. Utvalget består av 153 000 ledighetsforløp. De modellerer tre overganger separat: tilbake til tidligere arbeidsgiver, til ny arbeidsgiver og generelt tilbake til jobb.

Resultatene tyder på at utvidelsene i permitteringsordningen i 2009 og 2015 har ført til lengre varighet på permitteringsforløpene, ved at den forhøyede sannsynligheten for å gå tilbake i jobb (hos gammel eller ny arbeidsgiver) ble forskjøvet utover i tid. Studien støtter derfor opp om resultatene fra Nordberg og Røed, som sier at sannsynligheten for overgang til jobb er størst i slutten av den maksimale permitteringsperioden og at utvidelser i ordningen derfor også fører til at arbeidstakerne går lenger uten å være i jobb.

Tilsvarende var effekten av innstramminger i ordningen i 2012 og 2014 at den økte sannsynligheten for overgang til jobb ble flyttet tidligere i ledighetsforløpet for de permitterte.

Disse artiklene bekrefter altså hypotesen om at en permittert ansatt tenderer til å gjøre en overgang ut av permittering når fritaksperioden nærmer seg slutten. Et interessant spørsmål de ikke gir svar på, er i hvilken grad bedriftene velger å permittere nye puljer med ansatte etter at første pulje har brukt opp sin fritaksperiode. Dersom det skjer i stor grad kan man si at fritaksperiodens lengde først og fremst har en effekt på fordelingen av permitteringsbyrden mellom de ansatte i en virksomhet, og ikke på den totale bruken av permitteringer innad i en bedrift.

Innspill fra intervjuene kan i noen grad tyde på dette: Responsen på en kortere fritaksperiode er ikke nødvendigvis at bedriften slutter å bruke permitteringer på et tidligere tidspunkt. Lengden på fritaksperioden bestemmer således når den enkelte ansatte blir kalt tilbake i jobb, mens bedriften vil bruke permitteringer inntil arbeidsoppgavene kommer tilbake.

6.4 Kort arbeidsgiverperiode bidrar til rullerende permitteringer

Rullerende permittering er et begrep som brukes om at én ansatts permitteringsforløp avløses av en annen. Ansatte bytter rett og slett på å være permitterte. Dette kan gjøres dersom den første permittertes fritaksperiode er oppbrukt mens bedriften fortsatt har bruk for å permittere, eller det kan brukes som et virkemiddel for å dele byrden ved permitteringer mellom flere ansatte. Arbeidsperioder som varer i seks uker eller mer teller som et avbrudd i permitteringsperioden, og vil dermed utsette tidspunktet for når fritaksperioden er oppbrukt.

Alt annet likt vil en forlenget arbeidsgiverperiode gjøre det mer kostbart for virksomheten å dele byrden ved permittering mellom flere ansatte, siden arbeidsgiverperioden må betales på nytt for hvert påbegynt permitteringsforløp. Vi kan derfor anta at heller enn å la de ansatte bytte på å være permittert i korte perioder av gangen, vil virksomheten ta et fåtall ansatte ut av arbeid i en lengre periode, dersom arbeidsgiverperioden forlenges. Dette

[24] Arbeidstakers insentiver til å søke ny jobb forsterkes først ved dagpengeperiodens utløp. Dagpengeperioden har siden 1990 alltid vært en god del lengre enn fritaksperioden.

bekreftes i samtlige intervjuer med bedrifter som bruker permitteringer.

Det er imidlertid noe variasjon mellom bransjene i hvor hensiktsmessig rullerende permitteringer oppfattes i utgangspunktet. I industrien, hvor kontraktene gjerne er lange, verdsettes kontinuitet i bemanningen. Det at ansatte veksler på å ha kortere permitteringsforløp vurderes dermed som lite gunstig, uavhengig av lengden på arbeidsgiverperioden. I bransjer hvor kontraktene er kortere, eller det er mulig å avgrense delene i en kontrakt på en hensiktsmessig måte, vurderes rullerende permitteringer med varighet ned til tre måneder som et nyttig virkemiddel dersom arbeidsgiverperioden blir forkortet.

Nicolaisen og Lismoen (Nicolaisen & Lismoen, 2004) finner også i intervjuer med bedriftsledere at utvidelsen av arbeidsgiverperioden fra tre til ti dager som fant sted i 2004 reduserte bruken av rullerende permitteringer og korte permitteringer.

6.5 Lang fritaksperiode kan øke bruken av graderte permitteringer

Bedrifter kan også velge å permittere flere arbeidstakere gradert, fremfor færre arbeidstakere på fulltid, gitt at det er homogen arbeidskraft. Dette er også en måte å fordele byrdene med permittering mellom flere. Fritaksperioden vil imidlertid ikke forlenges selv om permitteringen tas ut gradert. En virksomhet som er usikker på når aktivitetsnivået kommer til å ta seg opp, eller er i en bransje der konjunkturer historisk sett er nokså langvarige, vil derfor trolig kvie seg for å permittere to ansatte i 50 prosent. Etter endt fritaksperiode har da begge ansatte brukt opp sin fritaksperiode, i stedet for kun den ene. Bruk av graderte permitteringer reduserer muligheten til å la ansattes permitteringsforløp etterfølge hverandre, som kan være en verdifull opsjon dersom det er usikkert når nye oppdrag kommer inn, eller det er forventet at nedturen skal vare lenger enn den til enhver tid gjeldende fritaksperiode. I bedrifter som vet at nedgangsperioden er såpass liten eller kortvarig at de kan «koste på seg» å bruke opp flere fritaksperioder enn det som er nødvendig, vil likevel graderte permitteringer kunne forekomme.

6.6 Resultater fra OECD-land tyder på en sammenheng mellom permitteringsregelverk og permitteringsbruk

Carcillo og Cahuc (2011) undersøker ved hjelp av aggregerte data fra OECD-land om bruken av den permitteringsliknende ordningen «short time work schedules» (STW) korrelerer med generøsiteten i regelverket. Disse resultatene kan ikke nødvendigvis tolkes kausalt. Like gjerne som at regelverket påvirker bedriftenes permitteringsatferd kan bedriftenes behov og atferdsmønster være avgjørende for hvordan regelverket blir tilpasset. Funnene deres er allikevel som følger:

De finner ingen korrelasjon mellom bruk av STW og betingelsene som stilles til permitterte arbeidstakere og permitterende arbeidsgivere mens ordningen er i bruk, for eksempel forpliktelse til å ikke si opp permitterte arbeidstakere, krav om å søke annet arbeid eller krav om å bruke ressurser på opplæring av permitterte ansatte.

De finner imidlertid en positiv korrelasjon mellom inngangskravene til ordningen og bruken av ordningen. I land hvor det kreves dokumentasjon for behovet, kollektiv enighet mellom partene, eller at den ansatte er berettiget til dagpenger, brukes STW hyppigere. Dette er noe kontraintuitivt, men kan skyldes det at land hvor STW er mye brukt har respondert på dette ved å stramme inn kravene for å kunne benytte den.

Det er også hyppigere bruk av STW i land hvor det er tillatt å redusere arbeidstiden mye, eventuelt på fulltid, og i land hvor arbeidsgiver betaler en høyere andel av lønnskostnadene til ansatte på STW tenderer bruken av STW til å være lavere enn i andre land.

6.7 Permitteringsregelverket kan påvirke strategi for fremtidige nedgangsperioder

Reglene for arbeidsgiverperiode og fritaksperiode endres hyppig, men på en forutsigbar måte ut fra konjunktursituasjonen. Selv om endringene forstås som et uttrykk for en stabil «responsregel», har de konsekvenser for bedriftenes permitteringsatferd, fordi de umiddelbart påvirker kostnadene knyttet til å permittere, og til å opprettholde en permittering.

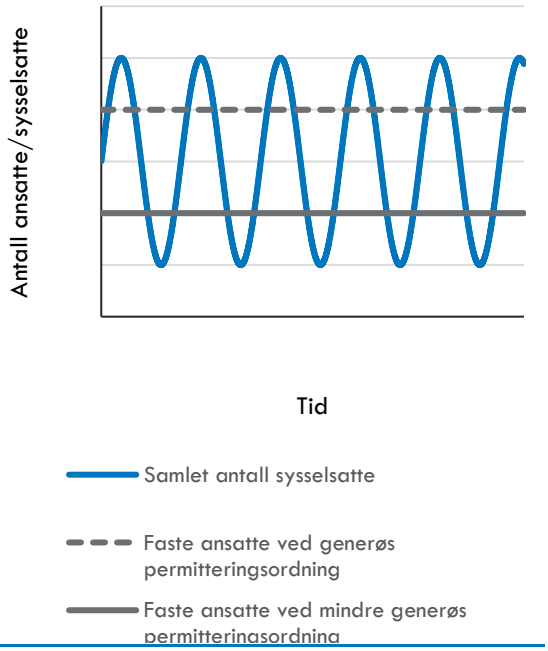
Mer omfattende endringer i permitteringsregelverket, kanskje endringer som forstår som en endring i responsregel, vil også kunne påvirke bedriftens valg om hvor avhengig den ønsker å være av permitteringsordningen i møte med fremtidige svingninger. Ett eksempel på et slikt valg er tilknytningsformene som blir brukt ved nyansettelser. Et annet er valget om å bygge opp en likviditetsbuffer for i større grad å kunne ha midler til å beholde ansatte sysselsatt gjennom kommende nedgangsperioder. Et tredje valg er knyttet til hvor mange «bein» virksomheten skal ha å stå på: Skal den begrense seg til ett volatilt marked, eller heller spre

virksomheten på flere markeder, og dermed la svingninger i ulike markeder utligne hverandre.

6.7.1 Et generøst permitteringsregelverk gir flere faste stillinger

Permitteringsordningen vil kunne påvirke hvilke kontraktsformer bedriften velger å inngå med nye ansatte. En generøs permitteringsordning gjør det mulig å ha et antall faste ansatte som overstiger grunnbemanningen, siden bedriften til lave kostnader kan kvitte seg med lønnsforpliktelser gjennom bruk av permitteringsordningen. Det muliggjør også at arbeid som er av midlertidig art i noen grad blir utført av faste ansatte. En rimelig hypotese er derfor at en generøs permitteringsordning, alt annet likt, vil øke andelen faste ansatte i en virksomhet. Dette er illustrert i figuren under.

Figur 6-5: Sysselsatte og faste ansatte ved generøs og mindre generøs permitteringsordning



Kilde: Oslo Economics

Virksomheter og arbeidsgiverforeninger i byggebransjen og industrien som vi har intervjuet, bekrefter at vurderingen av antall faste ansatte er direkte påvirket av mulighetene for permitteringer og hvor generøs ordningen er. Dette bekrefter funn fra Nicolaisen og Lismoen (2004). De intervjuet representanter for 16 virksomheter i verkstedsindustrien, bygge- og anleggsbransjen og bransjene for tekniske installasjoner. Respondentene peker på at alternativet til permitteringsordningen er økt bruk av midlertidig ansettelser og innleie ved høykonjunkturer. De er bekymret for at redusert bruk av faste ansettelser i bransjen vil redusere bransjens attraktivitet ved rekruttering av lærlinger.

Crimmann et al. (2010) brukte spørreundersøkelses-data blant tyske arbeidsgivere fra perioden 2003 til 2006 og fant også at firma som bruker «kurzarbeit», den tyske utgaven av «Short time work scedules» (STW), i mindre grad bruker bemanningsbyrå, freelancere og deltidsarbeidere enn firma som ikke bruker kurzarbeit. Dette indikerer at en generøs permitteringsordning kan fungere som et substitutt for arbeidskontrakter som er mindre forpliktende for arbeidsgiver.

Deeke (2005) fant imidlertid, basert på tyske registerdata på bedriftsnivå fra 2003, ingen sammenheng mellom bruken av kurzarbeit og bruken av mer fleksible arbeidskontrakter (mini-jobs, midlertidige kontrakter, freelancere osv.)

På grunn av seleksjonsproblematikken er det utfordrende å undersøke styrken på en slik årsakssammenheng mellom permitteringsordningen og arbeidskontrakter empirisk. Virksomheter som bruker permittering vil i stor grad gjøre det, nettopp fordi arbeidet ved virksomheten er svingende, og av midlertidig art. Seleksjonseffekten - det at virksomheter som opplever store svingninger i etterspørsel både vil permittere og bruke midlertidige kontrakter i større grad enn andre virksomheter – kan skape en positiv sammenheng på bedriftsnivå, mellom midlertidige arbeidskontrakter og permitteringer, selv om muligheten til å permittere i seg selv reduserer risikoen ved å benytte faste kontrakter.

6.7.2 Permitteringsregelverket påvirker behovet for en likviditetsbuffer

Permitteringsordningen innebærer videre en reduksjon i nedsiderisikoen for bedriftene. Bedriftene bærer kun en mindre andel av kostnaden ved å holde på kompetanse og kapasitet gjennom nedgangsperiodene. Dersom permitteringsmuligheten ikke fantes, kan det tenkes at bedriftene i større grad måtte «spare» i gode tider for å selv kunne bære kostnadene ved å holde på kapasitet og kompetanse gjennom en periode med lavere aktivitet. Inntektene fra perioder med høy aktivitet og etterspørsel kan settes av, slik at man har likviditet til å håndtere perioder med underskudd senere. Dette kan for eksempel innebære lavere eierutbytte eller lavere bonusutbetalinger til de ansatte i gode tider.

For at en enkelt bedrift skal tilpasse seg et endret permitteringsregelverk på denne måten kreves imidlertid at virksomheten har handlingsrom til å sette av midler perioder med høy aktivitet, uten at kapitalen trekker seg ut eller de ansatte sier opp. Virksomheten vi intervjuet fra industrien forteller at det tidligere var langt mer vanlig at bedrifter satte av midler i perioder med god inntjening. Virksomheten fastholder at marginene i dag ikke er høye nok til å ha økt sparing i gode tider som en strategi.

Internasjonalt eierskap innebærer, ifølge dem selv, at lavere gjennomsnittslønnsomhet ikke er akseptert.

Vår informant i byggenæringen gir også uttrykk for at marginene ikke er høye nok til å følge en strategi med mer sparing i gode tider. I denne virksomheten forekommer imidlertid både bonuser til funksjonærer og utstrakt overtid til håndverkere i travle tider. Dette kan likevel være goder som denne enkelte virksomhet er nødt til å tilby sine ansatte, for at de skal være villige til å ta jobb der framfor hos en konkurrerende virksomhet, eller i en annen bransje. Bonuser og overtidsordninger i gode tider kan være det som skal til for å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft, når markedsforholdene er volatile, jamfør teori om kompenserende lønnsforskjeller (Smith, 1937).

Selv om det ikke er noe alternativ for den enkelte bedrift å redusere lønninger og utbytte i gode tider, på grunn av markedsforholdene, vil det likevel kunne være slik at likevektsprisene på arbeidskraft og kapital over tid ville blitt redusert dersom permitteringsordningen ble mindre generøs. Dette vil diskuteres i senere kapittel.

7. Permitterte ansattes jobbsøkingsinnsats vil påvirkes av permitteringsregelverket

En sentral begrunnelse for permitteringsordningen er at arbeidsforhold som er lønnsomme på sikt holdes i live fremfor å gå i oppløsning i møte med midlertidige nedgangsperioder. En viktig premiss er dermed at permitterte arbeidstakere i større grad er tilgjengelig for arbeidsgiver på det tidspunktet aktivitetsnivået tar seg opp. Dette krever at permitterte ansatte har en annen jobbsøkeratferd enn oppsagte arbeidstakere.

7.1 Insentiver til å være aktive jobbsøkere er sterkere blant oppsagte enn blant permitterte

Når en arbeidstaker først er permittert eller oppsagt, kan han eller hun, utover å vente på å bli tilbakekalt, først og fremst bestemme hvor mye innsats som skal legges ned i å søke annet arbeid.

Søketeorien (Se for eksempel Mortensen (1977)) forklarer arbeidssøkingsatferd ut i fra antakelsen om at den enkelte arbeidssøker handler for å maksimere forventet fremtidig nytte. I de enkleste variantene av disse modellene mottar arbeidssøkeren fra tid til annen jobbtilbud. Lønnen i disse jobbtilbudene varierer. Arbeidssøkeren kjenner fordelingen til de kommende lønnstilbudene, altså hvor ofte det kan forventes at det kommer et jobbtilbud, og hvor gode han kan regne med at disse jobbtilbudene er.

Nytten av å takke ja til et jobbtilbud er knyttet til den inntektsstrømmen denne jobben gir. Nytten av å takke nei tilsvarer verdien av å «vente og se»: Kanskje kommer det et enda bedre jobbtilbud i neste uke, som gir en høyere inntektsstrøm, og kanskje også en høyere nytte til tross for at den først kan realiseres på et senere tidspunkt. Ut fra disse vurderingene defineres en reservasjonslønn: Jobbtilbud med lønn over dette nivået aksepteres, mens dårligere jobbtilbud avvises. Modellene har også blitt utvidet for å forklare variasjon i arbeidssøkeres innsats for å finne ny jobb. Ved å legge innsats i jobbsøkeaktiviteten kan arbeidstakeren påvirke hvor hyppig jobbtilbudene kommer, og/eller den forventede fordelingen av lønn som tilbys. Arbeidssøkerinnsatsen gir lavere umiddelbar nytte for arbeidssøkeren, men kan altså kaste av seg på sikt.

Et sentralt resultat i disse modellene er at nivået på arbeidsledighetstrygden er avgjørende for hvor kritisk arbeidssøkeren er til jobbtilbud som kommer, og hvor mye innsats som vil legges ned i å søke jobb. Det skyldes at denne ytelsen direkte påvirker nytten av å fortsette å søke arbeid: Jo høyere dagpengesatsen er, jo høyere vil også arbeidssøkerens reservasjonslønn være. Varigheten på dagpengeytelsene er også av betydning: Arbeidssøkeren vil bli mindre kritisk til kommende jobbtilbud når dagpengeperioden nærmer seg slutten. Empiriske arbeider bekrefter disse prediksjonene. Røed og Zhang (2003) viser at ytelsesnivået er av betydning for sannsynligheten for overgang fra ledighet til jobb, og Falch (2015) viser at overgangen fra ledighet til jobb er konsentrert rundt tidspunktet for dagpengeperiodens utløp, og at kortere dagpengeperiode fører til kortere forventede perioder uten jobb.

Et annet sentralt resultat i søketeorien er at tilfanget av jobbtilbud er av betydning. Dersom arbeidssøkeren forventer at gode jobbtilbud kommer ofte vil han, alt annet likt, være mer kritisk til de jobbtilbudene som kommer, og/eller legge mindre innsats i å finnejobb selv.

Overgangen tilbake til jobb avhenger altså av en rekke forhold. På mange måter har permitterte og ordinært ledige relativt like rammebetingelser. Begge gruppene mottar de samme dagpengeytelsene, og i de tilfellene en permittert arbeidstaker ikke blir kalt tilbake innen fritaksperiodens utløp vil han fortsette på de samme dagpengeytelsene, med den samme maksimale dagpengevarigheten som ordinært ledige. Dagpengesystemet skaper altså ikke ulike insentiver for permitterte og ledige til å søke ny jobb. I praksis står permitterte arbeidstakere også ofte fritt til å akseptere nye jobbtilbud, og til å starte i ny jobb på dagen.

Det som imidlertid vil være noe forskjellig for permitterte og oppsagte arbeidstakere, er forventninger til fremtidige jobbtilbud. Permitterte vil i stor grad kunne ta utgangspunkt i at de blir tilbakekalt. Dette kan betraktes som et sikkert framtidig jobbtilbud som overgår reservasjonslønnen deres. Dette innebærer at permitterte arbeidstakere i dag har mindre insentiv til å søke aktivt etter nye jobber, og til å akseptere tilbud som dukker opp underveis i permitteringsperioden enn oppsagte. Det er ikke mange studier som direkte sammenlikner søkeatferd for permitterte arbeidstakere og ordinært ledige, men Nekoei og Weber (2015) finner, ved hjelp av data fra Østerrike, at permitterte

arbeidstakere søker andre jobber sjeldnere, og mindre intenst, enn ordinære ledige.

7.2 Uten permitteringsordningen ville mange oppsagte også blitt «kalt tilbake»

Men hva om vi tenker at permitteringsordningen falt vekk eller ble langt mindre generøs? Ville da de arbeidstakerne som i dag blir permittert begynt å søke like aktivt etter ny jobb? Ikke nødvendigvis. På grunn av bedriftens rekrutterings- og opplæringskostnader ved ansettelse av nye personer, vil tidligere ansatte vite at de har et konkurransefortrinn overfor andre arbeidstakere dersom aktivitetsnivået i bedriften tar seg opp på et senere tidspunkt. I et land som USA ender en høy andel av ledighetsforløpene med en overgang tilbake til opprinnelig arbeidsgiver. Katz og Meyer (1990) viser at blant arbeidsledige som har arbeidsledighetsforsikring returnerer hele 55 prosent til tidligere arbeidsgiver når ledighetsperioden er over. Kun 28 prosent går til ny arbeidsgiver. I forskningslitteraturen tolkes disse mønstrene gjerne som implisitte kontrakter mellom arbeidsgiver og arbeidstaker: Både arbeidsgiver og arbeidstaker vet at det vil dukke opp behov for arbeidstakeren på et senere tidspunkt, og arbeidstakeren har, reelt om enn ikke formelt, en relasjon til arbeidsgiveren sin gjennom ledighetsperioden (Feldstein, 1978).

I et system uten permitteringer ville altså trolig mange av de som blir oppsagt på grunn av nedbemanningsbehov «oppføre seg» som om de er permittert. De er, og vet at de er, ønsket tilbake i bedriften når aktivitetsnivået tar seg opp igjen.

På den andre siden ville virksomhetene kanskje stått friere til å velge hvem som skulle fått tilbud om ny stilling ved økt aktivitetsnivå, enn de gjør ved tilbakekalling av permitterte. Ved nedbemanning og senere oppbemanning kan man se for seg at de bevisst velger å *ikke* tilby tidligere ansatte de ikke har gode erfaringer med ny stilling, men da heller rekruttere nye ansatte utenfra. I en norsk kontekst vil denne muligheten imidlertid være begrenset juridisk. Arbeidsmiljølovens § 14-2 slår fast at tidligere ansatte, både faste og midlertidige, har fortrinnsrett foran andre til ny stilling dersom aktivitetsnivået i virksomheten tar seg opp og driften utvides igjen. Fortrinnsretten innebærer altså at *alle* som tidligere har vært ansatt vil ha en høy sannsynlighet for å bli kalt tilbake, enten de blir permittert eller oppsagt. Nå kan man selvfølgelig diskutere om fortrinnsretten blir håndhevet like strengt som regimet for tilbakekalling ved permitteringer. I og med at permitterte arbeidstakere fortsatt formelt er ansatt, vil fagforeningene snakke deres sak, og passe på at de blir tilbakekalt når, og i den rekkefølgen de skal. Oppsagte arbeidstakere har ikke nødvendigvis noen slik kanal inn i bedriften. Vi har diskutert praktiseringen av fortrinnsretten med enkelte av våre intervjuobjekter. Tillitsvalgte i industribedriften forteller at de også fremmer saken til tidligere ansatte som ønsker å gjøre bruk av sin fortrinnsrett. Når det skal skje nyansettelser sender bedriften i tillegg ut henvendelser til tidligere ansatte og gjør dem oppmerksom på dette, og på at de vil ha fortrinn til stillingene. Fortrinnsretten håndheves altså, i alle fall i store bedrifter. Den ser likevel ikke ut til å bli håndhevet like strengt i mindre virksomheter. Dermed ville et system uten permitteringer, eller hvor permitteringer var mer kostbart eller vanskelig, trolig ha ført til at ansatte som gikk ut av sysselsetting på grunn av en midlertidig nedgangsperiode i gjennomsnitt ha søkt mer aktivt etter nye jobber: Man er sikrere på å få lov til å komme tilbake etter en midlertidig nedgangsperiode som permittert sammenliknet med om man var oppsagt, alt annet likt.

7.3 NAVs kapasitet begrenser oppfølgingen av permitterte

En annen årsak til at permitterte arbeidstakere i dag søker mindre aktivt etter andre jobber er prioriteringer ved NAV-kontoret. Vilkårene for å få dagpenger er at man aktivt søker jobb, og dette gjelder selv om man er permittert. Likevel; den enkelte NAV-veileder har begrenset kapasitet til å følge opp sine brukere. Siden NAV-veilederen også vil oppfatte utsiktene til å bli kalt tilbake til tidligere jobb på samme måte som arbeidstakeren: at det er mer sannsynlig med tilbakekall dersom en person er permittert heller enn ordinært ledig, vil ikke NAV-veilederen oppfatte at en permittert dagpengebruker har det samme bistandsbehovet som en bruker som er oppsagt. Dette vil kunne påvirke NAV-veilederens prioritering av ressurser. Det er grunn til å forvente at permitterte arbeidstakere i mindre grad enn andre må dokumentere jobbsøkeratferd for å motta dagpenger, og at de ikke prioriteres i samme grad når et begrenset antall tiltaksplasser skal fordeles. Intervjuer med NAV-kontor og tillitsvalgte bekrefter at dette er tilfelle omtrent i hver sak.

NAVs kapasitet til å følge opp arbeidssøkere ville ikke i seg selv blitt påvirket av at permitteringsregelverket ble strengere, eller om permitteringsordningen falt bort. Det kan derfor tenkes at de som i dag blir permittert ikke ville blitt fulgt opp tettere av NAV enn de blir i dag, men at personer som tas ut av sysselsetting på grunn av forhold ved bedriftene i gjennomsnitt blir fulgt opp mindre tett.

7.4 Permittertes begrensede jobbsøking avhenger av at permitteringsbruk er et troverdig signal om midlertidig nedgang

7.4.1 Permitteringsordningen er et troverdig signal om midlertidighet

Det at permitteringsinstituttet er tatt i bruk innebærer at tillitsvalgte og ledelsen i bedriften offisielt sett oppfatter at nedgangen er midlertidig. På grunn av de store ekstraomkostningene ved å først permittere en arbeidstaker for deretter å si opp vedkommende, har arbeidsgiver sjelden insentiver til å permittere dersom de vet at vedkommende vil måtte bli oppsagt på sikt. Det er selvfølgelig ikke alltid slik at permitterte arbeidstakere blir kalt tilbake, og både arbeidsgivere og tillitsvalgte kan ha feilaktige, og kanskje også systematisk for positive vurderinger om varigheten om omfanget av nedgangsperioden. Likevel: Det at permitteringer blir tatt i bruk fremfor oppsigelser indikerer at virksomheten per nå oppfatter at det er sannsynlig at det vil bli bruk for arbeidstakeren på et senere tidspunkt. Det at en ansatt er permittert, og ikke oppsagt, er altså et, om ikke perfekt signal, så i alle fall en indikator, på at vedkommende kommer til å bli kalt tilbake etter en stund. Det at verken NAV eller arbeidssøkeren selv bruker mye ressurser på å lete etter ny jobb i disse tilfellene er trolig heldig. Permitteringssignalet fører derfor til at de som virkelig trenger å søke ny jobb faktisk gjør det, og at de får den nødvendige hjelpen av NAV i prosessen.

7.4.2 Signalet blir mer troverdig dersom bedriftens kostnader ved permittering er høye

Permitterte arbeidstakere ar altså i større grad enn oppsagte arbeidstakere tilgjengelig for tilbakekallelse dersom aktivitetsnivået i virksomheten skulle ta seg opp igjen. Fortrinnsrett og konkurransefortrinn til tross: Dersom permitteringsordningen ble borte ville trolig også færre tidligere ansatte bli kalt tilbake ved nedgangsperiodens slutt, som ville ha økt arbeidstakeres insentiv til aktivt å lete etter ny jobb ved midlertidig driftsreduksjon.

Permitteringsordningen bidrar derfor, ikke bare formelt sett, men også reelt, til en restarbeidsstyrke som bedriften kan dra nytte av når behovet melder seg. Permitteringsordningen innebærer en kontinuitet i kapasitet og kompetanse som ikke ville vært tilfelle i samme grad, dersom ordningen ikke hadde eksistert, eller innebåret såpass store kostnader at den ikke ble tatt i bruk.

Grunnen til at permitterte arbeidstakere i mindre grad enn oppsagte søker alternative jobber, er at permittering er et troverdig signal om at nedgangsperioden er midlertidig, og at arbeidstakeren vil bli kalt tilbake senere. En viktig forutsetning for troverdigheten i signalet er at arbeidsgiver ikke har insentiver eller mulighet til å permittere først dersom de opplever en betydelig risiko for at nedgangsperioden er varig. Viktige forutsetninger for dette er at kostnadene for bedriften ved å permittere er av en viss størrelse, for eksempel ved at arbeidsgiverperioden er av en viss lengde. Tillitsmannsapparatets medvirkning, både i forbindelse med iverksettelsen av permitteringer og ved tilbakekallelse innebærer også at permitterte ansatte har en klarere oppfatning av situasjonen bedriften er i. Dermed kan de ansatte til en viss grad selv vurdere risikoen for at nedgangsperioden er (lang)varig, og tilpasse egen søkeaktivitet deretter. Det er uheldig, både for den enkelte arbeidstaker og for sysselsettingen i samfunnet dersom ansatte sitter passive og venter på å bli tilbakekalt til jobb dersom dette ikke kommer til å skje.

Alt annet likt vil det, jo lenger fritaksperioden er, være mer sannsynlig at bedriftens situasjon har forbedret seg tilstrekkelig til å kalle inn igjen arbeidstakere, dersom fritaksperioden er kort. Dette kan være med å påvirke arbeidstakeres oppfatning om sannsynligheten for å bli kalt tilbake heller enn oppsagt ved fritaksperiodens slutt. På den andre siden innebærer bedriftens insentiver til å ikke permittere dersom de forventer at oppsigelser vil bli nødvendig på sikt at en permittering er et troverdig signal til arbeidstaker om at tilbakekallelse vil komme selv om fritaksperioden er kort. Arbeidsgiver har på sett og vis tatt hensyn til fritaksperiodens lengde når de har besluttet å gå til permitteringer. Dermed vil fritaksperiodens effekt på permitterte arbeidssøkeres arbeidssøkingsatferd trolig være begrenset.

Dokken, et al. (2017) finner at utvidelser i permitteringsregelverket ser ut til å ha medført utsettelser ikke bare i retur til gammel arbeidsgiver men også i overgang til annen arbeidsgiver. Dette kan tolkes som at de permitterte venter til utgangen av permitteringsperioden før de søker seg ny jobb. Hvis dette stemmer vil fritaksperiodens lengde ha en selvstendig effekt på permitterte arbeidstakeres atferd. Det vil imidlertid være vanskelig å skille denne responsen fra de tilfellene hvor permitterte arbeidstakere mottar en oppsigelse men finner en ny jobb innen de observeres som ordinært ledige i NAVs datasystemer. Mønsteret kan altså også være et uttrykk for at bedriften timer oppsigelser til fritaksperiodens slutt, heller enn at fritaksperioden i seg selv påvirker arbeidstakeres innsats for å finne ny jobb. Arbeidstakere kan jo som nevnt motta dagpenger i to år, uavhengig av fritaksperiodens lengde.

7.5 Permitteringsregelverket kan også påvirke bruken av alternative ytelser

Ansatte som vet, eller forventer, at bedriften snart kommer til å gå til permitteringer har insentiver til å bli sykmeldte før permitteringen varsles. Dersom dette skjer mottar de sykepenger tilsvarende full lønn fra folketrygden inntil en grense på 6 G i stedet for dagpenger tilsvarende 62,4 prosent av lønnen. Ved sykmelding finansierer arbeidsgiver lønnen de første 16 dagene, og deretter tar NAV over. Etter at et permitteringsvarsel er sendt utbetaler arbeidsgiver lønn i varslingsperioden og i arbeidsgiverperioden. Alt etter hvor mye jobb det egentlig er ved virksomheten i varslingsperioden, og hvor lang arbeidsgiverperioden er, vil det altså også kunne lønne seg for arbeidsgiver at den ansatte blir sykmeldt innen permitteringsvarselet blir sendt ut. Godøy (Godøy, 2015) finner at dette har empirisk betydning i bygg- og anleggsbransjen. En forlenget arbeidsgiverperiode vil altså kunne øke overgangen til sykmelding blant ansatte som ellers ville blitt permittert. Godøys resultater kan imidlertid også tolkes som at flere faktisk blir syke av at arbeidsplassen er i en nedgangskonjunktur, og at mønsteret derfor ikke er forårsaket av økonomiske insentiver men av helseeffekter. Mange bedrifter er dessuten underlagt tariffavtale som sier at arbeidsgiver dekker den delen av lønnen som overstiger 6 G i forbindelse med sykdom. Disse virksomhetene vil kunne tape på at en høyt lønnet ansatt som ellers ville blitt permittert blir sykmeldt i stedet.

7.6 Tillitsmannsapparatets medbestemmelsesrett påvirker bruken av permitteringer

Det lokale tillitsmannsapparatet ved bedriften er involvert i vurderingen om det er saklig grunn for permittering i virksomheten, noe som er avgjørende for at permitteringen kan iverksettes. De bidrar også til å sikre at de tariffestede prosedyrene ved permittering blir overholdt, og i utvelgelsen av hvem som skal bli permittert.

Det at den lokale klubbledelsen er involvert i vurderingene av saklighetskriteriene har visse implikasjoner for bruken av permitteringer, og for effektene av permitteringsordningen.

De tillitsvalgte ivaretar sine medlemmers interesser. Det tilsier at de tillitsvalgte vil fremme og godta forslag som tjener virksomhetens ansatte i den situasjonen som til enhver tid gjelder.

7.6.1 De tillitsvalgte vil motsette seg permittering dersom det å beholde de ansatte sysselsatt er et reelt alternativ

I og med at permittering innebærer et betydelig inntektsfall for de ansatte kunne man forvente at det at tillitsvalgte er med og avgjør om vilkårene for permittering er tilfredsstilt bidrar til å redusere bruken av permitteringer i situasjoner hvor det er en reell mulighet for bedriften å holde de ansatte sysselsatt gjennom nedgangsperioden. Våre intervjuer med ledelsen og tillitsmenn i ulike virksomheter bekrefter denne hypotesen. De tillitsvalgte bidrar gjerne med forslag om alternative arbeidsoppgaver for enkeltpersoner som vurderes permittert, eller for grupper av ansatte. De vil også fremme forslag om opplæringstiltak.

Andre ganger vil det være strengt nødvendig for bedriften å redusere arbeidskapasiteten og lønnsforpliktelsene. Dersom bedriftens overlevelse på sikt er truet, er det grunn til å forvente at de tillitsvalgte vil ønske en reduksjon i arbeidskapasiteten velkommen. Ved å permittere og/eller si opp en del av de ansatte i møte med en nedgangsperiode kan arbeidsforholdene til hele- eller deler av virksomheten reddes på sikt.

7.6.2 De tillitsvalgte vil fremme permitteringer dersom nedbemanninger er alternativet

Dersom det er nødvendig å redusere kapasiteten i en periode vil de tillitsvalgte trolig ha synspunkter på om det gjøres ved hjelp av permitteringer eller nedbemanninger.

Som beskrevet ovenfor; En permittert ansatt vil sjelden komme dårligere ut enn en oppsagt ansatt. De mottar de samme ytelsene, med samme varighet[25]. De stilles i praksis overfor færre krav om aktivitet fra NAV, med mindre de selv ønsker bistand. I så fall vil de motta samme oppfølging som ordinære ledige. Permitterte, med unntak av de korteste forløpene, står også like fritt til å akseptere nye jobbtilbud som oppsagte arbeidstakere – den eventuelle innlåsingen underveis i permitteringsperioden skapes av permittertes lavere insentiver til jobbsøking, ikke formelle bindinger. Dersom aktivitetsnivået tar seg opp igjen vil nåværende ansatte være mer sikre på å bli satt i arbeid igjen som permittert sammenliknet med som oppsagt. I motsetning til arbeidsgiver har heller ikke de ansatte ekstra kostnader knyttet til at en permittering ender med en oppsigelse. Ulempen med permittering foran nedbemanning er at

[25] I mange tilfeller mottar også permitterte ansatte innbetalinger til tjenestepensjonsordninger under permitteringsperioden.

inntektsreduksjonen framskyndes, siden arbeidsgiverperioden for de fleste ansatte er vesentlig kortere enn oppsigelsesperioden. Dette tilsier at de tillitsvalgte vil kunne ønske å permittere i situasjoner hvor bedriften ønsker å nedbemanne.

Intervjuene våre gir først og fremst inntrykk av at de tillitsvalgte også har bedriftens kostnader i mente når de tar stilling til disse spørsmålene. De er for eksempel klar over at det å permittere først for senere å være nødt til å si opp de permitterte er mer kostbart for bedriften, og at dette kan påvirke bedriftens lønnsomhet og overlevelse på sikt. Vi har også snakket med tillitsvalgte som av hensyn til de ansatte ikke ønsker å gå til permitteringer når det er stor sjanse for at de vil bli oppsagt senere, siden dette kan gi de ansatte et feilaktig inntrykk av alvorligheten i situasjonen, og forsinke dem i leting etter ny jobb. Likevel har vi fått høre om situasjoner hvor ledelsen har ønsket å nedbemanne, mens de tillitsvalgte har ønsket permittering, og fått gjennomslag for det.

Det er altså potensielt sett en iboende interessemotsetning her, som gjør at tillitsvalgte oftere enn ledelsen vil kunne fremme permittering i situasjoner hvor arbeidskraftsressursene ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv burde ha blitt frigjort. Potensiell konflikt med de tillitsvalgte om valg av strategi kan påvirke bedriftens oppfatning av de administrative kostnadene knyttet til nedbemanning, i den grad at de ender opp med å foretrekke permittering.

Det er også viktig å påpeke at arbeidstakersiden kan være delt i synet på permitteringsordningen. Interessene til faste ansatte i en bedrift vil også kunne stå i motsetning til personer som ikke har en jobb, eller som har en lavere tilknytning til arbeidslivet. Dersom en midlertidig nedgangsperiode blir møtt med permitteringer, vil de faste ansatte ved bedriften stort sett returnere til arbeidsplassen når aktivitetsnivået tar seg opp igjen. Dersom nedbemanninger blir brukt vil utskiftingen av de ansatte i løpet av nedgangsperioden være større. Dette innebærer at bruk av nedbemanninger vil kunne gjøre det lettere for grupper som ennå ikke har etablert seg i arbeidsmarkedet å finne en plass, enn om permitteringer blir benyttet. Ved permitteringer er stillingene «låst» til de som hadde dem før nedgangsperioden. Permitteringsordningen er altså en ordning som først og fremst tjener den etablerte delen av arbeidstakersiden, på bekostning av den mindre etablerte. Lange perioder utenfor arbeidslivet i starten av karrieren kan få store konsekvenser for arbeidsmarkedstilknytningen på lang sikt. Responsregelen som innebærer at permitteringsordningen blir mer generøs i lavkonjunktur vil dermed gjøre det enda vanskeligere for personer uten jobbtilknytning å etablere seg i arbeidsmarkedet.

8. Sysselsetting, omstilling, bedriftssammensetning og offentlige utgifter

Bruk av permitteringer i nedgangsperioder fremmer sysselsetting, og bidrar til at færre mister jobben. I gode tider har ikke permitteringsbruken denne effekten, og virkningen på sysselsetting kan tenkes å være negativ. Dette er et argument for å ha et mer generøst regelverk i nedgangsperioder, men å stramme inn når økonomien går godt. Permitteringsordningen vil også bidra til større omsetning og aktivitet i volatile næringer på bekostning av aktiviteten i mindre volatile deler av økonomien. Videre kan ordningen bidra til at relativt ulønnsomme bedrifter holdes i live, noe som kan forsinke omstilling i økonomien. Permitteringsregelverket har også effekter på offentlige utgifter. En innstramming av permitteringsregelverket vil høyst sannsynlig føre til besparelser.

8.1 Effektene på samlet sysselsetting er konjunkturavhengig

Permitteringsregelverket påvirker som diskutert tidligere, bruken av permitteringer. Bruken av permitteringer vil videre ha innvirkning på samlet sysselsetting både på kort og lang sikt.

Den umiddelbare effekten av en permittering er at en arbeidstaker tas ut av sysselsetting, med det formål å redde arbeidsforholdet på lengre sikt.

Permitteringsregelverket har også konsekvenser for bedrifters kostnader knyttet til tilpassing av arbeidskapasiteten, og til å holde på kompetanse og kapasitet, som vil kunne ha betydning for bedriftenes overlevelse og etterspørsel etter arbeidskraft.

I det følgende vil vi definere sysselsetting som det å være ansatt, og samtidig være i arbeid. SSB anvender en definisjon på sysselsetting som også inkluderer personer som er korttids permittert. For å forenkle begrepsbruken regner vi ikke permitterte arbeidstakere med blant sysselsatte i den kommende diskusjonen.

Når vi diskuterer effekten av permitteringsliknende ordninger som STW er også en annen avgrensning vesentlig: På den ene siden kan begrepet sysselsetting brukes til å beskrive hvor mange som er i jobb, i motsetning til ikke å jobbe noe. Det kan også brukes som et mål på samlet antall arbeidstimer utført i løpet av en tidsenhet. Dette skillet er avgjørende for tolkningen av resultatene.

8.1.1 Lavere tilpasningskostnader fører til større svingninger i aggregert sysselsetting

Dersom produktpriser og/eller produktivitet varierer, vil bedrifters etterspørsel etter arbeidskraft også variere. Tilpasning av arbeidskraften etter behov er imidlertid kostbart for bedriften, både på grunn av stillingsvern, og rekrutterings- og opplæringskostnader. Permitteringsordningen bidrar til å redusere disse kostnadene for bedriften. Cahuc og Zylberberg (2004, p. 222) setter opp en teoretisk modell som illustrerer hvordan bedrifters tilpasning av arbeidskraften etter svingende produktivitet avhenger av kostnader ved rekruttering og nedbemanning (tilpasningskostnadene). Resultatene viser at jo høyere tilpasningskostnadene er, jo langsommere vil virksomheten endre sin etterspørsel etter arbeidskraft dersom markedsforholdene endrer seg. Når de vurderer hvorvidt de skal nedbemanne etter et fall i markedet spiller både rekrutteringskostnadene og nedbemanningskostnadene inn, fordi bedriften vet at markedet på ett eller annet tidspunkt tar seg opp igjen. Tilsvarende har også nedbemanningskostnadene innvirkning på vurderingen om å oppbemanne i situasjoner hvor markedet stiger, på grunn av forventningene om framtidige nedgangsperioder.

Permitteringsordningen kan betraktes som subsidiering av bedriftenes kostnader knyttet til å tilpasse arbeidskapasiteten etter behov: Det er enklere og billigere å permittere ansatte enn å si dem opp, og det er enklere og billigere å tilbakekalle permitterte arbeidstakere enn å ansette og lære opp nye. Dette tilsier at jo mer generøs permitteringsordningen er, jo mer vil bedriftens samlede etterspørsel etter arbeidskraft svinge. Siden sjokk som påvirker en bedrifts etterspørsel etter arbeidskraft gjerne treffer hele næringer eller hele økonomien vil også samlet sysselsetting i økonomien svinge mer over tid, jo mer generøst permitteringsregelverket er.

Permitteringsliknende ordninger i andre land gir bedriftene mulighet til å holde antallet ansatte fast gjennom en nedgangsperiode, men å variere

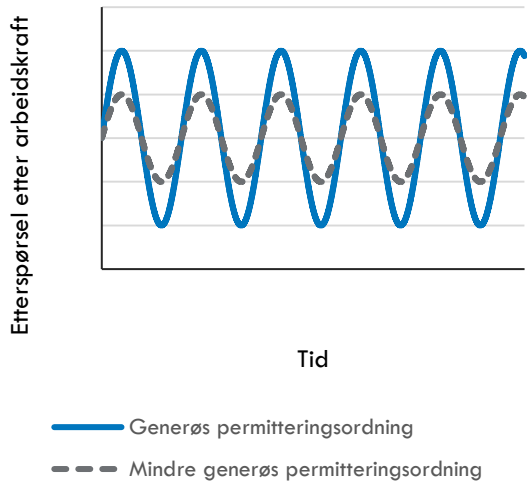
arbeidstiden deres[26]. I land uten permitteringsordningen vil eneste mulighet for å tilpasse arbeidskapasiteten være å redusere antallet ansatte. En hypotese er derfor at land med permitteringsliknende ordninger vil ha større stabilitet i antallet personer som *har en jobb*, men større variasjon i antall *arbeidstimer per ansatt*.

Det eksisterer studier som har undersøkt svingninger i arbeidsmarkedstall, og hvordan dette avhenger av om land har eller ikke har en generøs permitterings(liknende) ordning.

Abrahama og Houseman (1994) undersøker graden av tilpasning av arbeidstimer til variasjon i samlet produksjon ved hjelp av kvartalsvise data fra industrisektoren I Tyskland, Frankrike, Belgia og USA. Van Audenrode (1994) gjør det samme på ti ulike OECD-land. Begge arbeidene konkluderer med at tilpasningen i samlet sysselsetting (andelen ansatt×antall timer jobbet) er relativt uavhengig av hvor generøs den permitteringsliknende ordningen er, men tilpasningen skjer i større grad gjennom arbeidstimer, heller enn antall ansatte. Land uten permitteringsliknende ordninger har gjerne et lavere stillingsvern enn andre, så fraværet av permitteringsliknende ordninger innebærer ikke at tilpasningskostnadene er høyere.

Alt i alt tyder altså resultatene på at volatiliteten i sysselsettingen ikke avhenger av om det er arbeidstiden (som ved generøs permitteringsordning) eller antall ansatte (som ved lavere stillingsvern) det er enkelt å tilpasse, men at det ville blitt en tregere tilpasning dersom man *fjernet* permitteringsordningen eller gjorde den mindre generøs uten samtidig å løsne på vilkårene for nedbemanning. Den selvstendige effekten av permitteringsordningen på volatiliteten i sysselsettingen bekreftes av en senere studie av aggregerte OECD-data: (Hijzen & Martin, 2013) finner at, kontrollert for stillingsvernet, bidrar bruken av STW til et totalt antall arbeidstimer i økonomien blir mer følsom for umiddelbare endringer i brutto nasjonalprodukt.

Figur 8-1: Volatiliteten i sysselsettingen gitt generøsiteten i permitteringsregelverket



Kilde: Oslo Economics. Merknad: Resultatet forutsetter at stillingsvernet holdes konstant

8.1.2 Bruken av permitteringsordninger bidrar til at arbeidsforhold overlever i lavkonjunktur

Videre er det studier som har undersøkt hvilken effekt faktisk bruk av «short time work schedules» hadde på sysselsetting og ledighet gjennom finanskrisen i 2008 og 2009.

En utfordring med å estimere den kausale effekten av *bruken* av permitteringsliknende ordninger ledighet og sysselsetting er seleksjonseffekten. Land, bedrifter eller individer som i stor grad bruker eller opplever permitteringer vil ha en forhøyet sannsynlighet for også å oppleve nedbemanning, ikke fordi permitteringssystemet nødvendigvis øker sannsynligheten for oppsigelser, men fordi nedgangsperioder øker sannsynligheten både for permittering og nedbemanning. (Carcillo & Cahuc, 2011) prøvde å overkomme denne seleksjonseffekten ved å benytte en instrumentvariabeltilnærming. De anvendte data på land-nivå fra OECD-land i perioden fra 2008 og 2009, og brukte trekk ved landenes permitteringssystem i 2007 som instumentvarialbler for faktisk bruk av permitteringer i finanskrisen. De fant at det å øke bruken av STW bidrar til å redusere arbeidsledigheten, og til å øke antallet faste stillinger i økonomien (altså sysselsetting på den ekstensive marginen).

Videre er det studier som først og fremst har undersøkt om sysselsetting og arbeidsledighet blir mer eller mindre påvirket av svingninger i BNP som følge av bruken av STW. Her kontrolleres det altså for at

[26] I denne sammenhengen kan en fulltids permittering betraktes som en reduksjon i arbeidstiden med 100 prosent.

enkelte land ble rammet hardere av finanskrisen enn andre.

(Hijzen & Venn, 2011) anvendte kvartalsvise aggregerte data fra 19 OECD-land. De undersøkte hvorvidt landenes fall i sysselsetting og timer arbeidet inn i finanskrisen hadde sammenheng med deres bruk av STW-ordninger. De benytter en forskjell-i-forskjells (differences-in-differences)-tilnærming, og data fra før finanskrisen for å kontrollere for iboende forskjeller mellom land. De finner at bruk av STW i gjennomsnitt fører til at antallet med faste ansettelser responderer mindre på fallet i BNP. Når de undersøker heterogenitet mellom landene finner de at effektene er sterkest i Japan og Tyskland. Resultatene tyder derfor på at permitteringsliknende ordninger kan bidra til å gjøre faste ansettelser mindre sensitivt til svingninger i økonomien. Tilpasningen til svingningene skjer ved en endring i antall timer arbeidet i stedet.

(Hijzen & Martin, 2013) undersøkte om resultatene over, i (Hijzen & Venn, 2011) påvirkes av å studere data også fra perioden etter finanskrisen. De inkluderte data til og med fjerde kvartal 2010, og fant at permitteringsforløp som varer ut over finanskrisen tenderer til å redusere sysselsetting fremfor å øke den.

Samlet sett gir disse resultatene inntrykk av at det å ha et regelverk som fasiliterer bruk av permitteringsliknende ordninger bidrar til å holde arbeidsforhold i livet gjennom en lang og omfattende nedgangsperiode. Hijzen og Venns (2011) beregninger viste at 100 fulltids permitteringer (fulltidsekvivalent STW) i 2009 bidro til i gjennomsnitt 67 arbeidsplasser, i 14 utvalgte OECD-land. Effekten er langt svakere i Norge: Beregningene tyder på at kun 1,2 prosent av permitteringene bidro til å sikre en stilling.

Den svakere effekten i Norge som ikke i like stor grad ble rammet av finanskrisen, og det at de positive effektene ser ut til å bli neglisjerbare i oppgangstider, taler for en responsregel som innebærer at generøsiteten i permitteringsregelverket er motsyklisk. Dette forhindrer at arbeidstakere låses inne i permittering når de har muligheter til å finne jobb andre steder, og at permitteringer blir brukt i situasjoner hvor det ikke er strengt tatt nødvendig for å holde arbeidsforhold i live.

8.1.3 Effekten av tilpasningskostnader på gjennomsnittlig sysselsettingsnivå over tid er usikker

I tillegg til å påvirke svingningene i sysselsettingen vil en mer generøs permitteringsordning kunne ha effekter på *nivået* på sysselsetting over tid.

For det første innebærer permitteringsordningen at myndighetene tar på seg deler av arbeidskraftkostnadene til deler av arbeidsgiverne i økonomien, i deler av tiden. Totalt sett er altså permitteringsordningen en subsidie av bruken av arbeidskraft som innsatsfaktor generelt. Dette tilsier at bedrifter vil ha flere stillinger i en verden med en generøs permitteringsordning enn med en mindre generøs ordning, og at flere personer dermed vil ha en jobb. Spørsmålet er om det også er flere som vil være sysselsatt (altså være *i* jobb) eller om permitteringsordningens effekt på bedriftenes vilje til å knytte til seg arbeidskraft «nulles ut» i kraft av at de permitteres i nedgangsperioder.

Delvis vil dette avhenge av om effektene av reduserte tilpasningskostnader beskrevet i avsnittet over er symmetriske: Øker en mer generøs permitteringsordning den enkelte bedrifts vilje til å sysselsette personer ved positive sjokk[27] like mye som den viljen til å redusere arbeidskapasiteten ved negative sjokk?

Delvis vil det også avhenge av omstillingstakten i økonomien: Hvor lang tid tar det før en oppsagt arbeidstaker finner ny jobb, og hvor lang tid tar det før en nedskalering eller en nedleggelse ved en bedrift fører til en oppskalering eller en nyetablering med følgende opprettelse av nye arbeidsplasser et annet sted.

Permitteringsordningen reduserer som nevnt både kostnadene ved å nedskalere kapasiteten, og ved å oppskalere den igjen, sammenliknet med et regime hvor permittering ikke er mulig eller svært kostbart. Hvorvidt en bedrifts vilje til å øke sysselsettingen i oppgangstid økes like mye som viljen til å redusere i nedgangstid er imidlertid et empirisk spørsmål.

Dels vil det kunne henge sammen med permitteringsregelverkets relative betydning for kostnadene ved å nedskalere versus å oppskalere. Enkelte studier har estimert bedrifters kostnader ved rekruttering og ved nedbemanning, og de relative kostnadene avhenger i stor grad av de institusjonelle rammevilkårene. Studier fra USA konkluderer gjerne med at rekrutteringskostnadene er høyere enn nedbemanningskostnadene (Hammermesh, 1993), mens studier fra Frankrike tilsier at mens en rekruttering (altså opplæringskostnader ekskludert)

[27] Hendelser som øker etterspørselen etter bedriftens produkt, eller bedriftens produktivitet.

tilsvarer kun 3,3 prosent av årlige lønnskostnader, har en nedbemanning en kostnad på 56 prosent (Abowd & Kramarz, 2003). Dersom stillingsvernet står sterkt, som i Europa, er det derfor i utgangspunktet langt mer kostbart å nedbemanne enn å ansette. Dette kan indikere at permitteringsordningen reduserer nedbemanningskostnadene mer enn rekrutteringskostnadene øker.[28] Som vist av Cahuc og Zylberberg (2004, p. 222) vil usikkerhet om framtidig produktivitet og etterspørsel innebære at kostnadene ved nedbemanning er av betydning både for viljen til å nedbemanne og til å ansette, og rekrutteringskostnadene likeså. Dermed er det ikke gitt at selv om(hvis) permitteringsordningen reduserer nedbemanningskostnadene mer enn kostnadene ved å rekruttere, så vil viljen til å nedbemanne i nedgangstid øke mer enn viljen til å oppbemanne i oppgangstid.

Det er gjort flere forsøk på å teoretisk modellering av tilpasningskostnadenes effekt på gjennomsnittlig sysselsetting, og konklusjonen ser ut til å være at resultatet avhenger av hvilke forutsetninger man gjør om produksjonsfunksjon, og egenskaper ved sjokkene som treffer økonomien. Det er heller ikke gitt hvilken effekt en ensidig reduksjon i nedbemanningskosntadene har på ledighet og sysselsetting over tid, siden denne reduksjonen både reduserer kostnadene ved nedbemanning, men også de forventede kostnadene ved oppbemanning senere. (Se for eksempel Bentolina og Saint-Paul (1994).)

Empiriske studier finner også blandede resultater når det gjelder effektene av reduserte tilpasningskostnader. Kugler (1999) studerer for eksempel en reform i Colombia som i 1990 reduserte nedbemanningskostnadene. Forfatteren utnytter det at reformen var midlertidig, og at den kun påvirket ansatte i formell sektor. Man kan selvfølgelig stille spørsmål ved identifikasjonsstrategien. Ansatte i formell og uformell (svart) sektor ville ikke nødvendigvis hatt samme utvikling i arbeidsmarkedsutfall uten reformen heller. Resultatene tyder likevel på at både innstrømningen til og utstrømningen fra ledighet økte med 1 prosent. Den aggregerte effekten var at ledigheten falt med 1/3 prosentpoeng som følge av reformen. Det må likevel understrekes at de empiriske funnene er blandet, og usikre.

8.1.4 Bruken av permitteringer vil redusere sysselsetting dersom utsidemulighetene er gode

Permitteringsregelverkets effekt på samlet sysselsetting vil også avhenge av hvor fort permitterte arbeidstakere kommer tilbake i jobb, og hvor raskt de ville ha kommet tilbake i jobb dersom de ble oppsagt i stedet for permittert. La oss i første omgang tenke på en bedrift i nedgangsperiode som med sikkerhet er midlertidig, for eksempel ved at de har signert en kontrakt som starter opp på et visst tidspunkt fram i tid. Dersom bedriften velger å permittere vil de ansatte bli sysselsatt igjen på det tidspunktet den nye kontrakten starter opp. Dersom de sies opp vil de bli sysselsatte igjen på det tidspunktet de finner ny jobb. Det avgjørende er derfor følgende:

1. Forventet varighet før oppsagte arbeidstakere finner ny jobb
2. Tid til den nye kontrakten starter opp og permitterte arbeidstakere tilbakekalles

Dersom 1. er kortere enn 2. bidrar en generøs permitteringsordning også på dette punktet til mindre sysselsetting. I lavkonjunktur vil også tilfanget av jobbtilbud per arbeidsledig reduseres. Dermed vil det være mer sannsynlig at 1. er lengre enn 2. i lavkonjunktur, sammenliknet med i høykonjunktur.

Dersom bedriften er rammet av et eksklusivt negativt sjokk som altså ikke har truffet hele bransjen, for eksempel ved at de har tapt flere og/eller store anbudskontrakter, vil det jevnt over være lettere for oppsagte arbeidstakere å finne jobber i konkurrerende virksomheter. Dette taler for at bruk av permitteringer i situasjoner hvor ikke hele bransjen er rammet (som for eksempel vil være tilfelle ved fall i markedsprisen på produktet, eller en økning i prisen på innsatsfaktorer) med større sannsynlighet vil ha negative sysselsettingseffekter. På den andre siden vil også permitterte arbeidstakere i slike tilfeller kunne ha økt sannsynlighet for å finne ny jobb. Våre intervjuobjekter forteller også at permitterte arbeidstakere gjerne er sysselsatt underveis i permitteringsperioden. I industrien fortelles det at permitterte gjerne får seg jobb i et bemanningsbyrå, og reiser til andre deler av landet for å jobbe hos en konkurrent midlertidig. Byggebransjen forteller om utstrakt bruk av inn- og utleie direkte mellom konkurrerende virksomheter. Dette er mekanismer som bidrar til å dempe den eventuelle innelåsingsefekten av permitteringer.

8.1.5 Bruk av permittering kan bidra til å holde bedriftens etterspørsel etter arbeidskraft oppe på sikt

Permitteringsordningen skal brukes dersom behovet for å redusere arbeidskapasiteten er midlertidig. Generelt sett vil etterspørselen etter arbeidskraft ta seg opp igjen på samme tidspunkt som etterspørselen etter bedriftens varer eller tjenester tar seg opp, og bedrifter som nedbemanner vil kunne ansette nye ansettelser når behovet for å øke arbeidskapasiteten melder seg. Det er likevel grunner til at det å

[28] Dette vil modereres i tilfeller hvor opplæringskostnadene er betydelige.

permittere vil kunne påvirke en bedrifts etterspørsel etter arbeidskraft på sikt.

Et poeng som løftes frem av flere av våre intervjuobjekter er at permitterte arbeidstakere kan selges inn i anbudskonkurranser, og dermed bidra til at arbeidsgiveren får dokumentert sin kompetanse og kapasitet i konkurranse med andre virksomheter. Oppsagte ansatte kan ikke brukes på denne måten. Dette innebærer at det å benytte permitteringer fremfor nedbemanninger bidrar til å redusere den forventede varigheten på nedgangsperioden for bedriften, og at permitteringsordningen vil kunne øke bedriftens fremtidige etterspørsel etter arbeidskraft.

Det innebærer ikke nødvendigvis redusert samlet sysselsetting i økonomien som helhet. Bedrifter som konkurrerer om å vinne de samme anbudskontraktene vil trolig også konkurrere om den samme arbeidskraften. Det at én virksomhet får redusert etterspørsel etter arbeidskraft innebærer dermed at en annen virksomhet får økt etterspørsel etter den samme arbeidskraften. Dermed vil det være flere jobber tilgjengelig hos konkurrentene.

Konkurrerende virksomheter vil selvfølgelig kunne være lokalisert i andre deler av landet, og arbeidssøkeres ønske om å bli boende kan innebære at de på kort sikt ikke er tilgjengelig for ledige jobber. Dermed vil sysselsettingen kunne falle midlertidig dersom etterspørselen etter arbeidskraft flyttes fra én virksomhet til en annen virksomhet i samme marked.

Varige effekter på etterspørselen etter arbeidskraft vil i tillegg kunne oppstå i markeder med stor grad av konkurranse med utenlandske aktører. Da vil en tapt kontakt for et norsk firma ikke nødvendigvis innebære økt sysselsetting i et annet norsk firma, men i utlandet.

Poenget vil også kunne gjelde uten konkurranse fra utlandet dersom det er så få norske leverandører at én bedrifts konkurs innebærer en konsentrasjon av markedsmakt hos de gjenlevende bedriftene i markedet. Den eller de gjenlevende virksomhetene vil da kunne redusere produksjonskvantumet sitt og dermed etterspørselen etter arbeidskraft, for å oppnå en høyere markedspris på varen eller tjenesten de produserer[29].

Bedrifter som har høye rekrutterings- og opplæringskostnader vil også kunne få sin etterspørsel etter arbeidskraft varig redusert dersom permittering ble for kostbart eller ikke mulig. Disse kostnadene vil komme i tillegg til ordinære lønnskostnader dersom bedriften nedbemanner fremfor å permittere, og kan utsette en bedrifts ønske om å oppbemanne igjen, ved at de vil trenge å opparbeide seg likviditet til å kunne finansiere en rekrutteringsprosess, eller ved at de ønsker å være mer sikker på at nedgangsperioden er over før de oppbemanner.

8.1.6 Det å spre arbeidsgivers finansieringsansvar utover permitteringsperioden kan ha positive effekter på sysselsetting

I tillegg til at den generelle generøsiteten i permitteringsordningen vil ha effekter på sysselsettingen, vil også fordelingen av kostnadene utover i permitteringsforløpet kunne påvirke om permitterte arbeidstakere kommer tilbake til jobb eller ei. Modellen for arbeidsgiverfinansiering av permitteringsordningen som har vært gjeldende i Norge fram til nå, innebærer at alt finansieringsansvar legges til starten av permitteringsperiode. Når arbeidsgiverperioden først er over, har bedriftene ingen marginalkostnader knyttet til å forlenge permitteringsforløpet. En modell hvor finansieringsansvaret er mer fordelt utover i permitteringsforløpet vil gi bedriftene sterkere insentiv til løpende vurdering av behovet for opprettholdelse av permitteringsforløpet. En slik modell vil også fasilitere rullerende permitteringer i større grad. Det at bedriftene har insentiver til å kalle arbeidstakere tilbake raskere, og det å legge til rette for rullerende permitteringer kan ha gunstige effekter på sysselsetting på lenger sikt. Forskning på arbeidsledighet indikerer gjerne negativ varighetsavhengighet i ledighetsforløp: Jo lenger man har vært borte fra jobb, jo mindre sannsynlig er det at man kommer tilbake (Se for eksempel Fqlch et al. (2016)). Nå er det relativt sannsynlig at en arbeidstaker kommer tilbake i jobb etter endt permitteringsperiode. Det kan likevel forekomme at en nedtur viser seg å bli mer langvarig enn forventet, eller at nedturen ikke er syklisk men strukturell, slik at et permitteringsforløp ikke ender med en retur tilbake til arbeidsgiver, men i ordinær ledighet. Dersom en virksomhet ikke klarer å kalle tilbake sine permitterte ansatte etter endt fritaksperiode kan det ha vært en fordel for de permitterte ansatte at rullerende permitteringer er blitt tatt i bruk: Ingen ansatte har gått relativt passiv gjennom en lang fritaksperiode, og dermed blitt utsatt for alle de negative varighetseffektene av å stå utenfor arbeidslivet.

Et permitteringsregelverk som fasiliterer raskere tilbakekallelse, rullerende permitteringer og/eller graderte permitteringer kan dermed ha gunstige sysselsettingseffekter på økonomien, ved at de

[29] Ønsket om å unngå markedsmakt i produktmarkedet er dermed indirekte et argument for å subsidiere bedrifter som ikke ville vært levedyktige uten, for eksempel med permitteringsordningen: Permitteringsordningen retter opp konsekvensene av en markedssvikt i produktmarkedet.

permitterte har hatt en viss tilknytning til arbeidslivet inntil de blir ordinært arbeidsledig.

Proba (2015) viser at sannsynligheten for overgang til uførhet er svært liten, men øker med varigheten av permitteringsperioden selv når andre faktorer kontrolleres for. En gjennomsnittlig person med 10 dagers permitteringsforløp har 0,8 promille sannsynlighet for å bli ufør, mens en gjennomsnittlig person med 100 dagers permitteringsforløp har 1 promille sannsynlighet for å bli ufør.

(Dokken, et al., 2017) har også funn som belyser sysselsettingseffektene på kort sikt av endringer i fritaksperioden. Resultatene fra studien tyder også på at utvidelsene i permitteringsordningen har medført at færre permitterte har kommet i jobb to år etter start av permitteringsforløpet, når permitteringsforløpet uansett er over. Figuren under (fra Dokken et al, 2017) viser andelen av de ledige som har gått over til arbeid ved et gitt tidspunkt etter ledigheten startet, av de som gikk ut i ledighet før og etter regelendringene. De som ble permittert før utvidelsen i 2009 har ved ethvert tidspunkt høyere sannsynlighet for å stå i jobb enn de som ble permittert etter utvidelsen. I sammenligningsgruppen av ordinært ledige er sannsynlighetene for disse to gruppene relativt like hele veien, noe som tyder på at utvidelsen faktisk har ført til lavere sannsynlighet for overgang til jobb i løpet av de første 2 årene for de permitterte. Ved utvidelsene i 2015 er bildet noe mer blandet, men det ser også for denne gruppe ut til at utvidelsen faktisk har redusert andelen som har meldt overgang til jobb, når man sammenlikner med sammenligningsgruppen av ledige som tyder på at mulighetene i arbeidsmarkedet faktisk var bedre i etterkant av utvidelsen enn i forkant.

Resultatene tyder altså på at et lengre fravær fra arbeidslivet i seg selv, gjennom forlenget permitteringsforløp, har redusert overgangen til jobb for de permitterte også på lang sikt.

8.1.7 En permitteringsordning med motsyklisk generøsitet kan forhindre ekskludering, men samtidig svekke inkludering

Som diskutert i kapittel 7 vil det være en iboende interessemotsetning mellom etablerte arbeidstakere og personer som er mindre etablert på arbeidsmarkedet. Personer uten arbeidserfaring har større problemer med å finne jobb dersom de blir ledige enn andre (Se for eksempel Falch, et al. (2016)). En responsregel som innebærer at permitteringsregelverket blir mer generøst i lavkonjunktur, kan dermed bidra til at det blir enda vanskeligere for nykommere på arbeidsmarkedet å finne seg jobb.

På den andre siden vil det å bli ledig i en lavkonjunktur også ha langsiktige negative effekter på etablerte arbeidstakere: I perioder med høy ledighet vil arbeidssøkere oppleve at tilfanget av arbeidstilbud er lavt. Dette kan bidra til at de takker ja til jobbtilbud de ikke hadde akseptert i en bedre periode, ved at reservasjonslønnen synker (Mortensen, 1977). Empirisk forskning bekrefter denne hypotesen. (Huckfeldt, 2016) studerte amerikanske paneldata på individnivå fra perioden 1984 til 2012 og fant at fremtidig inntektstap etter å ha opplevd å miste jobben vanligvis skjedde blant personer som fant seg ny jobb med lav startlønn. Dette vil forekomme oftere i lavkonjunktur enn i høykonjunktur. Eldre arbeidstakere har også vanskeligere for å finne jobb enn yngre, dersom de blir ledige (Falch, et al. (2016). Det å beskytte eksisterende arbeidsforhold i lavkonjunktur kan derfor bidra til å redusere risikoen for at etablerte arbeidstakere trekker seg ut av arbeidsmarkedet for tidlig, for eksempel ved å gå til helserelaterte ytelser eller tidligpensjon.

8.2 Permitteringsordningen påvirker næringssammensetning og produktivitet

Vi kan diskutere bedriftssammensetning på to nivåer. På et nivå menes den generelle næringssammensettingen i norsk økonomi i et langsiktig perspektiv. Spørsmålet er om permitteringsinstituttet og permanente endringer i generøsiteten permitteringsordningen har effekter på hvilke næringer som etableres i Norge og allokeringen av samfunnets samlede ressurser på tvers av næringer og bransjer? På et annet nivå handler bedriftssammensetningen forholdet mellom bedrifter innad i en næring. Hvordan påvirker permitteringsmuligheten og endringer i permitterings-instituttet, overlevelse og konkurranse blant bedrifter innad i en næring? Dette kan igjen ha effekt på omstillingsevnen i norsk økonomi.

8.2.1 Det kan investeres for mye i volatile næringer på grunn av permitteringssubsidien

Muligheten for å permittere reduserer den økonomiske nedsiden til en bedrift i dårligere økonomiske tider i en bransje. Alt annet likt, påvirker permitterings-muligheten næringssammensetningen i økonomien ved at en volatil bransje med potensial for en større nedside blir relativt mer attraktiv. Som diskutert tidligere vil denne effekten av permitteringsmuligheten variere på tvers av bransjer grunnet forhold som kompetansen til de ansatte, utsidemuligheter og geografisk plassering.

Permitteringsordningen subsidierer i utgangspunktet volatile enkeltnæringer. Det kan derfor tenkes at

gründere lar seg påvirke av permitteringsregelverket i valget av næring og marked de skal etablere seg i, eller bli værende i. Permitteringsordningen innebærer at bedriftene kan ha en egen bedriftsspesifikk restarbeidsstokk som benyttes til å generere overskudd i bedriften i gode tider, og som finansieres av staten i dårligere tider. I perioder med høy aktivitet kan det derfor tenkes at mange vil etablere seg i volatile markeder, og lønns- og arbeids-betingelser presses opp som følge av en kamp om den relevante arbeidskraften. Vissheten om at man kan permittere arbeidstakere i perioder med lav etterspørsel, og dermed velte deler av kostnaden over på staten, kan bidra til et kunstig høyt aktivitetsnivå i volatile næringer. Dette kan føre til at nærings-sammensetningen vris mot risikovirksomheter.

Subsidiering av volatile næringer kan ha både samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader. Hvorvidt permitteringsordningen fører til at det investeres for mye i volatile markeder avhenger blant annet av bedriftenes risikopreferanser. Risikoaverse aktører vil investere for lite i volatile næringer, og dermed vil muligheter til stor verdiskapning i gode tider gå tapt. Permitteringsordningen kan dermed betraktes som en «risikopremie» betalt fra staten til det private næringslivet, for å sikre at det investeres samfunnsøkonomisk optimalt i volatile næringer. For aktører som er risikonøytrale derimot, vil permitteringsordningen imidlertid føre til at det investeres for mye i volatile næringer.

På samme måte kan permitteringsordningen betraktes som en risikopremie til risikoaverse arbeidstakere for å tre inn i volatile næringer. En slik argumentasjon finner blant annet støtte i Acemoglu & Shimer (1999) og (2000), som argumenterer for at arbeids-ledighetstrygd stimulerer risikoaverse arbeidstakere til å ta jobber i volatile næringer. Siden permitteringer oppleves som mindre risikofylt av arbeidstakere enn oppsigelse, vil permitteringsordningen bidra til å tiltrekke risikoavers arbeidskraft til volatile næringer. Denne positive effekten av permitteringsordningen må likevel veies opp mot negative effekter knyttet til for eksempel innlåsningseffekt og omstillingsforsinkelser av arbeidskraft.

Det er utfordrende å svare empirisk på om gründere er risikoaverse eller ikke. Enhver aktør vil være uvillig til å inngå i spill der de risikerer å tape en stor andel av verdiene de besitter. Næringer som preges av sjeldne, men store anbudskontrakter, og store verdier bundet opp i realkapital eller andre faste kostnader vil kanskje kunne trenge en «risikopremie», for å tiltrekke seg investorer.

Periodevis statlige utgifter ved å subsidiere volatile næringer kan på den andre siden være positivt fra samfunnets perspektiv dersom lønnsomheten i næringen oppveier samfunnets kostnader ved å holde næringen i live og over for eksempel en tiårsperiode gir en samlet høyere avkastning enn man ville fått ved å om-allokere ressurser til andre næringer. Et eksempel ville vært en næring med store, men få ordre, som er svært lønnsom i lengre perioder, men har midlertidige perioder med liten eller ingen inntekt. Gjennom permitteringsinstituttet trer staten inn som en aktiv investor. I et slikt tilfelle kan man likevel stille spørsmål ved om bedriften kunne ha tatt kostnadsbyrden av å lønne uvirksomme arbeidere i dårlige tider med overskuddet som opparbeides i gode tider, eller lånefinansiert lønnsutbetalinger over en forventet inntektsprofil.

8.2.2 Ved bortfall av permitteringsmuligheten vil bedrifter ha mindre insentiv til å spesialisere seg

Det kan også tenkes at virksomheter ville ha redusert svingningene i den etterspørselen som møter dem ved å spre risikoen på flere næringer eller markeder uten muligheten for å permittere. Fremfor å spesialisere seg i én enkelt volatil næring kunne bedriftene ha drevet virksomhet i markeder som oppveier hverandres risiko, og flytte ansatte og andre ressurser ettersom hvor det er størst etterspørsel. Selv om rene sesongbaserte næringer i dag ikke nødvendigvis kan anvende permitteringsordningen, siden NAV ikke skal tildele dagpenger i slike tilfeller, er det sesong-variasjon i permitteringsmønsteret. Byggenæringen permitterer for eksempel langt mer på vinterstid sammenliknet med på sommerstid. En mindre generøs permitteringsordning kan tenkes å tvinge fram mer kreativ anvendelse av arbeidskraftsressurser i lavsesong.

En slik generalisering av virksomheten vil føre til virksomheter som er mer robuste i forhold til svingninger i enkeltmarkeder enn i dag. Ulempen er imidlertid at større virksomheter, som har mulighet til en slik spredning i drift vil favoriseres. Små bedrifter vil verken ha kompetanse eller mulighet til å diversifisere seg vekk fra bransjespesifikke sjokk eller sjokk i verdensmarkedspriser. Dermed vil etableringsbarrierene i økonomien heves. Dette kan ha ugunstige konkurransemessige konsekvenser i økonomien. En slik eventuell effekt vil også innebære mindre spesialiserte arbeidstakere og virksomheter. Det kan altså tenkes at en generøs permitterings-ordning som gjør det mindre nødvendig å gjøre seg usårbar overfor svingninger i etterspørsel, bidrar til produktivitetsgevinster ved at den fremmer spesialisering i kompetanse og realkapital.

8.2.3 Permitteringsordningen holder ulønnsomme virksomheter i live. Men det kan være lurt.

Adgangen til å permittere og at permitterte mottar dagpenger øker bedriftens profitt i perioder med lav etterspørsel. Alt annet likt påvirker

permitteringsinstituttet bedriftssammensetning innad i en bransje gjennom å kutte kostnader i lavkonjunkturer, og dermed øke marginene for den enkelte bedrift.

Det kan for eksempel tenkes at blant bedrifter i samme bransje, opplever den ene bedriften sterkere, lengre og/eller hyppigere perioder med lavt aktivitetsnivå enn de andre, for eksempel ved at den oftere opplever å tape flere anbudskonkurranser på rad. Denne bedriften kan da i perioder permittere arbeidstakere, og dermed holde et lønns- og utbyttenivå som er høyere enn det de kunne hatt dersom permittering ikke var en mulighet. Dette forhøyede lønns- og utbyttenivået kan være en forutsetning for at arbeidstakere skal være villige til å arbeide der og/eller investorer være villige til å plassere verdier i selskapet.

De minst produktive bedriftene i volatile markeder vil altså gå konkurs dersom permitteringsordningen bortfaller eller generøsiteten i ordningen reduseres kraftig. Det å tilføre disse likviditet er på sett og vis fånyttes i et langsiktig perspektiv: Uten permitteringsordningen er de i gjennomsnitt ulønnsomme, og selv ikke i et velfungerende kapitalmarked ville de fått tilgang på lån til å finansiere de midlertidige nedgangsperiodene. Det at disse virksomhetene permitterer bidrar dermed ikke til å korrigere for markedssvikt andre steder i økonomien.

Permitteringsordningen vil altså i enkelte tilfeller virke konserverende. Den bidrar til å holde i live virksomheter som ikke ville klart seg i konkurranse med andre uten den. Dette innebærer at permitteringsordningen forsinker en lønnsom omstilling i økonomien. På lang sikt vil verdiskapningen i samfunnet bli høyere dersom disse virksomhetene gikk konkurs, og ressursene de disponerte ble om-allokert.

Det å subsidiere enkeltbedrifter i lang tid, og gjentatte ganger, kan likevel ha en verdi som samfunnet, på grunn av kostnadene ved omstilling. Dette kan spesielt gjelde hjørnesteinsbedrifter i mindre lokalsamfunn, eller dersom en hel næring blir ulønnsom på grunn av varige endringer i priser på innsatsfaktorer eller etterspørsel. Det vil ta mange år før ressursene disse bedriftene besitter, inkludert alle deres ansatte, finner en alternativ anvendelse. Gjentatt bruk av permitteringer kan gi store yrkesgrupper og hele lokalsamfunn en «mykere landing». Omstillingen til endrede markedsforhold vil gå saktere, man samtidig være mindre smertefull.

Et annet mulig argument for å holde mindre produktive virksomheter i live ved hjelp av subsidieringer som permitteringsordningen, er dersom konkurransen i det markedet de opererer i er begrenset. Da kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å holde antallet leverandører oppe på et visst nivå, for å forhindre at enkelte aktører får forhøyet markedsmakt, og mulighet til å presse prisene på sluttproduktet opp. Det må imidlertid bemerkes at det relevante markedet ikke nødvendigvis er begrenset til det norske. Mange virksomheter konkurrerer både med internasjonale og norske selskaper, og konkurransen i produktmarkedet kan da fungere fint selv med et begrenset antall norske produsenter. En annen betraktning er at selv om en konkurs i ett marked resulterer i en lavere grad av konkurranse i dette markedet, så vil aktørene over tid etablere seg i nye næringer, og dermed øke konkurransen i disse markedene. Det er likevel et argument at det å holde liv i virksomheter i markeder som preges av svært liten konkurranse, har en samfunnsøkonomisk verdi.

8.2.4 Dersom permitteringsordningen ble borte ville lønnsnivå og kapitalkostnader i volatile næringer kunne falle

Analysene så lang har vært partielle, i betydningen at vi forutsetter at markedspriser på arbeidskraft og kapital ikke påvirkes verken av endringer i permitteringsregelverket eller av permitteringsordningen som sådan. Dette er en forenkling. Dersom permitteringsordningen blir mindre generøs vil det også kunne få konsekvenser for prisene på innsatsfaktorene som anvendes i de næringene og virksomhetene som i dag benytter permitteringsordningen mye.

Dermed er det ikke gitt at bedrifter som permitterer ofte og som til tross for det kun så vidt er lønnsomme, ville gått konkurs dersom permitteringsordningen ikke eksisterte. Det kan tenkes at lønningene da ville blitt lavere i disse bransjene, eller at kapitalkostnadene og kravet til utbytte ville vært mindre.

De innsatsfaktorene som ikke har en alternativ anvendelse i andre og mindre volatile virksomheter eller næringer vil få en lavere markedspris dersom muligheten til å permittere falt bort. Dersom arbeidskraften og kapitalen som i dag er i bruk av permitterende virksomheter ikke kan brukes andre steder, vil kostnadsnivået i disse næringene og virksomhetene falle. Bortfallet av subsidien vil altså veltes over på eierne av innsatsfaktorene.

På grunn av reguleringer i arbeidsmarkedet, samt utsidemulighetene mange arbeidstakere har i trygdesystemet er det begrenset hvor raskt og hvor mye subsidiebortfallet vil kunne veltes over på arbeidstakerne. Det er også grunn til å stille spørsmål ved om kapitalens alternative anvendelse egentlig er begrenset. Likevel: Vi vil potensielt kunne se at mange bedrifter som i dag har lav lønnsomhet ville overleve til tross for at permitteringsordningen forsvant, eller

ble mindre generøs: Et lavere lønns- og kapitalkostnadsnivå ville gjort at de kunne bære kostnadene ved volatiliteten i markedet selv.

Ressurser som derimot har en alternativ anvendelse andre steder vil imidlertid ikke akseptere lavere faktoravlønning, og vil trekke seg ut av volatile næringer og virksomheter som i dag permitterer mye, til fordel for mer stabile næringer.

Vi kan derfor hevde at konsekvensene av et bortfall av permitteringsordningen blir som følger:

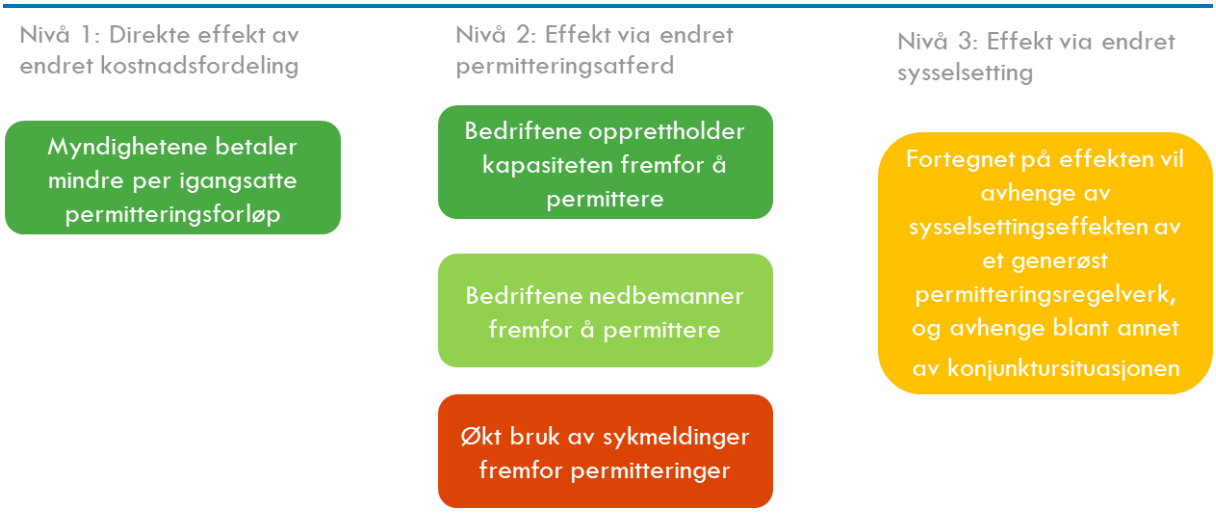
- I volatile næringer hvor ansatte/realkapital har muligheter i andre næringer vil lite lønnsomme bedrifter gå konkurs.
- I volatile næringer hvor de ansatte har få muligheter andre steder vil vi over tid kunne se et negativt lønnspress, slik at bedrifter som i dag er lite produktive ikke nødvendigvis går konkurs.

8.3 Offentlige utgifter påvirkes på tre nivåer

Endringer i permitteringsregelverket kan påvirke offentlige utgifter på tre nivåer. For det første vil endringer i arbeidsgiverperiode og fritaksperioden direkte endre kostnadsfordelingen mellom stat og arbeidsgiver. For det andre vil dagpengeutgiftene påvirkes dersom endringer i permitteringsregelverket forårsaker en endret bruk av permitteringer i situasjoner hvor den ansatte alternativt ville ha forblitt sysselsatt gjennom nedgangsperioden. For det tredje vil alle effekter på samlet sysselsetting på lang og kort sikt innebære endringer i utgiftene til trygd, og i skatteinngangen.

Disse endringene er sammenfattet i Figur 8-2, og nærmere forklart i teksten under.

Figur 8-2: Effekt på offentlige utgifter av en forlenget arbeidsgiverperiode



Kilde: Oslo Economics. Grønn farge indikerer at offentlige utgifter går ned, rød at de går opp, og gul at effekten er usikker

8.3.1 Den direkte effekten av en økning i arbeidsgiverperioden er reduserte offentlige utgifter

La oss i første omgang tenke oss at arbeidsgiverperioden blir utvidet. Dette vi likevel, rent mekanisk, bidra til reduserte offentlige utgifter. En økning i arbeidsgiverperioden vil for eksempel føre til en ditto reduksjon i antallet permitteringsdager som finansieres av folketrygden, selv om endringen ikke forårsaker noen atferdsendring, hos hverken arbeidsgivere eller ansatte.

8.3.2 Effekten via endret permitteringsatferd reduserer offentlige utgifter

For det andre vil en endring i parameterne i permitteringsregelverkt påvirke bedriftens insentiver til å permittere. En økning i arbeidsgiverperioden vil som diskutert kunne forårsake en reduksjon i bruken av permitteringer. Dersom de som ville blitt permittert tidligere nå blir holdt sysselsatt i stedet for, innebærer dette en besparelse i offentlige utgifter tilsvarende dagpengeutgiftene i den permitteringsperioden som ikke blir iverksatt.

Dersom en økning i arbeidsgiverperioden heller fører til en oppsigelse vil den ansatte uansett motta dagpenger, med samme sats som om han hadde blitt permittert. En vesentlig forskjell er imidlertid at en oppsigelse etterfølges av en lengre periode med lønnsplikt enn en permittering. Dermed er det større sannsynlighet for at en ansatt finner en ny jobb innen oppsigelsesperiodens slutt, enn at en permittert arbeidstaker kommer tilbake i jobb innen arbeidsgiverperiodens slutt. Den permitterte arbeidstakeren vil dermed med større sannsynlighet begynne å belaste dagpengebudsjettet enn den oppsagte. Når en permittering unngås, men en

oppsigelse skjer i stedet, vil det altså også oppstå offentlige besparelser.

Dersom en forlenget arbeidsgiverperiode fører til at den ansatte blir sykmeldt fremfor permittert vil konsekvensen imidlertid bli en økning i de offentlige utgiftene. Det er fordi sykepengene tilsvarer full lønn inntil 6 G, mens dagpengesatsen kun er 62,4 prosent av lønnen.

8.3.3 Effekten via endret sysselsetting er ambivalent og konjunkturavhengig

Videre vil alle effekter av permitteringsbruk på sysselsetting også få konsekvenser for de offentlige utgiftene. Dersom en permittert arbeidstaker i snitt kommer raskere tilbake i jobb enn en oppsagt innebærer det i seg selv at et tiltak som reduserer bruken av permitteringer til fordel for nedbemanningen fører til en økning i dagpengeutgiftene. Dersom økonomien derimot er på vei inn i en høykonjunktur, vil også sysselsettingseffektene trekke virkningen av en økning i arbeidsgiverperioden i retning av en besparelse av offentlige utgifter.

Det å stramme inn permitteringsregelverket, ved for eksempel en økning i arbeidsgiverperioden har altså omtrent entydige effekter på offentlige utgifter i en høykonjunktur:

- En positiv direkte effekt via endret kostnadsfordeling
- En positiv effekt via redusert permitteringsatferd til fordel for nedbemanninger eller det å beholde de ansatte permittert.
- En mulig negativ effekt via redusert permitteringsatferd til fordel for sykmeldinger
- En positiv effekt via sysselsettingseffektene, siden antallet permitterte reduseres, og nedbemannede trolig kommer raskere tilbake i jobb enn permitterte.

En tilsvarende økning i arbeidsgiverperioden når økonomien er på vei inn i en lavkonjunktur er imidlertid mer ambivalent:

- En positiv direkte effekt via endret kostnadsfordeling
- En positiv effekt via redusert permitteringsatferd til fordel for nedbemanninger eller det å beholde de ansatte permittert.
- En mulig negativ effekt via redusert permitteringsatferd til fordel for sykmeldinger
- En negativ effekt via sysselsettingsvirkningene siden antallet permitterte reduseres, og permitterte trolig kommer raskere tilbake i jobb enn negative.

9. Hovedfunn og anbefalinger

Permitteringsordningen gir virksomheter utvidet mulighet til å tilpasse seg svingninger i etterspørsel og aktivitet, og til å gjøre det ved å endre på arbeidskapasitet og lønnsforpliktelser. Som beskrevet over påvirker dette de økonomiske insentivene og handlingsrommet til de involverte aktørene, og dermed også permitteringsatferd. Endret bruk av permitteringer får videre konsekvenser for sysselsetting, bedriftssammensetning, omstilling og offentlige utgifter.

Partene i arbeidslivet har utstrakte fullmakter i bruken av permitteringer. Dette fører til fleksibilitet i arbeidsmarkedet og lave administrasjonskostnader. Samtidig kan det bidra til at permitteringsperiodene blir for lange, og til at relativt ulønnsomme bedrifter overlever.

En alternativ modell for arbeidsgiver-finansiering kan bidra til å støtte opp om kortere permitteringsperioder, og en større grad av byrdefordeling mellom arbeidstakere, gjennom for eksempel rullerende permittering.

9.1 Hovedfunn

Permitteringsordningen tas i bruk i av mange ulike grunner

Bedrifter forteller at de permitterer av mange ulike grunner. Det kan skyldes bedriftsspesifikke negative sjokk, som for eksempel etter et tap av en anbudskonkurranse. Bedrifter kan også permittere som følge av endringer i produktivitet eller etterspørsel som påvirker hele næringen, eller større deler av økonomien. Sesongbaserte svingninger i etterspørsel kan også utløse behovet for å permittere.

Det som framheves som den viktigste grunnen til at permitteringer tas i bruk er mulighetene det gir til å kolde på kompetanse og kapasitet gjennom en nedgangsperiode.

NAV stiller i praksis relativt få krav til permitterte arbeidstakere, selv om permitterte i henhold til regelverket skal være aktive arbeidssøkere for å ha rett på dagpenger.

Permitteringsordningen bidrar til forvrengte priser, men kompenserer samtidig for andre markedssvikter og reguleringer

Bedrifter som permitterer betaler ikke den hele og fulle kostnaden knyttet til å beslaglegge arbeidskraft. Dette kan føre til at bedrifter permitterer i situasjoner hvor det ville vært samfunnsøkonomisk lønnsomt å si opp medarbeidere. På den andre siden kan permitteringsordningen korrigere for et strengt stillingsvern og begrenset mulighet til å ta i bruk midlertidige ansettelser, samt for svikt i kapitalmarkedene.

Permittering er billig for bedriften dersom nedgangsperioden er midlertidig

Permittering er mindre ressurskrevende enn nedbemanninger ved midlertidige nedgangsperiode, av tre hovedgrunner:

- Lavere administrative kostnader
- Arbeidsgiverperioden er kortere enn oppsigelsestiden
- Kostnadene knyttet til å rekruttere og lære opp nye ansatte på det tidspunktet etterspørselen eller produktiviteten tar seg opp igjen blir lavere.

Dersom bedriften permitterer i en nedgangsperiode som viser seg å bli varig vil bedriften bli belastet med kostnadene både ved permittering, og senere nedbemanning. Ved forventning om varig nedgang i etterspørsel eller produktivitet vil de fleste bedrifter derfor ha svake økonomiske insentiver til å permittere. Dette forutsetter at kostnadene ved å permittere ikke er neglisjerbare.

Permittering er gunstig for de ansatte dersom en reduksjon av arbeidskapasiteten er nødvendig

De ansatte vil i de fleste tilfeller foretrekke å bli permittert fremfor å bli nedbemannet. Permittering gir de samme dagpengerettighetene og mildere aktivitetskrav fra NAV – med mindre den permitterte selv ber om oppfølging. Utsiktene til å få komme tilbake i virksomheten senere vil også være lysere for permitterte enn for nedbemannede. På den andre siden er ulempen med permittering foran nedbemanning at fallet i inntekt vil komme raskere, siden arbeidsgiverperioden er kortere enn oppsigelsesperioden.

.

Bedrifters permitteringsatferd og arbeidstakeres respons på permittering er avhengig av permitteringsregelverket

Når for eksempel arbeidsgiverperioden øker, vil bruken av permitteringer reduseres. Delvis vil dette føre til en økning i bruken av nedbemanninger, og delvis vil flere ansatte forbli sysselsatt gjennom nedgangsperioden. Hvorvidt, og i hvilken grad et mindre generøst permitteringsregelverk fører til at flere ansatte forblir i virksomheten er ikke undersøkt empirisk tidligere, og vil derfor bli forsøkt besvart registardataanalysene i del 2.

En kortere fritaksperiode vil føre til at permitterte raskere blir kalt tilbake i jobb, eller oppsagt. Hvorvidt dette innebærer at bedrifter avslutter permitteringsbruken raskere, eller om det i stor grad fører til at nye puljer av ansatte blir tatt ut i permittering er også et spørsmål som er belyst i liten grad tidligere, og som vil bli undersøkt i registerdataanalysen.

Sysselsetting, omstilling, bedriftssammensetning og offentlige utgifter

Et mer generøst permitteringsregelverk vil, alt annet likt, føre til større volatilitet i antallet utførte månedsverk, men bidrar samtidig til at færre mister jobbene i nedgangsperioder.

Det er usikkert om et permitteringsordningen fører til et høyere nivå på sysselsettingen i gjennomsnitt over tid. Både teoretisk og empirisk forskning viser at effektene av dette på gjennomsnittlig sysselsetting kan gå i begge retninger.

Noen av våre informanter opererer i markeder hvor kontrakter tildeles ved hjelp av anbudskonkurranser. De understreker verdien av å kunne bruke permitterte ansatte til å dokumentere selskapets kompetanse og kapasitet når anbudskonkurranser gjennomføres. Dette øker igjen sjansene for å vinne anbudskonkurransen, og for at etterspørselen etter arbeidskraft øker raskere.

Mens permittering i en nedgangskonjunktur ser ut til å fremme sysselsetting, gjør permitteringer i gode tider dette i mindre grad. Dette kan skyldes forsterket innlåsningseffekt, og at det å ha et permitteringsbehov når markedet ellers er godt kan være et uttrykk for manglende konkurransekraft.

Gjentatt bruk av permitteringsordningen kan også bidra til å holde ellers ulønnsomme bedrifter i live, og dermed forsinke omstilling. På den andre siden kan dette bidra til en mykere landing i lokalsamfunn som ellers ville blitt hardt rammet av en nedleggelse av en hjørnesteinsbedrift.

Partenes råderett sikrer at permitteringer blir brukt når det er nødvendig og tilstrekkelig for å sikre et arbeidsforholds overlevelse

For at en enkelt permittering skal være noe mer enn bare en overføring fra myndighetene til privat næringsliv kreves det at det å permittere er både en nødvendig og en tilstrekkelig betingelse for å holde et arbeidsforhold i live. Kravet om begge partenes samtykke innebærer at permittering blir brukt når dette er en nødvendig og tilstrekkelig betingelse for at arbeidsforholdet skal overleve.

Dette forutsetter at partene har realistiske forventninger til framtiden på det tidspunktet beslutningen tas, og at insentivene til å stå i arbeid er sterke nok.

Partenes råderett over permitteringsbruken sikrer ikke mot for lange permitteringer, eller mot hyppig bruk av permitteringer i lite lønnsomme bedrifter

enkle og lite ressurskrevende i de tilfellene hvor det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å permittere. Det er derfor en fordel at permittering ikke krever godkjenning fra andre instanser i disse tilfellene.

Somtidig forhindres bruken av permitteringer i liten grad i tilfeller hvor permitteringer bidrar til at arbeidsforhold som ikke burde overleve, overlever. Dette vil kunne gjelde dersom den midlertidige nedgangsperioden er for lang, slik at innlåsningseffekten medfører et betydelig produksjonstap. Det vil også gjelde ved permitteringer i bedrifter som stadig vekk opplever nedgangsperioder, og som er lønnsomme kun fordi de har mulighet til å permittere hyppig.

9.2 Alternativer til dagens modell

På bakgrunn av de ovenfor nevnte forhold kan man diskutere om det er hensiktsmessig å endre partenes fullmakter i forbindelse med bruk av permitteringer. En ending i arbeidsgivers medfinansieringsansvar i permitteringsperioden vil også kunne redusere de potensielt negative effektene ved permitteringsordningen slik den er i dag.

Under drøfter vi tre alternativer eller supplementer til dagens modell. Per i dag er det partene i arbeidslivet som setter vilkårene for permittering med en på lang vei automatisk tildeling av dagpenger. Denne situasjonen gir grunn til å vurdere om det er andre innretninger av permitteringsinstituttet som kan gi, uten at det skal i for stor grad forrykke samarbeidet mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og skattebetalerne ved staten. Fra et annet perspektiv er det klare insentivproblemer med dagens modell, fordi bedriftene ikke har en betale marginalkostnaden for et permitteringsforløp. Ideelt sett bør bedriftene gis et

sterkt insentiv til å ta arbeidere tilbake i arbeid så raskt som mulig. Vi ha delt diskusjonen inn i tre deler:

i. Permitteringsnemd
ii. Lovfeste vilkårene for permittering
iii. Endre den økonomiske modellen med arbeidsgiverperiode

9.2.1 Lokal eller regional permitteringsnemd

Partene i arbeidslivet bestemmer vilkårene for permittering, mens saksbehandlere på NAV-kontorene avgjør om den permitterte har rett til dagpenger. I dag har en permittert som hovedregel rett til dagpenger så lenge det er dokumentert enighet mellom arbeidsgiver og tillitsvalgt. Dette bidrar til å gjøre permitteringsordningen til et enkelt og forutsigbart verktøy for partene. Disse fullmaktene støtter imidlertid opp om bruken av permitteringer i situasjoner hvor de ansatte ville kommet seg raskere i jobb dersom de hadde blitt oppsagt. Dette kan for eksempel gjelde i følgende situasjoner:

- Ved svært langvarige midlertidige nedgangsperioder
- Dersom bedriften gjentatte ganger permitterer, og over tid ville vært ulønnsomme dersom de ikke kunne permittere
- Dersom det er et stort behov for arbeidskraften, for eksempel hos konkurrenter

Kravet om at partene skal være enige om at permitteringen er saklig begrunnet motvirker som nevnt ikke bruken av permitteringer i disse tilfellene, selv om de innebærer en risiko for at permitteringen er samfunnsøkonomisk ulønnsom.

For å bøte på disse problemene kan man alternativt ha lokale eller regionale «permitteringsnemder», der man i likhet med oppsigelser og masseoppsigelser, krever mer dokumentasjon på bakgrunn og årsaken for en gitt permittering enn i dag. Formålet med et slikt tiltak må være at man øker den kvalitetssikringen av bruken av trygdekassen.

En ulempe med slike ordninger er at det kan øke graden av byråkrati, og øke kostnadene ved å permittere i samtlige tilfeller – ikke bare i de tilfellene hvor det er fare for at permitteringen er samfunnsøkonomisk ulønnsom. Drift av nemndene vil også kreve ressurser.

Det er også usikkert i hvor stor grad en lokal permitteringsnemnd vil opptre uavhengig av arbeidsgiver og arbeidstaker. Tilbøyeligheten til å tillate permittering i en hjørnesteinsbedrift i lokalsamfunnet vil trolig være høy, all den tid en nedbemanning eller nedleggelse er alternativet. Det er altså ikke sikkert at denne løsningen avhjelper i noen særlig grad mot permitteringsbruk som forhindrer omstilling og en hensiktsmessig om-allokering av arbeidskraft.

Videre kan det være en utfordring at en permitteringsnemd ikke har erfaring eller kunnskap om ulike bedrifter og bransjer, slik at eventuelle viktige skjønnsmessige vurderinger blir av en dårligere kvalitet.

9.2.2 Lovfeste vilkårene for permittering

Dersom det er et sterkt ønske om mer statlig kontroll over permitteringsinstituttet er det et alternativ at minimumsvilkår for permittering lovfestes. Dette ville sikret mer kontroll over bruken av permitterings-systemet fra statlig side, men nokså radikalt fratatt partene i arbeidslivet makt over et arbeidsmarkeds-institutt som historisk har tilhørt dem.

Lovfesting av vilkår for permittering fremstår som en sentralisering av permitteringsinstituttet. Tatt i betraktning at permitteringsinstituttet stort sett oppleves som velfungerende av sentrale aktører, kan det fremstå som uheldig å forrykke samarbeidet mer enn nødvendig.

En annen ulempe er at en slik prosess også kan være kostbar og skape en lenger periode med usikkerhet før det dannes rettslig sedvane som står like støtt som dagens.

Lovfestes vilkår for permittering kan det også være behov for en ny vurdering av permittering iht. til EØS-avtalen om statsstøtte. Siden permittering kompenserer arbeidstakers bortfall av lønn i en periode, uten at arbeidsforholdet samtidig faller bort, gir det arbeidsgiver en fordel i anbudskonkurranser ved at de kostnadsfritt beholder den dokumenterte kompetansen til de ansatte. Det er også bakgrunnen for at det har vært en diskusjon om statens rolle i permitteringer kan sies å utgjøre et støtteelement som er i strid med EØS-avtalen. Argumentet mot at dagens permitteringsordning er ulovlig statsstøtte er at man overlater permitteringsvilkår og beslutninger til private parter, mens statens rolle i permitteringsinstituttet er å være et passivt sosialt sikkerhetsnett for de permitterte. Siden EF-traktaten gir medlemsstater vid fullmakt til å utforme sosiale sikringsordninger, vurderes derfor dagpenger under permittering til å være en sosial ordning, heller enn en subsidie til norske eksportbedrifter.

Tar staten derimot en mer aktiv rolle i å utforme vilkår for permittering, blir det mer uklart om permitteringsordningen utgjør statsstøtte eller ikke. Staten kan da sies å forvalte en implisitt subsidie til norske bedrifter. Tar man også i betraktning at permitteringsordningen ifølge våre informanter i eksportnæringen gir dem en konkurransefordel, er det grunnlag for å tro at EFTA kan anse en lovfestet

permitteringsordning som et subsidieelement til norsk eksportsektor og vurdere ordningen som ulovlig statsstøtte. Vi bemerker derfor at dersom departementet ønsker å lovfeste vilkår for permittering bør denne problemstillingen utredes grundig før en eventuell beslutning tas.

9.2.3 Endre modellen med arbeidsgiverperiode til en fast og løpende avgift for å forkorte permitteringsforløp

Med dagens modell har ikke bedriften lovfestede marginalkostnader ved å velge å ha de ansatte permittert én dag til, så lenge arbeidsgiverperioden€ er over.

Bruk av permittering ved svært lange nedgangsperioder vil også kunne motvirkes ved at finansieringsmodellen, og dermed de økonomiske insentivene til arbeidsgiver endres.

Dette vil kunne bidra til at bedrifter ikke velger å permittere dersom de vet at nedgangsperioden blir lang, og det kan føre til at de ansatte raskere kalles tilbake dersom det skjer positive endringer i etterspørsel eller produktivitet.

Det at man begrenser perioden en enkelt ansatt står utenfor arbeidsmarkedet vil også kunne ha positive effekter på vedkommendes tilknytning til arbeidslivet. Det er negative konsekvenser knyttet til å stå utenfor arbeid i lengre periode. En finansieringsmodell som i større grad enn i dag fasiliterer «deling av byrden», for eksempel gjennom økt bruk av rullerende eller graderte permitteringer, vil derfor kunne være heldig. Dette kan gjøres på to ulike måter:

Modell 1: Innføre en marginalkostnad for bedriften per dag permitteringen opprettholdes

En første løsning kan være å spre arbeidsgivers finansieringsansvar utover en større del av permitteringsperioden. Dette kan gjøres ved at arbeidsgiver betaler en andel lønna i hele eller større deler av permitteringsperioden, fremfor at de betaler hele lønna de første dagene av permitteringsperioden. En ytterlighet av dette forslaget vil kunne være at arbeidsgiver betaler en fast andel av lønna til arbeidstakeren, uavhengig av hvor lenge han har vært permittert inntil grensen for fritaksperioden.

Konsekvensene av dette vil bli at det blir dyrere å opprettholde en permitteringsperiode. Det vil, dersom man ser for seg en provenynøytral endring, imidlertid bli billigere for bedriften å sette i gang en permittering. En bekymring kan derfor være at bedrifter begynner å benytte permitteringer i svært korte nedgangsperioder, eller at bedrifter som egentlig ikke trenger å få fritak for lønnsforpliktelsene gjør det likevel. Her vil det imidlertid spille en viktig rolle at arbeidstakersiden er med og godkjenner bruken av permitteringer. De vil trolig motsette seg forslag om å permittere dersom et reelt alternativ for virksomheten er å beholde de ansatte sysselsatt.

Denne finansieringsmodellen vil også gjøre det lettere å benytte rullerende permitteringer. Arbeidsgiver betaler en fast andel av lønna uavhengig av hvem som er permittert, og hvor lenge permitteringen har vart. Rullerende permitteringer kan være fordelaktig siden hver enkelt ansatts periode utenfor jobb dermed blir kortere.

Modell 2: La én fullfinansiert arbeidsgiverperiode gi rett til et visst antall permitteringsdager uavhengig av hvilken arbeidstaker som er permittert

Lange permitteringsforløp er i første rekke uheldig i den grad det gir en innlåsningseffekt eller at permitterte ikke er produktive fordi de ikke søker annet midlertidig arbeid. Permitteringsforløp bør derfor ikke vare lenger enn strengt tatt nødvendig. Dette er også bakgrunnen for at man innførte en arbeidsgiverperiode II. Av den grunn har bedriften svake insentiver på marginen til å ta tilbake den permitterte arbeideren. Eksempelvis er et permitteringsforløp på eksempelvis 3 måneder og 5 måneder like dyrt for bedriften, mens en 5 måneders permittering er vesentlig dyrere for folketrygden.

Det er flere andre måter å innrette bedriftens egenandel for et permitteringsforløp, istedenfor å ha en arbeidsgiverperiode som egenandel. Et enkelt og transparent alternativ er at bedriften betaler en oppstartskostnad for et permitteringsforløp uansett lengde og en løpende dagsavgift med en fast sats per permitteringsdag. Oppstartskostnaden gjør at en kort permittering uansett blir kostbar og den løpende dagsavgiften gjør at bedriften har et insentiv til å ta tilbake den permitterte arbeideren så raskt som mulig. Den faste og løpende permitteringsavgiften kan brukes til å finansiere dagpenger til den ansatte. En slik innretning vil også kunne bidra til at rullerende permitteringer blir mer attraktivt enn i dag, dersom den faste kostnaden er lavere enn nåværende arbeidsgiverperiode og marginalkostnaden er knyttet til antall dager en arbeider i arbeidsstokken er permittert og ikke knyttet direkte til den enkelte permitterte arbeideren.

Fra arbeidstakersiden kan dette bety at samlet inntekt fra varsel om permittering til permitteringsforløpets slutt blir lavere, siden man ikke er garantert to arbeidsuker med lønn. På den andre siden vil det sannsynligvis bidra til at permitteringsforløp forkortes og rullerende permitteringer anvendes i større grad, som bidrar til en høyere inntekt. Fra ASD sin side kan de på samme måte som i dag justere på parametere i henhold til konjunkturer. ASD kan ha hjemmel gjennom forskrift å endre bedriftens egenandel i prosentandel

av den permittertes faste lønn, istedenfor å bestemme antall dager bedriften har lønnsplikt som med nåværende arbeidsgiverperiode.

Et slik alternativ modell for bedriftens kostnader ved permittering vil også ha sine ulemper, men har potensiale fra et samfunnsøkonomisk perspektiv til å redusere statlige subsidier til bedrifter og redusere den permitterte arbeidsstyrkens fravær fra arbeidsplassen.

9.3 Prosjektets andre del

Prosjektets del 2 innebærer en analyse av administrative registerdata, på utlån fra Statistisk sentralbyrå.

Vi vil holde et spesielt fokus på bedriftenes permitteringsatferd, og blant annet søke å besvare følgende spørsmål:

- Fører en innstramming i permitteringsregelverket til at flere ansatte forblir sysselsatt gjennom en nedgangsperiode?
- Fører en innstramming i permitteringsregelverket til at ansatte blir sagt opp i stedet for permittert dersom bedriften har behov for å redusere lønnsforpliktelsene?
- Er valget om å permittere mange ansatte i korte perioder, eller få ansatte i lange perioder påvirket av lengden på arbeidsgiverperiode og fritaksperiode?

Vi vil også undersøke hvordan lengden på det enkelte permitteringsforløp påvirkes av regelverket, og i hvilken grad en kortere fritaksperiode fører til mindre bruk av permitteringer samlet sett.

10. Vedlegg 1: Litteraturgjennomgang

I de foregående kapitlene har vi vist til tidligere forskning som på ulikt vis bidrar til å belyse problemstillingene i denne rapporten. I dette vedlegget vil vi gi en sammenfatning av artikler og rapporter som direkte omhandler den norske permitteringsordningen eller permitteringsliknende ordninger i andre land.

10.1 Studier av den norske permitteringsordningen

Konsekvenser av innstramminger i permitteringsregelverket i 2004

Forskere ved Fafo (Nicolaisen & Lismoen, 2004) har på oppdrag for arbeidsgiver- og arbeidstakerforeninger undersøkt hvorvidt bedriftenes permitteringsadferd er endret som følge av innstramminger i permitteringsregelverket i 2004. Studien er basert på kvalitative intervjuer med 16 utvalgte bedrifter innen verkstedindustrien, bygge- og anleggsbransjen og bransjene for tekniske installasjoner.

Bedriftene oppgir at økningen i arbeidsgiverperioden fra 3 til 10 dager har medført flere oppsigelser, på bekostning av permitteringer. Bruken av korte permitteringer og rullerende permitteringer er redusert.

Bedriftene uttrykker misnøye med innstrammingen i permitteringsregelverket. Bekymringene er knyttet til hvordan de skal få tak i kompetanse ved høykonjunkturer når tidligere arbeidstakere i stor grad er oppsagt. Det er en gjengs oppfatning av at oppsagte arbeidstakere i større grad søker seg til annet arbeid enn permitterte arbeidstakere.

Bedriftene peker på at alternativet til permitteringsordningen er økt bruk av midlertidig ansettelser og innleie ved høykonjunkturer. De er bekymret for at redusert bruk av faste ansettelser i bransjen vil redusere bransjens attraktivitet ved rekruttering av lærlinger.

Permitteringer og avgang fra arbeidslivet, 1993-2011

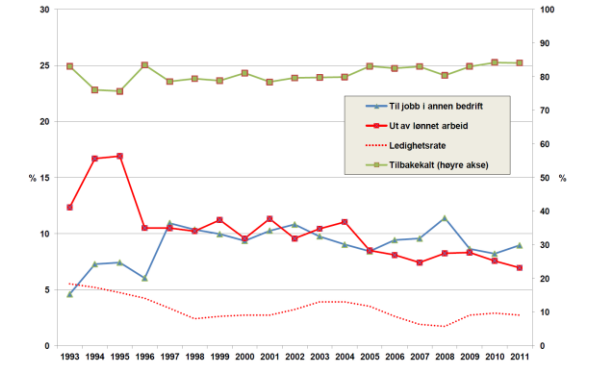
Proba (2015) har undersøkt utfallene for permitterte arbeidstakere opp til tre år etter at permitteringsforløpet startet, for permitteringer i perioden 1993-2011.

Av alle arbeidstakere som avsluttet en permitteringsperiode i denne perioden gikk 81 prosent tilbake til gammel arbeidsgiver, 9 prosent gikk over til annen arbeidsgiver og 11 prosent gikk ut av lønnet arbeid (se Figur 10-1). Av de som gikk ut av lønnet arbeid ble de fleste registrert som ledige, men ett år etter var denne gruppen nesten halvert (Figur 10-2). Tre år etter avsluttet permitteringsperiode var det 7 prosent av de som gikk ut av lønnet arbeid som var yrkeshemmede, på arbeidsavklaringspenger eller med uførepensjon.

Sannsynligheten for overgang til uførhet er svært liten, men øker med varigheten av permitteringsperioden selv når andre faktorer kontrolleres for. En gjennomsnittlig person med 10 dagers permitteringsforløp har 0,8 promille sannsynlighet for å bli ufør, mens en gjennomsnittlig person med 100 dagers permitteringsforløp har 1 promille sannsynlighet for å bli ufør.

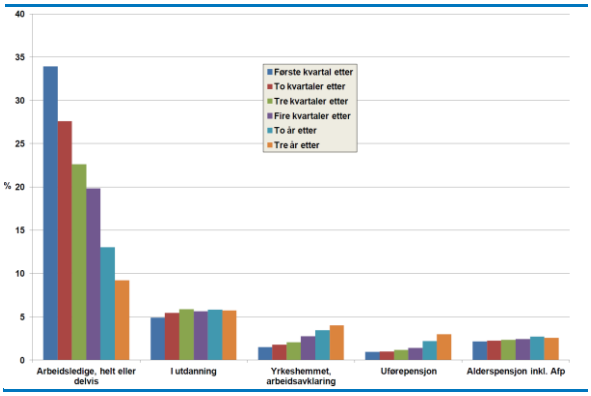
I mer sentrale strøk er andelen som gikk tilbake til gammel arbeidsgiver lavere mens andelen som gikk over til annen arbeidsgiver er høyere enn i mindre sentrale strøk. Dette kan være et utslag av større jobbmuligheter i sentrale strøk, og at permitterte i sentrale strøk derfor i større grad finner seg annen jobb før arbeidsgiveren kaller dem tilbake.

Figur 10-1 Arbeidstakere som avsluttet en permitteringsperiode 1993-2011, etter status ved avslutning



Kilde: Proba (2015), basert på data fra SSB

Figur 10-2 Arbeidstakere som gikk ut av lønnet arbeid etter avsluttet permitteringsperiode, etter utfall og løpt tid etter avslutning



Kilde: Proba (2015), basert på data fra SSB

Næringene industri og bygg og anlegg står sammen for 57 prosent av permitteringene i perioden. Disse næringene, sammen med jordbruk, skogbruk og fiske, har også høyest andel av tilbakekalte permitterte (nær 90 prosent av de permitterte går tilbake til opprinnelig arbeidsgiver).

Blant de permitterte er det en overvekt av menn (74 prosent). Kvinneandelen er høyest i periode hvor det brukes minst permitteringer. Gjennomsnittsalderen for de førstegangspermitterte var 37, men denne har økt i perioden. Permitteringer av kvinner og eldre arbeidstakere varer i gjennomsnitt lenger enn for menn og yngre. 12 prosent av permitterte arbeidere var innvandrere.

Permitteringsforløpets varighet ved endringer i permitteringsreglene, 1989-1998

Nordberg og Røed (2003) undersøker permitteringsforløp og ordinære ledighetsforløp i perioden fra 1989 til 1998. De estimerer en forløpsmodell, hvor overgang tilbake til sysselsetting og til ordinær ledighet estimeres simultant. Forfatterne finner at varigheten av permitteringsforløpene avhenger av bedriftens egne insentiver, sammenliknet med varigheten av ordinære ledighetsforløp som først og fremst bestemmes av arbeidssøkerens egne ressurser og økonomiske insentiver.

Videre viser Nordberg og Røed at arbeidstakernes innsats for å finne ny jobb er lavere når sannsynligheten for å bli kalt tilbake til forrige arbeidsgiver er høyere.

Resultatene viser at jo lenger et permitteringsforløp har vart, jo mer sannsynlig er det at en ordinær oppsigelse vil skje. Det er også tydelig at for permitterte arbeidstakere er både ordinær oppsigelse og overgang tilbake til jobb langt mer sannsynlig når det er kort tid igjen av fritaksperioden: I måneden når fritaksperioden utløper er det 3,5 ganger mer sannsynlig for permitterte å gjøre en overgang tilbake til jobb, sammenliknet med 7 måneder før fritaksperioden er oppbrukt. Det er også 7,5 ganger mer sannsynlig å gjøre en overgang fra permittering til ordinær ledighet ved fritaksperiodens utløp sammenliknet med et halvår før. Når fritaksperioden endres tenderer altså arbeidsgivere til å tilpasse både tilbakekalling av ansatte og oppsigelser i tråd med dette.

Permittertes overgang til arbeid, 2008-2016

En rapport fra NAV (Dokken, et al., 2017) undersøker hvilken effekt endringer i permitteringsregelverket i perioden 2008-2016 har hatt på de permitterte arbeidstakernes overgang til arbeid. Forfatterne bruker registerdata over arbeidsledige med rett til og søknad om dagpenger (inkludert helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak) i perioden, som ikke har vært arbeidsledige i løpet av de siste 18 månedene i forkant av ledighetsperioden. Dette sikrer at de permitterte arbeidstakerne i utvalget har rett til full permitteringsperiode. Utvalget består av 153 000 ledighetsforløp.

Resultatene tyder på at utvidelsene i permitterings-ordningen i 2009 og 2015 har ført til lengre varighet på permitteringsoppholdene, i form av at den økte sannsynligheten for å gå tilbake i jobb (hos gammel eller ny arbeidsgiver) ble forskjøvet utover i tid. Studien støtter derfor opp om resultatene fra Nordberg og Røed, som sier at sannsynligheten for overgang til jobb er størst i slutten av den maksimale permitteringsperioden og at utvidelser i ordningen derfor også fører til at arbeidstakerne går lenger uten å være i jobb.

Tilsvarende var effekten av innstramminger i ordningen i 2012 og 2014 at den økte sannsynligheten for overgang til jobb ble flyttet tidligere i ledighetsforløpet for de permitterte.

Mellom 57 og 68 prosent av permitterte i perioden gikk tilbake til tidligere arbeidsgiver. Dette er altså et kraftig fall fra perioden 1993-2011, hvor 81 prosent gikk tilbake til gammel arbeidsgiver (Proba 2015). Mellom 12 og 21 prosent gikk til jobb hos ny arbeidsgiver. Utvidelser i permitteringsregelverket ser ut til å ha medført utsettelser både i retur til gammel arbeidsgiver og for overgang til annen arbeidsgiver. Når permitteringsordningen utvides tar altså arbeidsgiver tilbake arbeidskraften senere. Den parallelle effekten av utsatt overgang til nye arbeidsgivere tyder også på at de permitterte venter til utgangen av permitteringsperioden før de søker seg ny jobb.

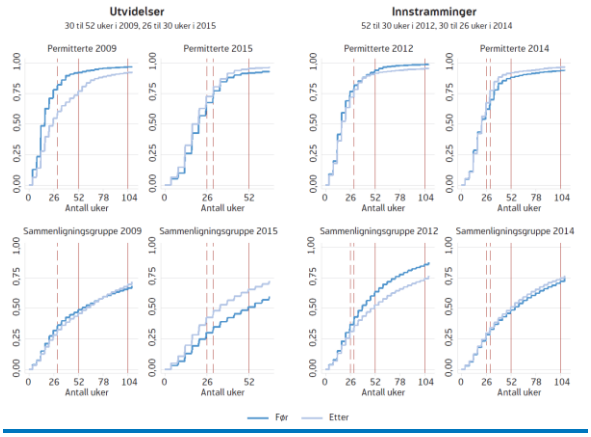
Resultatene fra studien tyder også på at utvidelsene i permitteringsordningen har medført at færre permitterte har kommet i jobb to år etter start av

permitteringsforløpet, når permitteringsforløpet uansett er over. Figuren under (fra Dokken et al, 2017) viser andelen av de ledige som har gått over til arbeid ved et gitt tidspunkt etter ledigheten startet, av de som gikk ut i ledighet før og etter regelendringene. De som ble permittert før utvidelsen i 2009 har ved ethvert tidspunkt høyere sannsynlighet for å stå i jobb enn de som ble permittert etter utvidelsen. I sammenligningsgruppen av ordinært ledige er sannsynlighetene for disse to gruppene relativt like hele veien, noe som tyder på at utvidelsen faktisk har ført til lavere sannsynlighet for overgang til jobb i løpet av de første 2 årene for de permitterte. Ved utvidelsene i 2015 er bildet noe mer blandet, men det ser også for denne gruppe ut til at utvidelsen faktisk har redusert andelen som har meldt overgang til jobb, når man sammenlikner med sammenligningsgruppen av ledige som tyder på at mulighetene i arbeidsmarkedet faktisk var bedre i etterkant av utvidelsen enn i forkant.

Resultatene tyder altså på at et lengre fravær fra arbeidslivet i seg selv, gjennom forlenget permitteringsforløp, har redusert overgangen til jobb for de permitterte også på lang sikt.

I tolkningen av disse resultatene er det viktig å være klar over at den kausale sammenhengen mellom lovendringene og de permittertes overgang til arbeid er usikker. Studien har så godt det lar seg gjøre kontrollert for konjunkturer, men det er likevel ikke sikkert de har klart å fange opp alt som påvirker jobbmarkedet for ledige. Det generelle resultatet at utvidelser i permitteringsordningen i perioden har redusert sannsynligheten for at de permitterte er i jobb to år etter oppstart av permitteringen, avhenger derfor av at sammenlikningen mellom permitterte og ledige fungerer. Dersom jobbmarkedet av ulike grunner har vært vanskeligere for permitterte enn ledige, vil det så tvil om resultatene. Samtidig er det heller grunn til å tro det motsatte, at de permitterte har noen egenskaper som gjør at bedriftene ønsker å beholde dem, i forhold til ordinært ledige, og at de derfor i utgangspunktet har vel så gode sjanser i arbeidslivet som ordinært ledige.

Tabell 10-1 Andel som har hatt overgang til arbeid, etter varighet på ledighetsperiodene. Kumulativ hasard, justert



Øvre grafer er for permitterte, de nedre grafene er ordinære ledige som sammenligningsgruppe i samme tidsperiode. Kilde: Dokken et al (2017)

Permitteringsordningen i samspill med andre ytelser

To norske studier viser at det i bransjer hvor permittering er mindre vanlig er en tendens til økt sykefravær i bedrifter som permitterer (SSB 2004 og Godøy 2015, resultatene fra disse studiene oppsummeres i det følgende). En slik effekt kan forklares av strategisk tilpasning, men det kan også være reelt sykefravær som følge av usikkerhet og press på arbeidsplassen.

For arbeidstakeren vil det være mer økonomisk gunstig å være sykmeldt, med utbetaling av full lønn opp til 6 G, enn å være permittert, med status som ledig og utbetaling av dagpenger tilsvarende 62,4 prosent av lønn. Også arbeidsgiver vil kunne hente økonomiske gevinster av at arbeidsgivere sykmeldes framfor at de permitteres dersom arbeidsgiverperioden ved permittering er lenger enn den arbeidsgiverfinansierte delen av sykefraværsforløpet.

Permitteringer og sykefravær, 2002-2003

SSB (2004) har studert sammenhengen mellom permitteringer og sykefravær i norske bedrifter i årene 2002 og 2003. Studien undersøker en hypotese om at bedrifter i en nedgangssituasjon unngår permitteringer helt ved at ansatte sykmeldes i stedet. De finner ingen grunnlag for denne hypotesen. I perioden finner de at bedrifter som ikke permitterer, i næringer med mange permitteringer, ikke har noe spesielt høyt sykefravær i forhold til andre bedrifter uten permitterte.

Videre undersøkes en hypotese om at sykefraværet er større i bedrifter med mange permitterte, i forhold til bedrifter som ikke permitterer i samme bransje. Denne hypotesen avkreftes også på generell basis blant

bedrifter av en viss størrelse (20 eller flere ansatte). Likevel er det forskjeller mellom næringer. I næringer hvor permitteringer er mer vanlig (fiskeindustrien) blir det gjennomsnittlige sykefraværet trukket ned i perioder med permitteringer. På den annen side vises det at i næringer hvor permitteringer er mindre vanlig (industri, bygg og anlegg), så er sykefraværet høyere i permitterende bedrifter enn i ikke-permitterende bedrifter i samme næring. I disse bransjene kan det altså tenkes at sykefravær brukes strategisk som en erstatning for permittering, men en annen mulig forklaring er at det reelle sykefraværet øker som følge av usikkerhet og dårlig arbeidsmiljø i bedriften under en presset situasjon.

Permitteringer og sykefravær i bygg og anleggsnæringen, 2008-2009

Under nedturen i bygg- og anleggsnæringen i 2008–2009 økte både permitteringer og sykefraværet i næringen. Denne studien analyserer sammenhengen mellom permittering og sykefravær i perioden ved hjelp av detaljerte registerdata. Resultatene viser at høyere bruk av permitteringer også var forbundet med økt sykefravær blant de ansatte. Denne effekten var særlig sterk for arbeidstakere med lav ansiennitet, som i utgangspunktet vil være de som er mest utsatt for å bli permittert. Resultatene tyder på at den enkelte arbeidstakerens risiko for å bli permittert er viktig for å forklare økt sykefravær når risikoen for permitteringer øker. (Godøy, 2015)

NAV-kontorenes rolle i permitteringsordningen

Hansen og Kvadsheim (2008) har undersøkt NAV-kontorenes praksis for behandling og oppfølging av permitteringssaker ved å dybdeintervjue 18 saksbehandlere ved NAV-kontorer i Hordaland og Rogaland. Studien har hatt som formål å peke på utfordringer og gråsoner i håndteringen av regelverket og gir ikke nødvendigvis et representativt bilde av NAVs praksis.

Undersøkelsen peker på noen utfordringer NAVs saksbehandlere har når de skal vurdere søknader om dagpenger fra permitterte arbeidstakere. Studien er fra 2008 og siden den gang er retningslinjene noe endret. Fra 2015 ble NAVs rundskriv oppdatert med en bestemmelse om at vilkårene for dagpenger i hovedregelen er oppfylt dersom det er enighet mellom partene om at grunnlaget for permittering foreligger. Saksbehandlingen i NAV kan derfor tenkes å ha blitt forenklet med dette. Likevel vil noen av problemstillingene som studien reiser trolig fortsatt være relevante, da NAV i visse tilfeller skal gjøre en egen vurdering av om grunnlaget for permittering foreligger.

Studien peker på at saksbehandlerne støter på utfordringer i tilfeller når den permitterte har permittert seg selv. Dette er tilfellet i små bedrifter, når eier og den permitterte ansatte er samme person. NAV erfarer da at det er vanskelig å kontrollere saksopplysningene. Det vises også til ulik praksis mellom NAV-kontorer hvorvidt det aksepteres 100 prosent permittering i slike tilfeller eller hvorvidt det er krav om gradert permittering.[30]

Saksbehandlerne møter også utfordringer når de skal vurdere hvorvidt permitteringen skyldes «mangel på arbeid eller andre forhold som arbeidsgiver ikke kan påvirke». NAV møter søknader basert på permitteringer ved et bredt spekter av begrunnelser; fra sesongbaserte svingninger til uventede pålegg om ombygging. Utfordringen for saksbehandlere er å trekke grensen mellom hva arbeidsgiver i rimelig grad bør ha kunnet forutse og tilpasse arbeidskraftsbehovet til.

Hva som er «mangel på arbeid» er heller ikke opplagt. Dette kan tolkes som mangel på inntektsgivende arbeid eller mer generelt. Hvorvidt virksomhetene har mulighet til å tilrettelegge for alternativ bruk av ledig arbeidskraft vil også avhenge av i hvilken grad virksomheten har innrettet driften for å ta høyde for svingninger ved å ha flere aktiviteter å falle tilbake på.

Et moment her er de siste årenes endring i virksomhetenes organisering av arbeidet, med en økende grad av prosjektarbeid som innebærer større svingninger i behovet for arbeidskraft. I tillegg har stripping av oppgaver utenfor virksomhetens kjerneaktivitet ført til mindre muligheter for å sysselsette arbeidskraften alternativt innad i virksomheten.

Et annet viktig poeng i undersøkelsen er hvordan NAV følger opp permitterte arbeidstakere. Rundskrivet legger til grunn at permitterte skal følges opp på samme måte som ordinære ledige. Praksis viser likevel at oppfølgingen av permitterte er begrenset. Dette er delvis grunnet lavere motivasjon hos de permitterte, som ofte ønsker å komme tilbake til sin gamle virksomhet, men også grunnet prioriteringer hos NAV, som ikke prioriterer denne gruppen som anses å ha stor sannsynlighet for å returnere til sin opprinnelige arbeidsgiver.

Saksbehandlerne oppgir også at de må ta vanskelige avveininger mellom de permitterende bedrifters behov for å beholde arbeidskraften og andre bedrifters umiddelbare behov for den samme arbeidskraften.

[30] Med endringen av NAVs rundskriv fra 2015 er det i utgangspunktet ikke grunnlag for dagpenger når eneste ansatt i eget AS permitterer seg selv med høy permitteringsgrad

10.2 Studier av permitteringsliknende ordninger i andre land

Flere europeiske land har etablert ordninger med såkalt korttidsarbeid (*short time work* på engelsk, *Kurzarbeit* på tysk). I stedet for at arbeiderne sies opp i en nedgangsperiode, blir arbeidstiden og lønningene redusert i en periode. Myndighetene bidrar med å betale deler av arbeidernes tapte lønninger.

Effekter av korttidsarbeid

De fleste studier som undersøker effekten av korttidsarbeid har sett på den tyske ordningen, som er en velkjent ordning over lengre tid (Cahuc, 2014).

Kruppe og Scholz (2014) har studert detaljerte data over arbeidere og bedrifter i Tyskland i perioden 2009-2010. De finner ingen systematiske forskjeller mellom firmaer som har brukt korttidsarbeid og firmaer som ikke har brukt det. Videre har Scholz (2012) analysert data fra perioden omkring finanskrisen, fra juni 2008 til desember 2010. Hun konkluderer med at det heller ikke er forskjeller mellom kortidsarbeidere og fulltidsarbeidere når det gjelder bakgrunnsvariabler som utdannelse og ansiennitet.

Crimmann et al. (2010) har studert data fra et representativt utvalg av tyske bedrifter i perioden 2003-2006. De finner at bedrifter som bruker korttidsarbeid i mindre grad bruker andre alternative ordninger som freelancere, deltidsarbeidere og annen midlertidig arbeidskraft fra vikarbyråer. Fra deler av de samme dataene rapporterer Deeke (2005) at selskaper som bruker ordningen med korttidsarbeid ikke reduserer sine lønnskostnader. Han konkluderer på samme måte som Crimman et al med at selskaper som bruker disse ordningene i mindre grad bruker andre ordninger for midlertidig arbeid. Forfatteren fremstiller en hypotese om at ordningene øker bedriftenes fleksibilitet særlig i land med sterkt oppsigelsesvern.

Cahuc (2014) oppsummerer litteraturen som ser på effekter av korttidsarbeidsordninger på arbeidsgivers valg om å si opp eller beholde arbeidstakere, tilpasning av arbeidstid og lav lønnsomhet (ved at arbeidsstyrken beholdes ved nedgang i etterspørsel). Han har inkludert litteratur fra 1976 til 2014. Han konkluderer med at korttidsarbeid

- Legger til rette for at bedriftene kan tilpasse arbeidstider til produksjon (som er nyttig i nedgangstider)
- Gjør det mulig for bedriften å beholde kvalifiserte arbeidstakere
- Er en ulempe for midlertidige arbeidere, som i større grad kan bli holdt utenfor arbeidsmarkedet (det samme gjelder for freelancere, deltidsarbeidende osv.)
- Kan redusere effektiviteten ved at etterspørselen etter arbeidskraft ikke tilsvarer reduksjonen i arbeidstid
- Kan opprettholde arbeidsplasser når lav etterspørsel etter arbeidskraft hindrer overgang til mer produktive jobber, og reduserer kostnader ved arbeidsledighet

Cahuc argumenterer videre for at korttidsarbeid er hensiktsmessig så lenge alternativene er dyrere (det vil si dersom arbeidsledighetstrygden er generøs og korttidsarbeidet reduserer uttaket av ledighetstrygd) og så lenge arbeidsmarkedet har få muligheter for fleksibilitet på andre måter. Han advarer imidlertid mot hyppig bruk av korttidsarbeid, fordi ordningen kan være til hinder for at arbeidstakere går over til mer produktive jobber.

Cooper et al. (2016) analyserer paneldata fra alle industribedrifter i Tyskland i perioden 1995-2010. Forfatterne finner at korttidsarbeid har en positiv effekt på sysselsetting, men en negativ effekt på produktivitet gjennom mindre effektiv allokering av arbeidskraft. De konkluderer med at de negative effektene på produktivitet overgår de positive effektene på sysselsettingen i perioden og beregner et samlet produktivitetstap på 1 prosent reduksjon i BNP.

Balleet al. (2016) presenterer en økonometrisk analyse av effekten av korttidsordninger, i henholdsvis «normale» tider og i nedgangstider. De skiller mellom effekter av korttidsordningen i seg selv (komponenten i regelverket som alltid er til stede, uavhengig av konjunktur) og tilpasninger av ordningen i nedgangstider. Formålet med den konjunktur-uavhengige ordningen er å ivareta sesongbaserte endringer i bedriftenes etterspørsel. Slike tilpasninger er gjerne mindre omfattende enn tilpasninger i nedgangstider. Forfatterne finner at utvidelser av ordningen i nedgangstider har en positiv effekt på sysselsettingen. På den annen side finner de ingen effekter på ledigheten av permitteringsordningen i normale tider.

Permitteringer og bedrifters overlevelse

Calavrezo et al. (2010) har analysert data fra franske bedrifter. De finner at bedrifter som benytter korttidsarbeid også i større grad sier opp ansatte. Samtidig viser de at bedrifter som benytter korttidsarbeid også har mindre sjanse for overlevelse enn andre bedrifter. Dette trenger likevel ikke være fordi ordningen fører til lavere overlevelse, men fordi bedriftene benytter ordningen fordi de i utgangspunktet er mindre kompetitive.

10.3 Studier basert på aggregerte data fra flere land

Før siste finanskrise

To tidligere studier har sett på variasjoner mellom land over tid for å estimere effektene av etterspørselsfall på aggregerte utfall i OECD-land før 1990-tallet. Fordi disse studiene sammenlikner utfall mellom land har forskerne imidlertid mindre mulighet til å kontrollere for alle relevante variable, gitt at de relevante kontrollvariablene ikke nødvendigvis er sammenliknbare på tvers av land. Dermed er det i mindre grad mulig å være sikker på at sammenhenger man finner faktisk er drevet av ulikheter i korttidsordningen eller hvorvidt de er drevet av andre relaterte forskjeller mellom landene.

Den første studien, utført av Abraham and Houseman (1994), har analysert data fra industribedrifter i Tyskland i perioden 1973-1990. Forfatterne viser at tilpasninger til etterspørselsendringer skjer mye raskere i USA enn i europeiske land. Videre finner de at arbeidere som blir tatt ut til korttidsarbeid og ikke blir tatt tilbake til sin opprinnelige arbeidsgiver har økt sannsynlighet for å gå over i langtidsledighet. Forfatterne diskuterer hvorvidt disse arbeidstakerne i mindre grad leter etter annet arbeid fordi de har forhåpninger om å returnere til tidligere arbeidsgiver.

Videre tyder funnene i Abraham og Houseman på at land med sterkt oppsigelsesvern i større grad har innført korttidsarbeid eller liknende ordninger, trolig fordi alternativene da er dyrere (for arbeidsgiver eller staten). Total arbeidstid per arbeider (timer jobbet) ser likevel ikke ut til å avhenge av hvorvidt landene har permitteringsliknende ordninger eller ikke.

Den andre studien er utført av Van Audenrode (1994), som analyserer forskjeller mellom land over tid for å studere arbeidskraftstilpasninger i ti OECD-land i periodens 1969-1988. Han konkluderer med at:

- Korttidsarbeidsordninger vil kunne redusere antall permitteringer og dermed hindre permitteringer av arbeidskraft som kanskje mest effektivt kunne vært allokert med redusert arbeidstid.
- Korttidsarbeidsordninger må imidlertid være generøse dersom de skal føre til mer fleksibel arbeidstid og motvirke ineffektiv allokering av arbeidskraft og arbeidstider.
- Landene med mest generøse korttidsarbeidsordninger oppnår større og raskere tilpasninger i arbeidstid ved endringer i etterspørsel. I disse landene er tilpasningene ved etterspørselsendringer like effektive som i USA, fordi tilpasninger i arbeidstid kompenserer for begrenset mulighet til oppsigelse
- Kompensasjonen ved korttidsarbeid må være proporsjonalt mer generøs enn tradisjonelle forsikringsordninger ved arbeidsledighet slik at arbeiderne har insentiver til å akseptere endringer i arbeidstid.

Variasjon mellom land under finanskrisen (2008-2009)

Mandl et al. (2010) beskriver bruk av korttidsarbeid i europeiske land under og i etterkant av finanskrisen. Ved første kvartal 2010 var det fem millioner færre sysselsatte i EU, sammenliknet med utgangen av andre kvartal 2008. Hoveddelen av de tapte arbeidsplassene var innen sektorene industri og bygg, men også i sektorene transport og handel var det en markant nedgang i sysselsetting. På den annen side opplevde EU samtidig en økning i sysselsetningen innen helse, utdanning, it, konsulentvirksomhet og liknende områder. Rapporten diskuterer fordelingseffekter ved tap av arbeidsplasser og argumenterer for at kostnadene kan fordeles jevnere ved bruk av ordninger som kompenserer den individuelle arbeidstakeren som mister jobben.

Det vises til at arbeidstakere i korttidsarbeidsordningen primært er middelaldrende menn. Imidlertid er det i Nederland, Danmark og Sverige en stor andel av unge i disse ordningene. Bruk av korttidsarbeid er mest vanlig i industrisektoren, men her er det variasjon mellom EU-landene.

De ulike korttidsarbeidsordningene reduserer arbeidstiden med 10-100 prosent og kompenserer arbeider med 55-80 prosent av lønnen.

Tre andre studier har også sett på forskjeller mellom land og over tid i forbindelse med finanskrisen. Tidsperioden i disse analysene er relativt kort og i tolkningen av resultatene bør man igjen være klar over forskernes begrensede mulighet til å teste for alternative årsakssammenhenger i slike studier som sammenlikner ulike land.

Hijzen and Venn (2011) estimerer forskjeller mellom land og over tid på sysselsetting og arbeidstid. Forfatterne bruker data fra fire sektorer (industri, bygg, distribusjon og økonomiske tjenester) fra 19 OECD-land som har hatt korttidsarbeidsordninger i løpet av perioden 2003-2009. Resultatene viser at ordningen i stor grad har bidratt til å bevare arbeidsplasser for fast ansatte, særlig i Japan og Tyskland. De finner ingen bevis for at ordningen har effekt på sysselsetting eller arbeidstid blant midlertidige arbeidere.

Arpaia et al. (2010) gjennomfører en liknende analyse og får tilsvarende resultater som Hijzen og Venn.

Carcillo og Carhuc (2011) utnytter en økonometrisk metode med instrumentvariabler for å se nærmere på effekten av korttidsordninger på sysselsettingen i OECD-land i 2008-2009.[31] Med denne metoden finner de at bruk av korttidsarbeid er positivt korrelert med sysselsettingen, altså at ledigheten trolig er mindre grunnet bruk av ordningen. På lik linje med Hijzen og Venn finner de at ordningen har positiv effekt på sysselsettingen av fast ansatte men negativ effekt på sysselsettingen av midlertidig ansatte.

Forfatterne mener at arbeidsgivere har insentiver til å bidra til overtallighet når de har selv ikke har kostnader ved oppsigelser. De argumenterer derfor for at ordningene bør inneha elementer av såkalt «experience-rating», altså at arbeidsgiveres generelle statsbidrag bør være større dess mer bedriften har benyttet seg av oppsigelser.

Carcillo og Carhuc er likevel tydelige på at det fortsatt er stor usikkerhet om effektene av korttidsarbeidsordninger. Selv om bruken av slike ordninger kan ha vært hensiktsmessig i finanskrisen og andre nedgangsperioder betyr det ikke nødvendigvis at ordningen er hensiktsmessig også i oppgangsperioder.

I en annen artikkel studerer forfatterne den samme problemstillingen under en lengre tidsperiode (Hijzen & Martin, 2013). Forfatterne bruker de samme dataene som Hijzen og Venn (2010), men utvider antall land i analysen fra 19 til 23 og tidsperioden til 2004-2010. Hijzen og Martin dokumenterer lignende resultater som Carcillo og Carhuc (2011):

- Bruk av korttidsarbeidsordningen er positivt korrelert med sysselsetting og negativt korrelert med ledighet
- Tidspunkt for tilgjengeliggjøring av ordningen kan være avgjørende: med fortsatt bruk av ordningen ett til to år etter nedgangen er effekten på sysselsettingen neglisjerbar eller til og med negativ. Den totale effekten av korttidsarbeidsordningene på sysselsettingen er likevel fortsatt stor og positiv i de fleste land.

10.4 Konsekvenser av jobbtap i nedgangstider

Huckfeldt (2016) studerer hvilke konsekvenser det får for arbeidstakere å miste jobben i en nedgangsperiode. Arbeidsledige mister i første omgang lønnsinntekter. I en nedgangsperiode kan slike tap forsterkes dersom bedre betalte jobber er tilgjengelig. Arbeidere som har mistet jobben sin kan bli presset til å akseptere jobber som er dårlig betalt.

Forfatteren har analysert paneldata fra perioden 1984-2012 og finner at arbeidstakere som mister jobben i en nedgangsperiode har større sannsynlighet for å gå over i dårligere betalte jobber enn arbeidere som mister jobben utenom nedgangsperioder.

10.5 Optimal innretning av permitteringsordningen

En skattlegging av bedrifter som legger til rette for «Experience rating» (økt skatteplikt ved økt bruk av oppsigelser) kan bidra til å redusere omfanget av permitteringer ved å løfte deler av kostnadene over til bedriften selv. (Feldstein, 1976; Blanchard & Tirole, 2008)

Et slikt system kan imidlertid gi utfordringer for små bedrifter som ikke har råd til permitteringskostnader og har begrenset tilgang på kapital. Cahuc (2014) argumenterer for at staten i slike tilfeller bør redusere bedriftenes bidrag.

Carcillo og Carhuc (2011) argumenterer for at lønnstilskudd ved permittering bør kombineres med arbeidsledighetstrygd, slik at ledige ikke kan motta begge ytelser samtidig. Dette er også slik det norske permitteringssystemet er satt opp.

[31] Forskerne benytter bruken av korttidsarbeidsordningen *før* finanskrisen som et instrument på bruken *under* finanskrisen og argumenterer for at instrumentvariabelen ikke er korrelert med arbeidsledigheten *under* finanskrisen.

11. Vedlegg 2: Betydningen av permitteringsordningen: Fem case

Vi har gjort utvalgte case-studier av ulike bransjer som kan kaste lys over avveininger og praksis rundt permitteringer. Bransjene er byggebransjen, oljeservice, industri i sentrale områder, industri i rurale områder og konsulenter. For hver case har vi snakket med bedriftsleder, tillitsvalgt, Nav-kontor og fagforeninger.

11.1 Byggebransjen

11.1.1 Sentrale kjennetegn ved bransjen

Byggebransjen består av to hovedgrupper med arbeidstakere: håndverkere og funksjonærer. Håndverkere er fagutdannede arbeidere som tømrere, betongarbeidere og snekre. Funksjonærer har høyere utdannelse innen ingeniørfag. Flere kilder, både innad i byggebransjen og utenfor, opplyser at permitteringer brukes regelmessig innen bygg og anlegg.

Aktivitetssvingninger og andre forhold som fører til permitteringer

Bakgrunnen for at byggebransjen bruker permitteringer i utstrakt grad skyldes at de opplever at aktivitetsnivået har både store og krappe svingninger. De påpeker også at det er høy sannsynlighet for uforutsette hendelser som resulterer i midlertidige perioder med ingen aktivitet.

Informanter i byggebransjen deler aktivitetssvingninger som utløser behov for permittering i bransjen inn i fem hovedtyper:

- Store konjunktursvingninger: slike svingninger resulterer i lav byggeaktivitet og investeringsvilje, eksempelvis i forbindelse med finanskrisen.
- Bransjespesifikke aktivitetssvingninger: markedssvingninger innen bolig- eller næringsutbygging går gjennom sykluser. Det kan være forskjeller mellom svingninger innen boligutbygging og bygging av næringsbygg. Disse svingningene er forventede, selv om man ikke nødvendigvis vet når de inntreffer. Dette oppfattes av informanter som et sentralt kjennetegn ved bransjen.
- Sesongsvingninger: i løpet av vinterhalvåret er det mindre byggeaktivitet og det fører til at det er mindre byggeaktivitet i vinterhalvåret.
- Tidsgap mellom oppdrag: det er vanskelig å oppnå «perfekt timing» mellom byggeprosjekter. Det medfører at bygningsarbeidere går uvirksomme i kortere, midlertidige perioder.
- Forsinkelser: det er ikke uvanlig at det oppstår forsinkelser i byggeprosjekter som også gir perioder der arbeidere bare må vente på at prosjektet starter eller fortsetter.

Disse typene aktivitetssvingninger har ulik grad av uforutsigbarhet. Det er også ulik grad av visshet rundt midlertidighet til en nedgang i aktivitetsnivået. I forbindelse med store konjunktursvinger eller bransjespesifikke svingninger er vurderingen rundt hvorvidt det lavere aktivitetsnivået er varig svært usikker. Hvis en bedrift opplever timing-problemer mellom oppdrag eller forsinkelser, er det derimot stor grad av sikkerhet knyttet til at perioden med lav aktivitet er midlertidig. Det er full åpenhet om at bruken av permitteringer går gjennom regelmessige sesongsvinger.

11.1.2 Bruk og vurdering rundt permittering

Byggebransjen opplever at de er en bransje der permitteringsinstituttet er spesielt viktig. Byggebransjen tar ofte i bruk, eller er beredt til å ta i bruk, permitteringer. Ofte vil ansatte få varsel om permittering, uten at permitteringen effektueres. En kilde opplyser at omtrent halvparten av varslene om permitteringer ikke ender i en permittering. I all hovedsak er det fagutdannede som permitteres, funksjonærer permitteres i mindre grad.

Informanter utenfor bransjen opplever at byggebransjen bruker permitteringer i meget stor grad. En informant hevdet at byggebransjen bruker permitteringer «i hytt og ville pine».

> *En informant hevdet at byggebransjen bruker permitteringer «i hytt og ville pine».*

Beslutningen om permitteringer og alternativer

Noen permitteringer kan unngås ved å sette uvirksomme arbeidere til alternative arbeidsoppgaver. Funksjonærer har den fordel at de kan sette i gang med planleggingsfasen av andre byggeprosjekter i oppdragsporteføljen. Det oppleves som vesentlig vanskeligere å finne alternative arbeidsoppgaver til håndverkere som er spesialisert innen en fagutdannelse. Dette hevdes å være en av hovedårsakene til at det er vanligst å permittere

håndverkere, selv om det også forekommer at man permitterer funksjonærer.

Hvis en bedrift har tapt et eller flere oppdrag til en annen bedrift, har bedriften som skal utføre oppdrag behov for ekstra arbeidskraft i en periode. I slike situasjoner er det vanlig med utleie i byggebransjen. Det er etablert en «pool» med arbeidskraft der bedrifter med høy aktivitet kan leie inn arbeidskraft. Det er en felles forståelse mellom bedrifter at man ikke skal ansette innleid, permittert arbeidskraft. I det lange løp tjener det verken bedriftene eller de ansatte, ettersom bedrifter vil bli skeptiske til utleie. Vi har likevel fått høre at de mest kompetente og flinke arbeidstakerne sjelden leies ut fordi man er redd for at arbeidstakeren bytter arbeid.

Permitteringsprosessen

Permitteringsprosessen følger tariffavtale, også når ansatte ikke tilhører noen fagforening. Det avholdes møter med tillitsvalgte i forbindelse med permitteringsbeslutningen, men det er ikke direkte kontakt med arbeidstakeren. Dersom flere enn 10 arbeidere permitteres, informeres også Nav. Tillitsvalgte er innforstått med at permitteringer er en del av «gamet» i byggebransjen. Det er svært sjelden konflikt om vilkårene for permittering er tilfredsstilt.

> *Tillitsvalgte er innforstått med at permitteringer er en del av «gamet» i byggebransjen. Det er svært sjelden konflikt om vilkårene for permittering er tilfredsstilt.*

Valget av hvem man skal permittere skjer gjennom drøftinger mellom bedriftsledelse og tillitsvalgte. Bedriftsledelse er tydelig på at kompetanse burde være viktigste vurderingskriterium, i tillegg til eventuelle spesielle sosiale forhold. Tillitsvalgte holder ansiennitetsprinsippet høyest og tvinger stort sett frem at ansiennitet skal være eneste kriterium. I intervjuer er vi også blitt fortalt at det hender at eldre arbeiderene tar permitteringsbyrden i tilfeller der en ung arbeider med eksempelvis barnefamilie eller høyt boliglån står i fare for å bli permittert. Fordeling av permitteringsbyrden på grunn av andre forhold enn ansiennitet ønsker ofte arbeiderne å ordne opp i selv.

Våre informanter sier at rullerende permitteringer ikke brukes. Med ti dagers arbeidsgiverperiode er rullerende permitteringer for kostbart for at bedriften skal rullere. Både bedriftsledere og tillitsvalgte er derimot positive til mer bruk av rullerende permitteringer.

Arbeidstakere har opplevd utfordringer med prosessen i NAV og utvalgte informanter fra arbeidstakersiden er lite fornøyd med innsatsen til NAV. Det er eksempler på at det har tatt opptil tre måneder før utbetaling av dagpenger. Tidligere har det også vært konflikt med NAV vedrørende praksis knyttet til dagpenger under permittering. Praksis i NAV har endret seg og det er lite konflikt i dag. Er det konflikt involveres fagforeninger i liten grad.

11.1.3 Kontrafaktisk vurdering

På spørsmål om hvordan bransjen ville tilpasset seg en strammere praksis med permitteringer eller bortfall av permitteringsordningen, sier samtlige at antallet faste ansatte ville blitt redusert. Hvis permittering var gratis eller billigere ville antallet faste ansatte økt, hevdes det.

Arbeidstakersiden mener at permitteringsinstituttet er viktig for seriøsiteten til bransjen. Uten en permitteringsordning ville de forventet en betydelig økning i midlertidighet, oppsigelsesrate og innleie. Samtidig er det offisielle synet at permitteringer bør brukes varsomt og at det er positivt med noe lønnsplikt for bedriften. På overordnet nivå er det en bevissthet rundt å ikke svekke legitimiteten til permitteringsinstituttet ved «overbruk» av ordningen. Informanter utenfor byggebransjen gir uttrykk for at byggebransjen bruker permitteringer i stor grad og bidrar til å svekke legitimiteten.

Positive aktivitetssvingninger fører til stor inntjening. Eierne tar mesteparten av denne inntjeningen, men det er ikke uvanlig med en viss grad av «overskuddsdeling». Bonusordninger er ikke uvanlig, men ordningene er primært rettet mot funksjonærer. I gode tider får fagutdannede høyere inntekt gjennom bedre akkordlønn og overtidsarbeid.

11.2 Oljeservice

Vår informant i denne sektoren er klubbleder for «reisegruppa» i et større oljeservicefirma – arbeidstakere som arbeider offshore, eller på anlegg i flere land. Arbeidsgiveren har gitt bidrag til prosjektet via sin arbeidsgiverforening.

11.2.1 Sentrale kjennetegn ved bransjen

Virksomheten leverer anbud på vedlikehold, drift og service på oljeplattformer og andre landanlegg. Kontraktene har typisk verdier på mellom 200 millioner og 5 milliarder kroner. Per i dag er oljeprisen ifølge vår informant den viktigste grunnen til et relativt lavt aktivitetsnivå, men historisk sett har tap av anbud til konkurrenter vært den viktigste årsaken til permitteringer.

De ansatte i klubben vår informant leder teller i dag 280 stykker, men i 2013 var de oppe i 600 ansatte. De har i stor grad merket nedgangen i oljeprisen og konsekvensene av det. Hans medlemmer er

industrimekanikere, platearbeidere, rørleggere, sveisere samt litt lagerpersonell på land. Virksomheten har vært gjennom to større runder med nedbemanning, og siden ansiennitetsprinsippet står sterkt er nå gjennomsnittsalderen på hans medlemmer 53 år, som er høyere enn normalt.

11.2.2 Bruk og vurderinger rundt permitteringer

Vår informant eksemplifiserer dette med prosessene de gjennomgikk i 2014, da oljeprisen begynte å falle. Den første overordnede vurderingen var; Hvilke kontrakter har vi i framtiden? Hvor lenge er det til dem, og hvor store er de? På dette tidspunktet var det lite å se fram til. De hadde forventninger om større kontrakter i framtiden, men på dette tidspunktet var det få reelle utlysninger, og få gjeldende kontrakter. I en slik kontekst er det rimelig å være med og diskutere behovet for å redusere kapasiteten i virksomheten. Samtidig visste de at det mest sannsynlig ville snu, og at de trengte kompetanse og kapasitet på det tidspunktet de nye utlysningene kom, og derfor ble utfallet en kombinasjon av nedbemanning og permitteringer av oljeservicearbeidere.

Prosess ved permittering

Klubben har jevnlige møter med ledelsen i virksomheten, om hvilke kontrakter de har, og hvilke anbud det skal legges inn tilbud på. De er derfor godt orientert om aktivitetsnivå, og forventet kapasitetsbehov framover. Diskusjonen mellom klubben og ledelsen rundt permittering starter som en dialog, hvor de diskuterer vilkårene for permittering. Dette munner ut i en permitteringsprotokoll.

Når det gjelder vurderingene av om vilkårene for permittering er oppfylt, er denne næringen litt i en særstilling, siden de ansatte er bosatt over store deler av landet. Kun i begrenset grad er det derfor mulig å sysselsette oljeservicearbeidere i landfaste oppgaver, som lager og liknende. Av samme grunn er det også mer kostnadskrevende enn for mange virksomheter å drive opplærings- og omskoleringstiltak blant de ansatte. I tillegg til ordinære lønnskostnader må de da dekke kostnader til hotell og transport til og fra.

Midlertidighetskriteriet tolkes som at de har kontrakter i framtiden, eller at det er overhengende sannsynlig at de kommer. Vår informant nevner at nedgang i aktivitet på inntil to år kan anses som midlertidig. Nedgangsperioder med varighet som strekker seg ut over fritaksperioden kan møtes ved rullerende permitteringer; at ansatte som har brukt opp sin fritaksperiode kalles tilbake, og så blir en annen permittert i stedet.

Klubblederen beskriver kontakten med sitt forbund som tett og god, også i spørsmål som angår permittering.

> *Jeg bruker forbundet for det de er verdt!*

Hvem skal permitteres eller sies opp?

Kriteriene for hvem som må gå i nedgangstid er relativt like for oppsigelse og permittering, men håndheves likevel strengere ved oppsigelse.

Kriteriene her er tilleggskompetanse, og kjente tilfeller av sosiale grunner, som sykdom i familien og annet. Tilleggskompetanse kan for eksempel være ekstra fagbrev eller liknende. Deretter er ansiennitet avgjørende. Hovedregelen er at man ikke permitterer arbeidere som er midt i et prosjekt. Hvorvidt man har prosjektdekning er altså mer bestemmende for hvorvidt man blir permittert, enn for eksempel ansiennitet. Ansiennitetsprinsippet håndheves klarere ved tilbakekalling fra permittering.

Betydningen av arbeidsgiverperiode og fritaksperiode

Vår informant forteller at lengden på arbeidsgiverperioden helt klart er av betydning for virksomhetens permitteringsatferd, men først og fremst i avveiningen om man skal benytte permittering eller oppsigelse. Det er av mindre betydning i avveiningen om bedriften skal permittere eller beholde de ansatte i jobb. Dersom arbeidsgiverperioden blir for lang vil virksomheten heller vurdere økt bruk av midlertidige ansettelser og innleie.

Svært korte arbeidsgiverperioder har også ført til at de har anvendt rullerende permitteringer, med varighet ned i tre måneder av gangen. Dette vurderes som nyttig i denne virksomheten siden arbeidskontraktene gjerne har denne varigheten.

Kortere fritaksperioder blir som nevnt gjerne møtt med rullerende permitteringer, men de kunne ifølge vår informant ha unngått enkelte oppsigelser i fjoråret dersom utvidelsen av fritaksperioden til 52 uker hadde kommet før. Selv om permitterte rullerer når fritaksperioden er oppbrukt, er varigheten på fritaksperioden ellers av mindre betydning for når permitterte kommer tilbake på jobb. Det er mengden tilgjengelig jobb som avgjør kapasiteten ved bedriften.

11.2.3 Kontrafaktisk vurdering

Virksomheten foretrekker å holde på sine ansatte, fremfor for eksempel å øke bruken av innleie og midlertidige stillinger, fordi det er en fordel med ansatte som har en tilhørighet til selskapet, og folk man kjenner. Ved innleie kan kvaliteten på den arbeidskraften man får være mer variabel, sier vår informant. Derfor er permitteringer et mer

hensiktsmessig virkemiddel enn midlertidige ansettelser og innleie.

Det er også i denne bransjen mindre bruk av innleie og utleie mellom konkurrenter enn før. Dette drives i all hovedsak av at bemanningsbyråene, gjerne utenlandske, tilbyr utleie av arbeidskraft til lave priser.

I situasjonen de siste årene har det vært svært få muligheter for ledige og permitterte oljeservicearbeidere i arbeidsmarkedet. Gitt det store bransjespesifikke sjokket har altså ikke permitteringsmuligheten bidratt til noen nevneverdig innlåsningseffekt.

11.3 Industri i sentrale områder

11.3.1 Sentrale kjennetegn ved bransjen

Bedriften vi har intervjuet i denne bransjen er en stor industribedrift som driver med fabrikasjon, modifikasjon og vedlikehold av offshoreinstallasjoner. Våren 2017 er de 700 ansatte, men aktivitetsnivået og bemanningsbehovet svinger veldig. I perioder har 5000 mennesker vært sysselsatt ved bedriften. Virksomheten har eksistert i over hundre år, og er i dag en del av et større internasjonalt industrikonsern.

Virksomheten er utsatt for to ulike typer sjokk. For det første er det svingningene som rammer hele oljeindustrien samtidig, på grunn av svingninger i oljeprisen. Det lave aktivitetsnivået de senere årene har i all hovedsak vært drevet av oljeprisfallet. I slike situasjoner lyser oljeselskapene ut få kontrakter, og både de og konkurrentene har lav aktivitet i disse periodene. I årene fra 2012 til 2016 har driftsinntektene svingt kraftig. I det beste året i denne femårsperioden var driftsinntektene tre ganger høyere enn i det svakeste året.

Kontraktene denne virksomheten byr på er også svært store. Svingninger forårsaket av tap av anbudskonkurranser kan derfor også utløse et behov for å redusere bemanningen i perioder.

Av de ansatte er omtrent halvparten fagarbeidere med ett eller flere fagbrev, og halvparten er ingeniører, funksjonærer og annet. De har også et større antall lærlinger ansatt. Gjennomsnittsalderen blant de ansatte er 44 år, men det spenner fra slutten av tenårene til 67 år.

Virksomheten er relativt sentralt lokalisert, og har derfor ikke rollen som en hjørnestensbedrift, til tross for sin størrelse.

11.3.2 Bruk og vurderinger rundt permitteringer

Er det behov for å redusere kapasiteten?

Vurderingen om det er behov for å nedbemanne, avhenger av hvor kraftig nedgangen i aktivitetsnivået er, og hvor lenge den forventes å vare. Virksomheten anvender en viss grad av innleid arbeidskraft, men for større og mer langvarige nedganger i aktiviteten kan det også være aktuelt å redusere den fast ansatte staben ved hjelp av permitteringer og/eller oppsigelser.

Små ad hoc-oppdrag kan holde en viss stab sysselsatt i en periode, men jevnt over er det ikke tilstrekkelig til å holde aktiviteten oppe. Dersom det er et begrenset antall ansatte som er inaktive kan de også anvende opplæringstiltak, som kurs og interne forbedringsprogrammer. Handlingsrommet for å gjøre dette er større etter perioder hvor de har hatt relativt mye å gjøre, men marginene er ikke høye nok til at det finnes rom for å ha ansatte gående inaktive i lengre perioder. Det trekkes fram både av ledelsen og tillitsvalgt at internasjonale eiere gjør det vanskeligere å drive med underskudd i perioder. Størrelsen på svingningene de er gjenstand for er uansett så store at det ikke er aktuelt.

Skal man permittere eller nedbemanne?

Permitteringer vurderes som aktuelt dersom man ser at det er anbud som vil lyses ut i relativ nær framtid. framover. Oljeselskapene orienterer om sine investeringsplaner i god tid. Dersom virksomheten har tapt et stort anbud, men vet at det kommer to-tre anbud om noen måneder som de vil ha sjanse til å vinne, er permitteringer aktuelt. I mange tilfeller vil bedriften også ha vunnet en kontrakt om arbeid som skal iverksettes i nær fremtid. Midlertidighet betraktes altså som det å med sikkerhet, eller stor grad av sannsynlighet, ha arbeid som venter i relativt nær framtid. Ved nedgang på mellom ett og to år er oppsigelser aktuelt. Det trekkes også fram at lengden på fritaksperioden er med og avgjør om oppsigelser er det mest hensiktsmessige virkemiddelet. Fritaksperioden påvirker altså virksomhetens forståelse av midlertidighetskriteriet i permitteringsregelverket.

Følgende sitat fra ledelsen illustrerer hvordan nødvendighetskriteriet i permitteringsregelverket forstås:

> *«Det er når våre folk ikke har noe å gjøre. Det er ikke en stålplate i hallen. Folk står langs veggen. De har til og med kostet ferdig.»*

Tillitsvalgte trekker fram at det vil være snakk om en periode som er lenger enn for eksempel to uker. Bedriften har økonomisk buffer til overbemanning i kortere perioder. Igjen er det omfanget som er avgjørende.

Prosess ved permittering

Både ledelse og tillitsvalgte beskriver en åpen linje av kommunikasjon i bedriften. Heltidstillitsvalgte er alltid med på planleggingsmøter og bemanningsmøter, og hver onsdag orienteres klubben om prosjektplaner, omplassering og bemanning. Permitteringsbehovet kommer derfor aldri overraskende.

Partene formidler begge at det stort sett er enighet om at vilkårene for permittering er oppfylt, men det ser ut til at de tillitsvalgte bidrar til at alternative arbeidsoppgaver for de gruppene som foreslås permittert blir grundigere vurdert. De kan for eksempel foreslå at sveisere får gjøre oppgaver på lager, at egne ansatte kan ta over arbeidsoppgaver som underleverandører utfører i dag, eller fremmer forslag om andre alternative oppgaver som i enkelte tilfeller innebærer opplæringskostnader. Det nevnes også et eksempel hvor ledelsen ønsket å benytte oppsigelser, mens de tillitsvalgte fremmet et forslag om permitteringer. Dersom dette er generaliserbart bidrar de tillitsvalgte til å redusere bruken av permitteringer når det er en reell mulighet til å beholde størrelsen på staben, mens de bidrar til å fremme bruken av permitteringer når oppsigelser er det mest relevante alternativet.

Dersom, eller når, man oppnår enighet om at vilkårene for permittering er oppfylt, blir dette protokollført. Dersom mer enn 10 ansatte skal permitteres blir det behandlet i styret, og det lokale NAV-kontoret blir orientert.

Både ledelse og tillitsvalgte forteller om en viss grad av kontakt med sine organisasjoner i arbeidslivet. Det kan omhandle juridiske problemstillinger som for eksempel forpliktelser til å bruke ressurser på opplæring av ansatte for å slippe å permittere.

Tillitsvalgte rapporterer til sin avdeling i forbundet dersom bedriften kommer i en vanskelig situasjon. Forbundet har dermed oversikt over andre virksomheter som har behov for arbeidskraft, i perioder hvor de selv har overkapasitet.

Hvem skal permitteres eller sies opp?

Ved oppsigelser bestemmer ledelsen hvor mange ansatte som skal nedbemannes i de ulike avdelingene. Ved bedriftsutvalgsmøte orienteres de tillitsvalgte, og ledelsen foreslår kriterier som vil avgjøre hvilke enkeltpersoner som skal nedbemannes. Typisk vil ledelsen foreslå kompetanse som første kriterium. Ansatte med to fagbrev vil være lettere å selge inn på nye kontrakter, enn en person med bare ett fagbrev. Deretter er ansiennitet det viktigste. De tillitsvalgte holder på at ansiennitet skal være viktigere enn kompetanse. Avdelingsleder lager deretter en liste over enkeltpersoner som skal ut, basert på de kriteriene, og ved enighet med de tillitsvalgte signeres en protokoll.

Ved permittering står de noe friere, siden det nok oppleves som mindre alvorlig å bli permittert enn å bli sagt opp. Tillitsvalgte forteller at det svært sjelden er uenighet om hvem som skal permitteres. Innad i den faggruppen det er behov for å permittere trekker tillitsvalgte fram ansiennitet som det viktigste kriteriet, deretter kompetanse. Dersom permittering er aktuelt er det gjerne ganske lenge siden de ansatte nye i faste stillinger, og dermed har gjerne alle ansatte opptjent rett til dagpenger dersom de blir permittert. Dagpengerettigheter er derfor ikke et kriterium som anvendes i praksis. De kan imidlertid velge å ta inn igjen permitterte ansatte som har brukt opp sine dagpengerettigheter, og heller permittere en annen arbeidstaker. På den måten tar man hensyn til dagpengerettigheter når det gjelder hvilke personer som til enhver tid er permittert.

NAVs oppfølging av permitterte arbeidstakere

Denne bedriften er lokalisert i Stavangerregionen, og de lokale NAV-kontorene har i stor grad merket oljenedgangen, og en klar økning både i nedbemanninger og permitteringer i området. NAV-veilederen vi intervjuet følger opp både permitterte og ordinært ledige, og enkelte av disse kommer fra vår case-virksomhet.

De permitterte registrerer seg som ledige på nett, og alle som gjør det blir kalt inn til obligatorisk informasjonsmøte. Den store arbeidsbelastningen ved NAV-kontoret nå, gjør at de permitterte ikke blir prioritert på samme måte som ordinære ledige. Dette gjelder spesielt permitterte som har en dato angitt for tilbakeføring til arbeidsgiveren. Dette innebærer at de ikke møter de samme kravene til jobbsøkeaktivitet som ordinære ledige, og de prioriterer for eksempel ikke å følge opp de permittertes føring av jobblogg. Dersom permitterte selv initierer oppfølging, og gir uttrykk for behov for oppfølging og arbeidsmarkeds-tiltak tilbys de dette på lik linje med ordinære ledige.

Tillitsvalgte ved bedriften gir også uttrykk for at NAVs aktivitetskrav til permitterte er begrenset, og han antar at dette henger sammen med at de aller fleste permitterte kommer tilbake til sin faste arbeidsgiver. Enkelte arbeidssøkere møter imidlertid krav fra sin veileder, og det er vanskelig å se noe mønster i hvilke personer som følges opp og hvem det ikke stilles krav til på dette området.

I denne regionen er det også et sentralisert markedskontor i NAV, som kjører automatiske søk blant alle ledige, inkludert permitterte, etter profiler som passer til ledige stillinger som dukker opp. Dette kan resultere i at også permitterte får tilbud om jobber gjennom NAV, og dersom de takker nei til disse iverksetter NAV marked en midlertidig avstenging av dagpengene. NAV-veilederen ved det lokale NAV-kontoret kan stoppe en slik avstenging. Vår informant gir uttrykk for at det spesielt kan være hensiktsmessig for permitterte med en klar plan om å komme tilbake til arbeidsgiveren. Da er det ikke nødvendig med sterke økonomiske virkemidler for å fremme et skifte av arbeidsgiver. Kapasiteten til å fange opp dagpengeavstengninger initiert av NAV marked er imidlertid også begrenset.

Betydningen av arbeidsgiverperioden og fritaksperioden

Virksomheten er svært bevisst på arbeidsgiver-periodens lengde, og at den påvirker hvor kostbart det er å permittere sammenliknet med for eksempel å si opp ansatte. Operatørene har én måneds oppsigelsestid, så de kortsiktige monetære kostnadene ved å si opp disse arbeidstakerne er ikke spesielt høy. For de mest sentrale ingeniørene kan en lang arbeidsgiverperiode imidlertid innebære at virksomheten velger å beholde dem i arbeid fremfor å permittere.

Tillitsvalgte er av den oppfatning av arbeidsgiverperioden bør være av en viss lengde. Det bør koste litt å permittere, og man bør unngå de aller korteste permitteringsforløpene.

Som tidligere nevnt er lengden på fritaksperioden med å påvirke hva som oppfattes som midlertidig nedgang i aktiviteten, og derfor om vilkårene for permittering er oppfylt.

Fritaksperioden ser også ut til å være av betydning for når permitterte kalles tilbake. Dersom fritaksperioden går ut, uten at aktivitetsnivået har tatt seg opp kan man kalle inn den permitterte arbeidstakeren og heller permittere en ny, i en form for rullerende permittering.

Arbeidsgiverperioden legger begrensninger på muligheten til å benytte rulleringer over kortere perioder. Man kunne tenke seg en løsning hvor de ansatte delte på belastningen med det lave aktivitetsnivået ved å bytte på å være permitterte, men denne virksomheten gir uttrykk for at det ikke er så hensiktsmessig hos dem. Det er viktig å ha en viss kontinuitet i prosjektene, og stabil bemanning. Opphold i dagpengeytelsene kortere enn seks uker innebærer heller ikke at fritaksperioden settes på «pause». Ved en rullering hvor de ansatte byttet på å være permitterte for eksempel en måned av gangen, har altså begge brukt opp fritaksperioden sin, fremfor bare den ene. Tilsvarende gjelder for graderte permitteringer: Dersom to ansatte skulle vært permittert 50 % hver, blir ikke fritaksperioden forlenget av den grunn. Det er altså flere forhold ved regelverket som bidrar til en klar todeling: Enten er man permittert en god stund, eller så er man det ikke.

Betydningen av permitteringsordningen

Både ledelsen og tillitsvalgte trekker fram at den viktigste verdien med permitteringsinstituttet og generøse permitteringsordninger er at det gir dem muligheten til å holde på kompetanse til tross for midlertidig nedgang i aktiviteten. Følgende sitat fra ledelsen uttrykker at det er en bedriftsspesifikk kompetanse som i størst grad går tapt ved oppsigelser og etterfølgende nyansettelser:

> *«Det høres lett ut å få tak i en sveiser, platearbeider eller rørlegger, men* ***samhandlings-kompetansen*** *er det viktigste. Denne tar det ti år å opparbeide.»*

Dette sitatet gir uttrykk for at virksomheten ikke nødvendigvis hadde hatt store utfordringer med å oppbemanne ved behov, men at nyrekruttering ville forårsaket et fall i produktiviteten per arbeidstaker.

Permitterte arbeidstakere selges også inn i anbudskonkurranser om kontrakter. Dermed kan virksomheten dokumentere kompetanse og kapasitet ut over det de hadde hatt mulighet til dersom overflødige arbeidstakere hadde blitt oppsagt. Dette bidrar også til å sikre virksomhetens eksistens på sikt. Dette pekes på som en av de få særfordelene norske virksomheter har i konkurranse med utenlandske selskaper.

Det pekes også på at innlåsingsmekanismene er relativt svake. Ved en så kraftig nedgang i oljesektoren som nå, er det svært få ledige jobber. Dette vil være lettere dersom permitteringen er forårsaket av anbudstap. Ledelsen forteller at i slike tilfeller blir de permitterte ansatte gjerne kontaktet av bemanningsbyråer som leier dem ut til virksomheter i andre deler av landet.

Våre informanter opplever altså at per i dag er ikke alternativet til å være permittert å jobbe et annet sted, men å være ordinært ledig. Permitterings-ordningen bidrar i liten grad til innlåsing av arbeidskraft som kunne vært virksom andre steder, og sikrer virksomhetens eksistens over tid, ved at de sparer rekrutteringskostnader, opprettholder samhandlingskompetanse, og har større mulighet til å vinne nye kontrakter siden permitterte arbeidstakere, i

motsetning til oppsagte, kan brukes til å dokumentere virksomhetens kapasitet og kompetanse.

11.3.3 Kontrafaktisk vurdering

Våre informanter opplever at det er helt avgjørende for deres virksomhet å kunne tilpasse arbeids-kapasiteten og lønnsforpliktelsene etter aktivitetsnivå. De har ikke marginer som er høye nok til å finansiere overkapasitet i lengre perioder, og internasjonale eiere vil trekke seg ut dersom perioder med underskudd blir for langvarige.

De opplever også at permittering er en spesielt hensiktsmessig måte å tilpasse aktivitetsnivået på. Den viktigste konsekvensen for virksomheten, dersom de heller skulle tilpasset seg ved å redusere antallet faste ansatte og så benytte midlertidig ansatte i perioder med høy aktivitet, ville vært at viktig samhandlingskompetanse hadde gått tapt, og produktivitet og dermed konkurransekraft og lønnsomhet ville falt. Svingningene i aktivitetsnivået er så store at det å tilpasse seg dem ved hjelp av overtid og andre ordninger for fleksibel arbeidstid på langt nær er nok.

Samarbeidsklimaet mellom konkurrentene i bransjen er såpass kjølig at det ikke er relevant å skulle basere seg på å selge seg inn som underleverandør hos dem i perioder med lav aktivitet, og tilsvarende anvende konkurrenter som underleverandører dersom det er mye å gjøre. Det er dessuten irrelevant når hele bransjen svinger i takt. Produksjon for lager er irrelevant i denne bransjen, siden de hele tiden produserer på bestilling.

11.4 Industri i rurale områder

11.4.1 Sentrale kjennetegn ved bransjen

Industri i rurale områder består av to hovedgrupper av arbeidstakere: fagarbeidere og høyutdannet arbeidskraft. Industrien er gjerne en hjørnesteinsbedrift i lokalsamfunnet og store deler av de bosatte i området er ansatt i bedriften.

Aktivitetssvingninger og andre forhold som fører til permitteringer

Industrien i rurale områder står i hovedsak overfor tre typer aktivitetssvingninger som kan utløse behovet for permitteringer:

- Store konjunktursvingninger, der finanskrisen trekkes frem som eksempel.
- Variasjoner i den globale prisen på varen den norske industrivirksomheten selger.
- Venteperioder mellom oppdrag – avtalene/ordrene er ofte store og det kan ta noe tid mellom ordre.

Et sentralt trekk ved eksportsektoren er at den blir mer konkurransedyktig med en svak kronekurs. I perioder der andre sektorer opplever en lavkonjunktur vil eksportsektoren normalt oppleve et høyere aktivitetsnivå.

11.4.2 Bruk og vurderinger rundt permitteringer

Bruken av permitteringer i industrien i rurale områder har variert. I tradisjonsrike industribedrifter der arbeidsstyrken eldes, eller ny teknologi har gjort arbeidsprosesser mer effektive har perioder med lav aktivitet gjort at disse bedriftene har valgt å gå til nedbemanning, ofte ved hjelp av sluttpakker. Andre rurale eksportbedrifter som er nyere av dato og ikke har hatt en aldrende arbeidsstyrke har brukt permitteringer i et større omfang.

Informanter er klare på at arbeidsgiverperioden har stor betydning for industribedriftens tilpasning. Samtidig er det enighet mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og NAV at det er positivt at bedriften faktisk har en periode med lønnsplikt. Det oppleves som en stor forskjell på 5 og 10 dager med lønnsplikt, mens 20 dager er alt for lenge. Det anslås at en permittering fra første vurdering, drøfting med tillitsvalgt, varsel og deretter frem til lønnsplikten bortfaller, tar i gjennomsnitt 1 ½ måned. Jo nærmere kostnaden et permitteringsforløp er oppsigelseskostnaden, jo mer seriøst vurderes oppsigelse eller tilbud av sluttpakker. For bedrifter som har hatt en langsiktig strategi om noe lavere fast bemanning, har det ført til at sluttpakker har blitt valgt ved aktivitetsnedgang.

NAV forteller at det en høy grad av både arbeids- og geografisk mobilitet blant arbeidskraften i en del rurale områder. Mobiliteten er større enn forventet. Man må likevel skille mellom ung, høyutdannet arbeidskraft og eldre, fagutdannet arbeidskraft. NAV opplyser at de i en periode med et tilfang på 250 permitterte og en rekke oppsigelser, i liten grad trengte å bistå verken de permitterte eller oppsagte. Spesielt yngre, høyutdannet arbeidskraft skaffet seg raskt midlertidig jobb i andre sektorer og en stor del var også villig til å flytte permanent. Dette må ses i sammenheng med at eksportsektoren og andre sektorer ikke følger de samme aktivitetssvingningene. En høyt utdannet ingeniør kan for eksempel hoppe mellom sektorer ettersom hvor det er et høyt aktivitetsnivå.

Det er sjelden uenighet om vilkårene for permittering. Det er derimot ofte diskusjon om hvem som skal permitteres. Som normalt mener arbeidsgivere at kompetanse bør vektes høyt, mens arbeidstakersiden setter ansiennitet først. Det opplyses om at dette er en kontinuerlig dragkamp. Dette har også bakgrunn i at det er en viss frykt for at yngre arbeidskraft med lavere ansiennitet forlater tettstedet dersom de

permitteres, mens det er mindre sannsynlig at eldre arbeidstakere med høy ansiennitet gjør det. Tilsvarende vurderinger gjøres i forhold til om arbeidskraften er fagutdannet eller har høyere utdannelse.

11.4.3 Kontrafaktisk vurdering

Dersom permitteringsordningen ikke eksisterte er oppfatningen at rural industri og andre typer rurale konkurranseutsatte bedrifter ville «gått ad skogen». Høyt utdannet arbeidskraft er attraktiv andre steder og ville hatt sterke insentiver til å flytte på seg.

> *Dersom permitteringsordningen ikke eksisterte er oppfatningen at rural industri og andre typer rurale konkurranseutsatte bedrifter ville «gått ad skogen».*

I små lokalsamfunn med liten tilgang til alternative arbeidsplasser mener informanter at permitteringsordningen bidrar til å holde arbeidsplassene i lokalsamfunnet, istedenfor å flytte virksomheten til større regioner. Uten permitteringsordningen er det en fare for at en større andel av arbeidskraften ville flyttet på seg i dårlige tider, som hadde tvunget industrien til å flytte etter. Samtidig har bruk av midlertidig ansatte og lavere fast bemanningsnivå har vært et utviklingstrekk over lengre tid. Denne utviklingen antar man at ville blitt ytterligere forsterket uten tilgang til permitteringsinstituttet.

Permitteringsinstituttet oppfattes også som viktig for bedrifter som konkurrerer i internasjonale markeder. Norske bedrifter får et konkurransefortrinn. At man permitterer ansatte, istedenfor å si dem opp, gjør at man i dårlige perioder fortsatt kan dokumentere høy kompetanse og kapasitet i anbudsprosesser. Permitteringsordningen oppveier delvis kostnadsulempen norsk industri har i det internasjonale markedet, og gir en konkurransefordel i møte med utenlandske bedrifter i anbudskonkurranser.

> *Permitteringsordningen oppveier delvis kostnadsulempen norsk industri har i det internasjonale markedet, og gir en konkurransefordel i møte med utenlandske bedrifter i anbudskonkurranser.*

11.5 Konsulenter

Også ulike rådgivningsmiljøer opplever svingninger i etterspørsel og aktivitetsnivå. Vi har derfor også intervjuet et større konsulentselskap, bestående i hovedsak av rådgivende ingeniører, for å kartlegge hvordan de tilpasser seg slike svingninger, og vurderinger rundt permitteringer.

Selskapet har virksomhet i flere land, og flere steder i Norge, men størstedelen av virksomheten er lokalisert sentralt på Østlandet.

Selskapet er en kompetansebedrift. De fleste ansatte har utdannelse på masternivå eller høyere. Det ligger få andre verdier i selskapet, enn de ansatte selv. Selskapets kostnader vil dermed i all hovedsak bestå av lønnskostnader. Virksomheten bruker mye ressurser på å lære opp sine ansatte. Det tar, ifølge ledelsen i selskapet, mange år før en ansatt har tilegnet seg tilstrekkelig kompetanse til å arbeide selvstendig.

> *Nyansatte trenger opplæring! Mangfoldige år!*

Bedriften opplever svingninger i aktiviteten både på grunn av tap av større anbudskontrakter, og på grunn av mer generelle svingninger i markeder.

Oljeprisfallet har hatt konsekvenser for aktivitetsnivået også i denne virksomheten. De har merket en nedgang i aktivitetsnivået, spesielt i den delen av selskapet som er tettest knyttet til oljesektoren. Nedgangen ble i starten vurdert som midlertidig, men oppfattes nå som mer varig. Verken representanten for ledelsen eller den tillitsvalgte vi intervjuet uttrykker tro på at virksomheten kommer til å ta seg opp på det nivået den var på før oljeprisen begynte å falle i 2014.

11.5.1 Bruk og vurderinger rundt permitteringer

Permitteringer har blitt vurdert og diskutert flere ganger, men selskapet har likevel aldri benyttet seg av ordningen. Heller ikke da oljeprisen begynte å falle i 2014. Dette valget er både ledelsen og den tillitsvalgte enig i.

Selskapet valgte å nedbemanne fremfor å permittere, i forbindelse med det siste oljeprisfallet. I samråd med de tillitsvalgte ble de enige om å tilby «sluttpakker» til ansatte som valgte å slutte i selskapet. Dette har innebåret et sluttvederlag, avhengig av den ansattes alder og ansiennitet, samt coaching fra innleide konsulenter, som har veiledet de ansatte i arbeidet med å finne ny jobb.

Ved svingninger tidligere har de jobbet for å finne alternative arbeidsoppgaver for de ansatte. Disse mulighetene er dels betinget på at virksomheten er

stor, og en viss spredning av aktiviteten på flere ulike markeder. Dersom det er lite å gjøre i en avdeling er det gjerne mye å gjøre i en annen.

Årsakene til at selskapet har valgt en annen strategi enn å benytte seg av permitteringsordningen, ser ut til å være knyttet både til bedriftens størrelse, med virksomheter i mange ulike markeder og i flere land, og til kjennetegn ved de ansatte.

Ledelsen peker på at bruk av permittering påfører de ansatte en inntektsusikkerhet. Potensielle arbeidstakere vil vurdere arbeidsplassen som mindre attraktiv dersom de oppfatter det som sannsynlig at de blir permittert i perioder dersom de begynner å jobbe der. Den motsatte forventningen – om stabil jobb og inntekt - tiltrekker de mer attraktive søkere, og det er enklere å holde på de ansatte. Virksomheten velger derfor bevisst å føre en strategi som i størst mulig grad går ut på å finne alternative arbeidsoppgaver innad i bedriften – kanskje i andre avdelinger eller i andre land- dersom de opplever en midlertidig nedgang i aktivitetsnivået. Dette er også en del av bedriftens kompetansestrategi: Når en ansatt «tvinges» til å bytte arbeidsoppgaver i en periode, tilegner han seg ny kunnskap som gjør ham mer fleksibel og anvendbar i flere roller i bedriften. Som følge av dette blir virksomheten mer robust for svingninger senere. Når der ikke er mulig å finne gode løsninger innad i bedriften, hjelpes altså de ansatte videre inn i andre jobber, blant annet ved hjelp av sluttpakker og coaching. Bedriften kan også foreslå for den ansatte å ta en doktorgrad, eller andre etterutdanninger, eller ulønnet permisjon for å være med en partner på hans eller hennes jobb.

Videre er kjennetegn ved de ansatte av betydning for valget om ikke å benytte permittering. Deres ansatte er attraktive på arbeidsmarkedet. I tillegg tjener mange i denne virksomheten mer enn seks ganger folketrygdens grunnbeløp. De får dermed ikke dagpenger basert på hele sin inntekt, og går derfor mer ned i lønn ved permittering sammenliknet med arbeidstakere som har lavere inntekt. Insentivene til å søke andre jobber i en eventuell permitteringsperiode vil dermed være høyere, sammenliknet med ansatte i virksomheter med lavere lønn. Disse forholdene fører til at en permittert ansatt reelt sett kun vil ha en marginalt sterkere binding til virksomheten enn han ville hatt dersom han var sagt opp. Permitterte ansatte vil altså heller finne seg en annen jobb enn å fortsette å være permittert. Dermed gir ikke permitteringsordningen denne virksomheten noen reell mulighet til å holde på kapasitet og kompetanse gjennom midlertidige nedgangstider. For å holde på kompetansen må bedriften, for å sette det på spissen, sørge for at kompetansen er kontinuerlig sysselsatt. Derfor vil ledelsen strekke seg langt for å tilpasse seg nedganger i etterspørsel på måter som ikke innebærer å redusere arbeidskapasitet og lønnforpliktelser.

Permitterte ansatte vil altså heller finne seg en annen jobb enn å fortsette å være permittert. Dermed gir ikke permitteringsordningen denne virksomheten noen reell mulighet til å holde på kapasitet og kompetanse gjennom midlertidige nedgangstider.

Tillitsvalgte gir også uttrykk for at de bevisst har ønsket å unngå at ansatte blir permittert, også av hensyn til de ansatte. Det anses som mer hensiktsmessig at personer som trolig ikke kommer tilbake i virksomheten på lang tid, heller får tydelige signaler om dette, og fristilles fra virksomheten både mentalt og formelt slik at de kan se seg om etter en ny jobb raskest mulig. De gir uttrykk for et visst samfunnsansvar for ikke å beslaglegge arbeidskraftsressurser unødvendig. Dette gjøres altså både av hensyn til den enkelte ansatte, og til andre bedrifter som kan tenkes å dra nytte av deres arbeidskraft.

De høye opplæringskostnadene innebærer at verdien av å holde på de ansatte gjennom en nedgangsperiode er høy. Dette tilsier isolert sett at permitteringsordningen burde være attraktiv for virksomheten. Det samme gjør kostnadssammensetningen i bedriften. Siden kostnadene i all hovedsak er lønnskostnader vil bruken av permitteringer (eller andre virkemidler som går ut på å tilpasse arbeidskapasiteten etter behov) ha mer å si for bunnlinja, sammenliknet med bedrifter som også har høye kapitalkostnader. Disse insentivene motvirkes imidlertid av at de ansatte har gode muligheter i arbeidsmarkedet, både på grunn av at de har høy kompetanse, og trolig også av at virksomheten har en beliggenhet sentralt fremfor i mer rurale områder, med færre muligheter på arbeidsmarkedet. Dette gjør at permitteringsordningen er et svakt virkemiddel for å holde på de ansatte. Dermed vil denne virksomheten strekke seg langt for å heller sysselsette arbeidskraften sin i alternative oppgaver.

Det at de ansatte er attraktive på arbeidsmarkedet, og dermed raskt vil kunne finne seg ny jobb dersom de ble permittert, tilsier i og for seg at virksomheten ville kunne brukt permittering som en fordekt nedbemanning i situasjoner hvor de frykter at markedsnedgangen ikke er midlertidig men mer varig. Det å permittere en ansatt som på et senere tidspunkt

slutter av seg selv har som illustrert over langt lavere kostnader for virksomheten enn det å gå til en oppsigelse av vedkommende. Som beskrevet over er det også, for de ansatte som gruppe, få eller ingen ulemper med å være permittert fremfor å være ordinært ledig. Ut i fra et rent økonomisk perspektiv er det dermed interessant at ingen av partene har ønsket å anvende permitteringer i forbindelse med de siste par årene nedgangstid forårsaket av oljeprisfallet.

Årsakene til at permitteringer ikke har vært ønsket brukt ser altså ut til å være knyttet til ønsket om å signalisere forutsigbarhet for potensielle og nåværende ansatte, som er en forutsetning for å knytte seg til og beholde høykompetent personell. Bruken av sluttvederlag og veiledning i videre jobbsøkerprosess har også gjort det å avslutte arbeidsforholdet tilstrekkelig attraktivt sammenliknet med permittering for de ansatte.

12. Vedlegg 3: Modellering av bedriftenes kostnader ved nedbemanning, permittering og opprettholdelse av arbeidskapasitet

Endringer i permitteringsregelverket påvirker kostnadene ved å ta i bruk permittering og opprettholde permitteringsforløp. Det kan tenkes at kostnadene endres i så stor grad at det påvirker hvilke valg bedriften tar i nedgangstider. Effektene av endringer i permitteringsregelverket på bedrifters permitteringsatferd vil imidlertid avhenge av en rekke forhold, som kjennetegn ved virksomheten og de ansatte, situasjonen bedriften er i, og situasjonen i næringen og økonomien generelt. Vår kostnadsmodell viser at det ofte vil være mer lønnsomt for bedriften å permittere fremfor å nedbemanne dersom nedgangsperioden er midlertidig. Ved lange nedgangsperioder vil det akkumulerte produksjonstapet ved permittering kunne overstige omstillingsbesparelsene.

I disse regnestykkene vil vi kun se på bedriftens beslutninger på det tidspunktet nedturen er et faktum. Vi holder altså valg om tilknytningsformer konstant. Det samme gjelder valg som bedriften tar som kan påvirke risikoen for nedgangsperioder, eller hvor sårbare de er for fall i produktivitet og/eller etterspørsel. Vi vil forsøke å svare på hvordan avveiningen mellom ulike måter å tilpasse seg denne nedgangsperioden på vil avhenge av permitteringsregelverket. Vi vil også undersøke hvordan kjennetegn ved bedriften, de ansatte og markedssituasjonen er med og bestemmer hvilken effekt endringer i permitteringsregelverket har på bedriftens permitteringsatferd.

12.1 Grunnleggende forutsetninger

La oss betrakte en virksomhet som møter en nedgangsperiode som gjør at en viss andel av de ansatte er overflødige. Nedturen rammer bedriften med umiddelbar virkning, slik at de overflødige arbeidstakerne er overflødige med en gang. Dersom, og når, nedgangsperioden går over, vil kapasitetsbehovet være det samme som før nedgangsperioden startet.

Vi går ut fra at bedriften har saklig grunn til å nedbemanne, men at det også kan la seg gjøre å beholde overflødige ansatte sysselsatt, samt å permittere dem, Vi vil nå modellere disse beslutningene ved å beregne bedriftens kostnader ved de ulike alternativene.

Bedriften har et antall ansatte gitt ved d. En andel e av disse er overflødige gjennom nedgangsperioden: De produserer ingenting, men bedriften har samme månedlige lønnskostnader som før, gitt ved f.

Ansatte som blir permittert fra virksomheten har en månedlig sannsynlighet for å gå til ny jobb lik h_p. Oppsagte ansatte har en månedlig sannsynlighet for å gå til ny jobb lik h_o, mens sysselsatte ansatte (altså ikke permitterte) har en tilvarende sannsynlighet gitt ved h_s. Dersom bedriften skal ansette en ny person, påløper oppcærings- og rekrutteringskostnader gitt ved j.

La oss angi lengden på varslingsperioden som k_v, og lengden på arbeidsgiverperioden som k_a. Fritaksperioden har en varighet på l, og oppsigelsesperioden på m. Alle varigheter er angitt i antall måneder.

En viktig kostnadskomponent vil være bedriftens lønnskostnader til de overflødige arbeidstakerne, gitt de ulike valgene. Dersom bedriften velger å holde samtlige ansatte sysselsatt gjennom perioden, er lønnskostnaden måned t inn i nedgangsperioden gitt ved L_s:

$$L_s = d \times e \times (1 - h_s)^t \times f \qquad (1)$$

$d \times e$ angir antallet ansatte som er overflødig ved nedgangsperiodens start, og multiplisert med $(1 - h_s)^t$ får vi antallet overflødige sysselsatte som fortsatt jobber i bedriften t måneder etter at nedturen startet.

Dersom bedriften velger å permittere de overflødige ansatte vil bedriften opprettholde lønnskostnadene gjennom varslingsperioden og arbeidsgiverperioden,

men deretter ikke ha lønnskostnader[32]. Lønnskostnadene i måned t av forløpet er dermed gitt ved L_p:

$$L_p = max\left(0, min\left((k_1 + k_2 - t + 1), 1\right)\right) \times d \times e \times f \qquad (2)$$

Dersom bedriften velger å si opp de overflødige ansatte løper lønnskostnadene i oppsigelsestiden, men ikke senere. Lønnskostnadene i måned t av nedgangsperioden ved oppsigelse av overflødige ansatte er dermed gitt ved L_o:

$$L_o = max\left(0, min\left((m - t + 1), 1\right)\right) \times d \times e \times f \qquad (3)$$

En annen viktig størrelse er de administrative kostnadene knyttet til de ulike valgene. Dette kan gjelde både kostnader knyttet til riktig håndtering av de ansatte og eventuelle andre instanser som må involveres før en beslutning kan tas. Det kan også gjelde forventede kostnader knyttet til konflikt og juridisk etterspill. Strenge saklighetskriterier for nedbemanning bidrar dermed til å trekke de administrative kostnadene knyttet til dette valget (a_o) opp. Det at bedriften ikke trenger godkjenning fra ekstern aktør før en permittering kan iverksettes holder de administrative kostnadene ved permittering (a_p) nede.

Det er utfordrende å modellere de administrative kostnadene. En viss andel av de administrative kostnadene er trolig faste, altså uavhengig av hvor mange ansatte som rammes, mens en annen andel vil være økende i omfanget av nedbemanningen/permitteringen. Vi vet imidlertid at de administrative kostnadene ved nedbemanning alt annet likt vil være høyere enn ved permittering.

Videre vil bedriftens kostnader knyttet til rekruttering og opplæring av nye ansatte på det tidspunktet aktivitetsnivået tar seg opp igjen til normalt nivå være relevant. Disse kostnadene vil avhenge av hvor mange av de tidligere sysselsatte (både permitterte og oppsagte) som har funnet seg ny jobb siden de gikk ut av sysselsetting, og dermed ikke er tilgjengelig for tilbakekall hos arbeidsgiveren. Vi forutsetter her at oppsagte arbeidere, som ikke ennå har fått ny jobb, kostnadsfritt for bedriften kan ansettes på ny arbeidskontrakt dersom behovet tar seg opp.

I måned t av nedgangsperioden vil et visst antall av de overflødige arbeidstakere finne seg arbeidsgiver, dersom virksomheten har valgt å holde dem sysselsatt. Dette antallet vil avhenge av om de overflødige arbeidstakerne er permittert, oppsagt eller fortsatt sysselsatt. Følgende formler uttrykker kostnader knyttet til turnover i måned t av nedgangsperioden, betinget på bedriftens valg:

Permittering:

$$d \times e \times h_p \times \left(1 - h_p\right)^{t-1} \times j \qquad (4)$$

Oppsigelser:

$$d \times e \times h_o \times (1 - h_o)^{t-1} \times j \qquad (5)$$

Fortsatt sysselsetting:

$$d \times e \times h_s \times (1 - h_s)^{t-1} \times j \qquad (6)$$

La oss så i første omgang sette følgende parameter i modellen:

[32] Vi forutsetter for enkelthets skyld at alle arbeidsgiverfinansierte dager løper i starten av permitteringsforløpet.

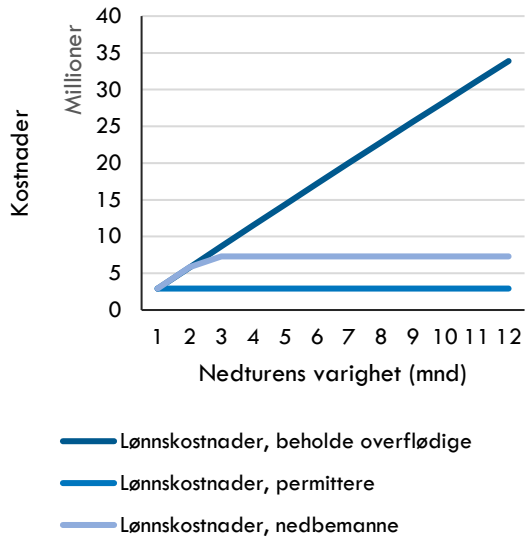
Tabell 12-1: Parameter i modellen

Parameter	Verdi
Antall ansatte (d)	100
Andelen som blir overflødige (e)	50 %
Månedlige lønnskostnader (f)	58 333 kroner[33]
Månedlige sannsynligheter for overgang til ny jobb:	
Sysselsatte (h_s)	0 %[34]
Permitterte (h_p)	1 %[35]
Oppsagte (h_o)	10 %[36]
Rekrutterings- og opplæringskostnad	200 000 kroner per nye ansatt
Varslingsperioden (k_v)	0,5 måned
Arbeidsgiverperioden (k_a)	0,5 måned (10 arbeidsdager)
Fritaksperioden (l)	12 måneder
Oppsigelsestiden (m)	2 måneder
Administrative kostnader knyttet til nedbemanning	a_o
Administrative kostnader knyttet til permittering	a_p

12.2 Midlertidig nedgangsperiode med kjent varighet

La oss så undersøke kostnadene ved de tre valgene, for ulike varigheter av nedgangsperioden. Vi ser i første omgang på situasjoner der varigheten er kortere enn fritaksperioden, altså inntil tolv måneder Lønnskostnadene er illustrert i Figur 12-1.

Figur 12-1: Lønnskostnader ved nedgangsperiode, etter nedgangsperioden varighet



Kilde: Oslo Economics

Siden oppsigelsesperioden er mer langvarig enn arbeidsgiverperioden vil lønnskostnadene ved permittering aldri overstige lønnskostnadene ved oppsigelse, uavhengig av hvor lenge nedgangsperioden varer, så lenge fritaksperioden ikke binder.

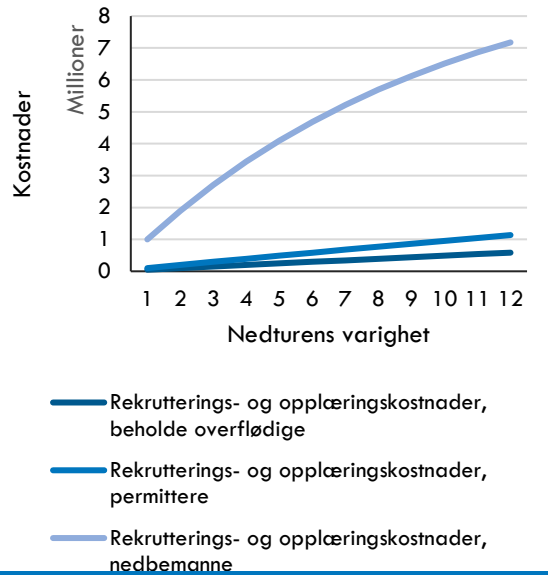
[33] Vi forutsetter at årslønnen til de ansatte i virksomheten er 500 000. Virksomheten har i tillegg kostnader knyttet til arbeidsgiveravgift, forsikringer, feriepenger og tjenestepensjon, som gir et påslag på 40 prosent på lønnen når bedriftens årsverkskostnad beregnes.

[34] Dale-Olsen (2016) estimerer årlige gjennomstrømmingsrater i ulike næringer i perioden fra 1995 til 2012. I industrien har denne ligget stabilt på ti prosent i året. Dette tilsvarer en månedlig gjennomstrømming på i underkant av en prosent. Dette inkluderer imidlertid også ansatte som blir oppsagt og nedbemannet. Vi bør derfor legge til grunn et lavere anslag enn dette når vil skal anslå omfanget av månedlig gjennomstrømming forårsaket av at ansatte slutter frivillig og går til en annen jobb. En forenkling vi gjør i denne modellen, som ikke er at betydning for resultatene, er at sysselsatte ansatte ikke har noen sannsynlighet for å gå over til en annen jobb.

[35] Basert på beregnede månedlige overgangssannsynligheter fra permittering til ny arbeidsgiver, av Dokken, et al. (2017).

[36] Denne antakelsen hviler på beregnede månedlige sannsynligheter for overgang til jobb blant arbeidsledige i Falch, et al. (2016). Overgangsraten til alle arbeidsledige ligger i snitt på mellom åtte og ti prosent de første seks månedene al ledighetsforløpet. Dette er et snitt som gjelder også for ledige som ikke har noen tilknytning til arbeidslivet, og det kan derfor være grunn til å anta at overgangsraten til arbeidstakere med tilknytning til arbeidslivet er høyere

Figur 12-2: Rekrutterings- og opplæringskostnader når nedgangsperioden er over



Kilde: Oslo Economics

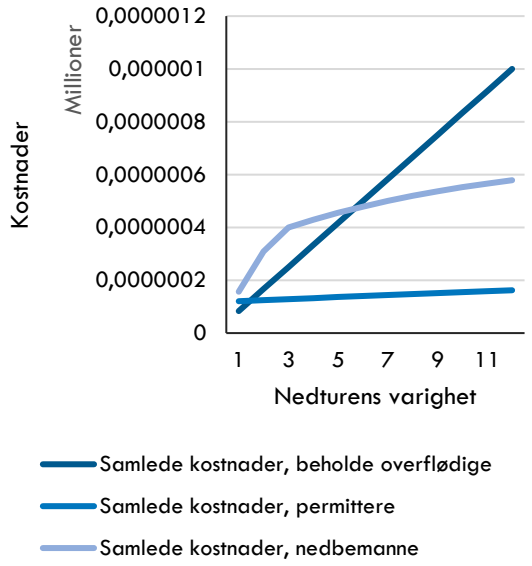
Figur 12-2 illustrerer rekrutterings- og opplæringskostnader når aktivitetsnivået tar seg opp igjen, betinget på bedriftens valg av tilpasning, og lengden på nedgangsperioden.

Jo lenger nedgangsperioden ender opp med å vare, jo flere av de ansatte vil måtte erstattes av nye ansatte når kapasitetsbehovet øker igjen. Det er fordi enhver strategi innebærer en viss kontinuerlig gjennomstrømming av ansatte. Dermed vil rekrutteringskostnadene stige med nedgangsperiodens varighet, uavhengig av om bedriten velger oppsigelser, permittering eller å beholde ansatte i jobb.

Gjennomstrømmingen er imidlertid langt høyere for oppsagte arbeidstakere i vår modell, derfor ligger også de fremtidige rekrutteringskostnadene ved oppsigelser langt høyere enn ved permitteringer.

Summen av lønnskostnader og rekrutterings- og opplæringskostnader er illustrert i Figur 12-3.

Figur 12-3: Samlede kostnader betinget på bedriftens valg, etter nedgangsperiodens varighet



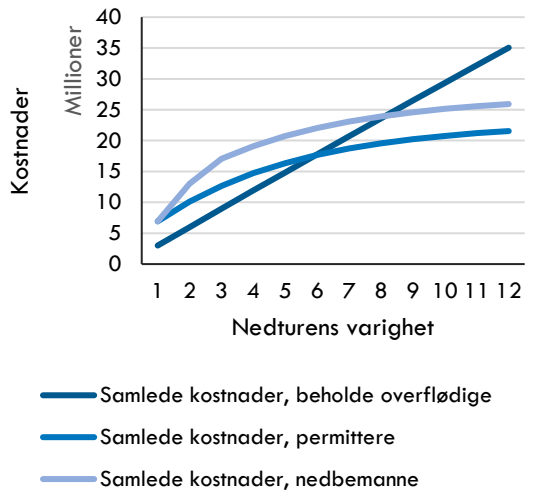
Kilde: Oslo Economics

Slik parameterne i modellen er satt, vil kostnadene ved permittering aldri overstige kostnadene ved nedbemanning, uansett hvor lang nedgangsperioden ender opp med å være, gitt at den er kortere enn fritaksperioden. Det er fordi lønnsforpliktelsene avsluttes raskere ved permittering enn ved nedbemanning, og fordi permitterte arbeidstakere med større sannsynlighet er tilgjengelige for bedriften ved behov, enn oppsagte arbeidstakere.

Vi ser imidlertid at for de korteste nedgangsperiodene ville det vært mer lønnsomt for bedriften å beholde samtlige sysselsatt fremfor å gå til oppsigelser. Det at permitteringsordningen finnes kan derfor sies å bidra til at flere arbeidstakere tas ut av sysselsetting i nedgangsperioder.

Dersom permitterte ansattes sannsynlighet for å gå til andre jobber er høyere, og/eller rekrutterings- og opplæringskostnadene er høyere vil det også kunne være mer lønnsomt å beholde overflødige ansatte i arbeid fremfor å permittere dem. Dette er illustrert i figuren under, hvor vi har forutsatt at både permitterte og oppsagte arbeidstakere har en månedlig sannsynlighet for å gå til ny jobb på 20 prosent, og de samlede rekrutterings- og opplæringskostnadene per ansatt er doblet.

Figur 12-4: Samlede kostnader etter nedturens varighet, ved forhøyet overgang til ny jobb og fordoblede antakelser om rekrutterings- og opplæringskostnader



Kilde: Oslo Economics

Høyere omkostninger knyttet til nyrekruttering vil altså alt annet likt gjøre en bedrift mer tilbøyelig til å beholde de ansatte sysselsatt gjennom kortere nedgangsperioder fremfor å anvende permitteringer.

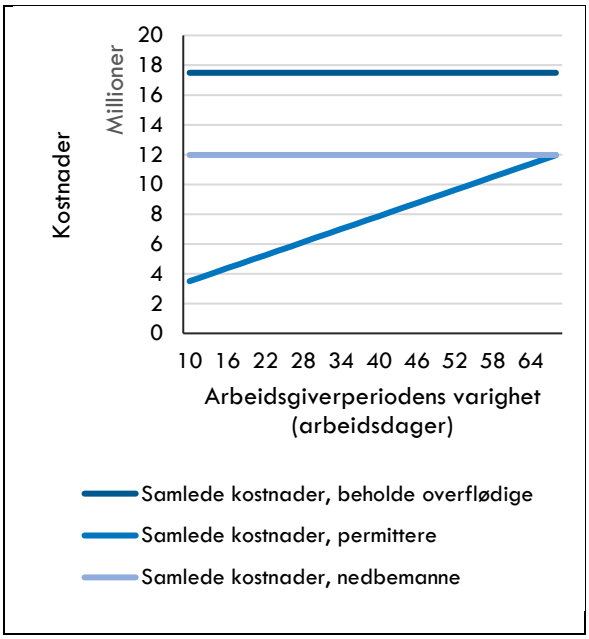
En forutsetning som er gjort i modellen er imidlertid at bedriften ikke velter opplæringskostnadene over på arbeidstakerne, via lønningene. Dersom det kan gjøres vil bedriften i mindre grad legge vekt på disse kostnadene i sine valg.

12.2.1 Arbeidsgiverperiodens betydning

Vi ser at dersom arbeidsgiverperioden og oppsigelsestiden hadde vært like lange ville de rene lønnskostnadene ved permittering og oppsigelser vært sammenfallende, uavhengig av varigheten på nedgangsperioden. De forhøyede rekrutterings- og opplæringskostnadene ved oppsigelser innebærer at de samlede kostnadene ved oppsigelser ville vært høyere enn ved permitteringer, selv om lønnsforpliktelsene hadde blitt opprettholdt like lenge. Dette er illustrert i Figur 12-5. Vi forutsetter fortsatt at oppsigelsesperioden er på to måneder, altså omtrent 40 arbeidsdager. Figuren viser altså, at gitt at bedriften står overfor en nedgangsperiode med seks måneders varighet, må arbeidsgiverperioden være omtrent 70 prosent lengre enn oppsigelsesperioden før det skal lønne seg for bedriften å gå til oppsigelser heller enn permittering.

Resultatet er naturligvis betinget på antakelsene om rekrutterings- og opplæringskostnader, og ulikhetene i arbeidstakeres sannsynlighet for å finne en ny jobb.

Figur 12-5: Samlede kostnader betinget på bedriftens valg, etter arbeidsgiverperiodens lengde



Kilde: Oslo Economics. Merknad: Beregningene er gjort forutsatt at nedgangsperioden varer i seks måneder.

De sparte rekrutterings- og opplæringskostnadene er også en viktig samfunnsøkonomisk gevinst ved permitteringsordningen. En interessant problemstilling er derfor om, og i hvilken grad, de sparte rekrutterings- og opplæringskostnadene veier opp for den tapte verdiskapningen som skyldes at permitterte arbeidstakere i mindre grad enn andre er tilgjengelig for andre arbeidsgivere.

Med de forutsetningene som så langt er gjort i modellen, vil de 50 arbeiderne som blir overflødige ved nedturens start hyppigere finne seg nytt arbeid dersom de blir oppsagt enn om de blir permittert. I løpet av en seks måneders lang permitteringsperiode vil de overflødige arbeidstakerne utføre til sammen 10 månedsverk i en annen virksomhet om de blir permittert, og til sammen i underkant av 90 månedsverk dersom de blir oppsagt. Dette gjenspeiler innlåsingseffekten ved permitteringssystemet, og resulterer i et produksjonstap i økonomien, i alle fall på kort sikt: arbeidstakere arbeider ikke, men er i praksis heller ikke tilgjengelig for andre virksomheter i denne perioden.

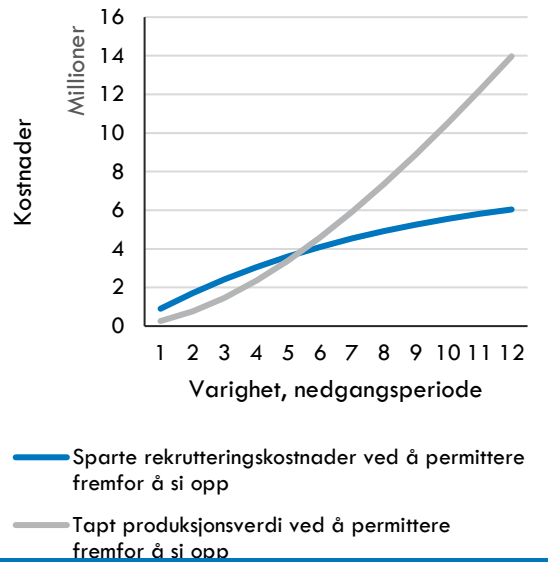
Om verdien av produktivitetstapet oppveies av gevinsten gjennom sparte rekrutterings- og opplæringskostnader vil blant annet avhenge av nedgangsperiodens lengde. Dersom en av de overflødige arbeidstakerne bytter jobb i løpet av nedgangsperioden vil den nye arbeidsplassen måtte dekke rekrutteringskostnader i det han starter der, og den opprinnelige arbeidsplassen må dekke disse kostnadene for nye ansatte som skal erstatte de som har sluttet i løpet av nedgangsperioden når

aktivitetsnivået tar seg opp igjen. Et slikt jobbskifte belaster altså samfunnet for en opplærings- og rekrutteringskostnad ekstra, sammenliknet med om den nedbemannede arbeidstakeren hadde blitt permittert i stedet.

I Figur 12-6 har vi beregnet verdien av produksjonstapet og de sparte rekrutterings- og opplæringskostnadene i samfunnet ved at de overflødige arbeidstakerne blir permittert fremfor å bli oppsagt ved nedgangsperiodens start. Vi har forutsatt at både opplæringskostnadene og produktiviteten i virksomhetene arbeidstakerne går til tilsvarer de i virksomheten de går fra. Vi ser at de sparte rekrutterings- og opplæringskostnadene oppveier verdien av produksjonstapet for permitteringsperioden med varighet inntil 10 måneder. Dette skjæringspunktet vil komme tidligere dersom rekrutterings- og opplæringskostnadene er lavere. Det vil komme senere dersom verdien av det arbeidstakere kan produsere i den nye virksomheten er lavere enn i den opprinnelige, og/eller dersom arbeidstakerne har færre muligheter til å få jobb et annet sted.

Figur 12-3 viser at en virksomhet som står overfor en nedtur de vet er midlertidig og kortere enn fritaksperioden, aldri vil ha økonomiske insentiver til å si opp de ansatte fremfor å permittere. Dette resultatet gjelder også selv for lange arbeidsgiverperioder. Analysen illustrerer derfor at selv om nedgangsperioden både er alvorlig og med sikkerhet er midlertidig og relativt kort, vil bedriftenes beslutninger om å permittere kunne være samfunnsøkonomisk ulønnsom. Årsaken til at det likevel blir gjort er at bedrifter ikke belastes produksjonskostnaden knyttet til at arbeidskraft blir beslaglagt.

Figur 12-6: Verdi av produksjonstap og sparte rekrutterings- og opplæringskostnader ved permitteringer i stedet for oppsigelser, etter nedgangsperiodens lengde



Kilde: Oslo Economics

Betydningen av lengden på fritaksperioden

Hvordan vil disse avveiningene påvirkes av at vi heller forutsetter at fritaksperioden er seks måneder?

Dersom nedturen varer lenger enn seks måneder, og bedriften i utgangspunktet valgte å permittere de overflødige ansatte, vil de være nødt til å foreta en ny vurdering på det tidspunktet den første puljen av de permitterte har brukt opp sin fritaksperiode. Bedriften vil ha følgende valg:

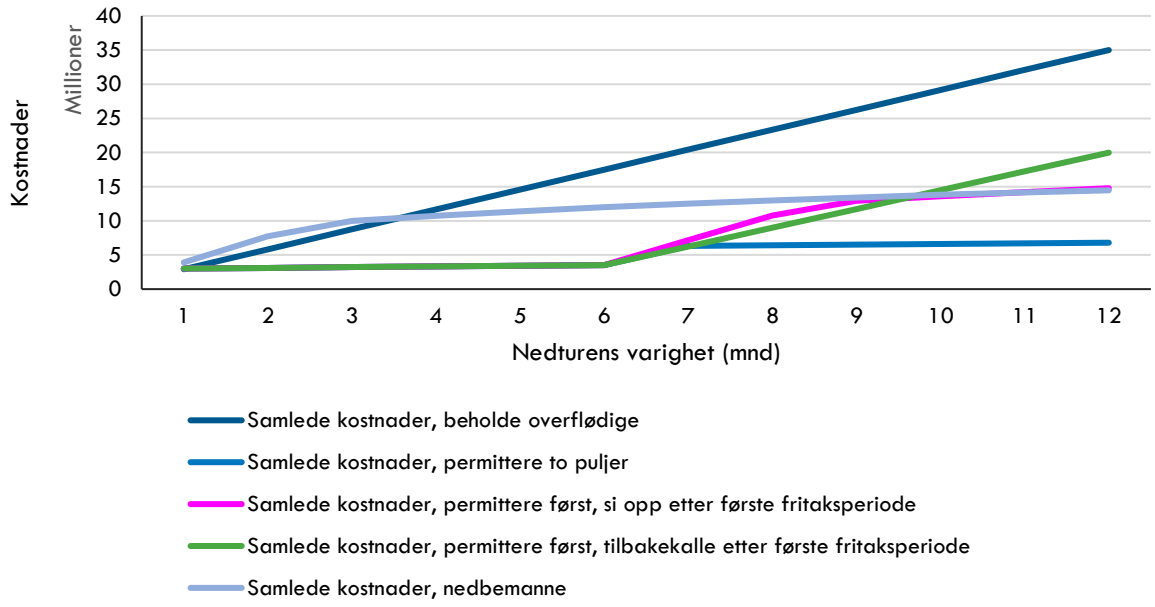
- Kalle tilbake alle permitterte og ikke permittere nye
- Kalle tilbake de permitterte, permittere en ny pulje
- Si opp de permitterte

Bedriften har mulighet til å sende en ny pulje ut i permittering, siden alle ansatte ikke ble permittert i utgangspunktet. Da vil en ny arbeidsgiverperiode påløpe for de nye som går ut i permittering. Dersom man tilbakekaller første pulje med permitterte uten å permittere nye, vil virksomheten gå med en viss overkapasitet fram til nedgangsperioden gir seg. Dersom de velger å si opp de permitterte vil de måtte betale lønn i oppsigelsesperioden. Dette er altså en beslutning som er identisk med det å permittere i utgangspunktet. Dersom det er lønnsomt for virksomheten å permittere i forkant av en nedgangsperiode som er forventet å vare i x antall måneder vil det også være lønnsomt å sende en ny pulje med permitterte ut når det er x måneder igjen av nedgangsperioden.

Dersom en bedrift står overfor en nedgangsperiode med en kjent lengde, og fritaksperioden er seks måneder lang, vil bedriftens totale kostnader ved de tre valgene, på starten av permitteringsforløpet, se ut som illustrert i figuren under.

Vi ser at permittering fortsatt er det billigste alternativet for bedriften, gitt at bedriften har mulighet til det. Dersom bedriften ikke har mulighet til å permittere i to runder, for eksempel fordi tilnærmet alle ansatte ble permittert i første omgang, vil det kunne lønne seg for bedriften å tilbakekalle de ansatte etter første fritaksperiode dersom nedturen forventes å vare i kun kort tid etter første fritaksperiodes utløp. Alternativt vil bedriften ønske å si opp de ansatte, enten umiddelbart eller etter første fritaksperiode. Lengden på fritaksperioden kan altså, i samspill med forventninger om nedgangsperiodens varighet, være av betydning for hvor lenge en bedrift velger å bruke permittering, og for hvorvidt permittering blir brukt i utgangspunktet.

Figur 12-7: Kostnader ved ulike alternativ, når nedgangsperioden potensielt sett kan vare lenger enn fritaksperioden



Kilde: Oslo Economics

12.3 Ved varig nedgang i aktivitetsnivået

De foregående resultatene er betinget på at virksomheten med sikkerhet vet at nedgangsperioden vil gå over på et tidspunkt. I mange situasjoner vil det imidlertid være en risiko for at nedgangen i aktivitetsnivået faktisk er varig.

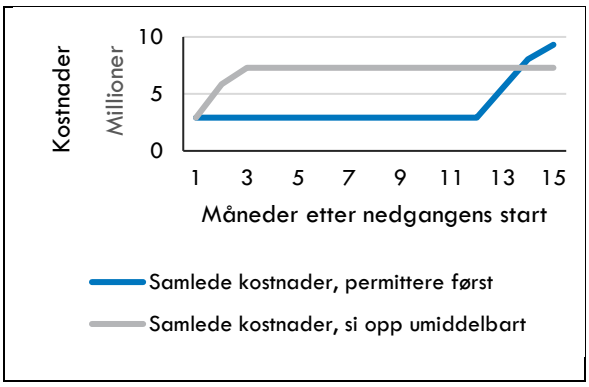
12.3.1 Bedriftens insentiver dersom nedgangsperioden med sikkerhet er varig

For det første, hva vil en bedrift ha insentiv til å gjøre dersom han vet at nedgangsperioden er varig? Vi tar utgangspunkt i samme parameter som sist, en tolv måneders lang fritaksperiode, og analyserer kostnadene ved følgende to valg:

1. Si opp 50 prosent av de ansatte umiddelbart.
2. Permittere 50 prosent av de ansatte ut fritaksperioden, nedbemanne etterpå.

Bedriftens kostnader ved de to valgene er illustrert i figuren under.

Figur 12-8: Kostnader for bedriften dersom nedgangsperioden forventes å være permanent



Kilde: Oslo Economics

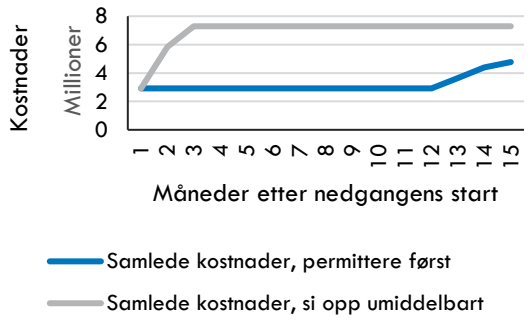
Ved å permittere overflødige ansatte må bedriften betale lønn i både arbeidstakerperioden og senere, i oppsigelsesperioden. Totalkostnadene for bedriften

blir høyere dersom bedriften velger å permittere først og nedbemanne etterpå. Sparte rekrutterings- og opplæringskostnader er uten verdi for virksomheten i dette tilfellet, siden det er klart at nedgangsperioden er permanent.

Oppsigelsesperioden blir imidlertid utsatt dersom virksomheten permitterer først. Dersom permitterte ansatte har en tilstrekkelig høy nok sannsynlighet for å finne seg en annen jobb innen fritaksperioden er omme, slik at relativt få av de permitterte fortsatt vil være ansatt i bedriften når det blir aktuelt å betale oppsigelsesperiode for de som skal nedbemannes, kan en slik strategi lønne seg. Totalkostnadene ved de to valgene, forutsatt at permitterte arbeidstakere har en like høy sannsynlighet for å finne ny jobb som oppsagte (10 prosent per måned) er illustrert i Figur 12-9.

På grunn av at en høy andel av de permitterte arbeidstakerne har sluttet i løpet av det første året, innebærer nå det å permittere først, for senere å si opp de nødvendige resterende, lavere kostnader for virksomheten sammenliknet med å si opp umiddelbart. Vi vil kunne forvente å se en forhøyet sannsynlighet for overgang til ny jobb blant permitterte dersom de, nettopp, oppfatter det som sannsynlig at nedgangsperioden er varig, og at permitteringen er «proforma». I slike tilfeller vil de kunne begynne å opptre nettopp som ordinære ledige, og ha overgangssannsynligheter som likner deres.

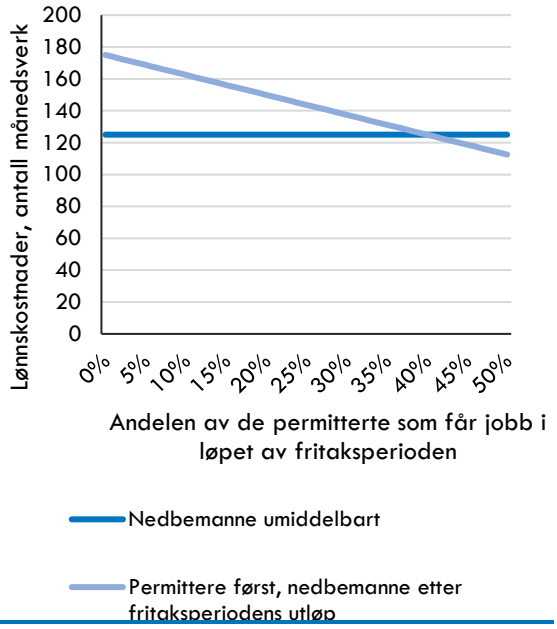
Figur 12-9: Kostnader for bedriften dersom nedgangsperioden forventes å være permanent, ved høy turnover blant permitterte arbeidstakere



Kilde: Oslo Economics

Figuren under illustrerer bedriftens lønnsutgifter ved henholdsvis å nedbemanne umiddelbart og å permittere først og så nedbemanne etterpå, etter hvor stor andel av de permitterte som klarer å få seg jobb i løpet av fritaksperioden.

Figur 12-10: Bedriftens lønnsutgifter ved umiddelbar nedbemanning og nedbemanning etterfulgt permitteringsperioden, etter hvor stor andel av de permitterte som klarer å få seg jobb i løpet av fritaksperioden.



Kilde: Oslo Economics

For det første, kun bedrifter hvor permitterte ansatte har en viss mobilitet vil være tilbøyelig til dette i utgangspunktet. I bedrifter med lang gjennomsnittlig oppsigelsestid vil også oppsigelseskostnadene være høyere, og dermed kostnadsøkningen av å permittere i forkant av en oppsigelse relativt sett være av mindre betydning. Dermed vil strategien kunne være lønnsom også for en lavere mobilitet blant de ansatte.

Hvordan vil så permitteringsregelverket kunne påvirke bedrifters insentiv til å permittere i tilfeller hvor nedgangen i aktivitetsnivået er varig? En lang fritaksperiode gjøre at flere av de permitterte ansatte vil rekke å finne ny jobb innen fritaksperioden er over, og dermed at fenomenet blir mer utbredt. En kortere arbeidsgiverperiode vil gjøre permitteringskostnaden lave, og dermed senke den lys blå kurven i Figur 12-10, slik at mindre mobilitet blant de ansatte er påkrevd for at strategien med permittering og etterfølgende nedbemanning skal være mer lønnsom enn umiddelbar nedbemanning.

Det er imidlertid verdt å understreke at denne strategien i de fleste tilfeller ikke vil være lønnsom for bedriften. Vi ser for eksempel at med en antakelse om 1 prosent månedlig sannsynlighet for at permitterte går til en annen jobb, som blant annet stemmer godt overens med NAVs resultater (Dokken, et al., 2017), vil kun omtrent 10 prosent av de permitterte arbeidstakerne ha funnet seg ny jobb innen 12 måneders permittering.

Vi kan derfor legge til grunn at de aller fleste bedrifter vil ha insentiv til å velge følgende strategi på det tidspunktet de innser at nedturen er varig:

- Dersom ingen foreløpig er permittert: Nedbemanne.
- Dersom enkelte ansatte allerede er permittert: La de gå permittert ut fritaksperioden, si deretter opp det nødvendige antallet ansatte.

12.4 Endret gevinst- og kostnadsdeling med permittering

Vi vil her synliggjøre hvordan permitteringsinstituttet endrer kostnads- og gevinstdelingen mellom bedrift, ansatt og stat i en midlertidig periode med lav aktivitet. Vi ser for oss en bedrift med 10 ansatte som i normaltider omsetter for 10 millioner kroner i året, der hvert oppdrag/kontrakt er verdt 1 million kroner. I boksen viser vi parameterne i regneksemplet:

Tabell 12-2: Forutsetninger i regneeksempelet

Parametere	
Antall arbeidere	10
Avkastning på en arbeider	20 %
Avtalt årslønn	500 000
Totalkostnad ansatt	570 000
Oppdragsinntekt per oppdrag	1 000 000
Antall oppdrag	
Normal situasjon	10
Lavkonjunktur	7
Høykonjunktur	13
Dagpengesats	62,4 %
Arbeidsgiveravgift	14 %
Mva	25 %
Skatt alminnelig inntekt	30 %
Selskapsskatt	25 %
Antall permitteringer	3

Eksempel av Oslo Economics

I normaltider betaler bedriften lønn til de ansatte. Skatteinngangen til staten fra bedriften er merverdiavgift (MVA), arbeidsgiveravgift, og selskapsskatt. Gevinstfordelingen i regneeksempelet ses av Tabell 12-3.

Tabell 12-3: Gevinstfordeling i normaltider

Aktør	Inntjening i året (i kroner)
Bedriftseier	1 350 000
Ansatte	3 500 000
Staten	5 150 000
Sum	10 000 000

Eksempelutregning av Oslo Economics

Vi antar videre at det er en lavkonjunktur i ett år, der bedriften mister 3 oppdrag, men beholder arbeidskraften. Bedriften har ikke anledning til å permittere. Lønnskostnaden holdes uendret. Bedriftseier har et negativt resultat. Staten får også lavere skatteinngang. Som man ser av tabellen er det bedriften som bærer den største kostnadsbyrden av lavkonjunkturen.

Tabell 12-4: Gevinstfordeling ved lavkonjunktur uten permittering

Aktør	Inntjening i året (i kroner)	Endring fra normaltid
Bedriftseier	(-) 450 500	(-) 1 800 000
Ansatt	3 500 000	0
Staten	3 950 000	(-) 1 200 000
Sum	7 000 000	3 000 000

Eksempelutregning av Oslo Economics

Dette kan sammenliknes med en høykonjunktur, der vi for enkelthetsskyld antar at de ansatte har kapasitet til å fylle 3 ordre mer i året. På samme måte får bedriften et høyere overskudd og staten en større skatteinngang fra bedriften. Gevinstfordelingen ses av Tabell 12-5 der bedriftseier tar den største delen av gevinsten med en høykonjunktur. Bedriftens gevinst i en høykonjunktur er omtrent lik som tapet i en symmetrisk lavkonjunktur.

Tabell 12-5: Gevinstfordeling ved høykonjunktur

Aktør	Inntjening i året (i kroner)	Endring fra normaltid
Bedriftseier	3 037 500	(+) 1 687 500
Ansatt	3 500 000	0
Staten	6 462 500	(+) 1 312 500
Sum	13 000 000	3 000 000

Eksempelutregning av Oslo Economics

Vi antar nå samme lavkonjunktur, men at permittering er tillatt. Bedriften møter en lavkonjunktur med å permittere 3 ansatte. Bedriften mister lønnskostnader for de ansatte, mens staten vil tar over 60 prosent av lønnskostnadene. Vi har for enkelthetsskyld ignorert de nokså lave kostnadene ved permitteringsprosessen. I Tabell 12-6 vises gevinstfordelingen. Når permittering er tillatt tar staten mesteparten av kostnaden ved lavkonjunkturen, mens de ansatte også tar en del av tapet.

Tabell 12-6: Gevinstfordeling ved lavkonjunktur med permittering

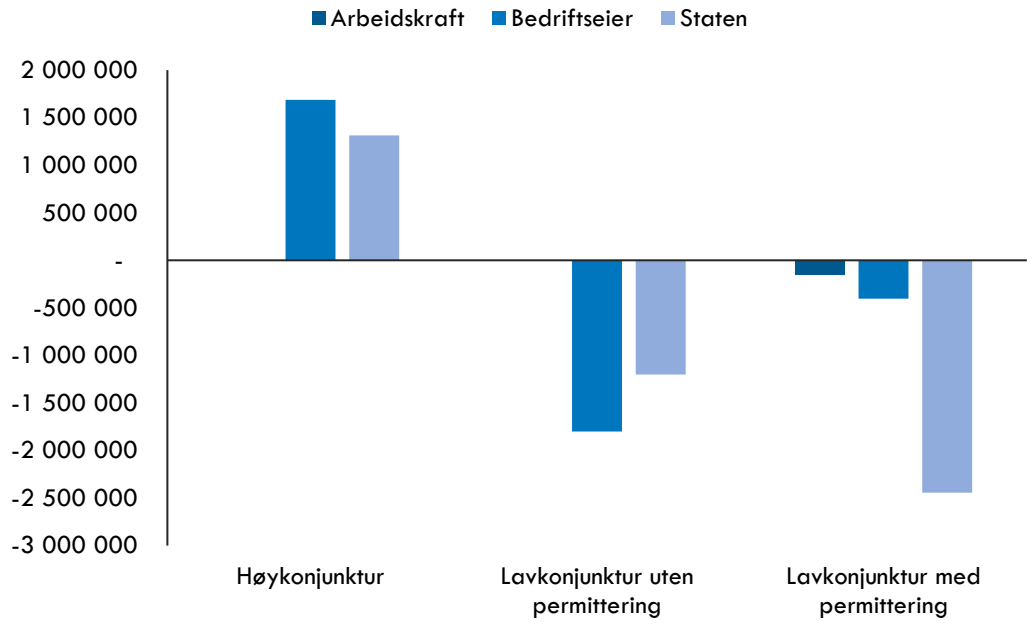
Aktør	Inntjening i året (i kroner)	Endring fra normaltid
Bedriftseier	945 000	(-) 405 000
Ansatt	3 386 000	(-) 114 000
Staten	2 669 000	(-) 2 481 000
Sum	7 000 000	3 000 000

Eksempelutregning av Oslo Economics

Figur 12-11 viser vi fordelingen av gevinster og tap med permittering og uten permittering. Når permittering innføres flyttes kostnadene for lavkonjunkturen over på staten og arbeiderne. Bedriften går fra å ha en symmetrisk opp- og nedside, til å kutte nedsiden betydelig.

Hvis vi antar at det over tid er like stor sannsynlighet for normaltid, lavkonjunktur og høykonjunktur ville bedriften vært lønnsom over tid i en verden uten permitteringsmuligheter. Bedriften ville hatt god margin i normaltider og betalt kostnader ved lavkonjunkturene med den høyere avkastningen i høykonjunkturer. Når permitteringsmuligheten introduseres får bedriften en høyere profitt over tid. Den økte profitten til bedriften kan tenkes som delvis en tilbakebetaling av skattene bedriften betaler i gode tider og delvis en overføring de ansatte til bedriften.

Figur 12-11: Gevinster og kostnader med og uten permittering: fordelt på bedrift, ansatte og staten



Figur: Oslo Economics

13. Referanser

Abowd, J. & Kramarz, F., 2003. The costs of hiring and separations. *Labour Economics*, pp. 499-530.

Abrahama, K. G. & Houseman, S. N., 1994. Does employment protection inhibit labor market flexibility? Lessons from Germany, France, and Belgium. I: *Social protection versus economic flexibility: Is there a trade-off?*. Blank, Rebecca M.: University of Chicago Press, pp. 59--94.

Abraham, K. G. & Houseman, S. N., 1994. Does employment protection inhibit labour market flexibility? Lessons from Germany, France and Belgium. I: *Social protection versus economic flexibility: is there a trade-off?*. Rebecca M. Blank: University of Chicago Press, pp. 59-94.

Acemoglu, D. & Shimer, R., 1999. Efficient Unemployment Insurance. *The Journal of Political Economy, Vol. 107, No.5*, October, pp. 893-928.

Acemoglu, D. & Shimer, R., 2000. Productivity gains from unemployment insurance. *European Economic Review 44*, pp. 1195-1224.

Anderson, P. M. & Meyer, B. D., 2000. The effects of the unemployment insurance payroll tax on wages, employment, claims and denials. *Journal of Public Economics*, pp. 81-106.

Arbeidsmiljøloven, §14-9. s.l.:s.n.

Arbeidstilsynet, u.d. *Midlertidig ansettelse*. [Internett] Available at: http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=220966/ [Funnet 26 7 2017].

Arpaia, A. et al., 2010. Short-time working arrangements as response to cyclical fluctuations. *European Economy Occasional Paper No. 64, European Commission*, June.

Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. & Merkl, C., 2016. Does short-time work save jobs? A business cycle analysis. *European Economic Review, Vol. 84*, May, pp. 99--122.

Bentolila, S. & Bertola, G., 1990. Firing costs and labour demand: how bad is Eurosclerosis?. *The Review of Economic Studies*.

Bentolina, S. & Saint-Paul, G., 1994. A model of labor demand with linear adjustment costs. *Labour Economics*, pp. 303-326.

Blanchard, O. J. & Tirole, J., 2008. The Joint Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass. *Journal of the European Economic Association 6(1)*, pp. 45-77.

Brenke, K., Rinne, U. & Zimmermann, K. F., 2010. Kurzarbeit: Nuetzlich in der Krise, aber nun den Ausstieg einleiten. *Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 16/2010*, 21 April.

Brügemann, B., 2006. *The Joint Effect of Firing Costs on Employment and Productivity in Search and Matching Models*, s.l.: s.n.

Cahuc, P., 2014. Short-time work compensations and employment. *IZA World of Labor*.

Cahuc, P. & Zylberberg, A., 2004. *Labor Economics*. s.l.:Massachusets Institute of Technology.

Calavrezo, O., Duhautois, R. & Walkowiak, E., 2010. Short-time compensation and establishment survival: An empirical analysis with French data. *IZA DP No. 4989*, June.

Carcillo, S. & Cahuc, P., 2011. Is short-time work a good method to keep unemployment down?. *Nordic Policy Economic Review*, 12, pp. 133--165.

Chetty, R., 2008. Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy*, Issue 2.

Compedia24, u.d. *Permittering - hovedprinsipper*. [Internett] Available at: http://compendia24.no/compendia24/personal.nsf/content?ReadForm&page=COMH-7LJFML&resource=TVAD-7LXBN7 [Funnet 26 7 2017].

Cooper, R., Meyer, M. & Schott, I., 2016. The employment and productivity effects of short-time work in Germany. *Working paper*.

Crimmann, A., Wießner, F. & Bellmann, L., 2010. The German work-sharing scheme: An instrument for the crisis. *Conditions of Work and Employment Series No. 25, International Labour Office (ILO) Geneva*.

Dale-Olsen, H., 2016. Gjennomtrekk av ansatte over tid: Ulike trender i forskjellige næringer?. *Søkelys på arbeidsmarkedet*.

Deeke, A., 2005. Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilitaet: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003. *IAB Forschungsbericht 12/2005*.

Dokken, T., Kann, I. C. & Sørbø, J., 2017. Hvordan slår endringer i permitteringsregelverket ut for de permitterte?. *Arbeid og Velferd,* Volum 1.

Econ Pöyry, 2009. *Effekter av lovreguleringer av stiullingsvern og arbeidstid,* s.l.: s.n.

Falch, N. S., 2015. Analysis of an unemployment insurance reform. I: *PhD avhandling: Three essays on unemployment insurance*. s.l.:Universitetet i Oslo.

Falch, N. S., Haugen, R. C., Knutsen, M. V. & Røed, K., 2016. *Arbeids- og velferdsetatens arbeid med langtidsledige,* s.l.: Oslo Economics.

Feldstein, M., 1976. Temporary layoffs in the theory of unemployment. *Journal of Political Economy Vol 84 No. 5*, Volum 5, pp. 937-958.

Feldstein, M., 1978. The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment. *The American Economic Review*.

Godøy, A., 2015. Sykafravær og permitteringer i bygg og anlegg etter finanskrisen. *Søkelys på arbeidslivet*.

Hammermesh, D. S., 1993. *Labor Demand*. s.l.:Princeton University Press.

Hansen, K. & Kvadsheim, H., 2008. *Permitteringsordningen - En gjøkunge i NAV-systemet?,* Stavanger: Rapport IRIS - 2008/005.

Hijzen, A. & Martin, S., 2013. The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis. *IZA Journal of Labor Policy 2:5*.

Hijzen, A. & Venn, D., 2011. The role of short-time work schemes during the 2008-09 recession. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 115, OECD Publishing, Paris*.

Huckfeldt, C., 2016. Understanding the scarring effect of recessions. *Working paper at the Department of Economics, Cornell University*.

Katz, L. & Meyer, B. D., 1990. The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment. *Journal of Public Unemployment*.

Kruppe, T. & Scholz, T., 2014. Labour hoarding in Germany: employment effects of short-time work during the crises. *IAB Discussion Paper No. 17/2014*.

Kugler, A. D., 1999. The Impact of Firing Costs on Turnover and Unemployment: Evidence from the Colombian Labour Market Reform. *International Tax and Public Finance*, pp. 389-410.

Kydland, F. E. & Prescott, E. C., 1977. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *The Journal of Political Economy, Volume 83, Issue 3*, Jun., pp. 473-492.

Mandl, I., Hurley, J., Mascherini, M. & Storrie, D., 2010. *ERM Report 2010: Extending flexicurity - The potential of short-time working schemes,* s.l.: European Restructuring Monitor and the European Monitoring Centre on Change.

Moretti, E., 2000. Do wages compensate for risk of unemployment? Parametric and semiparametric evidence from seasonal jobs. *Journal of Risk and Uncertainty*.

Mortensen, D., 1977. Unemployment Insurance and Job Search Decisions. *ILR Review*.

NAV, 2015. *Rundskriv, forlketrygdlovens § 4-7 Dagpenger ved permittering*. s.l.:s.n.

Nekoei, A. & Weber, A., 2015. Recall expectations and duration dependence. *The American Economic Review*, pp. 142-146.

Nicolaisen, H. & Lismoen, H., 2004. *Permittering - Konsekvenser av nye regler,* s.l.: Fafo rapport 459.

Nordberg, M. & Røed, K., 2003. Temporary layoffs and the duration of unemployment. *Labour Economics*, Issue 3.

Proba, 2015. *Permitteringer og avgang fra arbeidslivet,* s.l.: Proba rapport nr 2015-07.

Røed, K. & Zhang, T., 2003. Does unemployment compensatio affect unemployment duration?. *The Economic Journal*.

Scholz, T., 2012. Employers' selection behavior during short-time work. *IAB-Discussion Paper 18/2012*.

Skarning, N., 2009. *Ansiennitetsprinsippets betydning ved permitteringer og nedbemanninger*. [Internett] [Funnet 31 7 2017].

Skarning, N., 2010. *Permittering eller nedbemanning – hva bør velges?,* s.l.: Jusstorget.no.

Smith, A., 1937. *The wealth of Nations*. New York: Modern Library.

Topel, R. H., 1983. On Layoffs and Unemployment Insurance. *The American Economic Review*, pp. 541-559.

Topel, R. H., 1984. The xperience ratin of unemployment insurance and the incidence of unemployment. *Journal of Law and Economics*.

Van Audenrode, M. A., 1994. Short-time compensation, job security, and employment contracts:

Evidence from selected OECD countries. *Journal of Political Economy*, Februar, pp. 76--102.

Publikasjoner fra Frischsenteret

Alle publikasjoner er tilgjengelig i Pdf-format på : www.frisch.uio.no

Rapporter

1/2011	**Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergrupper i Norge**	Bernt Bratsberg, Knut Røed, Oddbjørn Raaum
1/2012	**NAV-refomen: Flere i arbeid – færre på trygd?**	Ragnhild Schreiner
2/2012	**Privatization of the absenteeism scheme: Experiences from the Netherlands**	Julia van den Bemd, Wolter Hassink
1/2013	**Til, fra og mellom inntektssikringsordninger – før og etter NAV**	Elisabeth Fevang, Simen Markussen, Knut Røed
2/2013	**Sluttrapport fra strategisk instituttprogram om pensjonsforskning 2007-2012**	Erik Hernæs
1/2014	**Produktivitetsutviklingen etter NAV-reformen**	Sverre A.C. Kittelsen, Finn R. Førsund
2/2014	**Sysselsetting blant funksjonshemmede**	Ragnhild C. Schreiner, Simen Markussen, Knut Røed
3/2014	**Produktivitetsanalyse av Universitets- og Høgskolesektoren 2004 – 2013.**	Dag Fjeld Edvardsen, Finn R. Førsund, Sverre A. C. Kittelsen
1/2015	**Kan kjønnsforskjellen i sykefravær forklares av holdninger, normer og preferanser?**	Karen Hauge, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum, Marte Ulvestad
2/2015	**Effekter av arbeidspraksis i ordinær virksomhet: Multiple og sekvensielle tiltak**	Tao Zhang
1/2016	**Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet**	Øystein Hernæs, Simen Markussen, Knut Røed
2/2016	**Bevegelser inn i, mellom og ut av NAVs ytelser**	Elisabeth Fevang, Simen Markussen, Knut Røed, Trond Christian Vigtel
1/2017	**Yrkesaktivitet og pensjonsuttak etter pensjonsreformen**	Erik Hernæs
2/2017	**Pensjonsordninger og mobilitet**	Erik Hernæs
1/2018	**Virkninger av endringer i permitteringsregelverket Delrapport 1, utarbeidet av Oslo Economics og Frischsenteret på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet**	Ragnhild Haugli Bråten, Aleksander Bråthen, Nina Skrove Falch, Knut Røed
2/2018	**Virkninger av endringer i permitteringsregelverket Delrapport 2, utarbeidet av Oslo Economics og Frischsenteret på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet**	Nina Skrove Falch, Knut Røed, Tao Zhang

Arbeidsnotater

1/2011	**Job changes, wage changes, and pension portability**	Erik Hernæs, John Piggott, Ola L. Vestad, Tao Zhang
2/2011	**Sickness and the Labour Market**	John Treble
1/2012	**Dummy-encoding Inherently Collinear Variables**	Simen Gaure
2/2012	**A Faster Algorithm for Computing the Conditional Logit Likelihood**	Simen Gaure
3/2012	**Do medical doctors respond to economic Incentives?**	Leif Andreassen, Maria Laura Di Tommaso, Steinar Strøm
1/2013	**Pension systems and labour supply – review of the recent economic literature**	Erik Hernæs
1/2016	**Occupational crosswalk, data and language requirements**	Maria B. Hoen

Memoranda

Serien publiseres av Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo, i samarbeid med Frischsenteret. Listen under omfatter kun memoranda tilknyttet prosjekter på Frischsenteret. En komplett oversikt over memoranda finnes på http://www.oekonomi.uio.no/memo/.

1/2011	**Is corporate social responsibility associated with lower wages?**	Karine Nyborg, Tao Zhang
16/2011	**Who pays for occupational pensions?**	Ola L. Vestad
1/2012	**Earning Distribution and LabourSupply after a Retirement Earnings Test Reform**	Erik Hernæs, Zhiyang Jia
4/2012	**Second-best Climate Policy**	Michael Hoel
10/2012	**Entrepreneurial School Dropouts: A Model on Signalling, Education and Entrepreneurship**	Jens Fredrik B. Skogstrøm
16/2012	**Cooperation Is Relative: Income and Framing Effects with Public Goods**	Kjell Arne Brekke, James Konow, Karine Nyborg
19/2012	**Does Retirement Age Impact Mortality?**	Erik Hernæs, Simen Markussen, John Piggott, Ola L. Vestad
24/2012	**Resource Depletion and Capital Accumulation under Catastrophic Risk: The Role of Stochastic Tresholds and Stock Pollution**	Eric Nævdal, Jon Vislie
32/2012	**Do Medical Doctors Respond to Economic Incentives?**	Leif Andreassen, Maria Laura

		Di Tomasso, Steinar Strøm
2/2013	**Technology Agreements with Heerogeneous Countries**	Michael Hoel, Aart de Zeeuw
3/2013	**Supply Side Climate Policy and the Green Paradox**	Michael Hoel
8/2013	**Identifying Age-Cohort-Time Effects, Their Curvature and Interactions from Polynomials: Examples Related to Sickness Absence**	Erik Biørn
19/2013	**Age-Cohort-Time Effects in Sickness Absence: Exploring a Large Data Set by Polynomial Regression**	Erik Biørn
20/2013	**Compensated Discrete Choice with Particular Reference to Labor Supply**	John K. Dagsvik, Steinar Strøm, Marilena Locatelli
24/2013	**Resource Depletion and Capital Accumulation under Catastrophic Risk: Policy Actions against Stochastic Thresholds and Stock Pollution**	Eric Nævdal, Jon Vislie
16/2014	**Contributing to Public Goods as Individuals versus Group Representatives: Evidence of Gender Differences**	Karen Evelyn Hauge, Ole Røgeberg
21/2014	**Practical correlation bias correction in two-way fixed effects linear regression**	Simen Gaure
22/2014	**Labor Supply as a Choice among Latent Jobs: Unobserved Heterogeneity and Identification**	John K. Dagsvik, Zhiyang Jia
24/2014	**Wages Anatomy Labor Supply of Nurses and a Comparison with Physicians**	Leif Andreassen, Maria Laura Di Tommaso, Steinar Strøm
8/2015	**Catastrophes and Expected Marginal Utility – How the Value of The Last Fish in a Lake is Infinity and Why We Shouldn't Care (Much)**	Eric Nævdal
13/2015	**Salience and Social Security Benefits**	Brinch, Christian N., Erik Hernæs and Zhiyang Jia
19/2015	**The effects of motherhood**	Markussen, Simen, Marte Strøm
21/2015	**OPEC's market power: An Empirical Dominant Firm Model for the Oil Market**	Golombek, Rolf, Alfonso A. Irarrazabal, Lin Ma
4/2016	**Productivity Development of Norwegian Institutions of Higher Education 2004 – 2013**	Edvardsen, Dag Fjeld, Finn R. Førsund, Sverre A.C. Kittelsen

Frisch Centre Publications

All publications are available in Pdf-format at : www.frisch.uio.no

Rapporter (Reports)

1/2011	**Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergrupper i Norge**	Bernt Bratsberg, Knut Røed, Oddbjørn Raaum
1/2012	**NAV-refomen: Flere i arbeid – færre på trygd?**	Ragnhild Schreiner
2/2012	**Privatization of the absenteeism scheme: Experiences from the Netherlands**	Julia van den Bemd, Wolter Hassink
1/2013	**Til, fra og mellom inntektssikringsordninger – før og etter NAV**	Elisabeth Fevang, Simen Markussen, Knut Røed
2/2013	**Sluttrapport fra strategisk instituttprogram om pensjonsforskning 2007-2012**	Erik Hernæs
1/2014	**Produktivitetsutviklingen etter NAV-reformen**	Sverre A.C. Kittelsen, Finn R. Førsund
2/2014	**Sysselsetting blant funksjonshemmede**	Ragnhild C. Schreiner, Simen Markussen, Knut Røed
3/2014	**Produktivitetsanalyse av Universitets- og Høgskolesektoren 2004 – 2013.**	Dag Fjeld Edvardsen, Finn R. Førsund, Sverre A. C. Kittelsen
1/2015	**Kan kjønnsforskjellen i sykefravær forklares av holdninger, normer og preferanser?**	Karen Hauge, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum, Marte Ulvestad
2/2015	**Effekter av arbeidspraksis i ordinær virksomhet: Multiple og sekvensielle tiltak**	Tao Zhang
1/2016	**Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet**	Øystein Hernæs, Simen Markussen, Knut Røed
2/2016	**Bevegelser inn i, mellom og ut av NAVs ytelser**	Elisabeth Fevang, Simen Markussen, Knut Røed, Trond Christian Vigtel
1/2017	**Yrkesaktivitet og pensjonsuttak etter pensjonsreformen**	Erik Hernæs
2/2017	**Pensjonsordninger og mobilitet**	Erik Hernæs
1/2018	**Virkninger av endringer i permitteringsregelverket Delrapport 1, utarbeidet av Oslo Economics og Frischsenteret på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet**	Ragnhild Haugli Bråten, Aleksander Bråthen, Nina Skrove Falch, Knut Røed
2/2018	**Virkninger av endringer i permitteringsregelverket Delrapport 2, utarbeidet av Oslo Economics og Frischsenteret på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet**	Nina Skrove Falch, Knut Røed, Tao Zhang

Arbeidsnotater (Working papers)

1/2011	**Job changes, wage changes, and pension portability**	Erik Hernæs, John Piggott, Ola L. Vestad, Tao Zhang
2/2011	**Sickness and the Labour Market**	John Treble
1/2012	**Dummy-encoding Inherently Collinear Variables**	Simen Gaure
2/2012	**A Faster Algorithm for Computing the Conditional Logit Likelihood**	Simen Gaure
3/2012	**Do medical doctors respond to economic Incentives?**	Leif Andreassen, Maria Laura Di Tommaso, Steinar Strøm
1/2013	**Pension systems and labour supply – review of the recent economic literature**	Erik Hernæs
1/2016	**Occupational crosswalk, data and language requirements**	Maria B. Hoen

Memoranda (Discussion papers)

The series is published by Department of Economics, University of Oslo, in co-operation with the Frisch Centre. This list includes memoranda related to Frisch Centre projects.
The complete list of memoranda can be found at http://www.oekonomi.uio.no/memo/.

1/2011	**Is corporate social responsibility associated with lower wages?**	Karine Nyborg, Tao Zhang
16/2011	**Who pays for occupational pensions?**	Ola L. Vestad
1/2012	**Earning Distribution and LabourSupply after a Retirement Earnings Test Reform**	Erik Hernæs, Zhiyang Jia
4/2012	**Second-best Climate Policy**	Michael Hoel
10/2012	**Entrepreneurial School Dropouts: A Model on Signalling, Education and Entrepreneurship**	Jens Fredrik B. Skogstrøm
16/2012	**Cooperation Is Relative: Income and Framing Effects with Public Goods**	Kjell Arne Brekke, James Konow, Karine Nyborg
19/2012	**Does Retirement Age Impact Mortality?**	Erik Hernæs, Simen Markussen, John Piggott, Ola L. Vestad

24/2012	**Resource Depletion and Capital Accumulation under Catastrophic Risk: The Role of Stochastic Tresholds and Stock Pollution**	Eric Nævdal, Jon Vislie
32/2012	**Do Medical Doctors Respond to Economic Incentives?**	Leif Andreassen, Maria Laura Di Tomasso, Steinar Strøm
2/2013	**Technology Agreements with Heerogeneous Countries**	Michael Hoel, Aart de Zeeuw
3/2013	**Supply Side Climate Policy and the Green Paradox**	Michael Hoel
8/2013	**Identifying Age-Cohort-Time Effects, Their Curvature and Interactions from Polynomials: Examples Related to Sickness Absence**	Erik Biørn
19/2013	**Age-Cohort-Time Effects in Sickness Absence: Exploring a Large Data Set by Polynomial Regression**	Erik Biørn
20/2013	**Compensated Discrete Choice with Particular Reference to Labor Supply**	John K. Dagsvik, Steinar Strøm, Marilena Locatelli
24/2013	**Resource Depletion and Capital Accumulation under Catastrophic Risk: Policy Actions against Stochastic Thresholds and Stock Pollution**	Eric Nævdal, Jon Vislie
16/2014	**Contributing to Public Goods as Individuals versus Group Representatives: Evidence of Gender Differences**	Karen Evelyn Hauge, Ole Røgeberg
21/2014	**Practical correlation bias correction in two-way fixed effects linear regression**	Simen Gaure
22/2014	**Labor Supply as a Choice among Latent Jobs: Unobserved Heterogeneity and Identification**	John K. Dagsvik, Zhiyang Jia
24/2014	**Wages Anatomy Labor Supply of Nurses and a Comparison with Physicians**	Leif Andreassen, Maria Laura Di Tommaso, Steinar Strøm
8/2015	**Catastrophes and Expected Marginal Utility – How the Value of The Last Fish in a Lake is Infinity and Why We Shouldn't Care (Much)**	Eric Nævdal
13/2015	**Salience and Social Security Benefits**	Brinch, Christian N., Erik Hernæs and Zhiyang Jia
19/2015	**The effects of motherhood**	Markussen, Simen, Marte Strøm
21/2015	**OPEC's market power: An Empirical Dominant Firm Model for the Oil Market**	Golombek, Rolf, Alfonso A. Irarrazabal, Lin Ma
4/2016	**Productivity Development of Norwegian Institutions of Higher Education 2004 – 2013**	Edvardsen, Dag Fjeld, Finn R. Førsund, Sverre A.C. Kittelsen

Frischsenteret

Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning er en uavhengig stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo. Frischsenteret utfører samfunnsøkonomisk forskning i samarbeid med Økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo. Forskningsprosjektene er i hovedsak finansiert av Norges forskningsråd, departementer og internasjonale organisasjoner. De fleste prosjektene utføres i samarbeid mellom Frischsenteret og forskere ved andre norske og utenlandske forskningsinstitusjoner.

Frischsenteret
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf: 22958810
frisch@frisch.uio.no
www.frisch.uio.no