

TEMANUMMER

Coronakrisen i samfundsperspektiv

INDHOLD

- 2** Redaktionelt forord
Lasse Folke Henriksen & Tue Vinther-Jørgensen
- 6** Finanspolitikken i lyset af coronakrisen
Lars Haagen Pedersen & Mads Kieler
- 16** Emergency Keynesianism 2.0:
The political economy of fiscal policy in
Europe during the Corona Crisis
Cornel Ban
- 27** Efter finanskrisen og den nuværende
pandemi – tilbage til gamle keynesianske
dyder?
Finn Olesen
- 32** Hjælpepakkerne reddede 81.000 jobs!
*Morten Bennedsen, Christian Pærregaard
Holm, Birthe Larsen, Ian Schmutte &
Daniela Scur*
- 39** Atypisk beskæftigede i atypiske tider:
Regeringens coronahjælpepakker og deres
effekter
*Trine P. Larsen, Anna Ilsøe og Emma
Steffensen Bach*
- 48** Frivillig hjælp og omsorg under corona-
krisen: Omfang, socioøkonomisk
fordeling og arbejdsdeling
Jonas Toubøl & Hjalmar Bang Carlsen
- 62** The COVID-19 Snapshot Monitoring
in Denmark
*Robert Böhm, Lau Lilleholt,
Josefine Tvermoes Meineche,
Cecilie Fenja Strandsbjerg,
Andreas Windfeld, Frederik Carl
Windfeld and Ingo Zettler*
- 70** Når virkeligheden rystes i sin grundvold
– effekter af nedlukningen
*Brit Ross Winthereik, Katja Pape de
Neergaard & Anders Kristian Munk*
- 77** Coronakrisen øger mistilliden til
regeringen i Burkina Faso
Helle Samuelsen & Lea Paré Toé

Udgives af
Djøf Forlag



Redaktionelt forord

Temanummer: Coronakrisen i samfundsperspektiv

Coronakrisen har været definerende for stort set alle forhold i samfundslivet i 2020. Fremkomsten af det nye COVID-19-virus og bestræbelserne på at begrænse den medfølgende pandemi har sat dagsordenen for både økonomi, politik og civilsamfund. Selvom der i første omgang er tale om en sundhedskrise, har coronakrisen medført forandringer og påvirket den bredere samfundsmæssige udvikling i en næsten uhørt grad. Forskere og beslutningstagere har lige fra krisens start forsøgt at skabe et overblik over omfanget af disse påvirkninger af samfundslivet og prøvet at analysere og begrebsliggøre, hvordan de kan forstås og håndteres. Dette temanummer har til formål at præsentere en række af de aktuelle forskningsprojekter og analyser fra Danmark, som har coronakrisen som omdrejningspunkt.

Det har været en redaktionel målsætning at inddrage eksempler inden for forskellige samfundsvidenskabelige discipliner og med forskellige domæner af samfundslivet som genstandsfelt. Denne målsætning er ikke fuldt ud lykkedes, da mange projekter fortsat er uafsluttede og endnu ikke er så langt, at de har resultater at formidle på dette tidspunkt. Vi står fortsat midt i krisen, så selv de forskningsprojekter og analyser, der indgår i temanummeret, må siges at være work-in-progress og udtryk for et statusbillede. I redaktionen har vi alligevel fundet det meningsfuldt allerede i efteråret 2020 – og tilsyneladende midt i en anden bølge af smittespredning – at sammensætte et temanummer, der præsenterer vigtige udsnit af den nuværende viden og viser eksempler på, hvordan coronakrisen tilgås inden for samfundsvidenskaberne.

Temanummeret afgrænser sig fra samfundsvidenskabelige forskningsprojekter og analyser, der beskæftiger sig med udviklingen af selve pandemien og dens (folke-)sundhedsvidenskabelige aspekter. Det indeholder således hverken statistiske modeller til beregning af smittespredning eller estimeringer af effektiviteten af forskellige landestrategier for nedlukning mv. I stedet har artiklerne fokus på politiske, økonomiske og menneskelige reaktioner på krisen og de tilhørende bestræbelser på at håndtere den.

Den første artikel er skrevet af Lars Haagen Pedersen og Mads Kieler, som begge er afdelingschefer i Finansministeriet. Forfatterne adresserer det centrale spørgsmål om, hvilken betydning de omfattende finanspolitiske indsatser, herunder ikke mindst de forskellige hjælpepakker, vil få på konjunkturd udviklingen og det finanspolitiske råderum på mellemlang sigt. I artiklen redegøres for de hidtidige faser af coronakrisen og de tilhørende politiske

tiltag for at holde hånden under virksomheder, arbejdspladser og den generelle økonomiske udvikling i Danmark. De to forfattere konkluderer, at den ekspansive finanspolitiske linje er en ”god forretning” for dansk økonomi, hvor fordelene her og nu overskygger ulemperne på længere sigt. Samtidig redegør de for, hvorfor hjælpepakkerne mv. ikke i nævneværdig grad påvirker det finanspolitiske råderum frem mod 2025. På længere sigt kan renteudgiften forbundet med den øgede offentlige gældssætning dog forventes at belaste de offentlige finanser.

I den anden artikel sætter Cornel Ban fra Copenhagen Business School den finanspolitiske vending, som foregår i Bruxelles, under lup. EU-institutioner, som ellers har været kendt for deres benhårde udgiftsstyring, er slået ind på en linje, hvor man i EU-sammenhæng stimulerer økonomien i hidtil uset grad. Ban giver tre forklaringer på dette tilsyneladende finanspolitiske ”gestalt-skift”. For det første har EU-politikerne og deres embedsmænd lært af deres fejlslagne nedskæringspolitik i kølvandet på 2009-finanskrisen og er således blevet ”kognitivt opdateret”. Den radikale styringsmæssige usikkerhed, som coronakrisen har ført med sig, har dernæst accelereret de langstrakte igangværende forandringer og samtidig givet anledning til, at politikere og embedsmænd rækker ud efter finanspolitisk idégodt hentet fra Keynes, der bryder med de ideer, der ellers har været anset for konventionelle de seneste årtier. Sidst skyldes forandringerne i EU’s finanspolitik også en pludselig konvergens i finanspolitiske interesser mellem import- og eksportorienterede medlemsstater, hvor det ellers har været den stærke tyske økonomi, der har svinget taktstokken i nedskæringspolitikken. Artiklen er på engelsk.

Den tredje artikel beskæftiger sig ligeledes med keynesianismens tilsyneladende genkomst. I artiklen debatterer Finn Olesen, Aalborg Universitet, om det er på tide at søge tilbage til en mere traditionel keynesiansk politisk forståelse i den makroøkonomiske tænkning. Forfatteren påpeger et mønster i de redskaber og tiltag, der bringes i anvendelse ikke alene i håndteringen af den aktuelle coronakrise, men også af den tidligere finanskrisen. I begge tilfælde ser forfatteren den førte politik som udtryk for en tilbagevenden til keynesianske dyder med stimulering af efterspørgslen og fokus på finansielle forholds betydning. På den baggrund håber han, at mainstream-økonomer erkender behovet for en mere kompleks økonomisk forståelse, hvor pengepolitik og strukturtilpasning ikke længere står alene i den makroteoretiske værktøjskasse, men suppleres af keynesiansk inspireret finanspolitik og konjunkturtilpassende økonomisk politik.

Morten Bennedsen (Københavns Universitet), Christian Pærregaard Holm (Københavns Universitet), Birthe Larsen (Copenhagen Business School), Ian Schmutte (University of Georgia) og Daniela Scur (Cornell University) sætter i den fjerde artikel fokus på forårets hjælpepakker og deres effekt på beskæftigelsen. I artiklen fremlægger de resultaterne fra en virksomheds-survey, der dækker 25-40% af den private sektor i Danmark, og hvor forskerne har spurgt til virksomhedernes drift, herunder deres brug af hjemsendelser og

hjælpepakker. De finder, at over 60% af de adspurgte virksomheder oplevede et omsætningsfald, og at hjælpepakkerne efter hensigten blev anvendt af de virksomheder med det største fald. Artiklen påviser statistisk, at virksomheder, der modtog hjælpepakker, hjemsendte flere og afskedigede færre medarbejdere, end hvis de ikke havde modtaget økonomisk støtte. Forfatterne konkluderer på baggrund af talmaterialet, at hjælpepakkerne reddede 81.000 jobs.

Trine P. Larsen, Anna Ilsøe og Emma Steffensen Bach fra Københavns Universitet har i den femte artikel ligeledes fokus på hjælpepakkerne og beskæftigelsen. De afrapporterer resultater fra en survey blandt den stadig større gruppe af atypisk beskæftigede, som dominerer især hotel- og restaurationsbranchen samt de kreative fag på det danske arbejdsmarked. En række af hjælpepakkerne var specifikt rettede mod atypisk beskæftigede, hvoraf den mest anvendte var *Lønkompressionspakken*. Deres artikel peger på, at universalistiske og ubureaukratiske hjælpepakker virker bedre for atypisk beskæftigede end skræddersyede pakker til enkeltgrupper, som ofte har krav om detaljeret dokumentation.

I den sjette artikel retter Jonas Toubøl og Hjalmar Bang Carlsen fra Københavns Universitet blikket mod det frivillige arbejde med en kortlægning af mønstrene i, hvordan danskerne har givet og modtaget frivillig hjælp i coronakrisens første fase. Deres repræsentative spørgeskemaundersøgelse viser, at beskæftigede og ikke-beskæftigede kvinder er blandt dem, der har ydet mest hjælp og især omsorgsarbejde. Omvendt er det oftest personer uden beskæftigelse og studerende, der modtager hjælp, men uden at der er et mærkbart kønnet mønster på modtagersiden. Dette peger på en udpræget kønsulighed i udvekslingen af frivillig hjælp og omsorgsarbejde, som forstærkes på et tidspunkt, hvor hjælp og omsorg efterspørges i stor grad.

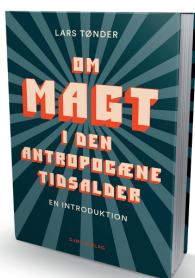
Robert Böhm, Lau Lilleholt, Josefine Tvermøes Meineche, Cecilie Fenja Strandsbjerg, Andreas Windfeld, Frederik Carl Windfeld og Ingo Zettle, alle fra Københavns Universitet, præsenterer i den syvende artikel foreløbige resultater fra den danske del af den internationale COVID-19 Snapshot Monitoring (COSMO) survey. COSMO survey'en er udviklet af WHO og gennemføres i en række lande. Allerede fra marts 2020 har projektet gennem spørgeskemaundersøgelser overvåget danskernes opfattelser af og adfærdsmæssige reaktioner på COVID-19-pandemien og diverse politiske tiltag i den forbindelse. Det er således muligt at følge udviklingen i danskernes tilgang til coronakrisen fra nedlukningen i marts 2020 over den gradvise genåbning af samfundet til den fornyede smittespredning i efteråret. Artiklen, som er på engelsk, viser udvalgte resultater med særligt fokus på faktorer med forbindelse til den danske håndtering af krisen. Det drejer sig bl.a. om udviklingen i danskernes selvrapporterede tilpasning af deres adfærd til myndighedernes anbefalinger, tilliden til politikere, myndigheder og fagpersoner samt følelsesmæssige reaktioner.

Brit Ross Winthereik og Katja Pape de Neergaard fra IT Universitetet i København og Anders Kristian Munk fra Aalborg Universitet beskæftiger sig i den ottende artikel med coronakrisens påvirkning af hverdagslivet. Med udgangspunkt i den rystelse, som nedlukningen i marts 2020 indebar for stort set alle mennesker i Danmark, undersøger forfatterne, hvordan hverdagens rutiner søges opretholdt eller genordnet i hjemmet – med et særligt fokus på den rolle, som digitale medier og platforme kommer til at spille i den sammenhæng. I deres forskningsprojekt har forfatterne indsamlet et omfattende kvalitativt materiale om de oplevede ændringer, som de i artiklen præsenterer de første analyser af. De viser blandt andet, hvordan en øget digitalisering af hverdagen går hånd i hånd med bevidst analoge valg, hvor mennesker genetablerer eksistensen i nye omgivelser, der både er digitale og analoge.

Helle Samuelsen & Lea Paré Toé fra Københavns Universitet giver i den niende og sidste artikel et antropologisk perspektiv på coronakrisen i Burkina Faso. På trods af de relativt få COVID-19-relaterede smittetilfælde og dødsfald på det afrikanske kontinent generelt og i Burkina Faso peger Samuelsen og Toés kvalitative materiale på, at lokalbefolkningen har været hårdt ramt. Deres artikel fokuserer på lokalbefolkningens opfattelser af sygdommen og dens reaktioner på de forebyggende indgreb. De finder, at selv i en befolkning, som er ”epidemi-vant”, hersker der en relativ stor skepsis og mistillid til regeringen, som blandt andet skyldes, at coronakrisen rammer oven i den eksisterende økonomisk, politisk og sikkerhedsmæssige krise i Burkina Faso.

God læselyst!

*Lasse Folke Henriksen
Tue Vinther-Jørgensen*



Bogen stiller skarpt på magtbegrebet i forhold til bæredygtighed og viser, hvordan det er muligt at forstå magt på en ny og mere fyldestgørende måde baseret på tænkere som Karen Barad, Jane Bennett, Donna Haraway og Bruno Latour. Bogen diskuterer, hvordan nye former for demokrati og borgerinddragelse kan være med til at sikre et bæredygtigt samfund, og med udgangspunkt i eksempler fra både Danmark og udlandet bidrager den med en ny, såkaldt »nymaterialistisk« analyse-ramme for studiet af magt.

<https://www.djoef-forlag.dk/book-info/om-magt-i-den-antropocæne-tidsalder>

Finanspolitikken i lyset af coronakrisen

Temanummer: Coronakrisen i samfundsperspektiv

Coronakrisen har ført til en af de mest markante finanspolitiske indsatser i nyere tid. Artiklen belyser faserne i de anvendte finanspolitiske redskaber. Samlet set vurderes tiltagene inkl. hjælpepakker at være en "god forretning" for dansk økonomi i den forstand, at understøttelsen af indkomsterne for nulevende generationer overstiger belastningen af fremtidige generationer. Samtidig har det økonomiske tilbageslag og hjælpepakker mv. ikke i nævneværdigt omfang påvirket råderummet frem mod 2025. Vurderingerne skal ses i lyset af, at der er tale om midlertidige tiltag i en ekstraordinær situation med ledige ressourcer, en rente tæt på nul, og hvor den offentlige gæld i udgangspunktet er lav.

Indledning¹

Coronapandemien har stillet både sundhedsmyndighederne og de økonomisk-politiske myndigheder over for nye og uventede udfordringer. Verdensøkonomien er hårdt ramt, og i Danmark så vi et historisk stort fald i BNP i 1. halvår 2020 ledsaget af et kraftigt fald i beskæftigelsen og en pludselig stigning i ledigheden. I takt med at smitten kom under bedre kontrol, og størstedelen af samfundet blev åbnet igen, har økonomien efterfølgende været i bedring. Men på trods heraf, og selvom Danmark er mindre ramt end mange andre lande, ventes krisen at præge økonomien i en rum tid endnu. Genopretningen kan ikke nødvendigvis forventes at gå snorlige, og usikkerheden er høj. Som den seneste udvikling viser, kan der fortsat opstå smitteudbrud, mere eller mindre lokalt, ligesom der er stor usikkerhed om, hvor hårdt Danmarks samhandelspartnere vil være ramt.

Inddæmning af smitten er den højeste prioritet, som også har stor betydning for tilliden til økonomien, men i artiklen vil vi fokusere på finanspolitikken – både hvad der er gjort, og hvilken betydning coronakrisen kan få for finanspolitikken fremadrettet.

Der blev i Danmark, som i mange andre lande, gennemført markante hjælpepakker for at holde hånden under virksomheder og job under krisens første fase i foråret, ligesom der er tilført milliardbeløb til sundhedsvæsenet til test, opsporing og behandling. I takt med genåbningen er fokus skiftet fra ekstraordinære hjælpepakker til bredere finanspolitisk stimulus. Der er allerede gennemført markante tiltag, og den danske regering lægger op til en mere ekspansiv linje også i de nærmeste år for at understøtte genopretning



LARS HAAGEN PEDERSEN
afdelingschef i
Finansministeriet



MADS KIELER
afdelingschef i
Finansministeriet

af økonomien. Selvom der naturligvis er usikkerhed om udviklingen, styrkes betingelserne for en vellykket genopretning bl.a. af, at dansk økonomi underliggende er sund, og at der ikke var opbygget økonomiske ubalancer forud for coronakrisen.

Der er plads til den planlagte ekspansive finanspolitik de nærmeste år inden for ansvarlige rammer. Det skyldes ikke mindst det sunde udgangspunkt for de offentlige finanser med lav offentlig gæld, AAA-kreditvurdering og udsigt til overskud på den strukturelle saldo før krisen. Konjunkturtilbageslaget, de midlertidige kompensationsordninger og øvrige finanspolitiske tiltag vil øge den offentlige gæld, som dog stadig er lav i et internationalt perspektiv. Med renter tæt på nul er der reelt ikke nogen rentebelastning frem mod 2025, men når renterne med tiden normaliseres, vil den højere gæld fra coronakrisen belaste den offentlige saldo.

Hjælpepakkerne og mere ekspansiv finanspolitik vurderes i Finansministeriets fremskrivninger næsten at halvere det kumulerede produktionstab fra coronakrisen frem mod 2025. Samtidig kan stigningen i den offentlige gæld i overvejende grad tilskrives selve tilbageslaget og kun i mindre grad de tiltag, som gennemføres og planlægges for at holde hånden under økonomien under krisen. Artiklens vurderinger af finanspolitikken er baseret på konjunkturvurderingen i Finansministeriet (2020) og den første mellemfristede fremskrivning af dansk økonomi efter coronakrisen, der er præsenteret i forbindelse med Regeringen (2020) under titlen »DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi«.

1. Finanspolitik under coronakrisen – hvad er gjort og hvorfor

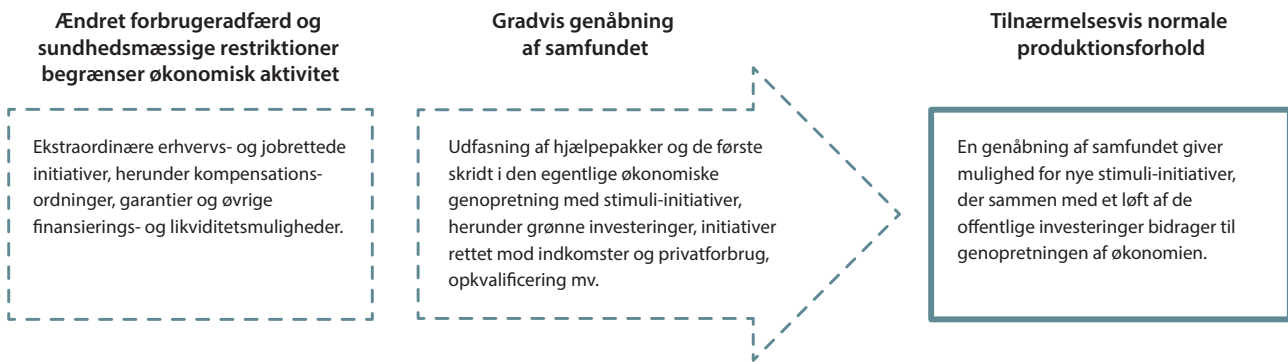
Dansk økonomi blev pludseligt og hårdt ramt af coronapandemien, som har virket som en bremse på hele verdensøkonomien. Tilbageslagets karakter har haft stor betydning for, hvilke finanspolitiske redskaber der er taget i anvendelse.

I coronakrisens indledende fase præget af en tilbageholdende forbrugeradfærd og sundhedsmæssige restriktioner blev der indført midlertidige hjælpepakker for at holde hånden under virksomheder og job og for at understøtte virksomhedernes likviditet, jf. figur 1. Det omfatter bl.a. lønkompen-sationsordningen, kompensation for faste udgifter for ramte virksomheder, kompensation til selvstændige, udskydelse af betalingsfrister for moms og skat, garantiordninger mv., jf. nærmere i fx Finansministeriet (2020a).

I takt med den gradvise genåbning af samfundet og lempelse af sundhedsmæssige restriktioner fungerer økonomien i stigende omfang frit. I takt hermed udfases hjælpepakkerne bortset fra erhverv, der er beordret nedlukket mv. Sideløbende hermed er mulighederne for arbejdsdelingsordninger udvidet. Disse ændringer afspejler en afvejning mellem at sikre indkomsten i eksisterende virksomheder og jobs over for en svækket virksomhedsdynamik, som er afgørende for produktivitet og velstand på længere sigt.

Grundlæggende skifter fokus i finanspolitikken over mod tiltag, der mere bredt understøtter efterspørgslen, herunder både offentlige og private investeringer og privatforbrug. Det øger blandt andet mulighederne for nye virksomheder og dynamiske virksomheder med høj vækst. Denne faseopdeling af finanspolitikken har været bærende for tiltag under coronakrisen.

Figur 1: Initiativer i forbindelse med coronakrisen – forskellige redskaber til forskellige tidspunkter



I takt med den gradvise genåbning er der i Danmark besluttet omfattende stimulusinitiativer. Der er bl.a. blevet indgået aftaler, som fremmer investeringer i almene boliger med et grønt sigte, investeringer i kommuner og regioner, opkvalificering af arbejdskraft og ansættelsesmuligheder for elever og lærlinge.

Herudover er der gennemført stimuli-initiativer rettet mod indkomster, privatforbrug og investeringer, herunder bl.a. udbetalingen af tre af de fem ugers indefrosne feriepenge samt investeringer i klimaomstilling, se Finansministeriet (2020b) samt Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2020). For 2020 og 2021 er der – før finansloven for 2021 – gennemført initiativer med en samlet umiddelbar aktivitets- eller udgiftsvirkning på over 75 mia. kr. (ca. 3½ pct. af BNP for de to år under ét).

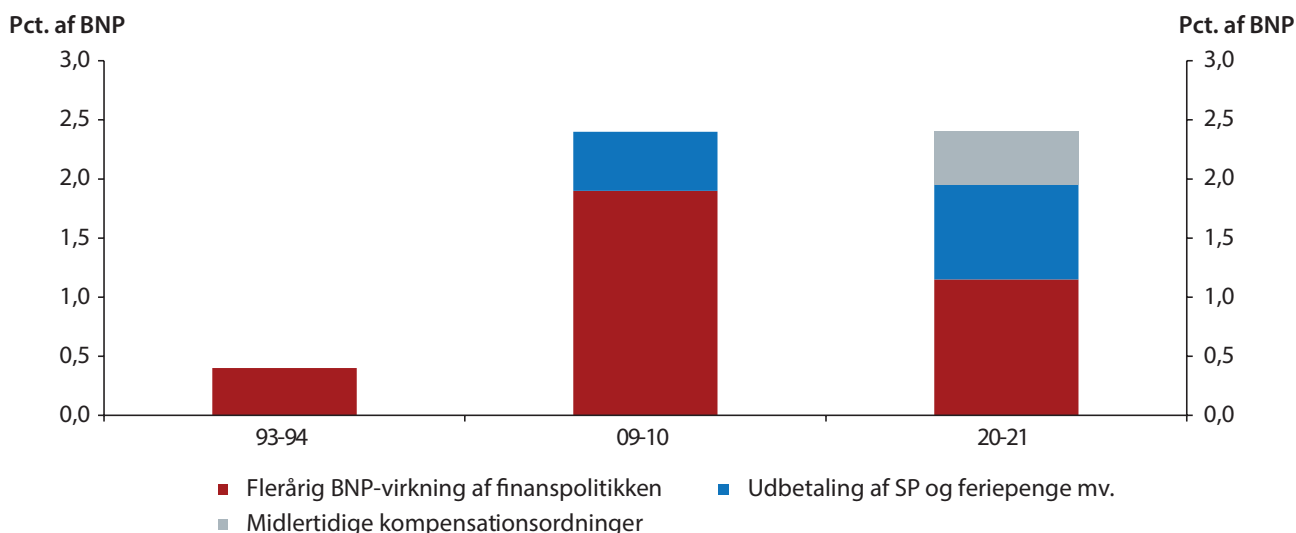
Hertil kommer finanslovsforslaget for 2021 og regeringens nye ramme om den økonomiske politik frem mod 2025, som bl.a. løfter de offentlige investeringer og afsætter en reserve til COVID-19-udgifter og yderligere stimuli-initiativer i takt med udviklingen i dansk økonomi. Finanspolitikken i 2021 lempes med ca. 0,9 pct. af BNP (målt ved den strukturelle offentlige saldo) i forhold til tidligere forudsætninger, og det strukturelle underskud går dermed helt til grænsen i budgetloven på -0,5 pct. af BNP.

Samlet set lempes finanspolitikken markant

De ovenstående tiltag medfører samlet set i 2020 og 2021 en af de mest markante finanspolitiske lempelser, der er gennemført for at understøtte økonomien i nyere tid, jf. figur 2. Det skal ses i sammenhæng med, at coronapandemien udgør en exceptionel situation, som der er taget højde for i budgetloven, og hvor de normale underskudsgrænser ikke er bindende i år. Hertil kommer bl.a., at udbetalingen af tre ugers indefrosne feriepenge – som understøtter

aktiviteten uden at svække den strukturelle offentlige saldo – ventes at være større end SP-udbetalingen i 2009. I 2021 skønnes BNP at være næsten 2½ pct. højere og beskæftigelsen omtrent 45-50.000 personer højere end i fravær af den lempelige finanspolitik.

Figur 2. Virkning på BNP af tiltag i 2020-2021 sammenlignet med tidligere lempelser



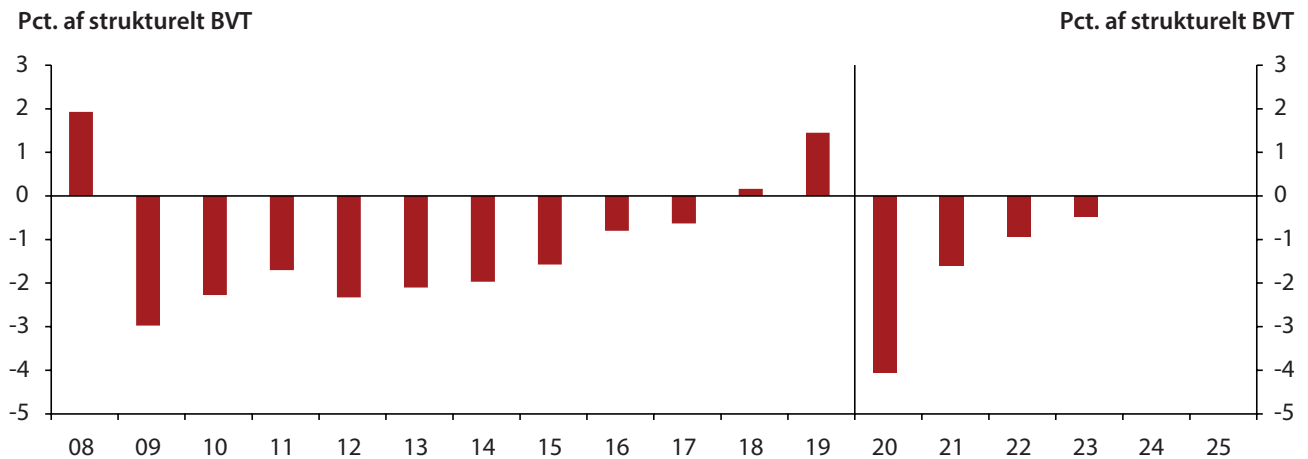
Anm.: Aktivitetsvirkningen er beregnet som finanspolitikens flerårige efterspørgselsvirkning på hhv. BNP og beskæftigelsen ekskl. virkningen fra strukturreformer på kapacitetspresset. Kilde: Regeringen (2020) og egne beregninger.

Ikke desto mindre er økonomien hårdt ramt. Selv når der tages højde for den lempelige finanspolitik, er der udsigt til et fald i BNP på 4½ pct. i 2020 efterfulgt af en genopretning med en vækst på 4¼ pct. i 2021. Dermed vil BNP-niveauet i 2021 fortsat være lavere end i 2019, og ledigheden ventes for 2021 som helhed at være ca. 35.000 personer højere end før coronapandemien – dog med en klart faldende tendens i løbet af året.

Hastigheden i genopretningen af dansk økonomi vil afhænge af udviklingen i verden omkring os, herunder udviklingen i sundhedskrisen. Forudsætningerne for en relativt hurtig genopretning er imidlertid til stede. På det helt korte sigt er dette understøttet af, at hjælpepakkerne har vedligeholdt forbindelsen mellem mange virksomheder og deres medarbejdere. Mere bredt gælder, at der ikke forud for krisen var opbygget større ubalancer – hverken på arbejdsmarkedet eller boligmarkedet. Dermed er udgangspunktet bedre end efter finanskrisen, hvor balanceproblemer i sig selv bidrog til en efterfølgende relativt langvarig genopretningsperiode.

Det bedre udgangspunkt giver – trods usikkerhed – mulighed for en forholdsvis hurtig genopretning af dansk økonomi i de kommende år. I den mellemfristede fremskrivning for dansk økonomi er der på den baggrund forudsat, at outputgabet lukkes i 2024, hvor konjunkturerne antages at være normale, jf. figur 3.

Figur 3. BNP genoprettes, og outputgabets lukkes gradvist



Kilde: Regeringen (2020) og egne beregninger.

Muligheden for at gennemføre betydelige finanspolitiske lempelser og samtidig holde sig inden for grænserne i budgetloven i de kommende år skyldes blandt andet det stærke udgangspunkt, dansk økonomi havde før corona. Et udgangspunkt, der var en følge af mange års ansvarlig økonomisk politik med fokus på holdbare offentlige finanser, lav offentlig gæld og fremme af beskæftigelsen via øget arbejdsstyrke og lavere strukturledighed. Denne kurs blev grundlagt i 1980'erne, udvidet i 1990'erne og videreført siden. Fastholdelsen af sunde offentlige finanser er i dag rodfæstet i budgetloven og målene i de mellemfristede fremskrivninger, jf. Pedersen (2020).

2. Coronakrisen påvirker ikke nævneværdigt det finanspolitiske råderum frem mod 2025 – men bidrager til en dybere hængekøjeudfordring efter 2025

Finansministeriet har i august 2020 offentliggjort en ny 2025-fremskrivning som grundlag for regeringens nye 2025-ramme præsenteret i Regeringen (2020), der sætter rammen for den økonomiske politik frem mod 2025. Der er tale om den første mellemfristede fremskrivning af dansk økonomi efter coronakrisen, der indregner virkningen af det økonomiske tilbageslag samt konsekvenserne af de gennemførte hjælpepakker, stimuli-tiltag mv.

Det finanspolitiske råderum frem mod 2025 er grundlæggende upåvirket af coronakrisen

Den nye 2025-fremskrivning indeholder et opdateret skøn for det finanspolitiske råderum frem mod 2025. Det finanspolitiske råderum frem mod 2025 er et mål for den højest mulige offentlige forbrugsvækst – givet øvrig besluttet politik og forudsætninger i øvrigt – inden for målet om strukturel balance i 2025. Dvs. et mål for, hvor mange penge der kan planlægges til realvækst i det offentlige forbrug eller andre nye initiativer inden for saldomålet.

Det økonomiske tilbageslag og hjælpepakkerne under nedlukningen mv. påvirker ikke i nævneværdigt omfang opgørelsen af det finanspolitiske råderum i den nye 2025-fremskrivning.

Det hænger sammen med, at finanspolitikken i Danmark styres efter strukturelle mål, som sigter på at være robuste over for midlertidige konjunkturdsving – nemlig den strukturelle offentlige saldo og den finanspolitiske holdbarhed. Den strukturelle offentlige saldo er et beregnet mål for den underliggende stilling på de offentlige finanser, der netop korrigeres for virkningerne af konjunkturdsving og andre midlertidige forhold.

Og selvom de midlertidige forhold relateret til coronakrisen påvirker den offentlige gæld, så er de danske statsrenter så lave – tæt på nul – at den øgede gæld ikke i sig selv belaster det finanspolitiske råderum i 2025 i særligt omfang. Ikke bare er renten på nyoptagen gæld meget lav, den løbende refinansiering af allerede eksisterende gæld ventes også at ske til lavere renter. Således er de samlede offentlige nettorentudgifter i 2025 ikke øget i forhold til tidligere forventninger.

Opgørelsen af det finanspolitiske råderum er således grundlæggende upåvirket af coronakrisen, jf. også senere. Siden seneste opgørelse i oktober 2019 er en del af råderummet dog afsat til nye initiativer, herunder i forbindelse med klimaaftalen før sommerferien. Selv når der tages højde for indgåede politiske aftaler mv., er der fortsat plads til en gennemsnitlig årlig offentlig forbrugs-vækst på ca. 1,1 pct. i perioden 2020-2025. Det svarer til forventningen i fremskrivningen fra oktober 2019.

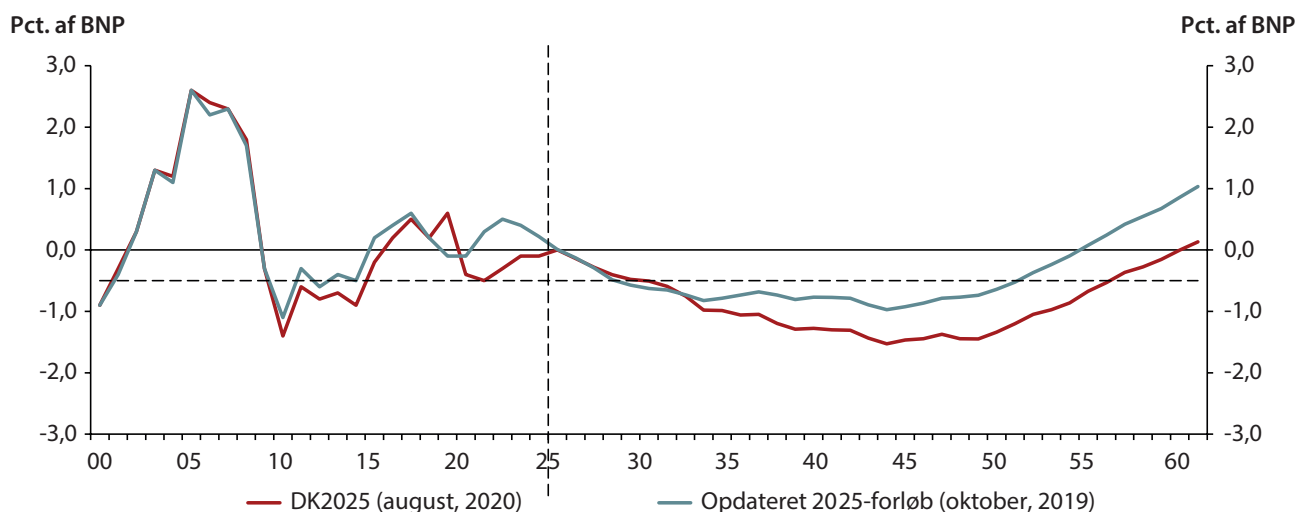
Dybere hængekøjeudfordring efter 2025

På langt sigt antages der imidlertid gradvist stigende renter. Det indebærer, at belastningen af de offentlige finanser af den øgede offentlige gæld vil tage til, i takt med at renten gradvist forudsættes at stige.

Blandt andet på baggrund heraf er der udsigt til en dybere hængekøjeudfordring i den nye fremskrivning sammenlignet med tidligere forudsætninger. Hængekøjeudfordringen er udtryk for en længere periode med demografisk pres på de offentlige finanser, som først modgås efter 2050 i fremskrivningen i takt med den gældende levetidsindeksering af aldersgrænserne for efterløn og folkepension. Hængekøjeårene dækker således over, at der i en længere årrække efter 2025 er udsigt til en forværring af den offentlige saldo under de beregningstekniske forudsætninger, hvorefter saldoen genoprettes efter midten af århundredet, jf. figur 4.

De større underskud på de offentlige finanser i hængekøjeårene i den nye fremskrivning skal således blandt andet ses i lyset af den øgede gæld som følge af coronakrisen, som påvirker de fremskrevne offentlige renteutgifter efter 2025. Hertil kommer imidlertid også en større indregnet udbredelse af lave-missionsbiler og højere offentlige investeringer, jf. Regeringen (2020).

Figur 4. Strukturel saldo svækkes frem mod midten af århundredet og genoprettes på langt sigt



Kilde: Danmarks Statistik, Regeringen (2020), Finansministeriet (2019) og egne beregninger.

I den nye fremskrivning er der fortsat udsigt til en holdbar finanspolitik med de givne forudsætninger, herunder om pensionsalderen. Den finanspolitiske holdbarhedsindikator er således positiv svarende til ca. 1 pct. af BNP. Holdbarhedsindikatoren er et mål for, om den økonomiske politik kan fastholdes efter planlægningshorisonten uden en uholdbar og vedvarende stigning i den offentlige gæld. Holdbarhedsindikatoren lægger dog ikke begrænsninger på profilen for den offentlige saldo og gæld, og den sikrer dermed ikke i sig selv overholdelse af reglerne i budgetloven og Stabilitets- og Vækstpagten.

3. Nærmere om regningen fra coronakrisen

Omkostningerne for samfundsøkonomien og for de offentlige finanser af coronakrisen er endnu langt fra kendte og vil afhænge af flere forhold. Udover at der vil være varigt højere udgifter forbundet med håndteringen af COVID-19, som reducerer rummet til andre udgifter eller tiltag, vil omkostningerne blandt andet afhænge af, om krisen til en vis grad sætter sig i varigt lavere strukturel beskæftigelse eller lavere produktivitet – fx mindre bidrag fra udenlandsk arbejdskraft eller hysteresis i ledigheden eller fx lavere investeringer, forskning og udvikling, som ikke indhentes efterfølgende.

På nuværende tidspunkt er udgangspunktet for Finansministeriets fremskrivninger, at krisen vil være en relativt kort årrække og ikke sætte sig i fx varigt højere ledighed. Det danske arbejdsmarked er velfungerende og tilpasningsdygtigt, og erfaringerne efter finanskrisen i 2008 var, at den strukturelle ledighed ikke blev varigt forøget af krisen.

I den seneste 2025-fremskrivning er BNP-væksten fra 2019 til 2025 ca. den samme som i 2025-fremskrivningen før corona. Herunder ligger dog også, at Danmarks Statistik i mellemtiden har oprevideret produktivitetsvæksten i

2015-2018, således at en vis stigning i den underliggende vækst kan være med til at opveje eventuelle negative eftervirkninger af coronakrisen i fremskrivningen.

Hvis man sammenligner Finansministeriets 2025-fremskrivninger før og efter corona, kan man få et indtryk af, hvor store *midlertidige* omkostninger coronakrisen indebærer – eller rettere forudsættes at indebære på nuværende tidspunkt – og hvor meget disse er blevet modgået af økonomisk-politiske tiltag.

I fremskrivningen efter corona er der samlet set et kumuleret produktionstab på ca. 12 pct. over årene 2020-2025 set i forhold til fremskrivningen før corona (her er der fraregnet ændrede BNP-data frem til og med 2019²).

Baseret på de sædvanlige regnemetoder vurderes de tiltag, der allerede er gennemført, sammen med den lempelse af finanspolitikken, der er indregnet i Regeringen (2020), at reducere det kumulerede produktionstab med ca. 8 pct.-point.³

Sætter man de to tal sammen – et kumuleret produktionstab på 12 pct. selv efter et positivt bidrag fra de økonomiske tiltag på ca. 8 pct. – kan man altså få et skøn, der lyder, at selve coronakrisen ville medføre et kumuleret tab svarende til 20 pct. af et års produktion, hvis der *ikke* var gennemført hjælpepakker og finanspolitiske lempelser.⁴ Tabet vil have været endnu større, hvis der ikke i ind- og udland var gennemført omfattende likviditetstiltag og lempelser af pengepolitikken.

De finanspolitiske tiltag skønnes dermed på nuværende tidspunkt at reducere produktionstabets som følge af corona med omkring 40 pct. Det er en stor virkning, bl.a. når man betænker, at finanspolitikken har begrænsede muligheder i forhold til eksporten, og når man ihukommer de sædvanlige begrænsninger på den økonomiske politik, herunder hensyn til gældsudviklingen og til en nogenlunde stabil udvikling i skattesatser og offentlig service osv.

I internationale sammenligninger er der en tendens til, at bl.a. de nordiske lande med udviklede velfærdssamfund (og store automatiske stabilisatorer) har haft et mindre fald i den indenlandske efterspørgsel end mange andre lande og dermed har klaret tilbageslaget bedre. Udviklingen er dog også påvirket af landenes forskellige strategier i forhold til nedlukning af økonomierne.

Hjælpepakkerne mv. understøtter udover aktivitetsvirkningen også indkomsterne i den private sektor direkte. Dette styrkes af de automatiske stabilisatorer, som fx når det offentlige udbetaler dagpenge til ledige, og når det private indkomsttab ved lavere BVT reduceres af, at skattebetalingerne dermed også falder. Af det kumulerede produktionstab på 12 pct. lyder et groft skøn, at ca. to tredjedele af dette indkomsttab i den private sektor kompenseres eller bæres af de offentlige finanser via automatiske stabilisatorer og direkte indkomstunderstøttende tiltag.⁵

Samlet set friholder de offentlige finanser således den private sektor for en meget stor del af det indkomstab på op til 20 pct. af et års BNP, som corona i sig selv skønnes at medføre henover årene (i alt ca. fire femtedele, der afspejler ca. 8 pct.-point mindre aktivitetsfald og ca. 8 pct.-point direkte indkomstvirkning).

Prisen herfor er primært en højere offentlig gæld. I den seneste 2025-fremskrivning stiger den offentlige nettogæld fra 2019 til 2025 med ca. 11 pct. af BNP mere end i fremskrivningen før corona.⁶

Samtidig er det dog værd at hæfte sig ved, at stigningen i den offentlige gæld i 2025 først og fremmest afspejler selve coronakrisen – og kun i anden række afspejler de hjælpepakker og lempelser, der er gennemført eller planlagt som reaktion på krisen. Et kumuleret produktionstab på 20 pct. af BNP kunne i sig selv give anledning til en stigning i den offentlige gæld på i omegnen af 10 pct. af BNP.

Når tiltagene trods alt kun står for en begrænset del af stigningen i den offentlige gæld, skal det ses i sammenhæng med, at tiltag, der gennemføres på et tidspunkt, hvor der er ledige ressourcer, hvor renterne er nul, og hvor der ellers er risiko for et kollaps i tilliden i dele af den private sektor, kan have en betydelig positiv virkning på aktivitet og beskæftigelse – som igen afspejler sig i de automatiske stabilisatorer, dvs. lavere udgifter til dagpenge og større skatteindtægter. Hertil kommer, at flere af de konkrete tiltag – primært udbetalingen af tre ugers indefrosne feriepenge og investeringer i energirenoveringer mv. af almene boliger – dæmper gældsstigningen frem mod 2025 i kraft af fremrykkede skatteindtægter og aktivitetsafledte saldovirkninger. Belastningen af den offentlige saldo og gæld bliver derfor noget mindre end de umiddelbare udgiftsvirkninger af tiltagene.

Der er selvsagt ikke tale om en ”free lunch”, for der vil i fremtiden være omkostninger forbundet med den øgede gæld (og fremrykkede skatteindtægter mv.). Der er derfor tale om en omfordeling fra fremtidige skatteydere til de nuværende virksomheder og personer, som har direkte gavn af tiltagene, primært dem, som er ramt af coronakrisen på den ene eller anden måde.

Samlet set kan tiltagene, herunder hjælpepakkerne og virkningen af de automatiske stabilisatorer, dog vurderes at være en ”god forretning” for dansk økonomi i den forstand, at gevinsten for nulevende generationer (dvs. understøttelsen af borgernes indkomster i 2020-2025) overstiger belastningen af fremtidige generationer (dvs. primært den øgede offentlige gæld i 2025).⁷

For en god ordens skyld – og for dem, der synes, at konklusionen lyder for god til at være sand – skal det pointeres, at den forudsætter flere ting. For det første at vi lever i en verden, hvor trægheder og imperfektioner gør, at den private sektor ikke løbende er i ligevægt, og hvor veltilrettelagt og midlertidig finanspolitik derfor kan spille en positiv stabiliseringsrolle. For det andet at den ekstra gældseksposering er så lav, at den ikke udgør en fare for holdbar-

heden og troværdigheden af finanspolitikken, selv hvis renterne engang bliver høje igen. Og endelig at økonomien ikke retter sig så hurtigt af sig selv, at ekspansive virkninger i løbet af det næste par år viser sig at være overflødige eller overdrevne. Blandt andet derfor er det også vigtigt, at der løbende tages stilling til doseringen af den økonomiske politik.

Noter

1. Vurderinger og synspunkter i denne artikel er alene forfatterens og kan ikke tages som udtryk for Finansministeriets.
2. Der er korrigeret for reviderede historiske BNP-tal ved at opregne BNP i Finansministeriet (2019), så det i 2019 svarer til Danmarks Statistiks seneste opgørelse og dermed til det opdaterede forløb.
3. I Regeringen (2020), s. 28, kan man regne sig frem til et tal på 7,8 pct., men skønnene er også på dette punkt usikre, så historien holdes her i hele procenter.
4. I Regeringen (2020), s. 28, kan man regne sig frem til en kumuleret udvidelse af outputgabet på ca. 15 pct. over årene – forskellen på 5 pct.-point skyldes, at skønnet for strukturelt BVT også er lavere i nogle år, navnlig 2020-2021, men den teknikalitet lader vi ligge her.
5. Beregningen er foretaget på følgende måde. Den offentlige saldo svækkes kumuleret med ca. 10¾ pct. af BNP over årene 2020-2025, hvoraf ca. 2¾ pct. af BNP afspejler øget offentligt forbrug og øgede offentlige investeringer, som direkte bidrager til BNP. Understøttelsen af den private sektors indkomster fra automatiske stabilisatorer samt hjælpepakker og øvrige tiltag, som ikke direkte indgår i BNP, svarer dermed til ca. 8 pct. af BNP over perioden, dvs. ca. ⅔ af produktionstab på 12 pct. af BNP.
6. Separat er den offentlige nettoformue ultimo 2019 opgjort til at være ca. 3½ pct. af BNP mere end forudsat i oktober 2019, så gælden i 2025 er i det nye forløb ca. 7½ pct. af BNP højere end ventet før coronakrisen. Det hører med til historien, at en del af de gennemførte tiltag – primært forøgelsen af Landsbyggefondens investeringsrammer og udbetalingen af feriepenge – ikke indgår i de offentlige finanser, men via de automatiske stabilisatorer mv. mindsker de offentlige underskud. Uden disse tiltag vil stigningen i den offentlige nettogæld derfor være større end de anførte 11 pct. af BNP.
7. Vurderingen er overordnet i den forstand, at den baserer sig på de samlede indkomster og BNP og fx ikke tager stilling til rimeligheden eller fordelingsvirkningerne af de konkrete tiltag og anvendelser.

Referencer

- Finansministeriet (2020): Økonomisk Redegørelse, august 2020
 Finansministeriet (2020a): Danmarks Konvergensprogram 2020
 Finansministeriet (2020b): Aftale om udfasning af hjælpepakker, stimuli-initiativer og eksportinitiativer
 Finansministeriet (2019): Opdateret 2025-forløb, oktober 2019
 Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2020): Klimaftale for energi og industri mv. 2020
 Pedersen, L.H. (2020): Dansk økonomi 1979-2019: Økonomisk-politiske bidrag til 40 års fremgang, *Samfundsøkonomen nr. 2*
 Regeringen (2020): DK2025 – en grøn, retfærdig og ansvarlig genopretning af dansk økonomi

Emergency Keynesianism 2.0: The political economy of fiscal policy in Europe during the Corona Crisis

Temanummer: Coronakrisen i samfundsperspektiv

Learning, radical uncertainty, and a state of exception

Fiscal policy is the sum of decisions on taxation and spending that one takes in an economy, particularly in times of crisis. As such, it is of existential importance in the life of a society. Known for its recent waves of spending cuts and tax increases (austerity) during recessions (Blyth, 2013), 2020 Europe has had a more expansionary fiscal policy than ever before. How do we make sense of this shift? To answer this question, let us draw on select insights from three political economy literatures on fiscal crisis management. The first is the literature on learning. For its proponents, changes in fiscal policy are powered by evidence-based, yet politically mediated cognitive updating in the corridors of power. Plainly put, policymakers are keen students of what changes in their environment. This literature has showed that a great deal of learning took place in the EU since 2010 in particular (Schmidt, 2020; Kahkhaji and Radaelli, 2017; Dunlop and Radaelli, 2019). Its main implication for fiscal policy under corona is that between 2010 and 2015 the EU leaders learned about the limits of austerity and the virtues of more spending and tax cuts in a recession. Consequently, one would expect that when a deep recession arrives again (and it did in the spring of 2020), they would not be tempted to do a rerun of the self-defeating policies of the 2010-2012 period. As Keynes put it, “when the facts change, I change my mind.”

The second literature the paper takes inspiration from dwells on the role of economic ideas in policy in moments when radical uncertainty reigns, that is when no one can precisely calculate the risk attached to certain courses of action versus others (Blyth, 2001; Seabrooke and Tsingou, 2020). For these scholars, such moments of uncertainty open up the doors for radically new ideas to enter the specter of policy possibilities. For example, Keynesian ideas shaped policy during the Great Depression in countries as different as the US and Sweden because both the state and capital had quickly ran out of conventional choices and were thoroughly uncertain about what to do next (Blyth, 2001). Yet what makes the Covid crisis peculiar is that it was not only a crisis of radical uncertainty. Indeed, unlike in the Great Depression, when orthodox ideas were tried first, this was a particular form of radical uncertainty: one where most policymakers converged on operating with a doomsday scenario of a catastrophic and sudden stop in consumption, trade, finance and investment. The usual politics of scapegoating some countries and lionizing others due to their fiscal policy situation (Matthijs and McNamara, 2015) took a back



CORNEL BAN
Lektor, Department
of Organisation (10A),
CBS

seat everywhere in Europe as long as these fears persisted (March-June 2020). It is into this unique gap and under aura of emergency that radical forms of “emergency Keynesianism” familiar since 2008-2009 (Bremer and McDaniel, 2019) could walk in.

Yet in a complex multi-level polity with unevenly situated national economies such as the EU, not all policy ideas are equal. The third strand of literature I draw on is the EU crisis governance scholarship that emphasizes coordination between the representatives of the EU member states at the expense of the EU’s supranational technocracy. Some called this “intergovernmental domination” (Fabbrini, 2016) and identified it as the main locus of power in the EU since 2010, with the domestic politics of the surplus/creditor countries filtering what ideas and policies could be adopted at the EU level (Matthijs, 2016; Bremer and McDaniel, 2019; Bremer, 2020; Redeker and Walter, 2020; see Schild, (2020) for a skeptical view). The simplified implication of this literature is that the fiscal ideas with which to reduce systemic uncertainty stand to be not any ideas learned from the previous fiscal crisis, but only those that are also aligned with the interests of dominant actors in these strongly positioned countries. This line of thinking invites the following hypothesis: while emergency Keynesianism was deployed at the national level in the EU between 2008 and 2009, the fact that the doomsday scenario associated with Covid gripped the decision-making processes of both the surplus and deficit countries¹ during corona meant that Keynesianism could be scaled up from the national to the EU level.

Learning from the last war

Learning is relatively rare in economic policy (Oliver, 2016; Kahkhaji and Radaelli, 2017; Dunlop and Radaelli, 2019) and it is not unusual for powerful actors such as the German government or the European Central Bank to (rationally) learn the wrong lessons (Matthijs and Blyth, 2018). But between 2011 and 2015 the failure of the strategy to cut one’s way out of the recession induced by the Great Financial Crisis of 2008 had become manifest at the level of the EU (Ban, 2020; Schelkle, 2016; Schmidt, 2020). Far from enjoying some privilege, government bond markets in the Eurozone appeared to be fragile and more susceptible to self-fulfilling liquidity crises than in standalone countries with a national currency. To illustrate, low debt Spain almost went bankrupt (Blyth, 2013) and high debt UK and Hungary did fine in the bond markets (de Grauwe and Ji, 2013; Ban and Bohle, 2020). The main reason for this divergence was the ECB’s reluctance to act as lender to all governments in the Eurozone (“lender of last resort”) in the early years of the crisis (De Grauwe and Ji, 2013), in contrast to the central banks of the UK or Hungary (Ban and Gabor, 2016; Ban, 2020).

Back in 2010-2012, important European politicians and technocrats proclaimed that fiscal austerity was needed to cut public debt and make the economy grow again (Blyth, 2013; Helgadottir, 2016). Indeed, it was not until the

ECB stepped in to “do whatever it takes” to defend government debt throughout the Eurozone and the heads of the member states established the European Stability Mechanism (a kind of bailout fund) that the Eurozone got something close to a lender of last resort function (Howarth and Spendzharova, 2019; Gabor and Ban, 2016; Gabor, 2016). European elites also became concerned with the fall in credit to the “real economy” despite bank bailouts and deeper public spending cuts. As a result, they asked the bank of the EU (the European Investment Bank) to ramp up credit and even created a new European public lender (the so-called Juncker Plan) in order to lend to projects too risky for the EIB and more tailored for small and medium firms in Europe (Quaglia, 2017; Schmidt, 2020).

This backdrop of the 2008-2012 crisis in Europe is important for an analysis of fiscal policy during Covid in the European Union (EU). Thus, for all their differences, both the technocrats in Brussels or Frankfurt and the national heads of state had been primed for reading another major recession (such as the Covid recession) with different lenses than the ones of 2010-2012, when austerity had been the norm. However, as the next section shows, to the extent that the EU-level management of the 2010-2012 crisis was deeply anchored into the national politics of the surplus countries (Germany, Holland, etc.) (Puetter, 2016; Schimmelfennig, 2018; Smeets and Beech, 2020; Carstensen and Schmidt, 2020), the Covid crisis and the emerging “emergency Keynesian” policy response made a Keynesian fiscal stimulus and supporting monetary stimulus unavoidable because this time around the surplus countries started at economic catastrophe as well.

A crisis like no other and the importance of having supportive central bankers

In March 2020, both the European Commission and the International Monetary Fund expected most advanced economies to enter the most severe recession since the Great Depression. At the time of writing this study, that fear seems to have been exaggerated, yet the fear of coordinated financial and fiscal collapses in the EU had been widespread in the spring of 2020. This “end of times” atmosphere, complete with the harshest lockdowns in modern memory, precipitated European economies, almost overnight, into war economy conditions. That “war economy” was not a journalistic hyperbole was demonstrated by its use by elite names as different as UN head Antonio Guterres,² French President Emmanuel Macron,³ Spanish prime minister Pedro Sanchez⁴ or former ECB chairman Mario Draghi.⁵ And war it felt like. The collapse of aggregate demand and international trade, as well as a sharp drop in the GDP of OECD countries, created panic across Europe. According to a recent estimate, the global economy shrank 7.8% in the second quarter of 2020. In the Euro area, the corresponding figure was 12 percent,⁶ an unprecedented drop in peace time (OECD 2020). It was at this juncture in the spring of 2020 that Eurogroup President Mario Centeno junked “peacetime” moral hazard considerations and stated that,

“The challenge our economies are facing today is in no way similar to the previous crisis. This is a symmetric external shock. Moral hazard considerations are not warranted here. We must bear this in mind when we consider coronavirus dedicated instruments.”

From a strictly fiscal policy standpoint, it was a crisis like no other because of anticipated disruptions affecting both supply and demand across Europe’s national economies (Guerrieri et al., 2020). This sense of extreme disruption led to the fast adoption of unprecedented containment policies based on the unorthodox coordination of monetary and fiscal responses. If conventional policy assigns virtues to monetary policy alone and is skeptical of fiscal stimulus as self-defeating (Ban, 2015), the lessons of the 2008-2012 crisis had softened this approach. Indeed, the ECB and other European central banks adopted bold and unprecedented forms of financial stabilization and support for government debt in the bond markets.

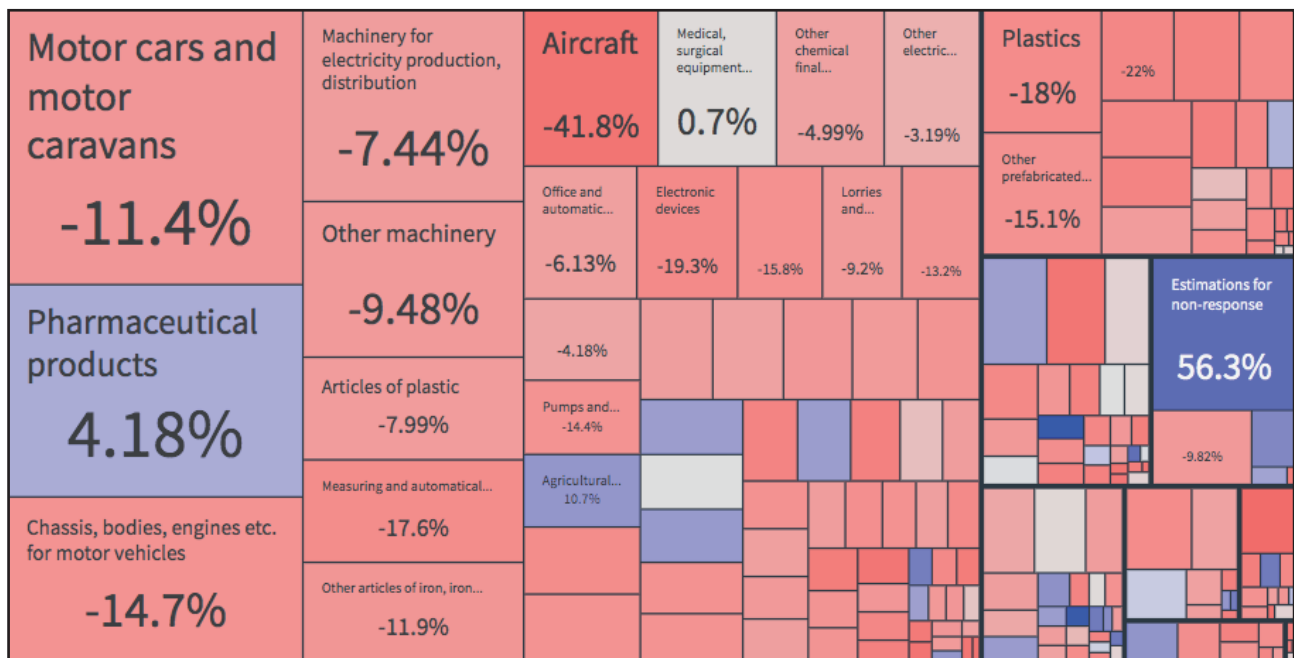
The Covid crisis also introduced coordinated monetary, financial and fiscal stimulus that had been redolent of the golden age of Keynesianism. As “master of the European masters of the universe”, to paraphrase Diessner and Lisi (2019), the ECB unleashed bond buying programs to stabilize markets to an even wider spectrum of activities, with its rates running close to zero. On March 18th, 2020, the ECB launched the 750 billion Euro Pandemic Emergency Purchase Program (PEPP) aimed at national and regional government bonds *as well as* private sector bonds. Contrary to conventional expectations, the main beneficiaries were not predominantly “periphery” countries but an assortment of deficit and surplus economies: Belgium, France, Germany, Italy, Netherlands, and Spain. Less than three months later, on June 4, 2020, the ECB nearly doubled the PEPP (to 1350 billion Euros) and made bond purchases aiming to remove the uncertainty over whether ECB purchases will continue throughout the cycles of the health crisis. In total, PEPP increased the ECB’s balance sheet to half the pre-COVID GDP in the Euro area, making it twice as big as the Fed’s in terms of its GDP ratio. If Adam Tooze (2018) was right that the Fed did better than the more conservative ECB in the previous crisis, the same cannot be said about the COVID crisis.

Arguably, the sudden stop of large volumes of economic activities triggered by the COVID shock led to the emergence of “COVID dominance” – whereby “nations focused monetary and fiscal policies on mitigating and containing the adverse health and economic consequences of the pandemic” (Jinjarak et al., 2020). Simultaneously with PEPP, the EU member states launched large national fiscal stimulus packages to mitigate widespread fears of the worst outcome: collapsing household and corporate income at times of massive medical and policy effort to deal with the new highly contagious pandemic. The COVID-19 Financial Response Tracker mapped out these measures in detail, so it makes little sense to provide a stylized narrative here. Yet it suffices to note that the menu was not entirely part of the typical pre-COVID fiscal policy answer. In addition to conventional tax holidays and credit/grants to

firms familiar before 2020, governments also began owning large parts of the affected sectors and paid in part or in full the wages of the workforce forced to stay at home at the cost of public debt going up 15 percentage point of GDP across the OECD (OECD, 2020).

Critically, COVID did not affect just the fiscally fragile Mediterranean countries. It also affected the fiscally strong Northern and Central European countries. In line with the hypothesis on intergovernmentalism, this situation changed the political economy of crisis management at the EU level. For example, the core industries of the creditor countries (automotive,⁷ aircraft manufacturing, machinery)⁸ saw unprecedented damage,⁹ triggering temporary sudden stops across the supply and value chains. Even in an economy as strong as Germany's, strategic exports shrunk drastically (figure 1).

Figure 1: Germany's product export growth



Source: Observatory of Economic Complexity, <https://oec.world/en/profile/country/deu>

A business survey of German, Spanish and Austrian firms in the industry, service, retail trade, and construction sectors found that the overwhelming majority expect a negative impact of the corona-crisis on annual turnover (to the tune of 20% in Germany and Austria and 25-44% in Spain).¹⁰ These are sectors with political influence via both labor and employer interests (Culpepper, 2010). Their interests could only be served by policies anchored in a bold fiscal stimulus.¹¹ Without supportive measures (including bailouts) from the state, the writing was on the wall for these sectors of systemic importance (Lonegran and Blyth, 2020).¹²

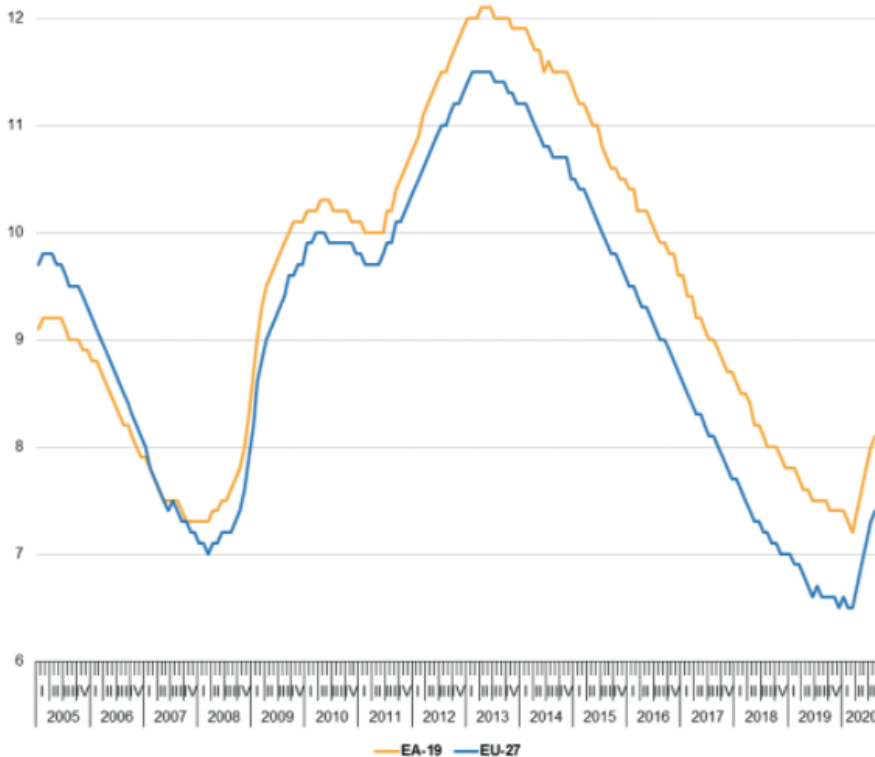
We know from a vast literature that fiscal policy decisions are as good as the trust of the bond markets. Here, EU technocrats and national leaders seem to have remembered how quickly deteriorating market conditions for government debt are followed by deteriorating market conditions for corporate debt (Gabor and Ban, 2016). In this regard, we now have emerging evidence that the implementation of the PEPP prevented runs on sovereign and corporate debt, thereby freeing and funding resources needed to fight the medical and economic consequences of the pandemic (Jinjarak et al., 2020).

Pass the fiscal bazooka

It is against this background that the EU institutions embraced emergency Keynesianism at the EU level and in the area of fiscal interventions as well. As early as March 20, the Commission proposed to activate the general escape clause of the Stability and Growth Pact (SGP).¹³ The clause was then embedded into “Six-Pack” reform of the SGP, and granted the Member States the possibility to deal with the fallout from the health crisis by suspending the obligation to adopt austerity for countries failing the fiscal targets agreed at the EU level (no deficit in excess of 3 percent of GDP). The Commission also modified EU State Aid rules to make them more flexible especially for critical sectors such as aviation and tourism. Furthermore, with the Recovery Plan for Europe, the European Commission increased expenditure ceilings, granted additional access to emergency loans and assets for member states, while earmarking funding for the health and agricultural sectors.¹⁴ The EIB (European Investment Bank) was asked to provide support as well by extending loans to companies for up to 200 billion euros, with a focus on financing capital investment of small and medium enterprises (SMEs) especially after the initial phases of the pandemic and a temporary loan-based instrument (SURE, for State Supported Short-time work or reduced work) of up to 100 billion euros to reduce unemployment by protecting workers and jobs. As figure 2 shows, despite a greater contraction of the GDP compared to 2008-2009, the EU experienced a less pronounced increase in unemployment numbers during COVID.

Figure 2: Average unemployment rate in the European Union

Unemployment rates EU-27, EA-19, seasonally adjusted, January 2005 - August 2020



Source: Eurostat

Subsequently, following the collapse of talks over “coronabonds” (collective debt issuance to reduce the interest rate for the fiscally weaker countries), a coordinated EU-wide fiscal package became a reality hard to envisage in February 2020: credit lines provided of the European Stability Mechanism, the EU’s bailout fund established in 2013 in reaction to the failures of the sovereign debt crisis of 2010-2013; a countercyclical ‘recovery fund’ or “European Marshall Plan” (“Next Generation EU” (NGEU)) – worth 750 billion euros readied to jumpstart European economies. The fact that this EU-level stimulus comes in the form of grants makes it doubly special. To top it off, the composition of the NGEU was not vintage Keynesianism, but what can be termed “green and digital Keynesianism”, with climate change and digitalization looming large among the priorities. At the time of writing this article, the member states are expected to submit draft recovery and resilience plans outlining national investment priorities in line with this approach.¹⁵ National objections to this fiscal solidarity reemerged in the later stages of the health crisis, with the “frugal four demanding rebates, stable contributions to the EU budget, climate change budgetary earmarks and conditions attached to the implementation of the stimulus package.”¹⁶ But one should not miss the forest from the trees. These objections merely dented the emerging countercyclical

policy rather than destroy it. At the end of the day, the fact that Germany, the creditor/surplus country with fiscally conservative preferences, supported the EU-wide stimulus package locked in emergency Keynesianism and made a repeat of the 2010-2012 impossible.

Is this a Hamiltonian moment in European fiscal policy?

Recent research on fiscal policy during Corona howed that had the government not provided wage support, local consumption would have declined by 44 percent in advanced economy settings (Casado et al 2020). Since consumption is a large part of GDP, the Corona recession would have been a lot more brutal. Supported by central banks' extraordinary interventions, governments prevented this from happening. Moreover, the EU developed a stronger fiscal arm backed by monetary and financial policy interventions at the EU level, with significant levels of citizen support for them (Beetsma et al., 2020). Yet what exactly should we make of it? Is this a form of emerging fiscal federalism, a United States of Europe in infancy? The scope of this transformation of fiscal policy at the EU level should be interpreted with caution. Three caveats stand out in this regard.

First, as the largest fiscal instrument of these transformations, NextGen is not really the fiscal foundation of a European federalism. Indeed, it is merely a form of fiscal crisis management shaped by the cohabitation of "emergency Keynesianism," "COVID *fiscal dominance*" (a rapid and sharply countercyclical mobilization of fiscal resources to fund the medical system, the sectors disrupted by the health crisis and the workers put on furlough by it) and the advancement of pre-COVID EU reforms, with the third priority in quantitative dominance. Thus,

"Looking at the proposed allocation of the funds, one finds that less than one-tenth of the total (55 bn) should be 'allocated based on the severity of the socio-economic impacts of the crisis' (under REACT-EU), which is presented as a *top-up of current cohesion policy*. The most important part of Next Generation EU is a new Recovery and Resilience Facility of €560 billion, whose purpose is to offer financial support for investments and reforms, including in relation to the green and digital transitions and the resilience of national economies, linking these to the EU priorities – but with no reference to the impact of shocks. The bulk of Next Generation EU should thus not be allocated to help absorb a shock, but to provide financial support for investment linked to EU priorities."¹⁷

Second, some elements of the "emergency Keynesianism" are set to automatically expire with the end of the health crisis. Thus, the (unprecedented) suspension of the escape clause is not a generalized suspension of the deficit rules, which will return in full force after COVID. In this sense, the ministers of finance (Eurogroup) and the EU's fiscal watchdog (European Fiscal Board) stressed that the suspension operates in a "timely, temporary and targeted" manner.

Third, macroeconomic models matter (Heimberger and Kappeller, 2017; Heimberger et al., 2019). The macroeconomic model used by the EU to judge the fiscal policy positions of the member states (the so called “PO model”) remains unaltered. The problem with this model is that it tends to be more pessimistic and critical of those countries that are also forecast to suffer a larger decline in economic activity relative to the pre-COVID-19 levels. It also tends to suggest austerity in the worst of economic times. To avert this twin problem, the Commission needs to calibrate this model used in fiscal surveillance to provide countries with more fiscal leeway as they deal with the long-term effects of the COVID crisis (Heimberger, 2020).

The emergence of a strong set of stimulus instruments at the EU level, the monetary support provided by the ECB and the decisiveness with which the EU uses this crisis to address the climate crisis and Europe’s mediocre performance in digital technologies, suggest that European elites have experienced an intense episode of lesson learning. However, its scope should not be overstated. First, the centerpiece of this new EU-level fiscal activism (NextGen) is a rather sluggish form of emergency Keynesianism, with its implementation still waiting for coordinated domestic action. Second, and perhaps most importantly, shocks of this kind to both supply and demand, shocks that come accompanied by sense of radical uncertainty that bring policymakers and public in “war economy” mode are extremely rare (indeed “black swan”-like) events. As such, their consequences tend to peter out, ushering business as usual once the initial radical uncertainty is replaced by calculable risk about the potential courses of action. If the other “emergency Keynesianism” epitomized by the 2008-2010 crisis serves any lesson, it is that once the emergency is over, the EU may rationally learn the wrong lessons. Rationally learning the good lessons, not the wrong ones (Blyth and Matthijs, 2019), seems to be the contingent blessing of traumatic moments such as the one we are still experiencing.

Noter

1. Northern countries were less affected than the Southern ones (Gräbner et al., 2020) yet the former were also extensively affected, as showed below.
2. <https://www.euronews.com/2020/03/25/coronavirus-antonio-guterres-speaks-to-euronews-about-un-s-covid-19-response>
3. <https://corporate.nordea.com/article/56514/chief-economist-s-corner-war-economy>
4. <https://www.brusselstimes.com/news/eu-affairs/104800/spanish-pm-calls-for-marshall-plan-for-post-virus-europe/>
5. <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>
6. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11156775/2-31072020-BP-EN.pdf/cbe7522c-ebfa-ef08-be60-b1c9d1bd385b>
7. <https://www.rfi.fr/en/france/20200526-macron-announce-relief-plan-bailout-covid-hit-car-industry-renault-coronavirus>
8. <https://www.freightwaves.com/news/airbus-orders-in-2020-cut-in-half-by-covid-19>
9. <https://www.dw.com/en/german-auto-vw-bmw-mercedes-coronavirus/a-54443067>
10. https://www.econpol.eu/publications/policy_brief_31
11. <https://www.afr.com/policy/economy/we-are-all-keynesians-again-20200826-p55phs>; <https://voxeu.org/article/economic-policy-under-pandemic-european-perspective>
12. <https://www.ft.com/content/7a739543-a39e-4301-830d-dddc8a0f503b>
13. Articles 5(1) and 9(1) of Regulation No. 1466/97 and Articles 3(5) and 5(2) of Regulation No. 1467/97).
14. EU/EA Measures to Mitigate the Economic, Financial and Social Effects of Coronavirus," 2020.
15. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1658
16. <https://www.ft.com/content/7faae690-4e65-11ea-95a0-43d18ec715f5>
17. <https://www.ceps.eu/next-generation-eu-2/>

Bibliography

- Ban, Cornel. "The Economic and Monetary Union: How Did the Euro Area Get a Lender of Last Resort?" *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*, 2020, 179.
- Beetsma, Roel MWJ, et al. "What kind of EU fiscal capacity? Evidence from a randomized survey experiment in five European countries in times of corona." (July 26, 2020). *Amsterdam Centre for European Studies Research Paper* 2020/08 (2020).
- Blyth, Mark. *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford University Press, 2013.
- Bremer, Björn. "The Political Economy of the SPD Reconsidered: Evidence from the Great Recession." *German Politics* 29, no. 3 (2020): 441–463.
- Bremer, Björn, and Sean McDaniel. "The Ideational Foundations of Social Democratic Austerity in the Context of the Great Recession." *Socio-Economic Review*, 2019.
- Carstensen, Martin B., and Vivien A. Schmidt. "Between Power and Powerlessness in the Euro Zone Crisis and Thereafter." *Journal of European Public Policy*, 2020, 1–8.
- Casado, M.G., Glennon, B., Lane, J., McQuown, D., Rich, D., & Weinberg, B.A. (2020). *The Effect of Fiscal Stimulus: Evidence from COVID-19* (No. w27576). National Bureau of Economic Research.
- De Grauwe, Paul, and Yuemei Ji. "Self-Fulfilling Crises in the Eurozone: An Empirical Test." *Journal of International Money and Finance* 34 (2013): 15–36.
- Diessner, Sebastian, and Giulio Lisi. "Masters of the 'Masters of the Universe'? Monetary, Fiscal and Financial Dominance in the Eurozone." *Socio-Economic Review*, 2019.
- Dunlop, Claire A. "Policy Learning and Policy Failure: Definitions, Dimensions and Intersections." *Policy & Politics* 45, no. 1 (2017): 3–18.
- Fabbrini, Sergio. »From Consensus to Domination: The Intergovernmental Union in a Crisis Situation.« *Journal of European Integration* 38, no. 5 (2016): 587–599.
- Gabor, Daniela. "The (Impossible) Repo Trinity: The Political Economy of Repo Markets." *Review of International Political Economy* 23, no. 6 (2016): 967–1000.
- Gabor, Daniela, and Cornel Ban. "Banking on Bonds: The New Links between States and Markets." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 54, no. 3 (2016): 617–635.

- Gräbner, Claudius, Philipp Heimberger, and Jakob Kapeller. *Pandemic pushes polarisation: The Corona crisis and macroeconomic divergence in the Eurozone*. No. 8. IFSO working paper, 2020.
- Guerrieri, Veronica, Guido Lorenzoni, Ludwig Straub, and Iván Werning. "Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?" Working Paper. Working Paper Series. National Bureau of Economic Research, April 2020. <https://doi.org/10.3386/w26918>.
- Heimberger, Philipp, Jakob Huber, and Jakob Kapeller. "The Power of Economic Models: The Case of the EU's Fiscal Regulation Framework." *Socio-Economic Review*, 2019.
- Heimberger, Philipp, and Jakob Kapeller. "The Performativity of Potential Output: Pro-Cyclicality and Path Dependency in Coordinating European Fiscal Policies." *Review of International Political Economy* 24, no. 5 (2017): 904–928.
- Helgadóttir, Oddný. "The Bocconi Boys Go to Brussels: Italian Economic Ideas, Professional Networks and European Austerity." *Journal of European Public Policy* 23, no. 3 (2016): 392–409.
- Howarth, David, and Aneta Spendzharova. "Accountability in Post-Crisis Eurozone Governance: The Tricky Case of the European Stability Mechanism." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 57, no. 4 (2019): 894–911.
- Jinjarak, Yothin, Rashad Ahmed, Sameer Nair-Desai, Wein-ing Xin, and Joshua Aizenman. "Pandemic Shocks and Fiscal-Monetary Policies in the Eurozone: COVID-19 Dominance during January-June 2020." National Bureau of Economic Research, 2020.
- Kamkhaji, Jonathan C., and Claudio M. Radaelli. "Crisis, Learning and Policy Change in the European Union." *Journal of European Public Policy* 24, no. 5 (2017): 714–734.
- Lonergan, Eric, and M. Blyth. "Beyond Bailouts." *Institute for Public Policy Research. Discussion Paper. Available at: https://www.ippr.org/files/2020-03/1585237065_beyond-bailoutsmarch2020.pdf*, 2020.
- Matthijs, Matthias. "Powerful Rules Governing the Euro: The Perverse Logic of German Ideas." *Journal of European Public Policy* 23, no. 3 (2016): 375–391.
- Matthijs, Matthias, and Mark Blyth. "When Is It Rational to Learn the Wrong Lessons? Technocratic Authority, Social Learning, and Euro Fragility." *Perspectives on Politics* 16, no. 1 (2018): 110–126.
- Matthijs, Matthias, and Kathleen McNamara. "The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond." *Journal of European Integration* 37, no. 2 (2015): 229–245.
- Oliver, Michael J. *Whatever Happened to Monetarism?: Economic Policy Making and Social Learning in the United Kingdom Since 1979*. Routledge, 2019.
- Puetter, Uwe. "The Centrality of Consensus and Deliberation in Contemporary EU Politics and the New Intergovernmentalism." *Journal of European Integration* 38, no. 5 (2016): 601–615.
- Quaglia, Lucia. "European Economic Governance in Times of Crises." *European Economic Governance in Times of Crises*, 2017, 183–200.
- Redeker, Nils, and Stefanie Walter. "We'd Rather Pay than Change—The Politics of German Non-Adjustment in the Eurozone Crisis." *Review of International Organizations* 15, no. 3 (2020).
- Schelkle, Waltraud. *The Political Economy of Monetary Solidarity: Understanding the Euro Experiment*. Oxford University Press, 2017.
- Schild, Joachim. "The Myth of German Hegemony in the Euro Area Revisited." *West European Politics* 43, no. 5 (2020): 1072–1094.
- Schimmelfennig, Frank. "Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 56, no. 7 (2018): 1578–1594.
- Schmidt, Vivien A. *Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone*. Oxford University Press, 2020.
- Seabrooke, Leonard, and Eleni Tsingou. "Europe's Fast- and Slow-Burning Crises." *Journal of European Public Policy* 26, no. 3 (2019): 468–481.
- Smeets, Sandrino, and Derek Beach. "Intergovernmentalism and Its Implications—New Institutional Leadership in Major EU Reforms." *Journal of European Public Policy* 27, no. 8 (2020): 1137–1156.
- Tooze, Adam. *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Penguin, 2018.

Efter finanskrisen og den nuværende pandemi – tilbage til gamle keynesianske dyder?*

Temanummer: Coronakrisen i samfundsperspektiv

Mange heterodokse økonomer vejrede en del morgenluft, da de alvorlige økonomiske konsekvenser af den seneste internationale recession gik op for alle. Var det nu på tide at erstatte den moderne makroøkonomiske mainstream-tænkning med noget nyt? Burde der ikke være et større fokus på en mere traditionel keynesiansk politik forståelse? Og nu midt i COVID-9-pandemien, hvor alle lande har gennemført massive finanspolitiske tiltag, er det så ikke et yderligere tegn på keynesianisme? I nærværende artikel er fokus på netop den keynesianske tankegangs nuværende status.

Indledning

Længe har den makroøkonomiske scene været domineret af en ny neoklassisk syntese, hvor kerneudsagn fra såvel ny-klassisk som ny-keynesiansk teori er kombineret med hinanden¹. Men med den seneste recession som baggrund begyndte kritikken mod denne tænkning at blive mere markant. Fangede denne tænkning nu også nok af virkelighedens kompleksitet? Hvad med f.eks. den betydning som finansielle forhold har for moderne globalt integrerede økonomier – og skulle nogle tvivle på dette udsagns betydning, var den tidligere finanskrisen noget af et ”wake up call”. Og hvad med den økonomisk politiske forståelse? Kan (og bør) alt overlades til pengepolitikken? Var det ikke netop læren af lave renteniveauer, som ikke kunne sænkes yderligere, at der skulle noget mere til end blot konventionel pengepolitik? Var det ikke derfor, at det blev nødvendigt med en mere ukonventionel pengepolitik i form af såkaldte ”quantity easing”-aktiviteter? Og opstod der ikke også et behov for at revurdere finanspolitikken muligheder, som faktisk syntes at være bedre, end de fleste mainstreamøkonomer havde troet²?

Og i dag, hvor COVID-19-pandemien har ramt den globale økonomi hårdt, er alle de hjælpepakker, der har set dagens lys i mange lande, så ikke netop et udtryk for, at en mere keynesiansk økonomisk politisk forståelse har bredt sig? Måske er dette et udtryk for en tilbagevenden til mere keynesianske dyder i makroteorien?

Er keynesianismen stadigvæk aktuel?

I et temanummer fra foråret 2020 i tidsskriftet *Review of Keynesian Economics* beskæftiger flere bidrag sig med den aktuelle status af den keynesianske teori. I det følgende præsenteres nogle udvalgte aspekter af denne belysning.



FINN OLESEN
Professor ved
Aalborg University
Business School

Generelt er den overordnede vurdering af indholdet i de forskellige bidrag, at keynesianismen langt fra er død. Den er måske nok presset på den makro-teoretiske scene, men hvad angår praktisk økonomisk politik – og den måde, som mange embedsmænd tænker på – så har den spillet en betydelig og aktiv rolle i de senere år.

Eksempelvis påpeger Rowthorn (2020, s. 1 og s. 17) i sin gennemgang af den moderne makroteoris udvikling, at “since the initial anti-Keynesian counter-revolution 40 years ago, Keynesian economics has made something of a comeback ... Mainstream economists mostly believe that a fiscal stimulus is an effective way to promote recovery during a severe recession”. Nogenlunde sammenstemmende hermed skriver Fazzari (2020, s. 47), at “despite the New Classical attempt to bury Keynes, a demand-driven view of macro was weakened, but not killed in the decades prior to the Great Recession ... In my opinion, there has been a significant movement back toward the intrinsic Keynesian perspective, but it remain incomplete”.

Netop den keynesianske tænknings indflydelse på udformningen af megen økonomisk politik i de senere år er for Eichengreen (2020) et tegn på, at tænkningen i dag er centralt til stede på den makroøkonomiske scene. Således ses der med andre øjne på den økonomiske politiks muligheder i dag end tidligere. Især har finanspolitikken genvundet noget af sit tidligere renommé. Således bemærker Eichengreen (2020, s. 29) om den langsommelige genopretning til mere normale økonomiske forhold efter den seneste recession, at denne var ”a result of the limited magnitude, not the limited effectiveness, of fiscal stimulus, reflecting political resistance to more forceful action ... multipliers were larger in recessions than expansions, consistent with Keynesian intuition”. Tilsvarende viste denne krise med al sin tydelighed nødvendigheden af at inddrage interaktionen mellem reale og finansielle markeder i den makroøkonomiske analyse. Læren var her, at krisen ”highlighted the fragility of financial markets and the capriciousness of animal spirits”. (Eichengreen, 2020, s. 32).

Netop fokuseringen på finansielle forholds betydning er et helt afgørende keynesiansk kerneelement, fremhæver Bofinger (2020, s. 61). Det er her, at vi har ”the only adequate representation of reality, where money and the financial system are as crucial for the functioning of the economic system as blood and its circulation is for the human body”. På denne vis repræsenterer den keynesianske teoridannelse en monetær analyse, mens den makroøkonomiske mainstream fundamentalt set er en real analyse. Dette er ifølge Bofinger den afgørende forskel mellem de to forståelsesrammer. I en mainstream forstand (helt i overensstemmelse med den gamle klassiske økonomiforståelse) er det opsparingen, som fører til investering. I en keynesiansk kontekst er kausaliteten anderledes. Her er det investeringen, som gennem den samlede efterspørgsel øger indkomsten i samfundet og dermed bringer sin egen finansiering på plads (opsparingen øges, når indkomsten vokser).

Med reference til en gamle artikel – (Tobin, 1977) – undersøger Dimand (2020), om Keynes' budskab også er relevant i en moderne tid som vores. Og hans svar er ja. Ændringer i den samlede efterspørgsel har reale konsekvenser for det makroøkonomiske udfald, og dette er ikke per automatik lig med fuld beskæftigelse. Ufrivillig arbejdsløshed er også et moderne fænomen. Og sådanne uligevægtige forløb har ofte også noget af gøre med realkapitaldannelsen i samfundet. Investeringerne har en tendens til en kraftig volatilitet, idet de er en funktion af både forventninger til profitten og generelt fremtidige usikre forhold. Netop derfor er Keynes' begreb *animal spirits* stadigvæk et centralt begreb³. Dimands overordnede konklusion er derfor den, at "Keynes' argument that a breakdown of capitalism is possible, due to volatility of liquidity preference and investment in a world of uncertainty, and his analysis of how governments should cope with such crises, remain painfully relevant" (Dimand, 2020, s. 36).

COVID-19: et nyt og anderledes chok i den økonomiske udvikling

Tidligt i 2020 dukkede COVID-19-virussen for alvor op i de flestes bevidsthed som et fænomen, der ikke alene var relateret til Asien. Frygten for denne virus bredte sig hurtigt især til Europa. Snart stod det klart, at verdenen stod overfor en pandemi med ganske alvorlige økonomiske konsekvenser til følge. Således forudså IMF i løbet af marts, at den globale økonomi ville komme til at stå overfor et økonomisk tilbageslag af mindst samme styrke som det, der fulgte efter den globale finansielle krise for godt et årti siden.

I Danmark som i andre lande fremkom der forholdsvis hurtigt en del bud på de økonomiske konsekvenser af pandemien, der alle forudså negative vækstrater, stigende arbejdsløshed og forringede offentlige budgetsaldi i 2020. I en dansk kontekst var spådommen, at BNP nok ville falde mellem 3 og 5 procent i år med en tendens til genopretning allerede til næste år. Og her sidst på året synes disse bud så nogenlunde at kunne holde stik⁴.

Med sådanne udsigter for den økonomiske udvikling i Danmark var der bred enighed blandt de politiske partier, økonomer (uanset deres teoretiske observans) og interesseorganisationer om at forsøge at holde hånden under dansk økonomi. Forskellige økonomiske hjælpepakker er blevet iværksat af et hidtil uset omfang suppleret med tiltag på at stille den nødvendige finansielle likviditet til rådighed for den private sektor. Og effekten af disse tiltag synes at være klar: tilbageslaget er blevet mildnet i forhold til et forløb uden hjælpepakker.

Og som bekendt er (var) hjælpepakker ikke et isoleret dansk fænomen. Stort set alle lande har gennemført og fortsætter med at gennemføre lignende tiltag af såvel finans- og pengepolitisk karakter. Og også her er (var) størrelsesordenen af indgrebene historisk set unikke. Og indholdsmæssigt har man anvendt mange forskellige tiltag til at afbøde de dramatiske negative økonomiske konsekvenser, som COVID-19 fremkalder hos os, hos andre og globalt set⁵.

Men kan man nu være så sikker på, at krisen bliver kortvarig og kun med udtalte negative konsekvenser for 2020? Det kan ingen naturligvis med sikkerhed sige noget skråsikkert om. Det får tiden at vise. Men en advarselslampe kan tændes. Denne krise kan, som andre kriser har gjort det, fremkalde tilbageholdenhedseffekter i den økonomiske adfærd hos husholdninger og virksomheder. Sker dette også denne gang, og måske endda i et betydeligt omfang, især hvis Danmark rammes hårdt af en 2. bølge af virusopblomstring, så ser genopretningen efter COVID-19-pandemien ud til at blive længerevarende.

Uanset hvad synes en konklusion at være utvetydig klar: en aktiv stimulerende økonomisk politisk indsats var denne gang ikke alene hensigtsmæssig – den har vist sig at være bydende nødvendig og vil givet vise sig (heldigvis) også at være ret effektiv. I den forstand har krisehåndteringen i Danmark som i andre lande indtil nu været keynesiansk inspireret. Og det er sket på baggrund af en rådgivning, hvor mainstream har understøttet strategien. Denne gang har de mere heterodokse og Keynes-tro økonomer hverken råbt forgæves eller været alene i koret.

Nogle afsluttende bemærkninger

Som belyst ovenfor så synes læren af såvel den tidligere recession som den nuværende COVID-19-pandemi at være klar. Moderne økonomier kan blive slået så meget ud af kurs, at markedsmekanismen står hjælpeløs over for problemerne. Det bringer politikerne på banen. Økonomierne må styres tilbage mod mere normale tider gennem anvendelse af en aktiv økonomisk politisk indsats. Og her kan pengepolitikken ikke stå alene. Skal niveauet for den samlede efterspørgsel hæves, er finanspolitiske indgreb effektive. Det ved vi fra tidligere og fra den nuværende COVID-19-krise. Stort set alle lande har som følge af pandemien gennemført finanspolitiske foranstaltninger af en historisk set helt uhørt dimension og karakter. Samtidig har stort set alle økonomer – mainstreamere som mere heterodokse – tilkendegivet keynesianske tilbøjeligheder i deres argumentation for, at de negative økonomiske konsekvenser af COVID-19 skulle forsøges mindsket.

I den forstand er keynesianismen for alvor vendt tilbage til den makroøkonomiske scene. Spørgsmålet er så bare, om det kun er for en kortere gæsteoptræden. Det ved ingen af gode grunde endnu. Det får tiden at vise.

Hvordan alting nu end er, så må man i det mindste håbe – udover helt naturligt og ganske afgørende, at de dramatiske ødelæggende konsekvenser, som COVID-19 indebærer menneskeligt, socialt, samfundsmæssigt og økonomisk, snart bliver mindsket for ikke om længe at forsvinde mere og mere – at også mainstreamere nu endelig har erkendt og i fremtiden anerkender, at økonomi nu engang er en ganske kompleks størrelse, og at denne kompleksitet bør afspejle sig i ens makroteori. Den nye forståelse af fordelene ved at føre en aktiv – ikke bare strukturtilpassende, men også konjunkturstabiliserende – økonomisk politik er kommet for at blive. Hertil kan anerkendelsen af økonomiers indbyggede grad af kompleksitet faktisk måske hjælpe, som påpeget af

Colander (2015, s. 234): “Once one starts thinking of the economy as a complex evolving system, one starts thinking about economic policy differently. Current models lead us to think of economic policy narrowly. Thinking of the economy as a complex evolving system leads to policy being thought of in a much broader context.”

Noter

- * Jeg skal takke tidsskriftets fagfællebedømmer for kommentarer til en tidligere version af denne artikel.
1. For en klassisk reference omhandlende denne tænkning – ofte benævnt The New Neoclassical Synthesis – kan der henvises til Goodfriend (2004).
 2. Den klassiske reference er her Blanchard & Leigh (2013).
 3. Begrebet animal spirits er en blanding af forskellige komponenter (f.eks. mht. tillid, humør og forventninger), der hos de enkelte virksomheder er med til at bestemme, om de i givet fald beslutter sig for at gennemføre givne investeringsprojekter. Eller som Keynes selv udtrykte sig: “Most, probably, of our decisions to do something positive, the full consequences of which will be drawn out over many days to come, can only be taken as a result of animal spirits – of a spontaneous urge to action rather than inaction, and not as the outcome of a weighted average of quantitative benefits multiplied by quantitative probabilities ... Thus if animal spirits are dimmed and the spontaneous optimism falters; leaving us to depend on nothing but a mathematical expectation, enterprise will fade and die; – though fears of loss may have a basis no more reasonable than hopes of profit had before” Keynes (1936, s. 161 og s. 162).
 4. Jf. Nyt fra Danmarks Statistik nr. 254 og nr. 321 så faldt BNP med 2% henholdsvis 6,9% i 1. og 2. kvartal i år.
 5. Så talrige er antallet af hjælpepakkerne, at det ikke her er hensigten at gå i detaljerne med hverken indholdet eller omfanget af disse. For nærværende belyning rækker det at konstatere, at indsatsen har været af et hidtil uset historisk omfang.

Litteraturliste

- Blanchard, Olivier & Leigh, Daniel (2013): “Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers”, *IMF Working Paper – WP/13/1*, International Monetary Fund 2013.
- Bofinger, Peter (2020): “Reviving Keynesianism: the modelling of the financial system makes the difference”, *Review of Keynesian Economics*, 8(1), pp. 61-83.
- Colander, D. (2015): “Why economics textbooks should, but don’t and won’t change”, *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 12(2), pp. 229–235.
- Dimand, Robert (2020): “The much-exaggerated death of Keynesian economics”, *Review of Keynesian Economics*, 8(1), pp. 36-45.
- Eichengreen, Barry (2020): “Keynesian economics: can it return if it never died?”, *Review of Keynesian Economics*, 8(1), pp. 23-35.
- Fazzari, Steven (2020): “Was Keynesian economics ever dead? Is so, has it been resurrected?”, *Review of Keynesian Economics*, 8(1), pp. 46-60.
- Goodfriend, Marvin (2004): “Monetary Policy in the New Neoclassical Synthesis: A Primer”, *Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly*, Summer 2004, pp. 21-45.
- Keynes, John Maynard (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, The Collected Writings of John Maynard Keynes Vol. VII, The Macmillan Press 1973.
- Rowthorn, Robert (2020): “The Godley-Tobin Lecture: Keynesian economics – back from the dead?”, *Review of Keynesian Economics*, 8(1), pp. 1-20.
- Tobin, James (1977): “How dead is Keynes”, *Economic Inquiry*, 15(4), pp. 459-68.

Hjælpepakkerne reddede 81.000 jobs!*

Temanummer: Coronakrisen i samfundsperspektiv

Et spørgeskema udsendt til danske virksomheder under nedlukningen under den første bølge af coronavirus viser at hjælpepakkerne gik til de mest udsatte virksomheder og var med til at redde 81.000 jobs.

Med COVID-19 oplevede økonomier et negativt chok, som en stor del af verden ikke havde oplevet siden den spanske syge for hundrede år siden. Regeringer indførte social distancering og hjemsendelser, der indebar at arbejde hjemmefra eller slet ikke at arbejde, hvilket betød en kraftig økonomisk opbremsning.

Danmark var et af de lande, der var hurtigst ude med økonomisk hjælp til kriseramte virksomheder. Mange lande fulgte efter, så vi på verdensplan blev vidne til en omfangsrig økonomisk krisehjælp.

Adskillige milliarder blev øremærket til kriseramte virksomheder i Danmark. Og på verdensplan udgør hjælpepakkerne milliarder af dollars. Et naturligt og essentielt spørgsmål at stille er derfor, om de har virket efter hensigten? Det vil hjælpe Danmark og andre lande i krisehåndtering og dermed beslutning om økonomisk politik for den nuværende krise og fremtidige kriser. Det åbner for tre relaterede spørgsmål.

For det første: blev hjælpepakkerne benyttet som tilsigtet? For det andet: ændrede de virksomhedernes håndtering af krisen? Og endelig: hvad indikerer de første spæde resultater vedrørende, hvad den samfundsmæssige gevinst har været af hjælpepakkerne?

Hjørnesteenene af hjælpepakkerne var at undgå konkurser og fyringer. Ved at holde på de ansatte vil virksomhederne være i stand til hurtigt at omstille sig, når efterspørgslen vender tilbage til sit normale leje. Virksomhederne undgår også omkostninger relateret til ny-ansættelser og optræning efter krisen. Samtidigt hindres en voldsom stigning i ledighed, som det kan være svært at nedbringe igen, hvorved kortidsledighed kan blive til langtidsledighed. Ber-

* Artiklen er baseret på vores arbejdspapir "Preserving job matches during the COVID-19 pandemic: firm-level evidence on the role of government aid" af Morten Bennedsen, Birthe Larsen, Ian Schmutte og Daniela Scur. Vi takker for støtte fra Industriens Fond (COVID-19-opslag) og Danmarks Grundforskningsfond (Niels Bohr Professorat).



MORTEN BENNEDSEN

Økonomisk Institut,
Københavns Universitet



CHRISTIAN PÆRREGAARD HOLM

Økonomisk Institut,
Københavns Universitet



BIRTHE LARSEN

Økonomisk Institut,
Copenhagen Business School



IAN SCHMUTTE

Økonomisk Institut,
Terry College of Business



DANIELA SCUR

Dyson School of
Applied Economics and
Management,
Cornell Universitet

rero et al. (2020) estimerer for USA, at 42% af de afskedigede medarbejdere vil blive langtidsledige. Dertil viser Montenovo et al. (2020), at fyringer vil ramme særlige grupper hårdest. Dette vil være minoriteter, kvinder, folk mellem 20-24 år og folk med kort- og mellemlange uddannelser.

Ender støtten, hvor den skal? Nye amerikanske undersøgelser har sået tvivl om, om hjælpen når ud til de hårdest ramte virksomheder. Cororaton & Rosen (2020) undersøgte det amerikanske Paycheck Protection-program (PPP) og finder, at af de 50% procent offentlige virksomheder, som var berettigede til støtten, så endte kun 13% med at låne fra den amerikanske stat. Dertil finder Chetty et al. (2020), at PPP kun hjalp marginalt med at reducere fyringer, da de virksomheder, der kunne benytte sig af programmet, alligevel ikke havde intentioner om afskedigelser.

Hvordan påvirkede pandemien virksomhederne?

I denne artikel adresserer vi problemstillingen med en spørgeskemaundersøgelse, vi har sendt ud til 44.374 danske virksomheder vedrørende hjælpepakkerne og regeringens håndtering af COVID-19 (Bennedsen et al., 2020). Spørgeskemaet blev besvaret af et repræsentativt udsnit på 10.632 danske virksomheder i april og maj 2020. Vores respondenter dækker over små, mellemstore og store virksomheder på tværs af brancher. Vi beregner, at vores respondenter udgør 25-40% af beskæftigelsen uden for den offentlige sektor i Danmark.

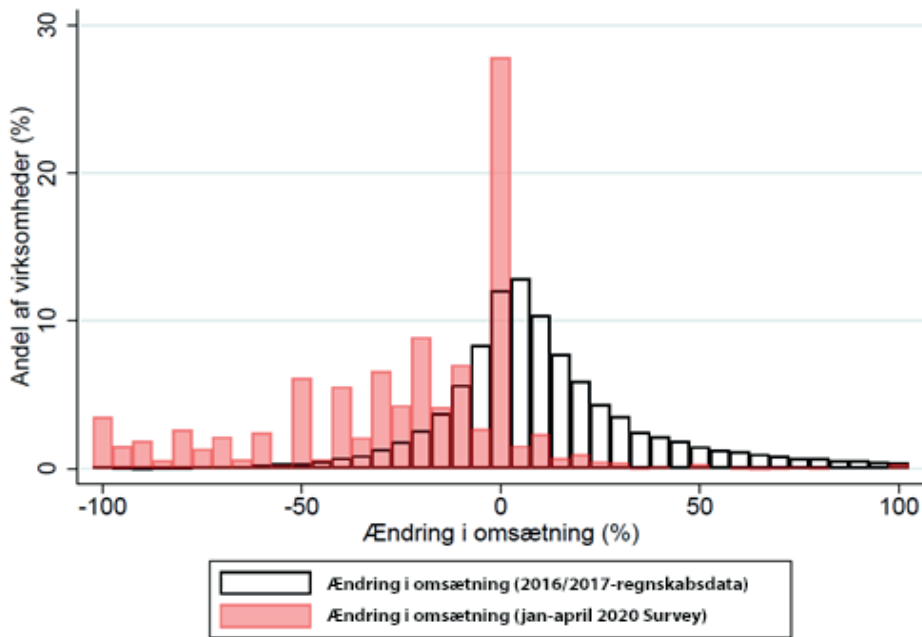
Spørgeskemaet indeholdt COVID-19-relaterede spørgsmål omkring virksomhedens drift med fokus på hjemsendelser og hjælpepakkerne, samt deres syn på krisen og dens efterfølgende genopbygningsperiode. Dertil supplerede vi med registerbaserede nøglevariable såsom antallet af ansatte, omkostninger og likviditet.

Ved at forstå, hvordan danske virksomheder agerer under COVID-19 får vi en indikation af tilsvarende påvirkning på virksomheder og økonomier i Europa og Nordamerika. Danske hjælpepakker er sammenlignelige med hjælpepakker i andre europæiske lande. Det betyder, at vores resultater er brugbare også uden for Danmark.

Omkostningen ved pandemien

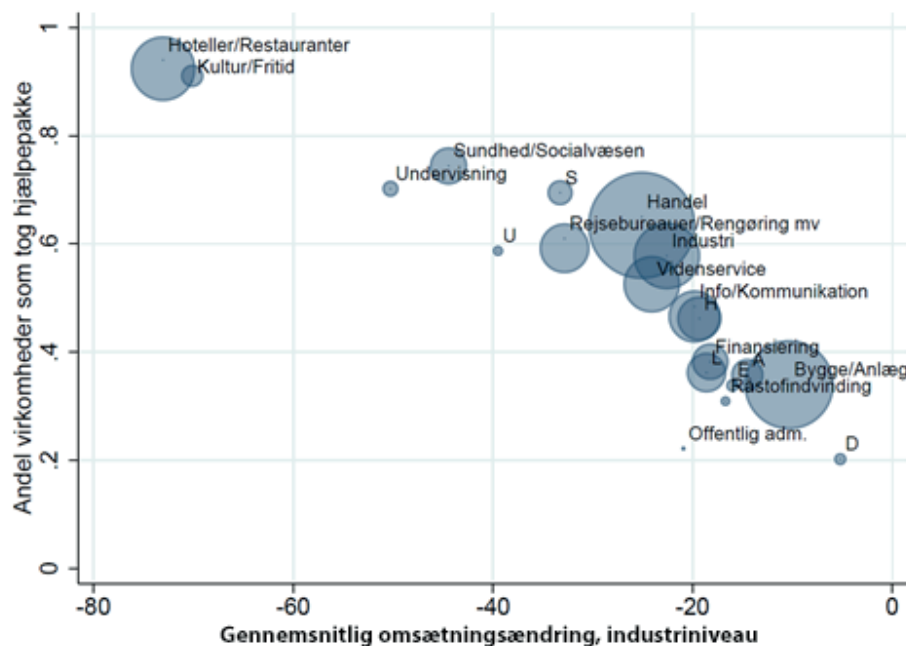
Danske virksomheder fik et stort dyk i omsætningen i april 2020. Næsten 65% af virksomhederne oplevede fald i deres omsætning, hvor medianvirksomheden oplevede en reduktion på 20% (figur 1). I næsten alle brancher har mere end halvdelen oplevet nedgang i omsætningen. Et af kriterierne for at være berettiget til hjælpepakken til faste omkostninger var, at virksomhedens omsætning skulle falde med 35%. Dette gjorde sig gældende for 31% af virksomhederne. Sammenlignet med et normalt regnskabsår (vi ser på 2016/2017) oplever kun 4% af virksomhederne et fald på mere end 35%, og kun 27% oplever en reduceret omsætning.

Figur 1: Ændringen i omsætningen i 2020 og 2016



Note: Grafen viser, hvordan omsætningen fordeler sig for hhv. de adspurgte virksomheder og virksomheder i Danmark i 2016/2017. Begge grupper indeholder kun virksomheder med mere end tre ansatte.

Figur 2: Andelen af virksomheder, som tog imod støtte og deres ændring i omsætning



Note: Figuren viser gennemsnitlig omsætningsændring i en branche samt andelen af virksomheder i branchen som benyttede sig af mindst én hjælpepakke. Cirklerne størrelse indikerer antallet af virksomheder i branchen. Brancherne er blevet inddelt efter Danmarks Statistiks 19-gruppering, hvor følgende forkortelser er blevet lavet. A: Landbrug, skovbrug og fiskeri, D: Energiforsyning, E: Vandforsyning og renovation, H: Transport, L: Ejendomshandel og udlejning, S: Andre serviceydelser mv. og U: uoplyst aktivitet.

Som i resten af verden var der i Danmark nogle brancher, som var hårdere ramt end andre (figur 2). Vi fandt, at det gennemsnitlige fald i omsætningen var 73% for virksomheder i hotel- og restaurationsbranchen, 69% i kultur- og fritidsbranchen og 50% i undervisningsbranchen. Handels- og industribranchen var også hårdt ramt, 70% af virksomhederne i de respektive brancher rapporterede en omsætningsreduktion.

Hjælpen kom til de hårdest ramte

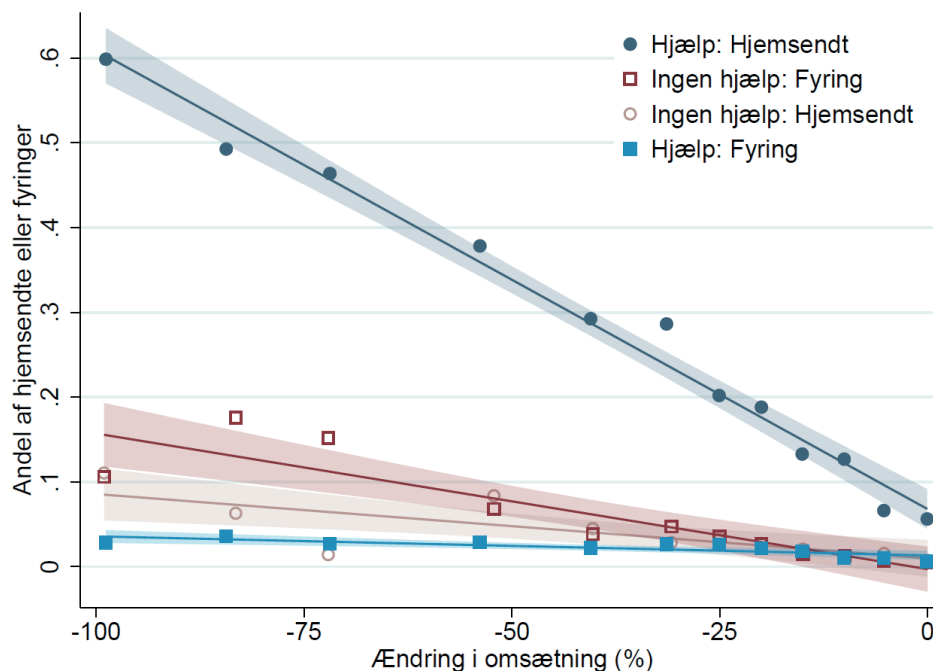
Det er betryggende at observere, at de brancher, som var hårdest ramt med hensyn til nedgang i omsætningen, også var dem, som benyttede sig af hjælpepakkerne. Der er næsten en lineær sammenhæng mellem omsætningsfald og andelen af virksomheder, som benyttede sig af hjælpepakkerne (figur 2). Vi ser, at omsætningen faldt gennemsnitligt med 73% for virksomheder i hotel, og restaurationsbranchen, og 92% af virksomhederne i branchen benyttede sig af en af hjælpepakkerne. Ligeledes faldt omsætningen gennemsnitligt kun med 10% for bygge- og anlægsbranchen, hvor kun 34% af virksomhederne benyttede sig af en af hjælpepakkerne.

De danske hjælpepakker minder om de andre vestlige landes hjælpepakker. Hjælpepakkernes fokus har været at beholde de ansatte, hjælpe med at dække faste omkostninger og udskyde skat- og momsbetalinger. Alle disse forskellige hjælpepakker er estimeret til at have et omfang på 200-300 milliarder DKK. I vores analyse har vores primære fokus været på hjælpepakkerne, der relaterer sig til arbejdsmarkedet, men vi forsøger også at se lidt på de andre hjælpepakker. De mest benyttede hjælpepakker er lønkomensation og udskydelse af moms og skat, mens færre virksomheder har benyttet sig af hjælpepakken for faste udgifter.

Hjælpepakkernes fodaftryk

Hjælpepakkerne havde stor påvirkning på, hvordan virksomheder aggerede ift. fyringer og hjemsendelser (figur 3). Modtagere af hjælpepakker hjemsendte flere og afskedigede færre arbejdere, end hvad de ville have gjort, hvis de ikke havde fået hjælpepakker. Vi ser nemlig, at virksomhederne i højere grad ville have fyret folk ved fravær af hjælpepakker. Den gennemsnitlige virksomhed, som benyttede sig af en hjælpepakke, hjemsendte 30% og fyrede kun 2%. Uden hjælpepakkerne ville den gennemsnitlige virksomhed have hjemsendt 17% og afskediget 25%. Dog ændrer billedet sig lidt, når vi ser på, hvilke hjælpepakker der er blevet benyttet.

Figur 3: Andel af hjemsendelser og fyringer i forhold til ændringen af omsætning



Note: Figuren viser et grupperet spredningsdiagram af ændringen i omsætningen og andelen af hjemsendte eller fyrede. De firkantede datapunkter indikerer relationen mellem omsætningsændring og fyringer, hvor cirkeldatapunkterne indikerer relationen mellem omsætningsændring og hjemsendte. Fyldte datapunkter er de virksomheder, som benyttede sig af mindst én hjælpepakke.

Der er en stærk sammenhæng mellem virksomheder, som benyttede sig af lønkompensationsordningen, og antallet af hjemsendelser. For virksomheder, der benytter sig af hjælpepakken for faste omkostninger, er resultatet lidt blandet. De virksomheder har oftest færre fyringer, men også færre hjemsendelser betinget på, at de har benyttet sig af lønkompensation. For virksomheder, som har benyttet sig af forlængede frist af skat- og momsbetalinger, finder vi ikke samme sammenhæng. Det skal dog holdes for øje, at det kan være svært at identificere effekten. Vi ser, at de virksomheder, som benytter sig af udskydelse af skat og moms, ikke kun er virksomheder i de hårdest ramte brancher eller dem, som oplever stort fald i deres omsætning. Tværtimod er den hjælpepakke bredt anvendt. Samtidigt fremgår det heller ikke tydeligt af vores data, at udskydelserne påvirker afskedigelser og hjemsendelser. Den tilsigtede og vigtige effekt af disse hjælpepakker kan være et lavere antal af konkurser. Desværre var spørgeskemaet for tidligt ude i ft. at se, om disse likviditetshjælpende hjælpepakker påvirkede virksomhedernes overlevelse.

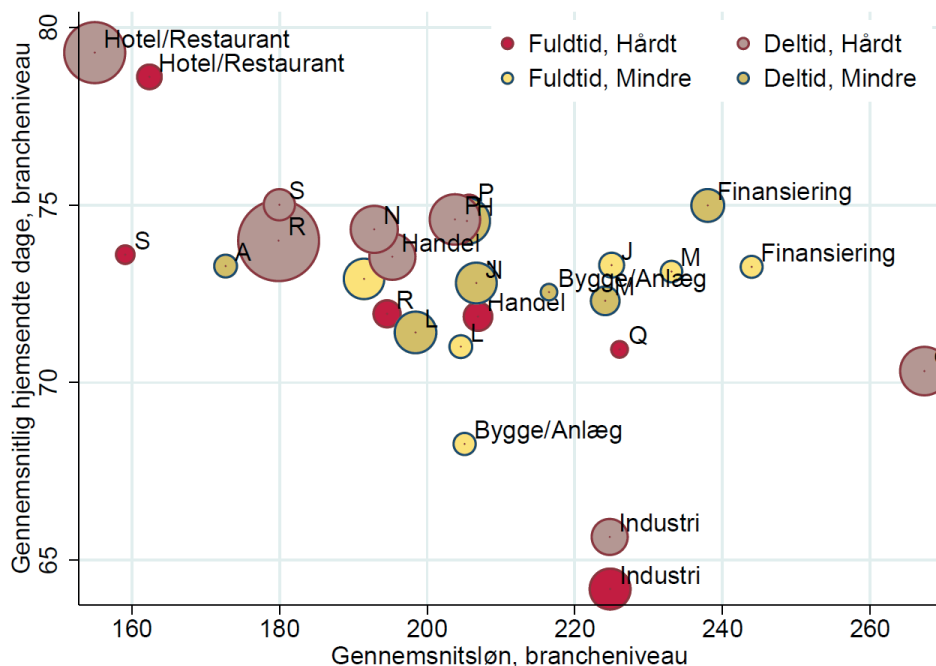
Karakterisering af de hjemsendte

I Danmark blev der registreret 242.126 mennesker på lønkompensationsordningen. Ved brug af lønkompensationsdata fra Erhvervsstyrelsen og vores spørgeskema kan vi se på karakteristikkene blandt ansatte og virksomhederne. Blandt alle på lønkompensationsordningen var medianantallet af hjemsendte dage 77 (ud af et maksimum af 90 dage). Deltidsansatte udgjorde

42% af de samlede hjemsendte og har gennemsnitligt flere hjemmedage, 73 dage, sammenlignet med fuldtidsansatte, som var hjemsendt gennemsnitligt i 65 dage.

På virksomhedsniveau kan vi se, at de fleste valgte at hjemsende deres ansatte lige længe. Figur 4 viser forholdet mellem gennemsnitlige dage hjemsendt og gennemsnitslønnen opdelt på hårdt/mindre hårdt ramte brancher. Cirklernes størrelser indikerer antallet af hjemsendte ansatte i branchen. Virksomheder i hårdere ramte brancher har oftest lavere lønninger og mindre andel fuldtidsansatte og har højere gennemsnitlige antal dage hjemsendt (specielt blandt deres deltidsansatte). Bemærk at hotel- og restaurationsbranchen har en lav løn for både deres deltids- og fuldtidsansatte ift. de andre brancher. Dertil er både deltids- og fuldtidsansatte gennemsnitligt hjemsendt i næsten 80 dage. Vi kan se, at de gule cirkler oftest er mindre, hvilket indikerer, at virksomheder i mindre hårdt ramte brancher hjemsendte færre, men med samme gennemsnitlige antal hjemsendelsesdage.

Figur 4: Karakterisering af hjemsendte medarbejdere



Note: De forskellige brancher er opdelt efter, om de blev påvirket hårdt eller mindre hårdt. Dertil er hver branche inddelt på fuldtidsbeskæftigede og deltidsbeskæftigede inden for branchen. Figuren viser gennemsnitslønnen af de hjemsendte i en branche samt det gennemsnitlige antal hjemsendelsesdage i branchen. Cirklernes størrelse indikerer antallet af hjemsendte i branchen, og farverne indikerer, om branchen var hårdt eller mindre hårdt ramt. Brancherne er blevet inddelt efter Danmarks Statistiks 19-gruppering, hvor følgende forkortelser er blevet lavet. A: Landbrug, skovbrug og fiskeri, H: Transport, J: Information og kommunikation, L: Ejendomshandel og udlejning, M: Vidensservice, N: Rejsebureauer, rengøring mv., P: Undervisning, Q: Sundhed og socialvæsen, R: Kultur og fritid, S: Andre serviceydelser mv. og U: uoplyst aktivitet.

Hvad nu?

På baggrund af vores analyse kan vi konkludere, at regeringens hjælpepakker har haft den ønskede effekt på den danske økonomi ved at holde hånden under de danske virksomheder og skabe et incitament til at bibeholde ansatte. Hjælpepakker har derved styrket den danske beskæftigelse ved at nedbringe antallet af afskedigede medarbejdere. Ud fra vores spørgeskema beregner vi, at hjælpepakkerne har bidraget til cirka 81.000 færre afskedigelser.

Vi har en forventning om, at vores analyse kan give politikkerne indsigt i den påvirkning, deres økonomiske tiltag har haft på økonomien under en virus-skabt økonomisk krise. De langsigtede konsekvenser af krisen kræver en solid håndtering af økonomien, specielt fordi sundhedskrisen stadig er i udvikling.

References

- Barrero, J.M., N. Bloom and S.J. Davis (2020), "Covid-19 is also a reallocation shock", NBER Working Paper 27137.
- Bennedsen, M., B. Larsen, I. Schmutte and D. Scur (2020), "Preserving job matches during the COVID-19 pandemic: Firm-level evidence on the role of government aid", *Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers* 27, 9 May.
- Chetty, R., J. Friedman, N. Hendren and M. Stepner (2020), "How did covid-19 and stabilization policies affect spending and employment? A new real-time economic tracker-based on private sector data", Opportunity Insights Working paper.
- Cororaton, A. and S. Rosen (2020), "Public firm borrowers of the US paycheck protection program", *Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers* 15, 7 May.
- Dingel, J.I and B. Neiman (2020), "How many jobs can be done at home?" *Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers* 1, 3 April.
- Montenovo, L., X. Jiang, F.L. Rojas, I.M. Schmutte, K.I. Simon, B.A. Weinberg and C. Wing (2020), "Determinants of disparities in covid-19 job losses", NBER Working Paper 27132.

Atypisk beskæftigede i atypiske tider: Regeringens coronahjælpepakker og deres effekter

Temanummer: Coronakrisen i samfundsperspektiv

Coronapandemien udløste en historisk økonomisk krise, der havde store konsekvenser for det danske arbejdsmarked. Historier om jobtab og hjælpepakker fyldte godt i medielandskabet, hvor mange af dem, der mistede beskæftigelsen, ofte var atypisk beskæftigede, dvs. personer uden fast fuldtidsjob. Regeringen søgte derfor at nå så bredt ud som muligt med hjælpepakkerne – også til de atypisk beskæftigede. Dette gav os forskere en unik mulighed for at følge og evaluere tiltag målrettet netop dem. Den første spæde kortlægning peger på, at nogle former for hjælpepakker har været bedre end andre til at rumme de atypisk beskæftigede.

Indledning

Da Danmark lukkede ned d. 11. marts 2020 på grund af corona-pandemien, udviklede situationen sig hurtigt til en coronakrise med mærkbare negative konsekvenser for det danske arbejdsmarked. Mange mistede deres job eller blev sendt hjem af deres arbejdsgiver – med eller uden løn – og mange selvstændige stod med tomme ordrebøger. Nogle af dem, der blev først ramt, var de atypisk beskæftigede, dvs. de grupper på arbejdsmarkedet, der ikke har en fast fuldtidsstilling. Knap hver femte deltidsansat med færre end 15 ugentlige arbejdstimer og mere end 37 procent af de tidsbegrænsede ansatte i hotel- og restaurationsbranchen mistede deres job i de første to kvartaler af 2020 sammenlignet med 2019 (Larsen & Ilsøe, 2020)¹. Det samme gjorde sig gældende for knap hver femte industriarbejder i en tidsbegrænset stilling og 40 procent af de solo-selvstændige inden for den kreative industri (ibid.).

Næsten hver tredje på det danske arbejdsmarked er atypisk beskæftiget, og atypisk beskæftigelse findes især i brancher som hotel og restauration og de kreative fag, som blev ramt hårdt under coronakrisen (Larsen & Ilsøe, 2020). Atypisk beskæftigelse dækker over flere forskellige beskæftigelsesformer – marginal deltid (under 15 timer om ugen), tidsbegrænsede ansættelser, vikararbejde, iværksættere og andre former for solo-selvstændige og freelancere. Fælles for mange af dem er, at de ofte har ingen eller ganske få garanterede timer. De er sårbare, når en økonomisk krise rammer arbejdsmarkedet, fordi arbejdsgiverne kan stoppe med at hyre dem ind til nye opgaver fra den ene



**TRINE
P. LARSEN**

Lektor, FAOS,
Københavns Universitet



ANNA ILSØE

Lektor, FAOS,
Københavns Universitet



**EMMA
STEFFENSEN
BACH**

Videnskabelig assistent,
FAOS,
Københavns Universitet

dag til den anden. Samtidigt er de ofte dårligere dækket af de sikkerhedsforanstaltninger, der er på arbejdsmarkedet generelt (Larsen & Mailand, 2018; Palier & Thelen, 2010).

Det så vi under finanskrisen i 2008, og det ser vi igen under coronakrisen i 2020. Men det var også nogle af de grupper, som arbejdsgiverne først hyrede ind igen på bagkant af finanskrisen, da de skulle teste, om markedet kunne bære igen (Ilsøe et al., 2017; Larsen & Mailand, 2018). Det er derfor vigtigt at interessere sig for dem under den nuværende krise, da der kan være brug for dem på den anden side. I denne artikel præsenterer vi det første spæde bud på en kortlægning af, hvordan atypisk beskæftigede blev påvirket af krisen, og hvordan de kunne bruge regeringens hjælpepakker. Undersøgelsen bygger på en række eksplorative surveys via udvalgte grupper på Facebook med det formål at kunne udvikle en række hypoteser, der kan testes i videre undersøgelser.

Coronahjælpepakkerne – et nybrud i dansk politik

I tiden efter Danmarks nedlukning udviklede den danske regering i samarbejde med de øvrige politiske partier og arbejdsmarkedets parter en række hjælpepakker rettet mod beskæftigede i Danmark, som mistede deres arbejde under coronakrisen (Larsen & Ilsøe, 2020; Andersen et al., 2020). Over 30 hjælpepakker blev det til, herunder pakker rettet mod både lønmodtagere, iværksættere, solo selvstændige og kombinatorer – dvs. individer der kombinerer lønmodtagerjobs og selvstændig virksomhed – og sæsonarbejdere. Det er et nybrud i dansk politik, at en række af disse hjælpepakker specifikt rettede sig mod forskellige grupper af atypisk beskæftigede. Det gav også os forskere mulighed for at følge hjælpepakkerne og deres effekter for de grupper – noget der ellers er vanskeligt, da der kun sjældent laves tiltag specifikt rettet mod de atypisk beskæftigede.

Den første hjælpepakke var *Lønkompressionspakken* rettet mod privatansatte. Det var en trepartsaftale forhandlet på plads mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter med fokus på store virksomheder og deres ansatte. Virksomheder, der stod til at afskedige minimum 50 ansatte eller mere end 30 procent af deres medarbejderstab (inklusive ansatte på deltid, men eksklusive tidsbegrænset ansatte) som følge af krisen, kunne søge pakken. Virksomhederne kunne søge om støtte til at dække op til 75-90 procent af deres lønomkostninger, hvis de undlod afskedigelser. Herefter fulgte en pakke rettet mod små og mellemstore virksomheder, der blandt andet indeholdt økonomisk kompensation for *Faste omkostninger*, hvis virksomhederne havde mistet mere end 40 procent af deres omsætning. Denne pakke kan også have betydning for ansatte i små og mellemstore virksomheder.

Herefter fulgte en række hjælpepakker rettet mod de allermindste selvstændige virksomheder. Pakken rettet mod *Selvstændige* med CVR-nummer var møntet på mindre selvstændige virksomheder med eller uden ansatte, som kunne dokumentere et omsætningstab på mindst 30 procent. Pakken *Freelan-*

cere med B-indkomst var målrettet selvstændige uden CVR-nummer, der tjente minimum 10.000 kr. pr. måned og maksimalt 800.000 kr. pr. år. Samtidigt kom en række pakker møntet på arbejdsløse og sygemeldte, som forlængede retten til understøttelse. De studerende fik mulighed for at søge *Forhøjet SU-lån* eller *Forhøjet Slutlån*, hvis de var SU-berettigede, da de ofte er afhængige af at supplere deres SU med indtægt via et deltidsjob eller lignende. Netop studerendes indtægter fra lønarbejde blev udfordret under coronakrisen, da mange studerende arbejder på kontrakter med få eller ingen garanterede timer inden for brancher, der blev hårdt ramt af coronakrisen.

Næste gruppe af hjælpepakker fokuserede på kulturlivet, højskoler mm. I denne pulje var ligeledes en pakke specifikt rettet mod kunstnere, der kombinerer A- og B-indkomst, og som havde svært ved at bruge de eksisterende pakker. Denne pakke fik titlen *Midlertidig kunststøtteordning for kunstnere med kombinationsindkomster* og var en mulighed for kunstnere med minimum 100.000 kr. og maksimalt 800.000 kr. i årlig indtægt. I andre brancher fik kombinatorer mulighed for at søge en ny pakke med overskriften *Freelancere m. A- og B-indkomst* – her var indtægtskravet minimum 10.000 kr. pr. måned. Mindst 5.000 kr. pr. måned skulle være B-indkomst og max 20.000 kr. pr. måned måtte være A-indkomst. Samtidigt lempede man beskæftigelseskravene til kontanthjælpsmodtagerne.

Regeringen har tilpasset mange af ordningerne i løbet af krisen og forlænget nogle af dem. Samtidigt er der tilføjet nye – senest *Kompensation til sæsonafhængige kunstnere*, der er rettet mod kunstnere og såkaldte ”sorte t-shirts”, som primært tjener penge om sommeren ved at arbejde på sommerens festivaler som lydmand, arbejds hold mm. Den er dog i skrivende stund så ny, at vi ikke kender ordningens effekter endnu.

Hjælpepakkerne kan søges på forskellig vis. Nogle hjælpepakker søges af arbejdsgiveren (Lønkompressionspakken), mens andre pakker søges af den beskæftigede/selvstændige selv (eksempelvis pakkerne rettet mod selvstændige, kombinatorer og studerende). Nogle gives som et rent tilskud (Lønkompressionspakken, pakkerne til selvstændige og kombinatorer), mens andre gives som et lån, der skal tilbagebetales (pakkerne til de studerende).

Det er nyt, at en regering går så bredt ud med hjælpepakker under en krise, når det gælder atypisk beskæftigede. En af forklaringerne kan være, at coronakrisen først og fremmest er en sundhedskrise og dernæst en økonomisk krise. Målet med hjælpepakkerne er derfor ikke kun økonomisk at sikre beskæftigelse og indkomst for flest mulige – men også socialt og sundhedsmæssigt med henblik på at sikre, at myndighedernes vejledninger efterleves. Den sociale kontrakt og tilliden i det danske samfund er afgørende, når man står i en sundhedskrise, hvor man er afhængig af, at befolkningen lytter til myndighedernes sikkerhedsanvisninger og accepterer en nedlukning af mange økonomiske aktiviteter.

Spørgsmålet er dog, hvilken effekt pakkerne har haft, når det gælder de atypiske grupper på det danske arbejdsmarked. Hurtigt kom der historier fra pressen om, at mange alligevel ikke kunne søge hjælpepakkerne, og der blev dannet Facebook-grupper med protester fra forskellige undergrupper af atypisk beskæftigede. For at danne et første overblik over ordningernes anvendelse har vi søgt aktindsigt i brugen af hjælpepakkerne i en række styrelser, der administrerer ordningerne (se Tabel 1).

Tabel 1: Coronahjælpepakker med relevans for atypisk beskæftigede – godkendte ansøgninger og udbetalt kompensation (status august 2020)

Hjælpepakke	Antal godkendte ansøgninger	Udbetalt kompensation (mio. kr.)
Lønkompensation	52.892	11.975
Faste omkostninger	15.665	4.295
Selvstændige	89.802	5.298
Freelancere m. B-indkomst	1.708	77
Freelancere m. A- og B-indkomst	149	7
Midlertidig kunststøtteordning for kunstnere med kombinationsindkomster*	1.023	54
Forhøjet SU-lån**	49.000	-
Forhøjet Slutlån**	900	-

Kilde: Data fra Erhvervsstyrelsen d. 24. august (<https://erhvervsstyrelsen.dk/statistik-kompensationsordninger>)

*Data fra Slots- og Kulturstyrelsen d. 20. august

**Data vedr. april måned – modtaget 26. august fra SU-styrelsen. Da SU-hjælpepakkerne er baseret på lån, indebærer de kun begrænsede ekstraudgifter for staten (forventet under 1 mio. kr.)

Tallene viser, at den mest brugte ordning er *Lønkompressionspakken*. Her har omkring 53.000 virksomheder fået udbetalt næsten 12 milliarder kr. pr. 24. august 2020. Dette dækker i hele perioden 274.000 personer – heraf er omkring en tredjedel deltidsansatte med garanterede timer. Tidsbegrænset ansatte er dog ikke omfattet af lønkompressionsordningen, da ordningen kun gælder for fastansatte, hvilket bidrog til, at et relativt højt antal vikarer mistede deres job i de første måneder efter coronakrisens indtog på det danske arbejdsmarked (Larsen & Ilsøe, 2020). Dernæst kommer ordningen rettet mod *Selvstændige* med CVR-nummer, *Forhøjet SU-lån* og *Faste omkostninger*. Det er værd at bemærke, at ordningerne rettet mod de små selvstændige (freelancere, kunstnere) har forholdsvis få godkendte ansøgninger. Her er det dog vigtigt at holde sig for øje, at tallene i tabellen ovenfor ikke siger noget om, hvor mange ansøgninger, der ikke er blevet godkendt. Der kan derfor være flere, der har søgt, end der har modtaget støtte. Dette satte vi os for at undersøge nærmere i en række surveys via Facebook målrettet nogle specifikke grupper af atypisk beskæftigede som eksempelvis freelancere, start-up virksomheder og studerende, da det er nogle af de grupper, som synes at være hårdest ramt af coronakrisen.

Metode

Det er velkendt, at atypisk beskæftigede er sværere at få i tale i repræsentative empiriske undersøgelser end grupper med faste fuldtidsansættelser. Det er sværere at kortlægge omfanget af dem via tilfældigt udvalgte stikprøver og surveys, og flere af grupperne figurerer ikke som samlede grupper i Danmarks Statistiks registre (Ilsøe & Larsen, 2020a; Pärnänen & Sutela, 2019). Derfor må man tænke i andre og mere eksplorative metoder, når man vil lave en første kortlægning af den problemstilling, vi har valgt at undersøge. Debat-ten blandt atypisk beskæftigede, der fulgte i kølvandet på coronakrisen og regeringens hjælpepakker, genererede nye grupper på Facebook og andre sociale medier, som gav os mulighed for at målrette mindre surveys mod særlige typer af atypisk beskæftigede. Forholdsvis hurtigt oprettedes ”Debatgruppe for solo-selvstændige, freelancers og mikrovirksomheder”, som i dag har 40.000 medlemmer og spillede en vigtig rolle i oprettelsen af en ny interesseorganisation, ”Foreningen af Danske Solo-selvstændige”. Senere kom også gruppen ”Coronaknibe: Gruppe for os på 0-timers kontrakter”, der blandt andet fik de studerende i tale, og man kunne følge en livlig debat i en række Facebook-grupper i iværksætttermiljøet, eksempelvis ”Iværksætter Netværk (IVN)” med omkring 85.000 medlemmer. Facebook-grupperne gav os mulighed for at kontakte tre målgrupper blandt atypisk beskæftigede: solo-selvstændige/freelancere, studerende med bibeskæftigelse og iværksættere. Vi udformede en mindre survey med 13 spørgsmål om beskæftigelsesform, coronakrisens påvirkning på beskæftigelse og indkomst, brug af hjælpepakker og en række baggrundsspørgsmål. Surveyen blev testet i en pilotundersøgelse med svar fra en-to personer fra hver målgruppe. Den blev delt i de ovennævnte Facebook-grupper samt via LinkedIn og intranet/mail til en række iværksætttermiljøer i samarbejde med fagforeningerne HK og 3F samt IT-virksomheden Evoplexus fra iværksætttermiljøet. Desuden delte vi surveyen i flere studentergrupper på Facebook. Indsamling af data blev finansieret af en straksbevilling fra Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet, som vi modtog i april 2020. Surveys rettet mod studerende med bibeskæftigelse og solo-selvstændige blev delt i juni 2020, mens iværksættersurveyen blev delt i perioden juni-august 2020. Det skal understreges, at der ikke er tale om en repræsentativ stikprøve, og at man derfor ikke kan generalisere ud fra resultaterne. Der er således tale om en eksplorativ undersøgelse af, hvordan de tre målgrupper oplevede og håndterede krisen. Vi modtog i alt 538 svar på surveyen. Herefter rensede vi datasættet for ufuldstændige besvarelser samt svar fra personer, der faldt uden for målgrupperne. Det endelige analyseudvalg blev herefter på 332 personer, fordelt på de tre grupper, som vi analyserer hver for sig (se nedenfor). Målet med analyserne var at udforske, hvordan de tre målgrupper blev påvirket af krisen i forhold til indkomst og omsætning, hvordan de har gjort brug af hjælpepakkerne, samt hvilke udfordringer de oplevede i forbindelse hermed. Disse resultater bruges afslutningsvis til at formulere nogle tentative hypoteser, der kan testes i videre undersøgelser.

Analyse: hvordan dækker hjælpepakkerne de atypisk ansatte?

Vi fokuserer på tre udvalgte grupper i vores analyse, solo-selvstændige/freelancere, studerende med bibeskæftigelse og iværksættere². Grupperne har forskellige karakteristika, hvilket har betydning for, hvilke hjælpepakker de kan søge. Derfor beskriver vi dem indledningsvist her hver for sig baseret på deres besvarelser af baggrundsspørgsmålene i vores survey (køn, alder, indkomst mm.).

- *Studerende med bibeskæftigelse* består primært af unge under 34 år med en årlig indkomst under 200.000 kr. De hyppigste former for bibeskæftigelse blandt de studerende er en fast deltidsstilling, en tidsbegrænset ansættelse eller en multimerskontrakt.
- *Solo-selvstændige/freelancerne* fordeler sig jævnt aldersmæssigt og indkomstmæssigt, men har en klar overvægt af kvinder og personer med videregående uddannelse. Langt de fleste solo-selvstændige/freelancere har ikke bibeskæftigelse.
- *Iværksætterne* har en overvægt af mænd og personer med videregående uddannelse. De fordeler sig jævnt aldersmæssigt, men der er en overvægt af personer med lav årlig indkomst (under 100.000 kr.) og af personer med høj årlig indkomst (over 400.000 kr.) – typisk inden for brancher som IT og information eller Kultur og fritid. Omkring hver tredje af iværksætterne er selvstændige med ansatte, mens to tredjedele er selvstændige uden ansatte. Langt de fleste har ikke bibeskæftigelse.

Coronakrisen ser ud til at have ramt de tre grupper forskelligt, når det kommer til indkomst og omsætning (Tabel 2). Solo-selvstændige/freelancere synes at være hårdest ramt, idet mere end 9 ud af 10 har mistet indkomst/omsætning under coronakrisen. Iværksætterne, hvoraf nogle har ansatte og dermed er lidt større virksomheder, ser ud til at være lidt mindre hårdt ramt; her oplever tre ud af fire, at deres omsætning er faldet. De studerende med bibeskæftigelse har tilsyneladende i lavere grad oplevet indkomstnedgang end de to andre grupper; her er det kun fire ud af ti, der har oplevet, at deres indtægtsgrundlag er blevet mindre.

Hvordan grupperne angiver at være ramt økonomisk slår også igennem, når man ser på, hvem der har søgt hjælpepakkerne. Omkring to ud af tre solo-selvstændige/freelancere og hver tredje iværksætter har søgt om økonomisk hjælp, mens det gælder mindre end hver tiende studerende. Ikke overraskende har de studerende især søgt pakken *Forhøjet SU-lån*, mens ordningerne rettet mod *Selvstændige* med CVR-nummer og *Freelancere m. B-indkomst* (uden CVR-nummer) er de mest søgte både blandt iværksætterne og de solo-selvstændige/freelancerne (Tabel 2).

Tabel 2: Hvordan opleves coronakrisen og hjælpepakkerne af de atypisk ansatte – en analyse af tre udvalgte grupper (i procent)

	Iværksættere (n=79)	Solo-selvstændige og freelancere (n=154)	Studerende med bibeskæftigelse (n=99)
Ingen/lavere indkomst eller omsætning (alle adspurgte)	75 %	94 %	39 %
Har søgt økonomisk støtte under krisen (alle adspurgte)	39 %	63 %	8 %
Mest søgte hjælpepakker (blandt dem der har søgt)	Selvstændige + Freelancere m. B-indkomst (55 %)	Selvstændige + Freelancere m. B-indkomst (87 %)	Forhøjet SU-lån (75 %)
Det har været svært at få hjælp (blandt dem der har søgt)	25 %	33 %	7 %
Hyppest årsag til ikke at søge økonomisk støtte (blandt dem der ikke har søgt)	Jeg opfylder ikke kriterierne (63%)	Jeg opfylder ikke kriterierne (54%)	Ikke relevant (66%)

Kilde: Analyse af survey-data indsamlet juni-august 2020, n=332.

Kaster vi blikket på dem, der har søgt hjælp i hjælpepakkerne, er det kun få af de studerende, der har oplevet, at det var svært at få hjælp, mens hver fjerde iværksætter og hver tredje solo-selvstændig/freelancer har oplevet problemer. Blandt de solo-selvstændige relaterer vanskelighederne sig især til komplicerede regler. Desuden har mange af dem, der har søgt pakkerne, haft svært ved at leve op til hjælpepakkenes kriterier. En del af iværksætterne fremhæver også komplicerede regler, som noget der vanskeliggør at få hjælp. Andre barrierer er revisorkravet samt et lavt indkomstniveau.

Flyttes fokus til dem, der helt har undladt at søge støtte, er den primære årsag blandt de studerende, at det ikke var relevant for dem at søge yderligere lån. Blandt iværksætterne og de solo-selvstændige/freelancerne er den hyppigste årsag til ikke at søge støtte, at de ikke opfylder kriterierne. Det gælder for over halvdelen af de iværksættere og solo-selvstændige, der ikke har søgt. Samtidigt tjener næsten en ud af fire iværksættere for lidt til at kunne søge. Dette kan antyde, at kravene i hjælpepakkerne til tidligere indkomst i årene op til coronakrisen (pr. måned eller pr. år) harmonerer dårligt med iværksættere og solo-selvstændige, som ofte har en kort og ofte svingende indkomsthistorik. I andre nordiske lande har man i modsætning til Danmark netop taget højde for det i udformning af hjælpepakkerne. Her stiller man lidt andre krav til ny-startede virksomheder, iværksættere og solo-selvstændige, der inden for det sidste år er startet op som selvstændig (Larsen & Ilsøe, 2020).

Hjælpepakkerne rettet mod småbeskæftigede selvstændige og kombinatorer indeholder alle krav til øvre og nedre indtægtsniveauer før coronakrisen og en forholdsvis jævn fordeling af indtægten over en længere periode. Nogle af dem indeholder også revisorkrav samt krav om fordelingen af henholdsvis A- og B-indkomst. De kan derfor være noget mere bureaukratiske at søge end eksempelvis forhøjet SU-lån. Vores survey blandt iværksættere og solo-selvstændige peger på, at dette kan være en af de medvirkende årsager til, at nogle

ikke har søgt. Selvom flertallet i de to grupper angiver at være hårdt ramt på indkomst og omsætning, så er det kun lidt mere end en tredjedel af iværksætterne, der har søgt. En del flere solo-selvstændige har søgt (to ud af tre), men langt fra alle, der har oplevet økonomiske problemer, har søgt hjælpepakkerne. Det er værd at bemærke, at den hyppigste årsag til ikke at søge i de to grupper, er, at man ikke lever op til hjælpepakkerens kriterier.

De studerende, som supplerer SU'en med bibeskæftigelse, oplever på den ene side mindre behov for at søge hjælpepakkerne (kun otte procent har søgt hjælp), da færre oplever nedgang i indtægt under krisen end i de to andre grupper. På den anden side er der i absolutte tal mange studerende, der har søgt og fået forhøjet SU-lån eller slutlån (alene for april måned var det samlede antal 49.900 studerende). Dette kan skyldes, at det er en relativt ubureaukratisk hjælpepakke. Den er forholdsvis universalistisk: hvis du i forvejen er SU-berettiget, så får du støtten. Desuden er den baseret på lån, hvilket sikkert har gjort det lettere at bevilge den fra regeringens side – og været medvirkende til, at de studerende kun har søgt, hvis de virkelig havde behov.

Afslutning

Coronapandemien udviklede sig hurtigt til en coronakrise med negative effekter for arbejdsmarkedet. Regeringen og arbejdsmarkedets parter søgte at afbøde konsekvenserne for beskæftigelse og indkomst ved at udforme en lang række hjælpepakker. Det var et nybrud, at flere af disse hjælpepakker rettede sig specifikt mod grupper af atypisk beskæftigede på det danske arbejdsmarked. Aktindsigt i brugen af hjælpepakkerne peger dog på, at det især er de typiske grupper på arbejdsmarkedet – lønmodtagere på fuldtid eller deltid med garanteret timetal samt selvstændige med og uden ansatte – der har modtaget støtte.

Ser vi på de små selvstændige uden CVR-nummer og kombinatørerne, er der færre, som har søgt og fået hjælp. Dette kan skyldes, at de er ganske få i antal. Men det kan også skyldes, at de har haft svært ved at søge inden for rammerne af hjælpepakkerne specifikt rettet mod dem, fordi pakkerne indeholdt detaljerede krav til tidligere indkomsthistorik. Vores første spæde kortlægning af de atypisk beskæftigede og deres brug af hjælpepakkerne under krisen peger på, at det kan være værd at undersøge sidstnævnte problematik nærmere. Når det gælder adgangen til hjælpepakkerne med forhøjet SU, antyder vores undersøgelse, at de studerende kan have oplevet en lettere adgang til at søge, og at en del studerende med bibeskæftigelse har gjort brug af den mulighed.

Vores eksplorative survey af tre grupper af atypisk beskæftigede under coronakrisen er ikke repræsentativ, da den ikke bygger på en tilfældig stikprøve. Men krisen gav os en unik mulighed for at lave en hurtig kortlægning af de atypisk beskæftigede og deres oplevede usikkerhed på arbejdsmarkedet i krisetider, samt hvilke former for sikkerhed de kan trække på, når økonomien presses. De første svar peger på, at de mere universelle og i nogle tilfælde ubureaukratiske løsninger er lettere at anvende, mens skræddersyede løsninger

ger med en række krav til ansøgning og dokumentation kan være sværere at bruge. Vores undersøgelse leverer hermed et værdifuldt bidrag i form af en hypotese om, at universalistiske hjælpepakker rammer atypisk beskæftigede bredere og bedre end skræddersyede pakker til enkeltgrupper.

Denne hypotese kan med fordel testes i yderligere spørgeskemaundersøgelser, der inddrager en større og repræsentativ stikprøve og sammenligner en række universalistiske pakker (dagpenge, SU mm.) med en række skræddersyede pakker (kombinatorer, sæsonarbejdere mm.) på bagkant af krisen. Kvalitativ forskning peger på, at mange småbeskæftigede har en kludetæppeøkonomi, som er svær at putte i kasser, hvilket kan være en af årsagerne til, at de kan have svært ved at leve op til dokumentationskrav i forhold til tidligere indtægt (Ilsøe & Larsen, 2020a; Becker, 2020). Dette forhold bør også reflekteres i fremtidige undersøgelser, da det er væsentligt for at forstå atypisk beskæftigedes adgang til hjælp. Endelig bør videre undersøgelser inddrage diskussionen om muligheden for snyd. Bureaukratiske regler og krav handler ikke kun om at målrette hjælpen til dem, der har mest brug for det, men også om at forebygge misbrug. Udgifterne til de atypisk beskæftigede via hjælpepakkerne synes dog indtil videre at have været væsentlig mindre end udgifterne til traditionelle virksomheder og lønmodtagere. Men det er stadig en balance, når bredden og adgangskriterierne i eksempelvis hjælpepakker skal fastlægges.

Litteratur

- Andersen, T.M., Svarer, M. & Schröder, P. (2020). Rapport fra den økonomiske ekspertgruppe vedrørende udfasning af hjælpepakker, København: Finansministeriet.
- Becker, H. (2020). "En afvigergruppes kultur: dansemusikeren" i Becker, H.S. (2020 [1963]) *Outsidere – Studier i afvigelsessociologi* på dansk ved Søgaard, S. & Visby, M., s. 89-108. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ilsøe, A. & Larsen, T.P. (2020a). Non-standard work in the Nordics – troubled waters under the still surface. TemaNord report. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Ilsøe, A. & Larsen T.P. (2020b): "Corona-krisen på kanten af arbejdsmarkedet". In: Jensen, O.B. & Schultz, N (red.): *Det epidemiske samfund*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ilsøe, A., Larsen, T.P. & Felbo-Kolding, J. (2017). Living hours under pressure. *Employee Relations*, 39:6, s. 888-902.
- Larsen, T.P. & Mailand, M. (2018). Lifting wages and conditions of atypical employees in Denmark. *Industrial Relations Journal* 49:2, 88-108.
- Larsen, TP & Ilsøe A (2020): COVID 19 and atypical workers in times of crisis. In: Ilsøe A & Larsen TP (eds): Non-standard work in the Nordics – troubled waters under the still surface. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Palier, B. & Thelen, K. (2010). Institutionalizing Dualism. *Politics & Society* 38:1, 119-148.
- Pärnänen, A. & Sutela, H. (2019). *Employees working on zero-hour contracts*. Helsinki: Statistics Finland.
- Rasmussen, S., Nätti, J., Larsen, T.P., Ilsøe, A., Garde, A.H. (2019). Nonstandard Employment in the Nordics, *Nordic Journal of Working Life Studies*, 9: S6, s. 7-32.
- STAR (2020): Regional overvågning af situationen på arbejdsmarkedet- Beskæftigelsesministeriets COVID-19 beredskab, ugentlige rapporter fra 1. april til 4 oktober 2020, København: STAR.

Frivillig hjælp og omsorg under coronakrisen: Omfang, socioøkonomisk fordeling og arbejdsdeling*

Temanummer: Coronakrisen i samfundsperspektiv

Beslutningen om at nedlukke samfundet og velfærdsstaten for at inddæmme COVID-19-epidemien i foråret 2020 overlod for en stund mange velfærdsopgaver til det frivillige civilsamfund. Et centralt spørgsmål, der også angår den pågående diskussion i politik og forskning om frivillighedens rolle i velfærden, er nedlukningens ulighedsmæssige konsekvenser. I denne artikel analyserer vi uligheder i hvem, der giver og modtager frivillig hjælp, med udgangspunkt i køn og beskæftigelsesstatus. Resultaterne indikerer, at eksisterende uligheder blev reproduceret og i nogle tilfælde forstærket.

Kriser, civilsamfund og ulighed i frivillighed

Coronakrisen har medført en omfattende aktivitet i civilsamfundet, hvor befolkningen har ydet hjælp og støtte dels for at imødekomme dels de ny hjælpebehov, som COVID-19-epidemien medførte, for at kompensere for de velfærdsservices, som bortfaldt som følge af den politisk bestemte nedlukning af samfundet (Andersen og Kirkegaard, 2020). I den befolkningssurvey, som vi har udført med Danmarks Statistik, DST Survey (der redegøres nærmere for metode nedenfor), rapporterer ca. 53 % af befolkningen, at de har givet hjælp relateret til coronakrisen. Ca. 27 % rapporterer, at de har modtaget hjælp. Tallene gælder for perioden april og starten af maj måned 2020. Det er forholdsvis høje tal, sammenlignet med at vi normalt finder, at ca. halvdelen af befolkningen er engageret i hjælp og frivillighed, formelt eller uformelt organiseret (Boje, 2017). Dertil skal man holde sig for øje, at der er tale om altovervejende nye hjælpebehov knyttet til COVID-19-epidemien og nedlukningen. En sammenlignelig tysk rapport finder, at ca. 25 % af hjælperne ikke var frivillige eller hjælp før krisen (Koos og Bertogg, 2020), og det er derfor vores tolkning, at vi har at gøre med en betydelig forøgelse af både den samlede hjælpeaktivitet og antallet af engagerede borgere

Civilsamfundet har tidligere i historien demonstreret en betydelig kapacitet for hjælp i en krisesituation (f.eks. Michel, 2007; Aldrich, 2008; Penta, Wachtendorf og Nelan, 2020; Woodman, 2020), men kriser og katastrofer af dette



JONAS TOUBØL
Sociologisk Institut,
Københavns Universitet,
jt@soc.ku.dk.



**HJALMAR BANG
CARLSEN**
SODAS og
Sociologisk Institut,
Københavns Universitet,
hc@soc.ku.dk

* Den præsenterede forskning er del af projektet *Solidaritet og frivillighed under coronakrisen* muliggjort af bevillinger fra Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet og Danmarks Frie Forskningsfond (bevillingsnummer: 0213-00028B). Dertil er Jonas Toubøl's forskning støttet af Carlsbergfondet (bevillingsnummer: CF17-0199).

omfang er sjældne i dansk og skandinavisk sammenhæng. Det nærmeste, vi kommer i nyere tid, er situationen omkring de primært syriske flygtninge i efteråret 2015 (Toubøl, 2015). Som Russel R. Dynes (1970) bemærker, afstedkommer kriser på paradoksal vis to simultane modsatrettede bevægelser: *Disorganisering* og *integration*. Coronakrisen opleves for de flestes vedkommende som noget relativt øjeblikkeligt opstået og udefrakommende, som har skabt en ny, ukendt situation, der skal navigeres i. Den kendte samfundsstruktur og hverdag disorganiseres således, og samtidigt må samfundet hurtig reorganiseres og integreres ud fra de nye vilkår for at løse nødvendige opgaver og funktioner. Denne integrationsproces resulterer i en reorganisering af samfundet, hvor aktører må ophøre med at varetage vante opgaver, mens nye aktører træder ind i funktioner, som de ikke varetog før krisen. Dermed rejser en lang række spørgsmål, hvoraf de mest grundlæggende fra et civilsamfunds- og frivillighedsperspektiv angår, hvordan udbuddet og efterspørgslen af frivillig hjælp udformes/forandres under en krise og med hvilke konsekvenser. Det er et omfattende spørgsmål, og andetsteds har vi adresseret det organisatoriske landskab og overordnede repertoire af hjælp, som har gjort sig gældende under krisen, samt hvordan indlejring i sociale netværk bliver af afgørende betydning for, om hjælpebehov tilfredsstilles, når de universelle velfærdsydelse på særligt social og sundhedsområdet pludseligt bortfalder (Carlsen, Toubøl og Brincker, 2020; Christensen et al., 2020) samt den manglende hjælps negative relation til mentalt velvære under krisen (Toubøl og Carlsen, 2020).

I nærværende artikel vil vi fokusere på uligheder i organiseringen af den frivillige hjælp under krisen, både med hensyn til hvem der må løfte byrden med at give hjælp, og hvem der modtager tilstrækkelig hjælp. Gennemgående differentierer vi ud fra to centrale dimensioner: køn (m/k) og beskæftigelsesstatus (beskæftiget, ikke-beskæftiget, studerende, alderspensionist). Køn er en helt central faktor i samfundets sociale differentiering, som strukturerer deltagelsen i frivilligt arbejde (Boje, Hermansen og Møberg, 2019), men også adgang til resurser, hvor f.eks. mænd gennemsnitligt har højere indtægter end kvinder og ofte færre familiære forpligtigelser, mens det forventes, at de udfylder en rolle som forsørger. Til trods for træge tendenser til opbrud er kønsrollerne og denne kønnede arbejdsdeling fortsat et grundvilkår i brede dele af befolkningen. Beskæftigelsesstatus er ligeledes en helt afgørende faktor, når vi skal forstå deltagelse i frivilligt arbejde og behov for at modtage hjælp, da beskæftigelse er den primære kilde til indkomst i det danske samfund. En relation til arbejdsmarkedet er således afgørende for ens livschancer, resurser og handlemuligheder i det daglige, alt sammen forhold, der har betydning for ens behov for og mulighed for at hjælpe.

Vi har grundlæggende at gøre med et fænomen – frivilligt socialt arbejde og hjælp – som har til sigte at mindske ulighed ved, at dem, som kan og har resurser, hjælper dem, der mangler og har brug for hjælp. Der er således tale om en overførsel mellem individer. Samtidigt er disse overførsler ikke tilfældigt fordelt, hverken når vi ser på, hvem der hjælper, eller når vi ser på, hvem der modtager hjælpen, samt hvorvidt denne hjælp modsvarer behovet hos den

givne gruppe. Disse spørgsmål vil vi belyse gennem en beskrivende statistisk analyse af fordelingen af frivilligt socialt arbejde. Vi skelner her mellem omsorgsarbejde og anden form for frivilligt socialt arbejde. Men inden da vil vi kort redegøre for datagrundlaget for den efterfølgende analyse.

Vores undersøgelse trækker på data fra en omfattende spørgeskemaundersøgelse indsamlet af Danmarks Statistik, DST Survey, fra den 3. april til den 11. maj. Et tilfældigt udvalg af befolkningen i alderen 16-99 år er blevet spurgt ind til deres hjælpeaktivitet, frivillighed og solidaritet under COVID-19-pandemien. Spørgeskemaerne blev udsendt via e-Boks og udfyldt online, alternativt via postal invitation, mens omfattende telefonisk opfølgning muliggjorde telefonisk besvarelse. 7.964 modtog invitationen til at deltage og heraf har 42,6 procent (3.389 respondenter) afgivet komplette svar. Svarprocenten svarer til, hvad er opnået i sammenlignelige undersøgelser (f.eks. Toubøl og Frederiksen, 2019). Repræsentativitetstesten viser de typiske mønstre af underrepræsentativitet af etniske minoriteter og overrepræsentativitet af ældre, personer med videregående uddannelser og personer med høje indkomster. De nedenfor afrapporterede resultater er derfor vægtet for køn, alder og beskæftigelsesstatus.

I det følgende afsnit gennemgår vi kort, hvordan fordelingen af frivilligt hjælpearbejde relaterer sig til køn og beskæftigelsesstatus, både i teoretisk forstand og empirisk ved at give et indblik i fordelingen før krisen. Dernæst analyserer vi fordelingen af givne og modtagne hjælp under coronakrisen ud fra socioøkonomiske hovedgrupper og køn. Fundene diskuterer vi i relation til den eksisterende litteratur og spørgsmålet om (u)lighed for at afslutte med en perspektiverende diskussion om forholdet mellem statslig og frivillig velfærd, som er en aktuell pågående diskussion i både forskning og politik.

Frivilligt arbejdes relation til beskæftigelsesstatus og køn

Beskæftigelsesstatus og andre human kapital-indikatorer har forskellige relationer til frivillighed alt efter, om vi ser på *formel frivillighed*, dvs. frivillighed der typisk sker i medlemsorganisationer, virksomheder eller offentlige institutioner, eller *uformel frivillighed*, der typisk organiseres i sociale netværk som familie, venner, kolleger og naboer. For formel frivillighed gælder det, at flere resurser – det være sig indkomst, uddannelse eller beskæftigelsesstatus – korrelerer positivt med mere frivillighed, mens sammenhængen synes omvendt for den uformelle frivillighed (Boje, 2017; Fridberg, 2014; Wilson, 2000; Wilson og Musick, 1998).

Forholdet mellem *omsorgsarbejde* og andre former for frivilligt socialt arbejde er ikke belyst i samme omfang, og her vælger vi derfor at gå mere eksplorativt til værks i nedenstående analyse. Dette er også tilfældet, når vi undersøger, hvem der modtager den frivillige hjælp efter beskæftigelsesstatus. Dog er det her vores forventning, at personer med få resurser eller særlige behov har et højere behov og også modtager mere frivillig hjælp. Her tænker vi særligt på arbejdsløse og studerende, som typisk har lave indkomster, eller pensioni-

ster med nedsat funktionsevne pga. aldersrelaterede udfordringer. Det er også vores forventning, at ældre og personer uden beskæftigelse i højere grad har behov for og modtager omsorgsarbejde, mens studerende i højere grad har behov for og modtager økonomisk og materiel støtte.

Vender vi os mod køn, viser undersøgelser af danskernes frivillige engagement en tendens til, at mænd er mere frivillige end kvinder (Fridberg et al., 2014; Hjære, Jørgensen og Sørensen, 2018; Boje, Hermansen og Møberg, 2019). Hvis vi skelner mellem formel og uformel frivillighed, dominerer mænd inden for den formelle frivillighed, mens fordelingen er ligelig inden for den uformelle frivillighed (Boje, 2017). Hvis vi imidlertid udelukkende ser på engagementet inden for social- og sundhedsområdet, hvad vi samlet i det følgende vil betegne som frivilligt omsorgsarbejde, er det imidlertid kvinderne, der dominerer både i antal og arbejdstimer (Boje, 2017; Fridberg, 2014). Vi ser her en iøjnefaldende reproduktion af arbejdsdelingen i husholdningen og på arbejdsmarkedet, hvor kvinder i højere grad end mænd varetager omsorgsopgaver og står for de uformelle relationer og kontakter. Denne arbejdsdeling genfindes i det frivillige arbejde, hvor kvinder i højere grad er involveret i uformel frivillighed og omsorgsarbejde. Forklaringerne herpå er omstridte. En type forklaring tilsiger, at det er præference og smag for bestemte opgaver og funktioner, der strukturerer valget af den type frivillighed, man engagerer sig i. Denne forklaring kan fungere uafhængigt af eller i et gensidigt forstærkende samspil med en forklaring, der fokuserer på konkurrence om opgaverne, hvor kvinder udkonkurrerer mænd i frivilligt omsorgsarbejde, fordi de har bedre kompetencer. Endelig kan det skyldes et kønsligt status-hierarki, hvor relativt omkostningsfulde lavstatusopgaver som omsorg overlades til kvinder, mens mænd søger mod mere synlige højstatus opgaver som ledelse af frivilligt arbejde, sport eller frivilligt arbejde med mere indflydelse og magt via de politiske og faglige systemer (Einolf, 2011; Boje, Hermansen og Møberg, 2019).

Alle forklaringerne peger imidlertid i samme retning ift. de arbejdsdelinger, vi med nærværende data kan afdække, og hovedhypotesen er, at det hidtidige mønster bliver reproduceret således, at kvinder også under coronakrisen i højere grad er aktive i det uformelle frivillige arbejde og i højere grad end mænd udfører omsorgsarbejde.

Når vi vender os mod spørgsmålet om, hvem der modtager den frivillige hjælp, er vi mere på bar bund med hensyn til køn, da det er sparsomt belyst i litteraturen. Vi vælger her at gå mere eksplorativt til værks i den efterfølgende analyse. Men vi kan opstille nogle spekulative forventninger om, at kvinders traditionelt mere centrale rolle i at få familien til at fungere, og at de oftere er eneforsørgere, medfører, at de i højere grad har behov for frivilligt omsorgsarbejde til støtte for disse funktioner. Samtidigt kan det faktum, at kvinder generelt har lavere indkomst og mindre formue end mænd, bevirke, at de har større behov og modtager mere økonomisk og materiel støtte. Omvendt lever mænd oftere alene og kan derfor have et større behov for hjælp, især når velfærden lukker. Deres ringere indlejring i sociale netværk gør, at de formentligt i højere grad

modtager formel end uformel frivillig hjælp, da sidstnævnte i hovedsagen formidles via stærke sociale, netværksforbindelser (Carlsen et al., 2020).

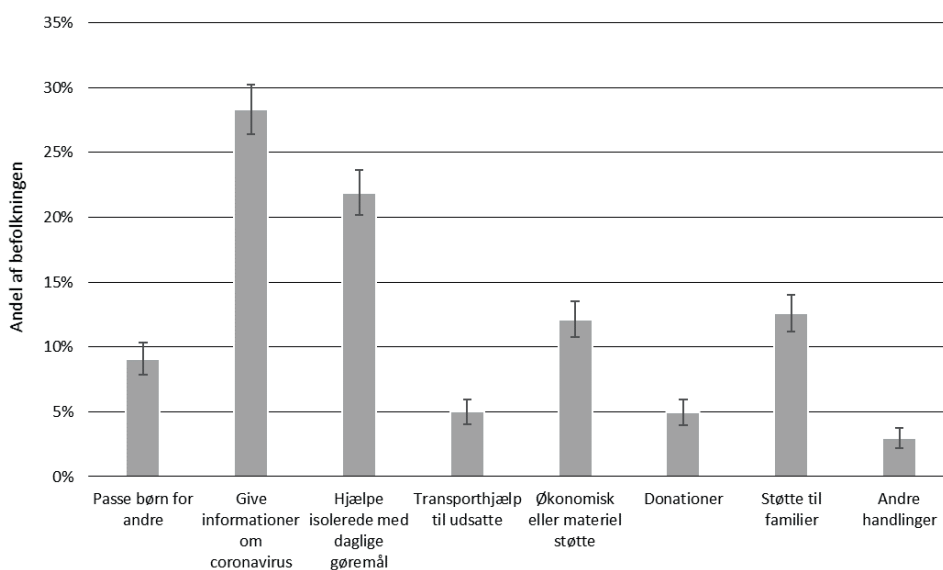
Fordeling af frivilligt socialt omsorgsarbejde

Vi indleder analysen med at redegøre for det overordnede organisatoriske landskab ved at se på repertoiret af hjælpehandlinger og de organisatoriske sammenhæng, som hjælpen foregår i. Af repertoiret af hjælpehandlinger udleder vi mere generelle kategorier for frivilligt omsorgsarbejde og anden coronarelateret frivillighed, mens vi med udgangspunkt i det organisatoriske landskab operationaliserer en skelnen mellem det formelle og uformelle civilsamfund. Disse kategoriseringer vil vi efterfølgende benytte til at analysere fordelingen i givet og modtaget hjælp efter beskæftigelsesstatus og køn.

Figur 1 viser repertoiret af hjælp, som 53 % af befolkningen deltog i, under første fase af samfundets nedlukning. Informationsdeling og hjælp til isolerede er de dominerende typer af hjælp, mens støtte til individer og familier, der havde svært ved at få dagligdagen til at hænge sammen, økonomisk og materiel støtte samt børnepasning også var udbredte.

I det følgende skelner vi mellem frivilligt socialt omsorgsarbejde og anden frivilligt socialt arbejde. Omsorgsarbejde omfatter a) børnepasning, b) hjælp til isolerede og c) støtte til familier og personer, der havde svært ved at få dagligdagen til at hænge sammen. d) Informationsdeling, e) transporthjælp, f) økonomisk støtte og g) donationer kategoriseres som anden frivilligt socialt arbejde, hvor omsorgsdimensionen ikke nødvendigvis står særligt centralt. I alt har 41 procent af befolkningen deltaget i andet frivilligt socialt arbejde, mens 33 procent har deltaget i frivilligt omsorgsarbejde.

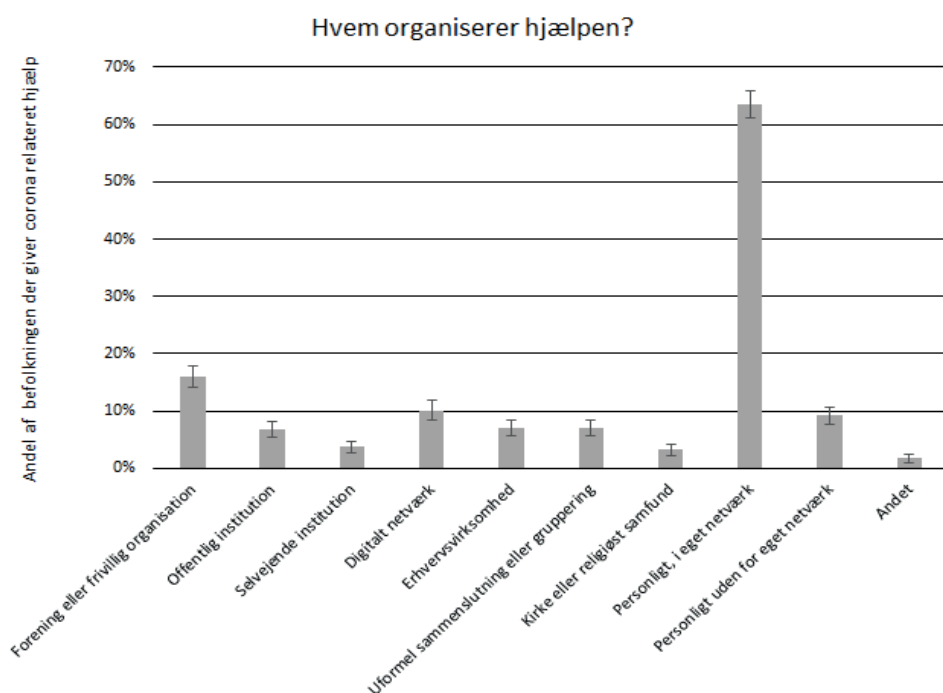
Figur 1. Hjælperepertoiret (95 procent konfidensintervaller)



Note: 3.044-3.264 antal observationer. Populationen er befolkningen i alderen 16-99 år. Da man kan have udført flere typer hjælp, summer figuren til mere end 100 procent.

Det frivillige arbejde organiseres i en række af forskellige organisatoriske sammenhænge. De frivilliges fordeling imellem organisationsformerne er opgjort i figur 2. Heraf fremgår det meget klart, at a) egne personlige netværk er den dominerende organisationsform. Det er ikke overraskende, når vi ved, at uformelt frivilligt arbejde organiseret gennem personlige netværk er meget omfangsrigt. Det overrasker dog, at b) den klassiske formelle foreningsorganiserede frivillighed kun udgør ca. 16 procent. Efter omfang følger herefter tre andre uformelle organiseringsformer, nemlig c) digitale netværk, d) personligt organiseret uden for eget netværk og e) uformelle sammenslutninger og grupperinger. Disse tre organiseringsformer kombineret med egne personlige netværk udgør her det uformelle civilsamfund, mens de øvrige kategorier, foreninger, institutioner, virksomheder og kirker, udgør det formelle civilsamfund.

Figur 2. Fordeling af hjælpere efter organiseringsform (95 procent-konfidensintervaller)



Note: 1.905 observationer. Populationen er alle, der har givet coronarelateret hjælp. Da man kan have hjulpet i flere organiseringsformer, summer figuren til mere end 100 procent.

Blandt de 53 % af befolkningen, der har været frivillige i corona regi, har 17 % kun været frivillig i formelle organiseringer, 63 % kun i uformelle og 15 % har være frivillige i både formelt og uformelt organiserede sammenhænge. Sidst angiver 5 % ingen organisationsform. Foreningsdanmark har således langfra været den primære organisationsform for det frivillige coronarelaterede hjælpearbejde under den første fase af nedlukningen. Befolkningens høje engagement drives snarere af det som Charles Tilly kaldte tillids-netværk, der dækker over de relationer kendetegnet ved gensidig tillid, som vi beror på for hjælp og støtte, særligt når uventede situationer opstår (Tilly, 2004, 2007). Det kan være familie, venner, politiske og religiøse fællesskaber. Den tillidsbaserede forsik-

ring om deres støtte i tilfælde af problemer eller uforudsete hændelser udgør på mange måder den grundlæggende sikkerhed, der udstyrer os med agenskab og handlekraft, og særligt i en krisesituation viser disse netværk sig helt afgørende for vores evne til at håndtere situationen (Toubøl og Carlsen, 2020).

Befolkningens deltagelse i frivillig hjælp efter type ifbm. coronakrisen opgør vi efter beskæftigelsesstatus og køn i tabel 1. Tabellen giver et overordnet indblik i de differentieringer i hjælp, hvor der ikke skelnes mellem, om det udfolder sig i det formelt eller uformelt organiserede civilsamfund.

For beskæftigelsesstatus ser vi, at sandsynligheden for at deltage i alle former for hjælp ikke er signifikant forskellig for dem i beskæftigelse og uden for beskæftigelse, som til gengæld begge har en systematisk højere sandsynlighed for at hjælpe end pensionister og studerende. Ud fra de relative variationer inden for hver gruppe finder vi, at alderspensionister er den gruppe, der hjælper mindst med anden hjælp, mens det for omsorgsarbejde er de studerende. Forklaringen skal i høj grad tilskrives, at informationsdeling udgør en meget stor del af kategorien anden hjælp, og da det særligt sker online på sociale medier, slår de ældre generationers manglende kompetencer og brug af digitale hjælpemidler i hverdagen igennem her. Overordnet er der et klart skel, hvor de beskæftigede og gruppen af personer uden for beskæftigelse løfter en markant større del af hjælpebyrden end pensionister og studerende. Her kan det nok overraske, at gruppen uden for beskæftigelse ligger så højt, da det modsiger litteraturens forklaringer, der argumenterer for, at det kræver resurser og overskud at deltage i frivilligt arbejde (Wilson og Musick, 1998). Her skal det dog holdes for øje, at den modsatte sammenhæng, som vi finder i denne undersøgelse, ofte er observeret, når vi ser på uformel frivillighed. Dette spørgsmål belyses, når vi om lidt inddrager distinktionen imellem formel og uformel frivillighed.

Tabel 1. Gennemsnitlig deltagelse i hjælp generelt, omsorg og anden hjælp efter beskæftigelsesstatus og køn i befolkningen

Variabel	Hjælp			Omsorgsarbejde			Anden hjælp		
	Andel	95 % KI		Andel	95 % KI		Andel	95 % KI	
<i>Beskæftigelsesstatus</i>									
Beskæftigede	59%	56%	61%	37%	34%	39%	46%	43%	48%
Uden for beskæftigelse	54%	48%	61%	31%	25%	38%	41%	34%	48%
Alderspensionister	37%	34%	40%	26%	23%	29%	23%	20%	26%
Studerende	45%	39%	51%	22%	17%	27%	35%	30%	41%
<i>Køn</i>									
Kvinde	58%	55%	60%	38%	36%	41%	41%	39%	44%
Mand	50%	47%	53%	29%	27%	32%	39%	36%	42%
I alt	53%	51%	55%	33%	31%	35%	40%	38%	42%

Note: n=3.340. Population er befolkningen 16-99 år. Data er vægtet for køn, alder og beskæftigelsesstatus.

Tabel 2. Gennemsnitlig deltagelse i hhv. formel og uformel organiseret hjælp efter type ud fra beskæftigelsesstatus og køn blandt hjælpere

Variabel	Hjælp			Omsorgsarbejde			Anden hjælp					
	n	Formel	Uformel	95% KI	n	Formel	Uformel	95% KI	n	Formel	Uformel	95% KI
Beskæftigelsesstatus												
Beskæftigede	1.125	34%	76%	73-78%	721	30%	83%	80-86%	859	37%	75%	72-78%
Uden for beskæftigelse	121	19%	85%	77-90%	73	16%	89%	79-95%	87	25%	83%	73-89%
Alderspensionister	312	28%	83%	78-87%	213	19%	92%	87-95%	194	36%	77%	70-82%
Studerende	119	24%	76%	67-83%	57	21%	86%	74-93%	95	24%	77%	67-84%
Køn												
Kvinde	1013	30%	80%	76-82%	666	27%	86%	83-88%	726	34%	78%	75-81%
Mand	740	32%	76%	72-79%	442	25%	84%	81-87%	564	36%	74%	71-78%
I alt	1.753	31%	78%	76-80%	1.108	26%	85%	83-87%	1.290	35%	76%	74-79%

Note: n = Hjælp: 1.753, Omsorgsarbejde: 1.108, Anden hjælp: 1.290. Population er befolkningen 16-99 år. Data er vægget for køn, alder og beskæftigelsesstatus. 95%-KI-kolonnen angiver konfidensintervallet for andelen i uformel organisering.

Ser vi på køn, finder vi det forventede mønster, hvor kvinder generelt løfter mest af det frivillige sociale arbejde, og at denne forskel er meget mindre udtalt for anden hjælp end omsorgsarbejde. Da tidligere undersøgelser (Boje, 2014, 2017), som nævnt, har vist, at kvinder i højere grad hjælper uformelt, leder det os naturligt til spørgsmålet om, hvorvidt disse forskelle bliver mere udtalte, når vi betragter det uformelt organiserede arbejde alene overfor det formelt organiserede, hvor vi i sidstnævnte omvendt skulle forvente, at forskellen aftager.

I tabel 2 ses igen køns- og beskæftigelsesgruppernes hjælpemønster efter type, men nu opdelt efter hjælpens formelle og uformelle organisering. For det første kan vi bekræfte, at personer uden for beskæftigelse og pensionister i højere grad end beskæftigede og studerende organiserer deres frivillige sociale arbejde uformelt. For køns vedkommende ser vi også, at kvinder i højere grad end mænd er uformelt frivillige. Når vi ser på frivilligt omsorgsarbejde, udjævnes forskellene mellem organiseringsformerne. Omsorgsarbejdet er altovervejende organiseret uformelt (85%), og der er generelt kun små forskelle mellem kvinder og mænd og personer i de forskellige beskæftigelsesgrupper, der udfører omsorgsarbejde. Dog adskiller pensionisterne sig da de i signifikant højere grad end både beskæftigede og studerende organiserer deres omsorgsarbejde uformelt. For anden hjælp ligner billedet de generelle mønstre for al hjælpeaktivitet. Tendenserne til, at kvinder og personer uden for beskæftigelse i højere grad hjælper uformelt, slår ikke igennem, når vi udelukkende betragter de omsorgsarbejdende. Dog er omsorgsarbejde i markant højere grad en anden hjælp organiseret uformelt, og da omsorgsarbejdet i langt højere grad varetages af kvinder, bidrager det til at forklare, hvorfor kvinder i højere grad hjælper uformelt, som observeret her og i litteraturen (Boje, 2017).

Opsummerende kan vi konstatere, at beskæftigede, gruppen uden for beskæftigelse samt kvinder løfter den største frivillige hjælpebyrde under coronakrisen. Fordelingen af det tungere

og mere resursekrævende omsorgsarbejde er ikke nævneværdig forskellig efter beskæftigelsesstatus, mens det ud fra et kønnet perspektiv klart er kvinderne, der løfter den største byrde. Kvinder hjælper således generelt mere end mænd, og dertil er der en yderligere forskydning, hvor kvinder løfter mere af det emotionelt og tidsmæssigt krævende omsorgsarbejde end mænd. Da omsorgsarbejdet altovervejende er organiseret uformelt, slår denne forskel også igennem ved, at kvinder i højere grad end mænd organiserer deres frivillige arbejde uformelt. Det samme gælder gruppen uden beskæftigelse og pensionisterne. Når vi ser på omsorgsarbejdet isoleret, finder vi, at der blandt dem, der er engageret i denne form for frivillighed, overordnet ikke er nævneværdige forskelle i organiseringsformen. Omsorgsarbejde er altovervejende organiseret uformelt via egne sociale netværk, social medier og uformelle sammenslutninger. Dog observeres en tendens til, at de beskæftigede i højere grad organiserer omsorgsarbejdet formelt og i mindre grad uformelt, ligesom at pensionister i højere grad organiserer anden form for hjælp uformelt.

Fordeling af modtagelsen af frivillig hjælp i coronakrisen

Vi vender os nu mod den anden side af overførslen, nemlig modtagersiden. Her vil vi dels forholde os til fordelingen af modtagelsen af hjælpetyperne omsorgsarbejde og andet arbejde, og dels se på, hvilke grupper der modtager tilstrækkelig hjælp, og hvilke grupper der ikke gør. Det er muligt, da vi i surveyen både har spurgt til, om man modtager en given type af hjælp, men også hvorvidt man har behov for yderligere hjælp eller har behov for hjælp i tilfældet af, at man slet ikke modtager den.

Tabel 3. Andel der modtager hjælp generelt, omsorg og anden hjælp efter beskæftigelsesstatus og køn

Variabel	Hjælp			Omsorgsarbejde			Anden hjælp		
	%	95 % KI		%	95 % KI		%	95 % KI	
<i>Beskæftigelsesstatus</i>									
Beskæftigede	25%	23%	28%	9%	7%	10%	23%	21%	25%
Uden for beskæftigelse	42%	35%	49%	22%	16%	28%	37%	30%	44%
Alderspensionister	26%	23%	29%	17%	15%	20%	21%	18%	23%
Studerende	36%	30%	42%	8%	5%	12%	35%	29%	41%
<i>Køn</i>									
Kvinde	29%	26%	31%	13%	12%	15%	25%	23%	27%
Mand	26%	24%	29%	10%	8%	12%	23%	21%	26%
I alt	27%	26%	29%	11%	10%	13%	24%	22%	26%

Note: n=3.388. Population er befolkningen 16-99 år. Data er vægtet for køn, alder og beskæftigelsesstatus.

Tabel 3 er parallel til tabel 1 blot for *modtagelsen* af hjælp, der opgøres inden for beskæftigelsesgrupper og køn og er opdelt efter, om hjælpen er karakteriseret ved omsorgsarbejde eller anden hjælp. 27 % af befolkningen modtager en eller anden form for hjælp, men det er særligt gruppen uden for

beskæftigelse og de studerende. Det kan formentligt i begge tilfælde tilskrives, at grupperne har forholdsvis få resurser og på hver sin måde rammes af nedlukningen af samfundet; dem uden for beskæftigelse, fordi en lang række velfærdstilbud bortfalder, og for de studerende, fordi de timelønnede studiejob i service- og kontorbranchen, som supplerer elevløn og SU, bortfalder. At de studerende har haft et behov for økonomisk støtte, bekræftes af, at de studerende modtager anden hjælp signifikant over gennemsnittet. Kategorien anden hjælp dækker netop over bl.a. donationer og økonomisk støtte fra f.eks. forældre, som de studerende har måtte bero på under krisen pga. deres prekære økonomiske situationer. Samtidigt er de den beskæftigelsesgrupper der modtager mindst omsorgsarbejde. Gruppen uden for beskæftigelse ligger højt i begge kategorier, dog særligt når det kommer til at modtage omsorgsarbejde, hvor andelen er dobbelt så stor som gennemsnittet i befolkningen. Sidst er det overraskende, at alderspensionisterne er gennemsnitlige, når vi ser på modtagelse af hjælp under et. En stor del af gruppen befinder sig i den helbredsmæssige COVID-19-risikogruppe og har haft behov for at isolere sig. Det nuanceres imidlertid, når vi opdeler hjælpen efter type. Andelen af alderspensionister, der modtager omsorghjælp, er over gennemsnittet, mens andelen, der modtager anden hjælp, er under gennemsnittet. En mulig forklaring er, at alderspensionister har modtaget mindre coronaspecifik økonomisk støtte samt information, fordi deres økonomi ikke har været påvirket af nedlukningen, samt at alderspensionister ikke i samme grad er online, hvor meget information om corona udveksles. Samtidigt har de haft et større behov for omsorg, da mange har været nødt til at isolere sig.

For mænd og kvinders vedkommende observerer vi ingen nævneværdige forskelle bortset fra en lille tendens til, at kvinder modtager mere omsorgsarbejde end mænd. Det står i kontrast til de udtalte kønsforskelle i fordelingen af udbudt hjælp.

Tabel 4. OLS-regressionsmodel af score på indeks for selvoplevet mangel på hjælp 0-1

Kovariat	Koefficient	S.A.	P-værdi
Beskæftigelsesstatus			
<i>I beskæftigelse</i>		Reference	
<i>Uden for beskæftigelse</i>	0,029	0,007	0,000
<i>Alderspensionister</i>	-0,007	0,006	0,232
<i>Studerende</i>	-0,013	0,007	0,067
<i>Andre</i>	0,001	0,007	0,837
Køn			
<i>Mand</i>		Reference	
<i>Kvinde</i>	-0,002	0,003	0,538
Personlig indkomst (DKK 1000)			
<i><100</i>		Reference	
<i>100-150</i>	0,002	0,007	0,769

150-200	0,002	0,007	0,769
200-300	-0,009	0,007	0,181
<300	-0,012	0,007	0,096
Højeste fuldførte uddannelse			
Grundskole		Reference	
KVU, gym. og erhverv	-0,003	0,004	0,454
MVU	-0,006	0,005	0,215
LVU/Ph.D.	0,002	0,006	0,802
Har eller haft COVID-19			
Nej		Reference	
Ja	0,020	0,008	0,017
Social kapital index (0-1)	-0,035	0,011	0,001
Urbaniseringsgrad			
En stor by		Reference	
En forstad til stor by	0,003	0,005	0,533
Mellem eller mindre by	0,000	0,004	0,992
Landsby	-0,006	0,005	0,223
Gård/hus op landet	-0,003	0,006	0,647
Alder (1-7)	-0,003	0,001	0,076
Familieform			
Enlig		Reference	
Enlig med børn	0,012	0,007	0,079
Par uden børn	-0,001	0,005	0,811
Par med børn	0,002	0,004	0,683
Andre familietyper	0,004	0,007	0,587
Konstant	0,070	0,011	0,000
Frihedsgrader.		23	
R2		0.031	
Antal observationer		3.296	

Afsluttende vil vi analysere den sociale differentiering i mangel på hjælp ud fra køn og beskæftigelsesstatus. Til det formål har vi konstrueret et indeks for mangel på hjælp ved at addere respondenternes tilkendegivelse af a) at modtage hjælp, men have behov for mere hjælp, end de får (1 point) eller b) ikke modtage hjælp, men have behov for hjælp (2 point) for hver af de syv hjælpeformer i repertoire for modtagelse af hjælp, som er 1) børnepasning, 2) information, 3) hjælp til isolation, 4) transport, 5) donationer, 6) hjælp til at få hverdagen til at fungere og 7) anden hjælp. Det additive indeks er normaliseret til et udfald fra 0-1 og har et lavt gennemsnit på 0,026, hvad er forventeligt, da langt størstedelen af befolkningen ikke modtager eller har behov for hjælp.

Vi estimerer forskellen mellem beskæftigelsesgrupper og køn med en OLS-regressionsmodel, hvor vi kontrollerer for indkomst, uddannelse, familieforhold, COVID-19, indlejring i social netværk, urbaniseringsgrad og alder. Modellen omfatter hele befolkningen og kan forklare 3,1 % procent af variansen i indekset for mangel på hjælp. Det er forholdsvist lavt og gør, at der må tages

forbehold for, at uobserverede forhold spiller en stor rolle. Ikke desto mindre opfylder modellen vores formål, som her ikke er at opstille en komplet teoretisk model for årsagen til, at man oplever at mangle hjælp, men derimod med nogen sikkerhed at kunne estimere de fokale variabelrelationer mellem beskæftigelsesstatus, køn og mangel på hjælp.

Resultatet peger på, at det er gruppen uden for beskæftigelse, der har et uopfyldt hjælpebehov og det til trods for, at det er den gruppe, som modtager mest hjælp. Det er således denne gruppe, der omfatter mange af de grupper, der karakteriseres som socialt udsatte, som oplever at mangle hjælp under coronakrisen og nedlukningen af velfærden i statslig, privat og civil regi. Da gruppen i forvejen er blandt dem med færrest resurser, indikerer resultatet, at coronakrisen her har en ulighedsforøgende effekt. For køn ser vi ingen forskel af betydning. Endelig viser modellen også relationen mellem mangel på hjælp og manglende socialt netværk, som vi har analyseret andetsteds (Carlsen, Toubøl og Brincker, 2020). Det er imidlertid relevant at fremdrage, da socialt netværk er en central indikator for socialt udsathed, netop fordi netværksforbindelser er afgørende for at få adgang til resurser og information som f.eks. hjælp i en pandemi. Andetsteds har vi ligeledes præsenteret resultater, der indikerer en sammenhæng mellem mangel på hjælp og det mentale velvære og helbred, hvor dem, der mangler hjælp, også i højere grad udtrykker angst og magtesløshed ift. coronasituationen (Toubøl og Carlsen, 2020). Dette udgør endnu en dimension af den ulighed, der følger, når velfærden lukker ned, og civilsamfundet står alene med velfærdsopgaverne.

Konklusioner og diskussion

Igennem en deskriptiv analyse af et originalt datasæt, der kortlægger mønstre af at give og modtage frivillig hjælp under coronakrisen og i relation hertil, har vi identificeret en række centrale differentiatorer. For det første ser vi, at beskæftigede og gruppen af ikke-beskæftigede løfter en betydelig større hjælpebyrde end pensionister og studerende. Analysen viser også, at skel i digitale kompetencer blandt befolkningen slår igennem i den forstand, at pensionister i markant mindre grad end andre grupper udfører anden hjælp, hvor informationsdeling, der typisk sker på sociale medier, er den dominerende hjælpeform. Når vi vender os mod kønsdimensionen, finder vi, at kvinder sammenlignet med mænd hjælper betydeligt mere og ikke blot hjælper mere generelt, men særligt tager fra ift. de resursekrævende omsorgsopgaver. Arbejdsdelinger mellem mænd og kvinder, som vi kender fra familie- og arbejdsliv, ser altså ud til at gå igen i det frivillige sociale arbejde. Denne arbejdsdeling bidrager også til at forklare, at kvinder ifølge vores resultater relativt set i højere grad deltager i uformelt organiseret frivilligt arbejde, da omsorgsarbejde i markant højere grad end anden hjælp organiseres uformelt.

Samtidig kan vi konstatere, at det særligt er grupper med få resurser, nemlig dem uden beskæftigelse og de studerende, som modtager hjælp. Hvor dem uden for beskæftigelse i særligt højt grad modtager omsorgsrelateret hjælp,

modtager de studerende forholdsvist lidt, men modtager forholdsvist megen anden hjælp som information og donationer, f.eks. fra deres forældre. Vi ser ingen kønnet variation af betydning. Sidst finder vi, at gruppen uden beskæftigelse i signifikant højere grad end de andre beskæftigelsesgrupper oplever ikke at modtage nok hjælp til at opfylde behovet. Det til trods for, at gruppen er den, hvor flest modtager hjælp. Det indikerer, at coronakrisen og nedlukningen har haft en ulighedsforøgende effekt, da denne gruppe i forvejen har få resurser.

Perspektiverende til diskussionen om, hvorvidt det frivillige sociale arbejde skal fylde mere i velfærden fremover (Henriksen og Bundesen, 2004; Henriksen, Smith og Zimmer, 2015; Sivesind og Saglie, 2017; Boje et al., 2017; von Essen et al., 2019), bidrager studiet med tre indsigter: 1) Der er en betydelig kapacitet for socialt arbejde og velfærd i det uformelle civilsamfund, men 2) ikke alle har lige adgang til denne velfærd, og gruppen uden for beskæftigelse får i ringere grad end andre grupper dækket deres hjælpebehov. En sandsynlig implikation af at lade civilsamfundet stå for mere velfærd er en øget ulighed i adgang til velfærd, hvor dem, der i forvejen har færrest resurser, vil få mindre velfærd. Sidst kan vi konstatere, at 3) det i markant højere grad er kvinder, der løfter de resursekrævende frivillige omsorgsopgaver. Derfor er en mulig implikation af i højere grad at lade civilsamfundet stå for velfærden en øget ulighed mellem mænd og kvinder, da resultaterne viser, at det i højere grad er kvinder, der løfter disse frivillige og ulønnede byrder, end mænd.

Referencer

- Aldrich, Daniel P. 2008. "The Crucial Role of Civil Society in Disaster Recovery and Japan's Preparedness for Emergencies." *Japan Aktuell* 2008 (3): 81–96.
- Andersen, Ditte, and Sine Kirkegaard. 2020. "The Co-Production of Public Health: The Case of Denmark." In *Covid-19 Policies from around the World*, edited by Rashaw Ray and Fabio Rojas. Contexts Magazine..
- Boje, Thomas. 2014. "Uformel frivillighed." In *Udviklingen i frivilligt arbejde 2004–2012*, edited by Torben Fridberg and Lars Skov Henriksen, 225–47. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Boje, Thomas. 2017. *Civilsamfund, medborgerskab og deltagelse*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Boje, Thomas, Jonathan Hermansen, and Rasmus Juul Møberg. 2019. "Gender and Volunteering in Scandinavia." In *Civic Engagement in Scandinavia: Volunteering, Informal Help and Giving in Denmark, Norway and Sweden*, edited by Lars Skov Henriksen, Kristin Strømsnes, and Lars Svedberg, 153–74. Nonprofit and Civil Society Studies. Cham: Springer International Publishing.
- Boje, Thomas, Bjarne Ibsen, Torben Fridberg, Ulla Habermann, S. Wojciech Sokolowski, and Lester M. Salamon. 2017. "Denmark: A Social Democratic Pattern with a Twist." In *Explaining Civil Society Development: A Social Origins Approach*, edited by Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, and Megan A. Haddock. JHU Press.
- Carlsen, Hjalmar Alexander Bang, Jonas Toubøl, and Benedikte Brincker. 2020. "On Solidarity and Volunteering during the COVID-19 Crisis in Denmark: The Impact of Social Networks and Social Media Groups on the Distribution of Support." *European Societies*. Taylor & Francis.
- Christensen, Mia Lunding, Esben Brøgger Lemminger, Maria Haarmark Nielsen, Jonathan Holm Salka, Benedikte Brincker, Hjalmar Alexander Bang Carlsen, and Jonas Toubøl. 2020. "Solidaritet Og Frivillighed under Coronakrisen: Netværks Betydning for Fordelingen Af Uformel Civil Hjælp." In *Det Epidemiske Samfund*, edited by Nikolaj Schultz and Ole B. Jensen. Hans Reitzels Forlag.

- Dynes, Russell R. 1970. "Organizational Involvement and Changes in Community Structure in Disaster." *American Behavioral Scientist* 13 (3): 430–39.
- Einolf, Christopher J. 2011. "Gender Differences in the Correlates of Volunteering and Charitable Giving." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 40 (6): 1092–1112.
- Essen, Johan von, Morten Frederiksen, and Jill Loga. 2019. "The Ambiguities of Volunteering." In *Civic Engagement in Scandinavia*, edited by Lars Skov Henriksen, Kristin Strømsnes, and Lars Svedberg, 175–98. Cham: Springer International Publishing.
- Fridberg, Torben. 2014. "Hvem er de frivillige?" In *Udviklingen i frivilligt arbejde 2004-2012*, edited by Torben Fridberg and Lars Skov Henriksen, 47–68. Kbh.: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Fridberg, Torben, Lars Skov Henriksen, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, and Aalborg Universitet. 2014. *Udviklingen i frivilligt arbejde 2004-2012*. Kbh.: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Henriksen, Lars Skov, and Peter Bundesen. 2004. "The Moving Frontier in Denmark: Voluntary-State Relationships since 1850." *Journal of Social Policy* 33 (4): 605–25.
- Henriksen, Lars Skov, Steven Rathgeb Smith, and Annette Zimmer. 2015. "Welfare Mix and Hybridity. Flexible Adjustments to Changed Environments. Introduction to the Special Issue." *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 26 (5): 1591–1600. doi:10.1007/s11266-015-9622-y.
- Hjære, Mette, Elisabeth Dam Jørgensen, and Malthe Lindholm Sørensen. 2018. "Tal Om Frivillighed i Danmark. Frivilligrapport 2016 – 2018." Odense: Center for Frivilligt Socialt Arbejde.
- Koos, Sebastian, and Ariane Bertogg. 2020. *Lokale Solidarität während der Corona-Krise: Wer gibt und wer erhält informelle Hilfe in Deutschland?* DOI: 10.13140/RG.2.2.13955.94244
- Michel, Lacie M. 2007. "Personal Responsibility and Volunteering After a Natural Disaster: The Case of Hurricane Katrina." *Sociological Spectrum* 27 (6): 633–52.
- Penta, Samantha, Tricia Wachtendorf, and Mary M. Neelan. 2020. "Disaster Relief as Social Action: A Weberian Look at Postdisaster Donation Behavior." *Sociological Forum*. Advance online publication.
- Sivesind, Karl Henrik, and Jo Saglie, eds. 2017. *Promoting Active Citizenship: Markets and Choice in Scandinavian Welfare*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Toubøl, Jonas. 2015. "Septembermobiliseringen Af Flygtningesolidaritetsbevægelsen." *Dansk Sociologi* 2015 (4): 97–103.
- Toubøl, Jonas, and Hjalmar Alexander Bang Carlsen. 2020. "Solidaritet og frivillighed i coronakrisen." *Psykologiinformation*.
- Toubøl, Jonas, and Morten Frederiksen. 2019. "Metodisk Baggrund for Den Danske Værdiundersøgelse 2017." In *Usikker Modernitet: Danskernes Værdier Fra 1981 Til 2017*, edited by Morten Frederiksen, 1. udgave, 429–40. Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Tilly, Charles. 2004. "Trust and Rule." *Theory and Society*, 33(1): 1–30.
- Tilly, Charles. 2007. "Trust Networks in Transnational Migration." *Sociological Forum*, 22(1): 3–24.
- Wilson, John. 2000. "Volunteering." *Annual Review of Sociology* 26: 215–40.
- Wilson, John, and Marc Musick. 1998. "The Contribution of Social Resources to Volunteering." *Social Science Quarterly* 79 (4): 799–814.
- Woodman, Sophia. 2020. "Was a Mobilized Society Key to China's Coronavirus Response?" *Discover Society*.

The COVID-19 Snapshot Monitoring in Denmark

Temanummer: Coronakrisen i samfundsperspektiv

The COVID-19 pandemic has required massive behavioural adaptations to curb the spread of the disease. Since March 2020, the COVID-19 Snapshot Monitoring (COSMO) survey has assessed (and continues to do so) Danish citizens' perceptions and behavioural reactions to the COVID-19 pandemic. Herein, we report selected results of the COSMO survey, highlighting factors related to the Danish response strategy.

Introduction

The rapid spread of the severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 (SARS-CoV-2), causing the coronavirus disease 2019 (COVID-19), has taken many countries by surprise, posing threats to individuals and societies worldwide. Denmark is no exception to this, with 27,464 confirmed cases and 650 deaths related to COVID-19 as of 1 October 2020 (WHO, 2020a). On 11 March 2020, the World Health Organization (WHO) declared the COVID-19 outbreak a global pandemic (WHO, 2020b). As there was no effective treatment or vaccine available at that time, health organizations and governments have relied on a number of behavioural guidelines and regulations aimed at curbing the spread of the disease, ranging from regular hand washing to closing down schools and businesses (Cheng et al., 2020). Citizens may consider some of these interventions drastic, affecting not only their health, but also their social life, their well-being, and economic welfare. In Denmark, for instance, the government imposed a fairly strict lockdown policy starting from 13-18 March 2020, including the closing of schools and kindergartens, restaurants and shopping malls as well as restricting social gatherings to a maximum of 10 people. These measures were partially relaxed as of mid-April (reopening of liberal professions), mid-May (reopening of restaurants, shopping malls etc.), and the beginning of June (allowing social gatherings of up to 50 people), but then partly reintroduced in autumn 2020.

Because the success of curbing the spread of COVID-19 depends on citizens' willingness to adhere to the behavioural guidelines and regulations (e.g., increased hygiene and keeping physical distance), it has become of great interest to both health institutions and governments as well as social and behavioural scientists to investigate citizens' reactions in this regard (e.g., Betsch et al., 2020; Habersaat et al., 2020; Van Bavel et al., 2020). As a major initiative in this domain, the WHO introduced a "tool for rapid, fle-



ROBERT BÖHM
Professor in Applied Social Psychology and Behavioural Science, University of Copenhagen



LAU LILLEHOLT
PhD student in Psychology, University of Copenhagen



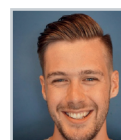
JOSEFINE TVERMOES MEINECHE
Student assistant at the Department of Psychology, University of Copenhagen



CECILIE FENJA STRANDBJERG
Student assistant at the Department of Psychology, University of Copenhagen



ANDREAS WINDFELD
Student assistant at the Department of Psychology, University of Copenhagen



FREDERIK CARL WINDFELD
Student assistant at the Department of Psychology, University of Copenhagen



INGO ZETTLER
Professor in Personality and Social Behaviour, University of Copenhagen

xible and cost-effective monitoring of public knowledge, risk perceptions, behaviours and trust” – the COVID-19 Snapshot Monitoring (COSMO) survey, which has been implemented in several countries across the world. Herein, we describe selected results from COSMO Denmark. Specifically, we discuss the (changes in) survey responses between late-March and late-August 2020, with a particular focus on the success of Denmark’s response strategy at the beginning of the outbreak.

Method

Participants and study design

The study followed a pre-registered study protocol (Böhm et al., 2020) and contains a series of cross-sectional surveys.¹ Starting in calendar week 13 (23-29 March 2020), every week (from week 20: every second week) we invited 5,000 to 7,500 Danish citizens via e-Boks to participate in one of the COSMO surveys. For each survey, we invited random subsamples of a larger sample representative of the Danish adult population with regard to the distribution of age, gender, and place of residence.²

Sample sizes vary between $n = 527$ (week 25) and $n = 1,002$ (week 13) per week. The overall sample size across 15 weeks (until week 35) is $N = 11,399$ (54.2% female; $M_{\text{age}} = 56.43$, $SD_{\text{age}} = 15.66$, age range [18, 93] years; for further information on sample characteristics, see <https://cosmo.ku.dk>). More details on the procedure and measures are available in the online supplementary materials at the Open Science Framework (OSF): <https://osf.io/nzufw/>.

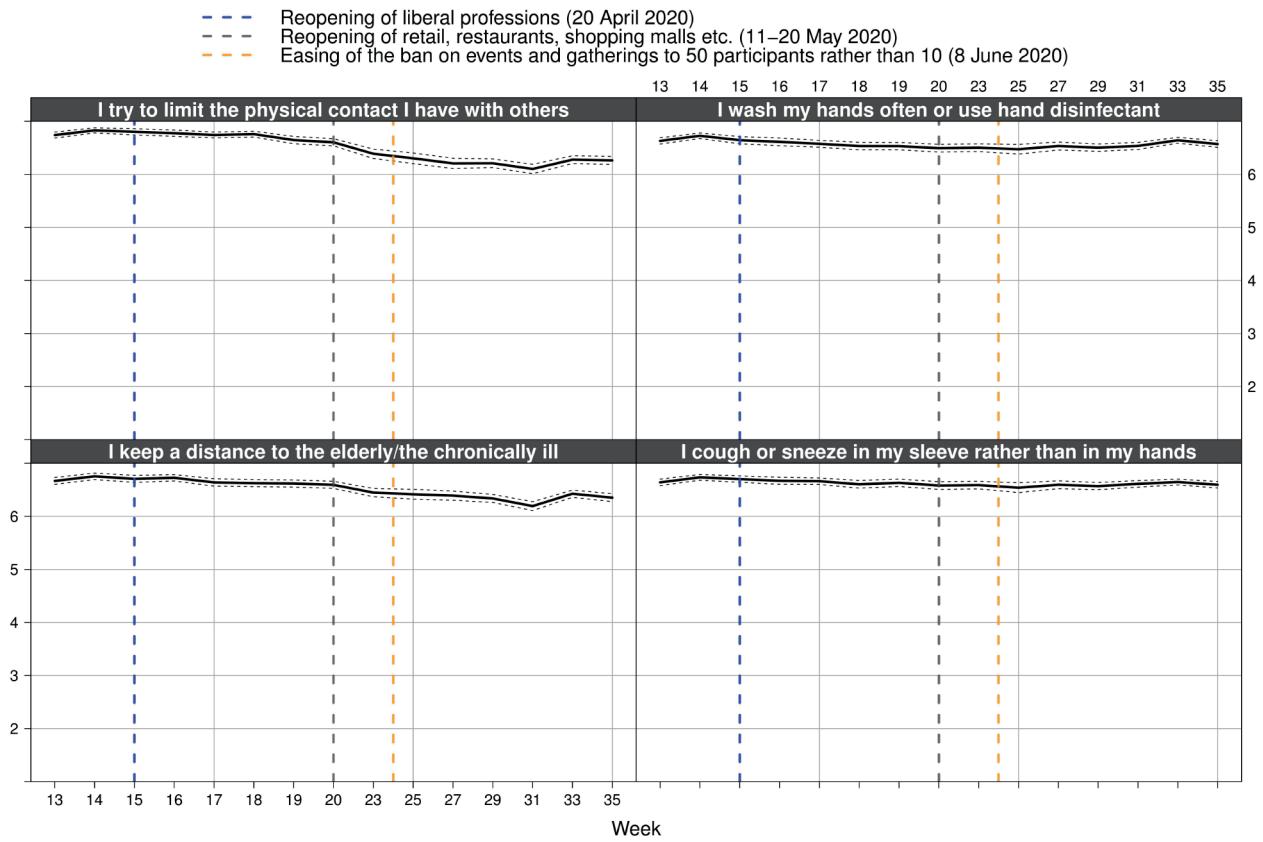
Results

Here, we present mean values of selected outcome measures across the survey samples (see https://cosmo.shinyapps.io/COVID_DK/ for an interactive tool displaying mean values separately for different population groups).

Figure 1 shows participants’ average self-reported adherence to various behavioural recommendations by the government throughout the pandemic. Participants reported having strongly adhered to all measures. Yet, limiting physical contact with others and keeping a distance to people who are particularly at risk somewhat decreased over time (after week 20).

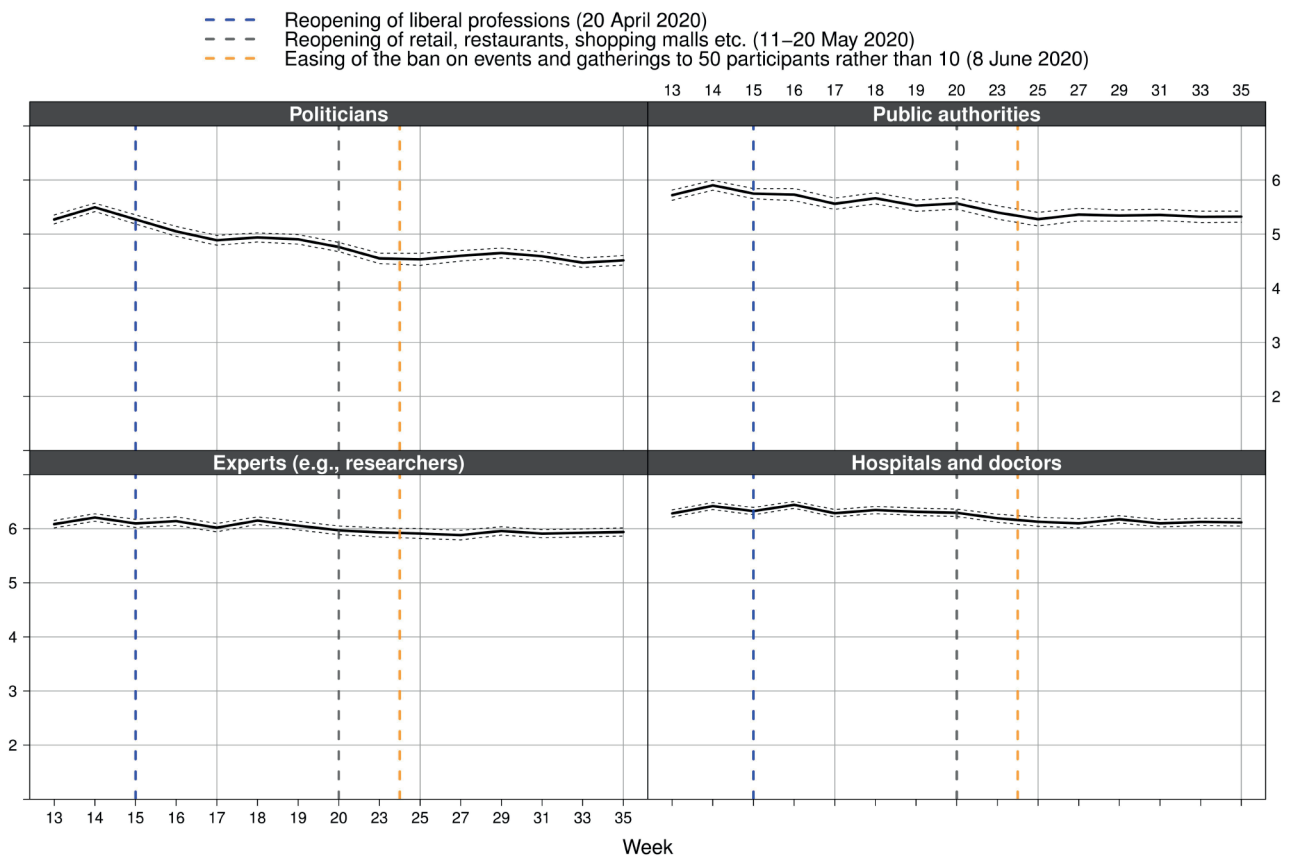
Figure 2 shows participants’ average trust in different governmental institutions/individuals throughout the COVID-19 pandemic in Denmark. Whereas trust in experts (e.g., researchers) and hospitals/doctors started and remained high, trust in public authorities and, even more so, trust in politicians decreased during the lockdown, and did not increase after the lockdown was eased.

Figure 1. Self-reported adherence to behavioural recommendations (scale: 1 = “strongly disagree” to 7 = “strongly agree”) during the COVID-19 outbreak in Denmark.



Note. Solid horizontal lines show mean values and dashed horizontal lines indicate 95% confidence intervals. Dashed vertical lines indicate important policy changes in Denmark.

Figure 2. Trust in different governmental institutions/individuals (scale: 1 = “very little trust” to 7 = “a lot of trust”) during the COVID-19 outbreak in Denmark.

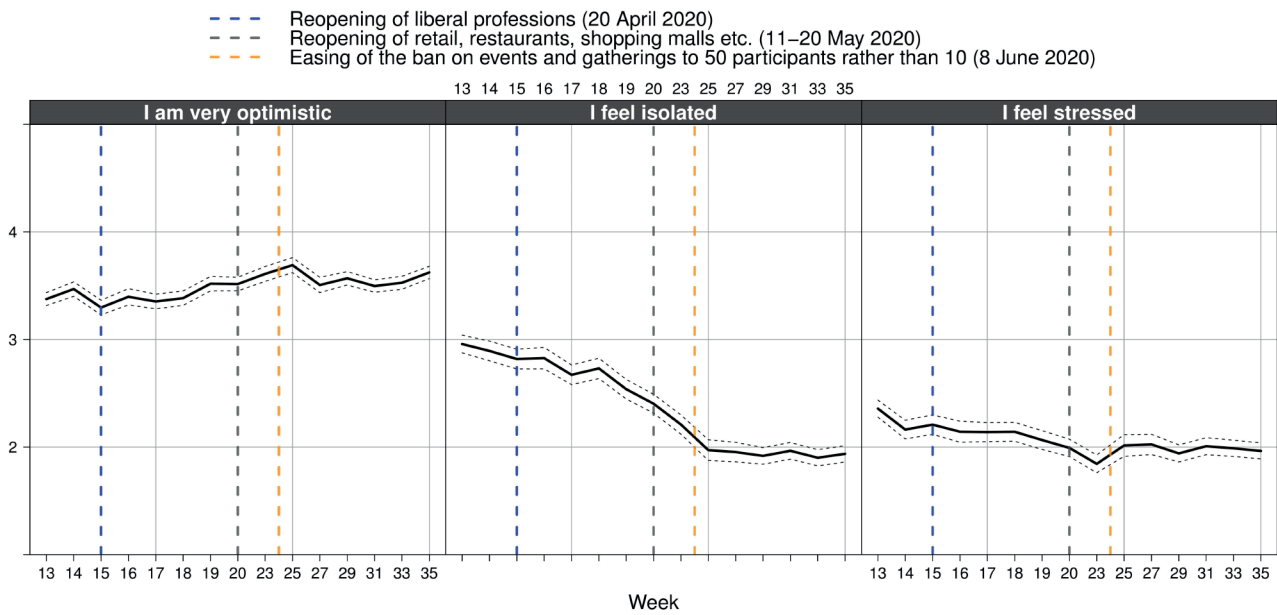


Note. Solid horizontal lines show mean values and dashed horizontal lines indicate 95% confidence intervals. Dashed vertical lines indicate important policy changes in Denmark.

Figure 3 displays how people felt psychologically during the different phases of the lockdown in Denmark. Interestingly, optimism increased soon after the first reopening phase, whereas feelings of isolation and stress decreased, indicating that the more extreme lockdown measures at the beginning of the pandemic potentially had a negative impact on citizens’ psychological well-being.

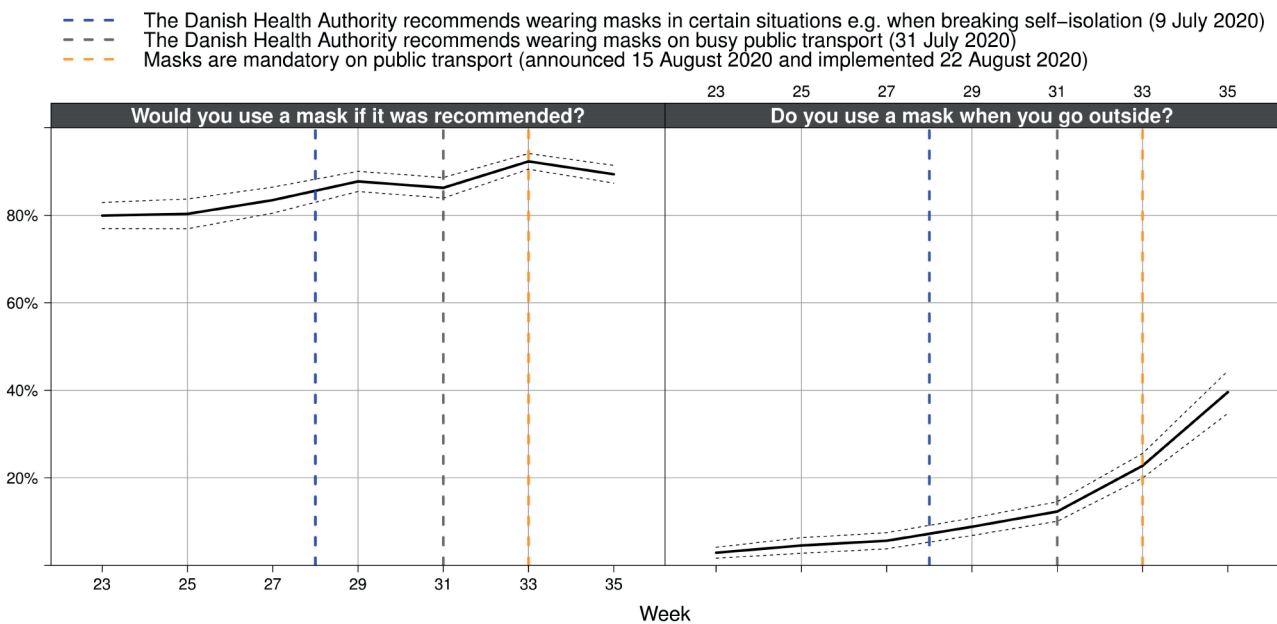
Figure 4 reports on citizens’ willingness to wear (non-surgical) face masks if this were to be generally recommended, as well as their actual self-reported mask wearing. Although the vast majority of participants reported to be willing to wear a face mask if it were to be generally recommended, only few people actually wore a face mask always or sometimes. Yet, mask wearing increased strongly over time, particularly after week 31, when mask wearing was recommended and later even mandated on public transport by the Danish health authorities.

Figure 3. Variables related to citizens' psychological well-being (scale: 1 = "not at all" to 5 = "extremely") during the COVID-19 outbreak in Denmark.



Note. Solid horizontal lines show mean values and dashed horizontal lines indicate 95% confidence intervals. Dashed vertical lines indicate important policy changes in Denmark.

Figure 4. Share of citizens who intend to wear a face mask (binary variable: yes vs. no) when it would be recommended (left panel) and their actual self-reported mask wearing (binary variable: "always"/"sometimes" vs. "never"; right panel).



Note. Solid horizontal lines show mean values and dashed horizontal lines indicate 95% confidence intervals. Dashed vertical lines indicate important policy changes in Denmark.

Finally, we conducted three ordinary least squares (OLS) regression analyses to predict support for different policy measures in response to COVID-19. We focused on three particularly prominent measures: limiting social gatherings to a maximum of 10 people, closing restaurants, and closing schools.

As predictors we used several variables assessed in the COSMO surveys, i.e., demographics (age, gender, children yes/no), basic personality traits (from the HEXACO personality model, e.g., Zettler et al., 2020: Honesty-Humility, Emotionality, Extraversion, Agreeableness, Conscientiousness, and Openness to Experience), perceived risk of COVID-19, as well as general risk preferences, trust in governmental institutions/individuals, empathy towards vulnerable others, and perceived social cohesion in society (for further information, see online supplementary materials). We also considered the time of the survey as a continuous predictor.

Results are reported in Table 1. The regression models for all policy measures explain a considerable amount of variance between 19% and 22%. The significant coefficient of time across measures indicates that support generally decreased during the pandemic. Older participants were more likely to support limited social gatherings and the closing of restaurants. The same applies to female (vs. male) participants, who were also more likely to support school closings. Regarding personality traits, we found some evidence that higher levels of Honesty-Humility as well as lower levels of Extraversion increased the support for limited social gatherings and closing of restaurants. Moreover, higher levels of Emotionality increased the support for school closings and higher levels of Openness to Experience increased the support for limited social gatherings. Further, participants with a higher perception of risk from COVID-19 and people with lower general risk preferences, that is, those who have a lower tolerance towards risk, were more likely to support all measures. Finally, greater trust in governmental institutions/individuals, greater empathy towards vulnerable others, and greater perceptions of social cohesion were all predictive of increased support for all measures.

Table 1. OLS linear regressions predicting support for different policy measures in response to COVID-19

	Support for...		
	Banning gatherings of more than 10 people	Closing restaurants	Closing schools
(Intercept)	0.08 * (0.04)	0.11 * (0.04)	0.12 * (0.05)
Time	-0.24 *** (0.02)	-0.23 *** (0.02)	-0.35 *** (0.02)
Age	0.05 ** (0.02)	0.05 ** (0.02)	0.00 (0.03)
Gender (base: female)	-0.08 * (0.03)	-0.10 * (0.04)	-0.10 * (0.05)
Children (base: no)	-0.06 (0.04)	-0.09 (0.05)	-0.10 (0.06)
Honesty-Humility	0.05 ** (0.02)	0.04 * (0.02)	0.01 (0.02)
Emotionality	0.02 (0.02)	0.02 (0.02)	0.05 * (0.02)
Extraversion	-0.05 ** (0.02)	-0.06 ** (0.02)	-0.02 (0.02)

Agreeableness	0.02 (0.02)	0.02 (0.02)	-0.03 (0.02)
Conscientiousness	0.01 (0.02)	0.01 (0.02)	0.01 (0.02)
Openness to Experience	0.04 * (0.02)	0.01 (0.02)	0.01 (0.02)
Perceived risk	0.08 *** (0.02)	0.05 ** (0.02)	0.05 * (0.02)
General risk preference	-0.08 *** (0.02)	-0.06 *** (0.02)	-0.05 * (0.02)
Trust	0.18 *** (0.02)	0.18 *** (0.02)	0.10 *** (0.02)
Empathy	0.17 *** (0.02)	0.15 *** (0.02)	0.14 *** (0.02)
Social cohesion	0.04 * (0.02)	0.05 * (0.02)	0.08 ** (0.03)
<i>N</i>	3,277	2,746	1,730
<i>R</i> ²	0.21	0.19	0.22

Sample sizes vary depending on the weeks in which the outcome measures were assessed (see online supplementary materials). Further information on the predictor variables are provided in the online supplementary materials. Continuous predictors were mean-centered and scaled by 1 standard deviation. *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p < .05$. Standard errors in parentheses. Bold coefficients indicate significant effects at $p < .05$.

Discussion

The aim of this contribution was to provide an overview of the methods and some stylised results from the COVID-19 Snapshot Monitoring (COSMO) in Denmark. We highlighted several interesting patterns regarding Danish citizens' perceptions and behavioural responses to the COVID-19 pandemic. The results mirror Denmark's comparatively successful response strategy at the beginning of the pandemic. People largely reported adherence to the behavioural guidelines and had high levels of trust in the political and health system, despite some indications of decreasing support and trust during the pandemic. Most recently, changes in the policy regarding face masks were associated with steep increases in mask wearing.

The results suggest that various aspects rooted in individuals' demographics and personalities as well as further social perceptions are related to their support for policy measures. Interestingly, the positive effects of Honesty-Humility and Empathy underline that people do before but also not only adhere to protective measures for the sake of protecting themselves, but also to protect others.

Limitations and outlook

It should be noted that responses could partly be affected by self-selection bias (e.g., greater motivation to participate in the survey by people with more extreme attitudes) and social desirability bias (e.g., greater self-reported adherence to behavioural recommendations). Therefore, combining high-frequency survey data as the one presented here with other data sources (e.g.,

mobility data, infection numbers) may be of particular value to overcome the disadvantages of each data source alone, particularly when it comes to the prediction of future infection numbers (e.g., Jirsa et al., 2020).

The current paper is written in times of increasing infection numbers of COVID-19 in Denmark. It is an open question how the pandemic will develop, what kind of policy measures are needed, and how citizens will react to them. For instance, once a vaccine becomes available, it will be interesting to see how willing Danish citizens will be to get vaccinated, as well as to investigate why some people might choose to abstain from doing so. In any case, results from the continuously updated COSMO survey may help governmental and health officials to better understand Danish citizens' perceptions and behavioural reactions to the crisis, such that policy measures can be adapted accordingly.

Noter

1. Note that there was also an independent panel survey, not reported on in the present contribution.
2. The final sample of participants who actually completed the surveys is roughly representative for the general Danish adult population concerning age and gender distributions.

References

- Betsch, C., Wieler, L.H., & Habersaat, K. (2020). Monitoring behavioural insights related to COVID-19. In *The Lancet* (Vol. 395, Issue 10232, pp. 1255–1256). Lancet Publishing Group. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)30729-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30729-7).
- Böhm, R., Lilleholt, L., Zettler, I., & Group, C.D. (2020). *Denmark COVID-19 Snapshot MOnitoring (COSMO Denmark): Monitoring knowledge, risk perceptions, preventive behaviours, and public trust in the current coronavirus outbreak in Denmark* (PsychArchives). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.23668/psycharchives.2795>.
- Cheng, C., Barceló, J., Hartnett, A.S., Kubinec, R., & Messerschmidt, L. (2020). COVID-19 Government Response Event Dataset (CoronaNet v.1.0). *Nature Human Behaviour*, 4(7), 756–768. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0909-7>.
- Habersaat, K.B., Betsch, C., Danchin, M., Sunstein, C.R., Böhm, R., Falk, A., Brewer, N.T., Omer, S.B., Scherzer, M., Sah, S., Fischer, E.F., Scheel, A.E., Fancourt, D., Kitayama, S., Dubé, E., Leask, J., Dutta, M., MacDonald, N.E., Temkina, A., ... Butler, R. (2020). Ten considerations for effectively managing the COVID-19 transition. *Nature Human Behaviour*, 4(7), 677–687. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0906-x>.
- Jirsa, V., Petkoski, S., Wang, H., Woodman, M., Fousek, J., Böhm, R., Lilleholt, L., Zettler, I., Faber, S., Shen, K., & McIntosh, A. (2020). Integrating psychosocial variables and societal diversity in epidemic models for predicting COVID-19 transmission dynamics. *MedRxiv*, 2020.08.12.20173252. <https://doi.org/10.1101/2020.08.12.20173252>.
- Van Bavel, J., Baicker, K., Boggio, P.S., Capraro, V., Cichocka, A., Cikara, M., Crockett, M.J., Crum, A.J., Douglas, K.M., Druckman, J.N., Drury, J., Dube, O., Ellemers, N., Finkel, E.J., Fowler, J.H., Gelfand, M., Han, S., Haslam, S.A., Jetten, J., ... Willer, R. (2020). Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response. In *Nature Human Behaviour* (Vol. 4, Issue 5, pp. 460–471). Nature Research. <https://doi.org/10.1038/s41562-020-0884-z>.
- WHO. (2020a). *Denmark: WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard | WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*. <https://covid19.who.int/region/euro/country/dk>.
- WHO. (2020b). *Timeline – WHO's COVID-19 response*. https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline?gclid=Cj0KCQjwv7L6BRDxARIsAGj-34qLCoPgP6TEQPTiUjhTCfoT8tUc17VmFTyEilTsCJDfLSN3Kp2XvFoaAq9uEALw_wcB#!.
- Zettler, I., Thielmann, I., Hilbig, B.E., & Moshagen, M. (2020). The Nomological Net of the HEXACO Model of Personality: A Large-Scale Meta-Analytic Investigation. *Perspectives on Psychological Science*, 15(3), 723–760. <https://doi.org/10.1177/1745691619895036>.

Når virkeligheden rystes i sin grundvold – effekter af nedlukningen

Temanummer: Coronakrisen i samfundsperspektiv

Nærværende artikel bidrager med en præsentation af forskningsprojektet *Deltagelsens Grammatik: Hverdagens Digitalisering under Coronakrisen*, som havde til formål med kort varsel at indsamle kvalitative data om hverdagens digitalisering under Danmarks nedlukning fra april til midt juni 2020. Artiklen præsenterer projektets design, de anvendte metoder og dets begrebsmæssige ramme, der anskuer coronakrisen som en anledning til at undersøge ”forstyrrelser” eller ”rystelser” og efterfølgende ”digitale genordninger” af hverdagen under nedlukningen i Danmark. I artiklen peger vi på, hvordan digitalisering går hånd i hånd med analogisering. Vi argumenterer for, at i en situation, hvor mennesker er blevet rystet i deres grundvold og syn på verdens beskaffenhed, sker der både digital nytænkning og overvejelser om, at det digitale ikke skal blive for altomfattende. Resultatet af denne foreløbige analyse er følgende: Hverdagens digitalisering må anskues som en effekt af en begivenhed, som er radikal. Effekterne er mangesidige og overraskende. Hvis vi anskuer coronakrisen som anledning til en simpel optimering af aktiviteter og processer, som på en gang blev tvunget online, går vi glip af muligheden for en reel gentænkning af, hvad det digitale kan bidrage med, når hverdagslivet udfolder sig på tværs af analoge og digitale rum.

Indledning

En krise fremkalder mange forskellige reaktioner. Det gjaldt også for de reaktioner, der fulgte efter, Statsministeren annoncerede, at Danmark skulle lukkes ned for at undgå spredning af coronaviruset. Registret spændte vidt. Fra politisk stillingtagen, udvikling af nødplaner og teststrategier til igangsættelse af medicinsk straks-forskning og økonomiske analyser og handleplaner. For ”almindelige mennesker” var muligheden for at opretholde normale rutiner blevet indskrænket med en pludselighed, få havde oplevet før.

Forskningsprojektet *Deltagelsens grammatik: Hverdagens Digitalisering under Coronakrisen*¹ blev igangsat med henblik på at dokumentere reaktionerne på krisen og erfaringerne under nedlukningen med særligt fokus på brugen af digitale teknologier i dagligdagen. Hypotesen var, at både epidemi og nedlukning ville lede til en grundlæggende rådvildhed hos mennesker i Danmark, og at digitale medier og platforme ville komme til at spille en central rolle i at opretholde eller genordne hverdagens rutiner i hjemmet.

I denne artikel fortæller vi om de metoder, vi brugte til at indsamle kvalitative data om hverdagens digitalisering fra primo april til ultimo juni 2020. Vi vil også præsentere en foreløbig indsigt og temaer, som dataindsamlingen har



**BRIT ROSS
WINTHEREIK**
IT Universitetet i
København



**KATJA PAPE DE
NEERGAARD**
IT Universitetet i
København



**ANDERS
KRISTIAN MUNK**
Aalborg Universitet

givet anledning til at gå videre med i forskningsregi. Kort fortalt brugte vi fire metoder: Interviews, deltagerobservation af online events, digitale dagbøger indsamlet på mobiltelefoner og digitale kortlægningsmetoder. Dataindsamlingen var guidet af vores interesse for, hvad folk rent praktisk gjorde, når de blev tvunget til i højere grad at benytte digitale medier og platforme, herunder en interesse for, hvordan de selv reflekterede over egen adfærd og nye muligheder og risici. Det var både en fordel og en ulempe selv at være ramt af nedlukningen. En ulempe, fordi vi ikke fysisk kunne mødes med undersøgelsens deltagere, men også en fordel i opbygningen af relationer til deltagerne, at vi som forskere selv var ramt af krisen.

Ontologiske rystelser og digitale genordninger

Den begrebsmæssige ramme for projektet sprang ud af ideen om nedlukningen som radikal begivenhed. En sådan begivenhed er defineret ved, at der vil være et tydeligt ”før” og ”efter”.² For mennesker, der var ramt af eller udsat for nedlukningen, ramte begivenheden forskelligt. Alligevel mente vi det var rimeligt at antage, at langt de fleste ville opleve deres verden ville blive grundlæggende rystet – og søgt genordnet. Vi trak på ideer fra videnskabs- og teknologistudier (*Science and Technology Studies*), når vi definerede nedlukningen som en begivenhed, hvor der blev sat spørgsmålstejn ved etablerede normer og strukturer. Vi definerede ontologisk rystelse som ideen om, at idet hverdagens strukturer ”blødgøres”, bliver det muligt at se deres virkning i praksis; det bliver altså muligt at undersøge dem nærmere.³ Vores begreb om deltagelse var baseret på ideen om, at man som borger og bruger af digitale systemer vil kunne deltage i udformningen af de digitale systemer, der påvirker organiseringen i hjemmet og kontakten med statslige myndigheder og institutioner. Vi antog, at der ville vise sig nogle forskellige udformninger af denne deltagelse, noget ville være kendt, men der ville også ske nyt. Hvor kunne nye former for deltagelse i samfundslivet mon identificeres? Ville der være et indbygget manuskript for deltagelse i de digitale systemer, eller ville nogle af de digitale platforme skabe betingelserne for samarbejde og nytænkning – ikke bare i forhold til at opretholde en hverdag under corona-krisen, men også i forhold til at organisere samfundet for en fremtid efter krisen. Ikke alle vil have lige meget mulighed for at deltage i nyskabelser – i at definere en ny ”grammatik” for samfundsdeltagelse – så hvor ville det nye ske, og hvem ville kunne deltage i det?⁴ Et af de temaer, vi håber at kunne udforske nærmere, er netop spørgsmålet om, hvem der har opnået handlemulighed, og hvem der mere passivt har måttet underlægge sig ny infrastruktur og måder at organisere samfundet på.

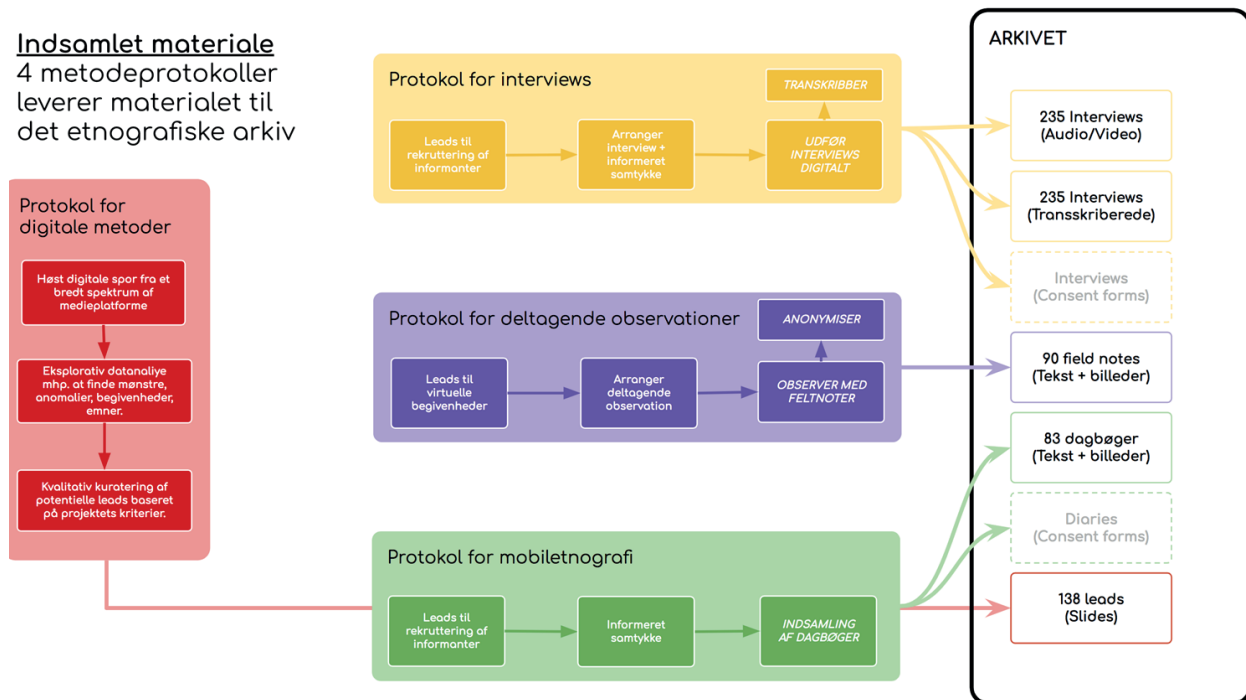
Disse begreber var udgangspunktet for vores engagement med de mennesker, vi talte med, og de begivenheder, vi observerede, men de var også utilstrækkelige. Ingen af dem var helt præcise nok til at beskrive en situation, hvor også selve grundlaget for forskningsprocessen var forandret – et punkt vi vender tilbage til.

De anvendte metoder

Dataindsamlingen resulterede i 230 interviews, 80 online observationer, 145 digitale leads og 60 mobildagbøger (se figur 1). De interviews, der blev foretaget i projektet, er i indhold ret forskellige, til trods for at vi brugte den samme forskningsprotokol. Fælles for interviewene er dog, at coronakrisen forårsager et brud med noget velkendt for langt de fleste. Hele hverdagen, eller store dele af den, blev pludselig en anden. For nogen handler det om, at de ikke mere kan dyrke sport eller gå til fritidsaktiviteter. Den megen skærmtid har betydet, at kroppen værker og gør ondt. Nogle er bekymrede for deres helbred. Andre nævner, at arbejdet er begyndt at fylde endnu mere, end det gjorde i forvejen. De mange online-møder uden pauser gør, at arbejdsdagen for nogen opleves som mere effektiv, men også at vigtig viden kan gå tabt, når man ikke kan fornemme hinanden, se hinanden i øjnene eller small-talk. Nogle fortæller om, at de er blevet engageret i deres børns skolegang – på godt og på ondt, det sidste når det er svært at engagere børnene i opgaverne. Andre beskriver, hvordan krisen har betydet ændrede familierelationer, hvor nogle oplever, at familieband er blevet tættere og har fået en større plads i hverdagen, mens andre oplever afsavn og bekymring grundet nødvendig isolation, eller at traumer og konflikter bryder ud med ny kraft. I forhold til sygdom og sundhed kan sundhedsprofessionelle nu pludselig træffes online, det opleves som en stor og markant forandring, dog ikke altid til det bedre, fordi man nu selv er delvist ansvarlig for, at infrastrukturen fungerer, som den skal.

Deltagerobservationerne, en anden af de metoder, vi benyttede, viser, at krisen har medført nye socialt-digitale former, som fx online løb, vinsmagning, studenterbar, blomstermarked, banko, kor, gudstjenester, yoga, koncerter, terapi, familiesammenkomster og meget andet. I arkivet er der observationer fra koraftener, som gennemføres via streaming på Facebook, selvom ingen af de tilstedeværende kan høre hinanden synge. En ny kordeltager bliver spurgt, om han vil være sidemand med nogle af de andre, selvom alle sidder foran hver sin skærm og slet ikke i samme lokale.⁵ Nogle af de forandringer, der beskrives i interviews, forekom i mindre omfang inden krisen. Det drejer sig fx om online arbejds møder og læring, samt perioder uden fritidsaktiviteter med mere hjemmeliv og digitalt samvær, fx gaming. Anderledes forholder det sig i forhold til sociale begivenheder. Det ville have været svært at forestille sig en del af dem inden krisen. Set i lyset af den efterfølgende genåbning hænger muligheden for radikalt anderledes aktiviteter åbenbart i høj grad sammen med, at flere befandt sig i samme båd, i den forstand at de var tvunget til at få hverdagslivet til at hænge sammen med hjælp fra digitale platforme.

Figur 1: Metoder og hvordan de føder ind i arkivet.



Foreløbige fund

Digitalisering af hverdagen

Den grundlæggende forandring, som nedlukningen af samfundet udgjorde, kaldte på en tilgang, der kunne rumme det uventede. Som samfund har vi ikke håndteret en lignende situation før, og dermed stod vi også overfor en ny udfordring som forskere. Situationen kaldte på en vis fleksibilitet i vores begrebsapparat. Denne fleksibilitet kom til udtryk på forskellige måder – eksempelvis når deltagere ikke talte ind i vores begrebsapparat eller hypoteser.

Vi oplevede flere gange, at deltagere umiddelbart afviste, at deres oplevelse af nedlukningen havde været præget af digitale teknologier. Senere i samme interview kunne det dog blive tydeligt, at deltageren udelukkende havde arbejdet fra computer og også brugte sociale medier langt mere end før. Dette, mente flere, var ikke noget, de umiddelbart havde fokus på – først når der var tale om *streaming* af en koncert eller deltagelse ved en digital familiefødselsdag, blev opmærksomheden på det digitale skærpet.

Det vidner, om at digitale vaner hurtigt blev normaliseret – og også i en sådan grad, at de går ubemærket hen og bliver usynlig infrastruktur for en ny måde at være i verden på. For deltagerne indgik den type aktivitet ikke i deres opfattelse af, hvad *digitalisering* var. Andre havde skærpet opmærksomhed på, hvor meget tid de var begyndt at bruge foran computeren og på telefonen. De oplevede, at den øgede brug af skærme bragte nye risici ind i hverdagen. En deltager lagde meget vægt på den stigende overvågning fra ”Silicon Valley-virksomhederne”, mens andre vendte blikket indad og forholdt sig kritisk til deres egne mangler i forhold til at begrænse brugen af digitale medier. Spørgs-

målet om, hvordan hverdagen var blevet digitaliseret bragte altså forskellige forståelser i spil i forhold til, hvad digitalisering er. For nogle deltagere var digitalisering blevet påtvunget, og for andre var den forbundet til en særlig form for ny digital væren, som de følte de selv i høj grad burde kunne påvirke.⁶

I sin undersøgelse af arkivet som fænomen, *Archive Fever*, skriver Derrida (1995): *”the (process of) archivization produces as much as it records”*⁷. Med dette in mente – at skabelsen af et arkiv på én gang dokumenterer og producerer en virkelighed – var det vigtigt, at vi kunne forblive åbne for overraskelser. Dette kom til udtryk, når deltagere nævnte oplevelser, som vi ikke havde forventet som del af en samtale om digitalisering, som eksempelvis oplevelser med racisme på instagram, manglende handicap-tilgængelighed på arbejdsmarkedet, nye muligheder for digital terapi eller familieforhold i krise. Disse temaer var ikke en del af interview-protokollen, men var oplevelser, som spillede en afgørende rolle for deltagernes oplevelse af, hvordan hverdagen var blevet digitaliseret. For os rejser det både spørgsmål om det digitale rolle i forhold til at håndtere nye situationer, og inspirerer til at overveje, hvad begrebet ”digitalisering” egentlig dækker over, når digitale medier fx blev approprieret som midler til at håndtere negative oplevelser under krisen. Måske var det i nogle tilfælde ikke muligt at opnå tilstrækkelig ”digital handlekraft” til at håndtere de negative oplevelser. Om deltagerne følte, at deres egen digitale håndtering af en problematisk situation også havde en varig effekt, vil fremtidig forskning vise.

Analogisering af hverdagen

En tendens vi fik øje på i kraft af vores fokus på den digitaliserede hverdag, var et øget fokus på alt det, der falder uden for det digitale rum. Når digitaliseringen muliggør, at størstedelen af arbejdet kan foregå hjemmefra, følger der nogle konkrete udfordringer med. En deltager beskriver udfordringen ved ikke at behøve at bevæge sig fysisk.

”Altså når du fysisk flytter dig, [...], så flytter man sig også mentalt. Det gør noget ved ens koncentrationsevne, det gør noget ved ens output generelt. [...] det der med at hvis man bare står op og går rundt i sine pyjamas og drikker sin morgenkaffe og sætter sig ned for at arbejde, og aldrig ligesom går ud, og tager en tur ud i skoven, eller besøger nogle venner. Så bliver det sådan lidt kontraproduktivt at sidde og arbejde, fordi man ender med at der slet ikke er noget skelnen mellem at være vågen og gå i seng, og være sammen med sin familie... Det hele flyder virkelig meget sammen. Så efter de første tre uger, gik det op for mig at jeg skulle indlægge pauser, og skulle gå ud en tur måske, cykle et eller andet sted hen, og fjerne mig selv fysisk fra vores hjemmekontor. Fordi, ellers kunne jeg slet ikke. Jeg kunne ikke holde til at stå op, gå ind på kontoret, gå ud igen, lave aftensmad og gå i seng, det var alt for tæt, eller for klaustrofobisk”

Mange delte en oplevelse af, at de blev dårligere til at koncentrere sig og søgte forskellige løsninger på problemet. For nogle betød det et øget fokus på mo-

tion, kropslighed og kontakt til naturen, mens andre eksperimenterede med de fysiske omgivelser og rutiner. En musiker beskrev eksempelvis, hvordan behovet for en fast rutine havde resulteret i, at han gav en daglig koncert online, en forælder talte om, hvordan det at påføre et slips signalerede arbejdstid til små børn, mens en softwareudvikler måtte afprøve et utal af siddemuligheder for at sikre, at ergonomien var på plads. Flere interviewpersoner søgte helt bevidst at komme på afstand fra de digitale platforme, når lejligheden bød sig. En sprang i havet flere gange om dagen for at mærke sin krop, en anden lavede regler for, hvor ofte, hvor længe og hvornår vedkommende måtte bruge sin telefon.

Det lader til, at man for at kunne håndtere en stigende digitalisering af hverdagen i hjemmet også må have fokus på at "analogisere" selvsamme hverdag. Vores fokus på hverdagens digitalisering viste således, at en af de måder, folk genordner en brudt virkelighed på, er at finde metoder til at mærke kroppen og på den måde genetablere eksistensen i nye omgivelser, der både er digitale og analoge. Digitaliseringen udfordrer selve fundamentet for vores kropslige væren i verden, og flere af informanterne fandt en handlemulighed i at trodse digitale platformes allestedsnærværelse.

Konklusion

Hvad kan vi lære af folks erfaringer med og reaktioner på nedlukningen af Danmark under den første bølge af coronakrisen? Det spørgsmål vil melde sig igen og igen, mens vi bevæger os igennem den næste bølge og en fremtid med stigende og faldende smittetal. Vores dataindsamling og foreløbige analyse peger på to ting. Den ene er, at det for rigtig mange var organiseringen af arbejdslivet, der gjorde deltagerne i stand til at håndtere krisen. For mange var det sådan, at hvis ikke rammerne omkring arbejdslivet var på plads, ville resten af hverdagslivet heller ikke fungere. Hjemmets digitaliserede arbejdsliv udspillede sig forskelligt for dem, der allerede arbejdede meget hjemmefra, fx selvstændige og mennesker med kontorarbejde, og så dem, der arbejdede hjemmefra for første gang, fx folk med velfærdsopgaver.

Under nedlukningen i foråret 2020 var stort set alle underlagt de samme restriktioner. Det sociale liv, der udspillede sig online, var præget af stor opfindsomhed, og mange oplevede, at det samvær, der fandt sted digitalt, i en vis forstand lindrede behovet for fysisk nærvær. I den nuværende situation i efteråret 2020, hvor håndteringen af krisen baserer sig på, at nogen hjemsendes og andre ikke, noget lukkes, mens andet holdes åbent, vil noget andet måske vise sig. I hvert fald vil mennesker, for hvem hjemsendelsen er svær, ikke kunne finde samme støtte i digitale fællesskaber, fordi folk nu ikke sidder i den samme, men i hver sin båd. Det digitale hverdagsliv er blevet mere fragmenteret, og af den grund er det vigtigt at undersøge, hvad der virkede godt under krisen i forhold til digitalisering. Hvad var egentlig, når det kom til stykket, nyt?

Det er stadig et åbent spørgsmål, hvordan arbejdspladsernes håndtering af de nye hjemsendelser kommer til at påvirke medarbejdernes mentale og fysiske sundhed. Men en ting er sikkert: De meget optimistiske udmeldinger, som fremkom i foråret fra fx fra Dansk Erhverv, om, at krisen på grund af hjemmets digitalisering entydigt kan ses som et skridt mod højere produktivitet, er for simple. Der er med andre ord stadig behov for forskning i, hvordan hverdagens digitalisering kommer til at udfolde sig i Danmark efter COVID-19. Samt i hvilken grad etableringen af infrastrukturer og digitale platforme i hjemmet er et område, danskerne har eller kan få indflydelse på i forhold til sociale og familiemæssige behov. Eller om vi i årene, der kommer, vil se digitaliseringsprocesser, der tværtimod i stigende grad er statsligt og kommercielt styrede.

Noter

1. Projektet er støttet økonomisk af VELUX FONDENE, Aalborg Universitet og IT Universitetet. Følgende assistenter udførte indsamling og systematisering af data materialet: Laura Na Blankholm, Ronja Mannov, Emil Buch, Jonas Falzarano Jensen, Anders Grundtvig, Lara Tatjana Reime, Mads Stærk Christensen, Ann-Sofie Hjelt Thorsen, Yancé-Myah Antonio Harrison, Katja Pape de Neergaard, Corinna Nathalie Voll, Lotte Schack, Barbara Nino og Johan Irving Søltøft.
2. Blok, A. and C. Jensen (2019). »The Anthropocene event in social theory: On ways of problematizing nonhuman materiality differently.« *The Sociological Review* 67 (6): 1195-1211.
3. Whatmore, S. J. (2009). »Mapping knowledge controversies: science, democracy and the redistribution of expertise.« *Progress in Human Geography* 33(5): 587–598.
4. Kelty, C. M. (2017). Too much democracy in all the wrong places: toward a grammar of participation. *Current Anthropology*, 58(S15), S77-S90.
5. Dette eksempel og mange andre kan man høre om i podcastserien "Corona-eksperimentet – NØDRADIO special i seks afsnit" ved Anders Kjærulff. Serien findes her: <https://soundcloud.com/garagen/sets/corona-eksperimentet>.
6. Se også <https://sodas.ku.dk/research/the-covid-19-lockdown-caused-young-people-to-strengthen-close-relationships/>
7. Derrida, Jacques, and Eric Prenowitz. »Archive Fever: A Freudian Impression.« *Diacritics* 25, no. 2 (1995): 9-63. Accessed September 21, 2020. doi:10.2307/465144.

Corona krisen øger mistilliden til regeringen i Burkina Faso

Temanummer: Coronakrisen i samfundsperspektiv

COVID-19 har (endnu) ikke ramt Vestafrika i større omfang, men pandemien har alligevel påvirket hverdagslivet voldsomt og skabt uro og frustration i lande som Burkina Faso, hvor kritikken af regeringens håndtering af epidemien voksede kraftigt i løbet af foråret 2020. Med inspiration fra Giddens' analyser af globaliseringen og hans begreber om tidslig og rumlig udstrækning undersøger vi i artiklen hvordan borgere i Bobo-Dioulasso oplevede COVID-19 og hvordan de responderede på de mange indgreb, der skulle inddæmme epidemien.

“Du går hen på markedet for at sælge noget. Hvis du så tjener lidt, kan du købe ind til aftensmaden. Men hvad gør du så, hvis de siger til dig at du skal gå hjem og sætte dig ned i en hel måned – og du har børn? Det er ikke godt. De har sagt at sygdommen (Covid-19) er kommet ind i landet, men jeg har ikke set nogen, ikke en eneste har jeg set med den sygdom. Alligevel siger de at sygdommen er kommet, men jeg har endnu ikke set den”

(Asseta, kvindelig grønsagssælger i Bobo-Dioulasso, Burkina Faso)

Ovenstående citat udtrykker en ret udbredt frustration over den burkinske regerings håndtering af COVID-19-pandemien blandt informanterne i et antropologisk studie gennemført i foråret 2020. Selvom COVID-19-pandemien (endnu) ikke har ramt Vestafrika i større omfang, har den alligevel skabt uro og frustration, ikke mindst i et land som Burkina Faso, der i forvejen er plaget af en række alvorlige kriser.

Regeringen i Burkina Faso reagerede ellers tidligt og hurtigt på udsigterne til en ny, meget smitsom epidemisk sygdom, hvor ingen vaccination eller behandling endnu var mulig. Det første COVID-19-tilfælde i Burkina Faso blev registreret den 9. marts 2020, og allerede den 20. marts blev landets grænser lukket, international flytrafik aflyst, og et udgangsforbud fra kl. syv om aftenen til klokken fem om morgenen blev indført. Desuden blev forsamlingssteder på mere end 50 personer forbudt og skoler, restauranter og spillesteder blev beordret lukket. Den 26. marts blev byer med bekræftede COVID-19-tilfælde sat i karantæne, og regeringen vedtog, at markederne i de store byer skulle lukke. Det var, som vi også har set i mange andre lande, en omfattende nedlukning af samfundet. Nedlukningen påvirkede i særlig grad indbyggerne i de store byer, hvor de fleste lever fra dag til dag af småhandel, og de færreste har et fast



HELLE SAMUELSEN

Lektor,
Institut for Antropologi,
Københavns Universitet



LEA PARÉ TOÉTITEL

Charge de Recherche,
Institut de recherche en
Sciences de la Santé,
Burkina Faso

job med stabil indtægt. Miriam, som vi citerer ovenfor, udtrykte stor skepsis over for regeringens indgreb, ikke mindst fordi hun på grund af manglende indtægt havde meget svært ved at få hverdagen til at hænge sammen under nedlukningen. Som ugerne skred frem, voksede frustrationerne over nedlukningen i mange af de store byer, og der opstod flere folkelige protester mod især nedlukningen af markederne og imod transportrestriktionerne til- og fra byer med COVID-19 tilfælde. Regeringen besluttede derfor at genåbne dele af samfundet efter tre uger, herunder at genåbne de store markeder og lette restriktionerne i transportsektoren.

I denne artikel undersøger vi hvordan COVID-19-pandemien og de forebyggende indgreb påvirkede hverdagslivet i et af verdens fattigste lande. I Burkina Faso, der ligger som nummer 182 ud af 189 lande på the Human Development Index, steg befolkningens frustrationer i takt med nedlukningen af vitale aktiviteter, og kritikken af regeringens håndtering af krisen voksede kraftigt i denne periode. Vi fremhæver her to faktorer, der kan bidrage til forståelsen af de lokale reaktioner. For det første skal befolkningens frustrationer forstås i lyset af pandemiens helt særlige tidslige og rumlige ”udstrækning” fra udbruddet i Wuhan, Kina, til de radikale forebyggende indgreb i Burkina Faso. For det andet er det vigtigt at se den voksende kritik af regeringen i den aktuelle politiske, økonomiske og sikkerhedsmæssige kontekst, hvor landet befinder sig i en ekstrem skrøbelige situation.

Nye epidemier

Inden for de sidste 10-20 år har en række nye grænseoverskridende epidemier rystet verdenssamfundet. I 2003 var der et alvorligt udbrud af Severe Respiratory Syndrome (SARS) i Kina, der spredte sig til fire andre lande. Der blev i alt konstateret omkring 8000 sygdomstilfælde og 800 dødsfald som følge af SARS (Mason, 2016). Den første patient blev identificeret med Middle East Respiratory Syndrome (MERS) i 2012 i Saudi Arabien, og siden er ca 2500 tilfælde diagnosticeret med omkring 850 dødsfald fordelt på 27 lande¹. Influenza A (H1N1) også kaldet svineinfluenza opstod i USA i starten af 2009, og blev af WHO kategoriseret som en pandemi i april 2009. Center for Disease Control (CDC) i USA estimerer, at omkring 60 millioner mennesker blev syge, og 12.500 mennesker døde af denne sygdom alene i USA. Underrapportering af sygdomstilfælde og dødsfald i det globale syd har gjort det vanskeligt at estimere, hvor mange mennesker der faktisk blev syge, og hvor mange der døde af denne sygdom, men det vurderes, at der på global plan døde op imod 500.000 mennesker². Ebola-epidemien i Vestafrika i 2014-2016 skabte også global opmærksomhed, især fordi dødeligheden var høj, og sygdomsforløbet ofte var meget voldsomt (Fowler et al., 2014, AAA 2014). Enkelte tilfælde af Ebola krydsede kontinent, så både Europa og USA satte deres sundhedssystemer i alarmberedskab. Efter Ebola-epidemien 2014-2016 i Vestafrika skrev World Economic Forum i deres Global Risk Report at ”den seneste Ebola krise vil ikke være den sidste alvorlige epidemi, verden vil opleve. Tværtimod, vil nye epidemiske udbrud højst sandsynlig være mere komplekse og mere udfor-

drende” (WEF 2016:59). COVID-19-pandemien med langt over 65 millioner smittede og mindst 1,5 millioner dødsfald bekræfter i høj grad denne forudsigelse.

Pandemier som COVID-19 er tæt forbundet med globaliseringen, og som fremhævet af flere samfundsforskere viser sådanne pandemier de mørke side af globaliseringen (Kelly, Keck og Lynteris, 2019). Globaliseringen øger den sociale og økonomiske forbundethed på tværs af grænser og kontinenter, og der sker en slags omorganisering af tid og rum, hvor rummet skrumper, og tempoet i forhold til alle facetter af det økonomiske og sociale liv sættes op (Inda og Rosaldo, 2002:5-9). Globalisering er dog ikke en lineær proces, men sker i faser af korte og koncentrerede ”brud”. En sygdomsepidemi, der udvikler sig til en pandemi, er netop sådan et brud.

Med inspiration fra Giddens analyser af globaliseringen og hans begreber om tidslig og rumlig ”udstrækning” (time-space distancing) (Giddens 1991, 2013), undersøger vi her, hvordan borgere i Bobo-Dioulasso oplevede COVID-19 og responderede på de mange indgreb, der skulle inddæmme og kontrollere en eventuel epidemi i Burkina Faso³. Dataindsamlingen er foregået i en relativ kort og afgrænset periode, hvor den burkinske regering introducerede en række forebyggende restriktioner, men hvor COVID-19 som sygdom (endnu) ikke havde ramt landet i større omfang, og hvor de fleste mennesker (endnu) ikke havde konkret erfaring med sygdommen. Det var en periode, hvor sygdommen som biologiske fænomener endnu ikke var udbredt i landet, men hvor den som sociologisk fænomen allerede var til stede, idet nyheden om epidemien og den hastige spredning var kendt, og lokale forklaringer, fortolkninger og indgreb i forhold til social adfærd var påbegyndt.

Feltarbejde i Coronatid

Nærværende studie er en del af et større forskningsprojekt, hvor vi undersøger, hvordan et lavindkomstsamfund som det burkinske med et svagt sundhedssystem kan forbedre dets forebyggelse og opsporing af nye epidemier ved i højere grad at inddrage lokalbefolkningen⁴. Vi havde ikke forudset en global pandemi som COVID-19, da vi tilbage i 2016-2017 planlagde projektet og ansøgte om midler, men vi inddrager, i det omfang det er muligt, en række forskellige aspekter relateret til COVID-19-pandemien med et særligt fokus på det lokale perspektiv i Burkina Faso. Vi har fulgt COVID-19-relaterede nyheder i den burkinske presse og gennem sociale medier i perioden fra februar til juli, og i maj måned gennemførte vi 18 interviews med mænd og kvinder i Bobo-Dioulasso, udvalgt med henblik på at sikre variation i forhold til køn, alder, beskæftigelse og skolegang. De kvalitative interviews var baseret på en tematisk spørgeguide med spørgsmål om, hvorfra informanterne havde hørt om epidemien, hvordan de opfattede sygdommen, hvad de mente om de forskellige indgreb introduceret af regeringen, og endelig hvordan de opfattede COVID-19-epidemien i forhold til andre typer af epidemiske sygdomme i Burkina Faso. Artiklens ene forfatter havde netop været i Burkina

Faso i februar, men rejserestriktioner både på grund af Corona-pandemien og på grund af sikkerhedssituationen i Burkina Faso forhindrede hende i at rejse tilbage til Burkina, så interviewene blev gennemført i tæt samarbejde med den anden forfatter og en lokal forsker og en forskningsassistent i Bobo-Dioulasso⁵. Studiet er således ikke repræsentativt for en bestemt befolkningsgruppe, og det har heller ikke været muligt at gennemføre langvarigt kvalitativt feltarbejde med deltagerobservation. Studiet bygger dog på et langvarigt forskningsengagement i Burkina Faso gennem næsten 25 år og et tæt samarbejde med burkinske samfundsforskere. Tabellen nedenfor giver en oversigt over de 18 interviewpersoner.

Tabel 1: Oversigt over informanter

Id	Køn	Alder	Skolegang	Beskæftigelse
1	M	38	Grundskole 5 år	Engroshandel
2	M	42	Grundskole 4 år	Småhandel
3	M	43	Grundskole 4 år	Småhandel
4	K	50	Ingen skolegang	Grønsagssælger
5	K	45	Ingen skolegang	Grønsagssælger
6	K	45	Ingen skolegang	Grønsagssælger
7	K	26	Grundskole 9 år	Offentlig ansat
8	K	30	Grundskole 9 år	Frisør
9	K	43	Ingen skolegang	Frisør
10	M	52	Universitet	Bartender
11	M	52	Gymnasium	Assurandør
12	M	42	Grundskole 4 år	Skrædder
13	M	46	Grundskole 9 år	Bartender
14	M	36	Grundskole 9 år	Bar manager
15	M	31	Grundskole 3 år	Småhandel
16	M	30	Universitet	Offentlig ansat
17	K	45	Grundskole 9 år	Småhandel
18	K	50	Ingen skolegang	Småhandel

Ud af de 18 informanter var to beskæftigede i den offentlige sektor, mens de øvrige 16 arbejdede i den private sektor, hvoraf de fleste var i den uformelle sektor. De informanter, der lever af småhandel og salg af grønsager på de lokale markeder i Bobo-Dioulasso, har en ustabil og lav indkomst.

Corona-fortællinger i Burkina Faso

Sundhedsministeriet har siden den 9. marts dagligt offentliggjort antal bekræftede COVID-19-smittede, antal COVID-19-relaterede dødsfald, antal gennemførte test og antal COVID-19-raskmeldte på ministeriets officielle

hjemmeside og via Facebook opslag. Det samlede antal rapporterede sygdomstilfælde og dødsfald har igennem hele perioden ligget relativt lavt (den 27. august var i alt 1353 smittede og 55 dødsfald registreret i perioden fra den 9. marts, 2020). Tallene er dog forbundet med stor usikkerhed, da det daglige antal tests igennem hele periode har været meget lavt. Især i de første måneder blev der kun foretaget omkring 100 tests om dagen i en befolkning på omkring 19 millioner. To uger efter det første smittetilfælde var konstateret, var der 100 smittede, og bare 3 dage senere var tallet steget til 200, så i starten var der en formodning om, at epidemien vil sprede sig hurtigt i Burkina Faso. Det første konstaterede COVID-19-dødsfald var ifølge ministeret et 52-årigt kvindeligt parlamentsmedlem, og i den tidlige fase af epidemien blev i alt fire ministre testet positive. Der var således grund til bekymring i Burkina som i mange andre lande. I denne tidlige fase af epidemien blev der også i medier (aviser og sociale medier) fremført krav til regeringen om at indføre restriktioner for at begrænse risikoen for smittespredning fra andre lande og internt i landet. Der var kritik af regeringen for at reagere for langsomt, og de mere velhavende begyndte at hamstre varer. Der var alt for få testfaciliteter, og der opstod mangel på værnemidler som sprit og alco-gel. Men da regeringen i slutningen af marts vedtog en lang række restriktioner, ramte det især de mange fattige, der lever fra dag til dag af småhandel i byerne. Asseta, som vi citerede i starten, tvivler faktisk på, at sygdommen overhovedet findes i Burkina. Hun siger: ”Jeg har set i fjernsynet at den findes i de hvides lande. Men her, jeg har ikke set en eneste person med den sygdom”. Andre af vores informanter fremhæver ligeledes, at COVID-19 primært rammer de hvide og de rige. Issa, en 43-årig butiksejer, siger:

”Covid-19 kan angribe alle, men man siger at den primært angriber de rige. Så vidt jeg ved er det primært de rige, der er smittede. Men jeg var lettet, da jeg hørte at fire ministre (fra Burkina Faso) var inficerede med denne sygdom. Helt ærlig, jeg var lettet. Hvorfor? Fordi det er dem, der regerer os. Hvis det var en anden sygdom, som ikke fandtes i Frankrig, ville de bare være steget om bord i et fly og rejst til Frankrig for at få behandling, og så vende tilbage til os her, der så har fået sygdommen. Hvis vi får den, vil vi dø. Gud har besluttet at de bliver ramt af sygdommen, og de kan ikke rejse. Det giver mig faktisk en enorm tilfredsstillelse.”

(Issa, mandlig butiksejer på markedet i Bobo-Dioulasso)

Alle interviewpersonerne vidste, at COVID-19 var startet i Wuhan, Kina, men i Burkina var der en stærk fortælling om, at det er ”*une maladie de blancs*” (de hvides sygdom). En medvirkende årsag hertil er formentlig, at det var en burkinsk præst og hans kone, der først blev testet positive i Burkina efter at være kommet tilbage fra et stort religiøst møde i Mulhouse, Frankrig.

Hamidou, der arbejder som skrædder på et lille marked i Bobo-Dioulasso fremhæver også, at sygdommen primært rammer de europæiske lande:

”Ja, som man siger, kom denne sygdom til Afrika fra de hvides lande”, og han fortsætter: ”hvis du analyserer situationen, ifølge mange mennesker, så er det ikke en fattigmands sygdom. Når du ser hvordan de hvide lever og hvordan vi lever i Afrika, så kan vi sige at sygdommen ikke er så alvorlig her i Afrika som i lande, hvor de hvide bor”.

Indtil videre (ultimo september) må man konstatere, at informanterne har ret i, at COVID-19 ikke har ramt Afrika (bortset fra Sydafrika) nær så hårdt som Europa og USA, og for informanterne i vores studie var COVID-19 fortsat en u-konkret og fraværende sygdom i denne periode.

Hverdagsliv og mistillid

Bobo-Dioulasso var i karantæne i en periode på 3-4 uger i april-maj måned, hvilket betød, at byen var lukket for ind- og udgående trafik, men at indbyggerne godt måtte bevæge sig rundt i byen. Dette skete samtidig med lukningen af de store markeder, skoler, religiøse institutioner og restauranter. Bortset fra de to offentligt ansatte, der fortsat modtog deres løn under nedlukningen, var alle de øvrige informanter økonomisk berørte af nedlukningen. Asseta som er en af fire grønsagssælgere i vores studie, som alle har haft store problemer under nedlukningen, siger:

”Det har givet mig mange problemer, se her, jeg er i gang med at sortere mine hvidløg. Du kan selv se, jeg er nødt til at smide dem ud. Alt er råddent. Jeg er ved at sortere og smide ud. Ellers køber folk det ikke”.

Nabila, en anden grønsagssælger, siger:

”Nedlukningen af markedet gav mig enorme tab og jeg har haft mange problemer. Det er slet ikke til at remse op, vi har haft mange tab og der er ingen penge. De få penge vi havde har vi brugt under nedlukningen af markedet, og nu er de også brugt. Vi er nu så småt vendt tilbage til markedet, og vi klarer os, lidt efter lidt, men det er hårdt”.

Også Boukary, der både var engroshandler og butiksejer, fortæller:

”Jeg kan godt fortælle at lukningen af det store marked i 23 dage har virkelig reduceret omsætningen i min forretning dramatisk. Før sygdommen, havde jeg en daglig omsætning på omkring 1 million CFA (ca. 1500 Euro). Det varierer meget, men mit tab har været enormt på grund af nedlukningen. Desuden har jeg lager faciliteter uden for markedet, hvor jeg har en månedlig husleje på 0,5 million CFA (ca. 750 Euro). Jeg sad bare derhjemme og havde et kæmpe tab”.

Under nedlukningen opstod der en ret stærk folkelig frustration, især i byerne, hvor mange måtte klare sig uden nogen indtægt overhovedet. Det rammer naturligvis fattige uden opsparing særlig hårdt. Selvom mange opfattede pandemien som en helt unik og alvorlig situation og særligt i begyndelse også havde opfordret til strenge restriktioner, lød der megen kritik af regeringens

håndtering af epidemien, og særligt de fattige følte sig svigtet af regeringen.⁶ Der blev organiseret demonstrationer i flere byer, og som kompensation besluttede regeringen blandt andet, at vand og elektricitet ville være gratis i en periode. De fleste fattige har dog ikke elektricitet i hjemmet, og som Fatimata forklarer: ”Vi plejer at betale for vand ved vandpumpen. Men efter man sagde at vandet var gratis, er det ikke lykkedes os at få noget, for når du kommer derhen om morgenen er der så lang kø, at jeg er nødt til at tage videre hen på markedet. Når jeg så kommer hjem, og går derhen (til vandpumpen) igen, så har de lukket for vandet”.

Butiksejeren, Issa, som vi citerede ovenfor, er sikker på, at COVID-19 er en realitet, men han mener ikke, at situationen er så alarmerende, som regeringen siger. Han er overbevist om, at politikerne forfalsker antallet af COVID-19-tilfælde for at tiltrække penge til deres politiske kampagner. Der skal være valg til parlament og præsident til november, og valgkampen er allerede godt i gang. Desuden er COVID-19-symptomerne, (feber, hovedpine og hoste) velkendte i Afrika, og derfor vil sygdommen ikke ramme så hårdt her, siger han. Adama, der arbejder i et privat forsikringselskab, udtrykker også skuffelse over regeringens håndtering af udbruddet i Burkina. Der har været for meget ”fumleri”, mener han, og dem, der har haft ansvar for nedlukningen, har ikke været tilstrækkelig kvalificerede. Da vi spørger, om han ser politiske motiver bag håndteringen af epidemien svarer han: ”Åh, ja, at tale om sygdom er at tale politik. Det er jo de raske, der stemmer, ikke?”.

Skønt nogle få af vores informanter og nogle Facebook- og Whatsapp-brugere syntes, at det gik for hurtigt med at åbne byer og markeder op igen, var kritikken af regeringens håndtering af epidemien gennemgående i vores materiale.

Endnu et udbrud – endnu en usikkerhed

Den burkinske befolkning er ikke uvant med epidemier. Meningitis, HIV/AIDS, kolera og dengue er kendte epidemiske sygdomme i Burkina og malaria er med over 100.000 dødsfald om året endemisk i landet (Ministère de la Santé, 2019, Samuelsen, 2020). I den sammenhæng kan det være vanskeligt at forholde sig til en sygdom som COVID-19, der på tidspunktet for nedlukningen i Burkina Faso var usynlig. Det er også forståeligt, at mange undrede sig over, hvorfor man forbød så mange aktiviteter, når tidligere epidemier som HIV/AIDS, malaria og mæslinger, hvor mange har oplevet sygdom og dødsfald på tæt hold, ikke udløste de samme radikale indgreb. COVID-19 blev opfattet som ”de andres” sygdom. Ingen af vores informanter havde set COVID-19 syge eller hørt om sygdomstilfælde i deres familie eller i lokalområdet. I denne fase blev COVID-19 i Giddens’ terminologi *udstrakt i tid og rum* forstået på den måde, at restriktioner, der begrænsede social adfærd i Bobo-Dioulasso, blev indført på et tidspunkt, hvor afstanden til sygdommens epicenter var lang. I Giddens’ karakteristik af det senmoderne samfund bliver sted (place) i stigende grad *phantasmagoric*, forstået på den måde, at specifikke lokaliteter bliver formet og gennemtrængt af sociale påvirkninger

på lang afstand (Giddens, 1990:19). Bobo-Dioulasso blev måske et fantasmagorisk sted for borgerne, da udgangsforbud, karantæne og nedlukning af centrale dele af byens infrastruktur – sociale teknologier, der var kopieret fra andre lande og kontinenter – blev indført af en regering, der for mange også blev opfattet som fjern og uden forståelse for de lokale forhold.

En anden vigtig faktor, der kan bidrage til at forklare de lokale frustrationer og mistillid til regeringen, er, at epidemien og nedlukningen af samfundet langt fra er den eneste rystelse, indbyggerne oplever i denne tid. Landet har været præget af politisk uro siden Blaise Compaore, præsident i 27 år, måtte flygte ud af landet i 2014 efter et folkeligt oprør. Efter et militærkup og en kort overgangsregering blev der afholdt valg i 2016, hvor den nuværende præsident, en gammel ven af den tidligere præsident, blev valgt. Den store del af befolkningen, der havde mange forhåbninger til den nye præsident, er blevet slemt skuffede (Hagberg et al., 2018), så det er under alle omstændigheder en kæmpe opgave at skabe bedre levevilkår for de mange fattige. Arbejdsløsheden er fortsat høj, og kvaliteten i sundheds- og uddannelsessystemet er fortsat lavt. Desuden er sikkerhedssituation dramatisk forværret i løbet af de sidste par år (Hagberg et al., 2019, Samuelsen, 2020). Jihadist-grupper har gennemført mange alvorlige terrorangreb forskellige steder i landet, og gamle etniske konflikter ser også ud til at blusse op igen, og der er nu over 550.000 internt fordrevne mennesker i landet⁷. Den eksplicite kritik af regeringens håndtering af COVID-19-pandemien skal derfor også ses i lyset af landets særdeles skrøbelige politiske, økonomiske, sociale og ikke mindst sikkerhedsmæssige situation.

Konklusion

På trods af de relativt få COVID-19-smittetilfælde og dødsfald i Burkina Faso indikerer data fra vores pilotstudie i Bobo-Dioulasso, at lokalbefolkningen har været hårdt ramt af Corona-krisen i den første halvdel af 2020. Vi har her ikke undersøgt de generelle økonomiske konsekvenser af pandemien, men fokuseret på lokalbefolkningens opfattelser af sygdommen og reaktioner på de forebyggende indgreb. Vi fandt en relativ stor skepsis i forhold til COVID-19's potentielle udbredelse i Burkina og stor frustration i perioden, hvor store dele af samfundet var lukket ned. Corona-krisen rammer oveni flere eksisterende kriser: en økonomisk krise, en politisk krise og i særdeleshed en sikkerhedsmæssig krise. Politisk uro og kritik af regeringen er vokset under Corona-krisen, og det bliver spændende at se, om præsidenten, der i november 2020 blev genvalgt for en ny fem-årig periode formår at stabilisere landet og forbedre levevilkårene for de mange borgere, der ikke har en stabil indkomst.

Noter

1. [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/middle-east-respiratory-syndrome-coronavirus-\(mers-cov\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/middle-east-respiratory-syndrome-coronavirus-(mers-cov))
2. <https://www.cdc.gov/flu/pandemic-resources/2009-h1n1-pandemic.html>
3. Vi har i denne korte artikel ikke mulighed for at gå ind en dybere teoretisk diskussion af forbindelsen mellem globalisering og pandemier (Benton og Dionne, 2015; Wald, 2008). Vi fokuserer her specifikt på Giddens begreber om tidlig og rumlig "udstrækning".
4. Projektet "Emerging Epidemics: Improving Preparedness in Burkina Faso" (17-06-KU) er støttet af Det Forskningsfaglige Udvalg under Danida. Data fra pilotstudiet i foråret 2020 vil indgå i det større projekt. Projektet har etisk godkendelse fra den Ethiske Komité under Forskningsministeriet i Burkina Faso (no. 2019-012/MESRSI/CNRST/IRSS/CEIRES)
5. Vi vil gerne takke Estelle Solange Toè for samarbejdet vedrørende dataindsamling. Interviewene blev gennemført på Diula eller fransk. Alle interviews blev optaget og derefter transskriberet på fransk. Vi har valgt at erstatte informanternes navne med pseudonymer.
6. (<http://apanews.net/fr/news/la-resistance-aux-mesures-anti-covid-19-a-la-une-au-burkina>. <https://lefaso.net/spip.php?article96460>).
7. <https://www.internal-displacement.org/countries/burkina-faso>

Litteratur

- Benton, Adia, and Kim Yi Dionne. 2015. "International political economy and the 2014 West African Ebola outbreak." *African Studies Review* 58 (1):223-236.
- Fowler, Robert A, Thomas Fletcher, William A Fischer, Francois Lamontagne, Shevin Jacob, David Brett-Major, James V Lawler, Frederique A Jacquerioz, Catherine Houlihan, and Tim O'Dempsey. 2014. "Caring for critically ill patients with Ebola virus disease. Perspectives from West Africa." *American journal of respiratory and critical care medicine* 190 (7):733-737.
- Giddens, Anthony. 1990. "The consequences of modernity." *Cambridge: Polity*.
- Giddens, Anthony. 1991. *Modernity and self-identity: Self and society in the late modern age*: Stanford university press.
- Giddens, Anthony. 2013. *The consequences of modernity*: John Wiley & Sons.
- Hagberg, Sten, Ludovic Kibora, Sidi Barry, Yacouba Cissao, Siaka Gnessi, Amado Kaboré, Bitou Koné, and Mariatou Zongo. 2019. *Sécurité par le bas. Perceptions et perspectives citoyennes des défis sécurité au Burkina Faso*. Edited by Sten Hagberg, *Uppsala Papers in Africa Studies*. Uppsala: Uppsala University.
- Hagberg, Sten, Ludovic Kibora, Sidi Barry, Siaka Gnessi, and Adjara Konkobo. 2018. 'Nothing will be as before!': *Anthropological perspectives on political practice and democratic culture in a new Burkina Faso*: Uppsala University.
- Inda, Jonathan Xavier, and Renato Rosaldo. 2002. *The anthropology of globalization : a reader, Blackwell readers in anthropology 1*. Malden, Mass.: Blackwell Publishers.
- Kelly, Ann H, Frédéric Keck, and Christos Lynteris. 2019. *The anthropology of epidemics*: Routledge.
- Mason, Katherine. 2016. *Infectious change: reinventing Chinese public health after an epidemic*: Stanford University Press.
- Ministère de la Santé, Burkina Faso. 2019. *Annuaire Statistique de la Santé 2018*. edited by Conseil National de la Statistique CNS. Ouagadougou.
- Samuelsen, H. 2020. "Fragile Relationships: Elusive encounters with public services in rural Burkina Faso." In *Everyday State and Democracy in Africa: Ethnographic Encounters*, edited by Wale Adebaniwi. Ohio University Press.
- Samuelsen, H. 2020. "Accelerated Fragility: Exploring The Supply-Demand Nexus at Health Facilities in Rural Burkina Faso." *Africa* 90.
- Wald, Priscilla. 2008. *Contagious: cultures, carriers, and the outbreak narrative*: Duke University Press.
- WEF. 2016. *The Global Risk Report 11th Edition*. Geneva: World Economic Forum.
- AAA. 2014. "Strengthening West African Health Care systems to Stop Ebola. Anthropologists offer Insights." Washington.