

BUDSJETTMESSIGE KONSEKVENSER AV KORONAREGLER FOR DAGPENGER

Av Magne Sortland

Sammendrag

Da regjeringen innførte tiltak for å bekjempe koronaviruset i mars 2020, ble den økonomiske aktiviteten i Norge kraftig redusert. I løpet av mars var om lag 11 prosent av arbeidsstyrken i Norge helt ledige. I parallell med smittevernstiltakene ble det innført en rekke midlertidige regelverksendringer på dagpengeområdet og midlertidige kompensasjonsordninger for selvstendig næringsdrivende, frilansere og lærlinger. Disse aktørene hadde over natten mistet alt eller deler av inntektsgrunnlaget. Vi anslår at de midlertidige regelverksendringene har gitt merutgifter på om lag 35 milliarder kroner i løpet av pandemiårene. Endringene har trolig skjermet arbeidsgivere og arbeidstakere fra store økonomiske tap, og de har også bidratt til å dempe presset på økonomisk sosialhjelp i kommunene.

Summary

In March 2020, the Norwegian government implemented measures to combat the spread of the coronavirus, resulting in a significant reduction in economic activity. The unemployment rate in Norway rose to around 11 percent during March. To mitigate the economic impact of the pandemic, several temporary regulatory changes were introduced, including changes in the unemployment benefit scheme, and introduction of compensation schemes for the self-employed, freelancers and apprentices who lost their income suddenly. It is estimated that these changes have resulted in additional expenses of approximately NOK 35 billion during the pandemic years. These changes likely helped shield employers and employees from significant financial burdens and also contributed to a decrease in demand for social assistance.

Bakgrunn

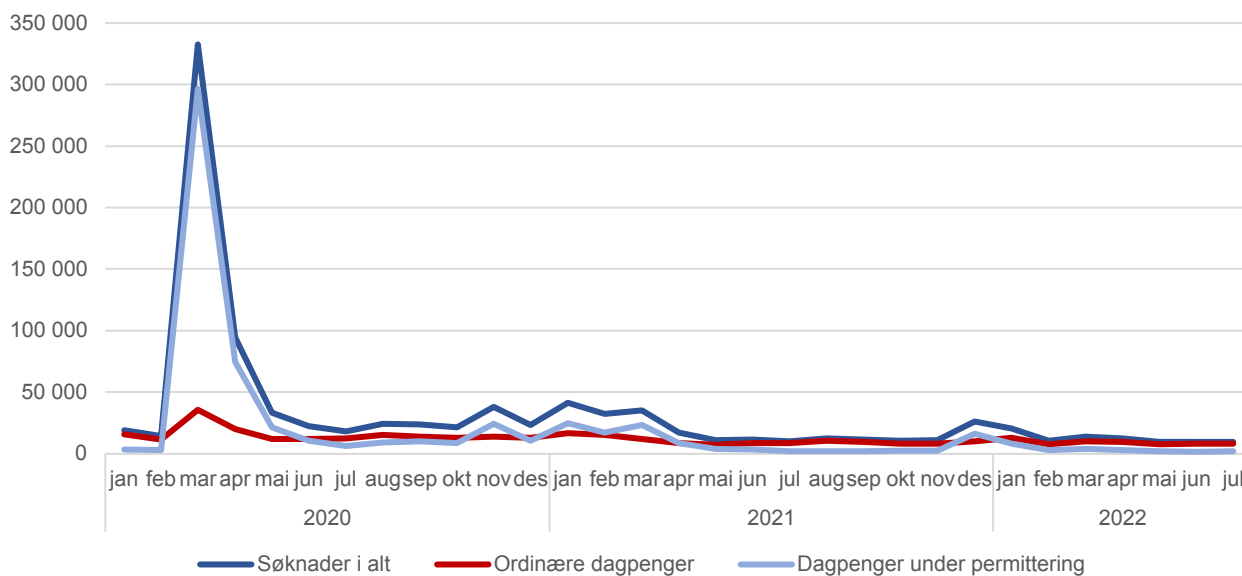
Torsdag 12. mars 2020 fikk Norge sitt første covid-19-dødsfall, og samme dag innførte regjeringen flere inngripende tiltak for norsk økonomi. Blant annet ble barnehager, skoler, serveringssteder og butikker stengt, og arrangementer innen kultur og idrett ble forbudt. Dette resulterte i en kraftig ledighetsøkning, særlig i form av permitteringer. I mars var 10,6 prosent av arbeidsstyrken i Norge helt ledige, en økning fra 2,3 prosent i februar. Historisk har arbeidsledigheten i Norge vært lavere enn i EU, også under koronapandemien, men etter nedstengningen vokste ledigheten betydelig mer i Norge enn i en del andre europeiske land (*Eurostat, 2022*). I løpet av de første ukene var på det meste mer enn 430 000 personer registrert som arbeidssøkere hos NAV (se figur 2).

Nedstengningen rammet flere bransjer direkte, mens andre ble rammet indirekte gjennom lavere etterspørsel. Hardest gikk det ut over ansatte i serveringsbransjen, butikk, reiseliv og transport, særlig i de store byene. I løpet av mars 2020 hadde over halvparten av ansatte i overnattings- og serveringsbransjen i Oslo søkt om dagpenger. Denne måneden mottok NAV over 330 000 søknader om dagpenger, hvorav 297 000 søknader gjaldt dagpenger under permittering (se figur 1).

Samtidig innførte regjeringen flere midlertidige regjendringer på dagpengeområdet. Endringene ble innført gjennom en egen forskrift, i stedet for gjennom lovendringer i folketrygdloven, for at endringene skulle kunne vedtas og tre i kraft så raskt som mulig. Målet var å gi økonomisk trygghet for personer som fikk inntektsgrunnlaget revet bort over natten, og at krisen skulle gi minst mulig skadevirkninger. En del av begrunnelsen var også at mange ble ledige som en direkte konsekvens av smitteverntiltakene regjeringen hadde vedtatt og dermed i praksis fått yrkesforbud. Det har vært bred politisk enighet om regjendringene.

Formålet med denne artikkelen er å gi en oversikt over de budsjettmessige konsekvensene av regjendringene som ble innført i starten av pandemien, med vekt på de endringene som har hatt antatt størst budsjettmessig effekt. Gjennomgangen inkluderer også forskudd på dagpenger, de midlertidige inntektssikringsordningene for selvstendig næringsdrivende og frilansere og lønnskompensasjonsordningen for permitterte. Omtalen av tiltakene er basert på proposisjoner til Stortinget, nyhetssaker og pressemeldinger fra NAV og informasjon publisert på nav.no.

Figur 1. Søknader og dagpenger per måned, januar 2020 – juli 2022



Kilde: NAV

Før pandemien var dette vilkårene for å motta dagpenger:

Minsteinntekt

Arbeidsinntekt på minst 1,5 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G) de siste tolv avsluttede kalendermånedene, eller arbeidsinntekt på minst 3 G de siste 36 avsluttede kalendermånedene. Før 1. mai 2020 utgjorde grunnbeløpet 99 858 kroner.

Dagpengeperiode

Arbeidsinntekt på minst 2 G gir rett til 104 uker med dagpenger. Arbeidsinntekt under 2 G gir rett på 52 uker med dagpenger, med unntak av nydimitterte fra verneplikt som har rett på dagpenger i 26 uker.

Beregningsgrunnlag

Dagpengene fastsettes på bakgrunn av utbetalt arbeidsinntekt de siste 12 avsluttede kalendermånedene, eventuelt ut fra den gjennomsnittlige arbeidsinntekten per år de siste 36 avsluttede kalendermånedene hvis det gir et høyere grunnlag.

Dagpengenes størrelse

Dagpengene utgjør 62,4 prosent av dagpengegrunnlaget. Inntekter over 6 G i enkeltår tas ikke med i beregningen. Inntekter justeres med endringene i grunnbeløpet fram til søknadstidspunktet.

Ventedager

Det blir ikke utbetalt stønad for de tre første dagene med dagpenger. Dette kalles ventedager og er brukers egenandel.

Krav til arbeidstidsreduksjon

Arbeidstiden må være redusert med minst 50 prosent. Ved flere arbeidsforhold er det den samlede arbeidstiden som må være redusert.

For permitterte gjelder i tillegg disse reglene:

Arbeidsgiverperiode

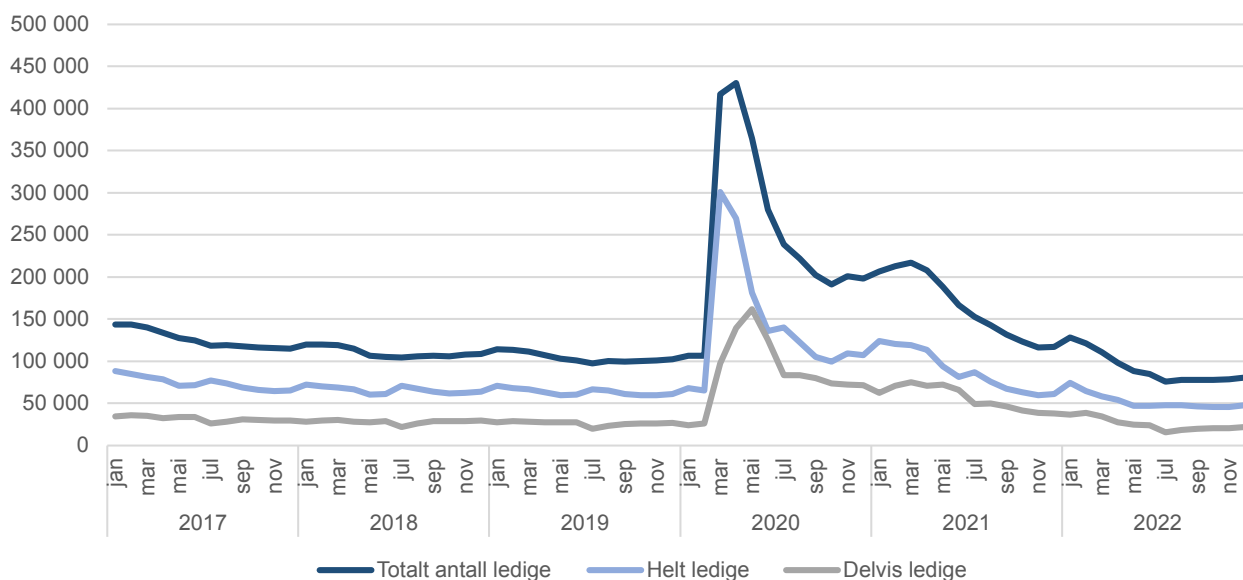
Hovedregelen er at arbeidsgiver utbetaler lønn for de 15 første dagene i permitteringsperioden.

Arbeidsgivers fritak fra lønnsplikt (permitteringsperiode)

Permitteringslønsloven regulerer hvor lenge arbeidsgiver har plikt til å betale lønn til permitterte arbeidstakere, og hvor lang periode de er fritatt fra lønnsplikt. Hovedregelen etter permitteringslønsloven er at arbeidsgiver kan permittere uten lønn i 26 uker i løpet av en periode på 18 måneder. Etter dette gjeninntre arbeidsgivers lønnsplikt (arbeidsgiverperiode).

Kilde: nav.no

Figur 2. Utvikling i antall arbeidsledige fra starten av koronakrisen. Januar 2017 – februar 2023



Kilde: NAV

Data og metode

Analysen gir en oversikt over kostnadene knyttet til de ulike regelverksendringene, sammenlignet med regelverket før koronapandemien. Metoden varierer, men i stort dreier det seg om å beregne hvordan endringene har slått ut for ulike grupper, eksempelvis for ledige med lave inntekter som fikk rett på dagpenger når misteinntektskravet ble endret, eller for dagpengemottakere som fikk økt kompensasjonsgrad. En del av beregningene er gjennomført ved mikrosimulering, der disse er gjennomført for hver enkelt person og deretter aggregert for alle. Andre beregninger er gjennomført ut fra aggregerte data.

Det er i hovedsak regnskapstall og statistikk fra NAV som blir benyttet til å analysere endringene. Dette inkluderer opplysninger om inntekt og gjennomsnittlig utbetalte dagpenger, informasjon om antall nye og løpende dagpengemottakere og informasjon om varighet blant personer som har mottatt dagpenger.

Usikkerhet i beregningene

Flere av beregningene er usikre. For det første er dagpengestatistikk fra starten av pandemien sterkt påvirket av forsinkelser i saksbehandlingen. Tallene for antall dagpengemottakere i mars til august 2020 er imidlertid korrigert, basert på data om etterregistrerte innvilgede vedtak om dagpenger i denne perioden. Likevel er det utfordringer knyttet til periodeinndelingen av data. Derfor presenteres ikke tall for enkeltmåned i flere av beregningene.

I tillegg er det stor usikkerhet knyttet til kostnadene av å forlenge dagpengeperiodene. Hvert stønadsløp er knyttet opp mot et telleverk som sier noe om gjenstående tid med dagpenger, men under koronapandemien ble telleverket oppjustert i de sakene hvor mottakerne nærmet seg maksgrensen (se faktaboks om dagpengeperiode). Derfor er det beregnet når hver enkelt mottaker teoretisk ville nådd maksimal dagpengeperiode, og denne datoen er sammenlignet med datoen de faktisk sluttet å motta dagpenger. I tillegg er det hensyntatt at en del mottakere har jobbet, eller krysset av for sykdom og fravær på meldekortene.

Vi antar uendret atferd når vi sammenligner gamle og nye regler. Det kan imidlertid tenkes at noen av regel-

verksendringene har gitt atferdsendringer, for eksempel ved at de har ført til lengre perioder med dagpenger. Dette er ikke hensyntatt i beregningene.

Resultater

I den neste delen blir resultatet av kostnadsberegningene presentert. Her er det verdt å merke at økningen i kompensasjonsgrad (80 prosent dekning inntil 3 G) fikk konsekvenser for andre regelverksendringer. For eksempel fikk ledige med inntekter under 1,5 G eller 3 G, automatisk 80 prosent dekningsgrad. I beregningene er dette løst ved at tiltakene er beregnet med ordinære satser (62,4 prosent kompensasjon), mens kostnadene knyttet til å øke satsene blir beregnet for seg.

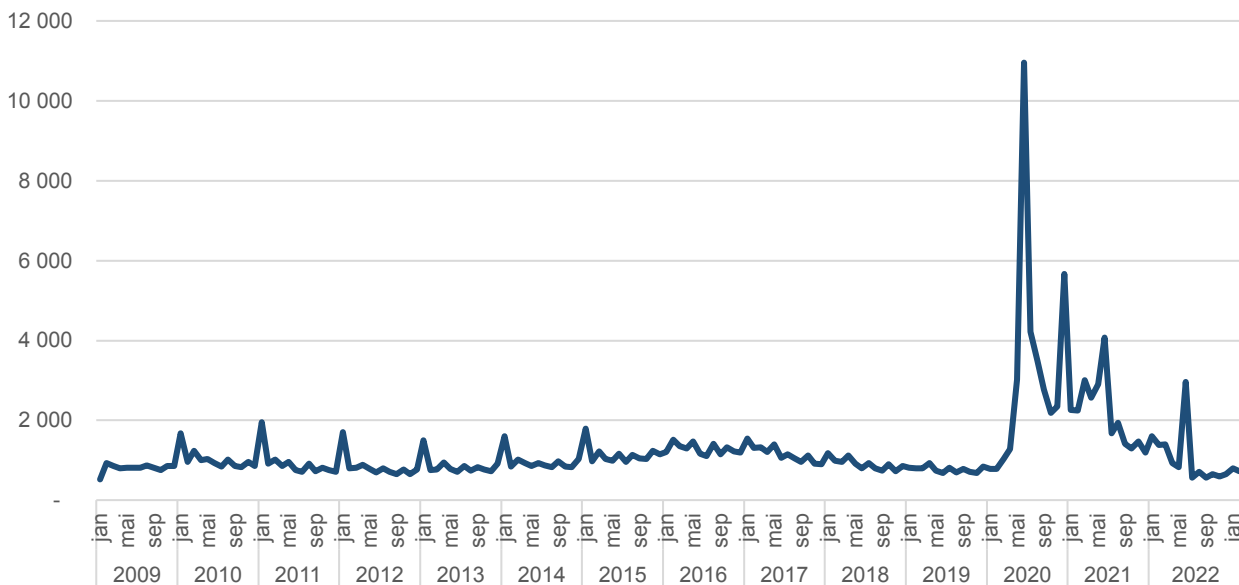
I tillegg til regelendringene som blir omtalt i denne artikkelen, ble det innført en rekke mindre endringer på dagpengeområdet. Det ble blant annet innført egne beregningsregler for permitterte dagpengemottakere fra land utenfor EU/EØS, særregler for jordbruksarbeidere og for taxinæringen, og mer liberale regler for å kombinere utdanning og dagpenger. Artikkelen går ikke nærmere inn på disse, men vi viser til tabell 1 som gir en samlet oversikt over regelendringene.

Innføring av midlertidige koronaregler

Fredag 13. mars la regjeringen fram flere forslag til strakstiltak for å dempe de økonomiske virkningene av koronaviruset, og allerede 16. mars ble den første tiltakspakken vedtatt i Stortinget (*Regjeringen 2022*). I første omgang ble arbeidsgivers lønnsplikt ved permittering redusert fra 15 til 2 dager (10 dager fra 1. september 2020 til 1. mars 2022), ventedagene for dagpenger ble midlertidig opphevet, og kravet om reduksjon i arbeidstid ble redusert fra 50 til 40 prosent (*Prop. 52 S (2019-2020)*). Disse endringene bidro til at arbeidsgivere kunne beholde ansatte gjennom perioden samfunnet var nedstengt, og til at flere fikk rett på dagpenger.

NAV anslår at endringene som ble innført i den første tiltakspakken har gitt merutgifter på om lag 3,4 milliarder kroner fra starten av pandemien til 1. april 2022, derav 2,1 mrd. kroner i 2020, 1,1 mrd. kroner i 2021 og om lag 200 millioner kroner i 2022.

Figur 3. Utbetalte dagpenger januar 2009 – februar 2023. I millioner kroner



Kilde: NAV

Satt i perspektiv: I 2019 ble det i gjennomsnitt utbetalt om lag 780 millioner kroner per måned i dagpenger (se figur 3), mens det i juni 2020 alene ble utbetalt 10,9 milliarder kroner. Sistnevnte tilsvarer en økning fra samme måned året før på om lag 1 500 prosent, og er mer enn det ble utbetalt i hele 2019.

Økt dagpengesats

Kort tid etter fulgte norske myndigheter opp med flere regelverksendringer. En av de største endringene var å øke dagpengesatsene. Dagsatsen utgjør normalt 62,4 prosent av dagpengegrunnlaget (tidligere inntekt opp til 6 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G))¹. Under koronapandemien økte kompensasjonsgraden til 80 prosent av dagpengegrunnlaget inntil 3 G, og utgjorde deretter som normalt 62,4 prosent av grunnlaget i intervallet fra 3 G til 6 G. Hensikten med ordningen å skjerme de som brått ble ledige for større deler av inntektstapet, og at skjermingen skulle være størst for de med lavest inntekt.

NAV anslår at endringen har bidratt til å øke utgiftene til dagpenger med 3,1 milliarder kroner i 2020, 3,9 milliarder kroner i 2021 og 670 millioner kroner i 2022. Det tilsvarer at dagpengene i gjennomsnitt økte fra drøyt 62 til knapt 74 prosent av tidligere inntekt for de som ble berørt av endringen. At utgiftsøkningen er størst i 2021, har sammenheng med at endringen i første omgang kun gjaldt for nye dagpengemottakere med virkningstidspunkt etter 20. mars 2020. Først 19. februar 2021 ble ordningen utvidet til at alle med løpende dagpenger fikk forhøyet sats med virkning fra 1. februar.

Redusert krav til arbeidsinntekt for rett til dagpenger

Koronapandemien berørte alle deler av samfunnet, men arbeidstakere med lave inntekter og de svakeste husholdningsøkonomiene ble særlig hardt rammet (*Bratsberg mfl. 2020*). I den første fasen av pandemien ble derfor minsteinntektskravet for å få rett til dagpenger midlertidig redusert til 0,75 G de siste 12 månedene, eller 2,25 G de siste 36 månedene. Det ordinære vilkåret var at man måtte ha hatt en inntekt på 1,5 G de siste 12 månedene eller 3 G de siste 36

¹ G utgjorde rundt 100 000 kroner i 2020, 99 858 kroner før 1. mai 2020, deretter 101 351 kroner fra 1. mai. Nåværende grunnbeløp er på skrivende tidspunkt 111 477 kroner (fra 1. mai 2022).

månedene (se faktaboks).² Det er anslått at endringen har gitt merutgifter på 450 millioner kroner i 2020, 160 millioner kroner i 2021, og 60 millioner kroner i 2022. Merutgiftene inkluderer effekten av økte dagpengesatser for de som vil få rett til dagpenger etter disse nye reglene. Samlet for 2020–2022 utgjør økningen i kompensasjonsgrad om lag 150 millioner kroner av merutgiftene.

Historisk har lavtlønnede vært mer utsatt for ledighet i lavkonjunkturer, og endringer i vilkårene for dagpenger har betydning for hvor mange som søker om økonomisk sosialhjelp (*Falch mfl. 2011*). Reduksjonen i inntektsgrensen har bidratt til å dempe presset på kommunene og utgiftene til økonomisk sosialhjelp (*Statistisk sentralbyrå, 2022*). I 2020 var det 4 prosent færre mottakere av sosialhjelp enn året før, og i 2021 ble antallet ytterligere redusert med 4 prosent.

Midlertidige forlengelser av dagpengeperioder

Det var vanskelig å forestille seg at pandemien ville bli langvarig. Da restriksjonene dro ut i tid, var det flere dagpengemottakere som stod i fare for å bruke opp dagpengerettighetene før samfunnet ble helt gjenåpnet. Etter ordinære regler kan man motta dagpenger i enten 52 eller 104 uker (se faktaboks). Under koronapandemien ble det gjort et delvis unntak fra dette, og mottakere som var i ferd med å nå maksimal stønadsperiode fikk forlenget dagpengeperiodene til og med 31. mars 2022. Hensikten var å sikre inntekt for de som stod i fare for å miste dagpengene, mange på grunn av myndighetenes smitteverntiltak, fram til samfunnet åpnet opp igjen og de fleste smitteverntiltakene ble avviklet. Tilsvarende ble det gjort et midlertidig unntak fra permitteringslønnsloven § 3 tredje ledd som omhandler arbeidsgivers fritak fra lønnsplikt. Før koronapandemien kunne arbeidsgivere som hovedregel permitterte uten lønn i 26 uker³. Permitterte har i likhet med ordinære dagpengemottakere mulighet til å motta dagpenger i enten 52 eller 104 uker, men for de

fleste som ble permittert under pandemien var det ikke et alternativ å si opp arbeidsforholdet og fortsette på ordinære dagpenger. Forbruk utover maksimal permitteringsperiode er her ansett som en merutgift. På svært usikkert grunnlag anslår NAV at forlengelsene av dagpengeperiodene har gitt merutgifter på om lag 7 milliarder kroner i pandemiårene.

Kompensasjonsordning for selvstendig næringsdrivende og frilansere

Selvstendig næringsdrivende og en del frilansere har i utgangspunktet ikke dagpengerettigheter. Dette har blant annet sammenheng med at næringsdrivende i større grad kan påvirke hvor mye de tar ut i lønn, og det er vanskelig å kontrollere hvor mye de faktisk jobber (*OECD Employment Outlook 2022*). Under pandemien ble det likevel innført en midlertidig inntektssikringsordning for disse gruppene. Ordningen ga en dekning på 80 prosent av inntekten under 6 G fra dag 17 av ledigheten. Utbetalingene var i stor grad basert på inntektene de selvstendig næringsdrivende selv rapporterte inn, og NAV hadde ikke mulighet til å kontrollere om inntektsbortfallet var reelt.

Endringen ble vedtatt i Stortinget 8. april 2020, og 4. mai ble det mulig å søke om kompensasjon for april. I løpet av den første uken ordningen var på luften, utbetalte NAV 139 millioner kroner til 6 200 personer. Søkermassen var stort sett selvstendig næringsdrivende. Dette har sammenheng med at frilansere kan ha rett til ordinære dagpenger, og at mange trolig har benyttet denne muligheten. Siden ordningen ble etablert, har det blitt utbetalt i alt 3,3 milliarder kroner til 26 216 personer, derav 1,7 mrd. kroner i 2020, om lag 1,3 mrd. kroner i 2021 og i underkant av 300 millioner kroner i 2022. Det tilsvarer en gjennomsnittlig utbetaling på om lag 125 000 kroner per person.

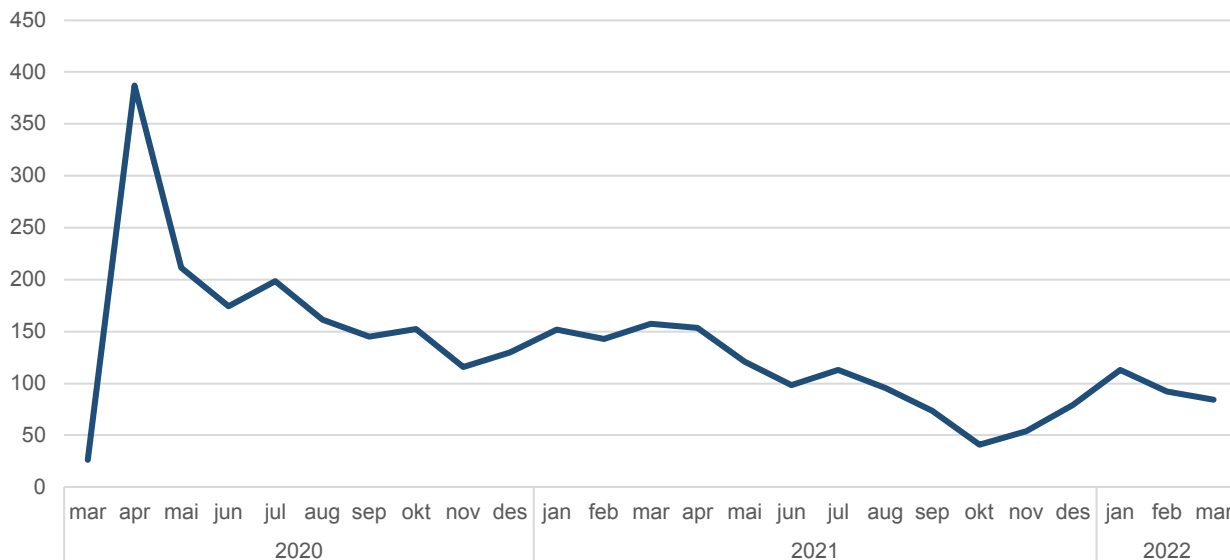
Inntektssikringsordning for lærlinger

Pandemien rammet lærlinger innenfor alle bransjer, men særlig innen restaurant- og matfag, design og håndverk (*Utdanningsdirektoratet, 2021*). Den siste uken i april 2020 var om lag 10 prosent av alle lærlinger i Norge permittert. Ifølge Folketrygdloven § 4-6 gis det ikke dagpenger til personer som tar utdanning eller opplæring. Lærlinger faller under denne bestemmelsen. I tillegg mottar lærlinger en viss prosentandel

² Inntektene må være enten arbeidsinntekt, foreldrepenger eller svangerskapsrelaterte sykepenger. Inntekt fra næringsvirksomhet medregnes ikke her.

³ Fritaksperioden (perioden før lønnsplikten gjeninntretr) ble midlertidig endret til 49 uker under pandemien, og tilbakeført til 26 uker fra 1. juli 2021. Medregnet arbeidsgivers lønnspliktperioder, kunne man i denne perioden permittere i maksimalt 52 uker.

Figur 4. Utbetalt kompensasjonstytelse til selvstendig næringsdrivende og frilansere, mars 2020 – mars 2022. I millioner kroner

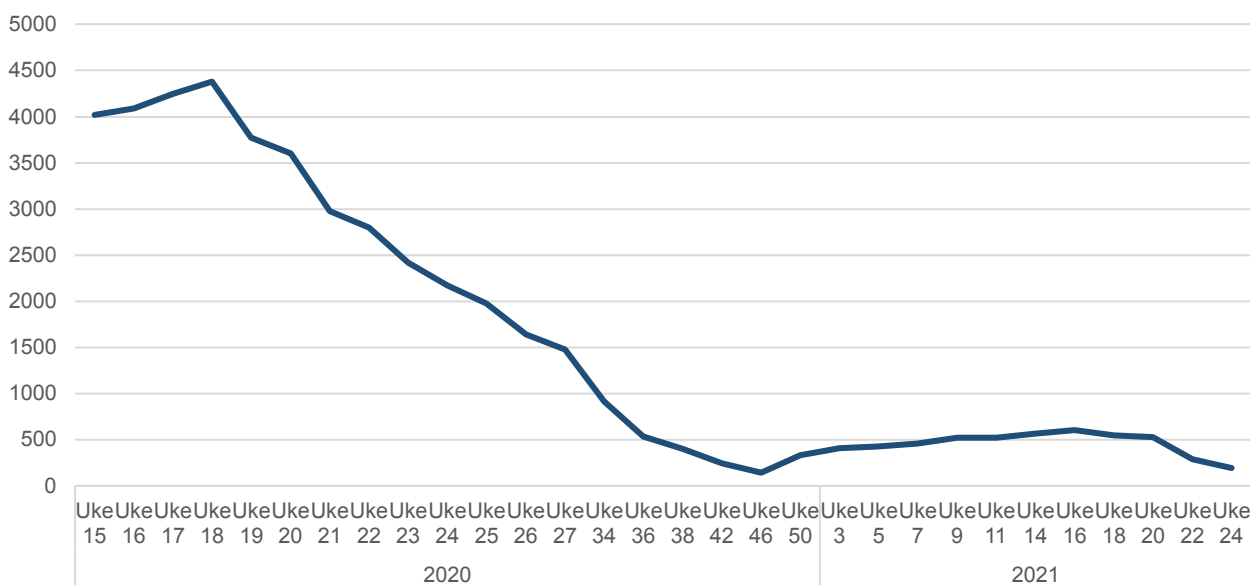


Kilde: NAV

av lønnen som nyutdannet i faget ville fått, ofte med en lavere prosentsats i starten av læreperioden. Derfor er det trolig kun et fåtall av lærlingene som ville tjent tilstrekkelig til å motta dagpenger.

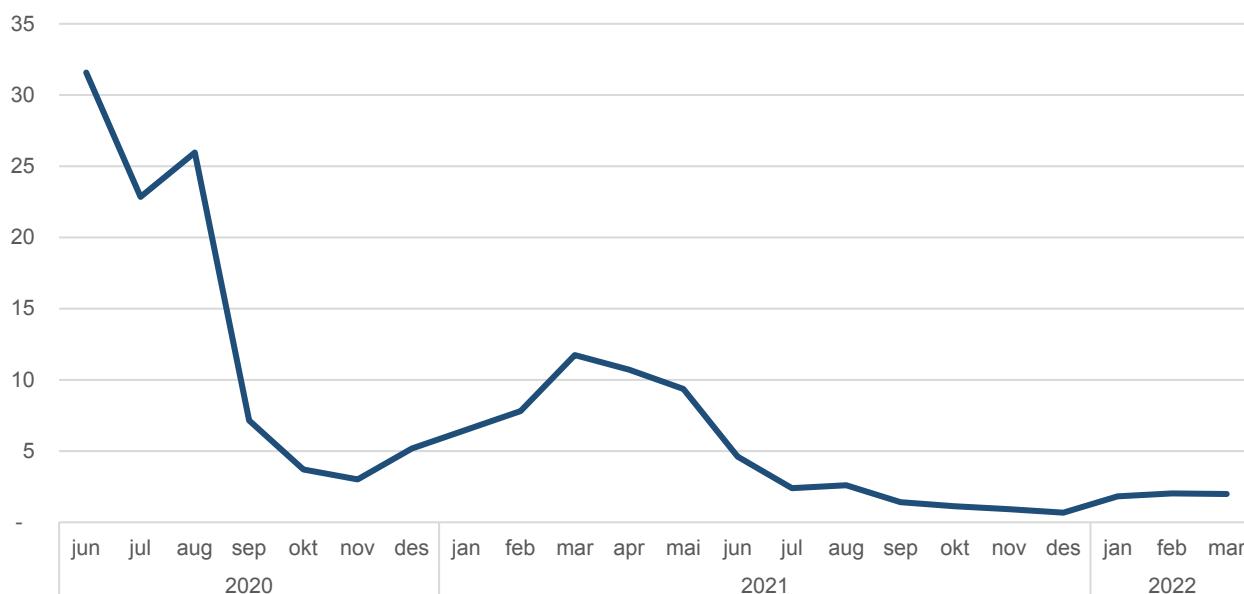
Fra 20. mars 2020 kunne derimot lærlinger som ble permittert eller mistet lærlingeplassen motta dagpenger, selv om de fortsatte med utdanning. Ytelsen ble beregnet etter en egen unntaksregel, som tilsvarer 100

Figur 5. Antall permitterte lærlinger og lære kandidater i 2020 og 2021



Kilde: Utdanningsdirektoratet

Figur 6. Utbetalt kompensasjonstytelse til lærlinger, juni 2020 – mars 2022. I millioner kroner



Kilde: NAV

prosent av lønnen på ledighetstidspunktet under 1,5 G, og 62,4 prosent for inntekt mellom 1,5 G og 6 G. I 2020 utbetalte NAV i underkant av 100 millioner kroner til lærlinger. I 2021 falt nivået på utbetalingene til om lag 60 millioner kroner, mens det i 2022 ble utbetalt i underkant av 6 millioner kroner på denne posten før ordningen ble avviklet.

Lønnskompensasjon til permitterte

Ved å redusere arbeidsgivers lønnsplikt, mistet permitterte retten til full lønn de 15 første dagene i en ny permitteringsperiode fordi de i stedet ville motta dagpenger. Dette begrenset den økonomiske belastningen for arbeidsgivere, men medførte samtidig at en del av kostnadene ble skjøvet over på ansatte som ble permittert. Allerede 16. mars 2020 ba Stortinget om at det skulle utformes en ordning som sikret permitterte full lønn i de 20 første dagene av en permittering, der arbeidsgiver skulle dekke to dager, mens staten skulle gi lønnskompensasjon for 18 dager. Arbeidstakerne fikk dermed full lønn i 5 dager ekstra sammenliknet med reglene før pandemien. Lønnskompensasjonsordningen kom på luften 9. juni 2020, og fra og med 8. juli åpnet NAV for at permitterte selv kunne søke

om lønnskompensasjon dersom arbeidsgiver ikke meldte inn opplysningene selv.

I alt er det utbetalt om lag 8 milliarder kroner til om lag 380 000 arbeidstakere i 2020. En del av utgiftene til lønnskompensasjonsordningen ble utbetalt i perioden arbeidsgiver normalt ville utbetalt lønn (15 dager før koronapandemien), mens deler av lønnskompensasjonen har erstattet ordinære dagpenger. For de som var permittert i mer enn 15 dager, ga lønnskompensasjonsordningen en økning i utbetalingene tilsvarende differansen mellom ordinære dagpenger (62,4 prosent) og full lønn. Det er utfordrende å skille dette fra hverandre i utbetalingsstatistikken. Eventuelle utgifter til ordinære dagpenger er ikke fratrukket, og merutgiftene kan i så fall være noe overvurdert.

Forskudd på dagpenger

Starten av koronakrisen ble krevende for NAV. Etter nedstengningen av samfunnet økte antall henvendelser, og regelendringene som ble vedtatt i starten av pandemien gjorde at flere hadde krav på dagpenger. Antall nye søknader om dagpenger hopet seg opp. For å sikre bemanning av kritiske funksjoner ble det løpende gjort vurderinger av å flytte personell mellom

ulike NAV-enheter. Samtidig var det enkelte NAV-kontor som ble nødt til å stenge mottakene eller redusere åpningstiden.

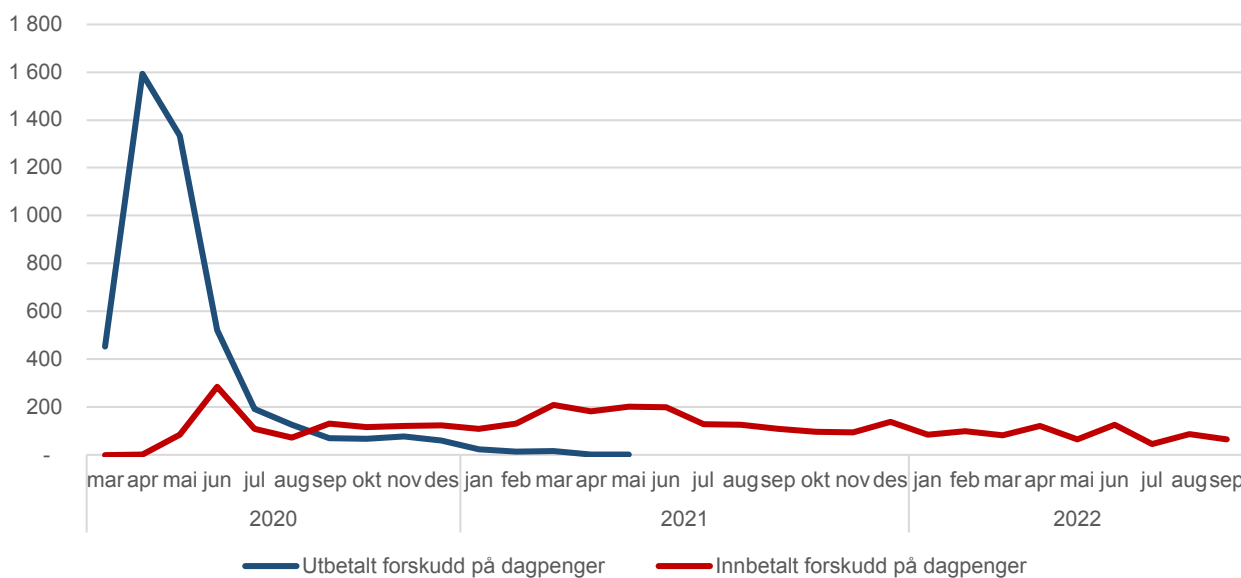
En av de høyeste prioriteringene i denne perioden var å sikre raske utbetalinger til arbeidsledige. 30. mars fikk NAV på plass en forskuddsordning for dagpenger. Løsningen ble laget med en hastighet som var helt uvanlig, både når det gjelder utvikling av IT-løsninger og regelverksarbeid (NAV, 2021). Prinsippet bak forskuddsordningen var at NAV i stor grad visste hva nye dagpengemottakere ville få utbetalt selv om det ikke var foretatt noen ordinær saksbehandling. NAV kunne derfor forskuttere pengene inntil saksbehandlingen var ferdig, og beløpet ble satt til 60 prosent av tidligere lønn inntil 6 G.

Fra 30. mars til 28. april mottok om lag 132 000 personer forskuddet. Bruken var størst blant innvandrere og personer uten høyere utdanning, og blant disse var det flest som hadde mistet all arbeidsinntekt etter nedstengningen (Bakken og Vidal-Gil, 2020). I løpet av 2020 utbetalte NAV 4 490 millioner kroner i forskudd på dagpenger. Forskuddet var ment for å gi inntektssikring frem til dagpengesaken var ferdigbehandlet og

det ble etterbetalt dagpenger fra starten av ledighetsperioden. For å unngå å sette ledige i en vanskelig situasjon, ble tilbakebetalingen av forskuddet utsatt til september 2020. Dermed fikk man i praksis både forskudd og dagpenger i samme periode, inntil forskuddet senere ble krevd tilbake. 1 044 millioner kroner av forskuddsutbetalingene ble tilbakebetalt samme år. I 2021 ble ytterligere 1 664 mill. kroner av forskuddet tilbakebetalt, mens det ble utbetalt om lag 50 mill. kroner i nye forskudd frem til ordningen ble stengt ned 26. mai 2021 (se figur 7).

I 2022 har NAV inntektsført ytterligere 945 millioner kroner i tilbakebetalinger på forskudd av dagpenger. Ifølge NAVs egne prognoser er det ventet tilbakebetalinger på rundt 500 millioner kroner i 2023, og om lag 150 millioner kroner i 2024. Per 1. januar 2023 er det tilbakebetalt om lag 3 400 millioner kroner, som tilsvarer om lag 75 prosent av alle forskuddsutbetalingene fra starten av koronakrisen. Samtidig er det ventet at en del av forskuddet ikke vil bli krevd inn av ulike årsaker, for eksempel på grunn av manglende økonomi blant forskuddsmottakere, eller at forskuddsmottakere dør.

Figur 7. Utbetalt og innbetalt forskudd av dagpenger, mars 2020 – oktober 2022. I millioner kroner



Kilde: NAV

Diskusjon

I løpet av det første halvåret av pandemien lyktes myndighetene med å begrense smitten, og sommeren 2020 ble et lyspunkt for mange. Fornøyelsesparker, treningssentre og serveringssteder åpnet opp, og hele skoleklasser kunne igjen samles. Utover høsten økte smitten igjen, og Norge gikk i november inn i sin andre smittebølge. De fleste regelendringene som er omtalt i denne artikkelen ble innført i starten av koronapandemien, og opprettholdt med noen unntak frem til 1. april 2022. NAV anslår at regelverksendringene samlet har økt utgiftene til dagpenger med om lag 35 milliarder kroner (tabell 1).

I likhet med Norge, innførte myndighetene i andre europeiske land lignende tiltak for å dempe virkningene av koronaviruset. Inntektssikringsordninger for arbeidsledige står sentralt i Europa, men ordningene under koronapandemien var særlig generøse i de nordiske landene (*Labour Institute for Economic Research, 2022*). I starten av pandemien utvidet danske myndigheter rettighetene til dagpenger (arbejdsløshedsdagpenge), permitteringsordningen ble mer fleksibel, og det ble innført en midlertidig inntektssikringsordning for selvstendig næringsdrivende. I Sverige økte myndighetene kompensasjonsgraden i dagpengeordningen (aretslöshetsförsäkringen), og det

Tabell 1. Oversikt over regelverksendringer på dagpengeområdet knyttet til koronapandemien

Regelendring	Anslåtte merutgifter i millioner kroner, mars 2020 – mars 2022
Lønnskompensasjonsordning for permitterte dagpengemottakere	8 000
Høyere dagpengesats (80 prosent opptil 3 G, deretter 62,4 prosent inntil 6 G)	7 700
Redusert inntektsgrense (0,75 / 2,25 G siste 12/36 kalendermåneder)	500
Redusert krav til arbeidstidstap (40 prosent) og adgang til å jobbe inntil 60 prosent ved siden av dagpengene	1 200
Midlertidig oppheving av de tre ventedagene	1 000
Forlengelser av maksimal slutt dato for dagpengeperiodene til 31. mars 2022	7 000
Særregel for permitterte tredjelandsborgere (fra land utenfor EU/EØS)	100
Særskilte regler for gradering av dagpenger for jordbrukere, taxisjåfører og fiskeindustri	15
Midlertidig ordning for å kombinere dagpenger og utdanning	250
Fritak fra arbeidsgivers lønnsplikt for dag 3–15 for permitterte dagpengemottakere	1 200
Avbruddsperiode for gjenopptak av permitteringsperioder økt fra 6 til 10 uker	3
Midlertidig ferietillegg i 2021 og 2022	4 500
Midlertidige inntektssikringsordninger for arbeidsledige	
Selvstendig næringsdrivende og frilansere	3 300
Lærlinger	170
Forskudd på dagpenger	
Innbetalt, per 1. januar 2023	3 400
Ubetalt til og med 26. mai 2021	4 540
I alt, ekskludert forskudd på dagpenger	≈ 35 000 millioner kroner

Kilde: NAV

ble gitt økonomisk støtte dersom arbeidsgiver og arbeidstaker ble enige om kortere arbeidstid (*Regeringskansliet, 2022*).

I Finland valgte myndighetene å korte ned på varslingsperioden for permitteringer fra 14 til 5 dager, ventedagene for dagpenger (inkomstrelaterad dagpenning) ble midlertidig opphevet, og kravet til yrkesaktivitet før ledigheten ble redusert fra 26 til 13 uker (*The Central Organisation of Finnish Trade Unions, 2022*).

Mye tyder på at tiltakene som ble innført i Norge har bidratt til å dempe de negative virkningene av pandemien. Tall fra IMF (2023) viser at fallet i økonomisk aktivitet var mindre i Norge i 2020 og 2021 enn i de andre nordiske landene, og ledigheten har stabilisert seg raskere på et lavt nivå. De midlertidige regelverkendringene har også bidratt til å dempe presset på økonomisk sosialhjelp i norske kommuner.

Referanser

Bratsberg, Bernt, Gaute Eielsen, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum, Knut Røed og Trond Vigtel (2020). Koronakrisens første uker – hvem tok støytten i arbeidslivet. Frischsenteret. Tilgjengelig fra: <https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/?pubid=1514>

Bakken, Frøydis M. & Eugenia Vidal-Gil (2020). Forskuddsutbetalinger av dagpenger under koronakrisen - Hvem benyttet seg av ordningene den første måneden. Arbeid og velferd, 2/2020. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.2-2020/forskuddsutbetalinger-av-dagpenger-under-koronakrisen-hvem-benyttet-seg-av-ordningen-den-forste-maneden>

Eurostat (2022). *European Statistics*. Tilgjengelig fra: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Hentet 21.11.2022).

Falch, Nina Skrove, Ines Hardøy og Knut Røed (2011). *Mindre arbeidsledighet uten dagpengerrettigheter?* Søkelys på arbeidslivet. Universitetsforlaget. Tilgjengelig fra: <https://kudos.dfo.no/documents/9665/files/9562.pdf>

IMF (2023) World Economic Outlook. Managing Divergent Recoveries. International Monetary Fund. Washington D.C.

Labour Institute for Economic Research Labore (2022). Review of the current situation in the Nordic countries. Tilgjengelig fra: <https://www.tyollisyysrahasto.fi/globalassets/naf-thomas/dokumentit/merja-kauhanen-naf2022.pdf>

NAV (2021). NAV og koronapandemien. Tilgjengelig fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/nav-og-koronapandemien>

Regeringskansliet (2022) Regeringens arbete med koronapandemien. Tilgjengelig fra: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-med-koronapandemin/>

Regjeringen (2022) Økonomiske tiltak i møte med virusutbruddet. Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/koronavedtak>

The Central Organisation of Finnish Trade Unions SAK (2022). Layoff system in Finland and changes during Corona pandemic. Tilgjengelig fra: <https://www.tyollisyysrahasto.fi/globalassets/naf-thomas/dokumentit/pirjo-vaananen-naf2022.pdf>

Statistisk sentralbyrå (2022). Økonomisk sosialhjelp. Statistikk tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/okonomisk-sosialhjelp>

Utdanningsdirektoratet (2021). Konsekvenser av koronapandemien for lærlinger. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-fag-og-yrkesopplaring/analyser/koronapandemien-fagopplaringen/>