

# En lavere andel arbeidsledige mottar dagpenger

AV: TORMOD REIERSEN OG TORBJØRN ÅRETHUN

## SAMMENDRAG

I 2006 mottok 48 prosent av de registrerte ledige dagpenger. Ved den siste konjunkturtoppen i 1999 mottok 63 prosent av de helt ledige dagpenger. Nedgangen må ses i sammenheng med konjunkturutviklingen, endringer i regelverket for dagpenger og endringer i arbeidssøkernes tilbøyelighet til å melde seg ved NAV. Konjunkturreffekten vises ved at andelen dagpengemottakere gikk opp i perioden 1998–2003, det vil si i en periode da også arbeidsledigheten økte. Fra 2004 til 2006 falt arbeidsledigheten igjen, og andelen dagpengemottakere gikk sterkt ned.

Endringene i dagpengereguleringen har gjennomgående trukket i retning av færre dagpengemottakere og flere helt og delvis arbeidsledige uten dagpenger. Reduksjonen i maksimal dagpengeperiode fra 3 til 2 år, som ble innført fra og med 2004, har hatt stor betydning for den kraftige nedgangen i antallet dagpengemottakere fra 2004 til 2006. Dette innebærer at regelverksendringene har bidratt til en nedgang i andelen dagpengemottakere utover det konjunktursvingningene skulle tilsi.

Fra 1999 har andelen dagpengemottakere gått mest ned i de eldste aldersgruppene. Nedgangen er også større for kvinner enn for menn.

## INNLEDNING

Registrerte arbeidsledige kan motta dagpenger dersom de fyller vilkårene for å motta denne ytelsen. Helt og delvis ledige utgjør hovedtyngden av dagpengemottakerne. I tillegg mottar enkelte ordinære tiltaksdeltakere og andre arbeidssøkere dagpenger.

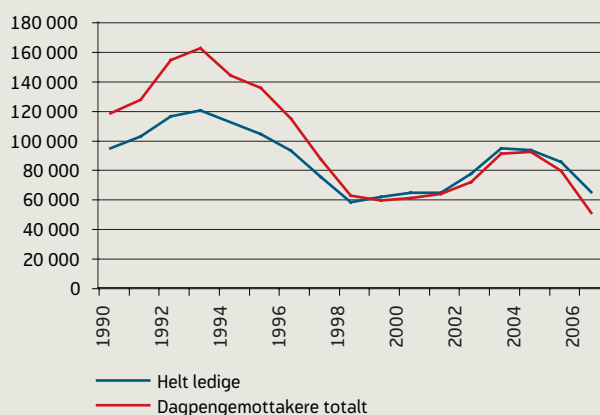
Utviklingen i antall dagpengemottakere følger konjunkturerne. Når produksjonen i norsk økonomi er lav og tallet på arbeidssøkere er høyt, vil antall dagpengemottakere også være høyt og vice versa, se figur 1. Oppgangskonjunkturer i norsk økonomi bidro til at antall dagpengemottakere avtok sterkt fra 2005 til 2006. Antall dagpengemottakere gikk ned fra gjennomsnittlig 77 200 i 2005 til 48 300 i 2006.

Det er imidlertid også grunn til å vente at andelen dagpengemottakere i stor grad følger konjunkturerne. Dette skyldes at det i begynnelsen av en høykonjunktur vil være de som er mest etterspurt av arbeidsgivere som først kommer ut i arbeid. Dette vil ofte være arbeidssøkere med noe arbeidslivserfaring. Andelen dagpengemottakere blant arbeidssøkerne vil dermed gå ned i en oppgangskonjunktur. Etter hvert som høykonjunkturer modnes vil flere utenfor arbeidsmarkedet trekkes inn, og noen av disse vil registrere seg som arbeidssøkere. Dette tilsier at reduksjonen i andelen dagpengemottakere flater ut gjennom høykonjunkturer. På tilsvarende måte vil det ofte være personer som har mistet arbeidet som blir arbeidsledige i en nedgangskonjunktur og færre personer utenfor arbeidsstyrken vil melde seg som ledige. Det er dermed grunn til å forvente at andelen arbeidssøkere med dagpengerettigheter øker gjennom en nedgangskonjunktur.

I denne artikkelen skal vi se nærmere på hvordan ande-

len registrerte arbeidsledige som mottar dagpenger følger konjunkturerne. Vi vil også se på om antall registrerte ledige som ikke mottar dagpenger utvikler seg på samme måte eller om det er forskjeller i utviklingstrekkene. Har det vært endringer i andelen dagpengemottakere som ikke kan forklares av konjunkturrendringene, og i hvilken grad kan regelverksendringer på dagpengeområdet bidra til å forklare dette?

Figur 1:  
**Antall dagpengemottakere i alt og summen av registrerte ledige<sup>1</sup> og delvis ledige (med og uten dagpenger). Årsgjennomsnitt 1990–2006.**



<sup>1</sup> Figuren er ikke justert for kjente brudd i antall helt ledige i 1999 og 2001. Bruddene gav en isolert økning i antall helt ledige på hhv. 7 og 3 prosent.

KILDE: NAV

## Dagpengeregelverket

Formålet med dagpenger under arbeidsløshet er å gi delvis dekning for bortfall av arbeidsinntekt ved arbeidsløshet. For at man skal få rett til dagpenger, må vanlig arbeidstid være redusert med minst 50 prosent. Personer som har deltidsjobb i inntil 50 prosent av arbeidstiden man hadde før man ble arbeidsledig, får graderte dagpenger.

### Kvalifikasjonsgrunnlag

For å få rett til dagpenger må personen

- i det siste avsluttede kalenderåret før det søkes om stønad ha hatt utbetalt en arbeidsinntekt som på søknadstidspunktet tilsvarer minst 1,5 ganger G (grunnbeløpet i Folketrygden), eller
- i løpet av de siste tre avsluttede kalenderårene før det søkes om stønad ha hatt utbetalt en arbeidsinntekt som minst svarer til tre ganger G.

### Krav til arbeidssøking

For å ha rett til dagpenger må man være reell arbeidssøker. Som reell arbeidssøker regnes den som er arbeidsfør, og er villig til

- å ta ethvert arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane,
- å ta arbeid hvor som helst i Norge,
- å ta arbeid uavhengig av om det er på heltid eller deltid,
- å skaffe seg inntekt ved selvstendig næringsvirksomhet,
- å delta på arbeidsmarkedstiltak.

For å ha rett til dagpenger må man melde seg som arbeidssøker ved NAV.

### Regelverksendringer i perioden 1996–2006

De siste årene har det vært flere endringer i dagpengeregelverket. Under oppsummerer vi de endringene som kan ha hatt betydning for antall dagpengemottakere.

Fra og med 1997 var det ikke lenger mulig å tjene opp rett til dagpenger under arbeidsmarkedstiltak. Samme året ble det opprettet en ny ordning, ventestønad, som skulle sikre livsoppholdsytelser til personer som har mottatt dagpenger i maksimal periode.

Fra og med januar 2003 ble maksimal stønadsperiode for personer med et kvalifikasjonsgrunnlag på over to G i Folketrygden redusert fra tre til to år. Tilsvarende ble maksimal stønadsperiode for personer som hadde lavere kvalifikasjonsgrunnlag enn to G redusert fra 1,5 år til ett år fra og med

januar 2004. Begge regelendringene gjaldt kun for nye tilfeller. Endringene fikk trolig betydning for andelen dagpengemottakere fra 2005<sup>2</sup>.

Andre endringer som har funnet sted fra og med henholdsvis 1. januar 2003 og 1. januar 2004 er:

- kravene til reduksjon i arbeidstid er økt fra 40 til 50 prosent
- kvalifikasjonskravet knyttet til arbeidsinntekt er økt fra en arbeidsinntekt siste kalenderår på 1,25 G til 1,5 G

De siste årene har det også vært endringer i antall ventedager før dagpenger utbetales, endringer i regelverk for utbetaling av dagpenger under permittering og i regelverk for feriepenge- og dagpengemottakere.

Endringene i dagpengeregelverket har gjennomgående trukket i retning av færre dagpengemottakere og flere arbeidsledige og delvis ledige uten dagpenger.

For personer uten dagpenger vil økonomisk sosialhjelp eller privat forsørgelse være aktuelle alternativer. Ved utgangen av 2006 var det om lag 550 000 personer i yrkesaktiv alder som mottok en ytelse fra Folketrygden som kompensasjon for nedsatt arbeidsevne (sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger eller en uføreytelse).

### Andre ordninger som påvirker andelen dagpengemottakere

Det er også andre ordninger som kan ha påvirket meldetilbøyeligheten til NAV for personer som ikke har rett til dagpenger: Fra midten av 1990-tallet måtte personer som sto uten jobb melde seg til NAV for å få fritak for betaling av renter til Statens Lånkasse for utdanning. I 1997 ble det innført krav om at enslige forsørgere uten jobb måtte melde seg til NAV som reelle arbeidssøkere for å motta overgangsstønad etter at barnet var fylt tre år. De siste årene har det også vært utviklet et tettere samarbeid mellom den tidligere Aetat og kommunene med sikte på å få flere personer i arbeid. Dette er et element i Regjeringens innsats mot fattigdom. De fleste personene under denne satsingen har ikke dagpenger.

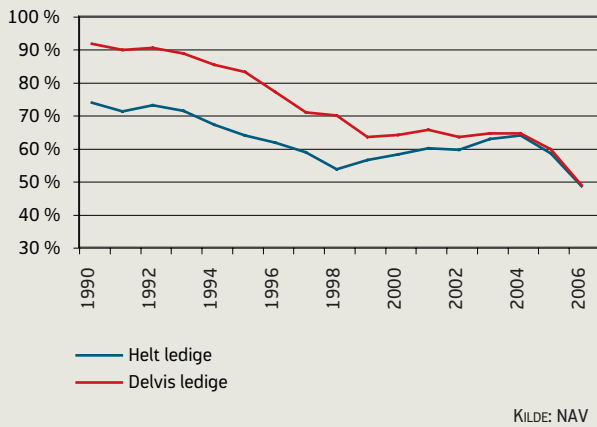
<sup>2</sup> Endringen kan også ha gitt insentivvirkninger før dette tidspunktet, fordi den gjennomsnittlige varigheten på dagpenger for mottakere som går i avgang fra ordningen før maksimaltiden etter nytt regelverk vil være kortere enn den er for den tilsvarende gruppen under gammelt regelverk.

## UTVIKLINGEN I ANDELEN DAGPENGEMOTTAKERE 1990–2006

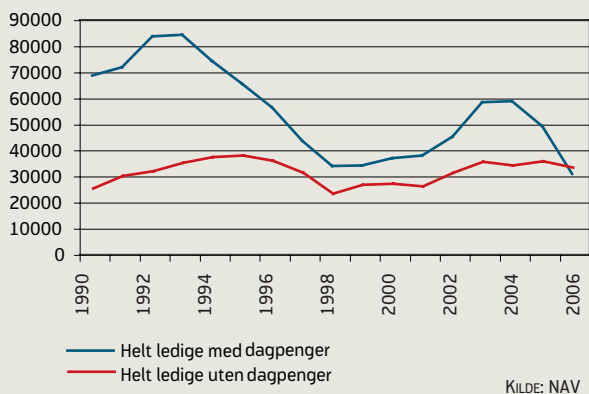
Figur 2 viser at andelen dagpengemottakere gjennomgående har gått ned blant de helt og delvis ledige i perioden 1990–2006. Nedgangen må trolig ses i sammenheng med konjunkturutviklingen, endringer i regelverket for dagpenger og endringer i arbeidssøkernes tilbøyelighet til å melde seg ved NAV. Konjunkturreffekten vises ved at andelen dagpengemottakere falt sterkt i perioden 1993–1998, det vil si i en periode da også arbeidsledigheten falt sterkt. I årene 1998–2003 økte arbeidsledigheten.

Samtidig gikk andelen dagpengemottakere opp. Fra 2004 til 2006 falt arbeidsledigheten igjen og andelen dagpengemottakere falt også sterkt. Det var imidlertid en sterk økning i ledigheten fra 1990 til 1993 uten at vi finner en tilsvarende økning i andelen dagpengemottakere.

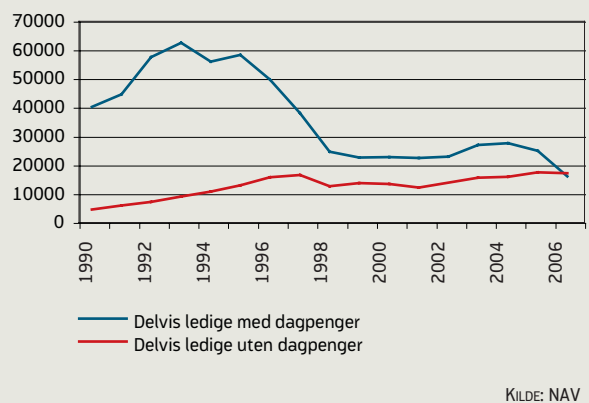
Figur 2:  
Andelen helt og delvis ledige som mottar dagpenger. 1990–2006. Årsgjennomsnitt.



Figur 3:  
Utviklingen i antall helt ledige uten dagpenger og antall helt ledige med dagpenger. Årsgjennomsnitt.



Figur 4:  
Utviklingen i antall delvis ledige uten dagpenger og antall delvis ledige med dagpenger. Årsgjennomsnitt.



## Relativt mange helt og delvis ledige hadde ikke dagpenger i 2006

For helt ledige er det i teorien en entydig sammenheng med aktivitetsnivået i økonomien: Øker sysselsettingen mer enn arbeidstilbudet, vil ledigheten gå ned. For delvis ledige er ikke denne sammenheng like klar. Økt etterspørsel etter arbeidskraft vil kunne medføre at:

1. flere delvis ledige oppnår ønsket arbeidstid slik at det blir færre delvis ledige
2. flere helt ledige får noe arbeidstid og blir dermed delvis ledige

Figur 3 og 4 viser utviklingen i henholdsvis antall helt ledige og delvis ledige med og uten dagpenger. Figur 3 viser at mens antall dagpengemottakere blant helt ledige var lavere i 2006 enn noen gang tidligere i perioden 1990–2006, var antall helt ledige uten dagpenger fortsatt relativt høyt sammenlignet med de fleste andre år i perioden. Antall ledige uten dagpenger ser også ut til å være relativt lite påvirket av konjunktorene. Dette kan ha sammenheng med at personer som er arbeidsledige uten dagpenger i større grad melder seg til NAV som nyinntredere på arbeidsmarkedet, for eksempel personer som har avsluttet skolegang/studier.

Figur 4 viser også at antall delvis ledige med dagpenger er påvirket av konjunktorene i retning av at det blir færre når arbeidsledigheten går ned. Antall delvis sysselsatte uten dagpenger er i enda mindre grad enn antall helt ledige uten dagpenger påvirket av konjunktorene. I løpet av perioden 1990–2006 var det bare i 2005 det ble observert flere delvis ledige uten dagpenger enn i 2006.

## HVORFOR EN LAVERE ANDEL DAGPENGE-MOTTAKERE?

### Innstramninger i dagpengeregelverket

For perioden 1990–2006 har vi sett at antall helt ledige og delvis ledige med dagpenger nådde et bunnpunkt i 2006. Samtidig lå antall helt og delvis ledige uten dagpenger fortsatt på et høyt nivå. I en egen faktaboks er det gjort rede for regelverksendringer og andre politikkomlegginger som alle trekker i retning av at antall arbeidssøkere uten dagpenger isolert sett øker. De fleste av disse regelverksendringene trekker også i retning av at antall arbeidssøkere med dagpenger går ned.

Det er imidlertid vanskelig å fastslå hvor mye hver av disse endringene har påvirket andelen dagpengemottakere da endringene også vil kunne ha påvirket både søkeaktivitet og meldetilbøyeligheten til NAV. Eksempelvis vil en del av de som har mistet rett til dagpenger som følge av endringer i regelverk fortsatt melde seg ved NAV for å motta andre tjenester og stønader. På den annen side vil andre kunne ha kommet raskere i jobb eller av andre grunner ha sluttet å melde seg ved NAV.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har tidligere beregnet at antallet helt ledige dagpengemottakere på lang sikt ble redusert med om lag 3 000 som følge av regelverksendringene som ble iverksatt 1. januar 2003. Dette innebærer at uten disse regelverksendringene ville det vært 3 000 flere helt ledige uten dagpenger. I så fall hadde andelen helt ledige dagpengemottakere vært 53 prosent i stedet for 48 prosent i 2006. Fortsatt ville andelen helt ledige uten dagpenger vært høyere enn i 1998–2001, men forskjellene ville vært langt mindre.

For delvis ledige har endringene i dagpengeregulverket trolig hatt tilsvarende effekter. Det vil si at reduksjonen i maksimal stønadperiode også har bidratt til at andelen delvis ledige dagpengemottakere har gått ned i perioden 2003–2006. I tillegg har kravet om at en arbeidssøker må være minst 50 prosent ledig for å motta dagpenger, mot tidligere 40 prosent, ført til en ytterligere reduksjon i andelen delvis ledige dagpengemottakere. Uten disse regelverksendringene ville andelen delvis ledige dagpengemottakere trolig ha ligget opp mot 60 prosent i 2006. Det vil si langt nærmere nivået ved forrige høykonjunktur omkring 1998.

### FATTIGDOMSSATSINGEN

De siste årene har også terskelen for å bruke arbeidsmarkedspolitiske virkemidler overfor mottakere av økonomisk sosialhjelp blitt senket, blant annet gjennom innsatsen mot fattigdom. Bare 10 prosent av de helt ledige personene under denne satsingen har dagpenger. Ved utgangen av februar 2007 var antall helt ledige under ordningen 1300 personer. Denne satsingen har derfor bare i begrenset grad bidratt til en lavere andel dagpengemottakere blant de helt ledige. For andelen delvis ledige dagpengemottakere er denne ordningen av marginal betydning.

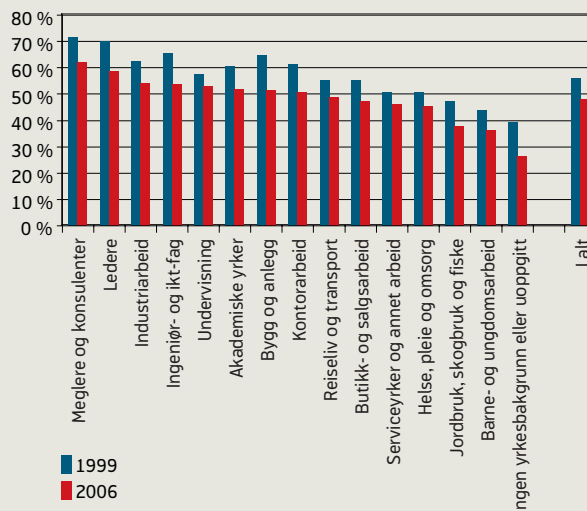
### Utviklingen på arbeidsmarkedet

Vi har sett at konjunkturutviklingen trolig spiller en viktig rolle i forhold til andelen dagpengemottakere. I dette avsnittet vil vi se nærmere på sammensetningen av arbeidssøkere med hensyn til yrkesbakgrunn på to tidspunkt der konjunktorene var relativt like, nemlig i 1999 og 2006. Eksempelvis utgjorde ledige innenfor industri og bygg og anlegg en langt lavere andel av de ledige i 2006 enn i 1999, henholdsvis 19 og 26 prosent av de ledige.

Figur 5 viser at det har vært sterk nedgang i andelen helt ledige som mottar dagpenger i alle yrkesgrupper. Dette gir indikasjoner på at endringer i sammensetningen av arbeidssøkere har begrenset betydning for nedgangen i andelen som mottar dagpenger.

Det framgår videre av figur 5 at andelen dagpengemottakere er lavere blant kvinner enn blant menn. Dette skyldes at tradisjonelle kvinneyrker som helse-, pleie- og omsorgsykker, og barne- og ungdomsarbeid har lavere andel dagpengemottakere. Blant ledige kvinner mottok i gjennomsnitt 46 prosent av de helt ledige dagpenger i

Figur 5: Andelen dagpengemottakere blant helt ledige i 1999 og 2006 fordelt på yrkesgrupper. Årsgjennomsnitt.



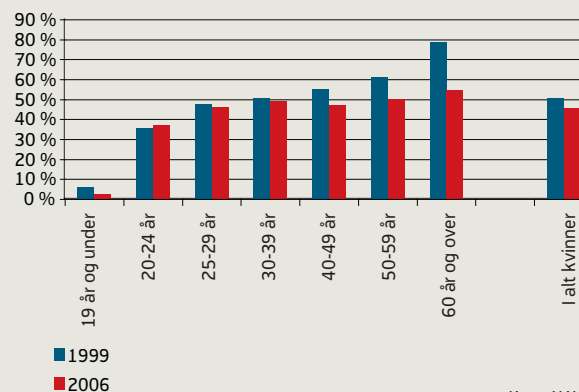
KILDE: NAV

2006, mens tilsvarende andel for menn var 50 prosent. Nedgangen i andelen helt ledige dagpengemottakere fra 1999 til 2006 var høyere for menn enn kvinner, nesten 10 prosentpoeng for menn mot 5 prosentpoeng for kvinner.

### Lavere andel dagpengemottakere for alle aldersgrupper, fylker og kjønn

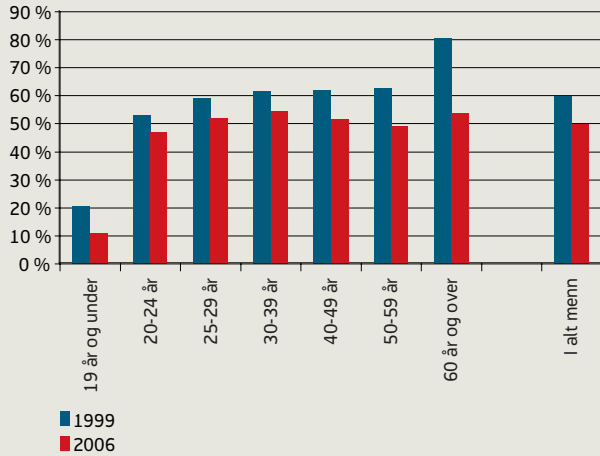
Figur 6, 7 og 8 viser at andelen helt ledige dagpengemottakere har gått ned for alle aldersgrupper, kjønn og fylker. Vi ser at andelen dagpengemottakere har gått særlig sterkt ned for eldre. Denne aldersgruppen ble trolig ster-

Figur 6: Andel helt ledige dagpengemottakere. Kvinner. 1999 og 2006.



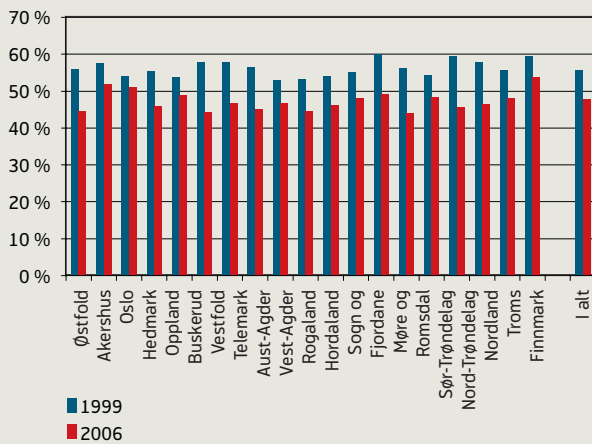
KILDE: NAV

Figur 7:  
Andel helt ledige dagpengemottakere. Menn. 1999 og 2006.



KILDE: NAV

Figur 8:  
Andel helt ledige dagpengemottakere. Fylker. 1999 og 2006.



KILDE: NAV

kest rammet av reduksjonen i maksimal dagpengeperiode, da eldre i gjennomsnitt har vist seg å ha lengre varighet som arbeidssøkere enn andre grupper.

At det er en lav andel dagpengemottakere blant unge under 20 år, har sammenheng med at disse i liten grad har hatt høy nok arbeidsinntekt til å kvalifisere for dagpenger.

Finnmark, Akershus og Oslo Blant hadde den høyeste andelen dagpengemottakere i 2006, mens Buskerud og Møre og Romsdal hadde den laveste, se figur 8. Nedgangen fra 1999 til 2006 var størst i Buskerud og Nord-Trøndelag.

## ANDRE ARBEIDSSØKERSTØNADER I REGI AV NAV

Det kan være interessant å vite om endringer i andelen som mottar dagpenger påvirker andelen som mottar andre arbeidssøkerytelser i regi av NAV. Med andre arbeidssøkerytelser mener vi attføringspenger, individstønad i forbindelse med tiltaksdeltakelse, ventelønn og ventestønad. Dette har vi imidlertid ikke opplysninger om lenger tilbake enn til 2003. I 2003 var andelen som mottok dagpenger 62 prosent blant helt ledige og 64 prosent for delvis ledige. I 2006 var tilsvarende andeler 48 prosent for både helt og delvis ledige.

## Større andel uten arbeidssøkerytelser fra NAV

Tabell 1 viser at andelen uten arbeidssøkerytelser har økt med over 10 prosentpoeng for både helt og delvis ledige. I tillegg til nedgangen i andelen dagpengemottakere, har det også vært en nedgang i andelen som mottar attføringspenger og ventelønn. Personer som har avsluttet tiltak for yrkeshemmede kan motta attføringspenger som ordinær arbeidssøker i påvente av arbeid. Økningen i andelen som mottar attføringspenger har sammenheng med at flere personer avsluttet tiltak for yrkeshemmede i 2006 sammenlignet med tidligere. På den annen side ble maksimal periode for å motta attføringspenger etter å ha deltatt i tiltak for yrkeshemmede redusert fra ett år til seks måneder i 2004. Dette trekker i retning av færre helt og delvis ledige med attføringspenger.

Vi ser videre at det har vært en økning i andelen som mottar ventestønad. Mange av de som avslutter maksimal dagpengeperiode vil ha rett på ventestønad. Reduksjonen i maksimal dagpengeperiode fra tre til to år medførte blant annet en økning i andelen som mottok ventestønad.

I tillegg til de arbeidsrelaterte stønadene som inngår i tabell 1, vil noen arbeidssøkere også motta andre stønader fra NAV.

Tabell 1:  
Andel med arbeidssøkerytelser fra NAV. 2003 og 2006. Årsgjennomsnitt helt og delvis ledige.

	2003		2006	
	Helt ledige	Delvis ledige	Helt ledige	Delvis ledige
Dagpenger	62,2 %	63,8 %	47,9 %	48,2 %
Attføringspenger	2,8 %	2,6 %	4,4 %	4,5 %
Individstønad	0,4 %	0,1 %	0,2 %	0,1 %
Ventelønn	1,4 %	2,2 %	1,9 %	3,3 %
Ventestønad	0,6 %	0,2 %	2,5 %	1,4 %
Ingen arbeidssøkerytelser	32,7 %	31,2 %	43,1 %	42,5 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

KILDE: NAV