



Utredning av modeller for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd

TALL

SOM FORTELLER

Andreas Myhre og Trine Engh Vattø

RAPPORTER / REPORTS

2024/16

I serien Rapporter publiseres analyser og kommenterte statistiske resultater fra ulike undersøkelser. Undersøkelser inkluderer både utvalgsundersøkelser, tellinger og registerbaserte undersøkelser.

© Statistisk sentralbyrå

Publisert: 27. mai 2024

ISBN 978-82-587-1975-2 (elektronisk)

ISSN 1892-7513 (elektronisk)

Standardtegn i tabeller	Symbol
Ikke mulig å oppgi tall Tall finnes ikke på dette tidspunktet fordi kategorien ikke var i bruk da tallene ble samlet inn.	.
Tallgrunnlag mangler Tall er ikke kommet inn i våre databaser eller er for usikre til å publiseres.	..
Vises ikke av konfidensialitetshensyn Tall publiseres ikke for å unngå å identifisere personer eller virksomheter.	:
Desimaltegn	,

Forord

I juni 2023 fattet Stortinget et anmodningsvedtak som angikk regelverket for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd. I vedtaket ba Stortinget regjeringen om å vurdere en omlegging av fribeløpet i uføretrygden opp til 1 G i forbindelse med statsbudsjettet for 2024. Videre ba man om en vurdering om det kunne gjøres andre endringer i regelverket med mål om at uføre med restarbeidsevne i større grad enn med dagens regelverk skal kunne kombinere arbeidsinntekt med uføretrygd.

Anmodningsvedtaket ble gjort til behandling og i sitt forslag til statsbudsjett for 2024 foreslo regjeringen at anmodningsvedtaket skulle følges opp i forbindelse med statsbudsjettet for 2025. En ekstern utredning ble derfor lyst ut av Arbeids- og inkluderingsdepartementet. I denne rapporten undersøkes problemstillingene fremmet i anmodningsvedtaket.

Statistisk sentralbyrå, 22. mai 2024

Linda Nøstbakken

Sammendrag

Under gjeldende regelverk kan helt uføre tjene 0,4 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G) uten at trygden blir redusert. Deretter blir trygden typisk redusert med om lag 66 kroner per hundrelapp man tjener over fribeløpet. Et sentralt spørsmål er om dagens ordning, og spesielt størrelsen på fribeløpet, er hensiktsmessig innrettet. På den ene siden bør ordningen gi insentiver til å jobbe ved siden av trygden. På den andre siden bør ordningen bevare legitimiteten til trygdesystemet, slik at det lønner seg å jobbe sammenlignet med å kombinere arbeid og trygd.

Vår hovedkonklusjon er at dagens ordning, med et fribeløp omtrent rundt dagens nivå, sannsynligvis balanserer disse hensynene på en tilfredsstillende måte. I analysene har vi benyttet en mikrosimuleringsmodell til å beregne virkninger av å endre dagens regler for avkortning av uføretrygd med utgangspunkt i funn fra eksisterende forskning. Fribelet fremstår som viktig for å stimulere til arbeidsdeltakelse blant helt uføre. Våre beregninger tilsier at bare om lag 8 prosent av helt uføre ville hatt inntektsgivende arbeid uten et fribelet, mot om lag 22 prosent i dag. På den andre siden vil en økning av fribelet fra dagens nivå ikke stimulere til vesentlig høyere arbeidsdeltakelse. Et høyere fribelet vil også gjøre at det blir mer fordelaktig å få innvilget 100 prosent uføretrygd sammenlignet med gradert uføretrygd, ettersom man da i større grad kan kombinere full uføretrygd med deltidsarbeid. Generelt vil det bli mer fordelaktig å få innvilget uføretrygd med en høyere uføregrad enn det arbeidsevnen tilsier.

Et viktig moment ved kombinasjon av arbeid og uføretrygd er hvordan arbeid påvirker samlet inntekt. Også tilleggsetelser som barnetillegg, uførepensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger og bostøtte reduseres mot inntekt. Regelverket er komplisert, og det er som oftest vanskelig å forstå hvordan avkortning av en ytelse påvirker en annen. For de aller fleste vil det fortsatt lønne seg å jobbe, men ved avkortning i flere ytelser samtidig kan insentivene til å jobbe bli svært lave. Dette gjelder spesielt regelverket for avkortning av barnetillegget som berører mange uføre. Enkelte justeringer i regelverket kan sørge for å redusere tilfeller der insentivene til å jobbe blir særlig lave.

Abstract

Under current regulations, fully disabled individuals can earn up to 0.4 times the basic amount in the National Insurance Scheme (G) without their benefits being reduced. Beyond this exempt income limit, benefits are typically reduced by approximately 66 kroner for every 100 kroner earned. A key question is whether the current scheme, and particularly the exempt income amount, is well designed. On one hand, the scheme should encourage employment among individuals on disability insurance. On the other hand, it should ensure that working is more advantageous compared to combining work and benefits.

Our main conclusion is that the current scheme and the current exempt income limit probably strikes a satisfactory balance between these considerations. We use a microsimulation model to estimate effects of changing the benefit reduction rules based on findings from the research literature. The exempt income limit appears important in promoting labor force participation among fully disabled individuals. Our calculations suggest that only about 8 percent of fully disabled individuals would have participated in the labor force if the exempt income limit was terminated, compared to about 22 percent today. However, a higher exempt income limit than the current level would not increase labor force participation significantly. A higher exempt income limit would also make full disability benefits more advantageous compared to partial disability benefits, as it would be more beneficial to combine full disability benefits with part-time work. Generally, it would become more beneficial to be granted a higher disability rating than what the actual ability to work would suggest.

An important aspect of combining work and disability benefits is how work affects disposable income. Supplementary benefits such as child supplements, disability pensions from public occupational pensions, and housing allowances are also tested against income. The regulations are complex, and understanding how a reduction in one benefit affects another is often challenging. It will still pay to work for most people, but simultaneous reductions in multiple benefits may result in very low incentives to work. This is particularly relevant for child allowances, which affects many individuals on disability insurance. A few adjustments to the current regulations can help reduce instances where work incentives are very low.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	5
1. Innledning	7
2. Regelverk for kombinasjon av arbeid og uføretrygd	9
2.1. Uføretrygd fra folketrygden.....	9
2.2. Tilleggsytelser og inntektsskatt.....	10
2.3. Eksempler.....	11
3. Beregninger av endret avkortning	13
3.1. Beregningsmetode	13
3.2. Virkninger av fribeløp på 1 G.....	14
3.3. Virkninger av alternative fribeløp	18
3.4. Alternative avkortningsmodeller	23
3.5. Virkninger av ulike nivå på avkortningen over fribeløpet	25
4. Fordelingsvirkninger	27
5. Andre hensyn	33
5.1. Fribeløpet og gradert uføretrygd	33
5.2. Insentiver til å jobbe utover fribeløpet	34
6. Oppsummering og konklusjon	38
Referanser	40
Vedlegg A: Modellteknisk vedlegg	41
Figurregister	46
Tabellregister	47

1. Innledning

Uføretrygd skal sikre inntekt til personer som helt eller delvis ikke kan være i arbeid som følge av varig nedsatt arbeidsevne. Samtidig kan enkelte uføre ha noe arbeidsevne. Over 20 prosent av helt uføre er registrert med noe arbeidsinntekt ved siden av uføretrygden. Arbeidsevnen kan dessuten variere over tid avhengig av helsetilstand. Derfor er det et overordnet mål at ordningen skal kunne legge til rette for og stimulere til yrkesdeltakelse blant uføre som har evne til å jobbe noe ved siden av uføretrygden. Dette hensynet må veies opp mot legitimiteten til trygdesystemet. Jo bedre økonomi man får ved å kombinere arbeid og uføretrygd sammenlignet med det man vil tjene på å kun ha inntekt fra arbeid, desto mer vil dette svekke insentivet til å stå i arbeid. Fra eksisterende forskning vet vi at dette kan føre til at flere blir uføre.¹

Under dagens regelverk kan helt uføre tjene 0,4 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G) uten reduksjon i uføretrygden.² Deretter reduseres trygden mot inntekten man hadde før man ble ufør. Som hovedregel utgjør uføretrygden 66 prosent av tidligere inntekt. I dette tilfellet vil trygden reduseres med 66 kroner per hundrelapp man tjener over fribeløpet.³ Dagens ordning graderer dermed uføretrygden mot arbeidsinntekten over fribeløpet, opp mot inntekten man hadde før man ble ufør. Hvis for eksempel arbeidsinntekten over fribeløpet utgjør 20 prosent av tidligere inntekt, vil man beholde 80 prosent av uføretrygden.

Dagens regelverk er under stadig offentlig debatt, og spesielt størrelsen på fribeløpet. SV og Rødt har for eksempel foreslått å øke fribeløpet til 1 G.⁴ Fra studier på norske uføre vet vi at å øke fribeløpet vil føre til at flere uføre vil delta i arbeid.⁵ Det vil også føre til at uføre som allerede jobber vil jobbe mer i gjennomsnitt. De som jobber mer enn tidligere vil få bedre økonomi som isolert sett vil ha positive fordelings effekter. På den andre siden vil et høyere fribeløp svekke arbeidslinjen. Med et høyere fribeløp vil man kunne jobbe i en høyere stillingsandel samtidig som man mottar full uføretrygd. Man vil også beholde en større andel av trygden enn det arbeidsevnen tilsier dersom man jobber utover fribeløpet. Dette vil gjøre det mindre lønnsomt å stå i arbeid sammenlignet med å kombinere arbeid og uføretrygd. Fra eksisterende forskning vet vi at dette kan føre til at flere blir uføre.⁶ Dette kan føre til redusert arbeidstilbud i befolkningen og svekke offentlige finanser.

En annen ulempe med et høyere fribeløp vil være at det blir mer fordelaktig å få innvilget en høyere uføregrad enn det arbeidsevnen tilsier, ettersom man kan beholde en større andel av arbeidsinntekten uten avkortning i trygden. Det vil for eksempel bli mer fordelaktig å få innvilget 100 prosent uføretrygd sammenlignet med gradert uføretrygd. Med et fribeløp på 1 G vil man typisk kunne jobbe i en stilling på rundt 20 prosent uten avkortning i trygden dersom man har vedtak om 100 prosent uføretrygd. Dermed vil man få en høyere samlet inntekt enn om personen hadde hatt

¹ Se for eksempel Bound og Burkhauser (1999); Hoynes og Moffitt (1999); Gruber (2000); Campolieti (2004); Mullen og Staubli (2016) og Favre et al. (2021). Mullen og Staubli (2016) estimerer at en økning i inntekt på 1 prosent som ufør vil øke tilgangen til uføretrygd med 1.2 prosent.

² Graderte uføre har en individuell fastsatt inntektsgrense basert på deres forventede inntektsevne, i tillegg til fribeløpet på 0,4 G.

³ Mer presist vil uføretrygden reduseres mot personens normale årsinntekt før uføretidspunktet. Uføretrygden tilsvarer gjennomsnittet av pensjonsgivende inntekt opp til 6 G de tre beste av de fem siste årene før uføretidspunktet. Reduksjonen i uføretrygden over fribeløpet avhenger derfor av forholdet mellom disse for hver enkelt.

⁴ Dette var også nivået på inntektsgrensen for de aller fleste før uførereformen i 2015. Før reformen ble uføregraden revurdert hvis arbeidsinntekten oversteg inntektsgrensen. Som hovedregel ble hele arbeidsinntekten tatt med i beregningen i revurderingen av uføregraden, og ikke bare den delen av arbeidsinntekten som oversteg inntektsgrensen. Dermed lønte det seg i mindre grad å tjene over 1 G sammenliknet med dagens regelverk.

⁵ Se for eksempel Kostøl og Myhre (2020). Denne studien undersøker blant annet en overgangsordning etter uførereformen i 2015, der de som ble overført fra uførepensjon fikk et fribeløp på 60 000 kroner til og med 2018. Dette tilsvarte om lag 0,65 G. Studien undersøker blant annet effekter og konsekvenser av å øke fribeløpet fra 0,4 til 0,65 G.

⁶ Se fotnote 1.

vedtak om gradert uføretrygd på 80 prosent. Størrelsen på fribeløpet påvirker derfor graderingen av uføretrygden.

Andre forslag til avkortningsmodeller har også blitt fremmet. Spesielt ble et forslag til en modell fremmet av Sysselsettingsutvalget behandlet i Stortinget i 2021. Under denne modellen ville dagens fribeløp blitt erstattet med halv avkortning fra første krone til 1,2 G. Forslaget ble ikke tatt til følge da det ble behandlet i Stortinget. Høyre har i sitt alternative statsbudsjett for 2024 foreslått en liknende modell, men der dagens fribeløp på 0,4 G beholdes. Felles for begge forslagene er at det ville blitt mer lønnsomt å jobbe mer for inntekter over dagens fribeløp. Samtidig tyder eksisterende studier på at det antakelig vil være mer effektivt å øke fribeløpet dersom man vil engasjere en høyere andel uføre i inntektsgivende arbeid. Ulike avkortningsmodeller vil også ha forskjellige fordelings effekter. Uansett utforming vil ulike modeller for avkortning av uføretrygd i de fleste tilfeller være forbundet med både fordeler og ulemper, og det er ofte flere og motstridende hensyn.

Det sentrale spørsmålet i denne rapporten er om gjeldende avkortningsregler er innrettet på en slik måte at viktige hensyn ivaretas, eller om andre utforminger kan være mer hensiktsmessig. En vurdering vil i stor grad avhenge av hvorvidt man klarer å kvantifisere fordelene og ulempene ved et annet nivå på fribeløpet eller alternative utforminger for avkortning av uføretrygd. For å gjøre dette benytter vi en mikrosimuleringsmodell til å beregne arbeidstilbudet til uføre og offentlige utgifter for ulike avkortningsregler. Vi vil spesielt fokusere på virkninger av ulike nivåer på fribeløpet. Beregningene tar utgangspunkt i funn fra effektstudier på uføre.

Et annet sentralt moment når det gjelder kombinasjon av arbeid og uføretrygd er hvordan arbeid påvirker samlet inntekt. Regnestykket er ofte mer komplisert enn uføretrygd og inntekt fra arbeid. I tillegg til avkortet uføretrygd risikerer mange uføre reduksjoner i ulike tilleggssytelser dersom man jobber mer. En sentral tilleggssytelse som berører mange uføre, er barnetillegget. Uføre med forsørgeransvar kan få inntil 0,4 G per ekstra barn. Tillegget er imidlertid behovsprøvd mot husholdningsinntekten. Man kan derfor risikere å få «dobbel avkortning» hvis man jobber mer, altså at både uføretrygden og barnetillegget reduseres. Siden regelverket for avkortning av uføretrygd avhenger av arbeidsinntekt, mens avkortning av barnetillegget avhenger av husholdningsinntekten, kan dette slå svært forskjellig ut for ulike personer. Andre ytelser som kan påvirke insentivene til å jobbe er bostøtte og uførepensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger. Skatt er også en del av regnestykket. I vurderingen av dagens regelverk vil vi derfor også undersøke om det er andre regler og forhold som kan være mer hensiktsmessig innrettet når det gjelder kombinasjon av arbeid og trygd, slik at arbeidsinsentivene opprettholdes.

Rapporten er inndelt som følger. Kapittel 2 gjennomgår dagens regelverk for avkortning av uføretrygd. I tillegg gjennomgår kapittelet regelverket for ulike tilleggssytelser, samt hvordan arbeidsinntekt påvirker samlet inntekt. I kapittel 3 analyser vi virkninger av forskjellige avkortningsregler. Mer spesifikt benytter vi en mikrosimuleringsmodell til å beregne virkninger av å øke fribeløpet til 1 G, samt virkninger av alternative fribeløp og alternative utforminger for avkortning av uføretrygd. I kapittel 4 undersøker vi fordelings effekter av å øke fribeløpet. Kapittel 5 gjennomgår andre hensyn. Her diskuterer vi blant annet hvordan nivået på fribeløpet vil påvirke gradering av uføretrygd og hvordan regelverket kan justeres slik at arbeidsinsentivene opprettholdes. Kapittel 6 oppsummerer og konkluderer.

2. Regelverk for kombinasjon av arbeid og uføretrygd

I dette kapitlet beskrives regelverket for hvordan arbeidsinntekt påvirker utbetalt uføretrygd. I tillegg beskriver vi regelverket for enkelte tilleggsytelser spesielt relevant for uføre, herunder uførepensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger, barnetillegg for uføre og bostøtte. Vi vil også gi noen eksempler for å beskrive hvordan arbeidsinntekt påvirker samlet inntekt etter skatt når uføretrygd og forskjellige tilleggsytelser avkortes.

2.1. Uføretrygd fra folketrygden

Ved 100 prosent uføretrygd kan man tjene inntil 0,4 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G) uten reduksjon i uføretrygden. Dette utgjør 47 558 kroner i 2023. For arbeidsinntekten som overstiger fribeløpet reduseres uføretrygden i henhold til kompensasjonsgraden. Kompensasjonsgraden er forholdet mellom full uføretrygd og inntekt før uførhet, og utgjør som hovedregel 66 prosent. I dette tilfellet reduseres uføretrygden med 66 kroner for hver hundrelapp i arbeidsinntekt over fribeløpet, slik at samlet inntekt før skatt øker med 34 kroner.

Full uføretrygd utgjør normalt 66 prosent av pensjonsgivende inntekt opp til 6 G fra de tre beste av de siste fem kalenderårene før uføretidspunktet. Inntekt før uførhet fastsettes som hovedregel til personens normale årsinntekt i full stilling før uføretidspunktet. Dermed kan man få en kompensasjonsgrad både høyere og lavere enn 66 prosent avhengig av forholdet mellom uføretrygden og inntekt før uførhet. Hvis inntekt før uførhet utgjør mer enn 6 G vil man få en lavere kompensasjonsgrad enn 66 prosent. Har man tilstrekkelig lav eller ingen inntekt før man blir ufør vil man ha rett på minsteytelser og minstesatser for inntekt før uførhet.

Tabell 2.1 beskriver minsteytelser, minstesatser for inntekt før uførhet og tilhørende kompensasjonsgrad gjeldende fra 1. juli 2024. Disse satsene vil gjelde for uføre med tilstrekkelig lav eller ingen inntekt før uføretidspunktet, og gjelder et betydelig antall uføre. Hvis man ikke har vedtak om ung ufør, vil kompensasjonsgraden være over 70 prosent. Dermed avkortes uføretrygden med over 70 kroner per hundrelapp i arbeidsinntekt over fribeløpet. Uføre med vedtak om ung ufør har en noe lavere kompensasjonsgrad der også denne avhenger av om man er enslig eller gift/samboer.⁷

Tabell 2.1 Årlige minsteytelser, minstesatser for inntekt før uførhet og tilhørende kompensasjonsgrad gjeldende fra 1. juli 2024

	Minsteytelse (G)	Minste inntekt før uførhet (G)	Kompensasjonsgrad
Enslig	2,529	3,5	72,26
Gift/samboer	2,329	3,3	70,58
Gift/samboer, omregnet uførepensjon	2,379	3,3	72,09
Enslig ung ufør	2,959	4,5	65,76
Gift/samboer, ung ufør	2,709	4,5	60,20

I gjennomsnitt utgjør kompensasjonsgraden for helt uføre om lag 61-62 prosent. For uføre som har omregnet uførepensjon kan avkortningen aldri overstige 70 prosent. Denne regelen gjelder ikke for uføre som har fått innvilget uføretrygd i 2015 eller senere. Kompensasjonsgraden kan derfor i enkelte tilfeller overstige 70 prosent for disse. Som hovedregel utbetales ikke uføretrygd dersom brutto arbeidsinntekt overstiger 80 prosent av inntekt før uførhet.

⁷ For å få vedtak om ung ufør må man ha dokumentert at sykdommen førte til uførhet før fylte 26 år, og man må søke uføretrygd før fylte 36 år.

Graderte uføre har en individuelt fastsatt inntektsgrense i henhold til inntektsevnen. I tillegg kan man tjene 0,4 G før uføretrygden reduseres. For arbeidsinntekt som overstiger inntektsgrensen, reduseres trygden på samme måte som for uføre med vedtak om 100 prosent uføretrygd. For graderte uføre utgjør kompensasjonsgraden forholdet mellom uføretrygd justert for uføregraden (eller oppjustert til 100 prosent uføretrygd) og inntekt før uførhet.

2.2. Tilleggsytelser og inntektsskatt

Uførepensjon fra SPK eller KLP

Dersom man har uførepensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger i tillegg til uføretrygd fra folketrygden, vil uførepensjonen avkortes på samme måte som uføretrygd fra folketrygden. Offentlig tjenstepensjon utgjør 3 prosent av inntektsgrunnlaget opp til 6 G (i tillegg til 66 prosent fra folketrygden), samt 69 prosent av inntektsgrunnlaget mellom 6 og 12 G. I tillegg får man 0,25 G, men maksimalt 6 prosent av beregningsgrunnlaget. Har man forsørgeransvar kan man i tillegg få 4 prosent av pensjonsgrunnlaget per barn. Som regel vil man da få en samlet kompensasjonsgrad mellom 71-75 prosent medregnet uføretrygd fra folketrygden. I tillegg blir kompensasjonsgraden 4 prosentpoeng høyere for hvert barn. Samlet avkortning over fribeløpet blir dermed noe høyere enn om man bare har uføretrygd fra folketrygden, der kompensasjonsgraden som hovedregel er 66 prosent.

Barnetillegg

Uføre med forsørgeransvar kan i tillegg til uføretrygden få barnetillegg på inntil 0,4 G per barn. Barnetillegget er uavhengig av uføregrad, og behovsprøves ut fra familiens samlede inntekt. Hvis samlet husholdningsinntekt overstiger en inntektsgrense, reduseres tillegget. Om barnet bor sammen med begge foreldrene er inntektsgrensen 4,6 G, mens hvis husholdningen består av kun en forsørger, er inntektsgrensen 3,1 G. I tillegg øker inntektsgrensen med 0,4 G for hvert ekstra barn. Barnetillegget reduseres med 50 prosent av husholdningsinntekten som overstiger inntektsgrensen inntil det faller helt bort.

Hvordan avkortningen av barnetillegget påvirker samlet avkortning av arbeidsinntekt vil avhenge av husholdningsinntekten. I mange tilfeller vil barnetillegget allerede være faset helt ut før man har noe arbeidsinntekt fordi husholdningsinntekten allerede er tilstrekkelig høy. I tilfeller der høyere arbeidsinntekt vil føre til at barnetillegget reduseres, vil avkortningen utgjøre 50 prosent for arbeidsinntekt under fribeløpet (0,4 G for helt uføre). Dersom arbeidsinntekten overstiger fribeløpet, vil dette avhenge av kompensasjonsgraden. Med en kompensasjonsgrad på 66 prosent, vil 100 kroner ekstra arbeidsinntekt føre til en reduksjon i uføretrygd på 66 kroner. Husholdningsinntekten øker dermed med 34 kroner. Med en reduksjon i barnetillegget på 50 prosent, vil barnetillegget dermed reduseres med 17 kroner. Altså vil samlet avkortning utgjøre 83 prosent.⁸

Regnestykket ovenfor avhenger av om man, og hvor presist man rapporterer inn arbeidsinntekten til NAV. Dersom man ikke rapporterer arbeidsinntekten til NAV, eller rapporterer for lite, vil man kunne få en samlet reduksjon i uføretrygd og barnetillegg på over 100 prosent i inneværende år. For de fleste vil dette kompenseres for året etter, ettersom man vil få reduserte utbetalinger av uføretrygd og dermed redusert husholdningsinntekt. Dermed vil barnetillegget øke tilsvarende. Dette vil riktig nok avhenge av husholdningsinntekten påfølgende år. Dersom man rapporterer for mye arbeidsinntekt, vil dette gå motsatt vei. Da vil man kunne få lavere samlet avkortning inneværende år, men høyere avkortning året etter, ettersom man vil få etterbetalt uføretrygd.

⁸ Mer generelt vil samlet avkortning utgjøre: $\text{Kompensasjonsgrad} + (1 - \text{kompensasjonsgrad}) \cdot 0,5$.

Bostøtte

Enkelte uføre kan ha rett på bostøtte avhengig av husholdningsinntekten, bosted og bostgifter. Bostøtten avhenger også av antall barn i husholdningen. Regelverket for hvordan bostøtten reduseres som følge av økt inntekt er kompliserte, men vanligvis utgjør reduksjonen rundt 20-40 prosent. Altså reduseres bostøtten med 20-40 kroner når husholdningsinntekten øker med 100 kroner til bostøtten faller bort. Under fribeløpet innebærer dette at inntekten øker med 60-80 kroner per hundrelapp arbeidsinntekt. Over fribeløpet vil uføretrygden avkortnes. Med en kompensasjonsgrad på 66 prosent vil husholdningsinntekten øke med 34 kroner per hundrelapp arbeidsinntekt. Av dette reduseres bostøtte med 20-40 prosent, slik at man beholder 20-27 kroner. Samlet avkortning med reduksjon i bostøtte utgjør dermed 73-80 prosent.

På samme måte som for barnetillegget vil også bostøtten og samlet avkortning avhenge av hvor presist man rapporterer arbeidsinntekten til NAV. Om man rapporterer for lite arbeidsinntekt til NAV inneværende år, kan samlet avkortning bli høyere. For de fleste vil dette kompenseres for påfølgende år, da man vil få reduserte utbetalinger av uføretrygd og dermed ha rett på mer bostøtte. Dette vil riktig nok avhenge av husholdningsinntekten påfølgende år samt inntektsgrensene og regelverket for bostøtte.

Inntektsskatt

For de fleste uføre vil marginals-katten på arbeidsinntekt utgjøre 33,8 prosent.⁹ Marginals-katten er skatten av å tjene en ekstra krone. Gjennomsnittsskatten vil for de fleste være langt lavere. Både uføretrygd og arbeidsinntekt skattes som lønnsinntekt. For arbeidsinntekt under fribeløpet vil man beholde 66,2 prosent av arbeidsinntekten, som er det samme en person uten uføretrygd vil beholde. Med en kompensasjonsgrad på 66 prosent, vil uføretrygden reduseres med 66 kroner per 100 kroner arbeidsinntekt over fribeløpet. Skattepliktig inntekt øker dermed med 34 kroner. Av dette betaler man 33,8 prosent inntektsskatt, slik at disponibel inntekt øker med 22,5 kroner, eller 22,5 prosent av arbeidsinntekten over fribeløpet.¹⁰

2.3. Eksempler

For å vise hvordan arbeidsinntekt påvirker avkortning av uføretrygd og ulike tilleggssytelser vil vi presentere noen eksempler. Anta en person som har 100 prosent uføretrygd på 3,3 G. Inntekt før uførhet utgjør 5 G slik at kompensasjonsgraden er 66 prosent. Personen har 1 G i arbeidsinntekt. Dette utgjør 20 prosent av inntekten før personen ble ufør.

Kun uføretrygd fra folketrygden

Arbeidsinntekten som overstiger fribeløpet utgjør 0,6 G. Dermed reduseres uføretrygden med $0,66 \cdot 0,6 = 0,396$ G, slik at uføretrygden utgjør $3,3 - 0,396 = 2,904$ G. Dette utgjør 88 prosent av trygden.

Med en arbeidsinntekt på 1 G vil samlet inntekt øke med 0,604 G, altså rundt 60 prosent av arbeidsinntekten. Medregnet inntektsskatt på 33,8 prosent vil dette utgjøre $0,604 \cdot (1 - 0,338) = 0,4$ G, eller 40 prosent av arbeidsinntekten. Til sammenlikning opplever en person uten uføretrygd en økning i disponibel inntekt på $1 \cdot (1 - 0,338) = 0,662$ G, eller rundt 66 prosent av arbeidsinntekten.

Over fribeløpet øker samlet inntekt med 34 kroner brutto per 100 kroner arbeidsinntekt. Medregnet inntektsskatt utgjør dette $34 \cdot (1 - 0,338) = 22,5$ kroner etter skatt.

⁹ I 2024 utgjør marginals-katten 33,8 prosent dersom inntekten er i intervallet 292 850 – 670 000 kroner.

¹⁰ Mer generelt vil disponibel inntekt øke med: $1 - \text{kompensasjonsgrad} - (1 - \text{kompensasjonsgrad}) \cdot 0,338$.

Uføretrygd fra folketrygden og uførepensjon fra SPK eller KLP

Om personen har uførepensjon fra en offentlig tjenstepensjonsordning i tillegg til uføretrygd fra folketrygden vil dette utgjøre 0,25 G pluss 3 prosent av inntekten før personen ble ufør. Med beregningsgrunnlag på 5 G utgjør dette $0,25 + 0,03 \cdot 5 = 0,4$ G. Dette utgjør 8 prosent av beregningsgrunnlaget. Samlede uføreytelser er 3,7 G og samlet kompensasjonsgrad 74 prosent.

Med en arbeidsinntekt på 1 G vil samlet trygd reduseres med $0,74 \cdot 0,6 = 0,444$. Samlet trygd vil utgjøre $3,7 - 0,444 = 3,256$ G. Samlet inntekt vil øke med 0,556 G, altså rundt 56 prosent. Medregnet inntektsskatt utgjør dette $0,556 \cdot (1 - 0,338) = 0,368$ G, eller rundt 37 prosent av arbeidsinntekten.

Over fribeløpet vil disponibel inntekt øke med 26 kroner brutto per 100 kroner arbeidsinntekt. Etter skatt utgjør dette $26 \cdot (1 - 0,338) = 17$ kroner.

Uføretrygd fra folketrygden og barnetillegg

Dersom personen har ett barn og er aleneforsørger vil man ha rett på et behovsprøvd barnetillegg. Barnetillegget avhenger av husholdningsinntekten. Om vi antar at uføretrygd fra folketrygden utgjør hele husholdningsinntekten, vil husholdningsinntekten være 3,3 G uten arbeidsinntekt. Barnetillegget avkortes 50 prosent av inntekten som overstiger inntektsgrensen for barnetillegget, som i dette tilfellet er 3,1 G. Uten arbeidsinntekt utgjør barnetillegget $0,4 - (3,3 - 3,1) \cdot 0,5 = 0,3$ G. Samlet trygd er dermed 3,6 G.

Om personen tjener 1 G i arbeidsinntekt vil barnetillegget falle bort (i dette tilfellet faller barnetillegget bort når arbeidsinntekten overstiger litt mindre enn 1 G).¹¹ Uføretrygden vil utgjøre 2,904 G (hentet fra tidligere eksempel) slik at samlet inntekt utgjør 3,904 G, mot 3,6 G uten arbeidsinntekt. Altså vil samlet inntekt øke med $3,904 - 3,6 = 0,304$ G, eller om lag 30 prosent. Etter skatt utgjør dette $0,304 \cdot (1 - 0,338) = 0,2$ G, altså rundt 20 prosent.

Mer spesifikt vil avkortningen under fribeløpet på 0,4 G utgjøre 50 prosent. I dette intervallet avkortes kun barnetillegget. Etter inntektsskatt vil man sitte igjen med $0,5 \cdot (1 - 0,338) = 33,1$ prosent. I intervallet 0,4 – 0,99 G reduseres både uføretrygd og barnetillegget. Da vil samlet avkortning utgjøre $0,66 + (1 - 0,66) \cdot 0,5 = 83$ prosent, slik at samlet inntekt øker med 17 kroner per hundrelapp arbeidsinntekt. Etter skatt utgjør dette $17 \cdot (1 - 0,338) = 11,25$ kroner. Over 0,99 G avkortes kun uføretrygden. Da vil samlet inntekt øke med $34 \cdot (1 - 0,338) = 22,5$ kroner etter skatt.

Uføretrygd fra folketrygden, uførepensjon fra SPK eller KLP, og barn

Med uføretrygd fra folketrygden og uførepensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger vil man i utgangspunktet ha rett på en samlet ytelse på 3,7 G (fra tidligere eksempel). Hvis man i tillegg har forsørgeransvar for ett barn, vil man ha rett på et tillegg på 4 prosent av beregningsgrunnlaget fra uførepensjonsordningen. Dette utgjør 0,2 G slik at samlet ytelse blir 3,9 G. Samlet kompensasjonsgrad blir 78 prosent. Man vil ikke ha rett på barnetillegg fra folketrygden siden barnetillegget er faller bort ved en husholdningsinntekt på 3,9 G eller høyere.

Med en arbeidsinntekt på 1 G vil samlet trygd reduseres med $0,78 \cdot 0,6 = 0,468$, og samlet trygd vil utgjøre $3,9 - 0,468 = 3,432$ G. Samlet inntekt vil øke med 0,532 G, altså rundt 53 prosent. Medregnet inntektsskatt utgjør dette $0,532 \cdot (1 - 0,338) = 0,352$ G, eller rundt 35 prosent av arbeidsinntekten.

Over fribeløpet vil samlet inntekt øke med 22 kroner brutto per 100 kroner arbeidsinntekt. Etter skatt utgjør dette $22 \cdot (1 - 0,338) = 15$ kroner.

¹¹ Barnetillegget faller bort når summen av arbeidsinntekt og uføretrygd overstiger 3,9 G. I dette eksemplet skjer dette ved arbeidsinntekt på om lag 0,99 G. Da vil uføretrygden utgjøre $3,3 - 0,66 \cdot (0,99 - 0,4) = 2,91$, slik at summen av arbeidsinntekt og uføretrygd blir $0,99 + 2,91 = 3,9$ G.

3. Beregninger av endret avkortning

I dette kapitlet beregner vi virkninger av forskjellige regelverk for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd. Beregningene benyttes spesielt til å vurdere konsekvenser av å øke fribeløpet til 1 G samt virkninger for alternative fribeløp. Vi vil også undersøke virkninger av alternative modeller for avkortning av arbeidsinntekt og uføretrygd, som for eksempel å erstatte fribeløpet med halv avkortning. Vi beregner spesielt virkninger på uføres arbeidstilbud, virkninger på antall uføre og offentlige utgifter. Beregningene utføres for uføre med 100 prosent uføregrad. Beregningsmetoden beskrives nærmere i kapittel 3.1.

3.1. Beregningsmetode

For å beregne virkninger av alternative avkortningsregler benytter vi en mikrosimuleringsmodell. Tekniske detaljer om modellen er beskrevet i vedlegg A i rapporten. Modellen benytter aggregerte data fra NAV, og tar utgangspunkt i arbeidsinntekten til uføre med 100 prosent uføregrad. Deretter simulerer vi en fordeling av arbeidsinntekt som representerer den faktiske fordelingen av arbeidsinntekt for helt uføre. De simulerte dataene gjør at vi kan beregne tilpasning av arbeidsinntekt til endret avkortning basert på funn fra effektstudier. Størrelsesordenen på hvor mye uføre endrer arbeidsinntekten som følge av endret avkortning er godt forankret i forskning på helt uføre fra Norge. Arbeidsresponsene vi benytter i modellen er beregnet med bakgrunn i en overgangsordning etter uførereformen i 2015, der mange uføre hadde et høyere fribeløp i en overgangsperiode.¹² Modellen tar både høyde for hvor mange uføre som vil jobbe, og hvor mye de vil jobbe, hvis avkortningen endres. Dette gjør at vi kan anslå arbeidsinntekten til uføre av endret avkortning på en relativt pålitelig måte. Videre kan vi anslå virkninger på uføres disponible inntekt samt offentlige finanser, herunder inntektsskatt og utgifter til uføretrygd.

Den andre delen av modellen tar sikte på å anslå virkninger av endret avkortning på antall uføre. Dette kan sees på som effekten av arbeidslinja, altså at flere kan bli uføre når det blir mer lønnsomt å kombinere arbeid og uføretrygd. I modellen gjøres dette ved å anslå hvor mange flere som vil bli uføre på lang sikt som følge av at den disponible inntekten for uføre øker. I motsetning til anslagene for uføres arbeidstilbud, der det finnes effektstudier på norske uføre, er denne effekten langt mer usikker. Det finnes ingen slike anslag fra Norge. Vi benytter derfor et anslag fra en effektstudie på uføre i Østerrike, som anslår at en økning i uføres disponible inntekt på en prosent fører til en økning i tilgangen til uføretrygd med 1,2 prosent.¹³ På lang sikt vil dette føre til en tilsvarende økning i antall uføre. Det er mulig at effekten ville vært forskjellig i Norge, og det må derfor tas høyde for at disse beregningene er usikre. Vi vil derfor gjøre alternative anslag på hvor mye endringer i avkortning påvirker antall uføre på lang sikt.

Gitt forutsetningene for virkningene av endret avkortning på antall uføre, beregner vi virkninger på arbeidstilbud og offentlige finanser for de som kommer til ordningen. Dette inkluderer utgifter til uføretrygd, andre trygdeytelser samt inntektsskatt. Vi forutsetter at den økte tilgangen til uføretrygd er tidligere AAP-mottakere. I beregningene benytter vi arbeidstilbudet blant disse til å anslå hvor mye de som blir uføre, vil jobbe. Dette beskrives i nærmere detalj i vedlegg A.

Modellen balanserer dermed to hensyn opp mot hverandre. Som et eksempel, kan man tenke seg at fribeløpet økes til 1 G. Modellen vil anslå hvor mye mer uføre vil jobbe, og deres økning i disponible inntekt og tilhørende nytteverdi. Den vil også anslå hvordan dette vil påvirke offentlige finanser i form av utbetalt uføretrygd samt skatteinntekter. På den andre siden vil modellen anslå at en økning i fribeløpet vil føre til en økning i antall uføre, og beregne virkninger av hvordan dette

¹² Arbeidsresponsene er hentet fra Myhre (2021) som beregner virkninger av å øke fribeløpet fra 0,4 G til om lag 0,65 G (60 000 kroner i 2017).

¹³ Hentet fra Mullen og Staubli (2016). Liknende beregninger som utføres her er også gjort i Kostøl og Mogstad (2014).

påvirker arbeidstilbudet i økonomien, virkninger for de som kommer til ordningen, og offentlige finanser. Dette gjør at vi kan sammenlikne de to hensynene opp mot hverandre.

Vi vil understreke at beregningene som utføres i denne delen er gjort under visse forutsetninger. Det er for eksempel vanskelig å sette en verdi på velferden til uføre, samt kostnadene og verdien av arbeid. I beregningene har vi ikke tatt hensyn til eventuelle skattefinansieringskostnader.¹⁴ Årsaken til at vi ikke har gjort dette, er at de fleste uføre vil ha en høyere gjennomsnittlig verdi av økt inntekt enn i befolkningen for øvrig. Om man for eksempel skal sammenlikne verdien av økt inntekt for uføre opp mot økte offentlige utgifter, vil en implisitt antakelse være at skattevridningskostnadene går opp i opp mot økt omfordeling. Beregningene må derfor ses på som anslag av fordelene og ulempene av ulike avkortningsregler gitt forutsetningene vi har lagt til grunn. Om man for eksempel skal vurdere å øke fribeløpet, vil gevinstene tilfalle uføre med noe arbeidsevne. De som ikke har arbeidsevne uavhengig av størrelsen på fribeløpet, vil ikke oppleve noen gevinst. En økning i fribeløpet vil sannsynligvis føre til økte kostnader for det offentlige. En naturlig avveining vil være om disse pengene heller burde brukes til å øke ytelsene om man først skal bruke offentlige midler. Disse spørsmålene går utenfor hva vi undersøker i rapporten, men vil være naturlige spørsmål å stille ved vurderingen av om man skal øke fribeløpet.

Et annet sentralt moment beregningene våre ikke tar høyde for, er hvorvidt et økt fribeløp vil føre til at flere får innvilget uføretrygd med en høyere uføregrad, og spesielt om flere får innvilget 100 prosent uføretrygd. Beregningene er utført med utgangspunkt i uføre med 100 prosent uføretrygd. En mulig virkning av å øke fribeløpet, er at flere får innvilget trygd med 100 prosent uføregrad og at færre får innvilget gradert uføretrygd. Det er også mulig at flere som ellers ikke ville vært uføre ville fått innvilget gradert uføretrygd, og at dette vil øke tilgangen ytterligere. Dette vil i så fall øke kostnadene av å øke fribeløpet utover våre beregninger.

3.2. Virkninger av fribeløp på 1 G

I denne delen benytter vi mikrosimuleringsmodellen til å beregne virkninger av å øke fribeløpet til 1 G for uføre med 100 prosent uføretrygd. Virkninger på uføres arbeidsinntekt er illustrert i figur 3.1. Den grå linjen representerer den simulerte inntektsfordelingen under dagens avkortningsregler med et fribeløp på 0,4 G. Denne representerer den faktiske inntektsfordelingen for helt uføre.¹⁵ Fordelingen er konsentrert rundt lave inntekter. Det er for eksempel få uføre med 100 prosent uføretrygd som har arbeidsinntekt over 1 G. Spesielt kan man legge merke til at det er mange uføre med arbeidsinntekt rundt 0,4 G, noe man også kan observere i den faktiske inntektsfordelingen. Dette skyldes at det er langt mindre lønnsomt å jobbe utover fribeløpet, ettersom man vil få avkortning i trygden.

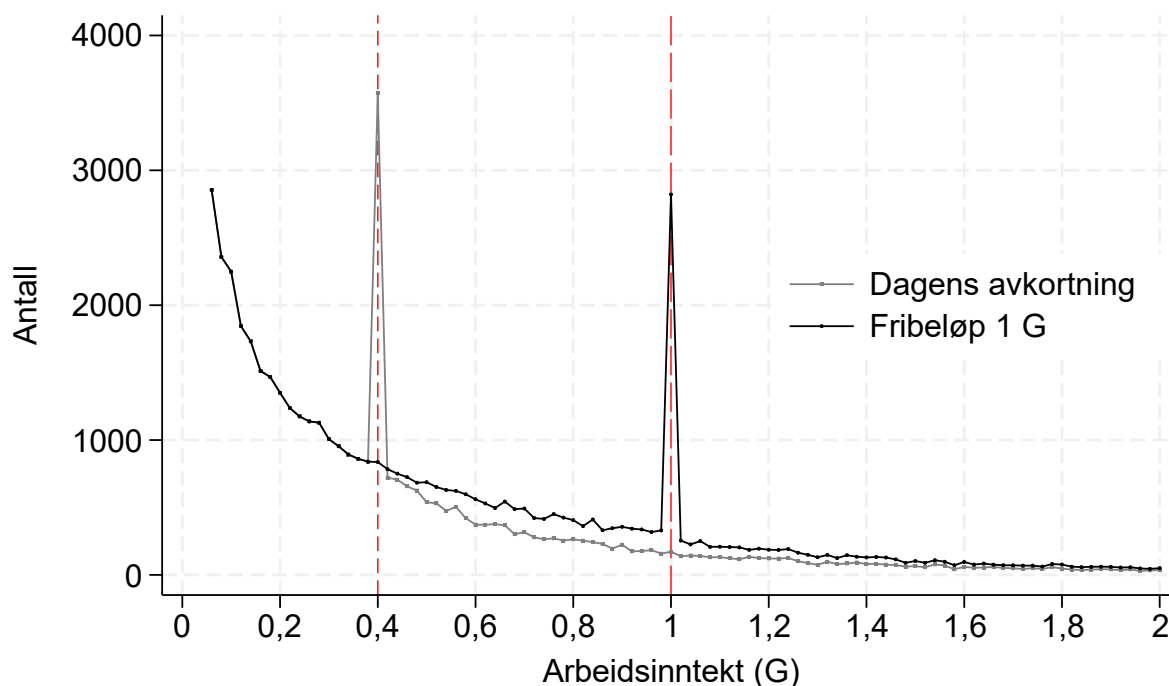
Den sorte linjen i figur 3.1 viser den simulerte fordelingen av arbeidsinntekt hvis fribeløpet hadde økt til 1 G. Under det gamle fribeløpet på 0,4 G predikerer modellen ingen endringer i fordelingen av arbeidsinntekt. Her er det heller ingen endringer i arbeidsinsentiver. Modellen predikerer videre at det ikke lenger vil være noen opphopning av arbeidsinntekt rundt 0,4 G, da det ikke avkortes trygd over det gamle fribeløpet. Dermed er det heller ingen insentiver til å ikke jobbe mer når arbeidsinntekten er 0,4 G. I stedet vil det oppstå en ny opphopning rundt 1 G, ettersom trygden avkortes over dette. Modellen predikerer at flere uføre vil tjene mellom 0,4 og 1 G. Dette skyldes to forhold. For det første vil noen uføre som allerede jobber, jobbe mer. Dette gjelder spesielt de som i dag tjener opp til fribeløpet på 0,4 G, og som med et økt fribeløp vil jobbe noe mer. For det andre vil

¹⁴ Det er vanlig å inkludere skattevridningskostnader i samfunnsøkonomiske analyser. Dette skal reflektere kostnadene som oppstår i form av vridninger og effektivitetstap for å skattefinansiere overføringer. DFØ (2018) anbefaler for eksempel en skattevridningskostnad på 20 øre per innkrevde skattekrone.

¹⁵ Figur A2 i vedlegg A viser en sammenlikning av den simulerte inntektsfordelingen som benyttes i beregningene og den faktiske inntektsfordelingen til helt uføre.

det økte fribeløpet føre til at noen som i dag ikke jobber, begynner å jobbe. Mange kan ikke bestemme eksakt hvor mye man vil jobbe, men har ofte valget mellom å ha en deltidsjobb som betaler for eksempel 0,7 G, eller ikke jobbe i det hele tatt. Med et økt fribeløp vil det bli mer lønnsomt å ha en deltidsjobb overhodet. Av samme grunn vil også noen uføre som i dag ikke jobber, ta en jobb med inntekt på over 1 G. Dette kan man også se effekten av i figuren.

Figur 3.1 Estimerte fordelinger av arbeidsinntekt for uføre med 100 prosent uføretrygd under dagens regelverk (fribeløp 0,4 G) og med fribeløp på 1 G



Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

Tabell 3.1 oppsummerer gjennomsnittlige virkninger av å øke fribeløpet til 1 G for helt uføre. Under dagens regelverk tjener helt uføre om lag 9 400 kroner i arbeidsinntekt i gjennomsnitt. Merk at dette tallet framkommer av å også inkludere helt uføre uten noe arbeidsinntekt. Om lag 21,6 prosent av helt uføre har noe arbeidsinntekt, slik at gjennomsnittlig arbeidsinntekt blant uføre som er i jobb, er omtrent 43 000 kroner. Med et fribeløp på 1 G beregner vi at gjennomsnittlig arbeidsinntekt vil bli om lag 13 200 kroner (inkludert de som ikke er i jobb). Dette tilsvarer en økning på rundt 3 800 kroner. Vi anslår at arbeidsdeltakelsen vil øke med om lag 2,5 prosentpoeng. Gjennomsnittlig arbeidsinntekt blant uføre som er i jobb, vil være rundt 55 000 kroner med et fribeløp på 1 G. Det økte fribeløpet bidrar altså både til å øke andelen helt uføre som vil være i jobb, samt øke arbeidsinntekten blant uføre som allerede jobber.

Tabell 3.1 Estimerte virkninger av å øke fribeløpet fra 0,4 til 1 G for helt uføre. Gjennomsnitt per person i 2023-kroner

	Fribeløp 0,4 G	Fribeløp 1 G	Differanse
Arbeidsinntekt	9 360	13 176	3 816
Andel jobb (%)	21,55	24,05	2,5
Utbetalt uføretrygd	341 028	342 128	1 100
Disponibel inntekt for uføre	281 890	285 139	3 249
Nytteverdi for uføre	279 317	280 713	1 396

Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

Som følge av at fribeløpet øker til 1 G beregner vi at helt uføre vil få en økning på om lag 1 100 kroner i utbetalt uføretrygd i gjennomsnitt. Dette skyldes at avkortningen av uføretrygd har blitt redusert for de som jobber mer enn dagens fribeløp på 0,4 G. Enkelte uføre vil derimot få mindre

utbetalt uføretrygd enn tidligere. Dette skyldes at enkelte uføre som i dag ikke jobber, vil begynne å jobbe med en arbeidsinntekt over 1 G. Vi beregner videre at uføre vil få en økning i disponibel inntekt på om lag 3 200 kroner i gjennomsnitt. Dette er inntektsøkningen man sitter igjen med etter fratrukket trygd og inntektsskatt. Dette drives både av at avkortningen går ned for arbeidsinntekter over 0,4 G, og at uføre vil jobbe mer enn tidligere. At uføre jobber mer enn tidligere har også en kostnad i form av tid og innsats. Hvis det ikke var slik, ville man alltid jobbet mer for å få økt inntekt. Vi beregner derfor individuell nytteverdi, eller velferdsøkningen for uføre av økt fribeløp. Dette kan tolkes som nettogevinsten av arbeid, eller den disponible inntekten fratrukket tiden og innsatsen av arbeid. Vi beregner at gevinsten for helt uføre av det økte fribeløpet tilsvarer om lag 1 400 kroner i gjennomsnitt.

Videre benytter vi beregningene til å si noe om aggregerte virkninger av å øke fribeløpet til 1 G. Vi benytter beholdningen av helt uføre per desember 2023, om lag 310 500 personer.¹⁶ Ved å summere virkningene fra tabell 3.1, beregner vi at samlet arbeidsinntekt blant alle helt uføre øker med om lag 1,2 milliarder kroner. Videre beregner vi økte utgifter til uføretrygd på rundt 340 millioner kroner. Dette blir motvirket av økte skatteinntekter, siden helt uføre jobber mer enn tidligere. Medregnet inntektsskatt beregner vi at netto utgifter for det offentlige reduseres med om lag 180 millioner kroner. Uføre får en økning i disponibel inntekt på rundt en milliard kroner. Nettogevinsten av dette etter at vi trekker fra kostnadene av arbeid, eller økningen i nytteverdi for helt uføre, anslås til om lag 430 millioner kroner.

En økning i fribeløpet vil sannsynligvis også føre til at flere blir uføre, siden det blir mer lønnsomt å kombinere uføretrygd med deltidsarbeid. Det er betydelig usikkerhet når det gjelder størrelsesordenen på denne effekten i Norge. I anslagene våre har vi benyttet effektanslag på uføreordningen i Østerrike. Gitt disse forutsetningene anslår vi at å øke fribeløpet til 1 G vil føre en økning i tilgangen til uføretrygd på litt over 2 prosent. På lang sikt vil dette omfatte om lag 6 400 personer gitt dagens nivå på antall helt uføre.

Tabell 3.2 Estimerte aggregerte virkninger av å øke fribeløpet fra 0,4 til 1 G. Endringer fra i dag i millioner 2023-kroner

	Effekt for dagens uføre	Tilgangseffekt	Total effekt
Arbeidsinntekt	1 185	-1 031	154
Utgifter til uføretrygd	342	1 724	2 066
Netto offentlige utgifter	-176	1 039	863
Disponibel inntekt for uføre	1 009	103	1 112
Nytteverdi for uføre	433	328	761
Antall uføre	310 500	6 417	316 917

Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

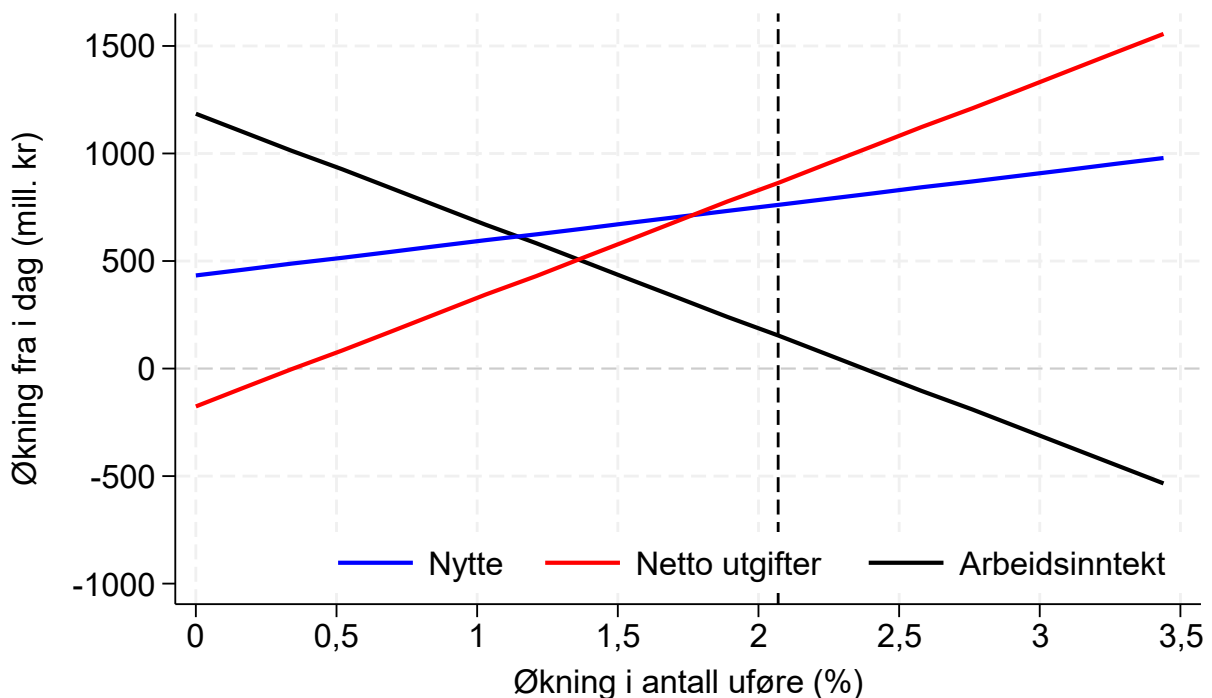
Vi anslår at økningen i antall uføre vil føre til en nedgang i arbeidsinntekt på litt over en milliard kroner som følge av at de som kommer inn i ordningen vil jobbe mindre enn hvis de ikke hadde mottatt uføretrygd. Medregnet økningen i arbeidstilbudet til uføre, anslår vi en økning i arbeidsinntekt på rundt 150 millioner kroner. Gitt forutsetningene anslår vi altså en økning i det samlede arbeidstilbudet i økonomien som følge av økt fribeløp. Som følge av økt tilgang til uføretrygd vil utgiftene til uføretrygd øke. Vi anslår at de totale utgiftene til uføretrygd øker med rundt 2 milliarder kroner. Kostnadene for det offentlige er riktig nok langt lavere. For det første må man betale skatt av uføretrygden. For det andre ville mange av de som blir uføre mottatt andre trygdeytelser hvis de ikke hadde fått innvilget uføretrygd. I beregningene våre trekkes dette fra i anslagene for offentlige utgifter. For det tredje vil de som i dag er uføre, jobbe mer, og bidra til økte skatteinntekter. Totalt anslår vi at netto utgifter for det offentlige vil øke med om lag 860 millioner kroner hvis fribeløpet øker til 1 G.

¹⁶ Hentet fra Ellingsen (2024).

Som følge av at noen flere vil bli uføre må vi også ta med i beregningen at de som ikke ville blitt uføre med et fribeløp på 0,4 G, men blir uføre med et fribeløp på 1 G, vil få en velferdsøkning. Vi anslår at denne gruppen vil få en økning i disponibel inntekt på rundt 100 millioner kroner. Fordi de vil jobbe mindre enn det de ellers ville gjort, vil nytteverdien, eller velferdsgevinsten, være høyere. Vi beregner dette til rundt 330 millioner kroner. Total velferdsgevinst anslås til rundt 760 millioner kroner, som er litt lavere enn økningen i utgiftene for det offentlige som anslås til om lag 860 millioner kroner.

Vi vil understreke at beregningene som er foretatt her, er gjort under visse forutsetninger. Spesielt gjelder dette anslagene på økningen i tilgangen til uføretrygd. Vi utfører derfor alternative beregninger hvis tilgangen til uføretrygd er forskjellig fra det vi har lagt til grunn. Resultatene er oppsummert i figur 3.2, og viser beregnet nytte, kostnader samt arbeidstilbud når fribeløpet øker til 1 G for forskjellige tilgangsrater til uføretrygd. I anslagene våre har vi lagt til grunn en økning i tilgang på litt over 2 prosent, markert med den stiplede, vertikale linjen. Fra figuren kan vi lese at utgiftene for det offentlige vil bli redusert hvis tilgangseffekten er lavere enn ca. 0,4 prosent. Beregnet nytteverdi vil være høyere enn kostnadene for tilgangsrater under ca. 1,7 prosent. Vi beregner at å øke fribeløpet til 1 G vil føre til en økning i det samlede arbeidstilbudet hvis tilgangsraten er lavere enn ca. 2,3 prosent. Om tilgangsraten er høyere enn dette, fremstår det som at kostnadene er høyere enn gevinstene. Hvorvidt det er fordelaktig å øke fribeløpet til 1 G avhenger altså i stor grad av hvor mye tilgangen til uføretrygd vil bli påvirket.

Figur 3.2 Estimerte virkninger av å øke fribeløpet fra 0,4 til 1 G for forskjellige tilgangsrater



Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

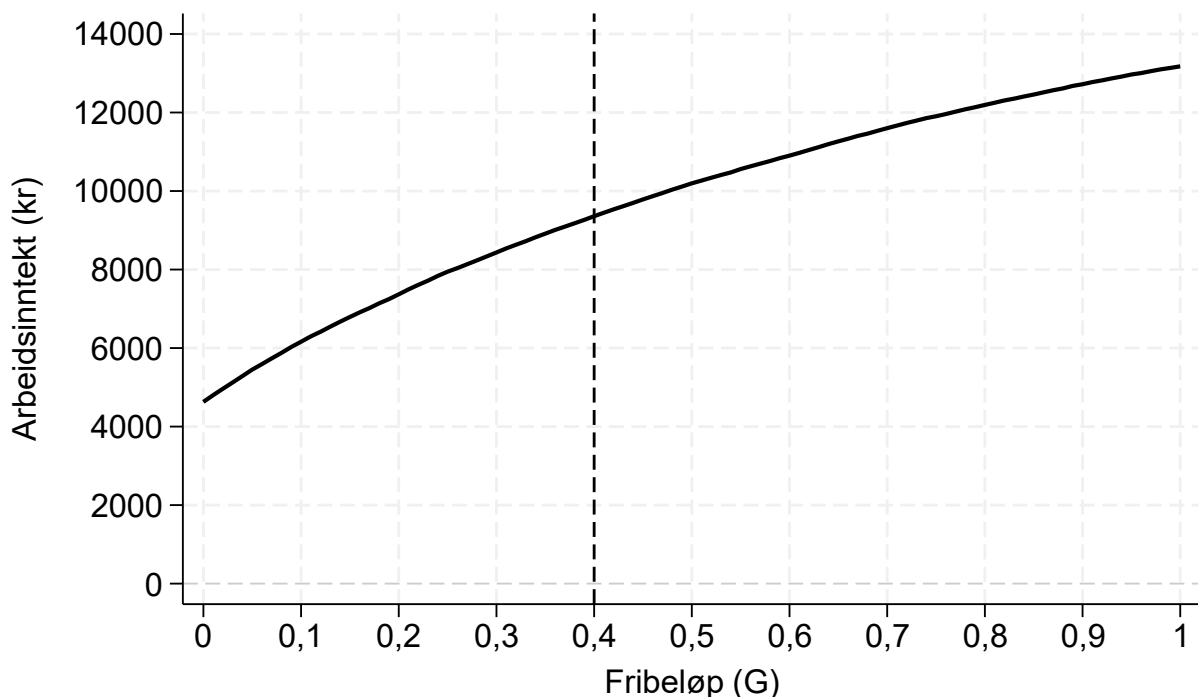
For å oppsummere, anslår vi at helt uføre ville tjent om lag 13 200 kroner i arbeidsinntekt i gjennomsnitt med et fribeløp på 1 G, mot om lag 9 400 kroner i dag (med et fribeløp på 0,4 G). Vi anslår at andelen uføre som ville vært i arbeid ville økt med om lag 2,5 prosentpoeng, fra om lag 21,6 til 24,1 prosent. Videre anslår vi at å øke fribeløpet ville ført til en økning i antall uføre på om lag 6 400 personer, eller litt over 2 prosent med forutsetningene vi har lagt til grunn. I sum anslår vi at å øke fribeløpet til 1 G vil øke offentlige utgifter med om lag 860 millioner kroner. Dette anslaget avhenger i stor grad av hvor mye tilgangen til uføretrygd vil bli påvirket som følge av at fribeløpet øker.

3.3. Virkninger av alternative fribeløp

I denne delen gjør vi likende beregninger som i kapittel 3.2, men utvider beregningene til å gjelde alternative fribeløp. Vi kan derfor få et bilde av hvor mye helt uføre vil jobbe, samt aggregerte anslag på nytte og kostnader avhengig av størrelsen på fribeløpet. I beregningene inkluderer vi fribeløp mellom 0 og 1 G. Dette inkluderer dermed også dagens fribeløp på 0,4 G. I beregningene vil vi understreke at effektene som omhandler hvordan fribeløpet påvirker tilgangen til uføretrygd, er usikre.

Anslagene på hvor mye helt uføre vil jobbe avhengig av størrelsen på fribeløpet illustreres i figur 3.3 og figur 3.4. Den vertikale, stiplede linjen illustrerer dagens nivå på fribeløpet som er 0,4 G. Figur 3.3 viser gjennomsnittlig arbeidsinntekt for hele populasjonen av helt uføre, inkludert de uten arbeidsinntekt. Vi anslår at hvis det ikke hadde vært et fribeløp, ville helt uføre hatt en arbeidsinntekt på i underkant av 5 000 kroner i gjennomsnitt. Til sammenlikning har helt uføre en gjennomsnittlig arbeidsinntekt på rundt 9 400 kroner med dagens fribeløp på 0,4 G. Arbeidsinntekten øker når fribeløpet øker. Samtidig er kurven avtakende. Altså øker arbeidstilbudet mindre, jo høyere fribeløpet blir. Dette skyldes at arbeidsinntekten blant helt uføre i stor grad er konsentrert rundt lave inntekter. Dermed vil et økt fribeløp bidra til å øke arbeidsinsentivene for stadig færre uføre, jo høyere fribeløpet blir. En økning i fribeløpet vil også i stadig mindre grad bidra til å engasjere flere uføre i arbeid. Med et fribeløp på 1 G anslår vi en gjennomsnittlig arbeidsinntekt på i overkant av 13 000 kroner.

Figur 3.3 Estimert gjennomsnittlig arbeidsinntekt blant helt uføre. I 2023-kroner

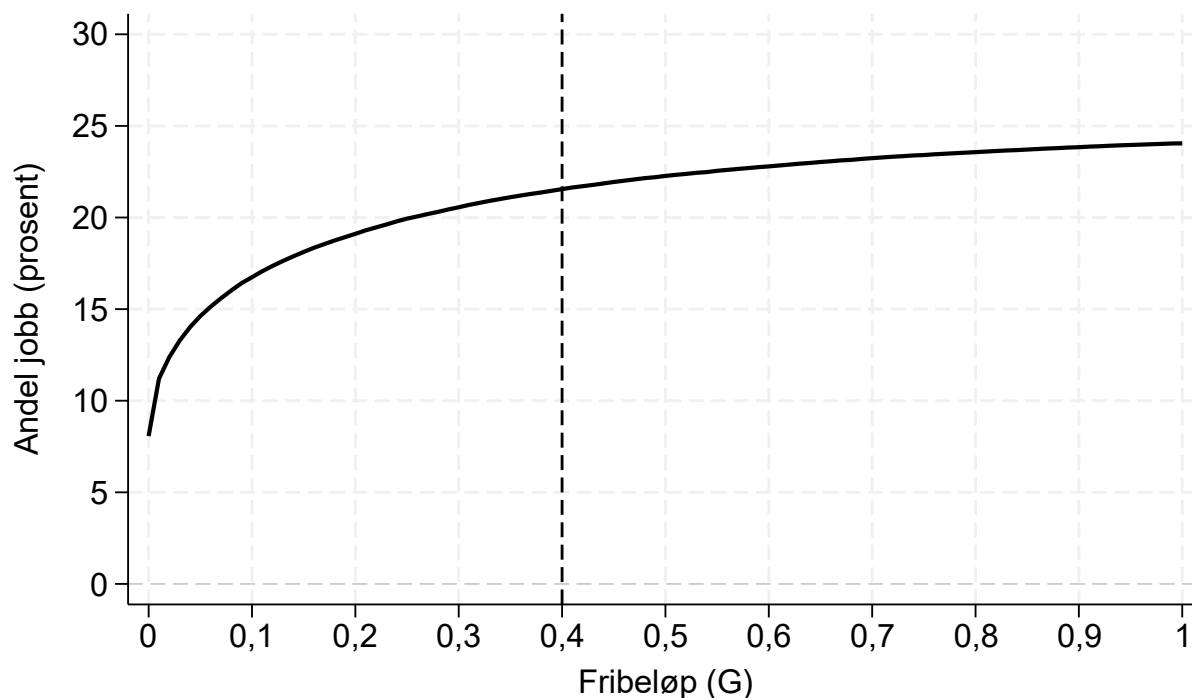


Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

Figur 3.4 illustrer anslagene på andelen helt uføre som vil ha inntektsgivende arbeid ved siden av trygden for ulike nivåer på fribeløpet. Vi anslår at kun ca. 8 prosent av helt uføre ville hatt inntektsgivende arbeid hvis det ikke hadde vært et fribeløp. Til sammenlikning har om lag 21,5 prosent av helt uføre inntektsgivende arbeid med dagens fribeløp på 0,4 G. Årsaken til at vi anslår at så få uføre ville vært i arbeid uten et fribeløp, kommer av at det blir lite lønnsomt å ha en jobb overhodet uten et fribeløp. Arbeidsinntekten til helt uføre er i stor grad konsentrert rundt lave inntekter, og mange har en arbeidsinntekt under dagens fribeløp på 0,4 G. Mange kan ikke nødvendigvis bestemme

akkurat hvor mye man skal jobbe, men har ofte et valg mellom å ta en liten deltidsjobb som betaler for eksempel 0,3 G eller ikke jobbe i det hele tatt. En deltidsjobb er også ofte forbundet med kostnader før man har jobbet en eneste time, som for eksempel tid forbundet med å skaffe jobben. Fribeløpet bidrar til å senke denne terskelen, slik at det blir tilstrekkelig lønnsomt for flere å ha en deltidsjobb ved siden av trygden.

Figur 3.4 Estimert andel helt uføre med noe arbeidsinntekt

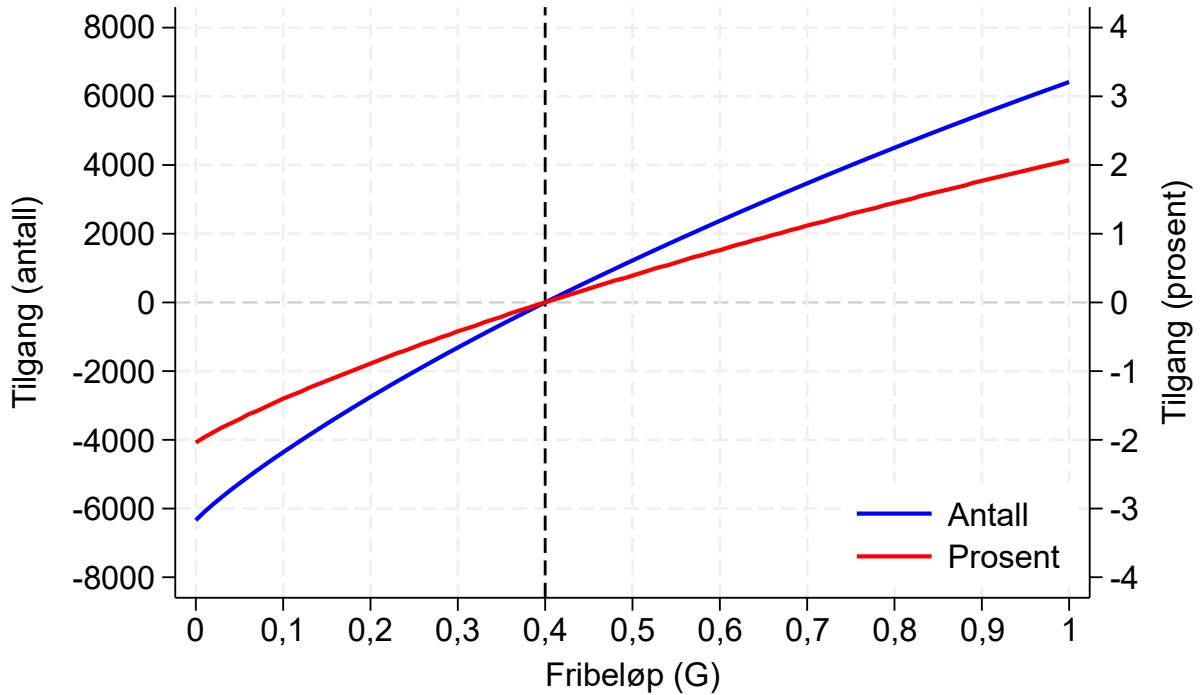


Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

Mer generelt er det gjennomsnittlig avkortning av arbeidsinntekten som er av betydning for om man vil velge å jobbe eller ikke, og ikke nivået på avkortningen over fribeløpet. Fribeløpet bidrar til å senke gjennomsnittlig avkortning for lave inntekter, og gir dermed insentiver til å ha en deltidsjobb overhodet ved siden av trygden. Størrelsen på fribeløpet vil derfor være av større betydning enn avkortningen over fribeløpet for andelen uføre som har inntektsgivende arbeid. Av denne årsaken vil andelen uføre som har inntektsgivende arbeid være betydelig høyere selv med et lavt fribeløp sammenlignet med å ikke ha et fribeløp ifølge våre anslag. Samtidig er effekten av å øke fribeløpet på andelen uføre som er i arbeid, avtakende. Å øke fribeløpet fra dagens 0,4 G vil ikke engasjere veldig mange uføre som i dag ikke jobber, til å begynne å jobbe ifølge våre anslag. Hvis fribeløpet økes til 1 G, anslår vi at det vil føre til en økning i andelen uføre som er i jobb på om lag 2,5 prosentpoeng. Da vil størsteparten av effekten på uføres arbeidstilbud være drevet av at de som allerede jobber, vil jobbe mer.

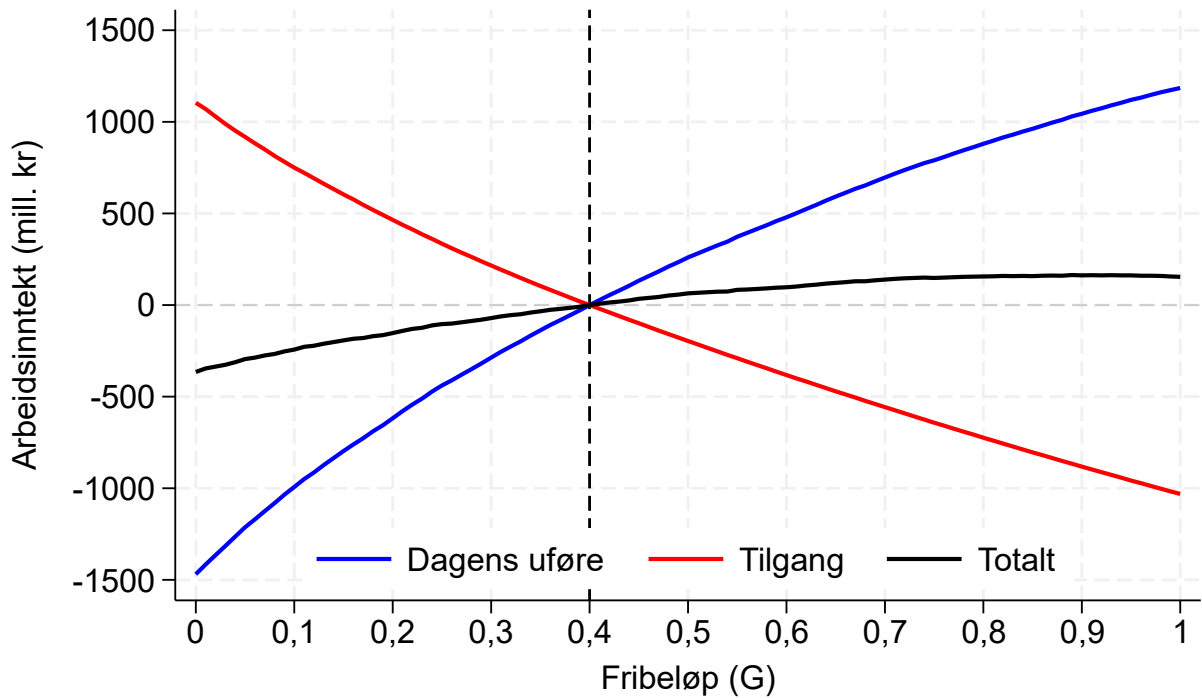
Videre anslår vi hvordan alternative nivåer på fribeløpet vil påvirke tilgangen til uføretrygd som følge av at arbeidslinja svekkes. Dette illustreres i figur 3.5. Som tidligere nevnt er disse anslagene gjort på bakgrunn av en effektstudie på uføreordningen i Østerrike, og under enkelte forutsetninger om de som får innvilget uføretrygd som følge av at fribeløpet øker. Anslagene er derfor usikre. Med forutsetningene lagt til grunn, anslår vi at tilgangen til uføretrygd ville blitt redusert med om lag 2 prosent hvis det ikke hadde vært et fribeløp. På sikt ville dette ført til en reduksjon i antall helt uføre med om lag 6 000 personer gitt dagens nivå på antall helt uføre. Vi anslår at tilgangen til uføretrygd øker når fribeløpet øker, men at effekten er avtakende. Med et fribeløp på 1 G anslår vi at tilgangen til uføretrygd vil øke med om lag 2 prosent, eller om lag 6 000 personer.

Figur 3.5 Estimert effekt av fribeløpet på antall uføre



Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

Figur 3.6 Estimert effekt av fribeløpet på arbeidstilbud. Endringer fra i dag i millioner 2023-kroner

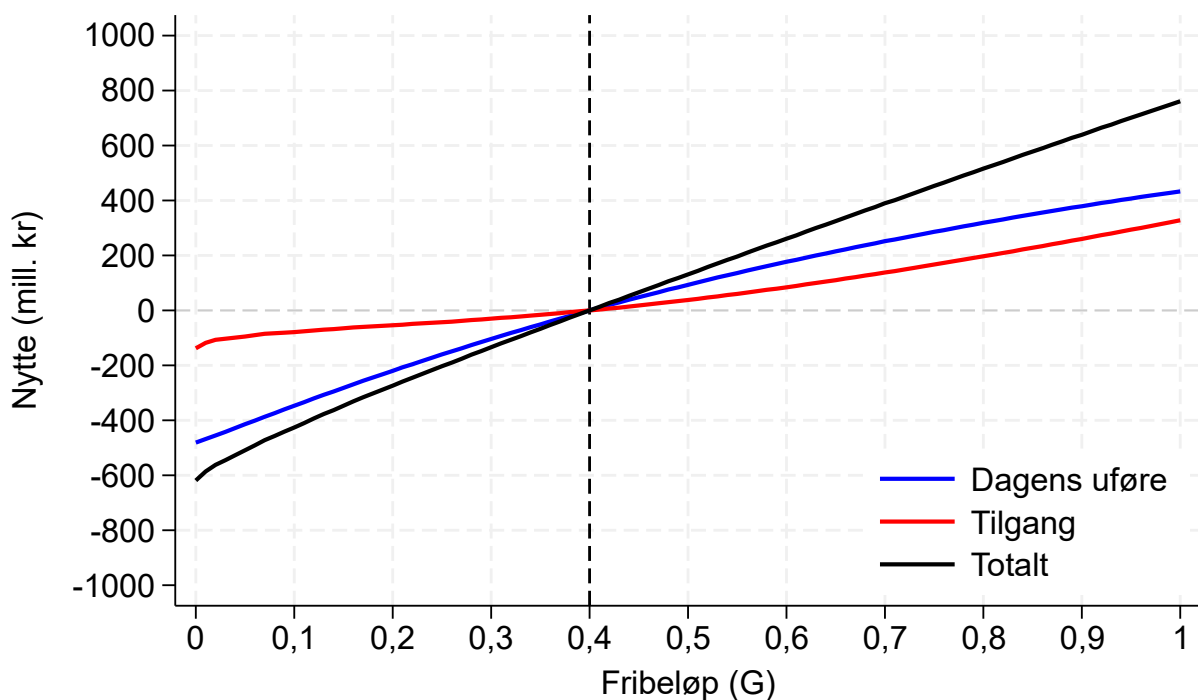


Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

Et viktig spørsmål når det gjelder størrelsen på fribeløpet er hvordan det samlede arbeidstilbudet i økonomien blir påvirket. På den ene siden vil et høyere fribeløp øke arbeidsinnsatsen blant uføre. På den andre siden kan et høyere fribeløp føre til at flere blir uføre som følge av at arbeidslinja svekkes. Disse vil sannsynligvis jobbe mindre i gjennomsnitt enn det de ellers ville gjort. Figur 3.6 illustrerer våre anslag på denne avveiningen gitt forutsetningene for hvor mye tilgangen til

uføretrygd vil øke som følge av at fribeløpet øker. Figuren illustrerer endringer i arbeidstilbud relativt til dagens nivå. Modellen anslår et høyere arbeidstilbud blant uføre, jo høyere fribeløpet er. Om fribeløpet fjernes, anslår vi en reduksjon i samlet arbeidsinntekt blant dagens helt uføre på om lag 1,5 milliarder kroner sammenlignet med dagens nivå. Om fribeløpet økes til 1 G anslår vi at samlet arbeidstilbud blant helt uføre øker med om lag 1,2 milliarder kroner fra i dag. På den andre siden anslår vi at økt fribeløp vil føre til økt tilgang til uføretrygd, og at dette isolert sett vil føre til redusert arbeidstilbud blant de som kommer inn i ordningen. Når denne effekten regnes med, anslår vi at samlet arbeidstilbud i økonomien ville gått ned om fribeløpet hadde blitt redusert fra dagens 0,4 G. Vi anslår også at samlet arbeidstilbud hadde økt om fribeløpet hadde vært høyere enn 0,4 G. Vi vil understreke at det samlede arbeidstilbudet i økonomien vil avhenge av i hvor stor grad fribeløpet påvirker tilgangen til uføretrygd, og i hvor stor grad dette påvirker arbeidstilbudet til de som kommer inn i ordningen.

Figur 3.7 Estimert effekt av fribeløpet på nytte. Endringer fra i dag i millioner 2023-kroner



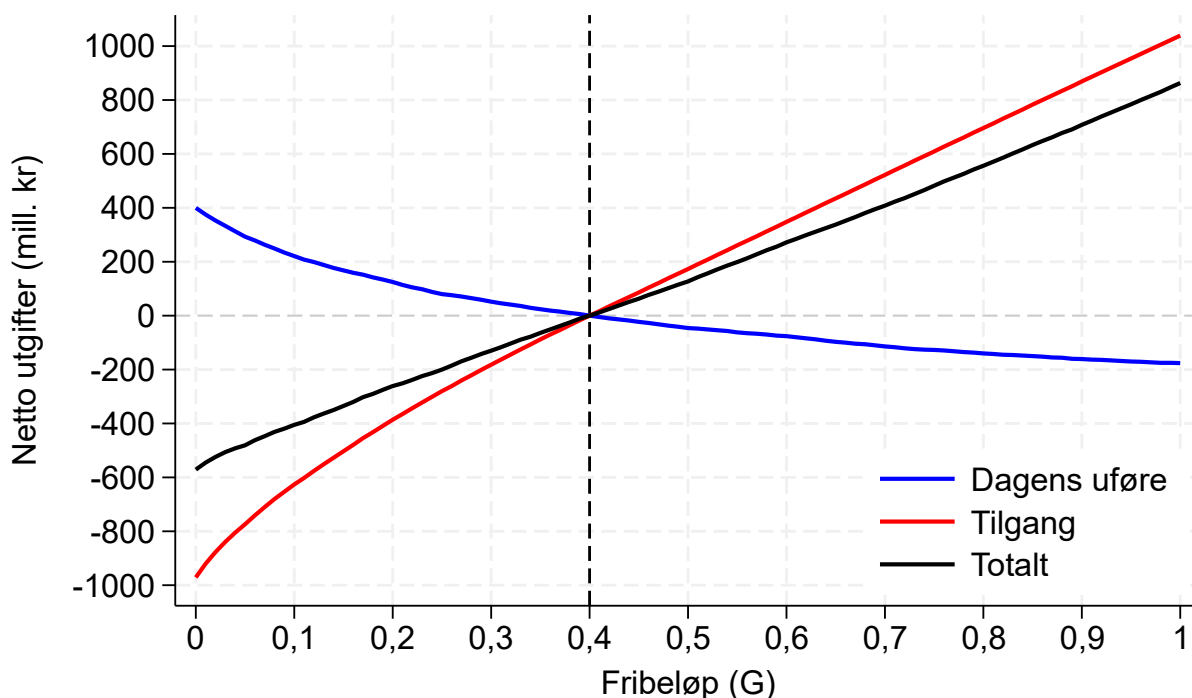
Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

Et sentralt argument for å øke fribeløpet er at det vil føre til økt velferd blant dagens uføre, ettersom man kan beholde en større andel av inntekten hvis man jobber mer. Samtidig vil arbeid også være forbundet med ulemper i form av tid og innsats. Hvis ikke ville man alltid jobbet mer for å få økt inntekt. I modellen anslår vi nytteverdien for uføre, som er definert som disponibel inntekt fratrukket kostnader av arbeid i form av tid og innsats. Dette kan også tolkes som nettogevinsten av arbeid. Hvordan fribeløpet påvirker nytteverdien til dagens uføre med 100 prosent uføretrygd illustreres i figur 3.7. Vi anslår at nytten vil være høyere med et høyere fribeløp. Uten et fribeløp beregner vi en reduksjon i uføres samlede nytteverdi på rundt 400 millioner kroner, mens hvis fribeløpet økes til 1 G, anslår vi en gevinst for dagens uføre på rundt 400 millioner kroner. Hvis fribeløpet økes vil også de som eventuelt kommer inn i ordningen få en økning i nytte. Dette må tas med i regnestykket når man vurderer nytte og kostnader av å øke fribeløpet. Samlet sett beregner vi en økning i nytte på rundt 800 millioner kroner hvis fribeløpet økes til 1 G.

Figur 3.8 illustrerer våre anslag på hvordan fribeløpet vil påvirke den offentlige budsjettbalansen. Dagens uføre vil isolert sett bidra til å redusere offentlige utgifter hvis fribeløpet økes. Dette skyldes at de som er helt uføre i dag, vil jobbe mer. Selv om dette bidrar til litt høyere utgifter til uføretrygd,

vil dette bli mer enn oppveiet av økte skatteinntekter som følge av at uføre jobber mer. Hvis fribeløpet økes til 1 G, anslår vi at det økte arbeidstilbudet blant de som er helt uføre i dag, vil redusere offentlige utgifter med om lag 200 millioner kroner. På den andre siden vil utgiftene for det offentlige trolig øke hvis fribeløpet økes som følge av at flere blir uføre. Dette vil føre til økte utgifter til uføretrygd. Det vil også føre til en nedgang i skatteinntekter som følge av at de som kommer inn i ordningen, vil jobbe mindre. Samtidig vil en økning i tilgangen til uføretrygd isolert sett føre til en reduksjon i andre trygdeytelser som vi trekker fra i regnestykket. Gitt våre forutsetninger om hvordan fribeløpet øker tilgangen til uføretrygd, anslår vi at offentlige utgifter vil øke med over 800 millioner kroner hvis fribeløpet økes til 1 G. Til sammenlikning anslår vi at offentlige utgifter vil reduseres med om lag 600 millioner kroner hvis fribeløpet opphører. Vi vil understreke at dette vil avhenge av hvorvidt en økning i fribeløpet vil føre til økt tilgang til uføretrygd, og i hvor stor grad dette vil føre til økte offentlige utgifter.

Figur 3.8 Estimert effekt av fribeløpet på netto offentlige utgifter. Endringer fra i dag i millioner 2023-kroner



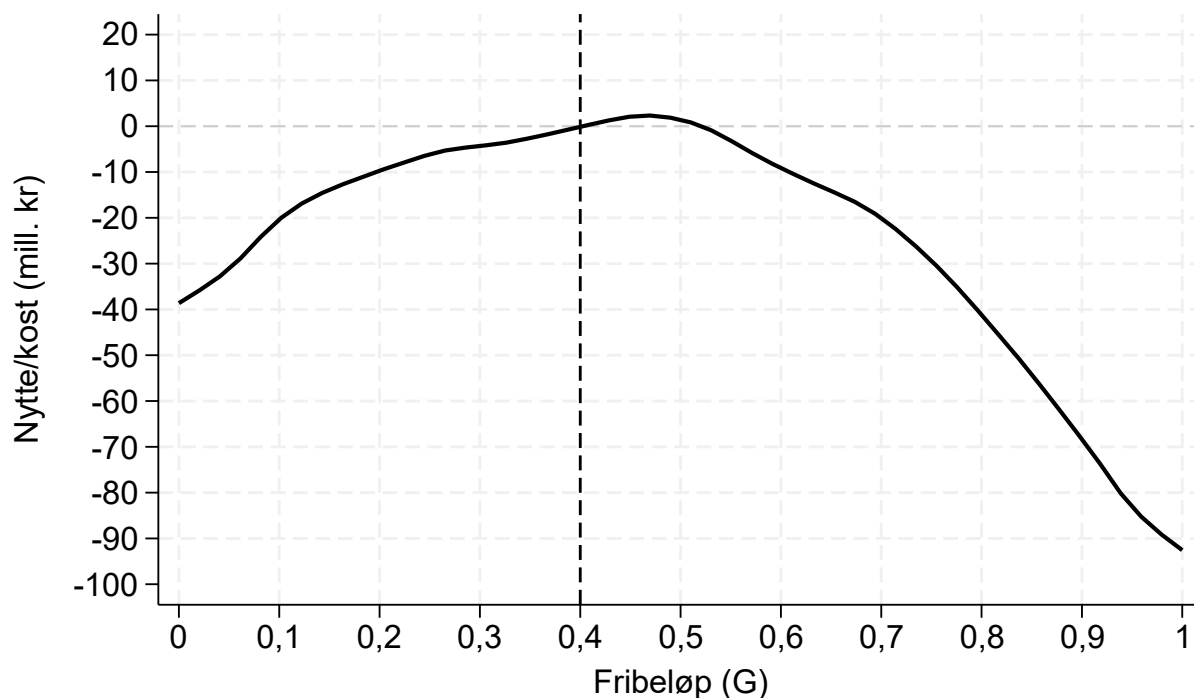
Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

Den sentrale avveiningen i vurderingen av nivået på fribeløpet, er hvorvidt fordelene er større enn ulempene. I figur 3.9 illustrer vi anslagene våre for nytte fratrukket (netto) offentlige utgifter for ulike nivåer på fribeløpet. Dette kan tolkes som nytte-kostnad under antakelsen om at eventuelle skattefinansieringskostnader går opp i opp mot økt omfordeling.¹⁷ Modellen anslår at et fribeløp mellom 0,4 og 0,5 G er nivået der nytten fratrukket kostnadene, er høyest. Et lavere fribeløp enn i dag vil ifølge våre anslag føre til en lavere kostnadsbesparelse enn gevinsten for dagens uføre samt de som holdes utenfor ordningen. For et vesentlig høyere fribeløp enn i dag anslår vi at kostnadene vil være større enn gevinstene. Vi vil understreke at dette avhenger av effekten av fribeløpet på tilgangen til uføretrygd. Om fribeløpet fører til en høyere tilgang til uføretrygd enn det vi har lagt til grunn, ville det «foretrukne» fribeløpet vært lavere. På den andre siden ville det «foretrukne» fribeløpet vært høyere om tilgangsraten er lavere enn den vi har lagt til grunn.

¹⁷ Se kapittel 3.1 for nærmere utdykning.

Et viktig moment som disse beregningene ikke tar høyde for, er hvorvidt nivået på fribeløpet påvirker hvilken uføregrad som blir innvilget. Et høyere fribeløp vil gjøre det mer fordelaktig å få innvilget uføretrygd med en høyere uføregrad, og det vil for eksempel øke forskjellene mellom 100 prosent uføretrygd og gradert uføretrygd. Dette kan føre til at flere får innvilget uføretrygd med en høyere uføregrad og øke offentlige utgifter utover våre beregninger. I så tilfelle vil det «foretrukne» nivået på fribeløpet være lavere enn hva disse beregningene legger til grunn.

Figur 3.9 Estimert effekt av fribeløpet på nytte/kostnad. I millioner 2023-kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

I dette delkapittelet har vi anslått virkninger av alternative fribeløp mellom 0 og 1 G. Generelt anslår vi at et høyere fribeløp vil føre til høyere arbeidsdeltakelse blant uføre, både når det gjelder andelen uføre som er i jobb, og gjennomsnittlig arbeidsinntekt blant uføre som jobber. Vi anslår at et høyere fribeløp vil føre til et høyere antall uføre. Isolert sett vil dette føre til redusert arbeidsdeltakelse for de som kommer inn til ordningen og øke offentlige utgifter. På den andre siden fører økt arbeidsdeltakelse blant dagens uføre til reduserte offentlige utgifter, isolert sett. Totalt sett anslår vi at et høyere fribeløp sannsynligvis vil medføre høyere offentlige utgifter. På den andre siden vil et økt fribeløp føre til økt nytteverdi både for dagens uføre og for de som kommer til ordningen. Å vurdere disse hensynene opp hverandre vil avhenge av hvilke forutsetninger som legges til grunn. Under forutsetningene vi har lagt til grunn anslår vi at et fribeløp rundt 0,4 til 0,5 G er det nivået på fribeløpet som gir høyest nytte/kostnad for uføre med 100 prosent uføretrygd.

3.4. Alternative avkortningsmodeller

I kapittel 3.2 og 3.3 undersøkte vi virkninger av å endre fribeløpet. Dette innebærer fortsatt en avkortningsmodell som følger samme prinsipp som dagens ordning, der uføretrygden avkortes i henhold til kompensasjonsgraden over et fribeløp. Forslag til alternative utforminger har imidlertid også blitt fremmet i den offentlige debatten. Spesielt ble et forslag til en avkortningsmodell fremmet av Sysselsettingsutvalget behandlet i Stortinget i 2021. Forslaget ble ikke vedtatt, og dagens avkortningsmodell bestod. Under denne modellen ville dagens fribeløp på 0,4 G falt bort, men avkortningen ville blitt halvert opp til 1,2 G. En slik ordning ville gjort det mindre lønnsomt å jobbe mer for inntekter under det nåværende fribeløpet på 0,4 G. På den andre siden ville det blitt mer

lønnsomt å jobbe utover dagens fribeløp på 0,4 G, og opp til 1,2 G. Ordningen ville imidlertid også endret insentivene til å ha inntektsgivende arbeid overhodet ved siden av uføretrygden. Det ville blitt mindre lønnsomt å ha en jobb som betaler mindre enn 0,8 G, ettersom man ville beholdt en mindre andel av arbeidsinntekten under dette beløpet. For inntekter over 0,8 G ville man beholdt en større andel av arbeidsinntekten. I sum vil man kunne forvente at en lavere andel helt uføre ville vært i jobb under denne avkortningsmodellen sammenlignet med dagens modell, men at de som jobber, vil jobbe mer enn i dag.

Sysselsettingsutvalgets forslag er kun et eksempel på alternative utforminger av avkortningsmodeller for kombinasjon av arbeid og uføretrygd. Høyre har for eksempel foreslått en liknende modell som ble foreslått av Sysselsettingsutvalget i sitt alternative statsbudsjett for 2024, men at dagens fribeløp på 0,4 G beholdes. Mellom 0,4 og 1,2 G ville avkortningen blitt halvert sammenlignet med i dag. Dette ville gjort det mer lønnsomt å jobbe utover dagens fribeløp på 0,4 G, og ville latt uføre beholde en større andel av trygden enn i dag. Et naturlig alternativ til en slik utforming, kunne vært å øke fribeløpet. Et sentralt spørsmål vil være om det er bedre å redusere avkortningen, eller å øke fribeløpet, og hvilke fordeler og ulemper dette innebærer.

Tabell 3.3 Estimerede virkninger for helt uføre av alternative avkortningsmodeller. I 2023-kroner. Nedre halvdel av tabellen angir endringer fra i dag

	Halv avkortning til 1.2 G	Fribeløp 0,32 G	Fribeløp 0.4 G og halv avkortning til 1.2 G	Fribeløp 0.72 G
Arbeidsinntekt blant uføre (kr)	9 057	8 667	11 656	11 711
Andel uføre i jobb (%)	15,92	20,84	22,9	23,3
Total arbeidsinntekt (mill. kr)	-182	-53	59	144
Utgifter til uføretrygd (mill. kr)	-140	-280	1 117	1 115
Netto offentlige utgifter (mill. kr)	-97	-97	433	433
Disponibel inntekt for uføre (mill. kr)	-258	-166	553	631
Nytteverdi for uføre (mill. kr)	-104	-102	391	410
Antall nye uføre	912	-988	4 066	3 647

Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

For å illustrere disse avveiningene har vi foretatt beregninger der vi sammenlikner en avkortningsmodell med lavere avkortning mot en tilsvarende kostnadsnøytral modell med et fribeløp. Første kolonne i tabell 3.3 viser beregnede virkninger av Sysselsettingsutvalgets forslag til avkortningsmodell. Andre kolonne angir beregninger av en tilsvarende modell med et fribeløp. I begge tilfeller vil modellene medføre de samme utgiftene for det offentlige ifølge våre beregninger. I dette tilfellet innebærer dette et fribeløp på om lag 0,32 G.

Vi anslår at gjennomsnittlig arbeidsinntekt blant helt uføre ville vært om lag 400 kroner høyere med Sysselsettingsutvalgets forslag sammenlignet med et kostnadsnøytralt fribeløp. Derimot ville andelen uføre som ville vært i jobb, vært om lag 5 prosentpoeng lavere. Altså ville færre vært i arbeid, men de som ville vært i arbeid, ville jobbet mer. Vi anslår at det samlede arbeidstilbudet i økonomien ville vært lavere med Sysselsettingsutvalgets forslag. Dette skyldes at flere ville blitt uføre med Sysselsettingsutvalgets forslag fordi det ville blitt mer fordelaktig å kombinere uføretrygd med deltidsarbeid for høyere inntekter. De som hadde kommet inn i ordningen ville jobbet mindre enn hvis de ikke hadde blitt uføre, og denne effekten ville vært større enn økningen i arbeidstilbudet blant dagens uføre ifølge våre anslag. Begge ordningene ville ført til en reduksjon i offentlige utgifter på om lag 100 millioner kroner sammenlignet med i dag ifølge våre beregninger. Ordningene kommer relativt likt ut når vi sammenlikner samlet nytteverdi for individene.

Videre har vi foretatt en sammenlikning av å redusere avkortningen over fribeløpet mot et alternativ der fribeløpet økes. Tredje kolonne i tabell 3.3 angir anslag av Høyres forslag i sitt alternative statsbudsjett for 2024. Fjerde kolonne angir anslag av et kostnadsnøytralt alternativ med et fribeløp på 0,72 G. Ordningene kommer relativt likt ut når det gjelder arbeidsinntekten til helt uføre, og andelen

uføre i jobb. Vi anslår at det samlede arbeidstilbudet i økonomien vil være vesentlig høyere med modellen med et fribeløp. Dette skyldes at vi anslår at flere vil bli uføre og kombinere uføretrygd med arbeid under modellen med halv avkortning over fribeløpet. Vi anslår at begge modellene ville ført til en økning i offentlige utgifter på om lag 430 millioner kroner. Ifølge våre beregninger kommer modellen med et fribeløp litt bedre ut for samlet nytteverdi for individene.

I sum virker avkortningsmodellene med en lavere avkortning å føre til et lavere samlet arbeidstilbud i økonomien, og en litt høyere andel uføre, sammenlignet med tilsvarende modeller med et fribeløp. Dette skyldes det ville blitt mer fordelaktig å kombinere uføretrygd med deltidsarbeid for høyere inntekter under modellene med lavere avkortning. De som hadde kommet inn i ordningen ville jobbet mindre enn hvis de ikke hadde blitt uføre, og vi anslår at det samlede arbeidstilbudet i økonomien ville blitt lavere. Blant de som er helt uføre, vil en avkortningsmodell med lavere avkortning føre til en lavere andel uføre som er i jobb sammenlignet med en tilsvarende modell med et fribeløp. Dette skyldes at avkortningsmodellene med et fribeløp gjør det mer lønnsomt å ha en deltidsjobb overhodet for lave inntekter. Siden de fleste som er helt uføre har lav inntektsevne vil dette bidra til å senke terskelen for å ha inntektsgivende arbeid for flere uføre med et fribeløp sammenlignet med tilsvarende modeller med lavere avkortning. På den andre siden vil de som er i arbeid, jobbe mer under modellene med lavere avkortning. Ifølge våre forutsetninger kommer modellene relativt likt ut i en nytte/kostnadsanalyse.

Totalt sett virker fordelene med en avkortningsmodell med et fribeløp større enn tilsvarende modeller med lavere avkortning. Samlet arbeidstilbud i økonomien vil sannsynligvis være høyere med en avkortningsmodell med et fribeløp. Andelen helt uføre som er i arbeid vil også være høyere med et fribeløp. Isolert sett vil dette ha fordelaktige fordelingsvirkninger. Sammenlignet med en modell med lavere avkortning, vil arbeidsinntekten bli fordelt på flere uføre. Med en modell med lavere avkortning, vil arbeidsinntekten være høyere blant de som jobber, men fordelt på færre personer. Dagens avkortningsmodell med et fribeløp har også den fordel at den er relativt enkel i utformingen. Alternative avkortningsmodeller vil sannsynligvis være mer komplisert å forstå og administrere. Det vil også bli mer komplisert å forstå hvordan samlet inntekt påvirkes hvis man også får reduksjon i tilleggsytelser. På den andre siden vil modellene med lavere avkortning sannsynligvis gjøre mindre forskjell på uføre med forskjellig uføregrad i gjennomsnitt. Dette avhenger riktig nok av inntekten. For lavere inntekter vil modellene med lavere avkortning gjøre mindre forskjell på helt og gradert uføretrygd. For høyere inntekter vil derimot forskjellene bli større. Fordi en stor andel helt uføre har lav inntektsevne, er det likevel rimelig å anta at modellene med lavere avkortning kan føre til at færre personer får innvilget uføretrygd med 100 prosent uføregrad, men at flere får innvilget gradert uføretrygd. Denne effekten er ikke tallfestet i våre beregninger.

3.5. Virkninger av ulike nivå på avkortningen over fribeløpet

I dette kapitlet vil vi undersøke hvordan ulike nivåer på avkortningen over fribeløpet vil påvirke offentlige utgifter. Hensikten med denne øvelsen er å undersøke om det finnes et nivå på avkortningen over fribeløpet som blir for høyt. Hvis det er slik at man kan redusere offentlige utgifter ved å redusere avkortningen, vil det alltid være bedre for samfunnet med en lavere avkortning. Da vil både uføre få økt velferd samtidig som offentlige utgifter blir redusert.

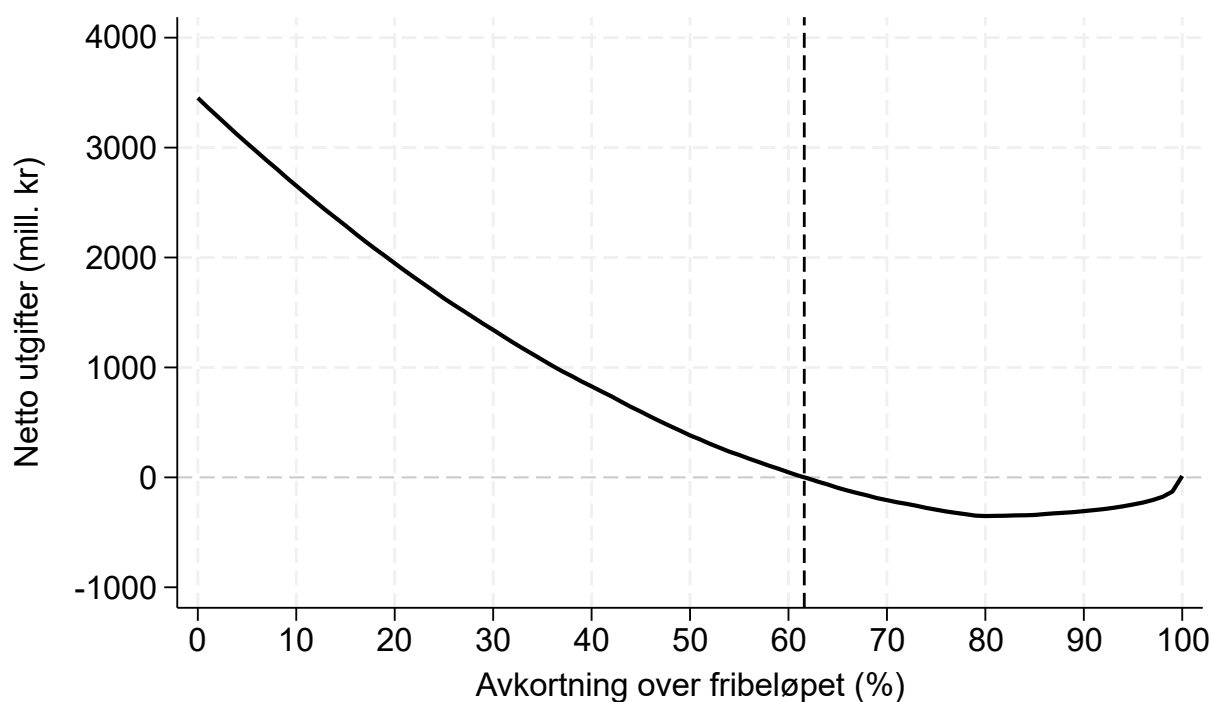
Under dagens regelverk avkortes uføretrygden når arbeidsinntekten overstiger fribeløpet i henhold til kompensasjonsgraden. Denne er som hovedregel 66 prosent, men kan være både høyere og lavere enn dette. For uføre som har tilstrekkelig høy inntekt før de ble uføre, vil kompensasjonsgraden være lavere. De fleste uføre med tilstrekkelig lav eller ingen inntekt før de ble uføre vil ha en kompensasjonsgrad på rundt 70 prosent.¹⁸ I gjennomsnitt er kompensasjonsgraden 61-62 prosent.

¹⁸ Se tabell 2.1 for informasjon om kompensasjonsgraden for uføre med minsteytelse.

Samlet avkortning kan også bli høyere hvis en eller flere tilleggssytelser blir redusert som følge av økt inntekt. For eksempel vil samlet avkortning over fribeløpet typisk være mellom 71-75 prosent om man har uførepensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger i tillegg til uføretrygd fra folketrygden. Med reduksjon i barnetillegg i tillegg til uføretrygden vil samlet avkortning ofte overstige 80 prosent, og i flere tilfeller være om lag 85 prosent. Se kapittel 2.2 for en nærmere gjennomgang av hvordan reduksjoner i tilleggssytelser påvirker samlet avkortning.

Figur 3.10 illustrerer anslag på endringer i offentlige utgifter hvis avkortningen over fribeløpet endres. I beregningene har vi antatt et fribeløp på 0,4 G som i dag. Den vertikale, stiplede linjen illustrerer gjennomsnittlig avkortning blant helt uføre som er om lag 61-62 prosent. Vi anslår at offentlige utgifter i stor grad vil påvirkes av nivået på avkortningen over fribeløpet. Videre anslår vi at offentlige utgifter ville ha blitt redusert hvis avkortningen over fribeløpet var høyere enn i dag. Samtidig observerer vi at en avkortning rundt 80 prosent ville gitt de laveste utgiftene ifølge våre anslag. Selv om en høyere avkortning enn dette ville ført til redusert tilgang til uføretrygd og dermed lavere offentlige utgifter isolert sett, ville reduksjonen i arbeidsinnsatsen blant uføre ført til høyere offentlige utgifter, og denne effekten ville vært størst. Dermed vil det aldri være hensiktsmessig med en avkortning høyere enn 80 prosent. Implikasjonene av dette er at samlet avkortning, inkludert reduksjoner i tilleggssytelser, aldri burde overstige 80 prosent under forutsetningene vi har lagt til grunn.

Figur 3.10 Estimert effekt av ulik avkortning over fribeløpet på netto offentlige utgifter. Endringer fra i dag i millioner 2023-kroner



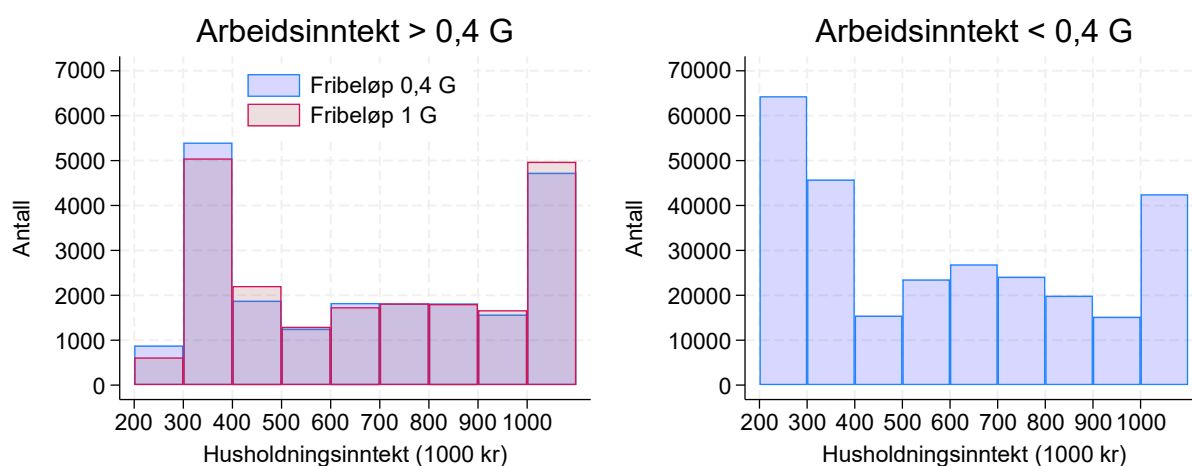
Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

4. Fordelingsvirkninger

I dette kapitlet undersøker vi fordelingsvirkninger som følge av endret avkortning. Vi vil i hovedsak fokusere på fordelingsvirkninger i husholdningsinntekt etter skatt av å øke fribeløpet til 1 G for uføre med 100 prosent uføretrygd. I analysene har vi brukt data fra microdata.no. Datagrunnlaget er fra 2022 og inneholder informasjon om arbeidsinntekt, husholdningsinntekt etter skatt, uføegrad, husholdningstype inkludert antall barn under 18 år i husholdningen, samt kjennetegn som alder og kjønn. Datagrunnlaget inneholder ikke informasjon om nivået på uføretrygd, kompensasjonsgrad eller inntektsgrensen for graderte uføre. Analysene er derfor begrenset til uføre med 100 prosent uføretrygd.

I analysene vet vi ikke hvem som kommer til å endre arbeidstilbudet som følge av endret avkortning. Vi vil derfor undersøke de direkte virkningene av å øke fribeløpet til 1 G gitt dagens arbeidsinntekt for helt uføre. I praksis vil dette gjelde de som har en arbeidsinntekt over dagens fribeløp på 0,4 G. I utregningene av hvordan husholdningsinntekten påvirkes som følge av at fribeløpet øker fra 0,4 til 1 G, antar vi en kompensasjonsgrad på 61-62 prosent for hele utvalget. Dette reflekterer gjennomsnittet blant dagens uføre med 100 prosent uføretrygd. Videre antar vi at en økning i inntekt skattes 33,8 prosent som vil gjelde de aller fleste.¹⁹ I realiteten vil endringer i fribeløpet også ha fordelingsvirkninger som følge av at noen uføre vil jobbe mer enn i dag, mens noen som i dag ikke jobber, vil begynne å jobbe. Vi vil diskutere slike virkninger i et senere avsnitt.

Figur 4.1 Fordelinger av husholdningsinntekt etter skatt for uføre med 100 prosent uføretrygd. Fordelt etter uføre med arbeidsinntekt henholdsvis over og under dagens fribeløp på 0,4 G. I 2023-kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 4.1 beskriver fordelingene av husholdningsinntekt etter skatt for uføre med 100 prosent uføretrygd etter hvem som blir direkte påvirket av at fribeløpet øker til 1 G. Figuren til venstre illustrerer husholdningsinntekten for helt uføre som har en arbeidsinntekt over fribeløpet på 0,4 G i dag, markert med blå søyler. De røde søylene illustrerer beregnet husholdningsinntekt hvis arbeidsinntekten forblir uendret og fribeløpet øker til 1 G. Denne gruppen omfatter om lag 21 000 personer (i 2022) og utgjør om lag 6,9 prosent av helt uføre. Figuren til høyre viser husholdningsinntekten for uføre som ikke vil bli direkte påvirket av at fribeløpet øker. Disse har enten ingen

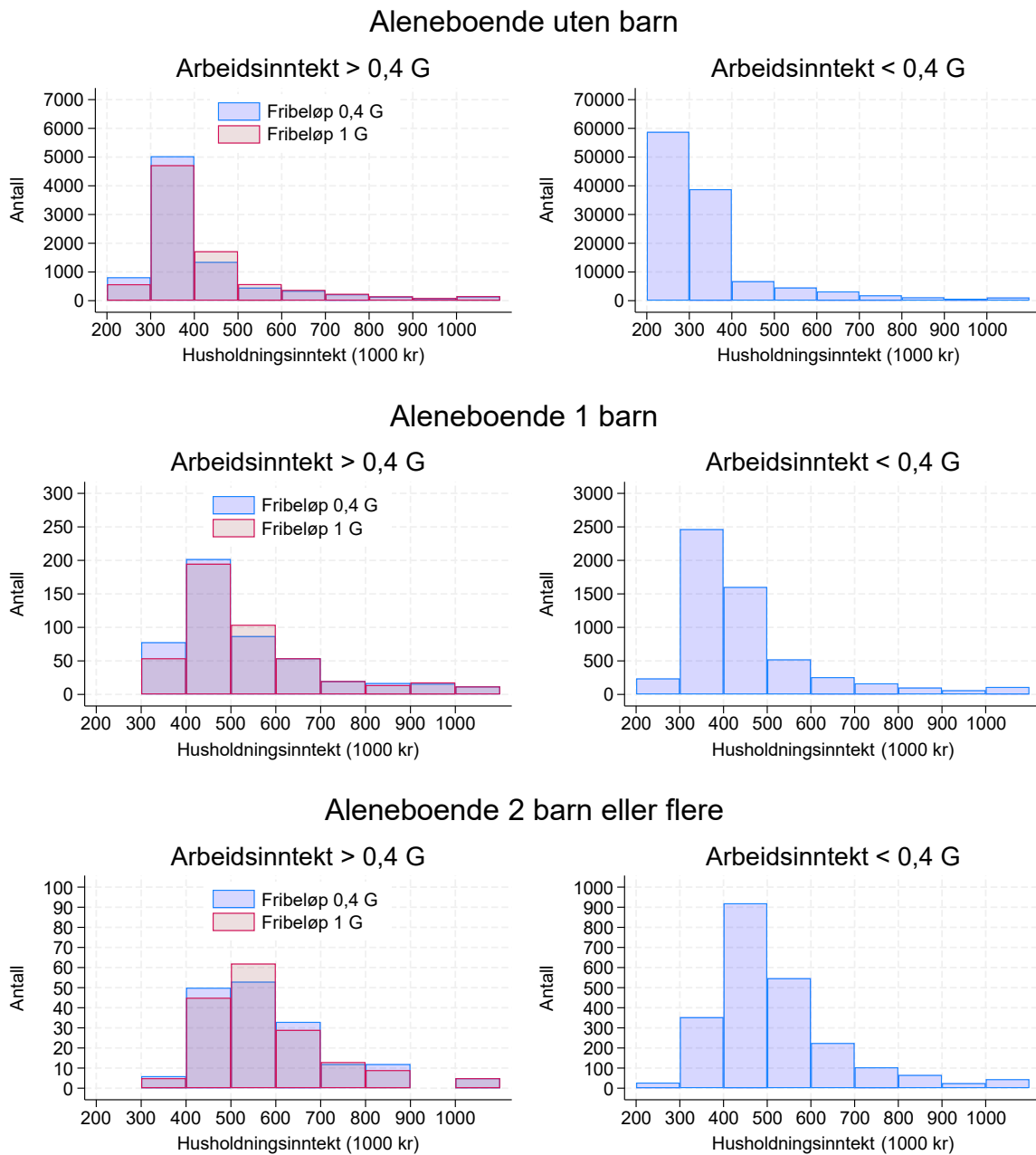
¹⁹ For en person som er helt ufør og har en arbeidsinntekt som er 10 000 kroner over dagens fribeløp på 0,4 G beregner vi økningen i husholdningsinntekten som følge av at fribeløpet øker til 1 G som følger: Økningen i brutto husholdningsinntekt blir $0.616 \cdot 10000 = 6160$ kroner. Av dette skattes 33,8 prosent. Økningen i disponibel inntekt blir dermed $6160 \cdot (1 - 0,338) = 4078$ kroner. Inntektsøkningene kan også medføre reduksjon i tilleggsetelser som offentlig tjenestepensjon, bostøtte og barnetillegg. Dette har vi ikke informasjon om i våre data. Beregningene på inntektsøkningene burde derfor ses på som en øvre grense, gitt at arbeidstilbudet ikke endres.

arbeidsinntekt, eller en arbeidsinntekt på 0,4 G eller lavere. Denne gruppen omfatter om lag 278 000 personer. Siden denne gruppen omfatter langt flere personer er skalaen på den vertikale akse 10 ganger høyere.

Figurene indikerer at en relativt lav andel uføre med lav husholdningsinntekt vil få en vesentlig økning i husholdningsinntekten. Av gruppen som ikke blir direkte påvirket av at fribeløpet øker, er det en langt større andel uføre med særlig lav husholdningsinntekt enn i gruppen som blir påvirket. Gruppen som blir påvirket av økt fribeløp har en gjennomsnittlig husholdningsinntekt etter skatt på om lag 732 000 kroner. I gjennomsnitt vil denne gruppen få en økning i husholdningsinntekten på om lag 17 000 kroner, som utgjør en økning på om lag 2,8 prosent. Til sammenlikning har uføre som ikke blir direkte påvirket av at fribeløpet øker en gjennomsnittlig husholdningsinntekt på om lag 630 000 kroner. I gjennomsnitt tilfaller dermed gevinsten av økt fribeløp husholdninger med høyere husholdningsinntekt.

På samme måte som figur 4.1, illustrerer figur 4.2 fordelingene av husholdningsinntekt etter skatt for aleneboende uføre etter antall barn under 18 år i husholdningen. Venstre figur illustrerer fordelingen av husholdningsinntekt i dag, markert med blå søyler, mens røde søyler illustrerer beregnet husholdningsinntekt hvis fribeløpet hadde økt til 1 G for helt uføre med arbeidsinntekt over dagens fribeløp på 0,4 G. Totalt utgjør antall aleneboende som blir påvirket om lag 9 200 personer, eller om lag 7,4 prosent av alle aleneboende. Av disse har om lag 474 personer ett barn i husholdningen, mens 161 personer har to barn eller flere under 18 år. Figuren til høyre viser husholdningsinntekten blant aleneboende uføre som ikke blir direkte påvirket av at fribeløpet økes. Denne gruppen utgjør om lag 125 000 personer, der om lag 5 500 personer har ett barn i husholdningen, mens om lag 2 300 personer har to barn eller flere under 18 år. Vi ser mye av det samme mønsteret for aleneboende som for hele gruppen av uføre. Det økte fribeløpet bidrar til at noen få personer med lav husholdningsinntekt får høyere inntekt. De aller fleste husholdningene som har lav husholdningsinntekt, blir ikke direkte påvirket som følge av at fribeløpet øker. For øvrig har aleneboende husholdninger med barn høyere husholdningsinntekt enn aleneboende uten barn under 18 år. Det er også relativt få aleneboende med barn under 18 år som har særlig lav husholdningsinntekt. En mulig årsak til dette, kan være at husholdninger med lav husholdningsinntekt kan få barnetillegg på inntil 0,4 G per barn under 18 år.

Figur 4.2 Fordelinger av husholdningsinntekt etter skatt for aleneboende uføre med 100 prosent uføretrygd. Fordelt etter uføre med arbeidsinntekt henholdsvis over og under dagens fribeløp på 0,4 G. I 2023-kroner. Barn regnes med i husholdningene hvis de er under 18 år

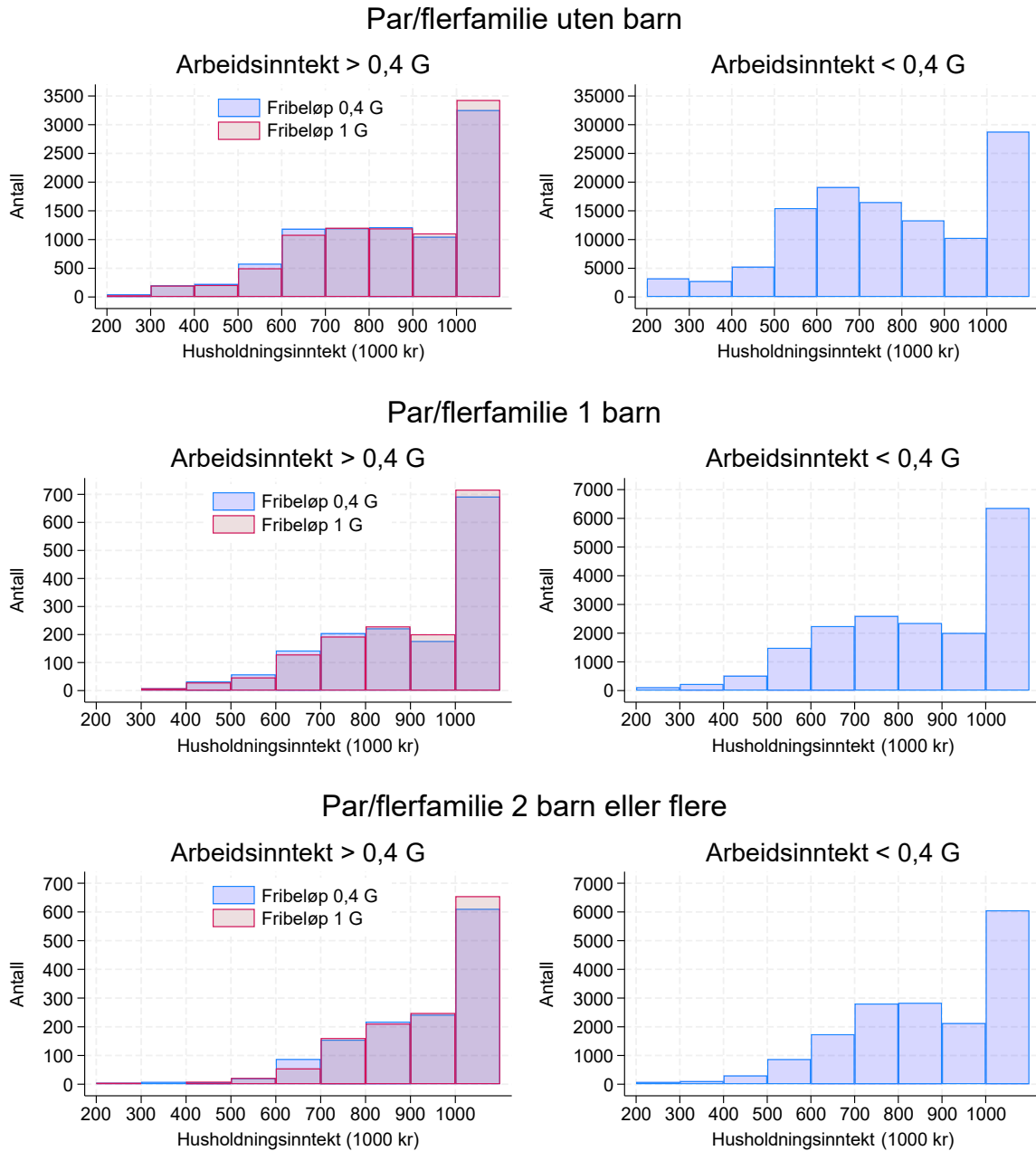


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 4.3 illustrerer fordelingene av husholdningsinntekt etter skatt for par eller flerfamiliehusholdninger etter antall barn under 18 år i husholdningen. Venstre figurer indikerer fordelingen av husholdningsinntekt i dag, markert med blå søyler. Røde søyler indikerer beregnet husholdningsinntekt hvis fribeløpet hadde økt til 1 G for de som har en arbeidsinntekt over dagens fribeløp på 0,4 G. Totalt utgjør antall par og flerfamiliehusholdninger som ville blitt direkte påvirket av en økning i fribeløpet om lag 12 000 personer, eller om lag 7,9 prosent av utvalget. Av disse utgjør husholdninger med ett barn under 18 år om lag 1 600 personer, mens husholdninger med to barn eller flere under 18 år utgjør om lag 1 400 personer. Av disse husholdningene er det relativt få som har lav husholdningsinntekt, og en svært lav andel som vil få en vesentlig økning i husholdningsinntekten som følge av at fribeløpet øker. Spesielt gjelder dette par og flerfamiliehusholdninger med barn.

Husholdningene som ikke blir påvirket av økt fribeløp utgjør om lag 150 000 personer. Blant disse utgjør husholdningene med lav husholdningsinntekt i hovedsak husholdninger uten barn under 18 år.

Figur 4.3 Fordelinger av husholdningsinntekt etter skatt for uføre med 100 prosent uføretrygd i par eller flerfamiliehusholdninger. Fordelt etter uføre med arbeidsinntekt henholdsvis over og under dagens fribeløp på 0,4 G. I 2023-kroner. Barn regnes med i husholdningene hvis de er under 18 år



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Videre undersøker vi hvordan inntektsøkningene vil tilfalle uføre med ulik husholdningsinntekt, og hvor stor økningen i husholdningsinntekten vil bli hvis fribeløpet hadde økt fra 0,4 til 1 G. Tabell 4.1 viser andelen og antall uføre som vil bli direkte påvirket, og gjennomsnittlig inntektsøkning for ulike nivå på husholdningsinntekt etter skatt. Om lag 6,9 av alle helt uføre vil få en gjennomsnittlig inntektsøkning på om lag 17 000 kroner etter skatt. Dette innebærer en økning i husholdningsinntekten etter skatt på om lag 2,8 prosent i gjennomsnitt, og omfatter om lag 21 000 helt uføre. Til

sammenlikning vil 93,1 prosent av alle helt uføre ikke oppleve en inntektsøkning. Dette omfatter om lag 278 000 personer. Inntektsøkningen vil i svært liten grad tilfalle uføre med husholdningsinntekt under 300 000 kroner. Derimot vil langt flere uføre med husholdningsinntekt mellom 300 – 500 000 kroner oppleve en inntektsøkning. Det er også en relativt høy andel uføre med høy husholdningsinntekt som vil oppleve en inntektsøkning. Spesielt gjelder dette husholdninger med en husholdningsinntekt etter skatt på over 800 000 kroner.

Tabell 4.1 Økning i inntekt etter skatt etter husholdningsinntekt. I 2023-kroner

Husholdningsinntekt etter skatt (1 000 kr)	Arbeidsinntekt > 0,4 G			Arbeidsinntekt < 0,4 G	
	Andel	Antall	Økning i kr (%)	Andel	Antall
Alle	6,9	21 218	16 886 (2,8 %)	93,1	277 678
Mindre enn 300	1,3	881	10 645 (3,9 %)	98,7	64 348
300 – 400	10,6	5 409	13 723 (3,9 %)	89,4	45 774
400 – 500	10,8	1 888	20 208 (4,6 %)	89,2	15 459
500 – 600	5,0	1 250	16 951 (3,1 %)	95,0	23 521
600 – 700	6,4	1 836	16 407 (2,5 %)	93,6	26 880
700 – 800	7,0	1 819	17 863 (2,4 %)	93,0	24 120
800 – 900	8,4	1 821	19 084 (2,3 %)	91,6	19 878
900 - 1 000	9,4	1 573	18 765 (2,0 %)	90,6	15 207
1 000 eller mer	10,0	4 741	18 657 (1,5 %)	90,0	42 491

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Totalt sett indikerer denne analysen at en økning i fribeløpet til 1 G vil ha relativt beskjedne fordelingsvirkninger gitt uendret arbeidstilbud. En stor del av gevinsten vil tilfalle husholdninger som har høy husholdningsinntekt i utgangspunktet. Uten endringer i arbeidstilbudet er det relativt få lavinntektshusholdninger som vil få en vesentlig økning i husholdningsinntekten. Dette er langt på vei et resultat av at husholdningsinntekt henger sammen med arbeidsinntekt. Gruppen som vil få økt husholdningsinntekt som følge av økt fribeløp, er nettopp de som har en relativt høy arbeidsinntekt. Disse vil dermed også ha høyere husholdningsinntekt i utgangspunktet sammenliknet med de som ikke blir påvirket, alt annet likt.

I analysene som er utført i dette kapitlet har vi undersøkt fordelingsvirkninger gitt dagens arbeidstilbud. Som vist i kapittel 3.2, vil en økning i fribeløpet til 1 G også påvirke arbeidstilbudet til helt uføre, som igjen vil påvirke husholdningsinntekten. Denne effekten kommer ikke frem i våre analyser. Vi vil derfor understreke at en økning i fribeløpet til 1 G vil ha større påvirkning på husholdningsinntekten enn det som kommer frem av disse analysene. Årsaken til at vi ikke har tatt hensyn til dette, er at vi ikke kan vite hvem som vil endre arbeidstilbudet som følge av at fribeløpet øker. Arbeidstilbudseffektene kan også være forskjellige for ulike grupper uføre.

Funn fra den eksisterende forskningslitteraturen kan gi oss noen indikasjoner på hvilke grupper uføre som vil få økt husholdningsinntekt som følge av endringer i arbeidstilbudet. To norske forskningsartikler finner at uføre som har høy utdanning, og høy inntekt før de ble uføre, responderer mest på økonomiske insentiver.²⁰ Uføre 18-49 år responderer mer enn uføre over 50 år. Hvordan dette vil påvirke fordelingen av husholdningsinntekt, er mer usikkert. En nærliggende hypotese er at de med høy utdanning og høy inntekt før uførhet har høyere utbetalt uføretrygd og høyere husholdningsinntekt i gjennomsnitt. I så fall vil de som øker arbeidsinntekten mest som følge av at fribeløpet øker, også ha høyere husholdningsinntekt enn gjennomsnittet. Dette kan imidlertid ikke vites sikkert. Det er ingen store forskjeller i husholdningsinntekten til yngre uføre sammenliknet med noe eldre uføre. Dette burde derfor ikke ha stor betydning for fordelingsvirkningene.

²⁰ Se Kostøl og Mogstad (2014) og Kostøl og Myhre (2020).

For å oppsummere, vil de aller fleste uføre ikke oppleve en inntektsøkning som følge av en økning i fribeløpet. Dette skyldes at de fleste uføre ikke har en arbeidsinntekt over fribeløpet, og heller ikke kommer til å begynne å jobbe utover dagens fribeløp hvis fribeløpet øker. En stor del av gevinsten som følge av at fribeløpet øker, vil tilfalle husholdninger som har høy husholdningsinntekt i utgangspunktet. Noen uføre med lav husholdningsinntekt vil riktig nok få økt inntekt. Uføre som har arbeidsinntekt over dagens fribeløp og som har lav husholdningsinntekt, vil få en gevinst. De med lav husholdningsinntekt som begynner å jobbe, eller vil jobbe mer som følge av at fribeløpet øker, vil også få økt inntekt. Analysene våre indikerer at dette vil gjelde relativt få. Et økt fribeløp fremstår for eksempel som et relativt lite treffsikkert tiltak hvis målet er å hjelpe lavinntektshusholdninger.

5. Andre hensyn

I dette kapittelet vil vi diskutere andre hensyn ved utformingen av regelverket for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd. Dette innebærer blant annet mulige konsekvenser av fribeløpet for graderingen av uføretrygden. Vi vil videre undersøke om det er andre momenter ved dagens regelverk som kan gjøre at det enten ikke lønner seg å jobbe, eller at det i svært liten grad lønner seg å jobbe. Spesielt gjelder dette regelverket for ulike tilleggssytelser, herunder barnetillegget.

5.1. Fribeøpet og gradert uføretrygd

Et viktig hensyn når det gjelder nivået på fribeøpet er hvordan graderingen av uføretrygden vil bli påvirket. Dette kan illustreres ved hjelp av et eksempel som oppsummeres i tabell 5.1. I tabellen sammenlikner vi utbetalt uføretrygd mellom personer med vedtak om uføregrad på henholdsvis 100, 80 og 60 prosent for ulike nivåer på fribeøpet. I alle tilfeller har personene en inntekt før uførhet på 5 G og en kompensasjonsgrad på 66 prosent. For å illustrere hvordan utbetalt uføretrygd påvirkes av ulike nivåer på fribeøpet, sammenlikner vi arbeidsinntekter på henholdsvis 1, 2 og 3 G for ulike nivåer på fribeøpet og ulik uføregrad. I eksemplet tilsvarer 1 G i arbeidsinntekt om lag 20 prosent av inntekten før personene ble uføre. 2 G tilsvarer om lag 40 prosent, og 3 G om lag 60 prosent av inntekten før uførhet.

Med en arbeidsinntekt på 1 G vil personen med 100 prosent uføregrad beholde 2,64 G, eller 80 prosent av trygden uten et fribeøp. Altså graderes trygden i henhold til inntekten før personen ble ufør. Personen vil beholde det samme som personen med vedtak om 80 prosent uføretrygd. Med et fribeøp på 0,4 G vil personen med 100 prosent uføregrad beholde 88 prosent av trygden, mens personen vil beholde 100 prosent av trygden med et fribeøp på 1 G. Dette er mer enn det personen med vedtak om 80 prosent uføretrygd vil beholde til tross for at begge tjener om lag 20 prosent av inntekten før de ble uføre. Dermed vil det være mer fordelaktig å få innvilget 100 prosent uføretrygd med et fribeøp sammenlignet med gradert uføretrygd. Forskjellene mellom helt og gradert uføretrygd blir større, desto høyere fribeøpet er.

Tabell 5.1 Utbetalt uføretrygd for forskjellig uføregrad

Fribeløp	Arbeidsinntekt	Uføretrygd		
		100 prosent grad	80 prosent grad	60 prosent grad
Ingen	1 G (20%)	2,64 G (80 %)	2,64 G (80 %)	1,98 G (60 %)
0,4 G	1 G (20%)	2,9 G (88 %)	2,64 G (80 %)	1,98 G (60 %)
1 G	1 G (20%)	3,3 G (100 %)	2,64 G (80 %)	1,98 G (60 %)
Ingen	2 G (40%)	1,98 G (60 %)	1,98 G (60 %)	1,98 G (60 %)
0,4 G	2 G (40%)	2,24 G (68 %)	2,24 G (68 %)	1,98 G (60 %)
1 G	2 G (40%)	2,64 G (80 %)	2,64 G (80 %)	1,98 G (60 %)
Ingen	3 G (60%)	1,32 G (40 %)	1,32 G (40 %)	1,32 G (40 %)
0,4 G	3 G (60%)	1,58 G (48 %)	1,58 G (48 %)	1,58 G (48 %)
1 G	3 G (60%)	1,98 G (60 %)	1,98 G (60 %)	1,98 G (60 %)

Det samme prinsippet vil også gjelde for gradert uføretrygd. Med en arbeidsinntekt på 2 G vil personen med vedtak om 80 prosent uføretrygd beholde det samme som en person med vedtak om 60 prosent uføretrygd uten et fribeøp. Med et fribeøp vil personen med høyere uføregrad beholde en større andel av trygden. Dermed vil fribeøpet også gjøre det mer fordelaktig å få innvilget gradert uføretrygd med en høyere uføregrad enn det arbeidsevnen tilsier. Dette skyldes at graderte uføre får tillagt fribeøpet til den fastsatte inntektsgrensen. Denne fordelingen blir større desto høyere fribeøpet er. For tilstrekkelig høye arbeidsinntekter vil personene beholde det samme

beløpet uavhengig av uføregraden. Med en arbeidsinntekt på 3 G vil for eksempel alle personene i eksemplet beholde samme andel av uføretrygden selv med et fribeløp på 1 G.

Dette eksempelet illustrerer at det vil være mer fordelaktig å få innvilget 100 prosent uføretrygd med et fribeløp sammenlignet med gradert uføretrygd. Generelt vil det være mer fordelaktig å få innvilget en høyere uføregrad enn det den faktiske arbeidsevnen tilsier. En mulig konsekvens av å øke fribeløpet kan dermed være at det vil føre til at flere får innvilget uføretrygd med 100 prosent uføregrad enn i dag. Det kan også føre til at graderte uføre får innvilget uføretrygd med en høyere uføregrad. Denne effekten er riktig nok svært usikker. Det finnes for eksempel ingen forskning på dette så vidt vi kjenner til. Dette er likevel et sentralt argument mot et høyt fribeløp og noe som må hensyntas i utformingen av regelverket for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd.

5.2. Incentiver til å jobbe utover fribeløpet

Et sentralt mål med dagens ordning for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd er at det alltid skal lønne seg å jobbe. Det er likevel enkelte momenter i dagens regelverk som kan gjøre at arbeid vil lønne seg i svært liten grad. I noen få tilfeller vil det ikke lønne seg å jobbe. I kapittel 3.5 finner vi at det ikke vil være hensiktsmessig med en avkortning over 80 prosent. Om avkortningen er høyere enn 80 prosent vil man kunne redusere samlede offentlige utgifter ved å redusere avkortningen ifølge våre beregninger. Dette følger av at økt arbeidsinnsats blant uføre vil føre til en større reduksjon i offentlige utgifter enn de økte utgiftene fra økt tilgang til uføretrygd som følge av at arbeidslinja svekkes. Under dagens regelverk er det flere tilfeller der den samlede avkortningen kan overstige 80 prosent. I noen tilfeller kan kompensasjonsgraden være høyere enn dette, og som vi har gjennomgått i kapittel 2, vil reduksjoner i ulike tilleggsytelser også påvirke samlet avkortning. Spesielt relevant er barnetillegget som behovsprøves mot husholdningsinntekten og berører mange uføre. I mange tilfeller vil samlet avkortning være høyere enn 80 prosent ved reduksjon i både uføretrygd og barnetillegget samtidig. Vi vil derfor diskutere forhold ved dagens regelverk der avkortningen kan bli svært høy, og dermed gjøre incentivene til å jobbe svært lave. Vi vil også komme med noen forslag til hvordan regelverket kan justeres for å redusere omfanget av slike tilfeller.

En årsak til at det ikke nødvendigvis lønner seg å jobbe, eller i svært liten grad, er hvis avkortningen over fribeløpet er svært høy. Over fribeløpet reduseres uføretrygden i henhold til kompensasjonsgraden for hver enkelt person. Kompensasjonsgraden er forholdet mellom uføretrygd ved 100 prosent uføregrad og inntekt før uførhet. For uføre som har fått innvilget uføretrygd etter uførefor reformen i 2015, beregnes uføretrygden på bakgrunn av de tre beste av de siste fem årene før uføretidspunktet. Inntekt før uførhet fastsettes som hovedregel til personens normale årsinntekt i full stilling før uføretidspunktet. Hvis man for eksempel hadde høy inntekt tidligere år, men byttet til en jobb med lavere lønn før uføretidspunktet, kan man få en svært høy kompensasjonsgrad. I enkelte tilfeller kan kompensasjonsgraden bli høyere enn 100 prosent, slik at det ikke vil lønne seg å jobbe utover fribeløpet. En mulig løsning på dette kan være å sette en maksgrænse på kompensasjonsgraden. Som nevnt finner vi i kapittel 3.5 at det ikke vil være hensiktsmessig med en avkortning over 80 prosent. For å gi rom for reduksjon i ulike tilleggsytelser burde maksgrænsen settes lavere enn 80 prosent. Et naturlig nivå kan for eksempel være å innføre en maksgrænse på 70 prosent. En slik grense eksisterer allerede for uføre som har omregnet uførepensjon, altså uføre som fikk innvilget uføretrygd før 2015.²¹ En slik maksgrænse burde også vurderes for uføre som har fått innvilget uføretrygd etter 2015.

Fra 1. juli 2024 økes minsteytelsene med 0,049 G. Dette vil øke kompensasjonsgraden, og dermed redusere incentivene til å jobbe utover fribeløpet. Tabell 5.2 illustrerer hvordan endringene i

²¹ Se rundskriv FOR-2014-12-05-1602-§7-2.

minsteytelsene vil påvirke kompensasjonsgraden for uføre med minstesatser for inntekt før uførhet. Disse satsene vil gjelde for uføre med tilstrekkelig lav eller ingen inntekt før uføretidspunktet. For uføre som ikke har vedtak om ung ufør vil kompensasjonsgraden i alle tilfeller overstige 70 prosent. Siden minsteytelsene øker, vil det være naturlig å også vurdere å øke minstesatsene for inntekt før uførhet. Sysselsettingsutvalget foreslo for eksempel å endre minstenivåene på inntekt før uførhet til 3,75 G for enslige og 3,45 G for gifte og samboende.²² Med nye minsteytelser fra 1. juli vil dette gi en kompensasjonsgrad på henholdsvis 67,4 prosent for enslige, 67,5 prosent for gifte og samboende og 69,0 prosent for gifte og samboende med omregnet uførepensjon.

En mulig konsekvens av å øke minstesatsene for inntekt før uførhet vil være at noen flere kan tilfredsstillte kravene for å få uføretrygd. Et krav for å få innvilget uføretrygd er at arbeids- og inntektsevnen er varig nedsatt med minst 50 prosent. Dersom man mottar arbeidsavklaringspenger når man søker om uføretrygd, er det tilstrekkelig at inntektsevnen er nedsatt med 40 prosent. Hvis minstesatsene for inntekt før uførhet øker, vil noen flere oppfylle dette kravet.

Tabell 5.2 Årlige minsteytelser, minste inntekt før uførhet og kompensasjonsgrad før og etter 1. juli 2024

	Minsteytelse (G)		Minste inntekt før uførhet (G)	Kompensasjonsgrad	
	før 1. juli 2024	etter		før 1. juli 2024	etter
Enslig	2,48	2,529	3,5	70,86	72,26
Gift/samboer	2,28	2,329	3,3	69,09	70,58
Gift/samboer, omregnet uførepensjon	2,33	2,379	3,3	70,61	72,09
Enslig ung ufør	2,91	2,959	4,5	64,77	65,76
Gift/samboer, ung ufør	2,66	2,709	4,5	59,11	60,20

Som nevnt kan det i noen tilfeller være lite lønnsomt å jobbe utover fribeløpet hvis man også får reduksjon i en eller flere tilleggsettelser. Spesielt relevante tilleggsettelser for uføre er uførepensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger, bostøtte og barnetillegg. Regelverket for disse ytelsene, og hvordan reduksjon i disse påvirker samlet inntekt, ble gjennomgått i kapittel 2. Ved reduksjon i en eller flere av disse tilleggsettelser vil det i utgangspunktet fortsatt lønne seg å jobbe, men i flere tilfeller kan gevinstene av arbeid utover fribeløpet være svært lave. Generelt er det vanskelig å utforme regelverket på en slik måte at insentivene til å jobbe alltid vil være «tilstrekkelig» høye. Dette er en velkjent utfordring ved behovsprøvde ytelsener; en høy grad av inntektssikring vil gi høye kompensasjonsgrader og dermed også høy avkortning. Ulike ytelsener tjener forskjellige formål, og når ulike behovsprøvde ytelsener har forskjellig regelverk vil det som regel forekomme tilfeller der man kan oppleve reduksjoner i flere ytelsener samtidig.

Som gjennomgått i kapittel 2 vil samlet avkortning over fribeløpet med uførepensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger i de fleste tilfeller ligge et sted mellom 71-75 prosent. Om man har forsørgeransvar blir kompensasjonsgraden 4 prosentpoeng høyere for hvert barn. Dermed kan samlet kompensasjonsgrad overstige 80 prosent dersom man har forsørgeransvar for to barn eller flere. Dette avhenger av kompensasjonsgraden fra folketrygden samt uførepensjonsordningen. På samme måte som for avkortning av uføretrygd fra folketrygden, kan man derfor vurdere å sette en maksgrense på avkortning av uførepensjon. Avhengig av kompensasjonsgraden fra folketrygden, kan maks grensen for eksempel settes slik at samlet avkortning ikke overstiger 80 prosent. Med en kompensasjonsgrad fra folketrygden på 66 prosent, betyr det at avkortningen av uførepensjon ikke kan overstige 14 prosent.

Om personen har bostøtte, vil bostøtten som regel reduseres med 20-40 kroner for hver hundrelapp i økt husholdningsinntekt til bostøtten faller helt bort. Som gjennomgått i kapittel 2 vil samlet avkortning som oftest ligge et sted mellom 73-80 prosent dersom både uføretrygden og

²² Se side 263 i NOU 2021: 2.

bostøtten reduseres samtidig og kompensasjonsgraden for uføretrygd fra folketrygden er på 66 prosent. Med en kompensasjonsgrad på 70 prosent vil samlet avkortning være 76-82 prosent. Dermed kan samlet avkortning bli svært høy dersom personen har bostøtte. Det er imidlertid relativt få tilfeller der samlet avkortning vil overstige 80 prosent dersom personen ikke også har andre tilleggssytelser.

En tilleggssytelse som berører mange uføre, er barnetillegget. For personer som har forsørgeransvar og barnetillegg til uføretrygden, avkortes barnetillegget med 50 prosent mot husholdningsinntekten til barnetillegget faller helt bort. Med en kompensasjonsgrad på 66 prosent vil samlet avkortning være 83 prosent dersom både uføretrygden og barnetillegget avkortes samtidig. Med en kompensasjonsgrad på 70 prosent vil samlet avkortning være 85 prosent. I begge tilfeller vil samlet avkortning overstige 80 prosent, og insentivene til å jobbe vil derfor være svært lave. En mulig løsning på dette kan for eksempel være at arbeidsinntekten over fribeløpet ikke medregnes i husholdningsinntekten ved behovsprøvingen av barnetillegget. Dermed vil man unngå tilfeller der både uføretrygden og barnetillegget avkortes samtidig. Alternative løsninger kan også være verdt å vurdere. Uansett utforming vil det sannsynligvis være hensiktsmessig å sørge for at samlet avkortning av uføretrygd og barnetillegg ikke blir svært høy.

Et annet moment som kan hindre uføre fra å jobbe, er at det er vanskelig å forstå hvordan arbeid påvirker samlet inntekt etter skatt. Forskning på norske uføre viser at informasjon om insentivene til å jobbe i stor grad påvirker arbeidsinntekten til uføre.²³ Regelverket er komplisert, og det er ofte vanskelig å ha full oversikt over hvordan en økning i arbeidsinntekten påvirker reduksjon i uføretrygden og ulike tilleggssytelser samtidig. En vanlig misforståelse er for eksempel at reduksjon i uføretrygd og barnetillegget samtidig gjør at det ikke lønner seg å jobbe. Med en kompensasjonsgrad på 66 prosent og en reduksjon i barnetillegget på 50 prosent, er det lett å tenke at samlet avkortning blir 116 prosent. Dette er imidlertid ikke tilfellet, ettersom det kun er nettogevinsten av arbeidsinntekten som fører til en reduksjon i barnetillegget. Over fribeløpet vil 100 kroner i arbeidsinntekt føre til en økning i husholdningsinntekten på 34 kroner. Av dette reduseres barnetillegget med 50 prosent slik at man sitter igjen med 17 kroner. Samlet avkortning blir dermed 83 prosent, og ikke 116 prosent. Det samme prinsippet gjelder for reduksjon av andre tilleggssytelser, samt inntektsskatt. Med en kompensasjonsgrad på 66 prosent, og inntektsskatt på 34 prosent, blir samlet reduksjon i arbeidsinntekten om lag 77,5 prosent, og ikke 100 prosent. Siden dette kan være vanskelig å forstå burde det fremskaffes så god og forståelig informasjon som mulig om hvordan reduksjon i uføretrygd og tilleggssytelser påvirker hverandre og hvordan samlet inntekt blir påvirket. Visshet og trygghet om at det alltid vil lønne seg å jobbe vil også kunne bidra til å øke arbeidsinnsatsen blant uføre.

For å oppsummere, har vi diskutert om det er forhold i dagens regelverk som kan føre til svært høy avkortning. Ifølge våre analyser vil det ikke være hensiktsmessig med en (samlet) avkortning over 80 prosent. Dette er imidlertid vanskelig å oppnå i praksis i alle tilfeller med ulike behovsprøvede ytelser. Vi har kommet med enkelte forslag til hvordan regelverket kan justeres for å redusere omfanget av slike tilfeller. Dette kan oppsummeres som følger:

- Avkortningen vil være svært høy for uføre med særlig høy kompensasjonsgrad. Vi foreslår derfor at det settes en maks grense på kompensasjonsgraden på for eksempel 70 prosent.
- Tilsvarende kan man vurdere å sette en maks grense for avkortning av uførepensjon fra offentlig tjenstepensjonsordninger slik at samlet kompensasjonsgrad ikke overstiger 80 prosent.

²³ Se Kostøl og Myhre (2021).

- Minstesatsene for inntekt før uførhet kan vurderes å øke fra henholdsvis 3,3 til 3,45 G for gifte og samboende og fra 3,5 til 3,75 G for enslige uføre. Disse satsene ble opprinnelig foreslått av Sysselsettingsutvalget.
- Insentivene til å jobbe kan være svært lave når man får reduksjon i både uføretrygden og barnetillegget samtidig. En mulig løsning kan for eksempel være at arbeidsinntekten over fribeløpet ikke regnes med i husholdningsinntekten ved behovsprøvingen av barnetillegget.
- Vi foreslår at det bør foreligge bedre informasjon om hvordan samlet inntekt blir påvirket når flere ytelser avkortes samtidig.

6. Oppsummering og konklusjon

I denne rapporten har vi undersøkt mulige konsekvenser av ulike modeller for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd. For å undersøke dette har vi benyttet en mikrosimuleringsmodell til å beregne virkninger av endret avkortning. Vi har spesielt undersøkt virkninger av å endre fribeløpet, herunder virkninger av å øke fribeløpet til 1 G. Vi har også undersøkt alternative avkortningsmodeller. Videre har vi undersøkt fordelings effekter av å endre fribeløpet, samt andre relevante forhold ved dagens regelverk for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd. Spesielt har vi undersøkt hvordan arbeidsinntekt kan påvirke tilleggssytelser som for eksempel barnetillegg, og hvordan dette vil påvirke insentivene til å jobbe. Vi har diskutert om det er forhold ved ordningen som kan gjøre at det ikke lønner seg, eller i svært liten grad lønner seg å jobbe.

Det sentrale spørsmålet i denne rapporten er om dagens ordning for kombinasjon av arbeidsinntekt og uføretrygd, og spesielt nivået på fribeløpet, er hensiktsmessig innrettet. På den ene siden burde ordningen gi insentiver til å jobbe ved siden av trygden. På den andre siden burde ordningen bevare legitimiteten til trygdesystemet, slik at det lønner seg å jobbe sammenlignet med å kombinere arbeid og uføretrygd.

Vår analyse indikerer at dagens ordning, med et fribeløp omtrent rundt dagens nivå, sannsynligvis balanserer disse hensynene på en tilfredsstillende måte. Ifølge våre analyser har dagens nivå på fribeløpet relativt stor betydning for andelen helt uføre som har inntektsgivende arbeid ved siden av trygden. Vi anslår at bare om lag 8 prosent av helt uføre ville vært i arbeid uten et fribeløp, mot om lag 22 prosent i dag. På den andre siden vil ikke et høyere fribeløp stimulere til vesentlig høyere arbeidsdeltakelse. Dette skyldes at arbeidsinntekten til helt uføre vil være konsentrert rundt lave inntekter uansett nivå på fribeløpet. Dermed vil et økt fribeløp være fordelaktig for stadig færre uføre, desto høyere fribeløpet blir. Hvis fribeløpet hadde økt til 1 G anslår vi at arbeidsdeltakelsen ville vært om lag 24 prosent. Et høyere fribeløp vil sannsynligvis føre til at flere vil få innvilget uføretrygd og øke offentlige utgifter. Det er riktig nok betydelig grad av usikkerhet rundt denne effekten. En økning i fribeløpet vil også medføre andre ulemper. Spesielt vil det gjøre at det blir mer fordelaktig å få innvilget 100 prosent uføretrygd sammenlignet med gradert uføretrygd, ettersom man da i større grad kan kombinere full uføretrygd med deltidsarbeid. Generelt vil det bli mer fordelaktig å få innvilget uføretrygd med en høyere uføregrad enn det arbeidsevnen tilsier. Et økt fribeløp kan derfor føre til at flere får innvilget uføretrygd med en høyere uføregrad. Dette vil i så fall øke utgiftene til uføretrygd ytterligere.

Vi anser likevel dagens ordning med et fribeløp som mer fordelaktig enn alternative avkortningsmodeller med lavere avkortning. Et eksempel på en slik utforming er forslaget til Sysselsettingsutvalget, som foreslo å erstatte fribeløpet med halv avkortning til 1,2 G. Slike utforminger vil føre til at en lavere andel uføre vil være engasjert i inntektsgivende arbeid sammenlignet med tilsvarende modeller med et fribeløp. Arbeidsinntekten vil dermed bli fordelt på færre uføre. Isolert sett vil dette ha lite fordelaktige fordelings effekter. Beregningene våre tilsier at det samlede arbeidstilbudet i økonomien vil være høyere med et fribeløp enn tilsvarende modeller med lavere avkortning. Uansett utforming vil de fleste avkortningsmodeller, inkludert forskjellige nivåer på fribeløpet, innebære fordeler og ulemper.

Vi vurderer at en økning i fribeløpet vil ha relativt beskjedne fordelings effekter. Andelen uføre som vil få økt husholdningsinntekt som følge av en økning i fribeløpet, er relativt lav. Inntektsøkningen vil også være relativt beskjeden i gjennomsnitt. En stor del av inntektsøkningen vil dessuten tilfalle husholdninger som har en relativt høy husholdningsinntekt i utgangspunktet. En økning i fribeløpet fremstår som et lite treffsikkert tiltak hvis målet er å hjelpe uføre med lav husholdningsinntekt.

Det er likevel visse utfordringer ved dagens regelverk. I enkelte tilfeller kan insentivene til å jobbe bli svært lave. Dette kan for eksempel ofte forekomme dersom ulike tilleggssytelser blir avkortet samtidig som uføretrygden avkortes. Regelverket er komplisert, og det er som oftest vanskelig å forstå hvordan avkortning av en ytelse påvirker en annen. Derfor burde det fremskaffes så god og forståelig informasjon som mulig rundt hvordan reduksjon i uføretrygd og tilleggssytelser påvirker hverandre og hvordan samlet inntekt blir påvirket.

Ifølge våre analyser vil det ikke være hensiktsmessig med en (samlet) avkortning på over 80 prosent. Da vil man i teorien kunne redusere offentlige utgifter ved å redusere avkortningen. I enkelte tilfeller kan kompensasjonsgraden, og dermed avkortningen av uføretrygden over fribeløpet, være høyere enn dette. En mulig løsning på dette kan være å innføre en maksimumsgrense for kompensasjonsgraden. For å gi rom for reduksjon i ulike tilleggssytelser bør denne grensen være lavere enn 80 prosent. En naturlig maksimumsgrense på kompensasjonsgraden kan for eksempel være 70 prosent, noe som allerede gjelder for uføre med omregnet uførepensjon. Som følge av at minsteytelsene øker per 1. juli 2024 vil kompensasjonsgraden øke for uføre som mottar minsteytelse. Det vil derfor være naturlig å også vurdere å øke minstesatsene for inntekt før uførhet, slik at kompensasjonsgraden ikke blir særlig høy for denne gruppen. Videre kan insentivene til å jobbe bli svært lave i mange tilfeller der man får avkortning i en eller flere tilleggssytelser i tillegg til avkortning i uføretrygden. Dette gjelder spesielt barnetillegget, der den samlede avkortningen i mange tilfeller vil overstige 80 prosent. Dette berører et betydelig antall uføre. En mulig løsning kan for eksempel være å ikke inkludere arbeidsinntekten over fribeløpet i avkortningen av barnetillegget slik at uføretrygden og barnetillegget ikke avkortes samtidig.

Referanser

- Bound, John & Richard Burkhauser (1999). Chapter 51 Economic analysis of transfer programs targeted on people with disabilities. Vol. 3 of Handbook of Labor Economics. Elsevier, pp. 3417–3528.
- Campolieti, Michele (2004). Disability insurance benefits and labor supply: some additional evidence. *Journal of Labor Economics* 22 (4), 863–889.
- Direktoratet for Økonomistyring (2018). Veileder i samfunnsøkonomisk analyser.
- Ellingsen, Jostein (2024). Utviklingen i uføretrygd 2023. Statistikknotat, Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Favre, Giacomini, Andreas Haller & Stefan Staubli (2021). Induced entry in disability insurance: evidence from Canada. National Bureau of Economic Research, Center paper NB20-08.
- Gruber, Jonathan (2000). Disability Insurance Benefits and Labor Supply. *Journal of Political Economy*, 108(6), 1162–83.
- Hoynes, Hilary Williamson & Robert Moffitt (1999). Tax Rates and Work Incentives in the Social Security Disability Insurance Program: Current Law and Alternative Reforms. *National Tax Journal*, 52(4), 623–54.
- Kostøl, Andreas Ravndal & Magne Mogstad (2014). How Financial Incentives Induce Disability Insurance Recipients to Return to Work. *American Economic Review*, 104 (2): 624-55.
- Kostøl, Andreas Ravndal & Andreas Myhre (2020). Informasjon og økonomiske insentiv i ny uføretrygd. NAV-rapport.
- Kostøl, Andreas Ravndal & Andreas Myhre (2021). Labor Supply Responses of Learning the Tax and Benefit Schedule. *American Economic Review*, 111 (11): 3733-66.
- Liebman, Jeffrey B. (2002). The Optimal Design of the Earned Income Tax Credit. *Making Work Pay: The Earned Income Tax Credit and Its Impact on American Families*, edited by Bruce D. Meyer and Douglas Holtz-Eakin, 196–234. New York: Russel Sage Foundation.
- Mullen, Kathleen J. & Stefan Staubli (2016). Disability Benefit Generosity and Labor Force Withdrawal. *Journal of Public Economics*, 49–63.
- Myhre, Andreas (2021). Intensive and Extensive Margin Labor Supply Responses to Kinks in Disability Insurance Programs. MPRA Paper 109547, University Library of Munich, Germany.
- NOU 2021: 2 (2021). Kompetanse, aktivitet og inntektssikring; Tiltak for økt sysselsetting.
- Ruh, Philippe & Stefan Staubli (2019). Financial Incentives and Earnings of Disability Insurance Recipients: Evidence from a Notch Design. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11 (2): 269-300.

Vedlegg A: Modellteknisk vedlegg

I dette vedlegget beskrives beregningsmodellen som er brukt i rapporten. Modellen tar sikte på å beregne arbeidstilbudet til helt uføre under forskjellige avkortningsregler, samt hvordan ulike avkortningsregler påvirker antall uføre. Dette brukes til å beregne virkninger på blant annet utgifter til uføretrygd og offentlige utgifter.

Teoretisk rammeverk

Modellen tar utgangspunkt i et standard teoretisk rammeverk fra skattelitteraturen. Det har også blitt brukt til å modellere arbeidstilbudet til uføretrygdede, se for eksempel Ruh og Staubli (2019) og Myhre (2021). Individet maksimerer følgende nyttefunksjon,

$$U(c, z) = c - \frac{a}{1 + 1/e} \left(\frac{z}{a}\right)^{1+1/e} - q$$

med hensyn til budsjettbetingelsen $c = B + z - T(z)$. Her er c konsum, B er uavkortet uføretrygd, z er arbeidsinntekt og a er en individspesifikk «evne»-parameter. Denne kan tolkes som arbeidsevnen målt i kroner, slik at $z = a$ for $T(z) = 0$, der $T(z)$ er skatte/avkortningsfunksjonen som bestemmes av regelverket for avkortning av uføretrygd og inntektsskatt på arbeidsinntekt. e er arbeidstilbudselastisiteten på intensiv margin, og angir prosentvis økning i arbeidsinntekt hvis netto marginalsatt $(1 - T'(z))$ øker med 1 prosent.

Fra eksisterende forskning vet vi at avkortningsreglene ikke bare har betydning for hvor mye uføre jobber, men også hvor mange uføre som deltar i arbeid (se for eksempel Kostøl og Mogstad 2014; Ruh og Staubli 2019 og Myhre 2021). I det teoretiske rammeverket representeres dette ved at individer har en fast kostnad av å delta i arbeid (q). Denne kan tolkes som kostnader knyttet til å søke eller skaffe en jobb, reisekostnader eller liknende. Individet vil kun arbeide om nytten av å delta i arbeid er større enn nytten av å ikke delta i arbeid, som vil være $U = B$.

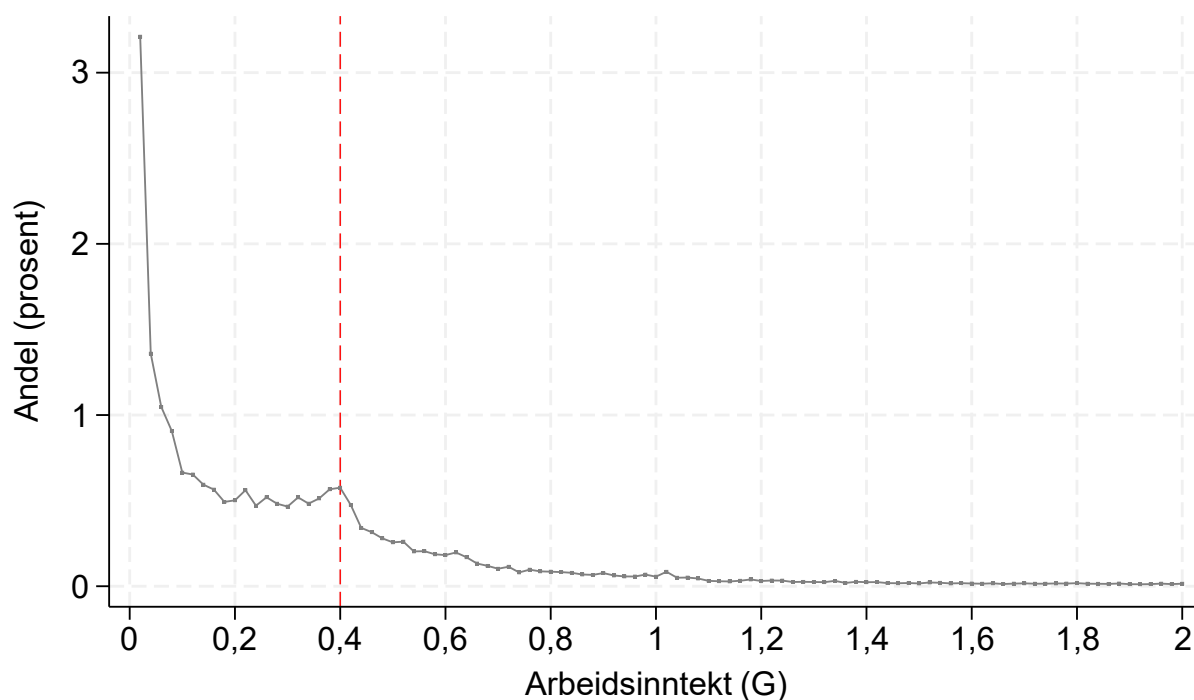
I modellen er a og q de eksogene (ukjente) variablene. Disse må kalibreres, eller tilpasses opp mot den empiriske inntektsfordelingen for uføre. De tilpasses slik at andelen uføre som har positiv nytte av å delta i arbeid i modellen, er den samme som den observerte andelen uføre som jobber. Dette beskrives i det følgende.

Kalibrering mot empirisk inntektsfordeling

Målet med kalibreringen er å simulere en inntektsfordeling som er mest mulig lik den empiriske inntektsfordelingen til uføre, med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket beskrevet i forrige del. Vi velger å kalibrere modellen mot den empiriske inntektsfordelingen til helt uføre i 2019 (figur A1). Dette året velges ettersom det er det siste året før arbeidstilbudet kan ha blitt påvirket av koronapandemien.²⁴ Figuren viser inntektsfordelingen til uføre med noe arbeidsinntekt. Dette omfatter litt over 20 prosent av alle helt uføre. De fleste uføre som jobber, har en relativt lav arbeidsinntekt under inntektsgrensen på 0,4 G, og en del tilpasser seg rundt inntektsgrensen.

²⁴ Det er også det første året inntektsgrensen på 0,4 G gjelder for alle helt uføre. Før 2019 hadde helt uføre som fikk innvilget uføretrygd før 2015, en inntektsgrense på 60,000 kroner.

Figur A1 Empirisk inntektsfordeling for helt uføre i 2019



Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

I kalibreringen må vi simulere, eller trekke de ukjente variablene a og q fra kjente fordelinger. Kalibreringen følger i noen grad Ruh og Staubli (2019) og Myhre (2021), men med enkelte modifikasjoner. Vi trekker parameteren a fra en gammafordeling. Denne fordelingen velges fordi den er relativt lik den empiriske inntektsfordelingen for uføre. Alle uføre har ikke nødvendigvis restarbeidsevne. Vi trekker derfor en sannsynlighet for at individene i modellen har en arbeidsevne med sannsynlighet p . Resten vil ikke ha noen arbeidsevne uavhengig av avkortning ($a = 0$).

Den faste kostnaden q trekkes fra en uniform fordeling, som i Liebman (2002), og tilpasses slik at andelen uføre i arbeid er (tilnærmet) lik den empiriske andelen uføre med arbeidsinntekt.

Variablene som simuleres, kan oppsummeres slik:

$$a \sim \text{binomial}(p) * \text{gamma}(\alpha, \gamma)$$

$$q \sim \beta * \text{uniform}(0,1)$$

Kalibreringen går ut på å bestemme verdier for parameterne i modellen (p , α , γ og β) slik at den simulerte modellen stemmer best mulig overens med det som observeres empirisk. Måten dette gjøres på, kan beskrives på følgende måte. Vi trekker først to verdier for parameterne α og γ . Deretter tilpasses parameterne p og β slik at andelen uføre som jobber, er (tilnærmet) lik den empiriske andelen uføre med arbeidsinntekt, og arbeidstilbudsresponsen på hvor mange uføre som jobber, er (tilnærmet) lik det som er observert i forskningslitteraturen.²⁵ Disse kan tilpasses mer eller mindre helt nøyaktig, siden vi har 2 parametere til å tilpasse 2 ukjente. Dette gjøres ved å la

²⁵ Forskningslitteraturen bruker vanligvis en arbeidstilbudselastisitet på ekstensiv margin for å si noe om arbeidstilbudsresponsen på hvor mange som begynner/slutter å jobbe. Denne er definert som prosentvis endring i andelen uføre som ikke jobber hvis gjennomsnittsskatten øker med 1 prosent. Med gjennomsnittsskatt menes her både avkortning av uføretrygd samt inntektsskatt. Både Kostøl og Mogstad (2014), Ruh og Staubli (2019) og Myhre (2021) beregner denne elastisiteten til rundt 0,11. I modellen kalibreres arbeidstilbudsresponsen på hvor mange uføre som jobber, slik at elastisiteten blir (tilnærmet) lik dette.

individene maksimere nytte ut fra det teoretiske rammeverket under dagens regler for avkortning, samt inntektsskatt. Deretter gjentas prosessen mange ganger for ulike parameterverdier av p og β til de simulerte momentene stemmer overens med de empiriske.

I beregningene av arbeidstilbudsresponsene benytter vi gjennomsnittsverdier for nivået på (uavkortet) uføretrygd og inntekt før uførhet for helt uføre. Dette kan derfor tolkes som optimeringsproblemet for en representativ ufør. Vi benytter en inntektselastisitet (e) på 0,18 fra Myhre (2021).

Prosessene som beskrives over, gjentas deretter mange ganger for ulike verdier av α og γ . I hver trekning tilpasses parameterne p og β på samme måte som beskrevet over. Vi velger så de parameterverdiene av α og γ som gjør at den simulerte inntektsfordelingen blir mest mulig lik den empiriske inntektsfordelingen. Dette gjør vi ved å benytte en hypotesetest for fordelinger, en såkalt Kolmogorov-Smirnov test. Mens en vanlig hypotesetest tester om to gjennomsnitt er forskjellige, tester Kolmogorov-Smirnov testen om to fordelinger er forskjellige. Vi velger parameterverdiene for α og γ som gir den høyeste p -verdien i hypotesetesten om den simulerte inntektsfordelingen er forskjellig fra den empiriske fordelingen.²⁶

Parameterverdiene oppsummeres i tabell A1. Parameteren p kan tolkes som den simulerte andelen uføre med noe arbeidsevne. γ kan tolkes som gjennomsnittlig arbeidsevne (målt i G) for uføre som har noe arbeidsevne. α er en såkalt form-parameter for gammafordelingen. β kan tolkes som den høyeste verdien på den faste kostnaden av å delta i arbeid (q), målt i G. Den laveste verdien vil være 0. De simulerte individene i modellen vil ha en fast kostnad av å delta i arbeid som varierer mellom 0 og β . Siden denne trekkes fra en uniform fordeling, vil gjennomsnittlig fast kostnad av å delta i arbeid være $\beta/2$ i modellen.

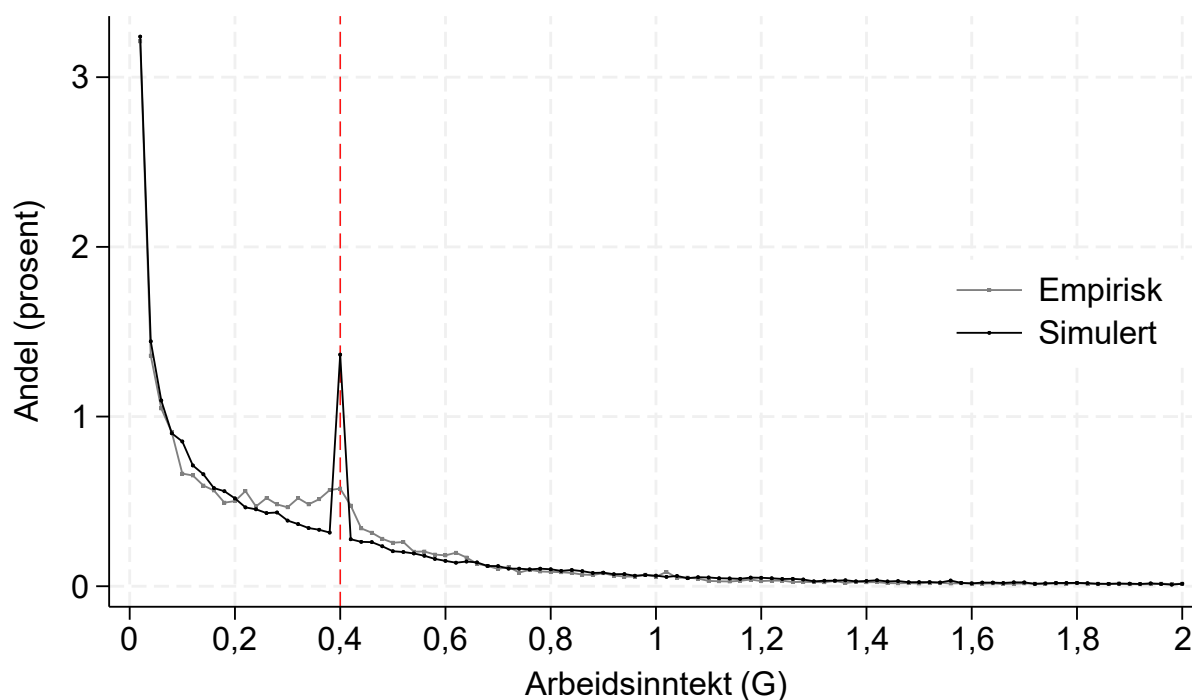
Tabell A1 Parameterverdier

Parameter	p	α	γ	β
Kalibrert verdi	0,301	0,53	1,24	0,733

Figur A2 viser hvordan den simulerte inntektsfordelingen samsvarer med den empiriske fordelingen. Den simulerte inntektsfordelingen er mer konsentrert rundt inntektsgrensen på 0,4 G enn den empiriske. Dette skyldes at individer ikke nødvendigvis kan tilpasse arbeidstilbudet «perfekt» slik som i en teoretisk verden. Dette vil imidlertid ha minimal betydning for prediksjonene til modellen av endret avkortning. Ellers er de to fordelingene svært like. Tabell A2 viser at de simulerte momentene samsvarer svært godt med de empiriske.

²⁶ Uføre med arbeidsinntekt over 80 % av inntekt før uførhet ekskluderes da disse ikke vil ha rett på utbetaling av uføretrygd, og uansett ikke vil være påvirket av endringer i avkortningsreglene ellers.

Figur A2 Empirisk og simulert inntektsfordeling



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell A2 Empiriske og simulerte momenter¹

	Arbeidsinntekt (G)	Andel med arbeidsinntekt (%)
Empirisk	0,083	21,53
Simulert	0,079	21,50

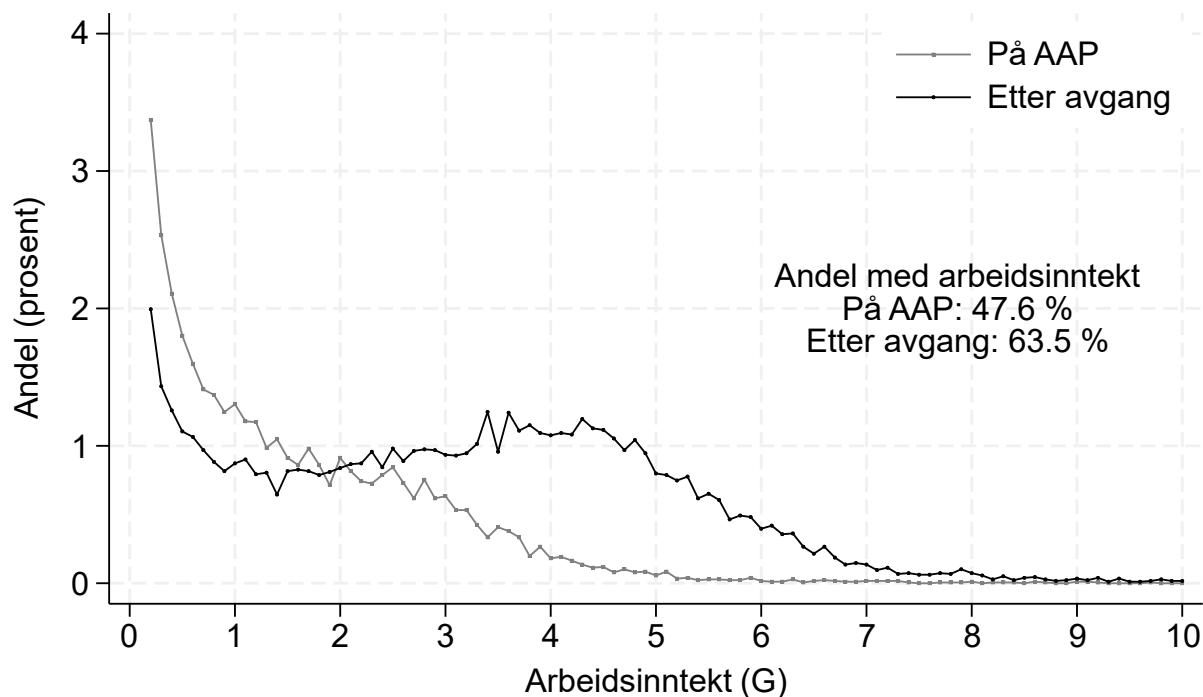
¹ De empiriske momentene er basert på tall fra 2019. Uføre med arbeidsinntekt over 80 % av inntekt før uførhet er ekskludert da disse som hovedregel ikke vil ha rett på utbetaling av uføretrygd.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

Effekt på antall uføre

Fra eksisterende forskning vet vi at avkortningsreglene for uføretrygd kan ha betydning for tilgangen til ordningen (se for eksempel Bound og Burkhauser, 1999; Hoynes og Moffitt, 1999; Gruber, 2000; Campolieti, 2004; Mullen og Staubli, 2016 og Favre et al., 2021). Det er riktig nok mer usikkert hvor sterk denne effekten er. For å beregne hvordan avkortningsreglene påvirker tilgang til uføretrygd, tar vi utgangspunkt i at nye potensielle mottakere av uføretrygd er personer som går ut av AAP-ordningen, men som ikke har overgang til uføretrygd. Figur A3 viser inntektsfordelingen til personer som går ut av AAP-ordningen (ikke til uføretrygd) i 2018 henholdsvis kalenderåret før og etter avgang.

Vi antar at nye uføre som eventuelt kommer til ordningen som følge av mer generøse avkortningsregler, ville hatt samme inntektsfordeling som mottakere av AAP (før avgang). Eventuelle økte utgifter til uføretrygd beregnes ut fra avkortningen for denne arbeidsinntekten. Videre beregner vi deres endring i disponibel inntekt som ufør. Deretter beregner vi hvor mange nye uføre som vil komme til ordningen. Vi benytter beregningene fra Mullen og Staubli (2016) som estimerer at hvis disponibel inntekt som ufør øker med 1 prosent, så vil tilgangen til ordningen øke med 1,2 prosent. Merk at mange potensielle nye uføre ikke vil ha noen arbeidsinntekt, og derfor ikke bli påvirket av endret avkortning. Videre antar vi at sannsynligheten for å få innvilget uføretrygd er 80 prosent, som er omtrent innvilgingsraten for søknader om uføretrygd i Norge.

Figur A3 Inntektsfordeling for individer på AAP og etter avgang fra AAP¹

¹ Fordelingene av arbeidsinntekt er basert på personer som gikk ut av AAP-ordningen i 2018, men ikke til uføretrygd. Arbeidsinntekten på AAP viser inntektsfordelingen for disse personene i 2017, mens arbeidsinntekten etter avgang viser inntektsfordelingen til de samme personene i 2019.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, NAV

Dersom nye uføre kommer til ordningen vil det sannsynligvis medføre redusert arbeidsdeltakelse for disse individene ettersom de ville ha jobbet mer i gjennomsnitt om de ikke hadde fått innvilget uføretrygd. Dette vil i så fall føre til lavere skatteinntekter. Vi beregner derfor hvor mye tapte skatteinntekter ville utgjort om de ikke hadde blitt uføre. Her tar vi utgangspunkt i inntektsfordelingen året etter avgang fra AAP, illustrert i figur A3. Tapte inntektsskatt beregnes ut fra denne fordelingen. På den andre siden ville økt tilgang til uføretrygd sannsynligvis medført en reduksjon i andre trygdeutgifter (for eksempel sykepenger, AAP og sosialhjelp). På samme måte som for inntektsskatt, beregner vi samlede trygdeytelser (ekskudert uføretrygd) basert på de samme individene. Dette trekkes så fra i kostnadsberegningene.

I beregningene av inngangseffekter må vi ta forbehold om betydelig usikkerhet. Det er for eksempel usikkert om effekten som estimeres i Mullen og Staubli (2016) på tilgang til uføretrygd i Østerrike er overførbart til Norge. Det er også usikkert om AAP-mottakere med avgang (ikke til uføretrygd) er representative for de som ville blitt nye mottakere av uføretrygd. Det er for eksempel mulig at de ville hatt en noe lavere arbeidsevne i gjennomsnitt enn det vi forutsetter.

Figurregister

Figur 3.1	Estimerte fordelinger av arbeidsinntekt for uføre med 100 prosent uføretrygd under dagens regelverk (fribeløp 0,4 G) og med fribeløp på 1 G	15
Figur 3.2	Estimerte virkninger av å øke fribeløpet fra 0,4 til 1 G for forskjellige tilgangsrater	17
Figur 3.3	Estimert gjennomsnittlig arbeidsinntekt blant helt uføre. I 2023-kroner	18
Figur 3.4	Estimert andel helt uføre med noe arbeidsinntekt.....	19
Figur 3.5	Estimert effekt av fribeløpet på antall uføre	20
Figur 3.6	Estimert effekt av fribeløpet på arbeidstilbud. Endringer fra i dag i millioner 2023-kroner	20
Figur 3.7	Estimert effekt av fribeløpet på nytte. Endringer fra i dag i millioner 2023-kroner	21
Figur 3.8	Estimert effekt av fribeløpet på netto offentlige utgifter. Endringer fra i dag i millioner 2023-kroner	22
Figur 3.9	Estimert effekt av fribeløpet på nytte/kostnad. I millioner 2023-kroner	23
Figur 3.10	Estimert effekt av ulik avkortning over fribeløpet på netto offentlige utgifter. Endringer fra i dag i millioner 2023-kroner	26
Figur 4.1	Fordelinger av husholdningsinntekt etter skatt for uføre med 100 prosent uføretrygd. Fordelt etter uføre med arbeidsinntekt henholdsvis over og under dagens fribeløp på 0,4 G. I 2023-kroner	27
Figur 4.2	Fordelinger av husholdningsinntekt etter skatt for aleneboende uføre med 100 prosent uføretrygd. Fordelt etter uføre med arbeidsinntekt henholdsvis over og under dagens fribeløp på 0,4 G. I 2023-kroner. Barn regnes med i husholdningene hvis de er under 18 år	29
Figur 4.3	Fordelinger av husholdningsinntekt etter skatt for uføre med 100 prosent uføretrygd i par eller flerfamiliehusholdninger. Fordelt etter uføre med arbeidsinntekt henholdsvis over og under dagens fribeløp på 0,4 G. I 2023-kroner. Barn regnes med i husholdningene hvis de er under 18 år.....	30
Figur A1	Empirisk inntektsfordeling for helt uføre i 2019.....	42
Figur A2	Empirisk og simulert inntektsfordeling.....	44
Figur A3	Inntektsfordeling for individer på AAP og etter avgang fra AAP ¹	45

Tabellregister

Tabell 2.1	Årlige minsteytelser, minstesatser for inntekt før uførhet og tilhørende kompensasjonsgrad gjeldende fra 1. juli 2024	9
Tabell 3.1	Estimerte virkninger av å øke fribeløpet fra 0,4 til 1 G for helt uføre. Gjennomsnitt per person i 2023-kroner	15
Tabell 3.2	Estimerte aggregerte virkninger av å øke fribeløpet fra 0,4 til 1 G. Endringer fra i dag i millioner 2023-kroner	16
Tabell 3.3	Estimerte virkninger for helt uføre av alternative avkortningsmodeller. I 2023-kroner. Nedre halvdel av tabellen angir endringer fra i dag	24
Tabell 4.1	Økning i inntekt etter skatt etter husholdningsinntekt. I 2023-kroner.....	31
Tabell 5.1	Utbetalt uføretrygd for forskjellig uføregrad	33
Tabell 5.2	Årlige minsteytelser, minste inntekt før uførhet og kompensasjonsgrad før og etter 1. juli 2024	35
Tabell A1	Parameterverdier	43
Tabell A2	Empiriske og simulerte momenter ¹	44