

UiO : **Det juridiske fakultet**

Insentivvirkninger av arbeidsinntektsjusteringen i ny uførestønad

En rettsøkonomisk sammenligning av uførereglene
før og etter 1. januar 2015

Kandidatnummer: 635

Leveringsfrist: 25. november 2014

Antall ord: 17.958



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	4
1.1	Tema, bakgrunn og problemstilling	4
1.2	Avgrensninger og definisjoner	6
1.3	Rettskilder og metode.....	7
1.4	Videre fremstilling	7
2	UFØRESTØNAD – FRA PENSJON TIL TRYGD	8
2.1	Uførestønnen endres 1. januar 2015	8
2.2	Nåværende regler	8
2.2.1	Forholdet mellom tidligere inntekt og utmålt uførepensjon	8
2.2.2	Inntektsgrense og revurdering av uføregrad ved høy arbeidsinntekt	12
2.3	Nye regler	16
2.3.1	Innledning og bakteppe.....	16
2.3.2	Forhold mellom tidligere inntekt og utmålt uføretrygd	16
2.3.3	Gradering av fastsatt uføretrygd	17
2.3.4	Inntektsgrense og reduksjon av uføretrygd ved arbeidsinntekt	19
2.4	Ulikheter som vil stå sentralt videre.....	20
2.4.1	Minstesatser	20
2.4.2	Øvre grenser	20
2.4.3	Justert inntektsgrense etter IFU.....	21
2.4.4	Karensår fjernet.....	21
2.4.5	Fribeløpsgrense: Fra 1G til 0,4 G	21
2.4.6	Fra varig endring av uføregrad til reduksjon i trygdeutbetaling	22
2.4.7	Sentralt i kommende insentivvurdering	22
3	INSENTIVVIRKNINGER AV HELSERELATERTE STØNADSORDNINGER	23
3.1	Virkning av økonomiske insentiver i uføreordningen.....	23
3.2	Andre risikofaktorer og insentiver	24
3.3	Insentivfaktorenes betydning i samspill med hverandre	26
3.4	Faktorer med betydning for kombinasjon av uførhet og arbeid.....	26
3.4.1	Overgang fra uførhet til arbeid.....	26
3.4.2	Kombinasjon av uførhet og arbeid.....	27
3.4.3	Oppsummering: Fra uførhet til arbeid	28
4	MODELL FOR VURDERING AV INSENTIVVIRKNINGER AV ARBEIDSINNTEKTSJUSTERINGEN I UFØRESTØNADSORDNINGEN	29

4.1	Innledning.....	29
4.2	Forutsetninger for insentivmodell: Aktørene	29
4.3	Forutsetninger for insentivmodell: Rettsreglene	31
4.3.1	Nåværende regler	31
4.3.2	Nye regler.....	31
4.3.3	For begge regelsett	31
4.4	Oppbygging av insentivmodell	31
4.4.1	Stønadsberegning som datatabell og grafer	32
4.4.2	Første preferanse: Maksimering av SØU, minimering av arbeidsinnsats.....	34
4.4.3	Andre og tredje preferanse: Hensyn til risiko	34
4.4.4	Insentivvirkninger av reglenes nettoutbytte.....	40
4.5	Oppsummering	40
5	INSENTIVVIRKNINGER AV LOVREGLENE	41
5.1	Innledning.....	41
5.2	Lavinntekt: Insentiver ved TI på 3G	41
5.2.1	Nåværende regler	41
5.2.2	Nye regler.....	44
5.3	Middelinntekt: Insentiver ved TI på 5G	48
5.3.1	Nåværende regler	48
5.3.2	Nye regler.....	52
5.4	Høy inntekt: Insentiver ved TI på 9G.....	55
5.4.1	Nåværende regler	55
5.4.2	Nye regler.....	58
6	SAMMENLIGNING OG VURDERING AV INSENTIVVIRKNINGENE.....	63
6.1	Kun midlertidig reduksjon i stønad	63
6.2	Reduserte terskelvirkninger.....	63
6.3	Innvirkning av nettoutbytte	64
6.4	Enklere regler, økt forutsigbarhet.....	65
6.5	Oppsummering	66
7	DE LEGE FERENDA – YTTERLIGERE STYRKING AV INSENTIVVIRKNINGENE	67
7.1	Progressivt utbytte etter avkortning	67
7.2	Avkortning i nettoutbytte i stedet for bruttoutbytte	68
7.3	Fjerne øvre terskel	68
7.4	Styrke insentiver for å ansette uføre.....	69

8	AVSLUTTENDE BEMERKNINGER.....	71
9	LITTERATURLISTE.....	72

1 Innledning

1.1 Tema, bakgrunn og problemstilling

Denne oppgaven omhandler hvordan de kommende endringene i folketrygdlovens regler om uførestønad kan endre mottagernes insentiver til å utnytte sin restarbeidsevne.

Trygderettsområdet har stor betydning. For det første for staten og samfunnet som helhet. Trygderettens lovregler står bak nærmere en tredjedel av forbruket på vårt årlige statsbudsjett.¹ Utformingen av stønadsordningene får mye å si både for arbeidsinnsats og verdiskapning, og sykefravær og helseutgifter. For det andre har trygderettsfaget stor betydning for samfunnets enkeltindivider. Hvorvidt man faller innenfor eller utenfor en stønadsordning kan ha stor betydning for i hvor stor grad hver enkelt kan sikre grunnleggende velferd og ivareta ønsket levestandard og livskvalitet.

Trygderettsreglene står også i en spesiell stilling, ved at de samtidig skal ivareta to til dels svært motstridende hensyn. På den ene siden er et formål med reglene å sikre ikke bare et eksistensminimum for mottageren, men også et verdig liv. På den annen side ønsker man ikke at stønadsordningene skal bli mer attraktive enn lønnet arbeid, og på den måten motarbeide den såkalte arbeidslinja. De omskiftende politiske flertall må dermed ta stilling til hvilket av hensynene de vekter tyngst.

Alle endringer i trygderettens regler kan potensielt få store konsekvenser, både for samfunnet og for hver enkelt. Denne oppgaven knytter seg til en av disse endringene. Den 1. januar 2015 går uførepensjonen over til å bli uføretrygd, og flere deler av reglene endres. Det vil i oppgaven rettes spesielt fokus på at revurdering av uføregrad ved overskridelse av inntektsgrensen fjernes, og på ordningen som kommer i dennes sted, med justering av trygdeutbetaling avhengig av oppnådd arbeidsinntekt.

Omfanget og betydningen av uførestønaden har økt over en lang periode. I 1980 mottok 6,1% av den relevante befolkningen uførestønad. I 2010 hadde andelen økt til 9,5%.² Også størrelsen på uførestønaden har økt. Siden 1980 har gjennomsnittlig uførepensjon økt med cirka 40%.³

¹ Langum Becker (2012)

² Prop 130. L (2010 – 2011) s. 35

³ ibid. s. 45

Ved utgangen av 2010 mottok omlag 300.000 personer uførepensjon.⁴ Dette utgjør omlag 9,5% av befolkningen mellom 18 og 67 år, og dermed en stor del av arbeidsstokken. I dag er fire av fem mottagere 100% uføre. De kan allikevel ha restarbeidsevne, i det minste deler av tiden. Det er av noen antatt at den høye andelen 100% uføre delvis skyldes svakheter ved dagens lovregler.⁵ Dersom man kunne utnytte mer restarbeidsevne ville fordelene både for samfunnet og individene kunne bli betraktelige.

Dagens regelverk gir i noen grad anledning til å utnytte restarbeidsevne. Først må man etter innvilget uførepensjon vente et år før man kan ha inntekt. Deretter kan man tjene opptil en gang grunnbeløpet (G) i tillegg til restinntektsevnen uten at stønaden påvirkes. Dersom denne grensen overskrides, skjer en obligatorisk revurdering av uføregraden. I denne revurderingen skal all arbeidsinntekt tas i betraktning, også inntekten som tidligere var under grensen for friinntekt. Det betyr at den delen av inntekten som var uproblematisk fordi den var under 1G, vil kunne bidra til at man får sin uføregrad varig redusert når først den samlede inntekten har passert grensen på 1G.

De nye reglene endrer dette. Man kan ha arbeidsinntekt umiddelbart etter at man er tilkjent uførestønad. Grensen for friinntekt er redusert til 0,4G, men til gjengjeld vil en overskridelse ikke føre til revurdering av uføregraden, bare en reduksjon i utbetalt stønad. Dersom man i en periode er i stand til å arbeide mye kan man med andre ord fremdeles falle tilbake på uførestønaden dersom arbeidsevnen senere reduseres.

Det har vært et uttalt formål at endringen skal gjøre det enklere og mer ønskelig å utnytte sin restarbeidsevne. Stortingets arbeid- og sosialkomité sa i sin innstilling at endringen vil ”motivere til arbeid”⁶, og at den skal gi ”bedre mulighet til å kombinere uføretrygd og arbeid”⁷. Et sentralt spørsmål i denne oppgaven er om lovreglene ivaretar disse formålene.

Det finnes mange metoder for å vurdere og analysere endringer i rettsregler. Rettsøkonomisk metode er en av disse. Med en rettsøkonomisk tilnærming konstrueres en teoretisk modell basert på rettsreglene, og modellen anvendes for å avdekke positive og negative utfall av reglene i ulike scenarioer. Hvilke valg vil aktørene som utsettes for lovreglene foreta? Hvordan vil valgene påvirkes av at lovreglene endres? En rettsøkonomisk modell kan gi visse svar på om formålet med lovendringen oppnås.

⁴ ibid. s. 34

⁵ ibid. s. 9

⁶ Innst. 80 L (2011 – 2012) s. 6

⁷ ibid. s. 7

En innvending mot rettsøkonomien (og økonomiske modeller generelt) er at den gjør forenklinger. Verden er mer komplisert enn de rettsøkonomiske modeller gjenspeiler. Innvendingen er velfundert – verden er kompleks, og kan ikke forklares og analyseres i sin helhet med et så grunnleggende verktøy som rettsøkonomi. Men med et sett av forutsetninger og enkelte forbehold kan rettsøkonomi være et verktøy for å velge ut fragmenter av virkeligheten og belyse disse. Dersom man ser bort fra andre faktorer enn endringer i lovreglene, hvilke valg vil aktørene da foreta? I vurderingen blir det viktig å være ydmyk for og bevisst på at analysens konklusjoner bare er holdbare så lenge modellens forutsetninger er det. Og siden modellens forutsetninger sjeldent vil stemme fullt og helt overens med den komplekse virkelighet, bør rettsøkonomiens konklusjoner også anvendes med varsomhet. De ulikheter som finnes mellom virkelighetens og modellens grunnpremisser, vil også eksistere mellom virkelighetens og modellens konklusjoner.

Allikevel kan rettsøkonomien gi gode og verdifulle perspektiver. Spesielt gjelder dette for lovregler som omhandler økonomiske vurderinger, slik som reglene for uførestønad. Rettsøkonomien blir ikke bare et verktøy for å vurdere økonomisk utfall av ulike regelsett. Den blir også et verktøy for å vurdere hva aktørene – stønadmottagerne – vil komme til å foretrekke.

Det er på denne bakgrunnen jeg har ønsket å benytte rettsøkonomien som verktøy for å analysere den kommende endringen i folketrygdlovens regler om uførestønad.

Oppgavens problemstilling blir dermed: *I hvilken grad gir nye regler for uførestønad mottakerne sterkere insentiver til å utnytte sin restarbeidsevne enn de nåværende reglene?*

1.2 Avgrensninger og definisjoner

Oppgaven avgrenses mot endringer i andre lovregler enn de nevnt, deriblant barnetillegg, ektefelle tillegg og særregler for unge uføre. Det avgrenses også mot overgangsordninger mellom regelsettene.

Visse begreper brukt i teksten behøver en kort forklaring. Nåværende uføreregler gir *uførepensjon*, mens de nye reglene gir *uføretrygd*. I oppgaven brukes begrepet *uførestønad* dersom det vises til begge under ett.

Oppgavens beregninger bygger på folketrygdens grunnbeløp (G). For å gjøre størrelsene enklere tilgjengelig er verdiene også omregnet til kronebeløp. Da er gjennomsnittlig grunnbeløp for 2014 lagt til grunn i konverteringen. Gjennom oppgaven vises det derfor både til G-verdi og kronebeløp.

Utmåling av uførestønad bygger blant annet på tidligere inntekt. I den virkelige verden vil de fleste ha varierende inntekt fra år til år. For å ikke gjøre scenariene unødvendig kompliserte er det i oppgaven lagt til grunn en gjennomsnittlig inntekt over alle opptjeningsår.

Inntekt før uførhet (IFU) og tidligere inntekt (TI) er i realiteten ofte ulike, men vil forutsettes å være like.

Med restarbeidsevne menes den faktiske evne til å arbeide. Personer med uførestønad gradert til 100% kan dermed også ha restarbeidsevne.

De rettsøkonomiske termer og begreper forklares i kapittel 4.

1.3 Rettskilder og metode

Oppgaven tar utgangspunkt i folketrygdlovens regler om uførestønad. Oppgaven er todelt. For det første gir den en rettslig fremstilling av de nåværende og nye lovregler for uførestønad. Primærkilden er de respektive lovtekstene. For de nåværende regler er forskrifter, forarbeider og underretts- og rettspraksis brukt der presiseringer har vært nødvendig. For de nye lovregler er kildetilfanget mer begrenset. Ved siden av forarbeider og juridisk litteratur bygger forståelsen på paralleller til de nåværende regler der det ikke er forutsatt noen realitetsendring.

På grunn av oppgavens begrensede omfang er den rettslige fremstillingen i oppgavens første halvdel begrenset til det som er nødvendig for oppgavens andre halvdel. Her konstrueres en rettsøkonomisk modell som senere anvendes til fremstilling, vurdering og analyse av rettsreglene fremstilt i første halvdel. Formålet har vært å gjøre beregninger av reglens virkninger og fremstille disse i grafer, for deretter å vurdere hvordan virkningen påvirker stønadmottagerens insentiver. Modellen bygger på generelle rettsøkonomiske prinsipper om aktører, maksimering av utbytte og avgrensede forutsetninger. Dette redegjøres nærmere for i kapittel 4.

1.4 Videre fremstilling

Oppgaven er oppbygget som følger. I kapittel 2 gjøres en kort fremstilling og sammenligning av de nåværende og nye lovregler om uførestønad. Deretter gjennomgås i kapittel 3 teori om hvorvidt økonomiske insentiver kan ha innvirkning på uføre. I kapittel 4 konstrueres en rettsøkonomisk modell for vurdering av lovreglene gjennomgått i kapittel 2, og i kapittel 5 anvendes modellen på rettsreglene med ulike scenarier lagt til grunn.

Kapittel 6 oppsummerer, sammenligner og analyserer insentivvirkningene i lovreglene. I kapittel 7 gjøres noen betraktninger om alternative varianter av lovreglene som kunne forbedret insentivvirkningene ytterligere, før det gjøres noen korte, avsluttende bemerkninger i kapittel 8.

2 Uførestønad – fra pensjon til trygd

2.1 Uførestønaden endres 1. januar 2015

Det følger av oppgavens problemstilling at det må foretas en sammenligning av økonomiske virkninger av nåværende og nye regler. For å vurdere insentivvirkninger av reglene for arbeidsinntekt ved siden av uførestønad vil det sentrale være forholdet mellom tidligere inntekt/inntekt før uførhet og utmålt uførestønad, kalt kompensasjonsgrad, graderingen av stønaden samt revurdering av uføregraden ved senere arbeidsinntekt. Dette vil gjennomgås i det følgende, først for de nåværende regler, og deretter for de nye.

2.2 Nåværende regler

Uførepensjon reguleres av Lov om folketrygd av 28. februar 1997 (ftrl) kapittel 12. Inngangsvilkårene, som omfatter minste trygdetid, tilknytning til Norge m.v., forutsettes oppfylt.

2.2.1 Forholdet mellom tidligere inntekt og utmålt uførepensjon

Beregning av uførepensjon reguleres av § 12-13. Uførepensjonen består av grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelt særtillegg, slik dette reguleres av ftrl. kapittel 3.

2.2.1.1.1 Grunnpensjon

Grunnpensjonen beregnes etter reglene i § 3-2. Grunnpensjonen er uavhengig av tidligere inntekt. For å få full grunnpensjon kreves 40 års trygdetid, ellers reduseres grunnpensjonen tilsvarende. For uføre regnes også fremtidig trygdetid, jf. § 3-5(5)a. Grunnpensjonen utgjør 100% av G for enslige, og 85% av G for mottager som er samboende med mottager av pensjon eller med inntekt over 2G. § 1-5 likestiller ekteskap, registrerte partnerskap og samboere på visse vilkår. Dette vil omtales under ett som samboende.

I 2014 utgjør gjennomsnittsg 87.328 kroner. En enslig vil dermed få en grunnpensjon på 87.328kr, mens den samboende vil få utbetalt 74.228kr.

Grunnpensjonen skal, sammen med særtillegget, sikre alle et minstenivå av pensjon. Dette behandles under punkt 2.2.1.1.3 nedenfor.

2.2.1.1.2 Tilleggspensjon

Tilleggspensjonen reguleres av § 3-8, og henger sammen med tidligere pensjonsgivende inntekt. For å beregne tilleggspensjon må man fastslå sluttpoengtall og antall poengår, jf. § 3-8(1).

Sluttpoengtall

Sluttpoengtallet reguleres av § 3-11. Man kommer frem til et sluttpoengtall ved å regne gjennomsnittet av de 20 høyeste poengtallene, eller alle poengtallene dersom man har færre enn 20. Dermed må man først bestemme poengtallene.

Poengtall

Poengtallene opptjenes etter reglene i § 3-13. Man opptjener poengtall hvert år man har pensjonsgivende inntekt høyere enn 1G. Hva som er pensjonsgivende inntekt bestemmes av § 3-15. Poengtallet regnes ut ved at den delen av inntekten som overstiger 1G, divideres med G. Ved inntekt på 2G får man dermed ett poeng. Dersom G har endret seg i løpet av året skal gjennomsnittlig G brukes, regnet etter antall måneder hvert G-beløp har vært gjeldende. Inntekt over 12G regnes ikke med overhodet, mens inntekt mellom 6G og 12G bare teller for en tredjedel. Poengtallet skal fastsettes med to desimaler.

Noen eksempler kan illustrere reglene om poengtall.

Dersom pensjonsgivende inntekt var under 1G, vil vedkommende ikke tjene opp noen pensjonspoeng.

Dersom pensjonsgivende inntekt var 100.000kr, vil det regnes poengtall av det som overstiger 1G, dvs. 12.672kr. Når denne summen divideres på G, får man 0,15. Vedkommende har dermed 0,15 i poengtall for 2014.

Ved høyere inntekt blir beregningen mer komplisert, for eksempel pensjonsgivende inntekt på 650.000kr. Ved å begynne fra ”toppen” ser man at ingen inntekt overstiger 12G. All inntekt skal dermed i utgangspunktet regnes med. Men inntekt mellom 6G og 12G skal bare telles for en tredjedel. 6G utgjør 523.968kr. Dermed vil vedkommende bare få en tredjedels uttelling for 126.032kr av sin inntekt. 126.032 dividert på G, igjen dividert på tre, gir 0,48 poeng. Den resterende inntekten på 6G fratrekkes den første G, jf. over, og deles på G, hvilket gir 5 poeng. Til sammen gir da en årsinntekt på 650.000kr 5,48 i poengtall for 2014.

Slike poengtall må regnes ut for alle år der pensjonsgivende inntekt har oversteget 1G.

Poengår

Poengår reguleres av § 3-10. Et poengår er et kalenderår etter 1966 som personen enten har opptjent poengtall i, jf. over, har fremtidige pensjonspoeng for, eller er godskrevet pensjonspoeng for. Det vil si år hvor man har hatt inntekt over et visst nivå, eller for uføre år som har gått mellom tidspunktet for nedsatt inntektsevne og året man fyller 66 år, jf. § 3-12(2)b.

Når poengtall er regnet ut for alle relevante år, jf. over, og antall poengår er fastslått, regulerer § 3-11 utregning av sluttpoengtallet. Sluttpoengtallet skal utgjøre gjennomsnittet av de 20 beste poengtallene, eventuelt alle poengtallene dersom man har færre enn 20.

Pensjonsberegning

Deretter regulerer § 3-8(3) utregningen av tilleggspensjonen. Utregningen er ulik for år før og etter årsskiftet 1991/1992. Utregningen gjøres ved at en prosentandel av G multipliseres med sluttpoengtallet. Resultatet multipliseres med antall poengår før og etter 1991/1992, og deles med 40. Prosentandelen er 45 for år før 1992, og 42 for år etter 1991.

Noen eksempler kan illustrere reglene.

Dersom gjennomsnittlig pensjongivende inntekt har vært 350.000kr i 20 år, og kun etter 1991, vil dette gi sluttpoengtall på 3,03. Dette gir i utgangspunktet en beregnet tilleggspensjon på 55.161kr. Men fordi vedkommende bare har 20 poengår, må tilleggspensjonen avkortes tilsvarende. Den utmålte tilleggspensjonen blir dermed 27.580kr per år.

Dersom pensjongivende inntekt har vært 750.000kr over 40 år, 20 før og 20 etter 1991/1992, vil sluttpoengtallet bli 5,86, og utmålt tilleggspensjon utgjøre 222.607kr.

2.2.1.1.3 Sært tillegg

Sært tillegg reguleres av § 3-3, og ytes de med tilleggspensjon lavere enn sært tillegg. Vilkåret er at man har rett på grunnpensjon. For full utbetaling kreves 40 års trygdetid. Med kortere trygdetid reduseres sært tillegg tilsvarende.

Sært tillegg ytes etter en ordinær sats og en minstesats. Ordinær sats er 100% av G, mens minstesats er 74% av G. Ordinær sats ytes til enslige, mens minstesats ytes til personer som bor med en pensjonist som får tilleggspensjon som overstiger ordinær sats. Sært tillegg utgjør mellomlegget mellom utmålt tilleggspensjon og minstenivået for sært tillegg.

En enslig med snittinntekt på 3G (261.984kr i 2014) over 40 år, alle etter 1991, vil motta tilleggspensjon på 0,84 G (73.355kr i 2014). Minstenivået for sært tillegg for enslige er 1G, som for 2014 utgjør 87.328kr. Mellomlegget mellom utmålt tilleggspensjon og minstenivået for sært tillegg utbetales da som sært tillegg, og utgjør 13.972kr.

En enslig med snittinntekt på 5G (436.640kr i 2014) og samme omstendigheter som over, vil motta 1,68 G (146.711kr i 2014) i tilleggspensjon. Dette overstiger minstenivået for sært tillegg, og vedkommende får dermed ikke utbetalt noe som sært tillegg.

2.2.1.2 Praktiske eksempler og kompensasjonsgrader

Stønadens størrelse varierer avhengig av tidligere inntekt. Nedenfor presenteres en oversikt over sammenheng mellom tidligere inntekt og utmålt stønad for en enslig. Tabellen bygger på enslig mottager med 40 års opptjening etter 1991.

Tidligere inntekt (TI)	TI (kr, 2014)	Utmålt pensjon	Utmålt pensjon (kr, 2014)	Andel av TI (kompensasjonsgrad)
1G	87.328kr	2,00G	174.656kr	200%
2G	174.656kr	2,00G	174.656kr	100%
3G	261.984kr	2,00G	174.656kr	66,67%
4G	349.312kr	2,26G	197.361kr	56,50%
5G	436.640kr	2,68G	234.039kr	53,60%
6G	523.968kr	3,10G	270.716kr	51,67%
7G	611.296kr	3,24G	282.820kr	46,27%
8G	698.624kr	3,38G	294.924kr	42,22%
9G	785.952kr	3,52G	307.394kr	39,11%
10G	873.280kr	3,66G	319.498kr	36,59%
11G	960.608kr	3,80G	331.601kr	34,52%
=>12G	1.047.936kr	3,94G	344.072kr	=<32,83%

2.2.1.3 Gradering av fastsatt pensjon, § 12-7

Uføremottageren får ikke nødvendigvis utbetalt den summen som er fastsatt over. Summen justeres etter uføregraden, jf. § 12-11.

Det ytes hel uførepensjon dersom personen har tapt hele sin inntektsevne/arbeidsevne slik dette er regulert i § 12-7. Delvis tap av inntektsevne/arbeidsevne gir tilsvarende reduksjon i utbetalt stønad, og kalles gradert ytelse. Reduksjonene gjøres i intervaller på fem prosent.

Det må dermed bestemmes en uføregrad etter § 12-7.

2.2.1.3.1 Fastsette uføregrad: IFU og IEU, § 12-7

Graderingen av uførepensjonen reguleres av § 12-7 og tilhørende forskrift⁸. Rent praktisk gjøres graderingen ved en sammenligning av to kronebeløp: Inntektsmulighet før uførhet (IFU) og inntektsmulighet etter uførhet (IEU). Disse fastsettes som følger.

⁸ Forskrift om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt av 25. mars 1997

Ved fastsetting av IEU skal inntektsmuligheter i ”ethvert arbeid” vedkommende kan utføre tas i betraktning, jf. § 12-7(2). Forskriftens § 4 bestemmer at mottageren har plikt til å gi opplysninger som anses nødvendige for å klarlegge størrelsen av fremtidig inntekt. Her vektlegges alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter både på hjemstedet og andre steder, jf. § 12-7(2). Det betyr at stønadsmottageren risikerer å måtte bytte bransje, stilling, arbeidsoppgaver, m.v. Lønnsreduksjon er heller ikke noe hinder. Formålet er å i størst mulig grad utnytte alles restarbeidsevne.

I § 12-7 oppstilles også et utgangspunkt for beregning av IFU. Det er klart etter sammenhengene at inntektsmuligheten man skal fastsette her ikke uten videre er det samme beløpet som den tidligere inntekten man har forholdt seg til ved beregningen av stønadssummen etter § 12-13 og kapittel 3. Etter § 12-7 er det tale om ”inntektsmulighet”, og ikke faktisk inntekt. Allikevel angir forskriften § 3 at inntektsmuligheten ”som regel” vil tilsvare den normale årsinntekt før uføretidspunktet. Grunnlaget for beregning av *størrelsen* på stønaden baserer seg dermed på lang tids opptjening, mens vurderingen av *uføregraden* baserer seg på forholdene i tiden rett før uførheten oppstod. Ekstrainntekter og overtidsarbeid regnes med, men bare dersom de har vært ”stabile over tid”, jf. forskriften § 3. Dersom inntekten var redusert på grunn av varig sykdom, skade eller lyte må det korrigeres for dette. Det skal også korrigeres for inntekt opptjent i deltidsstilling. Dersom det ikke er mulig å fastslå noen inntekt, bestemmer forskriften § 3 at inntektsmuligheten før uførhet ikke skal antas å være lavere enn 3G.

2.2.1.3.2 Fastsette uføregrad: Ytelse avhengig av arbeidsevne, § 12-11

Dersom IFU var 300.000kr i 100% stilling, og IEU er 100.000kr, vil restarbeidsevnen utgjøre 33%. Uføregraden rundes av til nærmeste 5%, jf. § 12-11(2) jf. Ot.prp 102 (2001-2002) punkt 6.4, dvs 35%. Vedkommende får da en uføregrad på 65%, og utbetalt 65% av summen fastsatt etter § 12-13, jf. over. Dersom 300.000kr også var snittinntekt over 40 opptjeningsår, alle etter 1991, gir dette utmålt pensjon på 176.650kr. 65% av dette gir utbetaling på 114.822kr pr år.

2.2.2 Inntektsgrense og revurdering av uføregrad ved for høy arbeidsinntekt

I de foregående avsnitt er pensjonsbeløpet beregnet og gradert etter uføregraden. Uføregraden påvirker også hvilken arbeidsinntekt mottageren kan ha ved siden av stønaden. Dette kalles inntektsgrense. I det følgende gjennomgås fastsettelsen av inntektsgrensen, samt vilkår og virkning av at den overskrides. Inntektsgrensen reguleres av § 12-12 og tilhørende forskrift⁹.

⁹ Forskrift om friinntekt og inntektsgrenser for uførepensjonister av 30. april 1997

2.2.2.1 Karensår

Etter § 12-12 må stønadsmottageren vente et år fra ytelsen er innvilget eller forhøyet til hun kan motta arbeidsinntekt. Dette kan kalles et karensår.

2.2.2.2 Beregning og fastsettelse av inntektsgrense

Etter at karensåret er tilbaketrukket kan mottager av hel uførestønad ha inntekt på inntil 1G uten at uføregraden revurderes, jf. § 12-12. Ved gradert ytelse kan den forutsatte restinntektsevnen etter § 12-7 komme i tillegg.

Ved 100% uførhet er inntektsgrensen alltid 1G. Dersom mottageren har 100.000kr i inntektsmulighet etter uførhet, vil inntektsgrensen bli 100.000kr tillagt 1G. I 2014 blir dette 187.328kr.

Det er angitt en begrensning i § 12-12(2) siste punktum. Stønnen og inntektsgrensen kan ikke overstige IFU. Dette er aktuelt ved flere anledninger. For det første der tidligere inntekt var lav. Ved 100% uførhet og tidligere inntekt på 2,5G (218.320kr i 2014) vil stønnen utgjøre 2G (174.656kr i 2014). Inntektsgrensen skal i utgangspunktet settes til 1G, 87.238kr i 2014. Men fordi stønad tillagt inntektsgrensen da utgjør 3G (261.984kr i 2014), må inntektsgrensen reduseres slik at samlet sum ikke overstiger IFU på 2,5G. For det andre blir regelen aktuell i noen tilfeller der uføregraden reduseres etter innvilgelse. For eksempel der tidligere inntekt var 450.000kr i 100%-stilling, og restinntektsevne er 225.000kr. Dette gir inntektsgrense på 225.000kr tillagt 1G, dvs 312.328kr. Dersom restinntektsevnen deretter øker til 360.000kr og uføregraden reduseres tilsvarende til 20%, vil restinntektsevnen tillagt 1G utgjøre 447.328kr. Når uførestønnen legges på toppen av dette blir summen 496.346kr, hvilket er mer enn IFU på 450.000kr. Inntektsgrensen reduseres dermed med 46.346kr, slik at ytelse og inntektsgrensen til sammen blir 450.000kr.

2.2.2.3 Vilkår for og virkning ved overskridelse av inntektsgrense

Uføregraden skal ”revurderes” dersom det skjer en ”vesentlig endring” i ”forhold som har betydning” for inntektsevnen/restarbeidsevnen, jf. § 12-12.

Spørsmålet blir dermed hva som utgjør en ”vesentlig endring” i disse forholdene. En slik endring kan skje på flere måter. For det første ved en helsemessig endring, for eksempel ved bedring av helsetilstand. Det kan også tenkes at en geografisk forflytning, for eksempel fra område med ingen reell mulighet til å utnytte restarbeidsevne, til et område med bedre muligheter, vil kunne utgjøre en slik vesentlig endring.

Mest sentralt for oppgavens problemstilling er endring i arbeidsinntekt. Lovteksten kan leses antitetisk. Ved at man kan ha en inntekt opp til 1G i tillegg til restinntektsevnen, må det sam-

tidig innebære at man ikke kan ha inntekt *over* 1G. Dette bekreftes av forskriften § 1, hvor det bestemmes at man med inntektsgrense mener den pensjonsgivende inntekt en stønadsmottager kan ha "uten at det anses å foreligge en vesentlig endring" etter § 12-12.

Det har vært uenighet om hva *virkingen* av overskridelsen er. Lovteksten bestemmer at det skal gjøres en "revurdering". En ren språklig fortolkning kunne innebære at man på ny skal gjøre en nøktern og hypotetisk vurdering av inntektsmulighet etter uførhet, jf. § 12-7, og på den måten fastsette en uføregrad. Med denne metoden ville de mer tilfeldige og enkeltstående inntektene som skjøv den samlede inntekt over inntektsgrensen kunne sees bort fra. Som nevnt angir forskriften § 1 til § 12-7 at ekstraintekter og inntekt fra overtidsarbeid bare skal medregnes dersom de har vært "stabile over tid". Dermed kunne man antatt at uføregraden bevares uendret selv om stønadsmottageren enkelte år har passert inntektsgrensen. Dette synet later til å være lagt til grunn i Agder lagmannsretts dom av 12.11.2012, saksnummer 12-056418. Her uttaler lagmannsretten at det ikke er "tilstrekkelig" å konstatere at inntektsgrensen er overskridet for å nedsette uføregraden. Det må også "foretas en vurdering" av om dette "bør" føre til en revurdering av uføregraden.

Dommen er ikke fulgt opp i rettspraksis, og eksplisitt omtalt som uriktig i NAVs rundskriv til § 12-12¹⁰. Rundskrivet viser til dom i Hålogaland lagmannsrett av 10.03.2014, saksnummer 13-175440, hvor det uttales at enhver overskridelse av friinntektsgrensen er å anse som "vesentlig endring" i denne sammenheng. Hålogaland viser til en lang rekke forarbeider, forskrifter, dommer og "fast og konsistent praksis" i Trygderetten. Her kan innvendes at det ikke er vilkåret om "vesentlig endring" det er knyttet uenighet til, men *virkingen* av at vilkåret er oppfylt. Hålogaland sier om virkningen at revurdering i et tilfelle som dette innebærer at uføregraden fastsettes på ny etter reglene i § 12-7. Den videre behandling i dommen baserer seg på den faktiske inntekt, ikke på en vurdering av fremtidige inntektsmuligheter, slik en ren ordlydsfortolkning av § 12-12 jf. § 12-7 med tilhørende forskrifter kunne lede til.

Jeg vil etter dette legge til grunn at gjeldende rett tilsier en automatisk revurdering av uføregrad ved overskridelse av inntektsgrensen, og at man i denne revurderingen skal legge faktisk inntekt til grunn.

Selv om man fritt kan tjene opp til 1G, vil også inntekt under 1G tas i betraktning ved revurderingen. For eksempel vil man med tidligere inntekt på 450.000kr i 100%-stilling, og 100% uførhet, få stønad på 245.090kr. Inntektsgrensen vil være på 1G, dvs. 87.328kr. Dersom inn-

¹⁰ NAVs rundskriv til folketrygdloven av 20.05.2014, punkt "§ 12-12 Andre ledd – Vesentlig endring av pensjonsgivende inntekt"

tekten utgjør 87.329kr er inntektsgrensen overskredet med 1kr. Gjeldende rett bestemmer da at uføregraden skal revurderes, og at inntektsmulighet etter uførhet er 87.329kr. Dette utgjør 19% av den tidligere inntekt på 450.000kr. Uføregraden vil dermed reduseres fra 100% til 80%. Ny utbetalt stønad vil være på 196.072kr.

2.2.2.4 Uendret uføregrad til tross for overskredet inntektsgrense

I noen tilfeller vil stønadsmottageren beholde rett til å få tilbake sin opprinnelige uføregrad til tross for at inntektsgrensen er overskredet.

For det første bestemmer § 12-12(3)b at mottageren beholder rett til ytelsen dersom han melder fra til NAV, og overskridelsen skyldes arbeid, oppdrag eller oppstart av virksomhet. Dette kalles hvilende pensjonsrett. Overskridelsen må meldes inn innen utgangen av måneden etter overskridelsen, jf. NAVs rundskriv til § 12-12, punkt ”Hvilende pensjonsrett ved lønnet arbeidsforsøk”. Ytterligere inntektsendringer må også meldes inn til NAV. Retten til ytelsen beholdes i fem år. Deretter kan det søkes om forlengelse i fem år av gangen. Også da må det søkes ved hver inntektsendring. Dersom noen av disse vilkårene brytes, mister mottageren den hvilende pensjonsretten i sin helhet, med mindre det foreligger særlige grunner for unnlatelsen.

Ved hvilende pensjonsrett kan uføregraden nedsettes til 20%, jf. § 12-7(3). Dersom en stønadsmottager for eksempel er 80% ufør og ønsker å øke sin arbeidsinnsats, vil han ved å benytte seg av hvilende pensjonsrett kunne beholde sin rett til 80% uførepensjon selv om pensjonen i praksis reduseres. Selv dersom han har fått utbetalt 20% uførepensjon i fire år, kan han avbryte arbeidet og få tilbake sin opprinnelige uføregrad på 80%, dersom vilkårene for hvilende pensjonsrett er oppfylt.

For at uførestønadene skal kunne kombineres med arbeid må mottageren altså være klar over og overholde en rekke formelle regler. Endringer i inntekt må rapporteres. Dersom reglene brytes mister mottageren den hvilende pensjonsretten. Han risikerer også et overraskende tilbakebetalingskrav på for mye utbetalt pensjon.

For det andre angir NAVs rundskriv til § 12-12¹¹ at i tilfeller der mottageren ikke kan forventes å ha noen inntekt i året etter at inntektsgrensen er overskredet, skal han motta full pensjon fra årsskiftet av. Med andre ord vil stønaden reduseres også dersom dette vilkåret er oppfylt, men bare frem til første årsskifte. Deretter settes stønaden opp igjen.

¹¹ NAVs rundskriv til folketrygdløven av 20.05.2014, punkt ”Inntektskontroll – Revurdering etter midlertidig inntektsoverskridelse”

Hvor mye av året som gjenstår idet inntektsgrensen passerer vil dermed få stor betydning for mottagerens samlede stønad. For eksempel der mottageren er i stand til å arbeide mye i januar til april, overskrider inntektsgrensen i denne perioden og får stønaden redusert, men deretter opplever en dårlig helseperiode og ikke lenger kan arbeide. Dersom mottager er enslig, IFU er 3G og uføregraden er 100%, er inntektsgrensen i 2014 87.238kr. Gitt at mottageren tjener 90.000kr til sammen fra januar til og med april, vil stønaden reduseres fra mai av. Ny uføregrad vil være 65%, og stønaden reduseres tilsvarende for månedene mai til desember. Månedlig stønadsutbetaling vil dermed reduseres fra 14.554kr til 9.460kr. På årsbasis reduseres stønaden fra 174.656kr til 133.902kr. Med angitt arbeidsinntekt fra januar til mai, og bortfall av arbeidsinntekt resten av året, betyr det at mottagerens samlede økonomiske utbytte reduseres fra 261.984kr ved 100% uførhet året gjennom, til 223.902kr ved redusert uføregrad.

De to reglene fungerer også i kombinasjon. Dersom en mottager glemmer å melde fra om økt arbeidsinntekt og dermed mister sin hvilende pensjonsrett, vil uføregraden reduseres. Dersom inntekten ikke vedvarer vil regelen om midlertidig inntektsoverskridelse gjøre at stønaden settes opp igjen, men først neste kalenderår. En mottager som gjør sitt beste for å øke sin arbeidsinnsats, men mislykkes, vil altså kunne møte et økonomisk tap som følge av dette. Dette kan kalles en trygdefelle.

2.3 Nye regler

2.3.1 Innledning og bakteppe

Formålet er her å fastlegge innholdet i reglene som trer i kraft 1. januar 2015, slik at de kan sammenlignes med de nåværende reglene. Hovedpunktene for gjennomgangen er som under punkt 2.2 forholdet mellom tidligere inntekt og utmålt uføretrygd (kompensasjonsgrad), gradering av uføretrygden samt kombinasjon av uføretrygd og arbeidsinntekt.

2.3.2 Forhold mellom tidligere inntekt og utmålt uføretrygd

De nye reglene viderefører kravet om at inntektsevnen må være nedsatt med minst halvparten, jf. ny § 12-7.¹² Men personer som mottar arbeidsavklaringspenger idet de søker om uføretrygd trenger ikke å ha nedsatt inntektsevne med mer enn 40%.

Beregning av uføretrygd gjøres etter ny § 12-11. Grunnlaget er pensjonsgivende inntekt i de tre beste av de fem siste kalenderår, jf. § 3-15. For hvert år regnes bare inntekt opp til 6G med.

¹² Lovvedtak 30 (2011-2012)

Uføretrygdens størrelse angis av § 12-13, og bestemmer at den skal utgjøre 66% av grunnlaget etter § 12-11. Det settes allikevel en nedre grense for ytelsen, på 2,28G for samboende og 2,48G for enslige. Beløpet reduseres forholdsvis hvis trygdetiden er kortere enn 40 år, og justeres forholdsmessig dersom uføregraden er lavere enn 100%.

Sammenlignet med de nåværende reglene avhenger inntektsgrunnlaget mindre av inntekt iløpet av livet, og mer av den inntekten man har på uføretidspunktet. De nye reglene forenkler beregningen av uførestønaden.

For eksempel vil et inntektsgrunnlag på 100.000kr med full trygdetid gi 66.000kr i utmålt stønad. Men fordi dette er lavere enn minstegrensen på 2,28/2,48G, vil ytelsen justeres opp til dette. De som har inntekt der 66% av inntekten utgjør mindre enn minsteytelsen, vil dermed få minsteytelsen utbetalt. For å få mer enn minsteytelsen må inntekten være høyere enn ca. 3,75G for enslige, eller 327.480kr i 2014.

På grunn av maksimumsgrensen vil inntektsgrunnlaget aldri bli høyere enn 6G. Dette utgjør i 2014 523.968kr. Høyeste utbetaling vil dermed være 66% av dette, som er 345.818kr i 2014.

Variasjonen i kompensasjonsgrad er mindre for de nye reglene enn de nåværende. Laveste stønad er høyere (altså blir kompensasjonsgraden høyere), mens høyeste stønad er omtrent lik. Nedenfor vises eksempler på kompensasjonsgrader.

Tidligere inntekt (TI)	TI (kr, 2014)	Utmålt trygd	Utmålt trygd (kr, 2014)	Andel av TI (kompensasjonsgrad)
1G	87.328kr	2,48G	216.573kr	248%
2G	174.656kr	2,48G	216.573kr	124%
3G	261.984kr	2,48G	216.573kr	83%
4G	349.312kr	2,64G	230.545kr	66%
5G	436.640kr	3,30G	288.182kr	66%
=>6G	523.968kr	3,96G	345.818kr	=<66%
9G	785.952kr	3,96G	345.818kr	44%
12G	1.047.936kr	3,96G	345.818kr	33%

2.3.3 Gradering av fastsatt uføretrygd

Etter § 12-10 skal det fastsettes en uføregrad. Denne skal baseres på inntektsevne før og etter uførhet, slik disse er angitt i § 12-7.

2.3.3.1 Uføregrad basert på IFU og IEU

I § 12-7 gis anvisning på sammenligning av inntektsevne før og etter uførhet. En rekke hensyn skal tas i betraktning. Disse samsvarer i stor grad med de nåværende regler.

Bestemmelsen må leses i lys av ny § 12-9. Her bestemmes nærmere retningslinjer for beregning av de to beløp.

IFU skal etter § 12-9 fastsettes til "normal årsinntekt" i full stilling før uførhet. Hva som ligger i "normal" er ikke nærmere angitt. Antagelig vil siste årsinntekt med opprinnelig arbeidsevne legges til grunn, med mindre denne er å anse for unormal sett i lys av øvrige inntektsår eller andre omstendigheter. § 12-9(5) gjør unntak for inntekt som skriver seg fra en "avsluttet aktivitet" og inntekt som ikke er "uttrykk for reell inntektsevne". En avsluttet aktivitet vil antagelig kunne være tilbakelagt korttidsengasjement, eller midlertidig utenlandsopphold som ga høyere lønn mens man oppholdt seg der. Inntekt som ikke er uttrykk for reell inntektsevne må antas å være inntekt som ikke vedvarer, for eksempel når inntekten et år er unormalt høy på grunn av utparsellering og salg av tomt.

Dersom inntekten ikke stammer fra full stilling, må inntekten regnes om til hva den ville utgjort i full stilling.

§ 12-7 bestemmer videre at det kan tas utgangspunkt i inntekten man hadde før sykdommen/skaden/lytet oppstod dersom denne er årsak til at inntekten har gått ned.

Etter § 12-9 skal IFU aldri settes lavere enn visse minstegrenser. Disse er 3,3G for samboende og 3,5G for enslige. Dette medfører at personer med lav inntekt vil få en høyere uføregrad enn de ellers ville fått. For eksempel dersom inntekt i heltidsstilling for en enslig før uførhet er 150.000kr, og inntekt etter uførhet er 75.000kr. En gradering basert på disse tallene ville gitt 50% uførhet. Men fordi inntekt før uførhet skal settes til 3,5G, i 2014 305.648kr, blir resultatet 25% restarbeidsevne (rundet opp fra 24%), og 75% uførhet.

IEU settes til den inntekt vedkommende forutsettes å kunne skaffe seg ved å utnytte sin restarbeidsevne, jf. § 12-9. Etter § 12-7 skal vurderingen bygge på inntektsmuligheter i ethvert yrke vedkommende kan utføre etter uførheten, og det skal legges vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter både på hjemstedet og andre steder det er rimelig at vedkommende tar arbeid. Det vises til drøftelsen under punkt 2.2.1.3.1 om disse momentene.

Selve graderingen vil foregå på samme måte som for de nåværende regler, ved at inntektsmuligheter etter uførhet holdes opp mot inntektsmuligheter før uførhet. På den måten fastsettes

en restarbeidsevne og en uføregrad. Disse fastsettes i intervaller på fem prosent, jf. § 12-10. Her angis også at det alltid skal vurderes om uføregraden skal settes lavere enn 100%.

2.3.4 Inntektsgrense og reduksjon av uføretrygd ved arbeidsinntekt

2.3.4.1 Beregning og fastsettelse av inntektsgrense

Det skal fastsettes en inntektsgrense når uføregraden bestemmes, jf. § 12-14. Inntektsgrensen skal svare til IEU, jf. over, tillagt 0,4G.

2.3.4.2 Vilkår for og virkning ved overskridelse av inntektsgrense

Dersom stønadsmottageren har ”inntekt” som ”overstiger inntektsgrensen”, skal uføretrygden ”reduseres”, jf. § 12-14(2). Vilkåret er her det samme som i nåværende lov. Den faktiske inntekten må overstige den inntektsgrense som er fastlagt.

Virkningen er endret, jf. drøftelsen over av virkningsregelen i nåværende lov. Den konkrete følgen er imidlertid ikke nødvendigvis noe enklere tilgjengelig. Ved overskridelse av inntektsgrensen skal uføretrygden ”reduseres”. Reduksjonen skal utgjøre en sum der det av inntekten som overstiger inntektsgrensen, multipliseres med en brøk hvor uføretrygd ved 100% uførhet er teller og IFU er nevner. IFU beregnes etter § 12-9 første til tredje ledd. Dermed vil IFU være på minst 3,5G for enslige og 3,3G for samboende.

Dersom en enslig har 4,5G i beregningsgrunnlag, får hun utbetalt 259.364kr ved 100% uførhet. Inntektsgrensen er da på 0,4G, det vil si 34.931kr. Gitt at faktisk inntekt utgjør 100.000kr, vil det som overstiger 0,4G utgjøre 65.068kr. Denne summen skal da multipliseres med en brøk der uføretrygd ved 100% (259.364kr) er teller, og IFU er nevner (392.976kr). Dette gir et resultat på 0,66. Brøken gir samme resultat i alle tilfeller der IFU er høyere enn minstegrensen (3,3/3,5G) og lavere enn øverste grense (6G). Altså skal uførestønadens reduseres med en sum tilsvarende 66% av arbeidsinntekten som overstiger inntektsgrensen. For hver krone man tjener utover inntektsgrensen blir uføretrygden redusert med 66 øre. Brøken endrer seg når inntekten er lavere enn minstegrensen eller høyere enn øvre grense. Hvor stort kronebeløp mottageren sitter igjen med vil også påvirkes av at den nye uførestønadens skal skattlegges annerledes enn den nåværende.

Overskridelse fører ikke til revurdering av uføregraden. Stønadsmottageren vil med andre ord kun få redusert sin utbetalte ytelse i den grad inntekten vedvarer. Dersom inntekten faller bort, vil han igjen få utbetalt sin opprinnelige uføretrygd.

Dersom arbeidsinntekten utgjør mer enn 80% av IFU, utbetales ikke uføretrygd, jf. § 12-14(3). Dette er ment å tilsvare den nåværende regelen om at laveste uføregradering er 20%.

Dersom mottageren melder fra til NAV kan opprinnelig uføregrad beholdes i fem år, jf. ny § 12-9 (3). Dette kalles hvilende pensjonsrett.

2.4 Ulikheter som vil stå sentralt videre

2.4.1 Minstesatser

Begge regelsett sørger for at minste mulige stønadsutbetaling er på et visst nivå.

Med de nåværende regler får man ved grunnpensjon og særtillegg utbetalt minimum 2G. For å få utbetalt mer enn minimumsyttelsen må man ved opptjening over 40 år etter 1991 ha en tidligere inntekt på mer enn 3,38G. For 2014 er dette 295.168kr.¹³

Med de nye reglene er det bestemt egne minimumssatser for utmålt stønad. Disse er på 2,28/2,48G, avhengig av om man er enslig eller ikke. For å få utbetalt mer enn minimumssatsen på 2,48G må tidligere inntekt ha vært høyere enn 3,75G, som for 2014 er 327.480kr.¹⁴

Med de nye reglene må man ha høyere tidligere inntekt for å motta mer enn minstestønnen, men minstestønnen vil være høyere enn før. Samtidig skal stønad etter nye regler skattlegges hardere enn etter de nåværende reglene.

2.4.2 Øvre grenser

Begge regelsett begrenser betydningen av høy tidligere inntekt.

Med de nåværende reglene gir årlig inntekt mellom 6G og 12G bare en tredjedels opptjening. Dette er inntekt mellom 523.968kr og 1.047.936kr. Inntekt over 12G regnes ikke med. Med maksimal opptjening, og all opptjening etter 1991, blir utbetalingen 3,94G, som i 2014 utgjør 344.072kr.

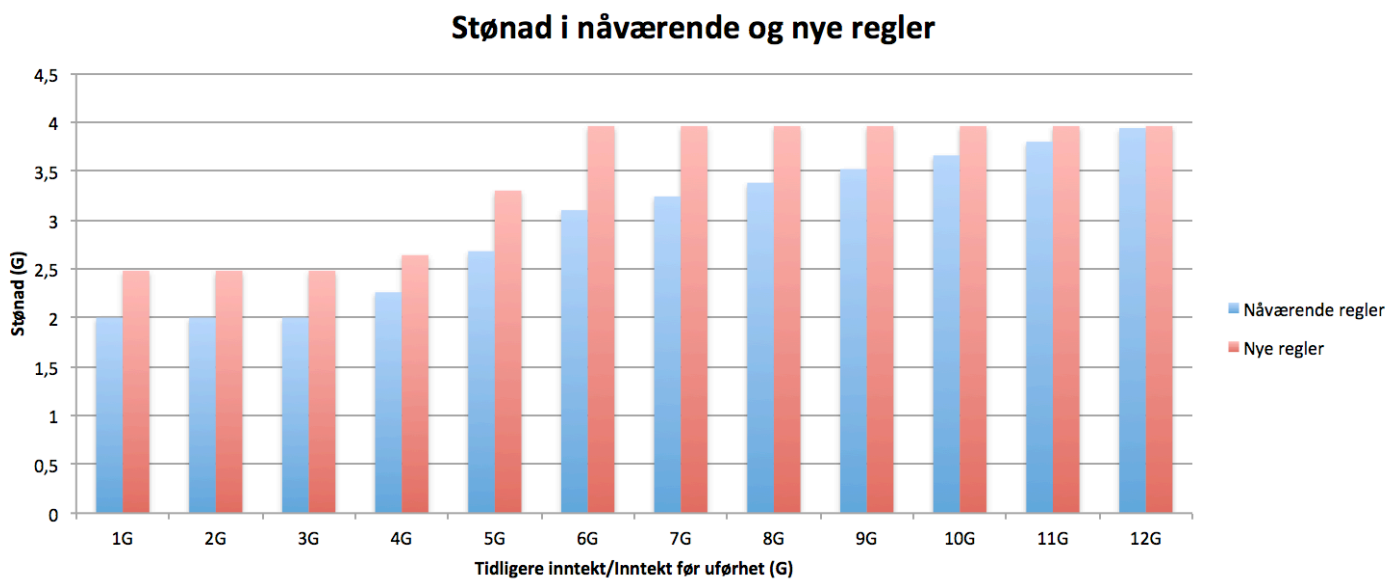
Med de nye reglene teller ingen årlig inntekt over 6G med. Høyeste mulige utbetaling er 3,96G, hvilket i 2014 utgjør 345.818kr. Denne summen skal imidlertid skattlegges annerledes, slik at samlet utbytte for mottageren blir noe lavere.

¹³ Inntekt på 3,39G over 40 år etter 1991 for enslig mottager gir i 2014 tilleggspensjon på 87.659kr. Dette utgjør 1,0038G. Dermed utgjør tilleggspensjonen mer enn særtillegget, og mottageren har passert minimumsyttelsen.

¹⁴ Inntekt på 3,76G utgjør i 2014 328.353kr. Stønnen utmåles til 66% av dette, som i 2014 er 216.713kr forutsatt enslig mottager. Stønnen utgjør da 2,4816G, og mottageren har dermed passert minimumsyttelsen.

Dette betyr at høy inntekt i mindre grad vil gi uttelling med de nye reglene. Man oppnår maksimal ytelse med lavere tidligere inntekt sammenlignet med de nåværende reglene. Største mulige nettoytelse er satt noe ned. Dette viser at uførestønaden er ment å sikre grunnleggende livsførsel, ikke bevare tilvendt levestandard, og at dette hensynet vektet tyngre i de nye enn i de nåværende reglene.

Dette vises av følgende graf som fremstiller utmålt bruttostønad med nåværende og nye regler ut fra tidligere inntekt.



2.4.3 Justert inntektsgrense etter IFU

De nåværende regler bestemmer at stønad tillagt arbeidsinntekt ikke kan overstige IFU, og at inntektsgrensen i så fall skal nedjusteres. Denne begrensningen er fjernet i de nye reglene. Dette bidrar til å redusere terskelvirkninger ved lav TI.

2.4.4 Karensår fjernet

I de nåværende reglene må en stønadsmottager vente ett år fra vedtakstidspunktet til hun kan ha inntekt ved siden av stønaden. Dette venteåret er fjernet i de nye reglene.

2.4.5 Fribeløpsgrense: Fra 1G til 0,4 G

Fribeløpsgrensen/inntektsgrensen er endret. Vilkåret for at stønaden justeres blir at arbeidsinntekten overstiger 0,4G tillagt restinntektsevne, mot 1G tillagt restinntektsevne i de nåværende regler.

Denne endringen henger imidlertid tett sammen med endringen i regelens virkning, jf. neste punkt.

2.4.6 Fra varig endring av uføregrad til reduksjon i trygdeutbetaling

Dersom inntektsgrensen overskrides, vil man med nåværende regler få uføregraden revurdert. Også inntekt under friinntektsgrensen tas med i beregningen. Denne revurderingen får betydning ikke bare for hvor mye støtte man skulle fått utbetalt i fortiden, mens man også hadde arbeidsinntekt, men også for fremtiden, hvor tilgang på ytterligere arbeidsinntekt kan være usikker. Ofte vil justeringen skje forsinket, slik at mottageren risikerer tilbakebetalingskrav.

Med de nye reglene blir uføregraden stående urørt. I stedet gjøres en forholdsmessig reduksjon i ytelsen. Inntekt under friinntektsgrensen regnes ikke med. En økning i arbeidsinntekt vil gi en reduksjon i stønaden, men reduksjonen i stønaden vil være mindre enn økningen i arbeidsinntekten. Dette bidrar til å redusere terskelvirkninger.

2.4.7 Sentralt i kommende insentivvurdering

Mest sentralt i den kommende insentivvurderingen er terskelvirkninger, inntektsgrense og reduksjon i uføregrad. Dermed vil endringene under punkt 2.4.3, 2.4.5 og 2.4.6 få størst betydning.

3 Incentivvirkninger av helserelaterte stønadsordninger

Før den konkrete incentivvurderingen kan gjøres er det nødvendig å se nærmere på hva som påvirker mennesker til å gå inn i eller ut av offentlige stønadsordninger. Mest sentralt er om økonomisk utbytte har noen betydning.

Det tilgjengelige materialet som utgjør grunnlaget for det følgende knytter seg mest til overgangen fra arbeid til uførhet, og mindre til utnyttelse av restarbeidsevne og overgang fra uførhet og tilbake i arbeid. På grunn av det begrensede kildetilfanget for det sistnevnte vil begge deler behandles.

I omtalen av hva som gjør at mennesker beveger seg inn i og ut av stønadsordninger vil spesielt to begreper bli brukt. Det første begrepet er *risikofaktor*. Med risikofaktor menes en omstendighet som gjør at et individ har større eller mindre sannsynlighet for å bli ufør. For eksempel inntekt før uførhet, utdanning, kjønn, alder, medfødte helseproblemer m.v. Dette blir noen steder omtalt som ”individuelle kjennetegn”¹⁵. Det andre begrepet er *insentiv*. Med insentiv menes en faktor som påvirker individer til å gjøre andre ting enn de ellers ville gjort. Eksempler her kan være sosial påvirkning, hvor stor lønn man får for utført arbeid, lovgivning for kombinasjon av stønad og arbeid, m.v. Andre steder er noe tilsvarende omtalt som ”ytre rammebetingelser”¹⁶.

I det følgende omtales først økonomiske insentiver. Deretter vil øvrige risikofaktorer og insentiver gjennomgås, for å gi en helhetlig oversikt. Avslutningsvis vil det knyttes noen kommentarer til veien helt eller delvis ut av uførhet og hvilke påvirkningsmuligheter som finnes der.

3.1 Virkning av økonomiske insentiver i uføreordningen

Det finnes et utall risikofaktorer og insentiver som påvirker mennesker som går inn i og ut av uføreordningen. Spørsmålet her er om og i hvilken grad økonomiske insentiver kan sies å være en av disse påvirkningsfaktorene.

Bratberg (2000) har tatt for seg incentivvirkninger i helserelaterte stønadsordninger i et arbeid på vegne av Sosial- og helsedepartementet. Der hevdes det at prosessene som ligger bak uføretrygging er ”svært komplekse”¹⁷, og at det er vanskelig å opparbeide ”konkret kunnskap”¹⁸ om disse. De mener det er et langt stykke igjen til empirisk forskning er i stand til å ”sortere

¹⁵ Bråthen (2011) s. 32

¹⁶ *ibid.* s. 32

¹⁷ Bratberg (2000) s. 17

¹⁸ *ibid.* s. 17

ut effekter av individuelle valg og fysiske, sosiale og økonomiske rammevilkår”¹⁹. Allikevel konkluderer de med at høy kompensasjonsgrad i trygden øker søkning til trygd og reduserer sysselsettingen. De mener at økonomiske insentiver ”spiller en rolle”²⁰ for tilstrømningen til uføretrygden, og at spørsmålet ikke er ”om” uføretrygdens utforming påvirker tilstrømningen, men ”hvor stor” påvirkningen er, og på hvilken måte den virker.²¹

I St.meld nr. 9 (2005-2006) finnes et eget kapittel 8 om økonomiske insentiver i inntektssikringssystemet. Her tas det forbehold om at det er ”stor usikkerhet”²² knyttet til i hvor stor grad økonomiske insentiver påvirker tilstrømningen til de ulike ordningene. Størst effekt har de antageligvis for de som tjener lite eller ingenting fra før. Samtidig menes det også at jo høyere den reelle kompensasjonsgraden i stønadsordningen er, dess svakere er de økonomiske insentivene til å arbeide fremfor å forbli stønadsmottaker. Og tilsvarende motsatt vei: Dersom nettoinntekten i liten grad endres når arbeidsinnsatsen økes, vil de økonomiske insentivene til å arbeide fremfor å forbli stønadsmottaker være svake. For å ivareta hensynet til ”riktige” økonomiske insentiver bør helheten i systemet, også inkludert skattesystemet, utformes slik at det alltid lønner seg mer å arbeide enn å motta stønad.

I en rapport fra Statistisk sentralbyrå er konklusjonen at mange trygdede vil arbeide dersom de økonomiske insentivene forsterkes.²³ Rapporten bygger på et prosjekt der avkortningen ved overskridelse av inntektsgrensen på 1G ble fjernet.

3.2 Andre risikofaktorer og insentiver

Også andre faktorer påvirker hvem og hvor mange som går fra arbeid og over i uføreordninger. Det minnes om skillet mellom risikofaktor og insentiv, og gjøres oppmerksom på at begge deler omtales i det følgende. Gjennomgangen vil av hensyn til oppgavens omfang gjøres overfladisk.

St.meld nr. 9 (2005-2006) tar utgangspunkt i at påvirkning av individuell adferd i stor grad vil avhenge av i hvilken grad den enkelte står overfor reelle valgmuligheter.²⁴ Insentiver vil ha størst effekt der den man forsøker å påvirke faktisk har flere alternativer å velge mellom. Dersom man for eksempel har så dårlig helse at man uansett ikke vil klare å arbeide, vil en forbedring av de økonomiske insentiver ha liten effekt.

¹⁹ *ibid.* s. 24

²⁰ *ibid.* s. 23

²¹ *ibid.* s. 16

²² St.meld nr. 9 (2005-2006) s. 132

²³ Kostøl (2012) s. 3

²⁴ St.meld nr. 9 (2005-2006) s. 134

Utgangspunktet for uførestønaden er en helsemessig vurdering. Dermed har åpenbart individets helsetilstand stor betydning for hvorvidt man havner i en uføresituasjon. Det er imidlertid også et spørsmål om personen er villig til å gjøre endringer i arbeidssituasjonen som kreves for å kunne forbli i arbeid, etterhvert som helsetilstanden endres.²⁵ Individet kan bli tvunget til å skifte arbeid, bransje, oppgaver og lønn. Villigheten (og muligheten) til å foreta disse endringene vil variere mellom individer. Videre er personen avhengig av at arbeidsgiver er villig og i stand til å tilrettelegge arbeidet etter den nye helsesituasjonen.²⁶

Videre vil nivå av utdanning og inntekt ha en innvirkning på sannsynligheten for å bli ufør. Jo høyere utdanning og jo høyere inntekt, jo lavere er sannsynligheten for å senere bli ufør.²⁷ En undersøkelse av norske forhold antydte at en 1% økning i tidligere inntekt gir 2,3% lavere sannsynlighet for å bli uførepensjonert.²⁸

Også personlige egenskaper påvirker sannsynligheten for å bli ufør, deriblant kjønn. Flere menn enn kvinner under 35 år og flere kvinner enn menn over 35 år uføretrygdet.²⁹ Dette kan imidlertid også ha sammenheng med typiske yrkesvalg mellom kjønnene.

Sosiale forhold får også betydning. Egne sosiale ressurser kan bidra til at man evner å medvirke til å tilpasse arbeidsoppgaver.³⁰ Og sosiale omgivelser hjemme og på arbeidet kan påvirke hvilke holdninger man har til å motta stønad, utnytte restarbeidsevne også dersom det ikke nødvendigvis gir inntektsøkning, m.v.³¹

Lokale forhold kan ha betydning ved at tilgang på faktiske arbeidsplasser kan være avgjørende for om man får arbeid enten i stedet for eller i tillegg til uførestønaden.

Det vil også ha betydning at arbeidsgivere ofte vil være usikre på de uføres faktiske restarbeidsevne, og dermed ikke vil ta sjansen på å ansette noen hvis lønnsomhet er usikker.³² Dette henger også sammen med arbeidstakerrettigheter generelt. Der minstelønnen er høy vil hver

²⁵ Bratberg (2000) s. 16

²⁶ *ibid.* s. 16-17

²⁷ *ibid.* s. 22

²⁸ *ibid.* s. 19

²⁹ Lindbøl (2014) s. 6

³⁰ Bratberg (2000) s. 19

³¹ St. meld nr. 9 (2006 – 2007) s. 135

³² *ibid.* s. 133

ansatt måtte produsere en betydelig mengde overskudd før en bedrift kan forsvare ansettelsen. Dette kan gjøre det vanskeligere for uføre å få innpass i arbeidslivet.³³

3.3 Incentivfaktorenes betydning i samspill med hverandre

Et bredt spekter av faktorer spiller altså inn når individer går fra arbeid til uførhet. Styrken av hver enkelt faktor vil avhenge av hvilke andre faktorer som samtidig gjør seg gjeldende. Incentivene trenger også handlingsrom blant risikofaktorene. For eksempel vil økonomiske incentiver ha lav innvirkning dersom en helsemessig svekkelse allikevel gjør at arbeid er utelukket eller dersom det ikke finnes tilgjengelige arbeidsplasser i nærmiljøet.

Det vil være vanskelig å avgjøre hvilken vekt hver enkelt faktor faktisk får. I hvert tilfelle foregår et samspill av ”individuelle, institusjonelle og samfunnsmessige faktorer”.³⁴

3.4 Faktorer med betydning for kombinasjon av uførhet og arbeid

3.4.1 Overgang fra uførhet til arbeid

De fleste (93%) som forlater uføreordningen gjør dette på grunn av overgang til alderspensjon eller ved død.³⁵ Det er altså få som går fra uførhet og tilbake i arbeid. I 2008 skyldtes 4,6% av avgangen fra uførestønad overgang til arbeid, mens andelen var sunket til 1,8% i 2012. Det er ingen åpenbar forklaring på nedgangen, men det er antatt at det kan være vanskeligere å få jobb, at personsammensetningen i uføreordningen har endret seg i takt med befolkningsaldringen, og at pensjonsreformen fra 2011 som gir rett til pensjon fra fylte 62 år gjør at flere som tidligere ville tatt arbeid i stedet tok ut alderspensjon.³⁶

En studie fulgte alle nye uførepensjonister over en femårsperiode fra 2008 til 2012. Her fant man at 1.408 av 9.766 uførepensjonister var registrert i arbeid etter fem år. Flesteparten av disse mottok uførestønad i tillegg. Mer enn 70% av dem hadde jobb også idet de ble uførepensjonerte. Ved utgangen av femårsperioden var 63 personer registrert med kun arbeid.³⁷ Dette utgjør 0,6% av gruppen. Ved hjelp av analyser av datagrunnlaget fant man at flere faktorer økte sannsynligheten for at man arbeidet ved siden av uførepensjonen etter fem år: Man er kvinne, gift eller med barn under 18 år, har fått innvilget uførepensjon i ikke for høy alder, er ikke født i utlandet, har fått innvilget ytelse på grunn av muskel- eller skjelettlidelser (ikke

³³ *ibid.* s. 132 og Bratberg (2000) s. 24

³⁴ St.meld. nr. 9 (2006 - 2007) s. 132

³⁵ Bråthen (2011) s. 15

³⁶ Ellingsen (2013) s. 14

³⁷ Bråthen (2011) s. 31

for eksempel etter psykiske problemer), og har arbeidserfaring fra siste 3 år før innvilgelse av tidsbegrenset uførepensjon/arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon.³⁸

Det ble også påvist at tilknytningen til arbeidslivet svekkes gradvis utover i uføreløpet. Dette kan ha særlig relevans for virkningen av den nåværende lovregelen om karenstår.

3.4.2 Kombinasjon av uførhet og arbeid

Ved utgangen av 2012 hadde 18% av uføremottagerne gradert ytelse, mens 82% mottok full uførestønad. Andelen med gradert ytelse er høyest blant de eldste, med 22,2%, og lavest hos de yngste, der bare 2,9% har en gradert ytelse.³⁹ Det betyr at de eldre i større grad blir vurdert å ha en restarbeidsevne. Dette henger antagelig sammen med uføreårsaken. Unge uføre er ofte personer med medfødte helseproblemer som gir en fullstendig uførhet, mens eldre oftere møter problemer med å opprettholde full arbeidsevne etter et langt yrkesliv⁴⁰. Det er også flere kvinner enn menn som har gradert ytelse, med 21,6% av kvinnene mot 13,4% av mennene. Dette henger antageligvis sammen med både tidligere yrkesliv og jobbmuligheter etter uførhet.

Av de 18% som har en gradert ytelse, hadde 83% en pensjonsgivende inntekt ved siden av uføreytelsen ved utgangen av 2012.⁴¹ Det betyr at ikke alle utnytter den restarbeidsevnen de antas å ha.

Av de 82% som har full uførepensjon mener noen at ca. 25% har pensjonsgivende inntekt ved siden av ytelsen⁴², mens andre angir 6%⁴³. Forskjellen kan skrive seg fra at det høye anslaget baserer seg på registrert pensjonsgivende inntekt, det lave på arbeidstakerregisteret. Det sentrale for oppgavens problemstilling er faktisk inntekt, og det høye tallet vil derfor legges til grunn. Av de 25% med inntekt er det flest med en årlig inntekt på under 0,2G – om lag 40%. Av utvalget har 20% en inntekt mellom 0,2 og 0,4G, mens 18% har inntekt som ligger akkurat under inntektsgrensen på 1G. Av de med lav inntekt er det flest unge, mens det av de med høy inntekt er flest eldre.⁴⁴

³⁸ *ibid.* s. 34

³⁹ Jacobsen (2013) s. 71

⁴⁰ *ibid.* s. 71

⁴¹ *ibid.* s. 71

⁴² *ibid.* s. 72

⁴³ Bråthen (2011) s. 17

⁴⁴ Jacobsen (2013) s. 73

Også uføres *ønske* om å arbeide er undersøkt.⁴⁵ I 2009 svarte 19% av de permanent uføre at de var sysselsatt i inntektsgivende arbeid. 9% ønsket seg arbeid, mens hele 69% verken hadde eller ønsket seg arbeid. 4% var midlertidig fraværende fra inntektsgivende arbeid.

Fordelt på kjønn var det kvinner som i størst grad ønsket seg arbeid. Fordelt på alder var det gruppen mellom 35 og 49 år som i størst grad ønsket seg arbeid.

Blant de som allerede var i arbeid svarte 5% at de ønsket å arbeide mer, mens 95% ikke ønsket dette.

Tallene kan tolkes på mange måter. Et alternativ er at de fleste allerede utnytter restarbeidsevnen sin. Men det kan også tenkes at de gjør økonomiske vurderinger, for eksempel ved at arbeidstiden var beregnet slik at inntekten ikke skulle påvirke stønaden.⁴⁶ Det ble ikke gjort oppfølgingsspørsmål om grunner til at man ikke ønsket arbeid.

3.4.3 Oppsummering: Fra uførhet til arbeid

Veldig få med innvilget uførestønad går over til å klare seg selv igjen ved eget arbeid – bare 0,6% av de som ble fulgt over en femårsperiode falt inn under denne gruppen. Men 9% av de som mottar uførepensjon – 24.000 personer⁴⁷ – ønsker seg arbeid ved siden av. Samtidig er det høye andeler som verken har arbeid eller ønsker seg det, og som har arbeid og ikke kunne tenke seg mer av det.

For oppgaven er det sentrale hvorvidt lovendringen gir flere uføre et ønske om å arbeide mer enn de allerede gjør, i tråd med lovgivers formål.

⁴⁵ Bråthen (2010) s. 36

⁴⁶ Bråthen (2011) s. 40

⁴⁷ *ibid.* s. 42

4 Modell for vurdering av insentivvirkninger av arbeidsinntektsjusteringen i uførestønadsordningen

4.1 Innledning

Basert på det foregående kan det antas at økonomisk utbytte har en viss innvirkning både på rekruttering til uførestønad og stimulering til arbeid ved siden av. Det må allikevel understrekes at økonomiske insentiver bare er en av mange faktorer som eksisterer i et uoversiktlig samspill og at det er vanskelig å si noe sikkert om hvor stor tyngde både de økonomiske og de ulike andre faktorene har.

For å kunne gjøre en isolert vurdering av lovreglens insentivvirkninger må det konstrueres en teoretisk modell. Dette vil gjøres i det følgende.

4.2 Forutsetninger for insentivmodell: Aktørene

Som allerede drøftet spiller en lang rekke faktorer inn i de vurderingene som gjøres av virkelige mennesker i den virkelige verden. For best mulig å kunne illustrere hvordan lovreglene kan påvirke i seg selv, må det derfor gjøres en rekke forutsetninger og avgrensninger mot den komplekse virkelighet. Disse bygger på generelle aktørforutsetninger fra økonomisk og rettsøkonomisk teori.⁴⁸

For det første må det forutsettes at aktørene – det vil si stønadmottagerne – er rasjonelle og optimaliserende. Med dette menes at de ønsker seg mest mulig velferd for minst mulig innsats. I denne forbindelse må det gjøres nok en forenkling. Det må forutsettes at økonomisk utbytte er en direkte indikator på velferd. Dette vil i virkeligheten være en sannhet med modifikasjoner. For eksempel kan det ha betydning at man får økt selvfølelse av å arbeide og forsørge seg selv, at man føler mestring i arbeidssituasjonen, at man får variasjon i hverdagen, sosial og faglig stimuli i et arbeidsmiljø etc. Allikevel er koblingen mellom velferd og økonomisk utbytte en forutsetning som er nødvendig for at de økonomiske insentivvirkningene i lovreglene skal kunne isoleres og analyseres på best mulig måte.

For det andre må det forutsettes at de økonomiske insentivene lovreglene representerer er den eneste faktoren som endrer seg og får innvirkning på aktørens valg. Andre faktorer, som helse, arbeidsmuligheter på hjemstedet m.v. forutsettes uendrede eller uten innvirkning.

Det sees også bort fra den regressive verdien av penger. I virkelighetens verden vil mange jobbe hardt for å nå et minstenivå av inntekt for å sikre seg en levestandard på et visst nivå.

⁴⁸ Eide (2008) s. 49 flg.

Når inntekten passerer et visst nivå, vil hver nye krone tjent føre til en mindre velferdsøkning enn den forrige. Dermed vil insentivene for å øke økonomisk utbytte fra ingenting til lav være større enn å øke den fra høy til ekstra høy. Dette sees det bort fra her.

Det forutsettes videre at aktørene har full informasjon. Full informasjon innebærer at aktørene er i stand til å forutse virkningen og rekkevidden av sine handlinger før de utføres, og at dette igjen danner grunnlaget for rasjonelle og optimaliserende beslutninger. Også dette vil variere i virkeligheten. Inntektsgrensen fastsettes av NAV på vedtakstidspunktet, men det kan oppstå usikkerhet på flere måter. For det første rundt hva som regnes som inntekt – for eksempel fri avis, feriepenger, reisegodtgjørelser, naturalytelser m.v., og for det andre ved beregning av timelønn, brutto og netto lønn, m.v. Rettspraksis om revurdering antyder at det ikke alltid har vært stønadmottagerens intensjon å overstige inntektsgrensen.

Det forutsettes også at aktørene er risikonøytrale. Aktørenes forhold til risiko vil kunne ha stor betydning, spesielt ved vurdering av terskelvirkninger. Dersom en liten økning i arbeidsinntekt gir en stor nedgang i utbetalt stønad, vil en risikovillig aktør våge seg nærmere terskelen enn en risikoavers aktør. Det samme gjelder for forholdet til oppdagelsesrisiko, konsekvenser av å ta seg svart arbeid o.l. Det antas at analyser med variasjoner innen risikovillighet ikke vil belyse reglene i seg selv på noen bedre måte enn en forutsetning om risikonøytralitet. Det forutsettes derfor at aktørene ønsker størst mulig utbytte til lavest mulig risiko. Dette utdypes under punkt 4.4.2 nedenfor.

Det forutsettes at det ikke påløper transaksjonskostnader i noen sammenhenger. I virkeligheten vil overgang fra intet arbeid til arbeid kunne medføre kostnader til for eksempel arbeidsklær, reise til arbeidet, barnepass m.v., og således få betydning for aktørenes valg. Man kunne også tenkt seg transaksjonskostnader omregnet i pengeekvivalenter i form av praktiske vanskeligheter med å øke sin arbeidsinnsats, for eksempel ved å måtte lete etter ledige jobber, forhandle med arbeidsledere om ytterligere arbeid, etc. I drøftelsen videre sees det bort fra kostnader som disse.

Endelig forutsettes det at aktørene kan endre sin arbeidsinnsats i svært små og presise steg, for eksempel slik at arbeidsinntekten øker fra 33% til 34% av IFU. I virkeligheten er det ikke sikkert endringen i arbeidsinnsats vil gjøres slik, selv om det må kunne antas at mange for eksempel tilpasser antall arbeidsvakter slik at man nærmer seg inntektsgrensen så mye som mulig uten at den overstiges.

4.3 Forutsetninger for insentivmodell: Rettsreglene

4.3.1 Nåværende regler

For de nåværende reglene forutsettes det at stønadsmottageren er enslig og at all opptjening er skjedd etter 1991. Vedkommende har en uføregrad på 100%, og får en fastsatt inntektsgrense. Når inntektsgrensen overskrides gjøres en revurdering av uføregraden der også inntekten opp til inntektsgrensen tas i betraktning. Dette gir en ny uføregrad, som gir grunnlag for ny stønad og ny inntektsgrense. Ved ny overskridelse gjøres ny revurdering av uføregraden. Slik fortsetter det frem til den øvre grense nås ved at uføregraden ville blitt satt til under 20%. For uføregrad over 50% forutsettes at det meldes fra om hvilende pensjonsrett, men at de formelle reglene ikke følges, slik at retten til opprinnelig uføregrad faller bort.

4.3.2 Nye regler

For de nye reglene forutsettes det at stønadsmottageren er enslig. Vedkommende har en uføregrad på 100%, og får fastsatt en inntektsgrense. Når inntektsgrensen overskrides gjøres en reduksjon i stønaden, men uføregraden beholdes. Dette skjer frem til øvre grense nås ved at arbeidsinntekten utgjør 80% av IFU. Det forutsettes som over at mottageren ikke oppnår eller beholder hvilende pensjonsrett. Dersom arbeidsinntekten overstiger 80% av IFU mistes dermed retten til ytelsen.

4.3.3 For begge regelsett

Uførestønadens størrelse avhenger av tidligere inntekt (TI). *Uføregraden* avhenger av inntekt før uførhet (IFU), målt opp mot inntekt etter uførhet (IEU). I de kommende avsnitt vil TI og IFU alltid utgjøre samme beløp, men begge begreper vil bli brukt, avhengig av hvilke lovregler som omtales. IEU vil tilsvare arbeidsinntekten.

4.4 Oppbygging av insentivmodell

Scenarioet for insentivmodellen er at stønadsmottageren har uføregrad på 100%. Derfra må vedkommende ta stilling til om det er ønskelig å øke arbeidsinnsatsen. Dette vil avhenge av om mottagerens samlede økonomiske utbytte (SØU) øker. Det vil også avhenge av hvor stor økningen i SØU er, sammenlignet med økningen i arbeidsinnsats, og hvordan økningen påvirker mengden risiko.

For å belyse og analysere disse virkningene har det vært nødvendig å gjøre beregninger av dem. Drøftelsene i de kommende kapitlene er basert på utregninger av utbetalt uførestønad for personer med ulik tidligere inntekt (TI) når uførheten kombineres med ulike nivåer av arbeid. Disse utregningene danner tabeller der arbeidsinnsatsen økes gradvis, og de øvrige kolonner viser hvilket utslag økningen i arbeidsinnsats vil gi for utbetalt stønad, inntektsgrense, revurdering av uføregrad/utbetaling og SØU. Slike tabeller er utarbeidet for alle scenarioer som

presenteres i de kommende kapitler. Tabellene er basert på lovreglene slik de er fremstilt i oppgavens kapittel 3, og forutsetningene gjort for lovreglene, nevnt over.

Arbeidsmengden omtales som arbeidsinnsats, og angis i prosent. Prosentatsen angir hvor stor andel av IFU som nå tjenes inn. Dersom mottageren legger ned 20% arbeidsinnsats betyr det altså ikke at hun arbeider i en 20%-stilling etter uførheten, men arbeider så mye at hun tjener 20% av TI/IFU.

4.4.1 Stønadsberegning som datatabell og grafer

Det følgende er utdrag av en slik tabell. Tabellen viser utfall for de nåværende regler med en tidligere inntekt (TI) på 4,5G, hvilket utgjør 392.976kr. Tabellen viser kun utdrag frem til første såkalte terskelpunkt.

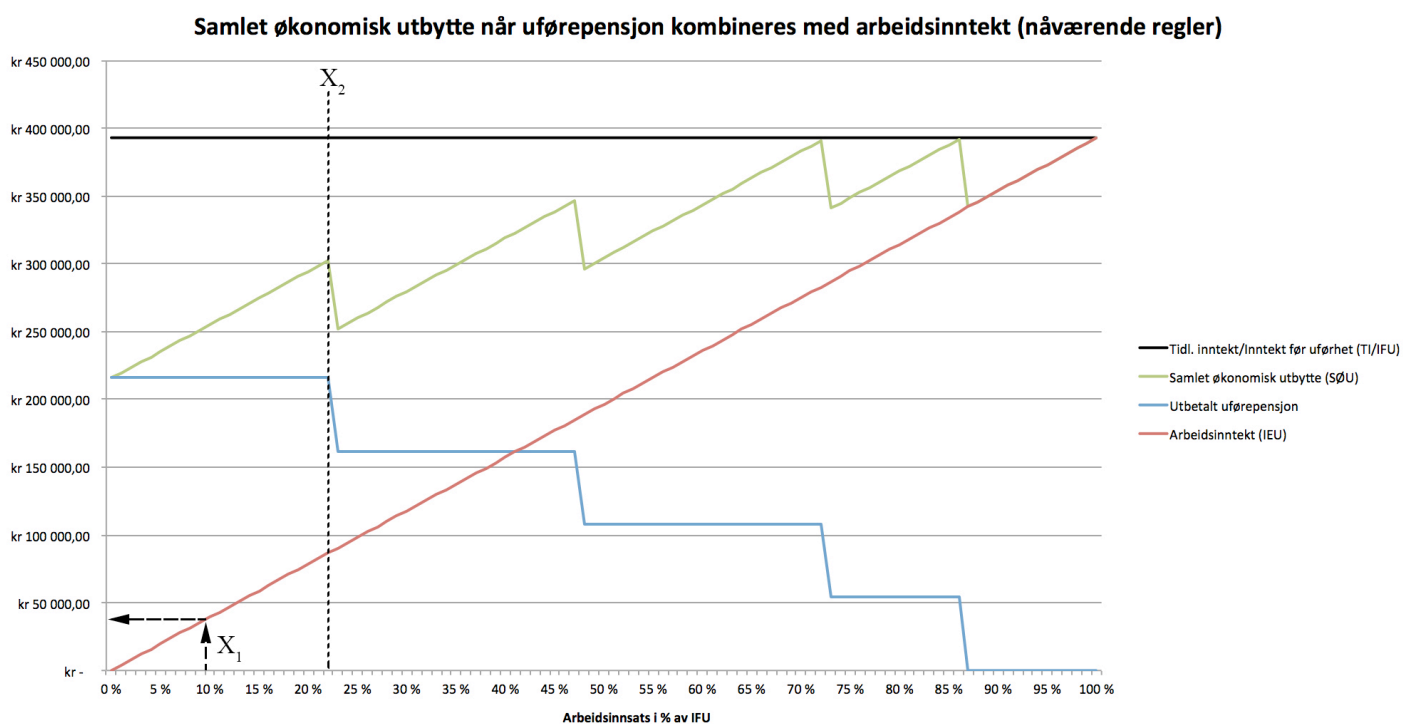
Arbeidsinnsats	Inntekt, kr (IEU)	Uføregrad	Nåværende stønadssum, kr	Inntektsgrense, kr	Over-skrivelse, kr	Ny uføregrad	Ny uførestønad, kr	SØU, kr: (ny) stønad + inntekt
0%	-	100%	215.700	87.328	-			215.700
1%	3.929	100%	215.700	87.328	-			219.629
2%	7.859	100%	215.700	87.328	-			223.559
...								
10%	39.297	100%	215.700	87.328	-			254.997
...								
22%	86.454	100%	215.700	87.328	-			302.154
23%	90.384	100%	215.700	87.328	3.056	75%	161.775	252.159
24%	94.314	75%	161.775	185.572	-			256.089

Arbeidsinnsatsen er angitt i første kolonne. Inntekten i andre kolonne er et resultat av TI/IFU og arbeidsinnsatsen i første kolonne. Uføregrad angir hvilken uføregrad som ligger til grunn for beregning av stønadssum og inntektsgrense. Kolonnen for overskrivelse angir hvor stor overskrivelsen av inntektsgrensen er. Kolonnen for ny uføregrad angir hvilken uføregrad som vil bli satt ved den arbeidsinntekten (IEU) som er oppnådd og den inntekten før uførhet (IFU) som er forutsatt.

I tabellen over vil for eksempel en arbeidsinnsats på 23% gi inntekt på 90.384kr. Da overskrides inntektsgrensen med 3.056kr. Arbeidsinnsatsen utgjør en restarbeidsevne på 23%, som gir ny uføregrad på 75% og ny uførestønad på 161.775kr. Siste kolonne viser det nye samlede økonomiske utbyttet (SØU) for mottageren, sammensatt av faktisk inntekt av arbeidsinnsats (IEU) på det gitte nivået (2. kolonne) og den nye stønadssummen (8. kolonne).

I dette eksempelet vises at mottageren ved å øke arbeidsinnsatsen fra 22% til 23%, og arbeidsinntekten fra 86.454kr til 90.384kr, får en reduksjon i SØU på 49.995kr. Mottageren har dermed passert et terskelpunkt. Ved å arbeide 24% oppnår mottageren omlag samme SØU som ved å arbeide 10%.

Disse tabellene er igjen omgjort til grafer, som vil gir visuell fremstilling av de økonomiske konsekvenser ulike nivåer av arbeid vil føre til:



Den horisontale aksen viser arbeidsinnsats. Langs den vertikale aksene vises kronebeløp. Der-som IFU var 392.976kr pr år, vil en arbeidsinnsats på 10% gi en arbeidsinntekt på 39.297kr pr år, markert med X_1 .

Rød linje viser hvilken arbeidsinntekt den gitte arbeidsinnsats vil gi. Arbeidsinntekten øker proporsjonalt med arbeidsinnsatsen. Utbetalt uførepensjon vises med blå linje. Med de forut-setninger nevnt ovenfor utbetales uførepensjon initialt med 215.700kr. Grønn linje viser summen av uførestønad (blå linje) og arbeidsinntekt (rød linje), altså det samlede økonomiske utbyttet (SØU).

TI/IFU vises som sort linje. Den er med for sammenligning, og forblir derfor den samme uav-hengig av arbeidsinnsats.

Tabellutdraget over viser første terskelpunkt, markert i grafen ved skillelinje X_2 . Idet arbeidsinnsatsen økes fra 22% til 23% overskrides inntektsgrensen. Det fører til en revurdering av uføregraden. I revurderingen måles nåværende faktisk inntekt (IEU) opp mot IFU. Dette gir en ny uføregrad på 75%, og en redusert stønadsutbetaling (fall på blå linje). Dermed reduseres SØU (grønn linje) selv om arbeidsinntekten økes (rød linje).

I den videre presentasjon vil dataene primært presenteres som grafer. De underliggende tallene vil bli omtalt i teksten.

4.4.2 Første preferanse: Maksimering av SØU, minimering av arbeidsinnsats

Modellen bygger på flere alternative antagelser om hvordan stønadsmottagerne vil velge hvor mye arbeidsinnsats de vil nedlegge. Disse antagelsene vil bli kalt preferanser.

Den første preferansen bygger på at aktørene vil ønske å maksimere SØU, men til minst mulig arbeidsinnsats. Den optimale mengde arbeidsinnsats vil dermed befinne seg der SØU er høyest og arbeidsinnsatsen er lavest. Dersom SØU er jevnt stigende vil denne forutsetningen ikke gi noe klart svar på hvor mye arbeidsinnsats aktøren vil velge. Dersom den er like høy flere steder, vil optimal mengde arbeid være det toppunktet i SØU som oppnås med lavest mulig arbeidsinnsats.

4.4.3 Andre og tredje preferanse: Hensyn til risiko

Når første preferanse ikke kan gi noe entydig svar, kan mengden medfølgende risiko avgjøre hvor stor arbeidsinnsats mottageren vil velge.

Med risiko menes her sannsynlighet for at et uønsket utfall inntreffer. Ett uønsket utfall kan være en stor reduksjon i SØU, for eksempel dersom mottageren øker arbeidsinnsatsen så mye at uføregraden reduseres. Dette ble eksemplifisert over, ved at arbeidsinnsatsen ble økt til 23%. Et uønsket utfall kan også være at stønadsmottageren lykkes i å øke sin arbeidsinnsats så mye at SØU igjen er høyere enn ved terskelen, men senere opplever at arbeidsevnen og arbeidsinntekten bortfaller, slik at han bare sitter igjen med den reduserte uførestønad.

En slik risiko kan inkluderes i analysen ved å presentere den i pengeekvivalenter. Bruk av pengeekvivalenter vil si at man forsøker å angi ellers ikke-kvantifiserbare størrelser i et kronebeløp. På den måten kan mengden risiko veies opp mot endring i økonomisk utbytte.⁴⁹

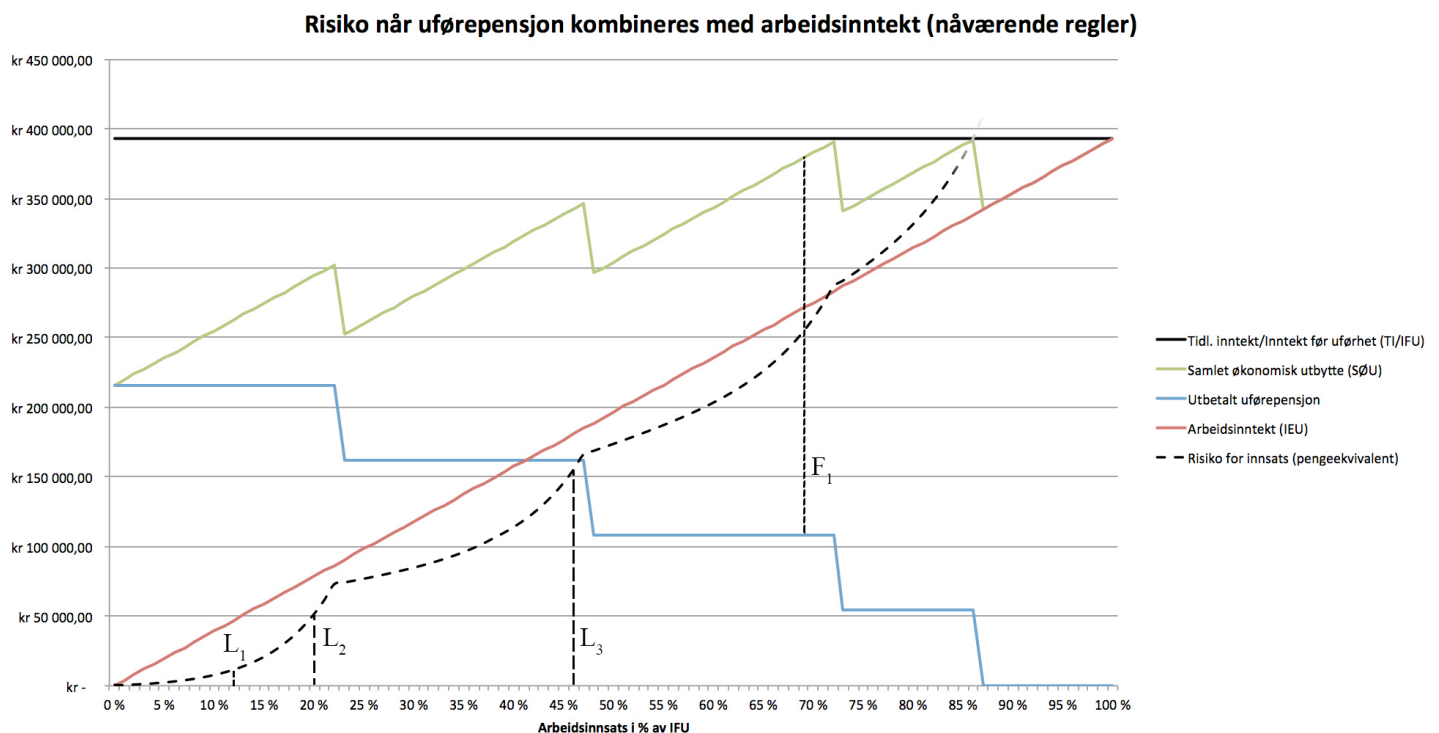
⁴⁹ Eide (2008) s. 515

Her er formålet å finne en pengeekvivalent for den risiko som følger med å arbeide mer. Risikoen kan inkludere flere momenter, for eksempel hvor stort fallet i SØU blir dersom en terskel overskrides, sannsynligheten for at fallet inntreffer, presisjonen av stønadsmottagerens informasjon om avstand til terskelen, mottagerens risikovillighet, ubehaget sjansen for fallet medfører for mottageren, m.v. Den konkrete tallfestingen kan gjøres på flere måter. Man kan anslå hvor mye aktørene ville være villige til å betale for å unngå risikoen. Eller man kan anslå hva de ulike nivåene av risiko måtte gi av økonomisk utbytte for at aktørene skulle være villige til å utsette seg for den gitte risiko.

Slik kan risiko legges til i grafen som uttrykk for en *tenkt* kostnad aktørene må ta i betraktning når arbeidsinnsatsen økes. For at en rasjonell og optimaliserende aktør skal øke sin arbeidsinnsats må dette resultere i økt SØU. Men økningen i SØU må også kompensere for økningen i risiko.

For at risiko skulle kunne illustreres korrekt måtte omfattende empiriske undersøkelser vært gjort. Det faller utenfor oppgavens omfang. Pengeekvivalenten for risiko er dermed kun basert på forutsetninger redegjort for i det følgende.

Følgende graf viser TI på 4,5G ved nåværende regler. Pengeekvivalent for risiko er markert med langstiplet, sort linje:



Linjen for risiko illustrerer for det første en forutsetning om at risikoen øker progressivt frem til hvert terskelpunkt. Idet en terskel nærmer seg, vil risikoen for å passere den ved et uhell øke. Da øker også faren for at stønaden revurderes og reduseres permanent. Linjen illustrerer for det andre at den økonomiske fallhøyden blir større jo flere terskler som passerer. Fallhøyden sees som avstand mellom grønn linje (SØU) og blå linje (utbetalt stønad). Dersom mottageren for eksempel utnytter 70% av sin restarbeidsevne vil SØU være 382.933kr (grønn linje). Dersom arbeidsevnen så faller fullstendig bort, vil mottageren bare sitte igjen med stønaden som utbetales ved 70% arbeidsførhet (blå linje). Denne utgjør da 107.850kr. Denne fallhøyden er markert med linje F_1 over.

Det er også forutsatt at økt arbeidsinnsats øker risikoen for overarbeidelse og fullstendig bortfall av arbeidsevne. Dermed stiger grafen brattere jo mer arbeidsinnsatsen økes. Idet siste terskel passerer har stønadsmottageren ingen stønad å falle tilbake på dersom arbeidsinntekten faller bort. Dermed vil pengeekvivalenten for risiko på dette nivået av arbeidsinnsats overstige SØU.

I eksempelgrafen over vises at risiko (langstiplet sort linje) øker mer når arbeidsinnsatsen økes fra 20% til 21%, markert ved linje L_2 , enn når arbeidsinnsatsen økes fra 12% til 13%, markert ved linje L_1 . Dette vises ved at kurvens helning er brattere. Når så terskelen er passert ved 22% og uføregraden revurdert, flater risikoøkningen igjen ut, før den øker kraftigere fra 46% til 47%, markert ved linje L_3 . Den absolutte risiko øker for hver terskel, fordi fallhøyden blir større.

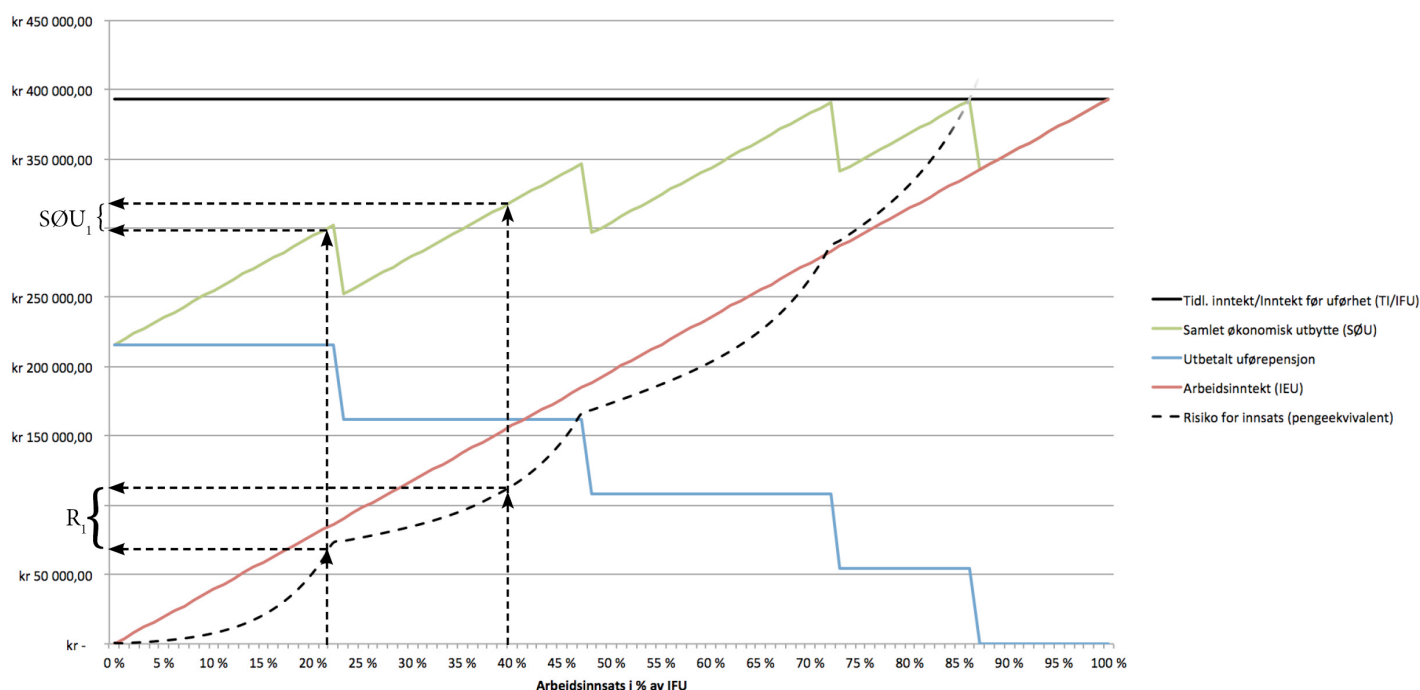
4.4.3.1 Andre preferanse: Risikosammenligning

Modellen bygger som nevnt på flere alternative antagelser om hvilke preferanser stønadsmottagerne vil vektlegge ved valg av hvor mye arbeidsinnsats de vil nedlegge.

Den andre preferansen er at stønadsmottageren vil sammenligne både SØU og risiko når hun vurderer to alternative nivåer av arbeidsinnsats. Dersom en økning i arbeidsinnsats fører til større økning i SØU enn i risiko, vil stønadsmottageren øke arbeidsinnsatsen til dette nivået.

I eksempelet nedenfor vises at en rasjonell stønadsmottager som er 100% ufør, men i perioder er i stand til å arbeide 40%, ikke vil arbeide mer enn 22%.

Risiko når uførepensjon kombineres med arbeidsinntekt (nåværende regler)



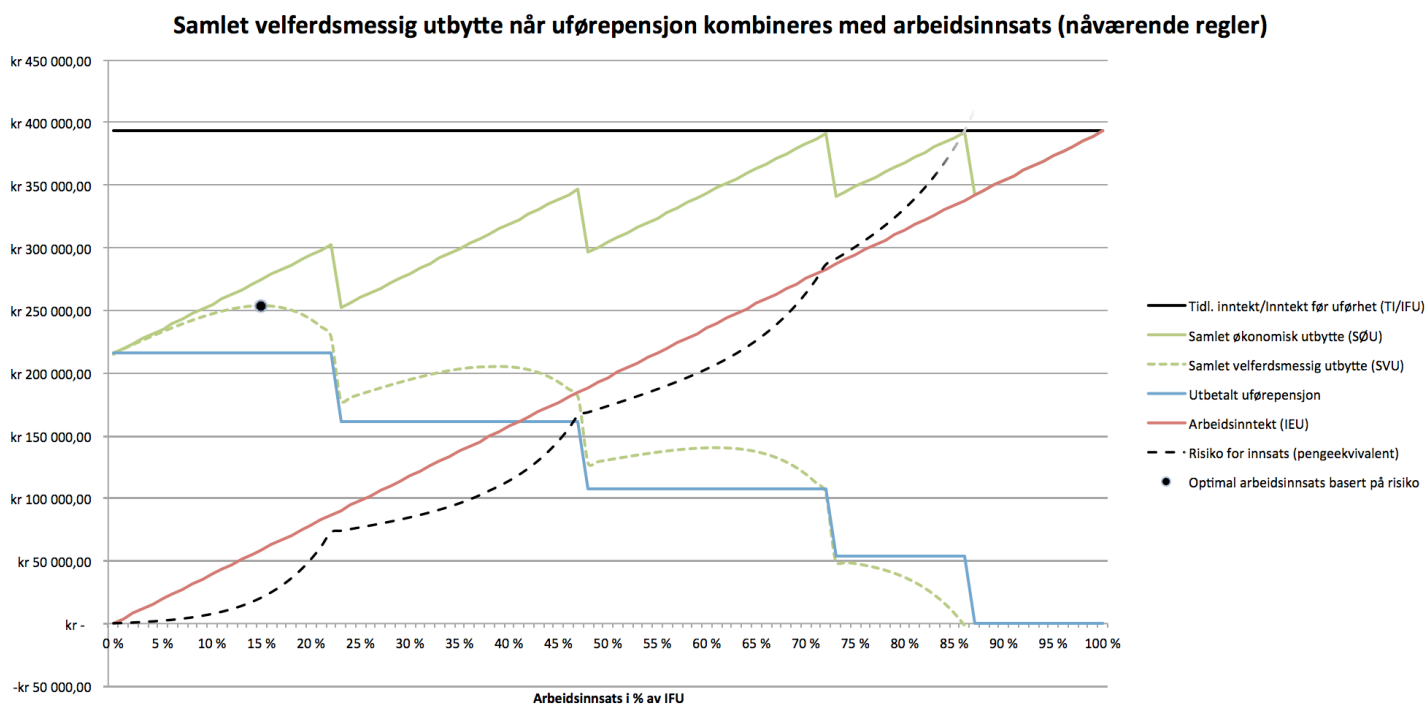
Ved 22% arbeidsinnsats er SØU noe lavere enn ved 40% arbeidsinnsats. En økning til 40% arbeidsinnsats vil dermed gi en økning i SØU, markert ved $SØU_1$ i vertikalaksen. Men økningen i risiko, markert ved R_1 , vil være større enn økningen i SØU. En optimaliserende og rasjonell aktør med faktisk arbeidsevne på 40% vil dermed allikevel ikke øke sin arbeidsinnsats utover 22%.

I oppgaven vil sammenligningen primært gjøres ved terskelpunktene. Sammenligningen kan både gjøres stegvis fra terskel til terskel, eller ved en sammenligning av for eksempel første terskel og tredje terskel, første terskel og fjerde terskel osv. I oppgaven vil det veksles mellom sammenligningstypene.

4.4.3.2 Tredje preferanse: Optimal mengde arbeidsinnsats etter risiko – Samlet velferdsmessig utbytte (SVU)

Hensynet til risiko kan også vurderes på en annen måte. Risiko er uttrykt i pengeekvivalenter. Å utsette seg for økt risiko medfører altså ikke en økt *økonomisk* kostnad for mottageren, men en økt *velferdsmessig* kostnad. Dermed kan samlet økonomisk utbytte (SØU) fratrukket pengeekvivalenten for risiko sies å utgjøre samlet *velferdsmessig* utbytte (SVU). For en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager vil målet kunne være å maksimere SVU. (Dermed må det også gjøres unntak fra forutsetningen nevnt under punkt 4.2 om at økonomisk utbytte i seg selv uttrykker nivået av velferd.)

Følgende graf viser SVU som en egen grønnstiplet linje for nåværende regler og TI på 4,5G. Det optimale punkt er vist med rund prikk på grønnstiplet linje.



Grafen viser at SØU stiger frem til terskelpunktet på 22% (grønn linje). Men den velferdsmessige kostnaden i risiko ved å øke arbeidsinnsatsen (langstiplet sort linje) stiger mer jo nærmere mottageren kommer terskelpunktet. Ved 15% arbeidsinnsats øker risikoen raskere enn SØU. SVU vil dermed nå sitt toppunkt allerede på 15% arbeidsinnsats.⁵⁰

En mottager som ønsker å maksimere sitt samlede velferdsmessige utbytte, der resultatet er størst mulig økonomisk utbytte til lavest mulig risiko, vil under forutsetningene nevnt over velge å utnytte sin restarbeidsevne tilsvarende 15% av IFU.

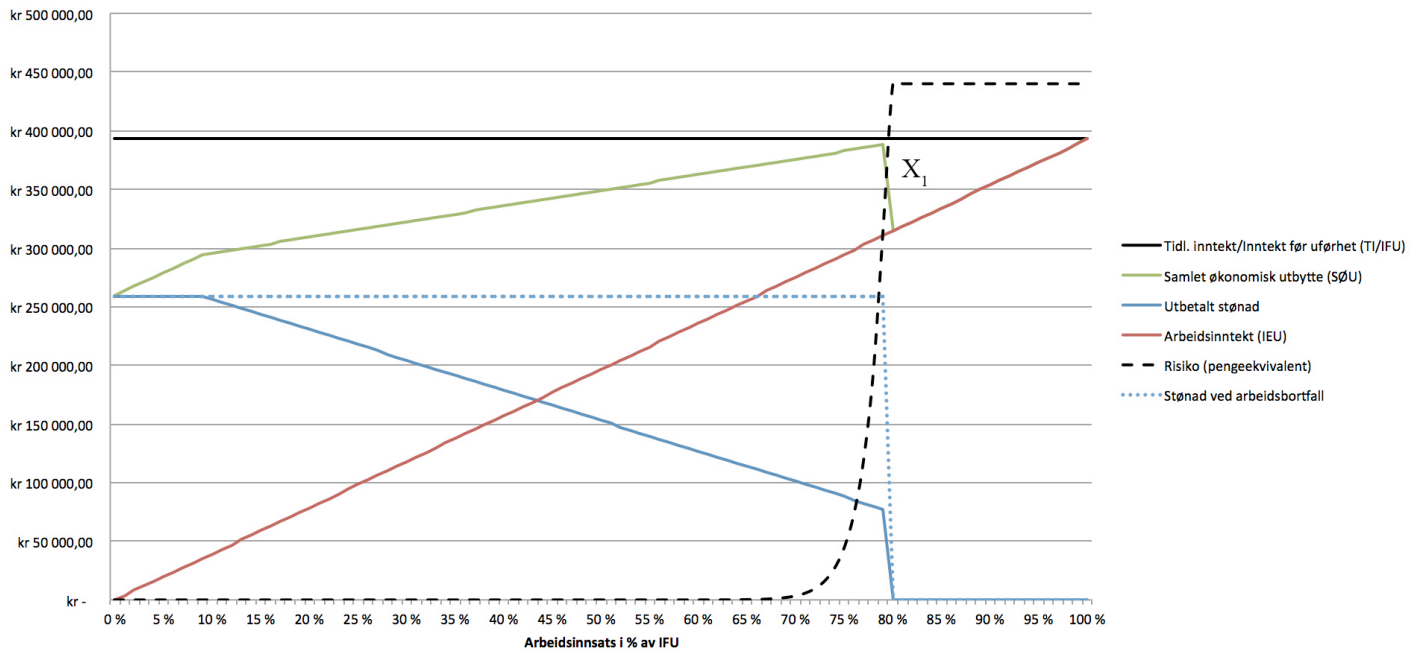
4.4.3.3 Risiko i nye regler

I de nye reglene er terskelvirkningene forsøkt fjernet, og stønadsmottageren vil kun få stønaden redusert, ikke uføregraden revurdert etter hvert som arbeidsinnsatsen økes. Dermed reduseres fallhøyden ved arbeidsbortfall, samt risikoen. Unntak fra dette gjelder der innsatsen nærmer seg den absolutte grensen, dvs. hvor IEU utgjør 80% av IFU.

⁵⁰ Der SVU faller under -50.000 vil den av plasshensyn vises som 0 i grafen. I dette eksempelet skjer det fra og med 87% arbeidsinnsats.

Under forutsetningene nevnt ovenfor vil dermed risikoen opptre annerledes enn for de nåværende reglene. Dette illustreres i følgende graf. Stønad ved arbeidsbortfall er tatt inn som blåstiplet linje for å markere fallhøyde. Risiko er inntatt som langstiplet sort linje.

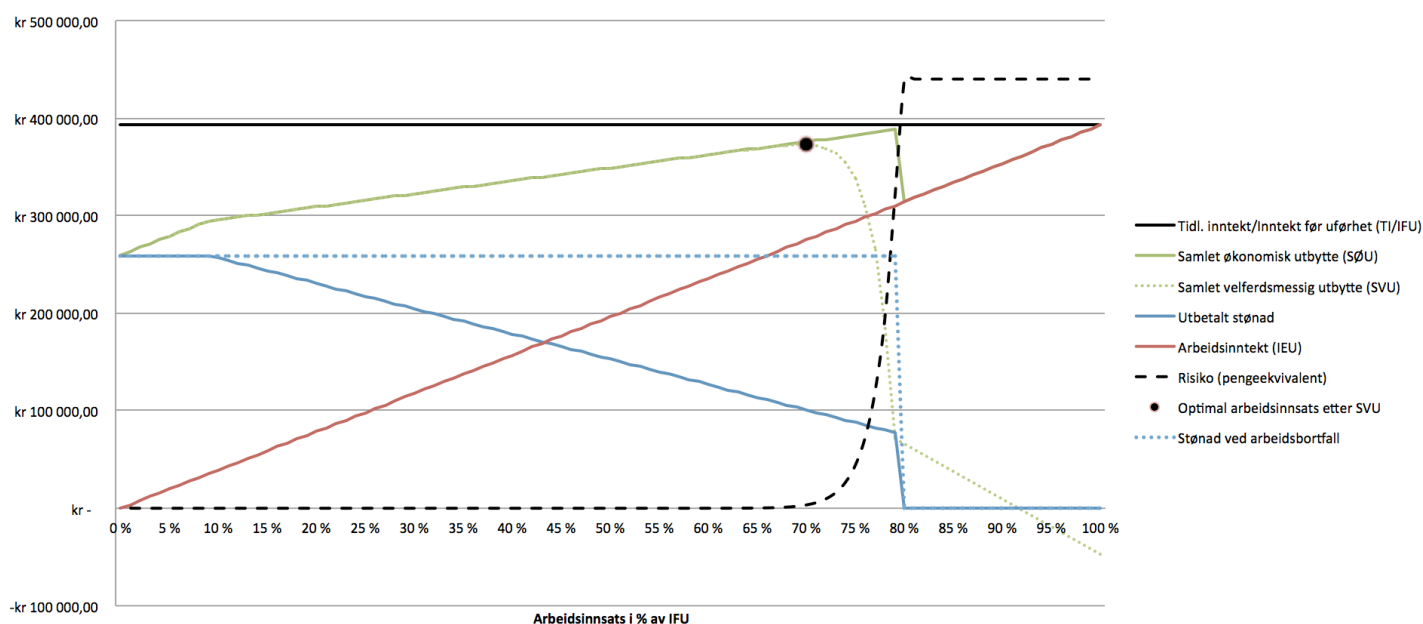
Risiko når uføretrygd kombineres med arbeidsinntekt (nye regler)



Her vises at det er lav til ingen risiko ved å øke arbeidsinnsatsen så lenge man holder seg unna terskelen på 80% og melder fra til NAV om inntektsendringer. Idet man nærmer seg terskelen øker risikoen mer og mer. Ved 79% utgjør risikoen et større beløp enn SØU, markert ved X_1 .

Også for de nye reglene kan tredje preferanse og ønsket om å maksimere SVU illustreres ved å vise denne i egen linje:

Samlet velferdsmessig utbytte når uføretrygd kombineres med arbeidsinnsats (nye regler)



4.4.4 Insentivvirkninger av reglernes nettoutbytte

Før loven ble vedtatt ble reglernes utslag etter skattlegging drøftet.⁵¹ Vurdering av nettoutbytte er også gjort av andre etter vedtagelsen.⁵² Det er derfor også interessant å vurdere i hvilken grad insentivene består etter skattlegging. Den nærmere fremgangsmåte for dette vil bli presentert under kapittel 5.

4.5 Oppsummering

Lovreglernes insentivvirkninger kan anslås ved hjelp av de tre preferansene presentert over. For det første at mottageren vil maksimere SØU og minimere egen arbeidsinnsats. For det andre at mottageren i valget mellom flere nivåer av arbeidsinnsats vil velge den arbeidsinnsatsen der differansen mellom SØU og risikokostnaden er høyest. Og for det tredje at mottageren uavhengig av terskelpunkter vil velge den arbeidsinnsatsen som gir høyest mulig SVU, det vil si størst mulig økonomisk utbytte for minst mulig arbeidsinnsats og risiko.

Modellen for insentivvurdering anser lovreglene som en av et utall av risiko- og insentivfaktorer. Endringer i lovreglene kan bidra positivt ved å hjelpe flere ut i arbeid, bidra negativt ved å holde flere tilbake, eller det motsatte i begge sammenhenger – ikke hjelpe flere ut i arbeid, men i alle fall holde færre tilbake.

⁵¹ Innst. 80 L (2011 – 2012) s. 22

⁵² Narvland (2012) s. 115

5 Incentivvirkninger av lovreglene

5.1 Innledning

Den følgende gjennomgangen bygger på de tre preferansene presentert over. Gjennomgangen deles inn etter hvilken tidligere inntekt stønadsmottageren hadde. Derneft etter nåværende og nye regler. Inntektsnivåene er ment å gjenspeile lav, middels og høy inntekt.

5.2 Lavinntekt: Incentiver ved TI på 3G

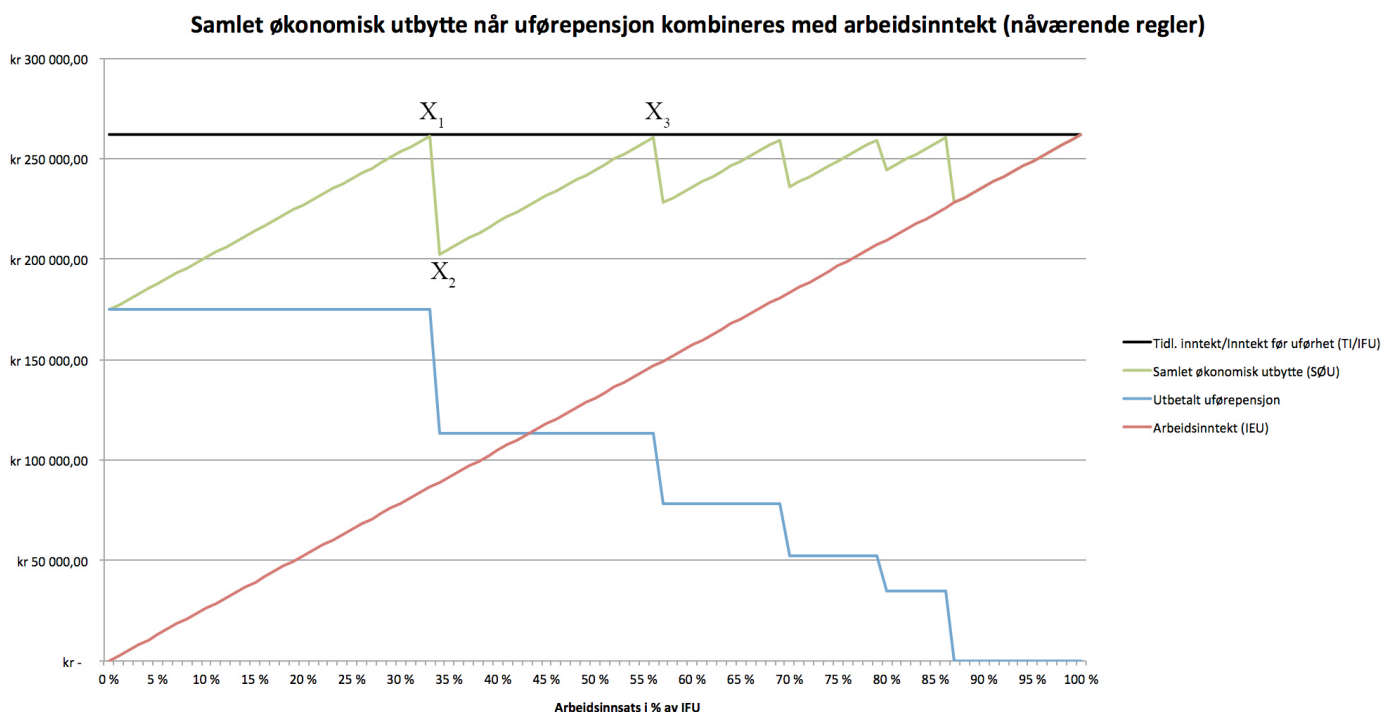
5.2.1 Nåværende regler

Spørsmålet er her hvor mye restarbeidsevne en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager vil ha incentiver til å utnytte ved TI på 3G under de nåværende regler.

TI på 3G utgjør 261.984kr. Basert på regelgjennomgangen og forutsetningene over gir det uførepensjon på 2G, dvs. 174.656kr. Inntektsgrensen blir 1G, dvs. 87.328kr. Alle tall er bruttobeløp, altså før skatt.

5.2.1.1 Første preferanse: Maksimere SØU, minimere arbeidsinnsats

Dette gir følgende graf:



Utgangspunktet for vurderingen er 100% uførhet og 0% arbeidsinnsats. Spørsmålet er om stønadsmottageren fra dette utgangspunktet vil ha incentiver til å øke sin arbeidsinnsats.

Fra 0% arbeidsinnsats er SØU stigende. Det betyr at mottageren kan øke SØU ved å øke sin arbeidsinnsats. En rasjonell og optimaliserende stønadsmottager vil under de angitte forutsetninger dermed gjøre dette. For hvert prosentpoeng mottageren øker arbeidsinnsatsen, vil SØU øke med 2.620kr.

Neste spørsmål blir så *hvor mye* det vil lønne seg å øke arbeidsinnsatsen. En rasjonell og optimaliserende stønadsmottager vil øke arbeidsinnsatsen slik at SØU maksimeres samtidig som arbeidsinnsatsen holdes på et minimum.

SØU er økende frem til arbeidsinnsatsen utgjør 33%, markert ved punktet X_1 . Da er arbeidsinntekten 86.454kr. SØU er 261.110kr, hvilket utgjør 99,77% av TI.

Dersom arbeidsinntekten økes ytterligere, til 34%, utgjør arbeidsinntekten 89.074kr. Da passeres inntektsgrensen med 1.746kr. Det fører til revurdering av uføregraden, der restarbeidsevnen skal baseres på samlet faktisk inntekt, inkludert den inntekten som har vært tillatt under inntektsgrensen. Med restarbeidsevne på 34% blir uføregraden satt til 65%. Stønadene reduseres til 113.526kr (fall i blå linje). Dersom arbeidsinnsatsen bevares vil SØU utgjøre 202.600kr, markert ved X_2 . Dette er 77,33% av TI.

Ved 34% arbeidsinnsats er SØU det samme som den var ved 11% arbeidsinnsats, på om lag 202.000kr. For at SØU igjen skal bli tilsvarende som ved 33% arbeidsinnsats, må arbeidsinnsatsen økes til 56%, markert ved X_3 . SØU utgjør da om lag 260.000kr.

Dette viser at selv om arbeidsinnsatsen økes, vil SØU aldri bli høyere enn ved 33% arbeidsinnsats. Dette skyldes regelen i § 12-12(2) siste punktum, som bestemmer at stønaden og inntekt ikke kan overstige IFU. Dermed justeres inntektsgrensen, og mottageren vil ikke få økt SØU selv om arbeidsinnsatsen økes.

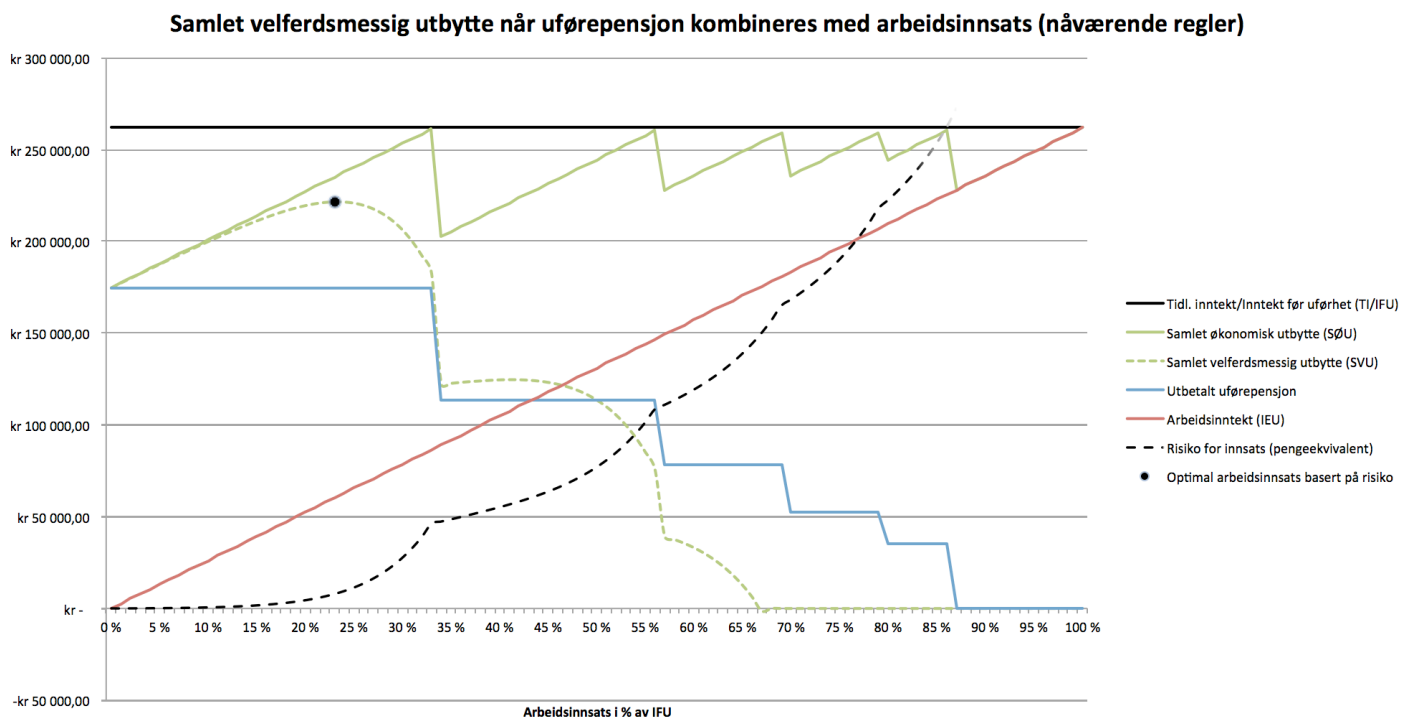
Med grunnlag i første preferanse kan det altså konkluderes med at en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 3G vil ha insentiver til å utnytte sin restarbeidsevne tilsvarende 33% av IFU under de nåværende regler.

5.2.1.2 Tredje preferanse: Maksimal SVU

For di første preferanse besvarer problemstillingen, vil det ikke være nødvendig å sammenligne risiko mellom de ulike tersklene basert på andre preferanse. Risikoen vil fortsette å øke jevnt, mens SØU aldri vil bli større. Det kan allikevel være interessant å se på tredje preferanse, og finne optimal mengde arbeidsinnsats ved hjelp av SVU.

Dersom stønadsmottageren velger å utnytte restarbeidsevnen tilsvarende 33% av IFU, jf. første preferanse, vil han ha inntekt nær inntektsgrensen. Dermed øker også risikoen for at grensen overskrides og uføregraden reduseres. Med økt risiko følger en reduksjon i SVU.

Tredje preferanse sier at en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager vil maksimere SVU. Grafen viser SVU som grønnstiplet linje, og optimalt punkt markert med sirkel:



Fra 0% arbeidsinnsats er SVU stigende. Det vil derfor foreligge insentiver for å øke arbeidsinnsatsen fra 0%. Frem til 26% arbeidsinnsats øker SØU mer enn risikoen. Etter 26% arbeidsinnsats øker risikoen mer enn SØU. Dermed er SVU på sitt høyeste punkt ved 26% arbeidsinnsats.

Med grunnlag i tredje preferanse konkluderes det med at en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 3G vil ha insentiver til å utnytte sin restarbeidsevne tilsvarende 26% av IFU under de nåværende regler.

5.2.1.3 Konklusjon, TI på 3G under nåværende regler

Under de nåværende regler vil en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 3G ha insentiver til å utnytte mer enn ingenting av sin restarbeidsevne, og ikke mer av den enn tilsvarende mellom 26% og 33% av TI.

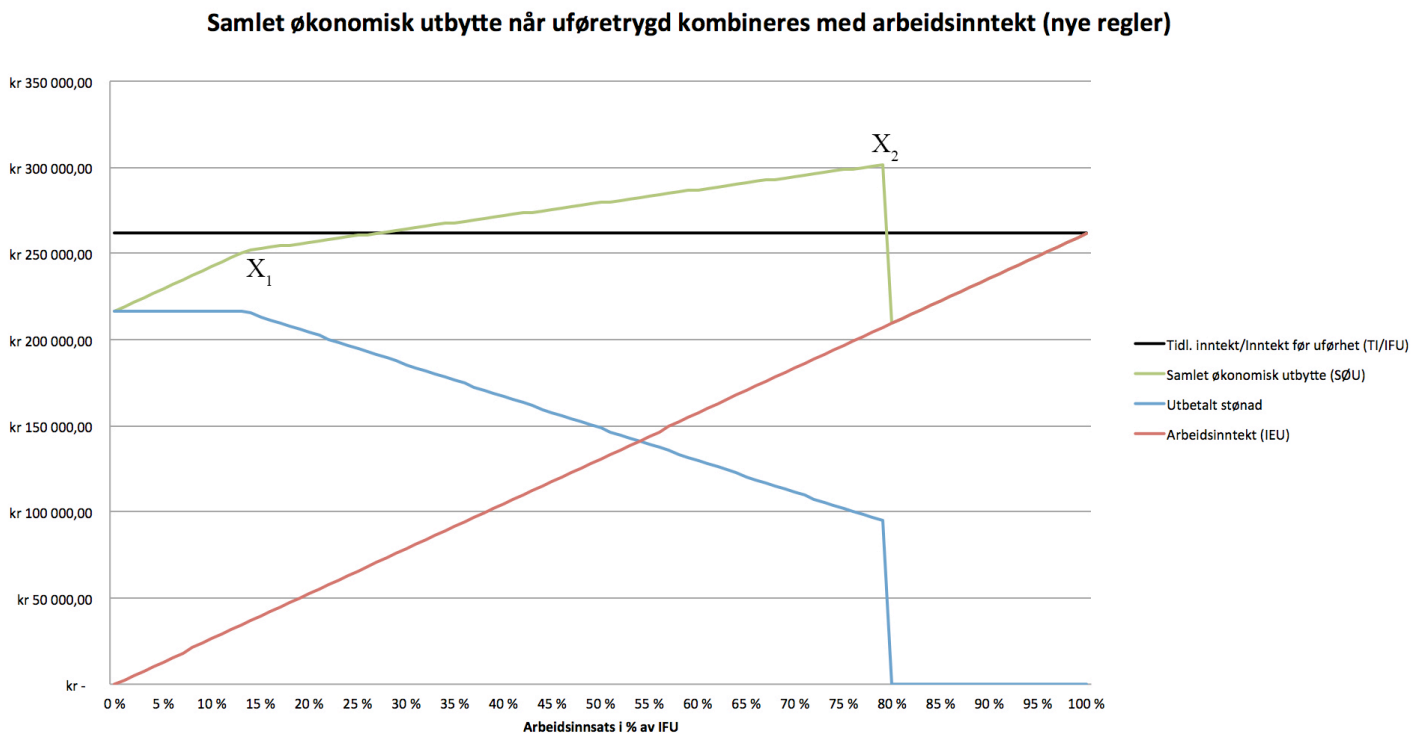
5.2.2 Nye regler

Spørsmålet er hvor mye restarbeidsevne en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager vil ha insentiver til å utnytte ved TI på 3G under de nye regler.

TI på 3G utgjør 261.984kr. Dette gir utmålt uførepensjon på 2,48G, dvs. 216.573kr. Inntektsgrensen blir 0,4G, dvs. 34.931kr. Alle tall er bruttobeløp, med mindre annet er angitt.

5.2.2.1 Første preferanse: Maksimere SØU, minimere arbeidsinnsats

Dette gir følgende graf:



Utgangspunktet for vurderingen er 100% uførhet og 0% arbeidsinnsats. Spørsmålet er om stønadsmottageren fra dette utgangspunktet vil ha insentiver til å øke sin arbeidsinnsats.

Fra 0% arbeidsinnsats er SØU stigende. Mottageren vil dermed ha insentiver for å øke sin arbeidsinnsats.

Spørsmålet blir så hvor mye arbeidsinnsatsen bør økes. SØU er stigende helt frem til terskelen ved 80% arbeidsinnsats, markert med X₂. Basert på modellens forutsetninger vil dermed stønadsmottageren ha insentiver for å øke arbeidsinnsatsen frem til dette punkt.

Økningen i SØU er størst frem til inntektsgrensen nås. Dette skjer ved 14% arbeidsinnsats, markert med X_1 . I praksis betyr det at stønadsmottageren får større økning i SØU pr nedlagt arbeidstime før inntektsgrensen nås, enn etter.

I modellen får dette ingen innvirkning, fordi SØU fortsatt er stigende. I virkeligheten kan det tenkes å være demotiverende for stønadsmottageren at samme økning i arbeidsinnsats ikke lenger gir samme økning i utbytte. På den annen side kan det innvendes at vedkommende allerede har gjort "investeringen" ved å komme seg i arbeid (jf. transaksjonskostnader i punkt 4.2 over), slik at det er enklere for mottageren å øke arbeidsinnsatsen fra lav til litt mer, enn fra ingenting til lav. Også insentivvirkning etter skatt spiller inn her, se punkt 5.2.2.4 nedenfor.

Med grunnlag i første preferanse konkluderes det med at en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 3G vil ha insentiver til å utnytte sin restarbeidsevne tilsvarende 80% av IFU med de nye regler.

5.2.2.2 Andre preferanse: Risikosammenligning på SØU-terskler

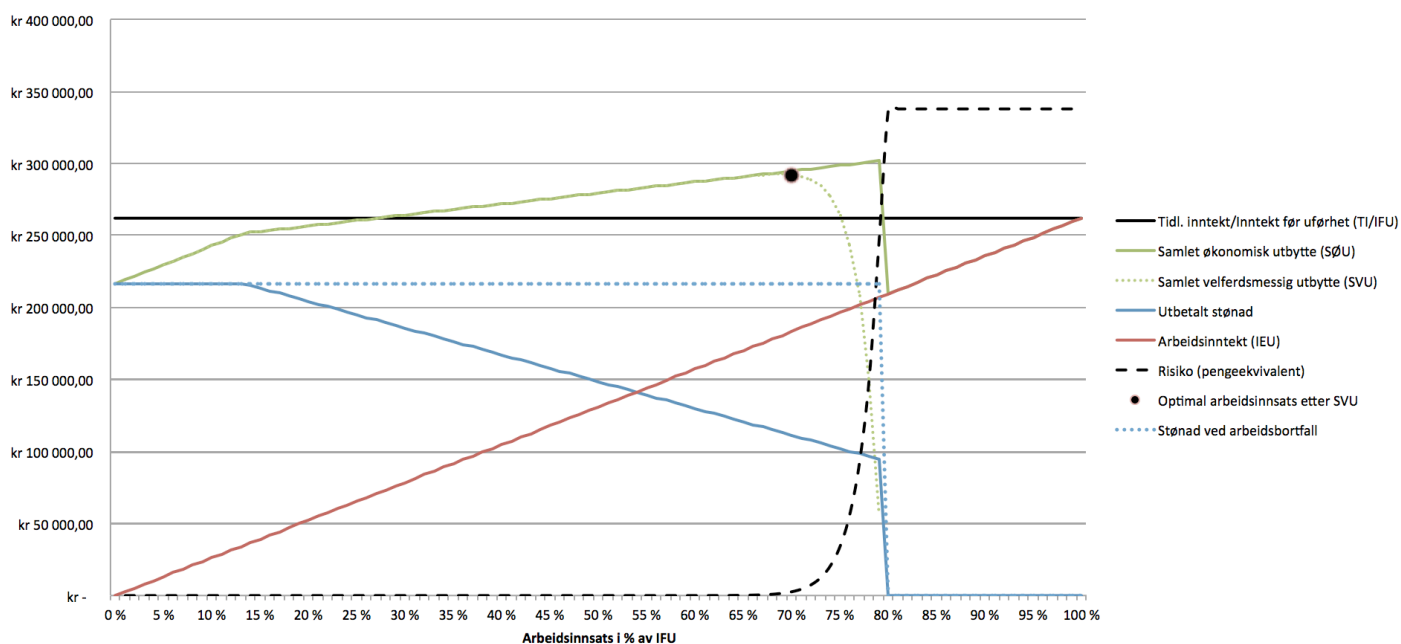
Et av formålene med de nye reglene er å redusere terskelvirkningene.⁵³ Dette lykkes de med i stor grad. Som illustrert under punkt 4.4.3.3 bevarer de nye reglene kun en terskel, når arbeidsinnsatsen tilsvarende 80% av IFU. Frem til terskelen nærmer seg vil SØU alltid øke mer enn risikoen. Det avgrenses derfor mot risikosammenligning på ulike nivåer av arbeidsinnsats for de nye reglene.

5.2.2.3 Tredje preferanse: Maksimal SVU

Neste spørsmål blir dermed hvor mye restarbeidsevne mottageren bør utnytte for å maksimere SVU. SVU er markert i grønnstiplet linje i følgende graf, og maksimeringspunktet markert med prikk:

⁵³ Innst. 80 L (2011 – 2012) s. 20

Samlet velferdsmessig utbytte når uføretrygd kombineres med arbeidsinnsats (nye regler)

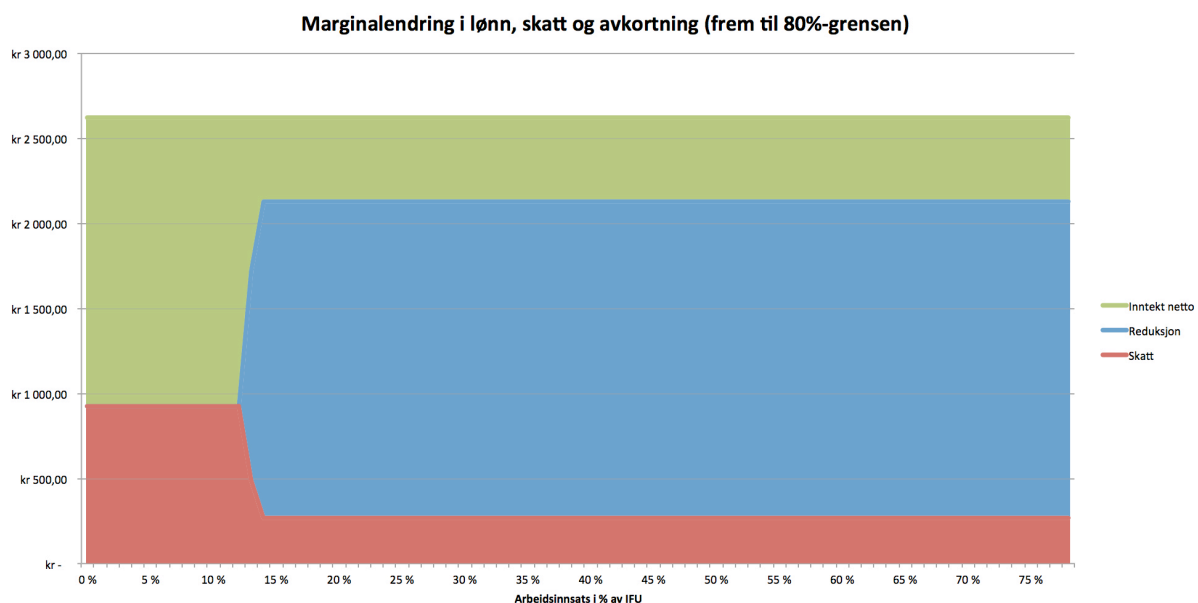


Grafen viser at SVU maksimeres der arbeidsinnsatsen tilsvarer 71% av IFU. Dette gir stønadsmottageren en trygg avstand til terskelen ved 80%, samtidig som SØU økes så mye som mulig.

Med grunnlag i tredje preferanse konkluderes det med at en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 3G vil ha insentiver til å utnytte sin restarbeidsevne tilsvarende 71% av IFU under de nye regler.

5.2.2.4 Vurdering av reglenes nettvirkning

Spørsmålet er her hvordan insentivvirkningen påvirkes av reglene om skattlegging av uførestønad og arbeidsinntekt. Utgangspunktet er det samme som over, med TI på 3G og 100% uførhet. Deretter økes arbeidsinnsatsen gradvis. Det gir følgende graf:



Grafen viser marginalendringen ved at arbeidsinnsatsen økes. Med marginalendring menes hvilken endring som inntreffer i utbytte for hver enkelt økning som gjøres i arbeidsinnsats.

Ved økning fra 0% til 1% økes bruttoinntekten med 2.620kr. Av dette betales 27% skatt og 8,2% trygdeavgift, til sammen 35,2%. Dette er markert med rødt. Stønadmottageren sitter igjen med 1.698kr netto, markert i grønt. Dette utgjør 64,80% av bruttoinntekten. For hver prosentvise økning i arbeidsinnsats frem til inntektsgrensen nås ved 14% arbeidsinnsats får mottageren beholde 64,80% av bruttoinntekten.

Ved 14% arbeidsinnsats passeres inntektsgrensen, og det gjøres avkortning i stønaden. Avkortningen er markert med blått. Med IFU på 3G utgjør avkortningen 70,86%. Dette tilsvarer kompensasjonsgraden. Mottageren må fortsatt betale 35,2% skatt av bruttoinntekten sin, men sparer skatt på den stønaden som ikke lenger utbetales. Derfor synker det samlede skattetrykket, markert med reduksjon i rødt felt. Allikevel minsker nettoutbyttet, fordi stønadsreduksjonen kommer i tillegg til skattetrekket.

For hver prosentvise økning i arbeidsinnsats etter inntektsgrensen får mottageren fortsatt utbetalt 2.620kr i bruttolønn. Nettoutbyttet etter skatt og avkortning utgjør nå 495kr, markert med grønt. Dette tilsvarer 18,88% av bruttolønnen. Med en timelønn på 213kr brutto vil mottageren få utbetalt ca. 40kr netto pr. time etter at inntektsgrensen er nådd.

Med modellens forutsetninger lagt til grunn vil en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager fremdeles komme ut i pluss, og dermed fortsette å øke sin arbeidsinnsats frem til de nivåer som er omtalt over.

I den virkelige verden kan det reises spørsmål om reduksjonen er så omfattende at stønadsmottageren ikke vil se det verdt bryet å øke arbeidsinnsatsen utover inntektsgrensen.

5.2.2.5 Konklusjon, TI på 3G med nye regler

Med de nye regler vil en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 3G ha incentiver til å utnytte mer enn ingenting av sin restarbeidsevne, og ikke mer av den enn tilsvarende mellom 71% og 80% av IFU.

5.3 Middelinntekt: Incentiver ved TI på 5G

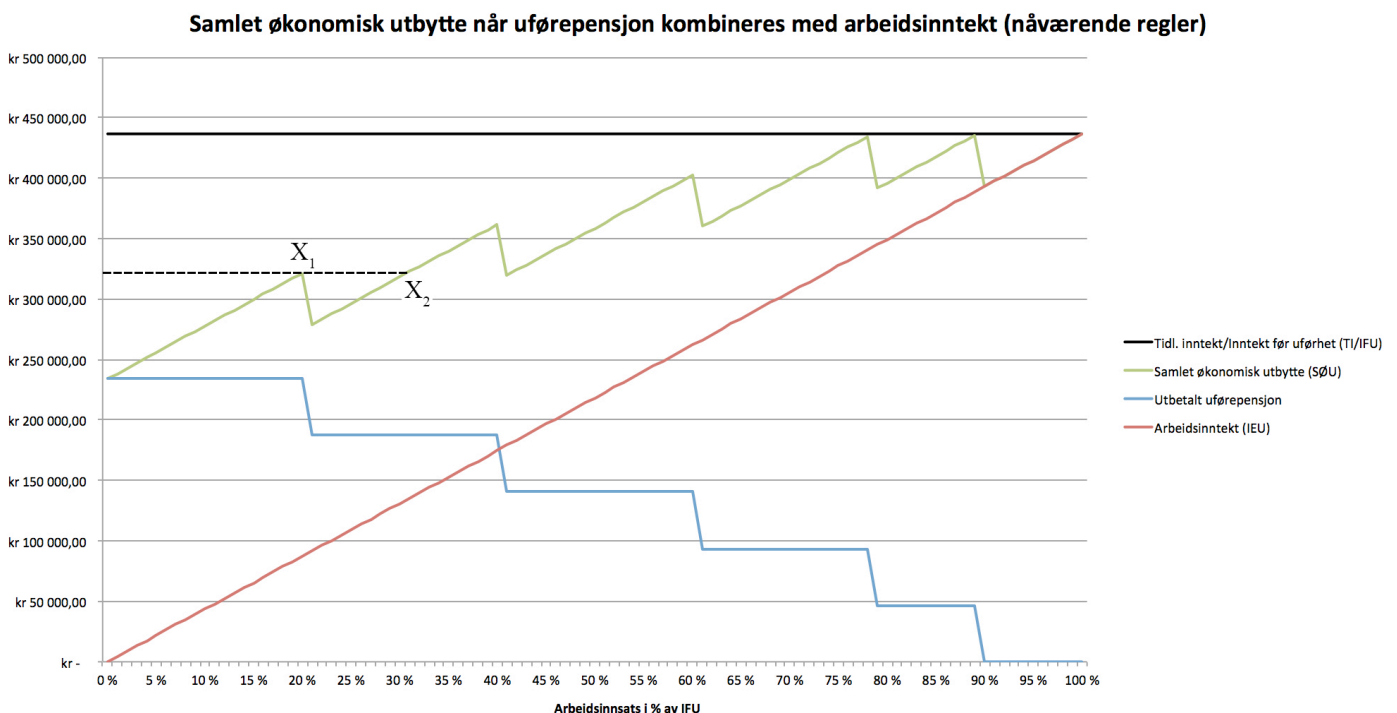
5.3.1 Nåværende regler

Spørsmålet er hvor mye restarbeidsevne en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 5G vil utnytte under de nåværende regler.

TI på 5G utgjør 436.640kr. Dette gir uførepensjon på 2,68G, dvs. 234.039kr. Inntektsgrensen blir 1G, dvs. 87.328kr. Alle tall er bruttobeløp.

5.3.1.1 Første preferanse: Maksimere SØU, minimere arbeidsinnsats

Grafen nedenfor viser utviklingen i SØU etter hvert som arbeidsinnsatsen økes:



Fra 0% arbeidsinnsats er SØU stigende. Stønadmottageren vil dermed velge å øke sin arbeidsinnsats fra dette punktet. Spørsmålet er hvor mye arbeidsinnsatsen vil økes.

Ved 20% arbeidsinnsats befinner mottageren seg på første terskelpunkt, markert ved X_1 . SØU utgjør da omlag 321.000kr. Dersom arbeidsinnsatsen økes til 21% går SØU ned til omlag 278.000kr. For å igjen oppnå samme SØU som før terskelen ble overskredet, må arbeidsinnsatsen økes til 31%, markert ved X_2 .

Denne terskeleffekten gjentas etter hvert som arbeidsinnsatsen økes. Tersklene befinner seg videre på 40, 60 og 78% arbeidsinnsats.

Frem til terskelen ved 78% arbeidsinnsats vil en stadig økning i arbeidsinnsats altså gi en stadig økning i SØU. Første preferanse om å maksimere SØU og minimere arbeidsinnsats gir dermed ingen generell løsning på spørsmålet.

Det kan allikevel gjøres en vurdering av enkeltscenarier. Hvorvidt arbeidsinnsatsen bør økes til mer enn 20% avhenger av om mottageren er i stand til å arbeide mer enn 31%. Dersom terskelpunktet på 20% overskrides, må arbeidsinnsatsen økes til mer enn 31% for at SØU igjen skal finne seg på samme nivå. Dette krever imidlertid mer arbeidsinnsats. For at det skal være ønskelig å arbeide mer enn 20%, må stønadmottageren dermed være i stand til å oppnå en SØU som er enda høyere enn ved 31% arbeidsinnsats. Det betyr at dersom stønadmottageren ikke er i stand til å arbeide mer enn 31%, vil hun ikke ha insentiver til å arbeide mer enn 20%.

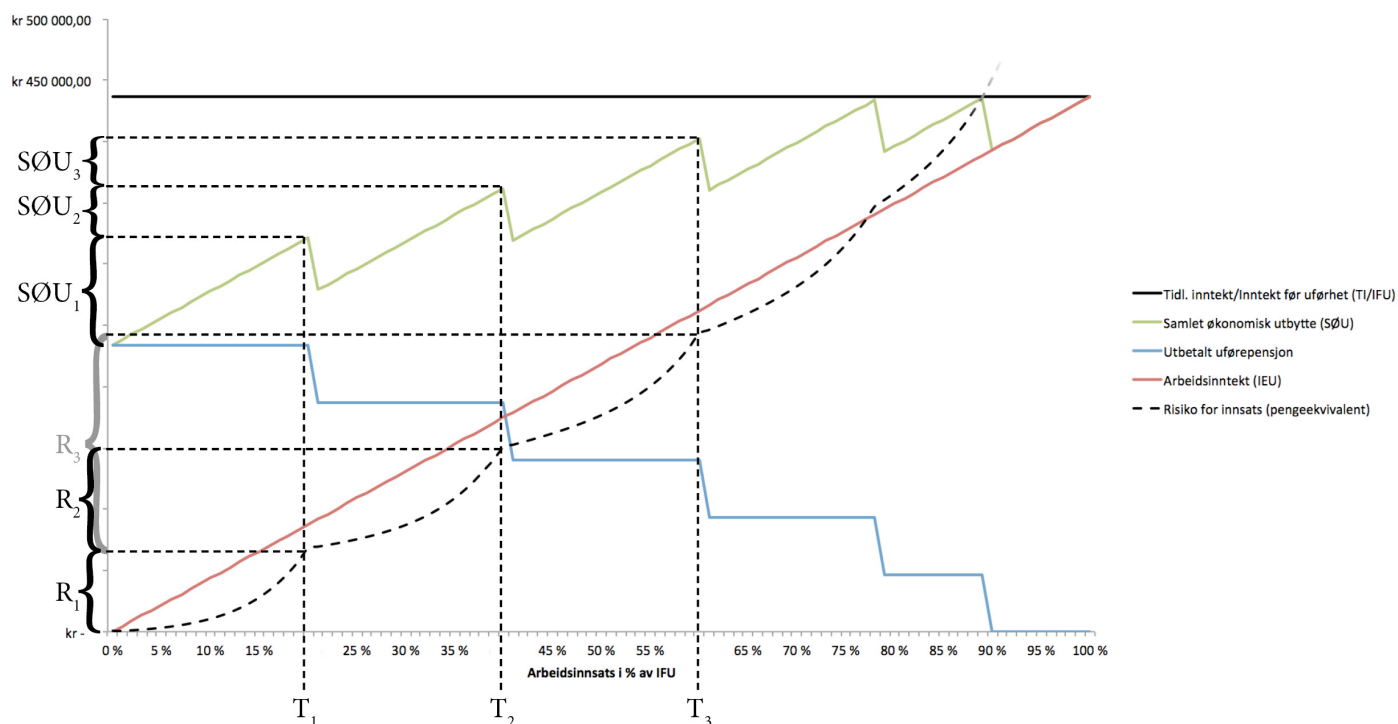
Det konkluderes med at en rasjonell og optimaliserende stønadmottager ikke vil øke sin arbeidsinnsats så mye at et terskelpunkt passerer dersom hun ikke også er i stand til å øke sin arbeidsinnsats ytterligere, slik at SØU passerer det nivået den var på ved terskelpunktet.

Første preferanse gir ikke et generelt svar på spørsmålet.

5.3.1.2 Andre preferanse: Risikosammenligning på SØU-terskler

Neste spørsmål blir om SØU øker så mye fra terskel til terskel at økningen i risiko kompenseres, slik at det vil foreligge insentiver for å øke arbeidsinnsatsen til neste terskel.

Risiko når uførepensjon kombineres med arbeidsinntekt (nåværende regler)



I grafen over er de tre første terskelpunktene markert med vertikale linjer T_1 , T_2 og T_3 ved 20, 40 og 60% arbeidsinnsats. Det avgjørende er om SØU eller risiko øker mest mellom tersklene.

Ved økning fra intet arbeid til første terskel er endringen i SØU markert med $SØU_1$ og økningen i risiko med R_1 . $SØU_1$ er større enn R_1 , altså øker utbyttet mer enn risikoen. I valget mellom intet arbeid og første terskelpunkt vil mottageren dermed velge første terskelpunkt.

Ved økning fra første terskelpunkt til andre terskelpunkt er økningene markert med $SØU_2$ og R_2 . Her er økningen i risiko større enn økningen i SØU. Jo større arbeidsinnsats som nedlegges, jo større reduksjon i stønaden risikerer mottageren. Det medfører også en fare for at SØU blir tilsvarende mye lavere dersom arbeidsevnen senere faller helt bort. Det vil dermed ikke foreligge insentiver til å øke arbeidsinnsatsen til andre terskelpunkt.

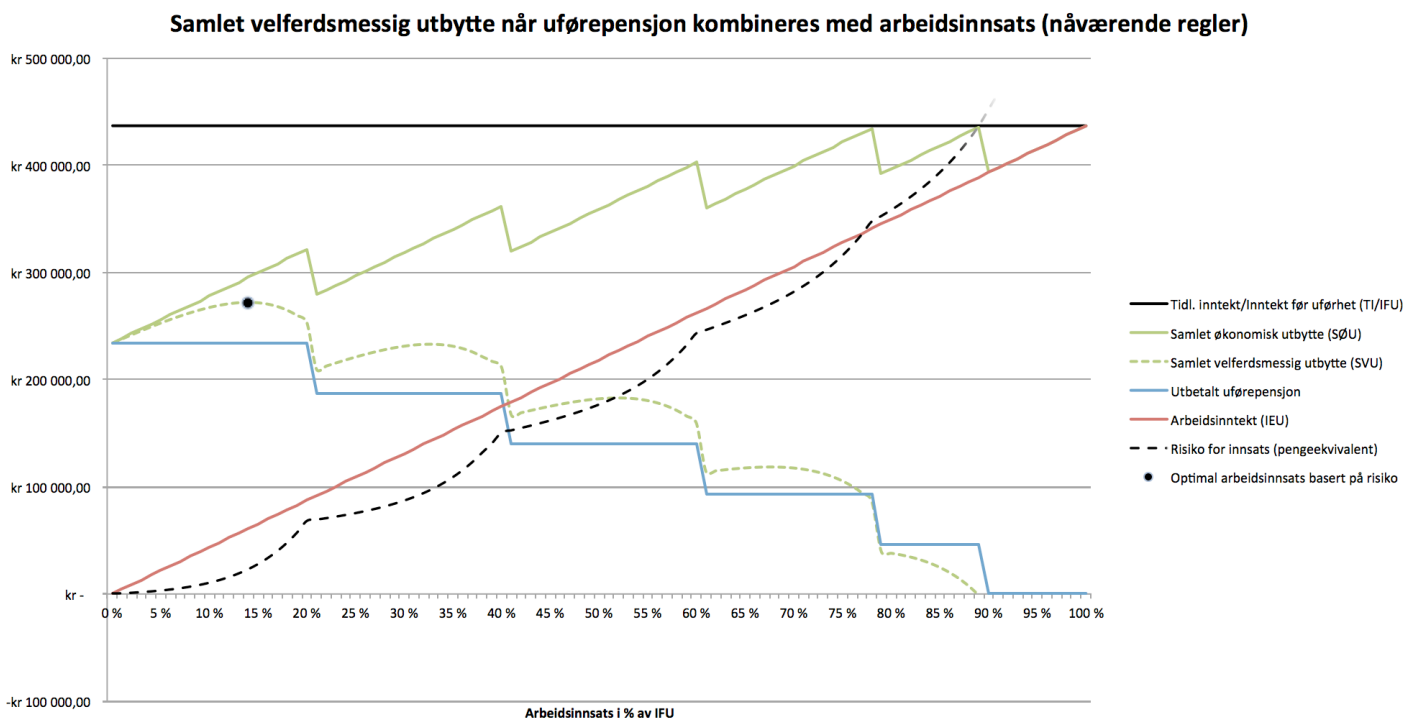
Ved økning fra første til tredje terskelpunkt er økningene markert med $SØU_3$ og R_3 . Samme effekt som ved andre terskelpunkt oppstår, og det foreligger ikke insentiver til å øke arbeidsinnsatsen til dette nivået heller.

Videre sees at linjen for risiko stiger brattere og brattere, mens SØU stiger jevnt. Det skjer med andre ord ingen styrking av insentivene etter de tre første tersklene.

Med grunnlag i andre preferanse konkluderes det med at en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 5G vil ha insentiver til å øke arbeidsinnsatsen sin frem til første terskelpunkt.

5.3.1.3 Tredje preferanse: Maksimal SVU

Neste spørsmål blir hvor mye restarbeidsevne mottageren bør utnytte for å maksimere SVU. SVU maksimeres der avstanden mellom SØU og risiko er størst. SVU er markert i grønnstiplet linje i følgende graf, og maksimeringspunktet markert med sirkel:



Ved 0% arbeidsinnsats er linjen for SVU er stigende. Det vil dermed lønne seg å heve arbeidsinnsatsen fra 0%. Ved 14% arbeidsinnsats øker risikoen mer enn SØU. Det vil dermed ikke foreligge insentiver til å øke arbeidsinnsatsen utover dette.

Med grunnlag i tredje preferanse må det konkluderes med at en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 5G vil ha insentiver til å utnytte sin restarbeidsevne tilsvarende 14% av IFU under de nåværende reglene.

5.3.1.4 Konklusjon, TI på 5G under de nåværende regler

Under de nåværende regler vil en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 5G ha insentiver til å utnytte mer enn ingenting av sin restarbeidsevne, og ikke mer av den enn tilsvarende mellom 14% og 20% av IFU.

Unntak fra dette gjelder der stønadsmottageren har så stor restarbeidsevne at hun uten risiko kan øke arbeidsinnsatsen til mer enn 31%, eller der stønadsmottageren er mer risikovillig enn forutsatt i modellen.

5.3.2 Nye regler

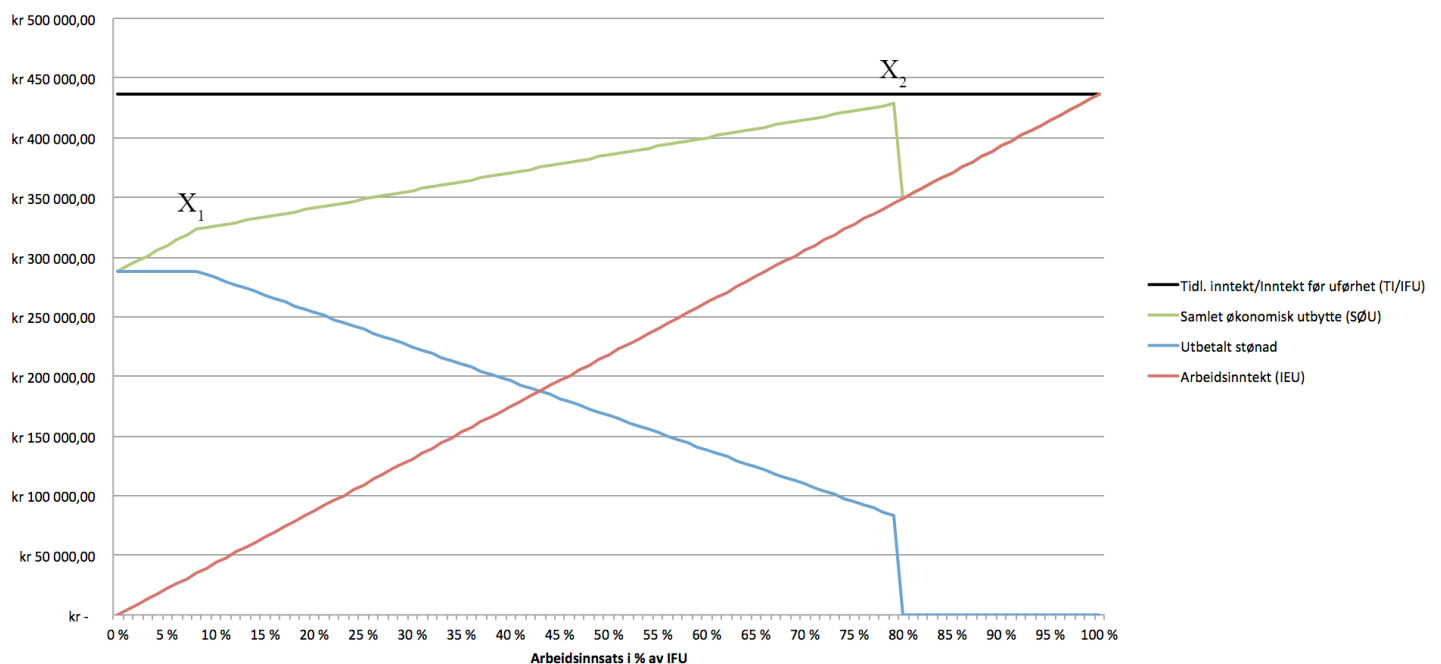
Spørsmålet er hvor mye restarbeidsevne en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager vil ha insentiver til å utnytte ved TI på 5G under de nye regler.

TI på 5G utgjør 436.640kr. Det gir uførepensjon på 3,3G, dvs. 288.182kr. Inntektsgrensen blir 0,4G, dvs. 34.931kr. Alle tall er bruttobeløp, med mindre annet er angitt.

5.3.2.1 Første preferanse: Maksimere SØU, minimere arbeidsinnsats

Ved første preferanse vil mottageren ønske å maksimere SØU og minimere arbeidsinnsats. Med de nye reglene vil avkortningen i hovedsak bli lik uansett inntektsnivå, og grafen vil se tilsvarende ut som ved TI på 3G. Det gir følgende graf:

Samlet økonomisk utbytte når uføretrygd kombineres med arbeidsinntekt (nye regler)

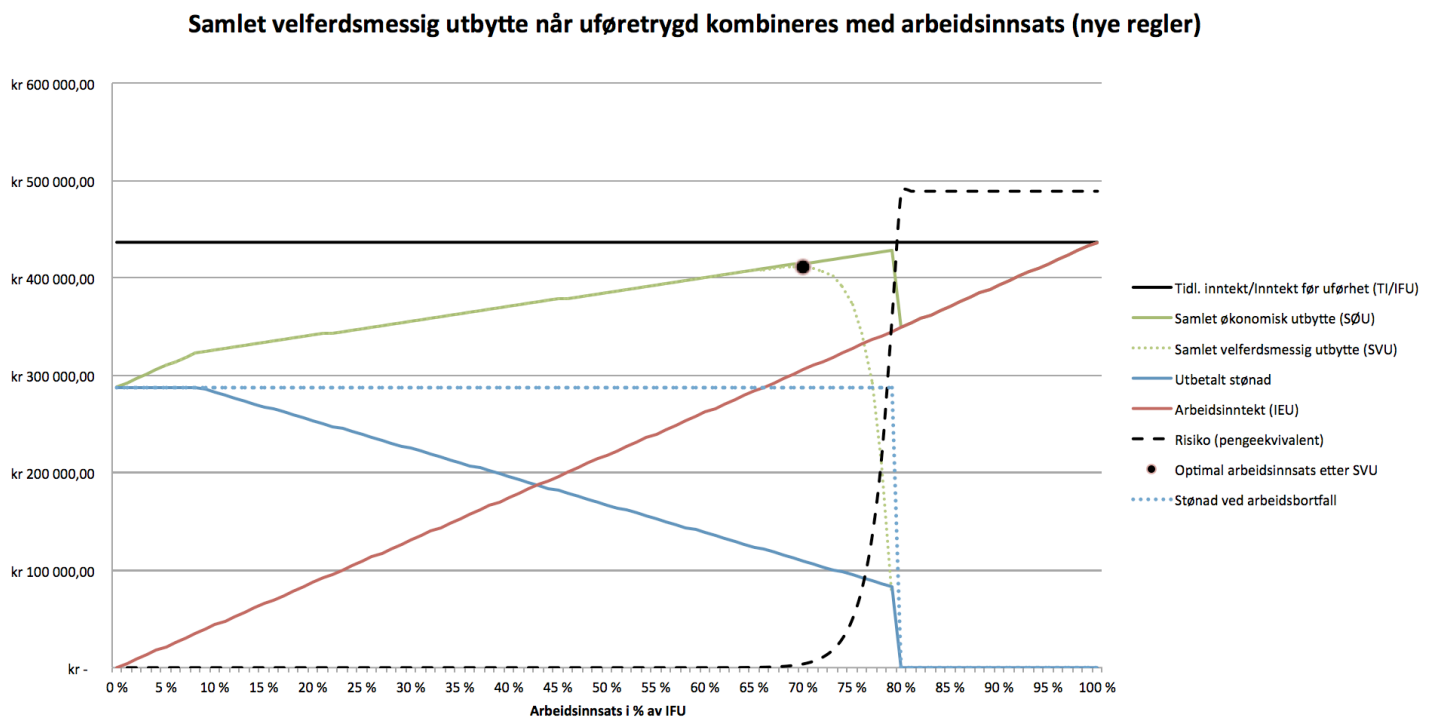


Grafen viser som ved 3G at SØU er stigende helt frem til arbeidsinntekten når 80% av IFU, markert ved X₂. SØU øker raskest frem til inntektsgrensen nås, markert ved X₁, ved arbeidsinnsats tilsvarende 9% av IFU. Det kreves tilsynelatende mindre arbeidsinnsats for å nå inntektsgrensen ved IFU på 5G enn 3G. Inntektsgrensen er i begge tilfeller 0,4G. Forskjellen skyldes at arbeidsinnsatsen måles i prosent av IFU.

Med grunnlag i første preferanse konkluderes det med at en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 5G vil ha insentiver til å utnytte sin restarbeidsevne tilsvarende 80% av IFU med de nye regler.

5.3.2.2 Tredje preferanse: Maksimal SVU

Neste spørsmål blir hvor mye restarbeidsevne mottageren bør utnytte for å maksimere SVU. SVU er markert i grønnstiplet linje i følgende graf, og maksimeringspunktet markert med sirkel:



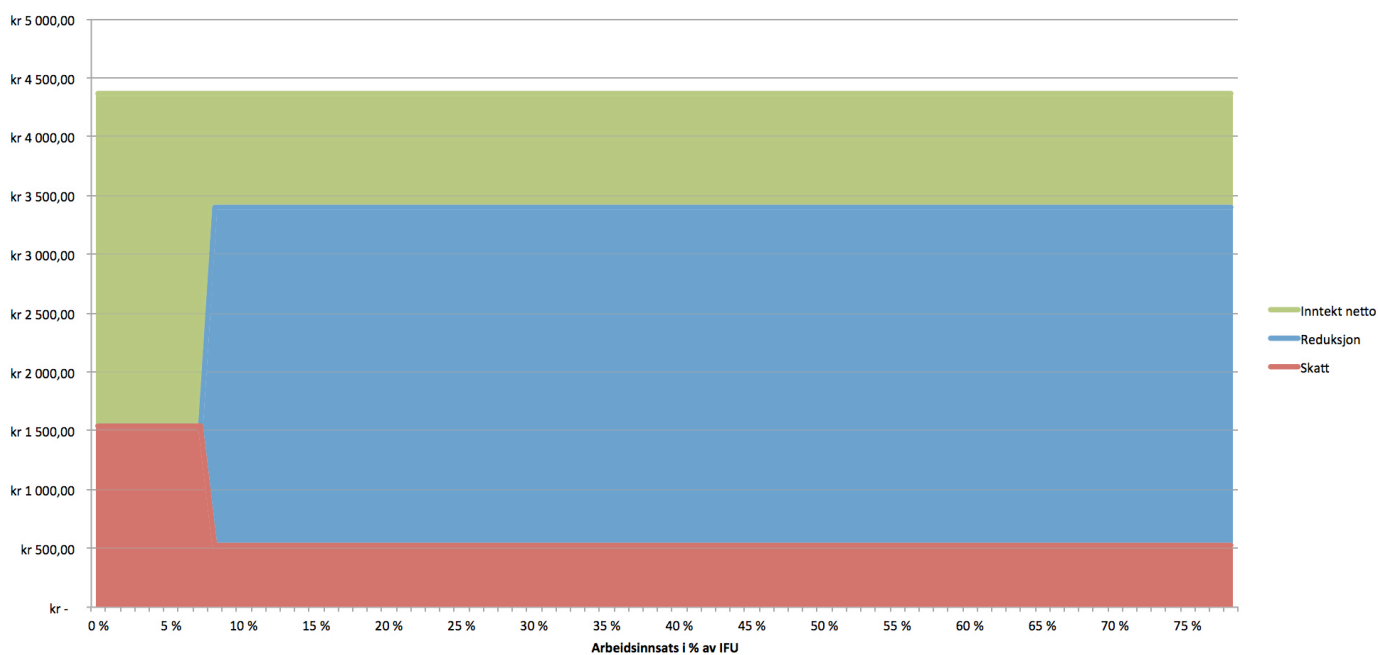
Som nevnt gir de nye reglene tilnærmet samme avkortningsvirkning uavhengig av TI. Dermed vil SVU maksimeres ved 71% arbeidsinnsats også for en stønadsmottager med TI på 5G.

Med grunnlag i tredje preferanse konkluderes det med at en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 5G vil ha insentiver til å utnytte sin restarbeidsevne tilsvarende 71% av IFU under de nye regler.

5.3.2.3 Vurdering av reglenes nettvirkning

Spørsmålet er her hvordan insentivvirkningen påvirkes av reglene om skatlegging av uførestønad og arbeidsinntekt. Dette er vist i følgende graf:

Marginalendring i lønn, skatt og avkortning (frem til 80%-grensen)



For hver prosentvise økning av arbeidsinnsats øker arbeidsinntekten med 4.364kr. Med TI på 5G slår inntektsgrensen inn ved arbeidsinntekt tilsvarende 9% av IFU.

Før inntektsgrensen blir utfallet det samme som for 3G: Stønadmottageren må kun betale skatt av økt arbeidsinntekt, markert i rødt, og sitter igjen med 64,80% av sin bruttoinntekt, markert i grønt.

Etter inntektsgrensen gjøres avkortning i stønaden tilsvarende kompensasjonsgraden, som beskrevet over. Avkortningen er markert i blått. Ved TI på 5G er kompensasjonsgraden lavere enn ved TI på 3G. Dermed blir også avkortningen mindre. Det betyr at en stønadsmottager med TI på 5G sitter igjen med en større andel av sin bruttoinntekt enn en stønadsmottager med TI på 3G.

Forskjellen er allikevel ikke dramatisk. Med TI på 5G blir kompensasjonsgraden og avkortningen før skatt 66%. Etter skatt sitter mottageren igjen med 22,03% av sin bruttoinntekt. Dersom timelønnen brutto er 213kr, vil stønadsmottageren ha en netto timelønn etter avkortning på 46,93kr.

Som ved TI på 3G får nettoutbyttet av økt arbeidsinnsats ingen betydning under modellens forutsetninger. En rasjonell og optimaliserende stønadsmottager vil fortsette å øke sin arbeidsinnsats frem til den når 80% av IFU.

Men det kan tenkes at det lave nettoutbyttet vil redusere virkelige stønadsmottageres motivasjon for å øke sin arbeidsinnsats.

5.3.2.4 Konklusjon, TI på 5G med nye regler

Med de nye regler vil en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 5G ha insentiver til å utnytte mer enn ingenting av sin restarbeidsevne, og ikke mer av den enn tilsvarende mellom 71% og 80% av IFU.

5.4 Høy inntekt: Insentiver ved TI på 9G

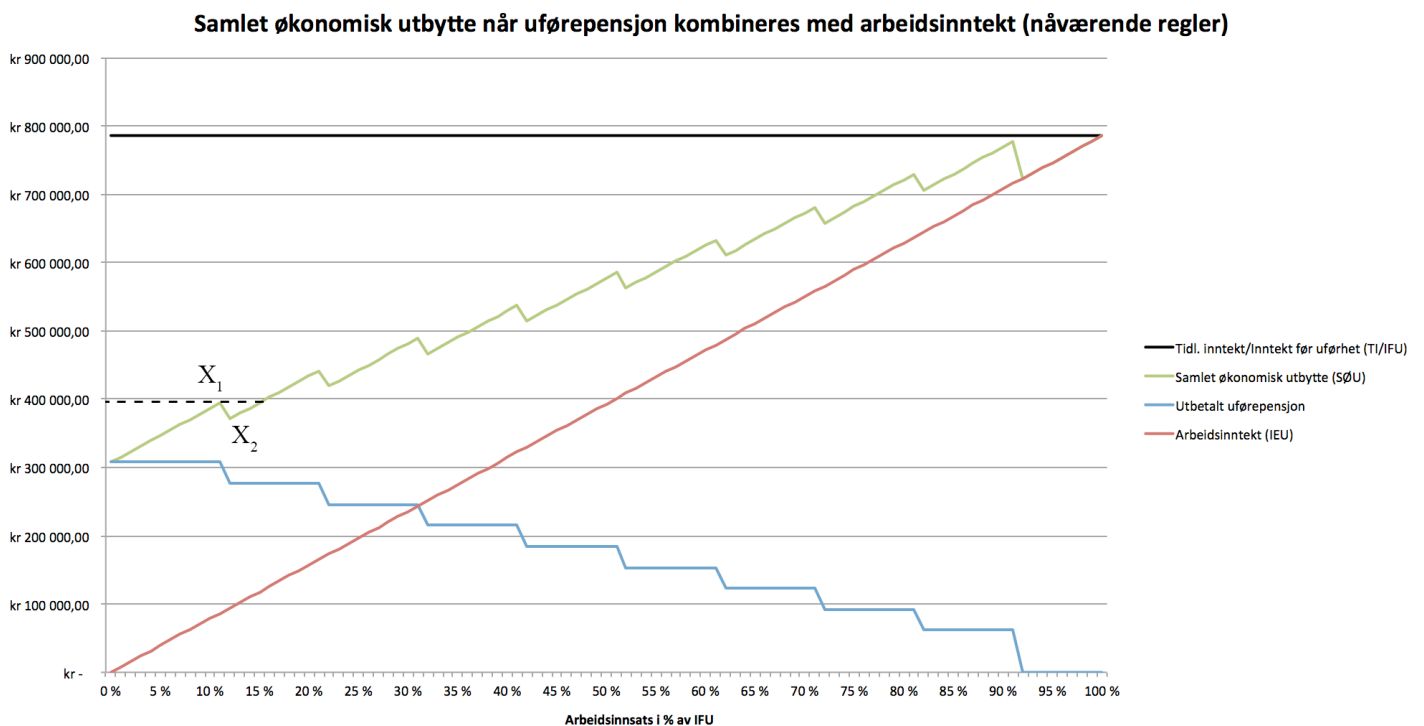
5.4.1 Nåværende regler

Spørsmålet er hvor mye restarbeidsevne en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 9G vil ha insentiver til å utnytte under de nåværende regler.

TI på 9G utgjør 785.952kr. Dette gir uførepensjon på 3,52G, dvs. 307.394kr. Inntektsgrensen blir 1G, dvs. 87.328kr. Alle tall er bruttobeløp.

5.4.1.1 Første preferanse: Maksimere SØU, minimere arbeidsinnsats

Grafen nedenfor viser utviklingen i SØU etter hvert som arbeidsinnsatsen økes:



Spørsmålet er om det foreligger insentiver til å øke arbeidsinnsatsen fra 0% arbeidsinnsats. Linjen for SØU er stigende fra 0%. Det vil dermed lønne seg å øke arbeidsinnsatsen. Neste spørsmål blir hvor mye det vil lønne seg å øke arbeidsinnsatsen.

Første terskel inntreffer ved arbeidsinnsats tilsvarende 11% av IFU, markert ved X_1 . SØU utgjør da om lag 393.000kr. Dersom arbeidsinnsatsen økes til 12% reduseres uføregraden til 90%, og SØU synker til om lag 370.000kr, markert ved X_2 . Dette tilsvarer SØU ved 8% arbeidsinnsats.

Med TI på 9G skiller første terskel seg fra første terskel ved TI på 5G og 3G. For det første inntreffer terskelen når arbeidsinntekten utgjør en lavere andel av IFU. Det medfører igjen at uføregraden reduseres i mindre intervaller enn ved lavere TI – 10% her mot 35% ved TI på 3G. Det betyr igjen at reduksjonen i SØU blir mindre ved overskridelse av første terskel enn den er for mottagere med lavere TI. For det andre må det dermed en mindre økning i arbeidsinnsats til for å bringe SØU tilbake på det nivået den var før terskelen, dersom terskelen først overskrides. Ved 11% arbeidsinnsats er SØU på om lag 393.000kr. Allerede når arbeidsinnsatsen utgjør 15% av IFU er SØU igjen på om lag 394.000kr, markert ved stiplet linje. Selv om mottageren opplever et fall i SØU idet terskelen overskrides skal det altså mindre til for å arbeide seg opp igjen til samme nivå som før.

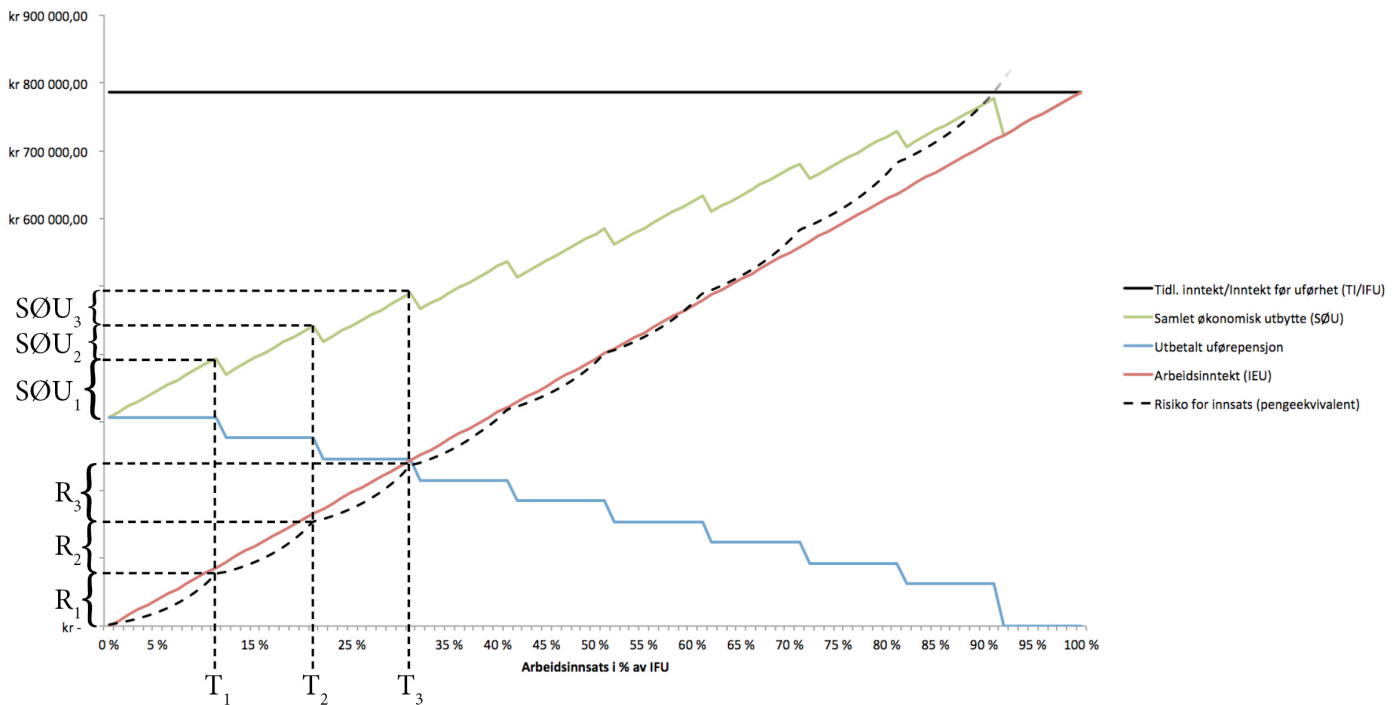
Grafen viser at SØU fortsetter å øke så lenge arbeidsinnsatsen økes. Første forutsetning gir dermed ikke svar på hvor mye restarbeidsevne en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager vil ha insentiver til å utnytte.

Det kan imidlertid påpekes at konsekvensen av å overskride terskelen er mindre ved høy TI enn ved lav. Dermed vil også vegringen mot å nærme seg terskelen være større for stønadsmottagere med lav TI.

5.4.1.2 Andre preferanse: Risikosammenligning på SØU-teriskler

Neste spørsmål blir om SØU øker så mye fra terskel til terskel at økningen i risiko kompenseres, slik at det vil foreligge insentiver for å øke arbeidsinnsatsen til neste terskel.

Risiko når uførepensjon kombineres med arbeidsinntekt (nåværende regler)



Grafen viser samme tendens som ved TI på 5G. Fra 0% arbeidsinnsats øker SØU frem mot første terskelpunkt. Ved første terskelpunkt har SØU, markert ved $SØU_1$, økt mer enn risiko, markert ved R_1 . En rasjonell og optimaliserende stønadsmottager vil derfor øke sin arbeidsinnsats frem til første terskelpunkt.

Ved de neste terskler sees samme tendens som ved TI på 5G. Økningen i risiko er større enn økningen i SØU, vist ved sammenligning av $SØU_2$ og R_2 , og $SØU_3$ og R_3 .

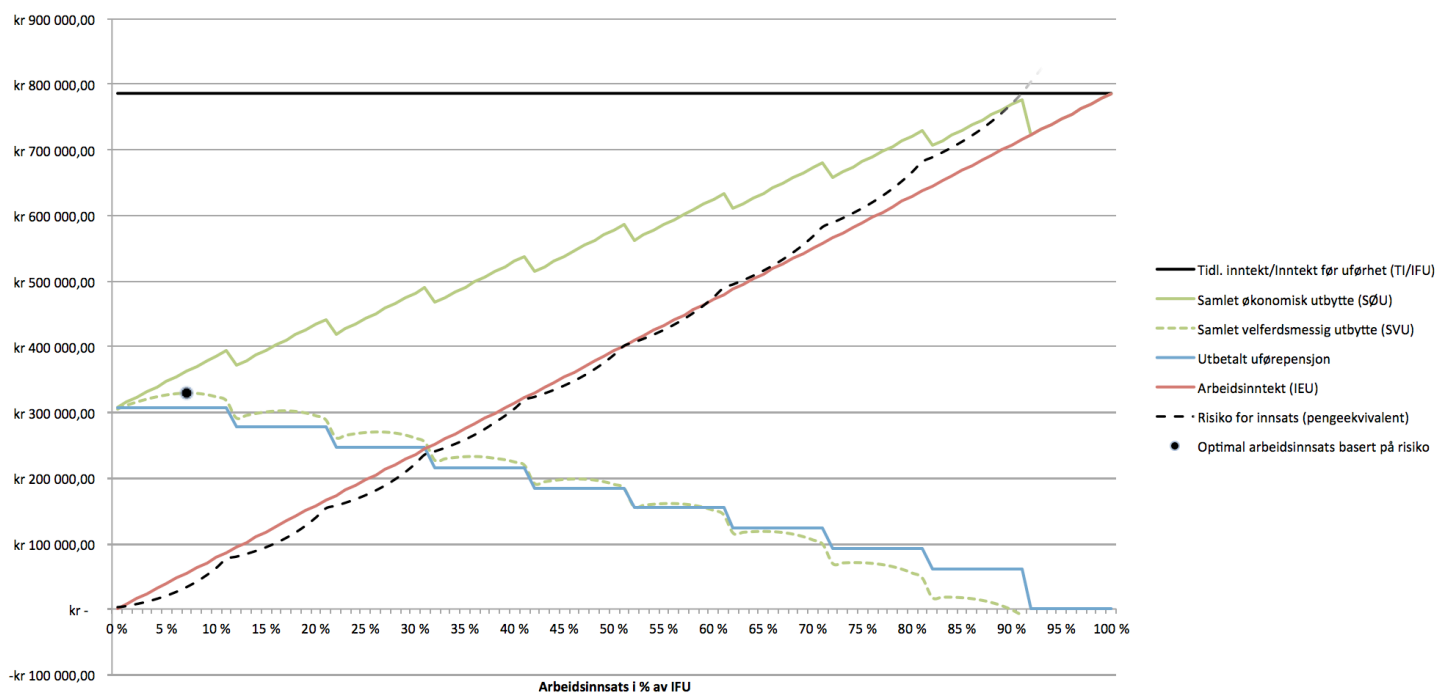
Med grunnlag i andre preferanse konkluderes det med at en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 9G vil ha insentiver til å øke sin arbeidsinnsats frem til første terskelpunkt.

5.4.1.3 Tredje preferanse: Maksimal SVU

Neste spørsmål blir hvor mye arbeidsinnsats mottageren bør nedlegge for å maksimere SVU.

SVU er inntatt i følgende graf som grønnstiplet linje. Optimalt punkt er markert med sirkel.

Samlet velferdsmessig utbytte når uførepensjon kombineres med arbeidsinnsats (nåværende regler)



Etter modellens forutsetninger maksimerer stønadsmottageren sin SVU allerede ved arbeidsinnsats tilsvarende 7% av IFU. Dette skyldes at første terskel kommer tidligere jo høyere TI er.

Med grunnlag i tredje preferanse kan det konkluderes med at en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 9G vil ha insentiver til å utnytte 7% av sin restarbeidsevne.

5.4.1.4 Konklusjon, TI på 9G under de nåværende regler

Under de nåværende regler vil en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 9G ha insentiver til å utnytte mer enn ingenting av sin restarbeidsevne, og ikke mer av den enn tilsvarende mellom 7% og 11% av IFU.

5.4.2 Nye regler

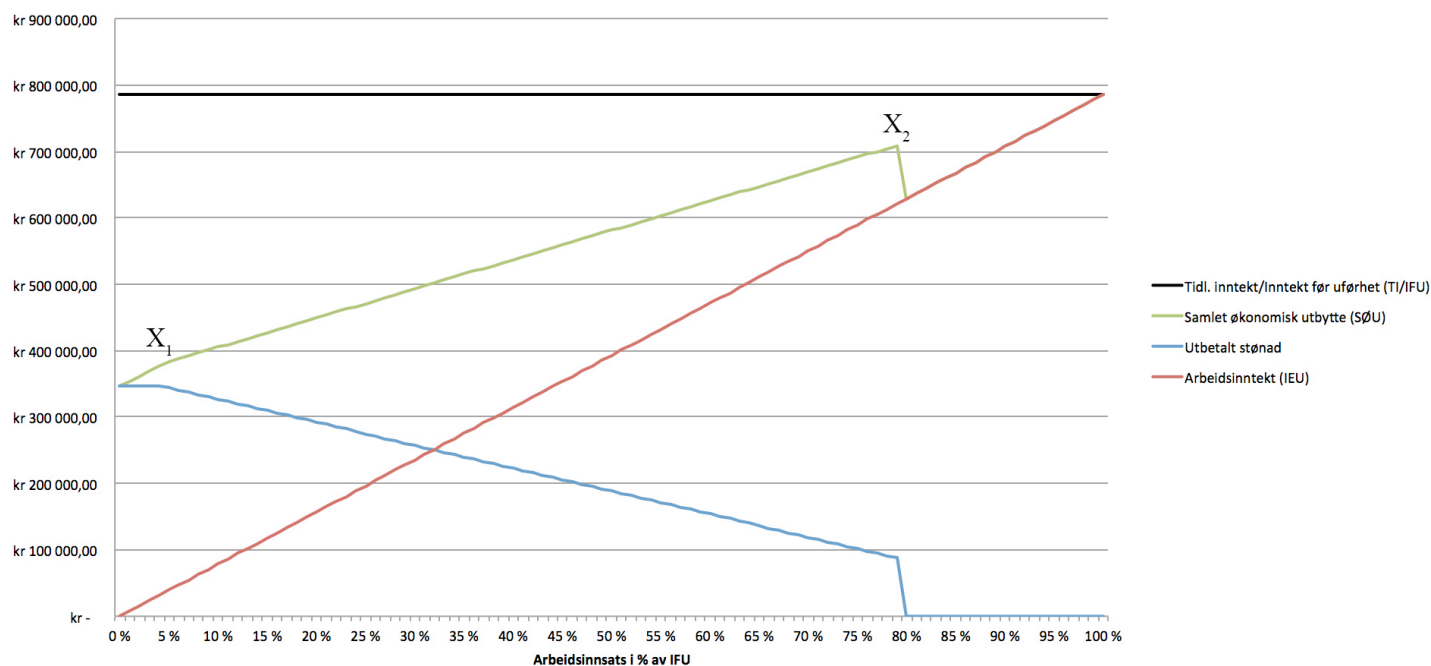
Spørsmålet er hvor mye restarbeidsevne en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager vil ha insentiver til å utnytte ved en TI på 9G under de nye regler.

TI på 9G utgjør 785.952kr. Dette gir uførepensjon på 3,96G, dvs. 345.818kr. Inntektsgrensen blir 0,4G, dvs. 34.931kr. Alle tall er bruttobeløp, med mindre annet er angitt.

5.4.2.1 Første preferanse: Maksimere SØU, minimere arbeidsinnsats

Ved første preferanse vil mottageren ønske å maksimere SØU og minimere arbeidsinnsats. Grafen vil se tilsvarende ut som ved TI på 3G og 5G:

Samlet økonomisk utbytte når uføretrygd kombineres med arbeidsinntekt (nye regler)



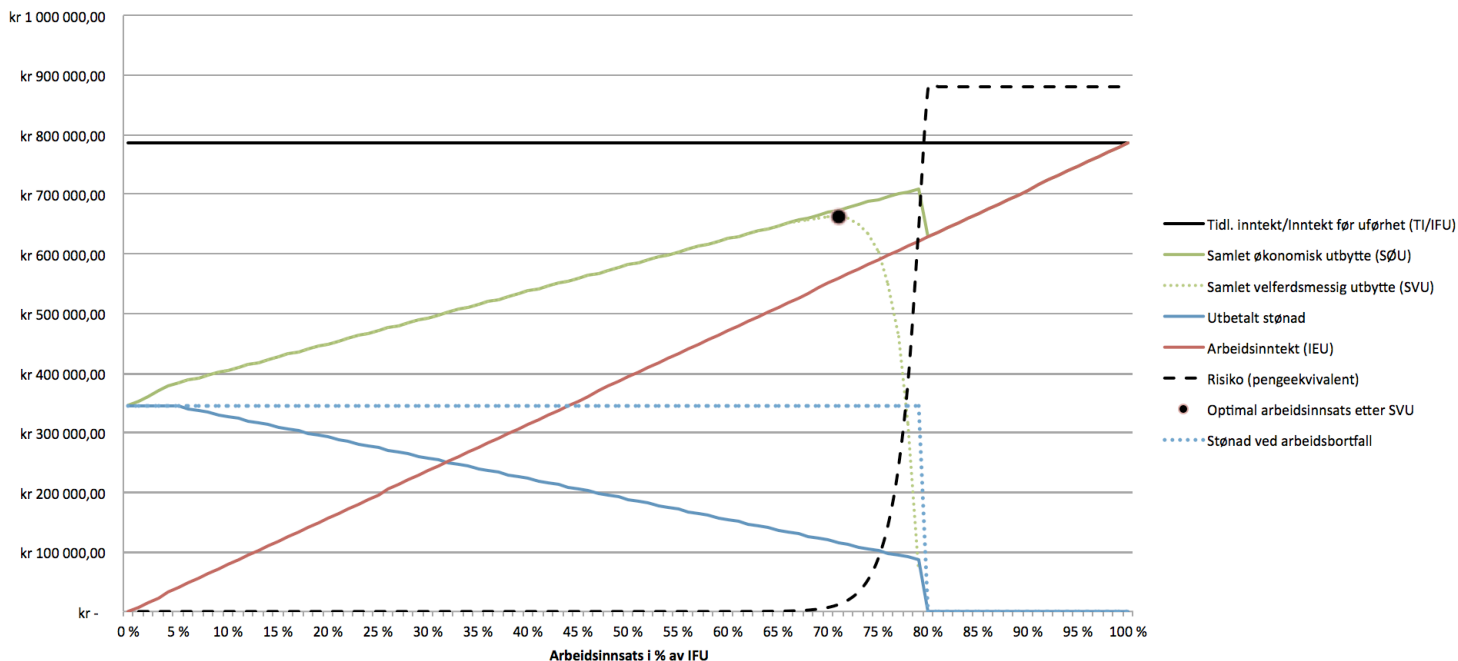
Grafen viser at SØU er stigende frem til arbeidsinnsatsen utgjør 80% av IFU, markert ved X₂. Stigningen er kraftigst frem til inntektsgrensen nås. Dette skjer ved arbeidsinnsats tilsvarende 4% av IFU, markert ved X₁.

Konklusjonen må dermed bli som ved lavere inntekter. Med grunnlag i første preferanse vil en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager velge å utnytte restarbeidsevne tilsvarende 80% av IFU.

5.4.2.2 Tredje preferanse: Maksimal SVU

Neste spørsmål blir hvilket nivå av arbeidsinnsats som gir stønadsmottageren en optimal mengde SVU. Dette er illustrert i følgende graf. SVU er inntatt som grønnstiplet linje, og optimalt punkt markert med sirkel.

Samlet velferdsmessig utbytte når uføretrygd kombineres med arbeidsinnsats (nye regler)



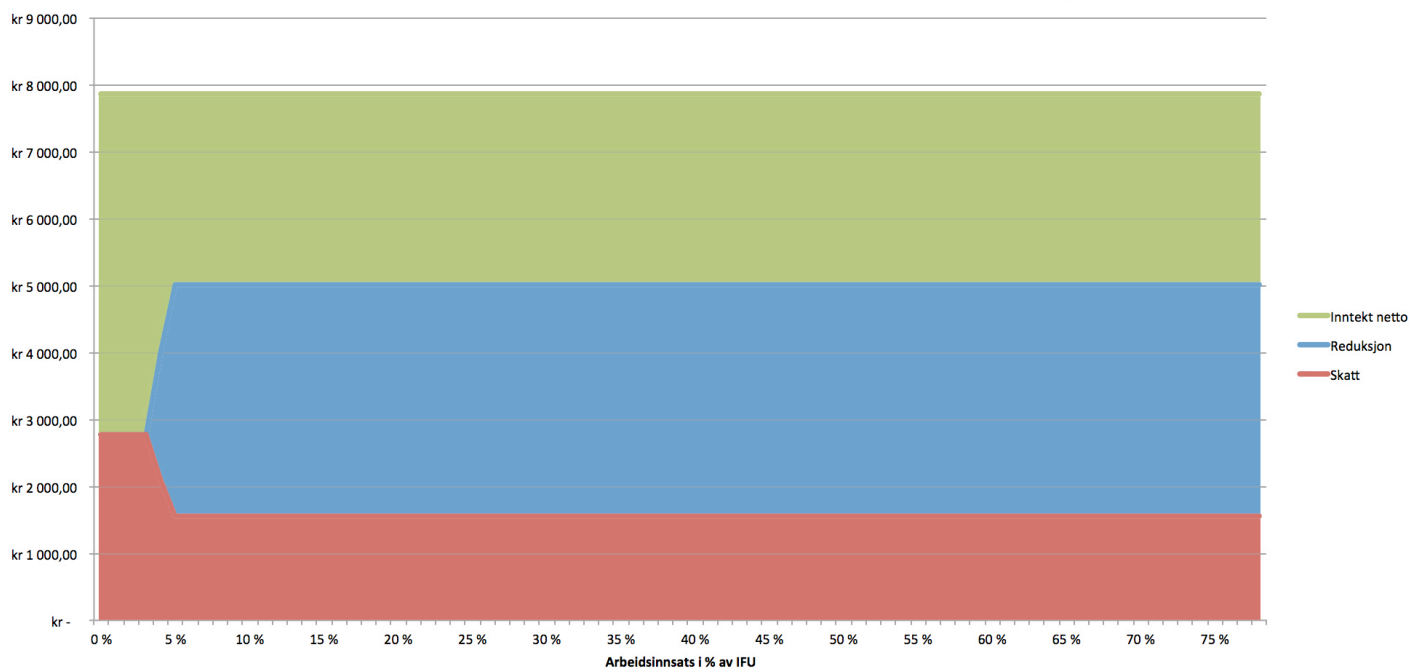
Dette viser som for TI på 3G og 5G at SVU maksimeres ved arbeidsinnsats tilsvarende 71% av IFU.

Med grunnlag i tredje preferanse konkluderes det med at en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 9G vil ha insentiver til å utnytte sin restarbeidsevne tilsvarende 71% av IFU under de nye reglene.

5.4.2.3 Vurdering av reglenes nettvirkning

Som over vil også reglenes nettvirkning vurderes. Ved TI på 9G er kompensasjonsgraden 44%, og dermed lavere enn ved TI på 3G og 5G. Det betyr at avkortningen i arbeidsinntekten også er lavere. Det gir følgende marginalgraf:

Marginalendring i lønn, skatt og avkortning (frem til 80%-grensen)



For hver prosentvise økning i arbeidsinnsats utbetales 7.859kr brutto. Før inntektsgrensen nås får mottageren beholde 64,80%, markert i grønt. Dette utgjør 5.093kr.

Ved arbeidsinnsats tilsvarende 4% av IFU passeres inntektsgrensen, og det gjøres avkortning i stønaden. Avkortningen utgjør 44% av bruttoinntekten. Etter skatt og avkortning sitter stønadsmottageren igjen med 36,29% av sin bruttoinntekt. Dette utgjør 2.852kr. Ved en timelønn på 213kr brutto vil stønadsmottageren få utbetalt ca. 77kr netto etter at inntektsgrensen er nådd.

Også her vil mottageren under modellens forutsetninger fortsette å øke sin arbeidsinnsats inntil den tilsvarer de nivåer av IFU omtalt under punktene over.

I den virkelige verden kan det fortsatt reises spørsmål om en mottager vil føle det verdt bryet å arbeide mer når nettoutbetalingen er så mye lavere enn bruttoutbetalingen.

Fordi kompensasjonsgraden reduseres jo høyere TI stønadsmottageren hadde, vil nettoutbyttet øke. En stønadsmottager med høy TI vil dermed ha sterkere insentiver for å øke sin arbeidsinnsats utover inntektsgrensen enn en mottager med lav TI.

5.4.2.4 Konklusjon, TI på 9G med nye regler

Med de nye regler vil en rasjonell og optimaliserende stønadsmottager med TI på 9G ha incentiver til å utnytte mer enn ingenting av sin restarbeidsevne, og ikke mer av den enn tilsvarende mellom 71% og 80% av IFU.

6 Sammenligning og vurdering av insentivvirkningene

Forrige kapittel viste hvilke utslag lovendringen har på lovreglernes insentivvirkninger i visse scenarier. Disse kan oppsummeres i følgende tabell, der optimal arbeidsinnsats er basert på maksimering av SVU, jf. tredje preferanse:

Tidligere inntekt	Optimal arbeidsinnsats, nåværende regler	Optimal arbeidsinnsats, nye regler
3G	26% av IFU	71% av IFU
5G	14% av IFU	71% av IFU
9G	7% av IFU	71% av IFU

Tabellen viser at de nye reglene gir insentiver til å utnytte mer av restarbeidsevnen enn de nåværende reglene. Dette skyldes flere faktorer.

6.1 Kun midlertidig reduksjon i stønad

Med de nye reglene og under forutsetningene nevnt i kapittel 4 risikerer ikke lenger stønads-mottageren en permanent reduksjon av stønaden dersom inntektsgrensen overskrides. Det betyr igjen at hun for eksempel i en god sykdomsperiode kan overskride inntektsgrensen, men allikevel falle tilbake på sin opprinnelige stønad dersom arbeidsevnen senere reduseres.

Dette reduserer risikoen mottageren må utsette seg for når arbeidsinnsatsen økes, og bidrar til at det optimale nivået av arbeidsinnsats basert på SVU befinner seg ved langt høyere nivåer av arbeidsinnsats med de nye reglene enn med de nåværende. Dette tilgjengeliggjør ikke-permanent restarbeidsevne.

6.2 Reduserte terskelvirkninger

De nye lovreglene har langt færre terskelvirkninger enn de nåværende. Dette skyldes to ting. For det første at avkortningen ved overskridelse av inntektsgrensen gjøres etter en prosentandel av overskridelsen i stedet for ved en revurdering av uføregraden der også tidligere friinntekt tas med. Og for det andre, for mottagere med lav TI, at regelen som angir at stønad og arbeidsinntekt ikke må overstige IFU er fjernet.

De nye reglene har beholdt én terskel, ved arbeidsinntekt tilsvarende 80% av IFU. Virkningen av denne terskelen er imidlertid ikke fullt ut sammenlignbar med tersklene i de nåværende reglene. Med dagens regler vil det å passere en terskel føre til to ting. For det første risikerer stønads-mottageren en permanent reduksjon av stønaden, jf. punkt 6.1. Med de nye reglene vil mottageren i et slikt tilfelle enklere kunne ha sin opprinnelige stønad i bakhånd. Denne virkningen er dermed redusert. For det andre fører rett nok overskridelse av en terskel til en ned-

gang i SØU, og dermed redusert økonomisk velferd, også ved de nye reglenes 80%-terskel. Men fordi den først inntreer ved så høyt nivå av arbeidsinnsats rammer den færre enn tersklene i de nåværende reglene.

Det vil sjeldent eller aldri lønne seg å øke arbeidsinnsatsen forbi de tersklene som oppstår, fordi SØU reduseres. Det å nærme seg en terskel vil også innebære risiko. Dermed vil den optimale mengde arbeidsinnsats oftest befinne seg på et lavere nivå enn første terskel. I de nåværende reglene tilsvarer det en relativt liten stillingsbrøk. I de nye reglene oppstår første terskel først ved 80% arbeidsinnsats. Dermed kan stønadsmottageren nedlegge langt mer arbeidsinnsats uten å utsette seg for samme mengde risiko.

Dette bidrar til at det optimale nivået av arbeidsinnsats etter alle preferanser befinner seg ved høyere nivåer av arbeidsinnsats med de nye reglene enn med de nåværende.

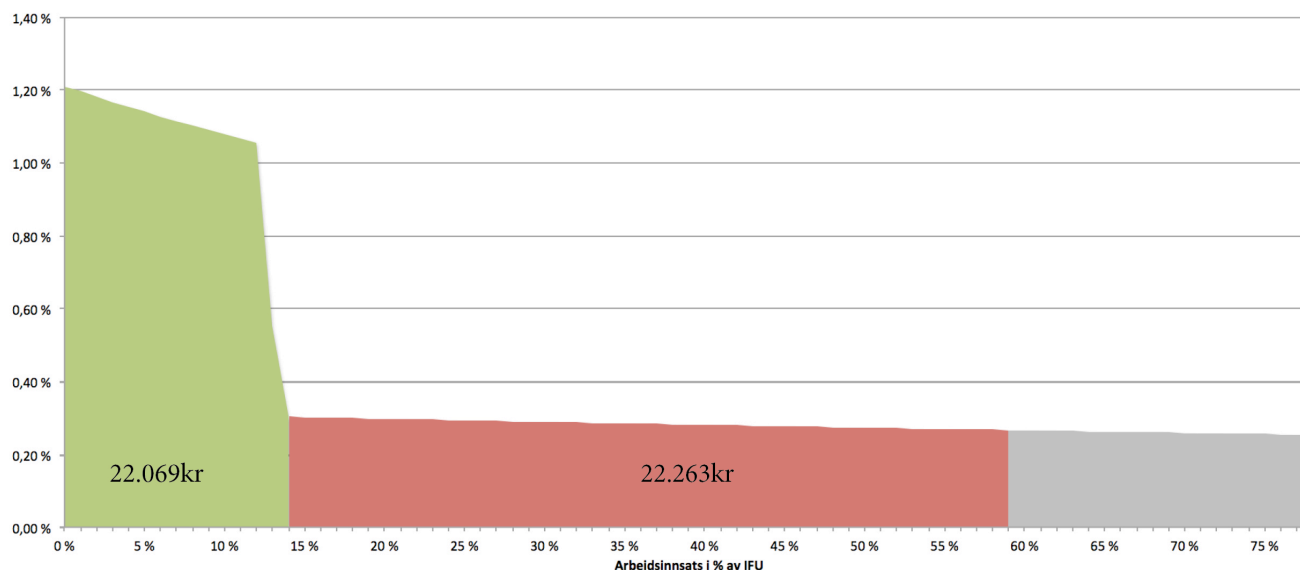
6.3 Innvirkning av nettoutbytte

For de nye reglene er også nettovirkningen drøftet. Med modellens forutsetninger lagt til grunn reduserer ikke nettovirkningen reglenes insentivvirkning.

Det kan imidlertid tenkes at nettovirkningen spiller inn i den virkelige verden. Spesielt fordi stønadsmottagerens nettoutbytte er lavere dess lavere TI vedkommende hadde. Som drøftet i kapittel 3 er det større sjanse for å bli ufør dess lavere inntekt man har. Det lave nettoutbyttet av egen arbeidsinnsats vil derfor kunne ramme mange av stønadsmottagerne. Det kan tenkes at dette vil redusere motivasjonen for å arbeide.

Dette får spesiell betydning dersom man ikke bare ser på det marginale nettoutbyttet av *arbeidsinnsatsen*, som i kapittel 5, men på det marginale nettoutbyttet av *SØU i sin helhet*. En stønadsmottager med TI på 3G vil ved hver prosentvise økning i arbeidsinnsats før inntektsgrensen nås øke SØU med mellom 1,06 og 1,21%. Etter at inntektsgrensen er nådd vil SØU kun øke med mellom 0,25 og 0,30% for hver prosentvise økning:

Marginalendring i SØU



Grafen viser TI på 3G. Grønt felt viser at SØU øker med 22.069kr netto frem til inntektsgrensen nås, fra 0% til 14% arbeidsinnsats. For å deretter oppnå tilnærmet samme økning i netto SØU, på 22.263kr, må arbeidsinnsatsen økes fra 14% til 59%, markert i rødt. For å oppnå samme økning i SØU må altså arbeidsinnsatsen mangedobles.

Et annet eksempel belyser også denne svakheten. Ved 10% økning i arbeidsinnsats fra 0% til 10%, øker netto SØU fra 140.339kr til 157.316kr. SØU øker altså med 12%. Når arbeidsinnsatsen økes med 10% fra 15% til 25%, øker SØU fra 163.799kr til 168.747kr. Da øker SØU bare med 3,0%. Gitt at 10% økning i arbeidsinnsats betyr en halv arbeidsdag ekstra i uken, vil mottageren for hver halve dag hun øker arbeidsinnsatsen før inntektsgrensen nås, øke netto SØU med 1414kr pr måned. For hver halve dag arbeidsinnsatsen økes etter at inntektsgrensen er passert, øker netto SØU bare med 412kr pr måned.

Selv om stønadsmottageren øker arbeidsinnsatsen sin med det samme antall timer før og etter inntektsgrensen er passert, vil den marginale økningen i SØU etter skatt altså bli langt lavere etter at inntektsgrensen er passert.

Spesielt i lys av merknadene om nettoinntektens betydning for insentivvirkninger i St.meld. nr. 9 (2005-2006), omtalt under punkt 3.1.1, kan dette tenkes å skape en uønsket terskelvirkning, og kraftig redusere insentivvirkningene også av de nye lovreglene.

6.4 Enklere regler, økt forutsigbarhet

Siste forskjell får ingen direkte betydning med de forutsetninger som er gjort for oppgavens rettsøkonomiske modell, men kan tenkes å gjøre utslag i den virkelige verden.

Gjennomgangen i kapittel 5 har vist at den optimale mengde arbeidsinnsats under de nåværende regler varierer avhengig av hvilken TI mottageren hadde, og at konsekvensene av overskridelse av inntektsgrensen også er ulike. Med de nye reglene vil den optimale mengde arbeidsinnsats være den samme uavhengig av TI. Konsekvensene av terskeloverskridelse er også enklere og mer forutsigbare. Det kan gjøre det enklere å formidle et budskap om at det alltid er både trygt og lønnsomt å øke sin arbeidsinnsats, uavhengig av mottagerens individuelle situasjon og forhistorie.

6.5 Oppsummering

Når arbeidsinnsatsen økes gir de nye reglene en jevn økning i SØU, mens risikoen holdes lav. Basert på modellens forutsetninger gir de nye reglene i større grad enn de nåværende reglene insentiver til å utnytte restarbeidsevne.

7 De lege ferenda – Ytterligere styrking av insentivvirkningene

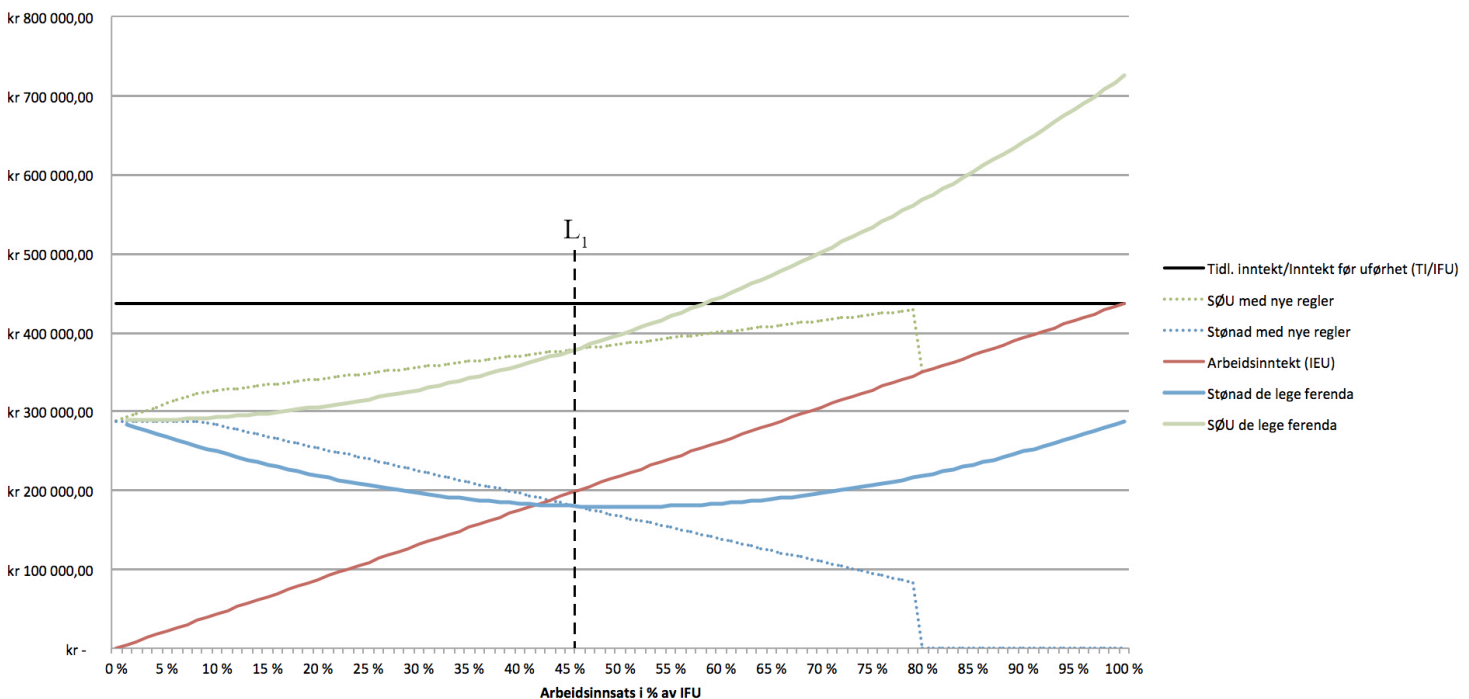
Dersom man kun skal vurdere lovreglens insentivvirkninger, vil også de nye reglene ha forbedringspotensiale. I det følgende diskuteres mulige justeringer som på ulike måter kunne styrket insentivvirkningen ytterligere, og innvendinger mot dem.

7.1 Progressivt utbytte etter avkortning

Med de nye reglene får stønadsmottageren reduserte insentiver til å arbeide etter at inntektsgrensen er passert, fordi avkortningen trer inn. Dermed er det sterkere insentiver til å utnytte ”de første” deler av sin restarbeidsevne enn de siste.

Dette kunne vært imøtegått ved at det samlede utbyttet av å arbeide utviklet seg progressivt. For hver prosentvise økning i arbeidsinnsats ville stønadsmottageren sitte igjen med større utbytte enn for den forrige. SØU ville bli en kurve som stiger brattere og brattere jo mer arbeidsinnsats som nedlegges:

De lege ferenda - Progressiv økning i SØU



Stønadsmottageren får da større samlet utbytte pr nedlagte arbeidstime jo mer av restarbeidsevnen som utnyttes. I stedet for at økningen i SØU avtar når inntektsgrensen er passert, og mottageren får reduserte insentiver til å arbeide mer, vil mottageren alltid ha insentiver til å øke sin arbeidsinnsats ytterligere.

For å oppnå samme SØU med en slik ordning (heltrukket grønn linje) som med de nye reglene (stiplet grønn linje) må en stønadsmottager med TI på 5G arbeide 45% (markert med L_1 i grafen over). Arbeidsinnsats under 45% gir lavere SØU enn med de nye regler, arbeidsinnsats over 45% gir høyere SØU. Samfunnets kostnader (heltrukket blå linje) blir lavere frem til dette punktet enn med de nye reglene (stiplet blå linje), men er høyere når arbeidsinnsatsen økes forbi dette punktet.

Det finnes flere innvendinger mot en slik løsning. Lovteksten må bli relativt komplisert og utilgjengelig. Reglene vil kunne oppfattes som usosiale og urettferdige, fordi fullt utbytte av eget arbeid kun oppnås ved en arbeidsmengde som for mange uføre er urealistisk høy. Der samfunnet med de nye reglene kan få vanskelig for å utnytte de siste prosentene av mottagerens restarbeidsevne, ville man med en slik regel få vanskeligheter med å få folk i arbeid i det hele tatt. Det er også i strid med grunntanken i folketrygden at stønadsmottageren igjen oppnår tilnærmet full stønad når egen arbeidsinntekt nærmer seg det den var før uførheten. Dette vil også kunne oppfattes urettferdig av andre med samme arbeidsinntekt, men uten uførestønad i bunn.

7.2 Avkortning i nettoutbytte i stedet for bruttoutbytte

En annen mulighet kunne være at den avkortning som gjøres ved overskridelse av inntektsgrensen gjøres i stønadsmottagerens nettoutbytte, ikke i bruttostønad.

På den måten kunne man sørget for at avkortningen fulgte kompensasjonsgraden mer direkte, og at stønadsmottageren ikke ble sittende igjen med en så lav sum etter avkortning og skatt.

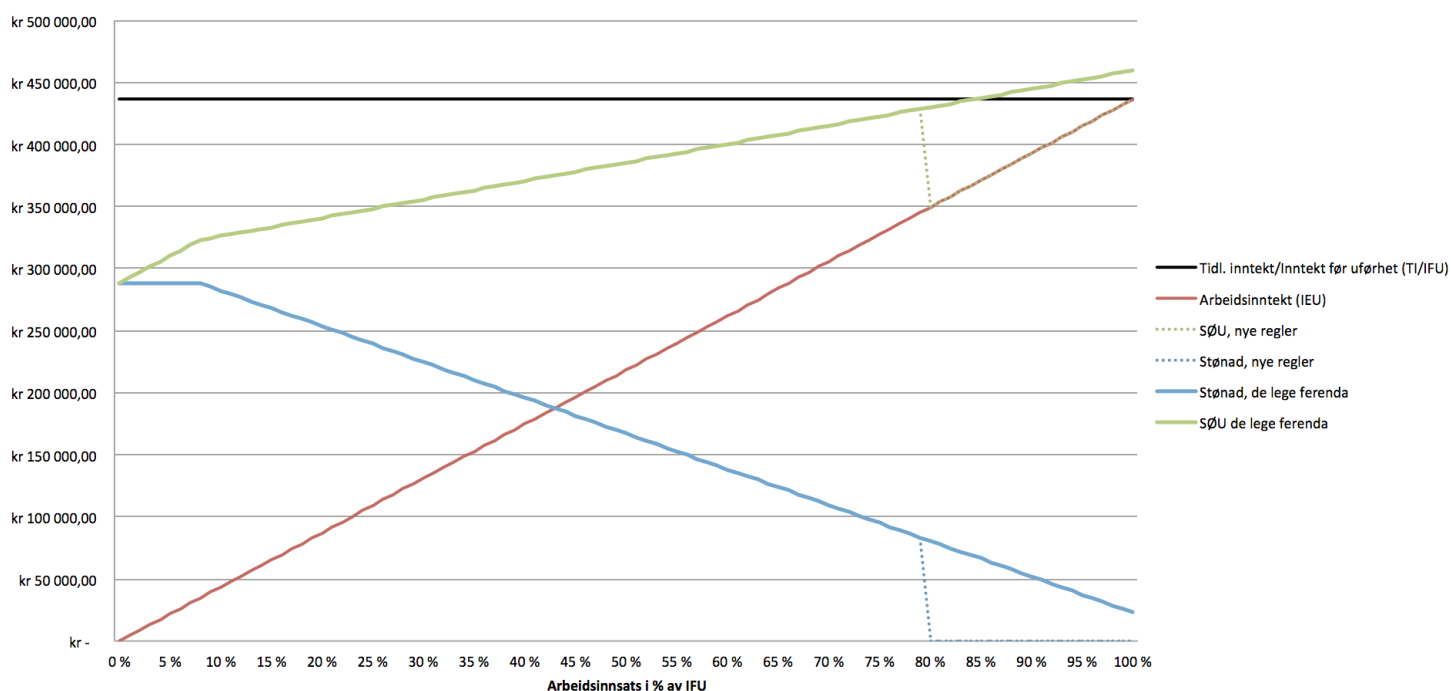
En slik endring ville imidlertid kunne vært vanskelig gjennomførbar i praksis, fordi det krever kompliserte og individuelle skatteberegninger. Det vil også gi en redusert avkortning i stønaden sammenlignet med de nye reglene. Det gir økte kostnader for staten, og økt utbytte for mottageren. Dersom dette i seg selv hadde vært formålet, kunne lovgiver vel så gjerne gitt en regel der avkortningen i bruttostønad i motsetning til i de nye reglene var lavere enn kompensasjonsgraden.

7.3 Fjerne øvre terskel

En tredje mulighet, enten isolert eller i kombinasjon med foregående muligheter, er å fjerne den øvre grensen ved inntekt tilsvarende 80% av IFU.

De nye reglene gir i sin nåværende utforming ikke insentiver til å arbeide mer enn 80%, fordi stønadsmottageren da vil oppleve et fall i SØU. Dersom man tillater at arbeidsinntekten stiger helt opp til 100% av IFU, ville man sluppet denne terskelproblematikken:

De lege ferenda - Fjerne 80%-grensen



Også mot denne justeringen kan det tenkes innvendinger. For eksempel vil grensen på 80% ramme få utføre, og slik sett spille liten rolle i praksis. Det kan også her være betenkelig at man yter stønad til personer som i så stor grad er i stand til å forsørge seg selv.

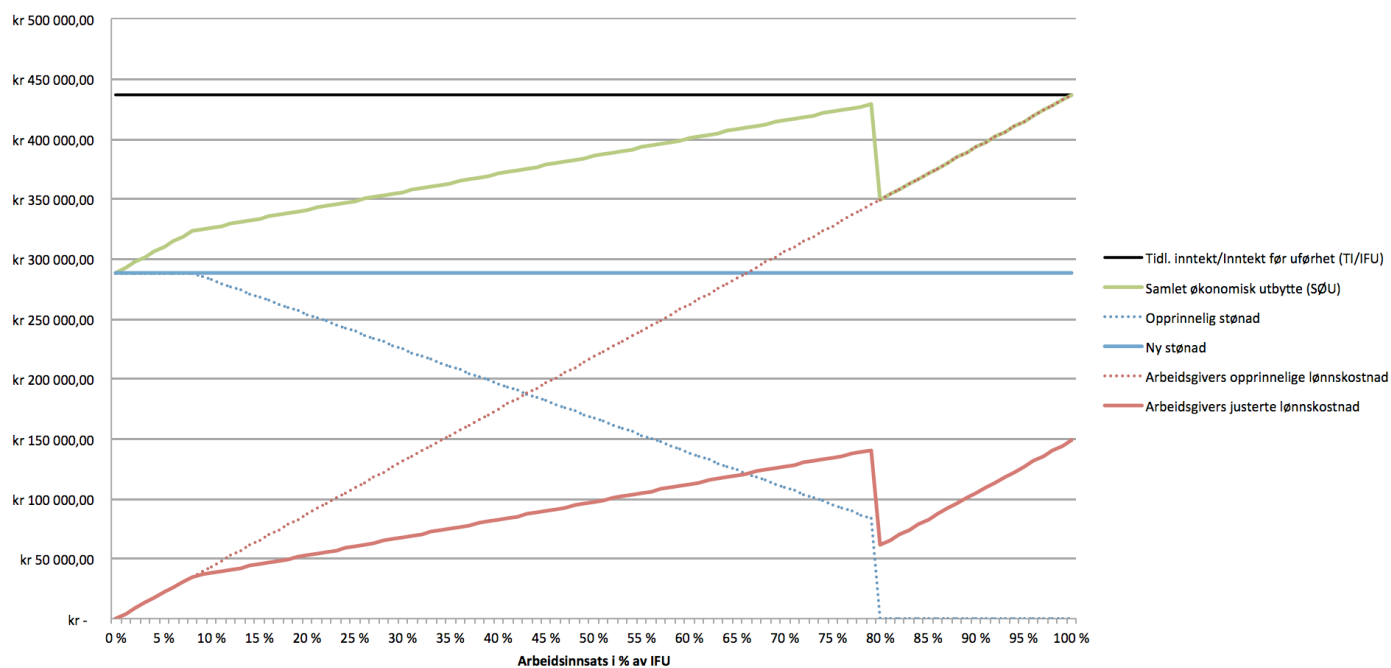
7.4 Styrke insentiver for å ansette utføre

Dersom det sentrale er å utnytte mer restarbeidsevne, kunne det også gjøres lovendringer som påvirker andre enn stønadsmottagerne selv.

For eksempel kunne insentiver rettes mot virksomheter som ansetter utføre. En mulighet er reduksjon av arbeidsgiveravgift og andre skattebelastninger.

En annen mulighet er at mottageren beholdt uavkortet stønad selv når inntektsgrensen er passert, og at virksomheten i stedet gjorde reduksjonen i sine lønnsutbetalinger. Dermed ville stønadsmottageren beholde sine insentiver til å arbeide, mens virksomheten fikk reduserte lønnsutgifter og dermed styrkede insentiver til å ansette utføre:

De lege ferenda - Incentiver overfor arbeidsgiver



Grafen viser at SØU blir den samme for stønadsmottageren, men består av mer stønad (helt-rukket blå linje) og lavere lønn (heltrukket rød linje). De nye reglens opprinnelige virkning er markert med stiplede linjer.

Også her kan det tenkes innvendinger. Kostnaden for staten vil øke, fordi avkortningen i stønaden reduseres. Ordningen kan grense mot næringssubsidier og konkurransevridning. Det kan tenkes at stønadsmottageren opplever det demotiverende å få en lav timelønn for sitt arbeid. Selv om denne kompenseres ved stønad, vil tilknytningen mellom lønn og stønad kunne virke fjern og vanskelig tilgjengelig. I tillegg kan det tenkes at tiltaket under visse omstendigheter kan fortrenge ordinær arbeidskraft.

8 Avsluttende bemerkninger

Lovendringens formål er å gjøre det enklere å kombinere uførestønad og arbeid. Basert på den rettsøkonomiske modellen som her er konstruert, må det konkluderes med at formålet oppnås. De nye reglene oppstiller færre økonomiske hindre for uføre som ønsker å arbeide, jf. oppgavens kapittel 6. Frem til inntekten utgjør 80% av IFU vil det alltid gi økt økonomisk utbytte å øke sin arbeidsinnsats.

Visse forbehold må imidlertid tas. Som nevnt i kapittel 4 er konklusjonen bare gyldig så lenge modellens forutsetninger er det. Spesielt kan det lave nettoutbyttet etter at inntektsgrensen er passert bidra til å redusere insentivvirkningen. Videre må uførebefolkningen antas å være variert, og modellen vil neppe være representativ for enhver. For eksempel kan det tenkes at lav inntekt og kompliserte regler vil gjøre stønadmottagerne mer risikoaverse enn modellen har lagt til grunn. Forutsigbarheten avhenger også av skattereglene. I tillegg må hver enkelt mottagers risikofaktorer og øvrige insentiver, som drøftet i kapittel 3, tas i betraktning. Det kan tenkes at helsemessige forutsetninger og tilgang på arbeidsplasser har langt større innvirkning på utnyttelsen av restarbeidsevnen enn økonomiske insentiver i lovreglene i seg selv. I så tilfelle vil stimulering av arbeidsmarkedet også kunne ha en viss effekt på utnyttelsen av restarbeidsevnen hos de uføre, jf. punkt 7.4.

Det finnes stønadmottagere som ikke vil eller kan jobbe verken under de nåværende eller nye regler. Men det kan tenkes at noen av de som har vegret seg for å arbeide under de nåværende regler, finner det enklere og mer motiverende under de nye. Reglene skyver kanskje ikke flere ut i arbeid, men de holder antageligvis færre tilbake.

Opgavens problemstilling var avgrenset til lovreglenes isolerte insentivvirkning. Det må da konkluderes med at de nye reglene i større grad enn de nåværende reglene gir stønadmottagerne økonomiske insentiver til å utnytte sin restarbeidsevne. Hvorvidt slike økonomiske insentiver kan motivere flere til å arbeide, må holdes åpent. Hvorvidt de som motiveres også innehar de øvrige forutsetninger for å arbeide, må også holdes åpent.

9 Litteraturliste

9.1 Lov og forskrift

- 1997 Folketrygdloven av 28. februar 1997
- 1997 Forskrift om fastsetting og endring av uføregrad i forhold til pensjonsgivende inntekt av 25. mars 1997
- 1997 Forskrift om friinntekt og inntektsgrenser for uførepensjonister av 30. april 1997
- Lovvedtak 30 (2011-2012) Lov om endring i folketrygdloven (endring av uføretrygd og alderspensjon til uføre) av 16. desember 2011 (*ikraft fra 1. januar 2015*)

9.2 Forarbeider og stortingsbehandling

- Ot.prp nr. 102 (2001-2002) *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (tidsbegrenset uførestønad)*
- St. meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*
- Prop. 130 L (2010 – 2011) *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon)*
- Innst. 80 L (2010 – 2011) *Innstilling til Stortinget fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre)*

9.3 Rundskriv

- NAV - Rikstrygdeverket Rundskriv til folketrygdlovens § 12-12 av 20.05.2014: *Re-vurdering av uføregraden.*

9.4 Rettspraksis

- LA-2012-56418 (Agder lagmannsrett)
- LH-2013-175440 (Hålogaland lagmannsrett)

9.5 Litteratur og artikler

- Bragstad, Torunn, Ellingsen, Jostein *Hvorfor blir det flere uførepensjonister? I: Arbeid og*

- og Lindbø, Marianne N. velferd (2012) nr 1, s. 26 – 39
- Bratberg, Espen og Risa, Alf Erling *Insentivvirkninger av helserelaterte stønadsordninger*. Mars 2000. (Rapport skrevet på oppdrag av Sosial- og Helsedepartementet. Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.)
- Bråthen, Magne *Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet*. I: Arbeid og velferd (2010) nr 1, s. 32 – 37
- Bråthen, Magne *Uførepensjonisters tilknytning til arbeidslivet*. NAV-rapport 2/2011.
- Eide, Erling og Stavang, Endre *Rettsøkonomi*. Oslo, 2008. 5. opplag 2013.
- Ellingsen, Jostein *Utviklingen i uførepensjon pr. 30. juni 2013*. Kvartalsvise statistikknotater, NAV-notat. (sitert fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforepensjon+-+statistikk/Uforetrygd/Uforepensjon+-+Statistikknotater>)
- Jacobsen, Ove og Thune, Ola *Uførepensjon og gradering*. I: Arbeid og velferd (2013) nr 2, s. 69 – 75
- Kostøl, Andreas Ravndal, Mogstad, Magne *How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work*. I: Discussion Papers no. 685, Mars 2012. Statistics Norway (SSB), Research department.
- Langum Becker, Cecilie *Bruker 370 milliarder på å lønne 1,3 millioner som ikke jobber*. I: Dagens Næringsliv/ABC Nyheter. 8. oktober 2012.
<http://www.abcnyheter.no/nyheter/2012/10/08/bruker-370-milliarder-pa-loenne-13-millioner-som-ikke-jobber> [sitert 28.10.2014]
- Lindbøl, Marianne Næss, Kann, Inger Cathrine, Galaasen, Anders Møl-

ster, Jacobsen, Ove, Ellingsen, Jo-
stein

[https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/
Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+
uforepensjon+-+statistikk/Uforetrygd/
Uforepensjon+-+Statistikknoter \)](https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforepensjon+-+statistikk/Uforetrygd/Uforepensjon+-+Statistikknoter)

Narvland, Runar

Litt om lovvedtaket om ny uføretrygd. I: Tidsskrift for
erstatningsrett. (2012), s. 105 – 118 (siteret fra lovda-
ta)