

# Hvordan redusere statens utgifter?

## Innledning

Det har etter hvert vokst frem en erkjennelse i Norge om at statens utgifter ikke kan fortsette å vokse like raskt som de har gjort de siste årene. I tillegg vet vi at demografiske endringer, hovedsakelig i form av at vi blir flere eldre, vil legge økt press på offentlige budsjetter. Det mangler imidlertid konkrete forslag til hvor og hvordan statens utgifter kan reduseres. Dette notatet forsøker å komme med slike forslag. Notatet konsentrerer seg om utgiftsreduksjoner av en viss størrelse. Notatet prøver også å identifisere kutt som kan ha positive effekter utover bare å redusere statens utgifter, for eksempel i form av å gi bedre incentiver, økt arbeidsdeltakelse eller færre vridninger i økonomien.

Tiltakene i notatet er:

- Reform av sykepengeordningen: erstatte dagens arbeidsgiverperiode med en fast medbetaling over hele sykepengeperioden på halvparten av kostnaden, og innføre en egenandel på 20 prosent for arbeidstakeren: 18,5 mrd. kroner
- Likt nivå på dagpenger og helserelaterte ytelser i folketrygden, som en provenynøytral omlegging
- Omlegging av minsteytelsen i uføretrygden, i favør av enslige på bekostning av gifte og samboende
- Redusert tak på noen ytelser i folketrygden fra 6 G til 5 G: 7,5 mrd. kroner
- Økt avkorting av pensjon for gifte og samboende, med en økning for enslige, som gir en besparelse på 7 mrd. kroner
- Fjerning av statlig tilskudd til AFP i privat sektor: 1,9 mrd. kroner
- Reform av særaldersgrenser: 1,5 mrd. kroner
- Avvikle kontantstøtten og øke foreldrebetaling for barnehageplass: 2 mrd. kroner
- Gå tilbake til 9-årig grunnskole og 12-årig skolegang: 4 mrd. kroner
- Redusere bruk av fengselssoning og øke bruken av fotlenke: 250 mill. kroner
- Fjerne CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen: 600 mill. kroner
- Ta oljenæringen ut av NOx-fondet: 900 mill. kroner
- Fjerne særtiltak for Nord-Troms og Finnmark: 1,2 mrd. kroner
- Fjerne fritak for moms på elektrisitet i Nord-Norge: 1 mrd. kroner
- Fjerne enkelte sælig skadelige fradrag: 1,7 mrd. kroner.

Det er heftet en viss usikkerhet ved størrelsen på flere av utgiftsreduksjonene. I sum er det beskrevet tiltak som kan gi utgiftsreduksjoner på 48 mrd. kroner. Ingen av anslagene tar med eventuelle indirekte positive effekter tiltakene kan ha på statens utgifter i form av bedre incentiver. I tillegg drøftes behovet for reform av offentlig tjenestepensjon og landbruksstøtten, uten at potensialet for besparelser kvantifiseres.

## Hvorfor det er behov for større kutt i statsbudsjettet

Norsk økonomi har de siste 15 årene blitt løftet av en sterk vekst i oljenæringen. Statens inntekter fra olje og gass har bidratt til at Statens Pensjonsfond – Utland (SPU) har blitt større enn noen forventet, og at bruken av oljepenger over statsbudsjettet har kunnet vokse tilsvarende. Det har ført til at norsk politikk i hovedsak har handlet om å legge til nye og økte satsinger, snarere enn å prioritere innenfor en gitt ramme. Denne perioden er nå i ferd med å ta slutt. Som beskrevet i [Civita-notat nr. 11/2016](#), kan en videreføring av de siste årenes vekst i oljepengebruken føre til at man må stramme kraftig inn på statsbudsjettet allerede i 2021. Med en mer moderat vekst i oljepengebruken kan man utsette toppen i oljepengebruken som andel av BNP til etter 2030, men en slik utvikling kommer ikke av seg selv. Notatet viser at størsteparten, om ikke hele, det økonomiske handlingsrommet er bundet opp av automatiske utgiftsøkninger og forskjellige politiske forpliktelser. Det er derfor i årene fremover nødvendig å redusere denne utgiftsveksten, gjennom å finne smarte kutt i statens utgifter. Det bekreftes også i Nasjonalbudsjettet for 2017, hvor det anslås at det årlige handlingsrommet i budsjettet de nærmeste årene sannsynligvis kun vil være på om lag 6,5 mrd. kroner, før eventuelle effektiviseringer eller omprioriteringer, mot et handlingsrom på over 10 mrd. kroner de siste årene.<sup>1</sup>

Dette notatet er et forsøk på å identifisere områder som bør anses som aktuelle for utgiftskutt. Med et statsbudsjett på over 1 300 mrd. kroner er det nok av utgifter det er mulig å redusere. Alle departementer og sektorer har en rekke mindre utgifter som kan fjernes uten for store konsekvenser. Det er imidlertid vanskelig å bli enig om hvilke aktiviteter som har liten verdi og kan kuttes. Mesteparten av det staten gjør, gjøres av en grunn, og de fleste utgifter har en interessegruppe som støtter opp om nettopp denne prioriteringen.

De fleste kutt som gjennomføres i et vanlig statsbudsjett er i størrelsesordenen fra noen få millioner kroner, til i overkant av 100 millioner kroner. Det har en verdi at man vurderer om man trenger å videreføre også små utgifter, selv om hver av dem har liten innvirkning på totalen. Mange småposter med lav prioritet kan til sammen bli store beløp. Likevel er det behov for også å se på større besparelser.

Det finnes allerede incentiver til å nedprioritere små, unødvendige utgifter i budsjettprosessen. Hvert enkelt departement har en såkalt rammefordelingsfrihet.<sup>2</sup> Det betyr at besparelser fra utgiftsreduksjoner et departement selv identifiserer og vil gjennomføre i løpet av budsjettprosessen, kan benyttes av departementet til andre formål. Incentivene til fortløpende besparelser er dermed allerede på plass, og om besparelsene finner sted, er derfor et spørsmål om hvorvidt ledelsen ønsker det eller ikke. I tillegg til omprioriteringer departementene selv tar initiativ til, blir hvert departement bedt, i hver eneste budsjettprosess, bedt om å utrede mulige kutt. Dermed har alle regjeringer en bred meny av mindre besparelser som kan gjennomføres.

Regjeringen Solberg har også innført den såkalte avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen.<sup>3</sup> Reformen innebærer at de fleste offentlige virksomheter får en årlig reduksjon på 0,5 prosent i sine driftsbevilgninger, etter at disse bevilgningene har blitt justert for lønns- og prisvekst. Tanken bak reformen er at det finnes en underliggende produktivitetsvekst i offentlig forvaltning, for eksempel som følge av bruk av informasjonsteknologi og nye arbeidsformer. En fastsatt årlig reduksjon i bevilgningene sørger for at virksomhetene må hente ut disse potensielle produktivitetsgevinstene, og at de kommer fellesskapet til gode fremfor å bli brukt på mer omfattende saksbehandling. Reformen er i tråd med anbefalinger fra OECD. Den årlige innsparingen fra reformen er på 1,5 mrd. kroner. Over tid kan man håpe at reformen får virksomhetene til å nedprioritere mindre nyttige aktiviteter. Allerede er det tegn til at reformen bidrar til hardere prioriteringer i offentlig forvaltning. Med denne reformen på plass gir det mindre mening å lete etter spesifikke deler av offentlig forvaltning som har for store driftsbudsjetter.

Dette notatet har derfor to hovedkriterier for at en utgiftsreduksjon skal drøftes.

Det første er at utgiftsreduksjonen er av en viss størrelse. Det betyr at det særlig er innenfor de største utgiftsområdene, som folketrygden og helsebudsjettet, at det finnes gode kandidater til kutt. Det betyr også at mange av forslagene er knyttet til større reformer, som det vil ta tid å gjennomføre.

Det andre kriteriet er at kuttet skal gi en effektiviseringsgevinst utover det man får kun ved at de offentlige utgiftene blir lavere. Den viktigste måten et kutt kan bedre økonomiens virkemåte på, er ved å øke arbeidstilbudet. Verdien av befolkningens arbeidsinnsats er mange ganger større en petroleumsformuen, og den fremste kilden til velstand. En annen måte kutt kan bidra til å bedre økonomiens virkemåte på, er ved å fjerne ordninger som gir uheldige tilpasninger i næringslivet.

Tiltakene i notatet er et utvalg av mulige kutt, som anses som spesielt nærliggende å foreslå. Det er mange områder hvor staten kunne redusert sine utgifter, som ikke er med i dette notatet, som for eksempel redusert støtte til pressen, religiøse organisasjoner, frivillige organisasjoner eller redusert bistand. Enkelte av tiltakene som drøftes i notatet er foreslått gjort provenynøytrale, det vil si at de inngår i en større pakke hvor reduksjonene i utgiftene motsvares av tilsvarende økninger. Tiltakene er foreslått å være provenynøytrale for å unngå for negative fordelingsmessige konsekvenser. Disse tiltakene er med i notatet på tross av at de ikke gir netto besparelser fordi de gir bedre incentiver. Tiltakene vil også kunne gjennomføres på en måte som ikke er provenynøytral dersom man legger mindre vekt på fordelingshensyn.

Det er vanskelig å estimere hvor store utgiftsreduksjoner man kan få ved endringer uten å ha tilgang til departementenes og deres underliggende etaters utredningskapasitet. Notatet oppgir kvalitetssikrede anslag der de finnes, ellers oppgis det sjablongmessige anslag på størrelsen på besparelsen.

## Sykelønn

### Hvorfor se på sykelønnsordningen?

Sykelønnsordningen fremheves ofte som en åpenbar kandidat til reformer og kutt. Det er gode grunner til dette. Et unødvendig høyt sykefravær betyr at samfunnet går glipp av viktig arbeidskraft. Arbeidskraften er den viktigste ressursen vi har for å sikre samfunnets velstand og velferd. Vi vet at arbeidskraften vil bli knappere etter hvert som eldrebølgen slår innover oss, og det blir dermed desto viktigere å se kritisk på tiltak som bidrar til å redusere arbeidstilbudet.

En grunn til å se spesifikt på sykelønnsordningen, er at Norge har et uvanlig høyt sykefravær sammenlignet med de fleste andre land. I 2010 fant OECD at sykefraværet i Norge var det klart høyeste av alle OECD-land.<sup>4</sup> Siden da har sykefraværet holdt seg høyt, med enkelte mindre nedganger og oppganger. I 2015 var det legemeldte sykefraværet i snitt på seks prosent for alle arbeidstakere i alderen 16 til 69 år.<sup>5</sup> Det totale antall sykepengedager betalt av folketrygden utgjorde i overkant av 31 millioner dager.<sup>6</sup> Det tilsvarer 129 000 årsverk. Dersom vi får redusert antall fraværsdager med en tredjedel, gir det en like stor økning i befolkningens arbeidsinnsats som en økning i sysselsettingen på 1 prosentpoeng. Det høye sykefraværet kan ikke forklares ved at det norske arbeidsmarkedet inkluderer arbeidstakere som tidligere eller i andre land ville vært utenfor arbeidsmarkedet.<sup>7</sup>

En annen viktig grunn til å gjøre noe med det høye sykefraværet i Norge, er at sykefravær er en rekrutteringsvei inn til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. I tillegg til at uføretrygd ofte betyr at arbeidskraften tapes varig for samfunnet, har det store kostnader for den enkelte. Å bli uføretrygdet har en direkte økonomisk kostnad fordi nivået på ytelsen er godt under tidligere lønnsinntekt. I tillegg kan man miste det sosiale nettverket og meningen arbeidslivet gir, og uføretrygd bidrar i seg selv ofte til dårligere helse. En innvending mot å bruke risikoen for varig uførhet som argument for tiltak som får ned sykefraværet er at de som ender på uføretrygd sannsynligvis er de sykeste av de sykemeldte, og derfor de man har minst sannsynlighet for å nå gjennom tiltak som reduserer sykefraværet. Erfaringer fra Nederland, hvor det ble gjennomført omfattende reformer i sykelønnsordningen og uføretrygden på slutten av 90-tallet, viser imidlertid at en reduksjon i sykefraværet også ga lavere tilstrømming til uføretrygd.<sup>8</sup>

En tredje viktig grunn til å reformere den norske sykelønnsordningen er at denne ordningen er veldig dyr for staten. I statsbudsjettet for 2017 er det budsjettert med totalt 41,1 mrd. kroner til sykepenger over folketrygden. Det inkluderer sykepenger til selvstendig næringsdrivende (1,4 mrd. kroner), feriepenger av sykepenger (2 mrd. kroner), og diverse mindre tilskudd til tilrettelegging ol. (1,8 mrd. kroner). Sammenligner vi Norge med andre land, så bruker vi en betydelig større andel av offentlige utgifter på sykelønn. Norge brukte i 2013 13,9 prosent av offentlige utgifter på sykelønn og uføretrygder, mot 9 prosent i Danmark, 8,6 prosent i Sverige og 7,9 prosent i Finland.<sup>9</sup> Uføretrygd omtales senere i dette notatet. At ordningen er dyr for staten er en selvstendig grunn til å gjøre endringer, og grunnen til at behovet for endringer er omtalt i dette notatet.

Statens utgifter kan reduseres gjennom to forskjellige mekanismer. Den ene er tiltak som reduserer omfanget av sykefraværet, og dermed også størrelsen på utbetalingene. Den andre er å direkte redusere det økonomiske ansvaret staten tar for å dekke lønn under sykdom. Som det beskrives nedenfor, henger disse to mekanismene nært sammen.

### Hva er problemet med den norske sykelønnsordningen?

Norges sykelønnsordning er meget sjenerøs, sammenlignet med andre offentlige ytelser og andre land. Norske arbeidstakere har krav på 100 prosent kompensasjon for sykdom i ett år. I tillegg har arbeidsgivere begrenset med økonomiske forpliktelser, med et ansvar som kun dekker de første 16 dagene. I fravær av økonomiske incentiver for arbeidstaker og med begrensede incentiver for arbeidsgivere, er det norske systemet avhengig av legenes rolle som portvokter, samt kontroll og oppfølging av både arbeidstaker og arbeidsgiver, for å kontrollere sykefraværet.

Det er gode teoretiske grunner til å tro at en kompensasjonsgrad på 100 prosent for arbeidstakeren bidrar til høyere sykefravær. Selv om det kreves sykemelding fra lege for fravær utover egenmeldingsperioden, så har ikke legen perfekt informasjon om pasientens helsesituasjon og evne til å jobbe. Det er heller ikke et klart skille på når i et sykdomsforløp en arbeidstaker kan returnere til jobb, helt eller delvis, eller noe objektivt svar på om en del diagnoser gjør det nødvendig med fravær. At arbeidstakeren ikke har noen direkte økonomiske incentiver til å minimere sitt fravær bidrar derfor sannsynligvis til økt fravær. Når man i tillegg tar med at mange arbeidstakere sannsynligvis foretrekker fritid fremfor jobb, og at man kan ha lavere utgifter når man ikke må reise til jobb, kan arbeidstakere ha incentiver til å forlenge sykefraværsperioden lengre enn nødvendig.

Det er også godt empirisk belegg for at en lavere kompensasjonsgrad enn 100 prosent ville ført til lavere sykefravær. I Norge har vi ikke prøvd ut lavere kompensasjonsgrader for sykelønn direkte, så forskningen må basere seg andre mekanismer. Forskning har blant annet vist at dersom arbeidsgiver dekker sykepenger over 6 G, så øker det sykefraværet.<sup>10</sup> Annen forskning viser at innslag av prestasjonslønn som påvirkes negativt av sykefravær gir lavere fravær,<sup>11</sup> og at en overgang fra bonusordninger som ikke gir lavere utbetalinger ved fravær til ordninger som gjør det, også gir en reduksjon i fraværet.<sup>12</sup> Denne forskningen støtter heller ikke hypotesen om at reduksjonen i fraværet på lengre sikt bidrar til økt langtidsfravær. I Sverige har det vært flere endringer i kompensasjonsgraden i sykelønnsordningen, i anledningen til å inngå forsikring som gir lønnskompensasjon utover sykelønnsutbetalingene, og i differensierte utbetalinger etter lengden på fraværet. Denne variasjonen i regelverket har gitt opphav til mye anerkjent forskning på effekten av egenandeler.<sup>13</sup> Konklusjonen er at egenandeler har en betydelig effekt på fraværet.

En annen aktør som kan ha betydelig innvirkning på sykefraværet er arbeidsgiveren. Arbeidsgiveren kan redusere sykefraværet gjennom tiltak som er helsefremmende på arbeidsplassen, og gjennom tiltak som gjør det lettere å komme tilbake til jobb for arbeidstakere som har vært borte i lengre perioder. Denne typen tiltak koster imidlertid penger for arbeidsgiveren, og det er derfor viktig å ha en sykelønnsordning som sørger for at slike tiltak lønner seg. Sannsynligvis kan arbeidsgivere gjøre mer for å påvirke langvarig sykefravær som er resultat av arbeidsmiljø og tilpasning, enn kortsiktig sykefravær, som i større grad er forårsaket av kortvarige sykdommer som influensa. Det er lite fornuftig at arbeidsgiver kun bidrar til å dekke sykefravær som er kortvarig. Sykefravær har store kostnader for arbeidsgivere, ved at arbeid ikke blir utført eller ved at man må skaffe vikarer som kan utføre arbeidet. Det er imidlertid grunn til å tro at disse kostnadene er størst ved kortvarig fravær. Fravær som varer lenger har en arbeidsgiver mer tid til å tilpasse seg. Derfor er det større behov for at sykelønnsordningen gir ekstra incentiver til arbeidsgivere om å redusere langvarig sykefravær. Det finnes også situasjoner hvor arbeidsgiveren kan foretrekke at arbeidstakere er sykemeldt. Det kan

for eksempel gjelde når man har konflikter på arbeidsplassen. Det kan også gjelde i perioder med lav lønnsomhet og risiko for nedbemanning. Både arbeidsgiveren, arbeidstakeren som blir sykemeldt og de andre arbeidstakerne i bedriften som kan risikere å bli sagt opp på grunn av manglende lønnsomhet, tjener på langtidssykemeldinger i en slik situasjon. Arbeidsgiver får lavere lønnskostnader uten oppsigelser, arbeidstakeren som blir sykmeldt får høyere kompensasjon enn han ville fått som permittert, og de resterende arbeidstakerne har mindre risiko for at de vil bli permittert. Forskning som har sett på sykefraværet i bygg- og anleggsbransjen i etterkant av finanskrisen fant indikasjoner på at slike effekter gjør seg gjeldende.<sup>14</sup> Samtidig har man i andre bransjer sett den motsatte effekten, at økt risiko for nedbemanning gir lavere sykefravær fordi arbeidstakere blir bekymret for at fravær kan bidra til at de velges ut ved nedbemanning. Det svake stillingsvernet ved sykefravær i Danmark er en vanlig forklaring på at landet har lavere sykefravær enn Sverige og Norge.<sup>15</sup>

Det er en vanlig oppfatning at problemet med sykefraværet ligger i korttidsfraværet, særlig egenmeldt fravær. Ofte er det basert på en forestilling om at arbeidstakere benytter det som en mulighet for ekstra fridager, i form av å ta en «tredagers». Arbeidstakere kan melde fra at de er syke i inntil tre dager uten å måtte legge frem en legeerklæring. Selv om det utvilsomt finnes enkeltpersoner som misbruker systemet, er ikke det et stort problem. Arbeidsgiver har i dag rett til å bestemme at man ikke kan bruke egenmelding hvis det er rimelig grunn til å tro at fraværet ikke skyldes sykdom, eller man har brukt egenmelding fire ganger i løpet av det siste året. Forskning viser også at det er lite indikasjon på misbruk av egenmeldinger blant norske arbeidstakere, og at det ikke er høyere fravær på mandager og fredager.<sup>16</sup>

Det egenmeldte sykefraværet utgjør godt over halvparten av alle sykefraværstilfeller, men under 15 prosent av antall sykefraværsdager.<sup>17</sup> Det viser at dersom man skal redusere antall sykefraværsdager, er det viktigere med tiltak som gir incentiver til at arbeidstakere kommer raskere tilbake fra lengre sykefravær enn tiltak som reduserer antall korte sykefraværstilfeller. I tillegg kan tiltak som rettes spesifikt mot korttidsfraværet ha negative konsekvenser for det totale fraværet. I Sverige har man hatt såkalte karensdager, som er dager man ikke får kompensasjon for i begynnelsen av et sykefravær. Forskning fra Sverige som så på effekten av å fjerne en karensdag fant at det økte det korte fraværet.<sup>18</sup> Samtidig ble det lange fraværet redusert, noe som ga en netto nedgang i det totale fraværet. Forklaringen på dette er at karensdager og andre reformer som gir lavere kompensasjon for kortsiktig fravær enn langsiktig fravær, øker risikoen ved å komme tilbake for en som har vært sykemeldt lenge. Hvis en slik person prøver seg tilbake på jobb, for deretter å måtte ta en sykemelding til, gir det lavere kompensasjon enn om arbeidstakeren ble værende sykemeldt.

Tilsvarende effekter av forskjellig kompensasjonsgrad på kort og lang sikt finner man på arbeidsgiversiden i Norge i dag. Arbeidsgiver har i dag ansvar for å finansiere alt fravær de første 16 dagene. Det gir arbeidsgiveren incentiver til å begrense sykefravær på opptil 16 dager, men gir dårlige incentiver til å få arbeidstakere som har vært borte lengre enn det tilbake i arbeid, spesielt hvis det er en risiko for at den arbeidstakeren kan bli sykmeldt på nytt. Det vil utløse en ny arbeidsgiverperiode, og dermed kostnader som kunne vært unngått hvis arbeidstakeren ikke hadde kommet tilbake fra det lange sykefraværet. I 2002 ble regelverket i Norge endret slik at arbeidsgivere fikk dekket sine utgifter til svangerskapsrelatert sykefravær i det som vanligvis ville vært arbeidsgiverperioden. Det ga en økning i kortsiktige sykemeldinger, men en nedgang i det langsiktige sykefraværet og det totale



sykefraværet.<sup>19</sup> Det er ikke sikkert at denne effekten gjør seg gjeldende for andre typer sykefravær enn svangerskapsrelatert fravær, men det er en risiko sykepengeordningen må ta høyde for.

Siden 2004 har det vært mulig å ta ut gradert sykemelding, det vil si at man er sykemeldt deler av arbeidstiden, og arbeider resten. Formålet med gradert sykemelding er å benytte en restarbeidsevne hos den sykemeldte, å gi mulighet til å prøve seg tilbake i arbeid med redusert arbeidspress etter en fulltidssykemelding, og opprettholde kontakt med arbeidsplassen. I tillegg kan aktivisering i seg selv være helsebringende og bidra til at man raskere blir frisk. Det gjelder særlig for muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser, som er to av de vanligste diagnosegruppene.<sup>20</sup> Det er imidlertid også en risiko for at gradert sykemelding med full kompensasjon er for lukrativt for arbeidstakeren, og dermed brukes når det hadde vært mulig å komme fullt tilbake i jobb. Gradert sykemelding gir full lønn, mer fritid, fortsatt kontakt med arbeidskolleger og andre ikke-materielle goder ved arbeid. For arbeidsgiveren kan gradert sykemelding både være en belastning ved at det krever tilpasninger, og en fordel ved at man fortsatt har tilgang på arbeidstakerens kompetanse og ved at arbeidstakeren kan ha høyere produktivitet i arbeidstiden når den er kortere. På tross av mulige negative effekter, viser forskning fra Norge at gradert sykemelding alt i alt gir ønskede resultater. Forskningen viser både klart kortere sykefravær og høyere sannsynlighet for å være i arbeid i påfølgende år.<sup>21</sup> Også forskning fra Finland, Danmark og Sverige viser tilsvarende resultater.

Med få incentiver for både arbeidsgiver og arbeidstaker til å unngå at sykefravær blir lengre enn nødvendig, blir legenes rolle som portvokter desto viktigere. Undersøkelser av legers sykemeldingspraksis viser at det er variasjon mellom legers praksis,<sup>22</sup> selv om det også er forskning som kan tyde på at det er et mindre problem enn antatt.<sup>23</sup> Det er indikasjoner på at fastleger med kortere lister, og dermed et incentiv til å tiltrekke seg flere pasienter og å sørge for å beholde flest mulig av de eksisterende, har en mer sjenerøs sykemeldingspraksis.<sup>24</sup> Variasjon i sykemeldingspraksisen mellom leger bør ikke være overraskende. Det finnes ingen objektive svar på når en sykdom krever fravær fra jobb, eller hvor lenge et slikt fravær trenger å vare. Derfor må leger utøve skjønn når de sykemelder. I tillegg er legene i et krysspress, mellom å skulle ta hensyn til pasientenes ønsker, og å opptre som portvokter for velferdsstaten.<sup>25</sup> Normerte sykemeldinger kan hjelpe legene, ved å vise hva som er vanlig og anbefalt sykemeldingspraksis for forskjellige diagnoser. Det vil være nødvendig å ta hensyn til pasientens individuelle omstendigheter også med normerte sykemeldinger. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om det er fornuftig å legge for stor vekt på legenes portvokterrolle som mekanisme for å begrense det totale sykefraværet.

### **Bedre incentiver for arbeidsgivere**

Incentivene til arbeidsgivere kan økes ved å sørge for at de må betale en del av kostnadene ved sykefraværet under hele sykefraværsperioden. Dette fremheves som et tiltak som kunne gitt «et vesentlig bidrag til arbeidet med å redusere sykefraværet» av en ekspertgruppe satt ned av Stoltenberg II-regjeringen i 2009.<sup>26</sup> Arbeidsgiverens medansvar bør i utgangspunktet ikke reduseres under sykemeldingsperioden, siden det gjør at arbeidsgivere taper på at en som har vært sykmeldt i lang tid kommer tilbake i arbeid, for deretter å bli sykmeldt en kort periode igjen. Flertallet i Sandman-utvalget anbefalte i 2000 at arbeidsgiverandelen skulle være på 20 prosent.<sup>27</sup> Det er derfor et naturlig utgangspunkt for en slik reform. Det vil gi en reduksjon i statens utgifter på 7,7 mrd. kroner,<sup>28</sup> før eventuelle reduksjoner i sykefraværet som følge av endringen. Denne

kostnadsbesparelsen motsvares av økte kostnader som følge av at perioden der arbeidsgiveren har hele ansvaret forsvinner. Hvor stor denne kostnadsøkningen er, er vanskelig å si presist, men den er sannsynligvis betydelig. Arbeids- og sosialdepartementet har anslått at kostnaden ved å korte ned arbeidsgiverperioden med to dager til 14 dager er på 1,2 mrd. kroner (med dagens 100 prosent kompensasjon fra staten).<sup>29</sup> Det er derfor sannsynlig at staten får en netto kostnadsøkning ved å innføre en arbeidsgiverandel på 20 prosent, samtidig som arbeidsgiverperioden fjernes. Tall fra 2001 viser at av det totale antall fraværsdager, utgjorde fravær på 16 dager eller mindre, 34 prosent.<sup>30</sup> Sykefraværstatistikk fra 2013 viser at 40,6 prosent av fraværstidene gjaldt fravær de første 16 dagene.<sup>31</sup> Dette tilsier at å fjerne arbeidsgiverperioden isolert sett ville gi en økning på mellom 52 og 68,4 prosent i antall sykefraværsdager folketrygden må dekke, med det siste tallet som det nyeste og mest sannsynlige. Ettersom tallene er noen år gamle, må de brukes med varsomhet. De indikerer likevel at en arbeidsgiverandel på 20 prosent over hele sykefraværperioden fra dag én, kan gi en økning i statens utgifter i størrelsesordenen 20 til 35 prosent før eventuelle atferdsendringer. Selv om det vil bedre incentivene i ordningen, gir det ikke lavere kostnader for staten.

En arbeidsgiverandel på 20 prosent bør imidlertid ikke sees på som en øvre grense. Da Nederland reformerte sin sykelønnsordning på 90-tallet gjorde de det ved å gi arbeidsgivere ansvaret for å dekke hele sykelønnen i to år. Det ga svært gode resultater på sykefraværet. Det førte til at arbeidsgivere inngikk private forsikringsavtaler, hvor premiene naturlig nok blir lavere ved gode oppfølgingstiltak. Reformen krevde også at arbeidsgiverne knyttet seg til private helseaktører for oppfølging av arbeidstakere som er sykemeldt.

Innvendingen mot et for høyt arbeidsgiveransvar er at det kan føre til motvilje mot å ansette personer med høy risiko for å bli sykemeldt. I Nederland har man ikke sett at personer med svakere helse i mindre grad deltar i arbeidsmarkedet, snarere tvert imot, men man har sett at de oftere har midlertidige ansettelser.<sup>32</sup> Det er i seg selv bekymringsverdig, dog mindre problematisk enn om arbeidsdeltakelsen totalt sett gikk ned som følge av reformen. En måte å motvirke at sårbare grupper blir ekskludert fra arbeidsmarkedet som følge av medbetaling fra arbeidsgiver, er å innføre særordninger for disse gruppene. Arbeidsgivere har allerede i dag mulighet til å få refundert utgiftene i arbeidsgiverperioden for gravide, personer med langvarig eller kronisk sykdom eller sykdom som medfører risiko for gjentatte sykefravær.<sup>33</sup> Det bør vurderes utvidet til automatisk å gjelde alle arbeidstakere som har vært uføretrygdet eller mottatt arbeidsavklaringspenger, de første årene etter at de har kommet tilbake i arbeid. Det vil redusere risikoen ved å ansette slike arbeidstakere betraktelig, og gjøre at arbeidstakere slipper kostnader og usikkerhet ved å måtte søke.

For å gi både betydelige og riktig innrettede incentiver til arbeidsgivere, og redusere statens utgifter, bør arbeidsgivere eksempelvis dekke halvparten av kostnadene ved sykefravær i hele fraværperioden (dvs. opptil ett år) uten noen egen arbeidsgiverperiode. Det vil gi en besparelse for staten på litt over 15 prosent, eller omkring 5,5 mrd. kroner i året, før eventuelle atferdsendringer. Denne besparelsen består i sin helhet i at man flytter kostnader fra staten til arbeidsgivere. Dersom kommunale og statlige virksomheter får økte bevilgninger for å kompensere for arbeidsgiverandelen, vil nettobesparelsen for staten bli klart mindre. Dersom bedre incentiver gjør at fraværet synker blir besparelsen større for staten, samtidig som kostnadsøkningen blir mindre for arbeidsgiverne. Ved å endre arbeidstakernes incentiver slik at fraværet blir enda lavere, noe som drøftes i neste kapittel, vil arbeidsgiveres ekstrakostnad reduseres ytterligere. Som vist under kan selv relativt beskjedne



reduksjoner i det totale sykefraværet som følge av endringene, gjøre at arbeidsgiverne kommer ut i pluss i forhold til i dag. Anslaget over er basert på at antall fraværsdager i dagens arbeidsgiverperiode utgjør omtrent 40 prosent av antall dager som i dag er dekket av folketrygden. Det er et anslag som er heftet med en betydelig usikkerhet.

Ettersom det egenmeldte fraværet utgjør et stort antall fraværstilfeller, men kun en begrenset del av det totale fraværet, så kan det være administrativt krevende for NAV dersom folketrygden skal dekke dette fraværet. Det er også en viss logikk i at arbeidsgivere dekker det, ettersom den eneste kontrollen som utøves over arbeidstakeres egenmeldinger gjøres av arbeidsgiver. Hvis man velger at arbeidsgiver skal dekke hele det egenmeldte fraværet, så kan andelen de må dekke av det resterende fraværet reduseres, til for eksempel 40 prosent.

Arbeidsgivers oppfølging av sykemeldte arbeidstakere kan ha stor betydning for om de kommer tilbake på jobb eller går over på arbeidsavklaringspenger. En medfinansiering gjennom hele sykemeldingsperioden gir klart bedre incentiver til oppfølging av den sykemeldte. Imidlertid vil disse incentivene svekkes mot slutten av sykepengeperioden, ettersom arbeidsgiveren da vet at den sykemeldte snart helt og fullt vil bli NAVs «ansvar». I Nederland kan arbeidsgivere pålegges å dekke sykepenger i noen måneder etter at sykemeldingsperioden normalt skulle opphørt, dersom det ikke er dokumentert at den lovpålagte oppfølgingen er gjennomført. Tilsvarende ordning bør innføres i Norge, ved at arbeidsgivers medfinansiering på 50 prosent av lønnen kan utvides med tre måneder når oppfølgingen har vært mangelfull. Ettersom det er lavere kompensasjonsgrad for arbeidstakeren i AAP enn i sykelønnsordningen, må arbeidstakeren fortsatt overføres til AAP etter ett år, selv når arbeidsgiver får utvidet sitt medfinansieringsansvar grunnet manglende oppfølging. Hvis ikke vil arbeidstakeren få et perverst incentiv til å hindre arbeidsgiveren i å oppfylle kravene om oppfølging.

Som beskrevet over, har gradert sykemelding visst seg å være et effektivt virkemiddel for å korte ned på sykefraværets lengde og for å redusere overgangen til AAP og uføretrygd. Medfinansiering for arbeidsgivere kan innrettes på en måte som gir økte incentiver til å tilby gradert sykemelding. Det kan for eksempel gjøres ved at arbeidsgivers medfinansiering av den «første halvparten» av en 100 prosents sykemelding er på 25 %, mens medfinansieringen av den «andre halvparten» er på 75 %. Det gir 50 % medfinansiering ved full sykemelding, men lavere medfinansiering ved graderte sykemeldinger. I forslaget beskrevet her, vil enhver sykemelding på under 50 % kun utløse en medfinansieringsgrad på 25 %. Med graderte sykemeldinger på over 50 % vil arbeidsgiverens medfinansiering gradvis øke med sykemeldingsgraden.

### **Bedre incentiver for arbeidstaker**

Det er svært godt forskningsmessig belegg for å si at redusert kompensasjonsgrad for arbeidstakere vil gi lavere sykefravær. Hvor mye lavere er usikkert. Forsker Simen Markussen har uttalt at man basert på internasjonal forskning som tommelfingerregel kan anta at 20 prosent mindre sykelønn gir 20 prosent mindre fravær.<sup>34</sup> Det er lite sannsynlig at reduksjonen i sykefraværet hele veien er proporsjonal med reduksjonen i kompensasjonsgrad. Sannsynligvis er det først og fremst når kompensasjonsgraden er høy at reduksjoner kan forventes å gi lavere fravær. Ved lave kompensasjonsgrader kan man få en motsatt effekt, ved at arbeidstakere unngår kortsiktig sykefravær også når det ville vært helsebringende på lang sikt.

Hvordan nivået på ytelsen påvirker fraværet og kostnader for staten, må veies opp mot formålet bak ordningen, nemlig å bidra til inntektssikring ved sykdom. Det er imidlertid ingen andre ordninger i velferdsstaten hvor denne typen avveining har resultert i en kompensasjonsgrad på 100 prosent. Uføretrygd har for eksempel en kompensasjonsgrad på 66 prosent, og arbeidsledighetstrygd en kompensasjonsgrad på 62,4 prosent. Derfor er det naturlig å redusere nivået på ytelsen. Det er spesielt naturlig ettersom lavere ytelse og fravær gjør at færre personer på sikt vil havne på varige helserelaterte ytelser, som har enda lavere kompensasjonsgrader.

En egenandel i sykepengeordningen på 20 prosent fremstår som en rimelig avveining mellom inntektssikring og incentiver. Med den endringen vil fortsatt sykelønnsordningen være den mest sjenerøse kontantytelsen i folketrygden. Utrekninger fra Arbeids- og sosialdepartementet tilsier at en slik endring vil gi en direkte besparelse for staten på om lag 7,7 mrd. kroner i året (inkludert reduserte utgifter til feriepenger til sykepenger, som først kommer året etter regelendringen).<sup>35</sup> Det gjelder en endring hvor resten av reglene er som i dag, det vil si ingen endring i arbeidsgiveransvaret. En slik endring vil også gi en besparelse for arbeidsgivere, dersom egenandelen også gjelder de første 16 dagene.

Hvor stor innsparing en slik endring vil gi hvis den introduseres sammen med forslagene til arbeidsgiverandel som er beskrevet over, er vanskeligere å anslå. Hvis man har fjernet perioden på 16 dager som i dag dekkes utelukkende av arbeidsgiveren, øker antallet fraværsdager som helt eller delvis dekkes av folketrygden. Innføring av en egenandel for arbeidstakere gir dermed en større besparelse for staten. Tabell nr. 1 gir et sjablongmessig anslag på hvor store kutt i utgiftene man kan få ved å endre både arbeidsgiver- og arbeidstakerbetalingene.

	Uten adferdsendring	Med reduksjon i antall fraværsdager på 20 %
Kostnad for staten i 2016 (inkludert feriepenger)	38,7	
Anslått kostnad i dag for arbeidsgivere (første 16 dager)	26,5	
Totalkostnad for samfunnet inkl. 16 første dager	65,1	52,1
Ny arbeidsgiverandel (50 % av total)	32,6	26,0
Ny arbeidstakerandel (20 % av total)	13,0	10,4
Resterende kostnad for staten	19,5	15,6
<b>Total besparelse for staten</b>	<b>19,1</b>	<b>23,0</b>
<i>Netto økt kostnad for arbeidsgivere</i>	<i>6,1</i>	<i>-0,4</i>

Tabell 1: Anslått total besparelse for staten ved endringer i sykepengeordningen, i mrd. kroner.

I sum kan endringene i sykepengeordningen som er foreslått i dette notatet gi en besparelse for staten på i underkant av 20 mrd. kroner i året. Hvis det samtidig fører til en reduksjon i antall fraværsdager på 20 prosent, blir resultatene for staten enda bedre, med en besparelse på hele 23 mrd. kroner i året. Enda mer interessant er det at en slik reduksjon fører til at arbeidsgiverne går marginalt i pluss. En reduksjon i antall fraværsdager på 20 prosent kan sies å være et konservativt estimat, gitt

at Norge har et uvanlig høyt sykefravær, og at reformen som foreslås gir bedre incentiver både for arbeidsgivere og arbeidstakere.

I dag finnes det ikke noe minstenivå i sykepengeordningen, utover kravet at man må ha en inntekt på minst halvparten av folketrygdens grunnbeløp G (rundt 45 000 kroner i året) for å være dekket av ordningen. Det er fordi ordningen fullt ut kompenserer for den tapte inntekten. Ved å innføre en egenandel på 20 prosent vil arbeidstakere få et inntektstap ved sykdom. I andre ordninger i folketrygden med en lavere kompensasjonsgrad enn 100 prosent, som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd, har man minstenivåer i ytelsene for å sikre at mottakerne ikke ender opp med for lav inntekt. For AAP er minstenivået 2 G. Det kan anses som naturlig at også sykepengeordningen har et minstenivå når det innføres egenandel. Det er også naturlig at minstenivået ikke er lavere enn for AAP. Hvis ikke ville en person som er sykemeldt tjent på å gå over fra sykepenger til AAP. Innføring av et minstenivå kan føre til at de positive atferdseffektene av å reformere sykepengeordningen blir redusert noe, ettersom en del arbeidstakere ikke vil få bedre incentiver til å komme raskt tilbake fra sykefravær. Avveiningen mellom incentiver og ønsket om å sikre et minstenivå er imidlertid ikke unik for sykepengeordningen.

Arbeids- og sosialdepartementet har beregnet hvilken effekt et fritak fra en egenandel på 20 prosent for personer under en viss inntektsgrense vil ha for besparelsen.<sup>36</sup> Et fritak vil ikke fungere identisk med et minstenivå,<sup>37</sup> men beregningen kan likevel brukes til å gi et anslag på kostnaden ved et minstenivå på 2 G. Dersom man sjablongmessig anslår at et minstenivå på 2 G reduserer besparelsen ved en egenandel med 5 prosent, gir det en ekstrakostnad på om lag 650 millioner kroner. I sum blir da besparelsen ved endringene i sykelønnen foreslått i dette notatet på rundt 18,5 mrd. kroner.

## Uføretrygd og arbeidsavklaringspenger

Uføretrygd og arbeidsavklaringspenger (AAP) er to ytelser i folketrygden for personer med mer langvarig sykdomsfravær enn sykepengeordningen. Kravet i loven er at inntektsevnen skal være nedsatt med minst halvparten grunnet sykdom, skade eller lyte.<sup>38</sup> Uføretrygd er en varig ytelse. AAP er en ytelse man i utgangspunktet kun skal motta i opptil fire år mens man «får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får en annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid».<sup>39</sup> De to ytelsene har en rekke likhetstrekk. De har begge en kompensasjonsgrad på 66 prosent av tidligere inntekt, opp til 6 G. De kan også gis gradert, ned til 50 prosent uførhet. Det vanligste er at personer som er på AAP havner på uføretrygd når perioden med AAP opphører.

Uføretrygd og AAP koster staten store summer hvert år. I 2017 er det budsjettert 34,5 mrd. kroner til AAP og 83,8 mrd. kroner til uføretrygd. Kostnadene for samfunnet ved at personer er på disse ytelsene i stedet for å kunne arbeide, er betydelig større. Utgiftene til ytelsene kan reduseres på to måter. Man kan redusere utbetalingene direkte, og man kan iverksette tiltak som gjør at flere kommer helt eller delvis i arbeid. Begge strategiene drøftes under.

Norge har et høyt antall på helserelaterte trygdeytelser i forhold til andre land. Det gjelder sykepenger, men også mer varige ytelser som AAP og uføretrygd.<sup>40</sup> Forskning på uføretrygd viser at ytelsenes utforming har stor betydning for hvor mye de brukes.<sup>41</sup> Svingninger i antall mottakere av

helserelaterte ytelser kan vanskelig forklares med endringer i befolkningens helse og sammenetning. Om en person kvalifiserer for å motta helse relaterte ytelser er langt fra et rent medisinsk spørsmål. Selv om det er et krav for uførhet å være rammet av en sykdom som er «alminnelig anerkjent i medisinsk praksis», så er det også krav om at man skal ha gjennomført eller forsøkt arbeidsrettede tiltak, dersom det ikke åpenbart er uhensiktsmessig. For å vurdere om det er hensiktsmessig med arbeidsrettede tiltak skal det legges vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn og arbeidsmuligheter. I hvor stor grad man vurderer om andre typer arbeid kan være aktuelt, når man av medisinske årsaker ikke lenger kan gjennomføre sin tidligere jobb, påvirker hvor mange som blir ansett som uføre. For eksempel kan noen som ikke lenger kan utføre tungt fysisk arbeid, fortsatt ha mulighet til å ta andre jobber.

Det er en rekke diagnoser hvor sammenhengen mellom sykdommen og arbeidsevne er uklar, hvor riktig tilpasning på arbeidsplassen kan være tilstrekkelig for å kunne arbeide, og hvor det til og med kan være helsefremmende å være i arbeid.<sup>42</sup> Å være utenfor arbeidsmarkedet kan i seg selv bidra til dårligere helse.<sup>43</sup> To diagnosegrupper som er vanlige blant personer på uføretrygd eller AAP er muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser. I 2013 var 29,4 prosent av de uføretrygdte uføre på grunn av en muskel- og skjelettlidelse, med rygg sykdommer som den vanligste diagnosen, med 11,9 prosent av tilfellene.<sup>44</sup> Personer med psykiske lidelser og adferdsforstyrrelser sto for 33,5 prosent av uføretilfellene. For mottakere av AAP er disse to diagnosegruppene enda mer dominerende, med over 30 prosent med muskel- og skjelettlidelser og over 40 prosent med psykiske lidelser.<sup>45</sup>

Både psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser er forholdsvis vanlige i befolkningen, og de fleste som har denne typen lidelser er i arbeid.<sup>46</sup> Blant personene med psykiske lidelser som er uten arbeid er det en større andel som har tyngre lidelser, enn blant personene med psykiske lidelser som er i jobb. For muskel- og skjelettlidelser, som for eksempel ryggproblemer, er det derimot ikke nødvendigvis klart at de som er utenfor arbeid er sykere enn de som er i arbeid.<sup>47</sup> Disse lidelsene er i tillegg diffuse, og vanskelig å diagnostisere med stor nøyaktighet. Behovet for uføretrygd og graden av uførhet er derfor ikke en objektiv størrelse.

I motsetning til sykelønnsordningen, gir både uføretrygd og AAP gode incentiver til å arbeide dersom det er mulig. En kompensasjonsgrad på 66 prosent gjør at man går betydelig ned i inntekt når man blir uføretrygd. Å se på kompensasjonsgradene alene er imidlertid ikke tilstrekkelig for å fastslå hvor mye mottakere av forskjellige ytelser har å tjene på å komme tilbake i arbeid. Personer som har vært flere år borte fra arbeidslivet kan ha fått sitt inntekspotensiale svekket. Forskere ved Frischsenteret har forsøkt å estimere inntekspotensialet for forskjellige grupper stønadsmottakere og beregnet gjennomsnittlig reelle kompensasjonsgrad.<sup>48</sup> De finner at gjennomsnittlig netto kompensasjonsgrad for mottakere av AAP og uføretrygd ligger på 70 prosent. De finner også at det er stor variasjon i netto kompensasjonsgrad innad i gruppene. Likevel finner en at endringer i uføreordningen som bedrer incentivene til å arbeide utløser økt arbeidsdeltakelse.<sup>49</sup> Det tyder på at det er en restarbeidsevne hos mange uføretrygdte. Funnet til forskerne ved Frischsenteret om at det er betydelig gap mellom estimert inntekspotensial og nivået på ytelsen, motsies også delvis av annen forskning. Forskningen sammenligner den samlede inntektsutviklingen til personer som faller varig ut av arbeidsstyrken etter oppsigelser, gjerne fordi de ender opp som uføretrygdte, med personer som blir oppsagt, men finner seg nye jobber.<sup>50</sup> De to gruppene viser seg å ha svært lik inntektsutvikling, fordi de som

får nye jobber ofte ender opp med lavere inntekt enn tidligere. Det tyder på at den samlede netto inntektskompensasjonen er tilnærmet 100 prosent. Incentivene til å komme tilbake i arbeid blir da lave. I tillegg kan minstenivåene i ytelsene og barnetillegget gjøre at kompensasjonsgraden blir nær 100 prosent, også før man tar hensyn til at fravær fra arbeidsmarkedet har svekket den potensielle lønnen man kan få ved å komme tilbake.

### Likt nivå på uføretrygd som arbeidsledighetstrygd

Forskning tyder på ytelsene som uføretrygd og AAP i mange tilfeller kan fungere som et substitutt for arbeidsledighetstrygd.<sup>51</sup> Studier av større nedbemanninger ved norske bedrifter viser en klar sammenheng mellom å miste jobben og overgang til uføretrygd. En studie fant at for menn som mister jobben ved bedriftsnedleggelse dobles sannsynligheten for å havne på uføretrygd, mens kvinners sannsynlighet øker med 50 prosent.<sup>52</sup> En av hovedforklaringene på at Norge har en høy andel på helserelaterte ytelsene, er at mange av mottakerne i andre land ville blitt kategorisert som arbeidsledige. Ettersom det er en klar overlapp mellom de som er aktuelle for arbeidsledighetstrygd og de som er aktuelle for AAP og uføretrygd, er det uheldig at nivået på ytelsene varierer.

Selv om det gjennomføres arbeidsrettet oppfølging av personer som går på arbeidsavklaringspenger, er det en risiko for at personer på AAP får et mindre arbeidsrettet tilbud enn personer som mottar ledighetstrygd. En rapport fra Sintef har blant annet dokumentert at oppfølgingen av personer på AAP i mange tilfeller er mangelfull, og at mange på AAP derfor blir langvarig og passive trygdemottakere.<sup>53</sup> Overfor mottakere av AAP brukes det mye ressurser på en omfattende arbeidsevnevurdering, og det blir lagt mindre vekt på oppfølging for å få vedkommende ut i arbeid igjen. Denne vurderingen er ikke nødvendig for personer som mottar dagpenger, da det ikke er noen grunn til å anta at personer som er ledige ikke har tilstrekkelig arbeidsevne. Dette illustrerer dermed en potensielt skjult kostnad ved at personer som burde mottatt dagpenger i stedet mottar AAP. Rapporten fra Sintef problematiserer også at mange unge uten alvorlig sykdom havner på AAP.

Enkelte har foreslått at ledige og uføre bør tilbys samme ytelse.<sup>54</sup> Formålet med det kan være at alle som i dag mottar AAP får samme aktiviserings- og jobbrelaterte tilbud som de som går på dagpenger. En slik løsning vil imidlertid gi en stor ytelse med en svært uensartet brukergruppe. Det er også merkelig at samme ytelse skal tilbys personer som har vært sykemeldt i ett år og personer som nylig har mistet jobben.

Mye av de ønskede gevinstene ved å slå sammen ytelsene kan man sannsynligvis få ved å gjøre kompensasjonsnivået likt, og ved å åpne for at NAV kan overføre en mottaker av AAP til dagpenger når det fastslås at helseproblemer ikke er hovedhindringen for å få jobb. Forskjellig makstid man kan motta dagpenger og AAP vil likevel fortsatt gjøre det mer attraktivt å være på sistnevnte ytelse.

Den største forskjellen i nivået på ytelsene hvis man går «helseveien» inn i NAV heller enn «arbeidsveien» er forskjellen mellom dagpenger og sykepenger. Sistnevnte gir i dag 100 prosent kompensasjon. Med reformen av sykelønn som foreslås tidligere i dette notatet, vil det reduseres til 80 prosent, noe som fortsatt ligger vesentlig over kompensasjonen man får når man blir arbeidsledig. Det er ingen åpenbar grunn til at det bør være en så stor forskjell. Man bør vurdere å øke kompensasjonsgraden for det første året man er på dagpenger til samme nivå som sykepenger. Hvis kompensasjonsgraden

for sykepenger settes til 80 prosent, så bør også dagpenger gi 80 prosent kompensasjon av tidligere inntekt. Størsteparten av dagpengene utbetales til personer som har vært ledige under ett år.<sup>55</sup> Derfor gir det en betydelig økning i statens utgifter å øke kompensasjonsnivået for hele det første året man er ledig. På usikkert grunnlag anslås det at det vil koste i overkant av 4 mrd. kroner, med dagens nivå på ledigheten.

I tillegg bør nivået på AAP og uføretrygd være likt som for dagpenger etter ett års ledighet. Hvis nivået på ytelsene skal være likt, kan det gjøres ved at nivået på dagpenger settes opp til nivået på AAP og uføretrygd, ved at nivået på AAP og uføretrygd settes ned til dagpengenivået, eller ved at nivåene «møtes på midten». Ettersom det er ønskelig å redusere statens utgifter, er en reduksjon av nivået på AAP og uføretrygd å foretrekke. En økning i nivået på dagpenger til nivået på dagens uføretrygd vil gi en ytterligere kostnad på toppen av kostnaden ved å sette nivået på dagpenger lik nivået på en reformert sykepengeordning, og bør derfor anses som uaktuelt. At det finnes indikasjoner på at en del mottakere av AAP og uføretrygd har svake økonomiske incentiver til å arbeide, taler også for en løsning hvor kompensasjonsgraden for disse ytelsene reduseres. Hensynet til incentivene må veies opp mot hensynet til inntektssikring og minstesikring i velferdsstaten. Sistnevnte er bestemt av minstenivåene, så den avhenger ikke av kompensasjonsgraden. Argumentet om inntektssikring er heller ikke overbevisende, ettersom dagpenger regnes som tilstrekkelig inntektssikring for personer som mister jobben.

Det finnes ikke nøyaktige anslag på besparelsen ved å redusere kompensasjonsgraden i AAP og uføretrygd. Det finnes imidlertid anslag på hvor mye det koster å øke størrelsen på ytelsene per prosentpoeng.<sup>56</sup> Basert på antagelsen om at effekten er av noenlunde samme størrelse når ytelsen settes ned, kan det lages et anslag. Besparelsen ved å sette ned kompensasjonsgraden med 3,6 prosentpoeng til 62,4 anslås å være på 1,3 mrd. kroner for AAP og 3,2 mrd. kroner for uføretrygd. Nettobesparelsen ved både økningen i nivået på dagpenger det første året, og endringen i AAP og uføretrygd blir da på 0,5 mrd. kroner. Dersom man i stedet ønsker å gjøre hele endringen provenynøytral, så kan kompensasjonsgraden for uføretrygd, AAP og dagpenger i mer enn ett år, settes til 63 prosent av tidligere inntekt.

En provenynøytral omlegging kan gi gevinster for staten ved at incentivene til å komme over på helse relaterte ytelser blir mindre og at veien tilbake til arbeidslivet dermed kan bli kortere for enkelte. I tråd med resten av dette notatet er slike andrehåndseffekter ikke estimert eller tatt med i beregningen av totale besparelser.

### **Avkorting av minstenivå for samboende og pensjonister**

Både AAP og uføretrygd har minstenivåer. De skal sikre at personer med lav tidligere inntekt ikke får en for lav ytelse. Personer som mottar minstenivået får en kompensasjonsgrad som er høyere enn andre mottakere, og de kan i noen tilfeller nærme seg eller overstige 100 prosent. Det er uheldig med tanke på incentivene til å arbeide, men det er samtidig nødvendig for å unngå at personer uten arbeidsevne havner i fattigdom. Hvilket nivå man setter minsteytelsene på avhenger av hvordan man konkluderer i avveiningen mellom tilstrekkelig incentiver til å komme tilbake til arbeid på den ene siden, og sikring av en rimelig levestandard for alle som er for syke til å jobbe på den andre siden. Ifølge Arbeids- og sosialdepartementet er det om lag 40 prosent av mottakerne av uføretrygd som



mottar minsteytelsen.<sup>57</sup> Dermed er det en betydelig gruppe hvis incentiver til å ta arbeid avhenger av nivået på minsteytelsen.

For uføretrygd er minsteytelsen på 2,48 G for personer som lever alene og 2,28 G for personer som lever sammen med en ektefelle eller en samboer. For personer som har blitt uføre før fylte 26 år er minstenivåene på henholdsvis 2,91 G og 2,66 G. For arbeidsavklaringspenger er minsteytelsen på 2 G, uavhengig av sivilstand. For personer som har fått nedsatt sin arbeidsevne før fylte 26 år er minsteytelsen på 2,44 G. For både uføretrygd og arbeidsavklaringspenger gis det et barnetillegg for personer som forsørger barn.

Grunnen til at minsteytelsen er høyere for enslige enn for gifte og samboende, er at det er dyrere å leve alene. Ettersom hensikten med å ha en minsteytelse er å sørge for at mottakerne ikke havner i fattigdom, er det naturlig å ta hensyn til de faktiske kostnadene man har. Det er vanlig å differensiere mellom enslige på den ene siden og gifte og samboende på den andre. Det gjøres for eksempel også i grunnpensjonen i alderspensjonen, som er omtalt senere i notatet. For å vite hvor mye man skal differensiere, må man ha et mål på hvor stor forskjell det er i utgiftene for forskjellige grupper. Når man utarbeider inntektsstatistikk for husholdninger, så bruker man såkalte ekvivalensskalaer for å si hvor stor inntekt forskjellige husholdninger må ha for å kunne oppnå lik økonomisk velferd. To mye brukte skalaer er OECDs ekvivalensskala, og EUs ekvivalensskala, hvor sistnevnte er den som i hovedsak benyttes av SSB for å regne ut inntektsstatistikk. I OECDs skala teller inntekten til den første voksne i husholdningen med 1, og hver neste teller med 0,7. Det betyr at en husholdning med to voksne må ha 1,7 ganger så høy totalinntekt for å ha samme økonomiske muligheter som en husholdning med én voksen. I EUs skala teller første voksnes inntekt med 1, og hver neste voksne vektet med 0,5, noe som tilsier at man trenger 1,5 gang så høy inntekt når man er to voksne. Per person i husholdningen trenger altså bare personer i et parforhold 75 prosent av inntekten til en enslig for å ha samme økonomiske muligheter ifølge EUs skala. Tilsvarende tall for OECDs skala er 85 prosent.

Hvis man tar utgangspunkt i at minsteytelsene for enslige er satt på riktig nivå, kan vi dermed regne ut hvor høye ytelsene burde være for personer i parforhold hvis man tok utgangspunkt i ekvivalensskalaer. Tar man utgangspunkt i EUs ekvivalensskala, så bør minsteytelsen for en som er i et parforhold være på 1,86 G. Hvis man er ung ufør, så bør ytelsen være på 2,18 G. Med OECDs ekvivalensskala blir de tilsvarende tallene på 2,11 G og 2,47 G.

Å regne ut hva ytelsene for par burde være basert på ekvivalensskalaer kan virke som noe som kun er av teoretisk interesse. Imidlertid finnes det statistikk som underbygger at mottakere av uføretrygd som er i parforhold har en klart bedre økonomisk situasjon enn enslige mottakere. Medianinntekten til enslige uføretrygdede var i 2014 på kun 67 prosent av mediannivået til befolkningen som helhet, mot 87 prosent for uføretrygdede generelt.<sup>58</sup> Annen forskning har sett på hvor viktig uføretrygd reelt sett er for den økonomiske velferden til mottakerne, ved å sammenligne personer som fikk avslag på søknad om uførepensjon i trygderetten med personer som fikk medhold i trygderetten.<sup>59</sup> Studien bruker variasjon i hvor tilbøyelig dommeren som avsa dommen generelt var til å gi medhold som instrument for å identifisere den kausale sammenhengen. Konklusjonen er at gifte par klarer å kompensere for avslaget gjennom andre inntekter og dermed ikke kommer vesentlig

dårligere ut økonomisk. Enslige mottakere, derimot, får klart dårligere økonomiske utfall når de får avslag på uføretrygd. Det kan indikere at nivået på uføreytelsen for enslige har større betydning for mottakerens velferd. Hvor høyt man setter minsteytelsen er en avveining mellom å sørge for incentiver til å arbeide, og å sikre en tilstrekkelig levestandard for mottakerne. Siden uføreytelsen er mindre avgjørende for velferden til mottakere i parforhold, kan man legge mer vekt på incentivene.

Det finnes også forskning som viser at tilbøyelighet til å bli ufør er høyere for personer som er gift med personer som er pensjonert.<sup>60</sup> Effekten er særlig tydelig for kvinnelige mottakere. Det er sannsynligvis fordi fritiden man får ved å være uføretrygdet er mer verdifull dersom man kan dele den med sin ektefelle. Denne effekten underbygger at det er ekstra viktig å sørge for at gifte og samboende uføre har tilstrekkelig med økonomiske incentiver til å arbeide.

På bakgrunn av funnene beskrevet over, bør minsteytelsen for uføre som er gift eller samboere reduseres. Dersom man baserer seg på EUs ekvivalensskala, så burde reduksjonen være helt ned til 1,86 G. Det ville imidlertid være en svært lav minsteytelse, lavere enn de fleste andre minsteytelser og lavere enn det som i mange tilfeller betales i sosialhjelp. 2 G fremstår som et mer rimelig nivå. AAP har allerede en minsteytelse på 2 G uavhengig av sivilstand, og det er derfor lite rom for å redusere ytelsen for samboende og gifte uten at nivået blir veldig lavt. Basert på EUs ekvivalensskala, så bør minsteytelsen for enslige uføretrygdede økes til 2,66 G dersom ytelsen skal gi samme økonomisk situasjon som en ytelse på 2 G gjør for samboende og gifte. Det finnes ikke tilstrekkelig offentlig tilgjengelig statistikk for å estimere med noen særlig nøyaktighet virkningene på statens utgifter av en reduksjon av minsteytelsen for gifte og samboende til 2 G kombinert med en økning for enslige til 2,66 G. Det er imidlertid sannsynlig at en slik endring kan gjøres noenlunde provenynøytralt. Hvis man godtar mindre justeringer av nivåene fra de som er skissert her, er en helt provenynøytral endring mulig. Effekten vil være å bedre incentivene til den gruppen uføretrygdede med sannsynligvis svakest incentiver i dag, samtidig som den gruppen med dårligst råd får bedre råd.

### Lavere øvre grense på velferdsytelser

Alle kontantytelsene i velferdsstaten har et maksimumsnivå. De inntektssikrende ytelsene tar utgangspunkt i tidligere inntektsnivå, opp til en viss grense. For arbeidsledighetstrygd (dagpenger), foreldrepermisjon, uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og sykelønn er den øvre grensen for hvor mye inntekt som skal telle med i beregningen av ytelsen satt på samme nivå: seks ganger grunnbeløpet i folketrygden. Etter trygdeoppgjøret i 2016 tilsvarer det 555 456 kroner per år, mens det for 2015 som helhet utgjorde 537 012 kroner.<sup>61</sup> Det tilsvarer omtrent gjennomsnittlig årslønn for en heltidsansatt i 2015, som var på 537 200 kroner, ifølge hovedrapporten til det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene.<sup>62</sup> Medianårslønnen til en heltidsansatt var til sammenligning 485 400 kroner.

Hvor høye de forskjellige ytelsene blir, avhenger ikke bare av hvor mye inntekt som kan telle med, men også av kompensasjonsgraden. Den høyeste kompensasjonsgraden er det i dag sykelønn og foreldrepermisjon som har. De kompenserer 100 prosent for tidligere lønn, altså blir den maksimale ytelsen på 6 G per år. Uføretrygd og AAP kompenserer 66 prosent av tidligere lønn, som innebærer at den maksimale ytelsen tilsvarer 4 G, det vil si 370 304 kroner i 2016. Dagpenger har den laveste kompensasjonsgraden. Den er på 2,4 promille av dagpengegrunnlag per dag, og utbetales fem dager

per uke. Over 52 uker blir dermed kompensasjonen på 62,4 prosent av tidligere årsinntekt, som i 2016 innebærer at den maksimale kompensasjonen er på 346 604 kroner per år.

Begrunnelsen for å ha et øvre kompensasjonsnivå er todelt. For det første gir det lavere utgifter til staten. For det andre, så anses det som mindre viktig å sikre personer med god råd mot fall i inntektene. Et av folketrygdens formål er å omfordele fra personer som ikke blir utsatt for uheldige hendelser som sykdom eller arbeidsledighet, til de som blir det. På den måten fungerer folketrygden som en form for forsikring. Premien som innbetales, i form av arbeidsgiveravgift, trygdeavgift og til dels øvrige skatter, er i hovedsak proporsjonal med inntekten (dog med noe høyere nivå for de med høye inntekter og noe lavere nivå for de med de laveste inntektene). En ren forsikringslogikk tilsier derfor at utbetalingene også skal øke proporsjonalt med inntekten. At det finnes et øvre nivå for ytelse gjør at de med høyere inntekt får en dårligere forsikringsdekning og at velferdsstaten blir mer omfordelende mellom inntektsgrupper. Personer med bedre råd har bedre muligheter til å skaffe seg andre former for beskyttelse mot fall i inntekt ved livshendelsene som folketrygdens ytelse dekker. Det kan gjøres gjennom personlig sparing, kjøp av privat forsikring, eller gjennom å fremforhandle at arbeidsgiver skal dekke inntektsbortfall som ikke dekkes av folketrygden. Sistnevnte er vanlig for foreldrepermisjon, og til dels for sykepenger, over 6 G. Privat forsikring tilbys for tap av inntekt ved uførhet, mens personlig sparing eller sluttpakker fra arbeidsgiver kan bidra til å dekke økonomiske tap ved arbeidsledighet.

Hvor den øvre grensen bør gå, er en avveining mellom inntektssikring for personer med over middels god råd, og statens utgifter. I dag samsvarer den øvre grensen på 6 G som nevnt omtrent til gjennomsnittlig årslønn for en heltidsansatt. Dermed er flertallet fullt ut dekket av folketrygdens viktigste inntektssikringsordninger, siden flertallet har en inntekt under snittet. Man kunne satt grensen nærmere medianinntekten, slik at kun den halvparten av fulltidsansatte med lavest inntekt fikk full inntektssikring i folketrygden. Medianinntekten var på litt over 5 G i 2015.

Det er krevende å fastslå akkurat hvor stor besparelse det vil gi å redusere takene, uten å ha tilgang på detaljert statistikk om bruken av de forskjellige ordningene. Det er likevel mulig å gi sjablongmessige anslag basert på diverse offentlige kilder. Å redusere maksgrensen i sykepengeordningen til 5 G gir, gitt ingen andre endringer, en innsparing på om lag 1,5 mrd. kroner. Tilsvarende reduksjon i taket for AAP og uføretrygd gir besparelser i størrelsesordenen 2 mrd. kroner og 4 mrd. kroner. Å redusere maksgrensen for foreldrepermisjon gir en besparelse på rundt 0,5 mrd. kroner. I sum kan en generell reduksjon i taket på alle disse ytelsene fra 6 til 5 G gi en besparelse for staten på rundt 8 mrd. kroner årlig. En slik reduksjon i statens utgifter forutsetter at det ikke samtidig gjennomføres andre endringer, for eksempel i kompensasjonsgraden til ytelse. Dersom kompensasjonsgraden i ytelsene reduseres samtidig, blir besparelsen av å redusere taket mindre. Det anslås på usikkert grunnlag at besparelsen ved å sette ned taket samtidig som man gjennomfører de andre endringene som beskrives i dette notatet er på om lag 7,5 mrd. kroner.

## Pensjon

Utgifter til pensjon er blant de aller største utgiftspostene på statsbudsjettet. Utgiftene til alderspensjon i folketrygden er på over 200 mrd. kroner i året. I tillegg kommer utgiftene til offentlig tjenstepensjon for ansatte i staten, som utgjør om lag 10 mrd. kroner i året, samt en rekke mindre utgifter som tilskudd til Avtalefestet pensjon (AFP) og supplerende stønad. Det er ikke bare staten som har store utgifter til pensjon. Også kommunesektoren og private arbeidsgivere bruker betydelige ressurser til å finansiere pensjonsordninger for sine ansatte. Utgiftene til pensjon vil øke kraftig fremover, i takt med at befolkningen eldes. For å imøtekomme denne forventede økningen har Norge nylig gjennomført en pensjonsreform.

Pensjonsreformen er en av de største reformene gjennomført i nyere tid i Norge, og det viktigste bidraget til å få velferdsstaten på et mer bærekraftig spor. Pensjonsreformen gir en stor langsiktig innsparing for den norske stat. Det er anslått at reformen reduserer inndekningsbehovet i statsbudsjettet i 2060 med nesten 6 prosent av BNP for Fastlands-Norge.<sup>63</sup> En innsparing av en slik størrelse ville i 2015 vært på over 150 mrd. kroner. Det er også antatt at reformen vil ha stor innvirkning på sysselsettingen. Det er anslått av SSB at sysselsettingen vil være 7,1 prosent høyere i 2060 enn uten reformen.

På tross av reformens store betydning på lang sikt, er besparelsene på kort sikt mer beskjedne. Reformen fases inn over lang tid, blant annet fordi alle som er født før 1950 får sin pensjon beregnet etter det gamle regelverket, og at de nye beregningsreglene gradvis vil fases inn for årskullene født mellom 1951 og 1964. Dermed vil nye beregningsregler kun fullt ut benyttes for personer som tar ut pensjon som 62-åring i 2027. Grunnen til at nye beregningsregler fases inn gradvis er at det regnes som urimelig å plutselig endre pensjonsvilkårene for arbeidstakere som gjennom et langt arbeidsliv har forholdt seg til et regelverk og som har få år igjen av yrkeslivet der de kan tilpasse sin adferd.

Selv om pensjonsreformen fases gradvis inn er det enkelte endringer som har fått virkning umiddelbart, blant annet fleksibelt uttak mellom 62 og 75 år, og full mulighet til å kombinere arbeid og uttak av pensjon fra folketrygden og fra tjenstepensjonsordninger i privat sektor. Det har gjort det mer lønnsomt å bli værende i arbeid lengre, men har også gjort det lettere å ta ut pensjon tidlig. Det har resultert i en stor økning i antall personer i alderen 62-66 år som kombinerer arbeid og pensjon.<sup>64</sup> At flere arbeider er utelukkende en gevinst for staten og samfunnet. Reglene for uttak av alderspensjon er innrettet slik at den totale utbetalingen i snitt skal være upåvirket av når man velger å ta ut pensjonen. Det betyr at det på lang sikt ikke har innvirkning på statens kostnader når man velger å ta ut pensjonen fra folketrygden. Men når mange velger å ta ut pensjonen tidligere, gjør det at kostnaden staten har fremskyndes i tid. Det, kombinert med at de første store etterkrigskullene har nådd pensjonsalder, har gjort at utgiftene til alderspensjon har økt raskt de siste årene. Det tilsier at man bør undersøke om det finnes andre endringer av pensjonssystemet som bør gjøres enn bare pensjonsreformen.

### Reform av offentlig tjenstepensjon

Offentlig tjenstepensjon (OTP) er den pensjonen offentlige ansatte tjener opp i løpet av sitt yrkesliv utover den generelle pensjonen fra folketrygden. OTP er en vesentlig utgift for både kommunal og statlig sektor. I 2017 er utgiftene til Statens pensjonskasse (SPK) på 26,9 mrd. kroner, hvorav

utgiftene til alderspensjon, AFP og særalderspensjon utgjør nærmere 20 mrd. kroner. Utgiftene dekkes til dels av premier statlige virksomheter betaler til SPK basert på pensjonskostnadene for deres arbeidstakere. Fra og med 2017 er andelen virksomheter som betaler premie utvidet, slik at de fleste statlige virksomheter som tidligere ikke betalte premie nå må betale en pensjonspremie på 12 prosent. Premiene fra arbeidsgivere utgjør ytterligere 17,9 mrd. kroner i utgifter for virksomhetene og staten. Arbeidstakere i staten betaler en premie på 2 prosent av lønnen, noe som utgjør nærmere 3 mrd. kroner. Resten av utgiftene til SPK dekkes av et tilskudd over statsbudsjettet på 5,5 mrd. kroner. Utgiftene til OTP vil øke i årene fremover, noe som vil måtte dekkes av økte tilskudd over statsbudsjettet. Den totale verdien av opptjente pensjonsrettigheter i SPK var ved utgangen av 2015 estimert til 485 mrd. kroner. Kommunenes samlede pensjonsforpliktelser var ved utgangen av 2015 på 467 mrd. kroner.<sup>65</sup> Disse forpliktelsene vil legge press på kommunenes budsjetter i årene fremover, som igjen kan føre til at statens overføringer til kommunesektoren må økes.

OTP er en såkalt bruttoordning, det vil si at den fastsetter det samlede nivået på tjenestepensjon og folketrygden. Ved full opptjeningstid blir tjenestepensjonen på 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Man kan ta ut full OTP fra man er 67 år. Folketrygden samordnes deretter med tjenestepensjonen, det vil si at alderspensjonen fra folketrygden trekkes fra tjenestepensjonen. Ikke hele pensjonen fra folketrygden samordnes, noe som innebærer at alle som har full opptjeningstid får en kompensasjon på over 66 prosent av pensjonsgrunnlaget. Disse såkalte samordningsfordelene utgjør for en typisk mottaker av OTP rundt fem prosent av pensjonsgrunnlaget, noe som gir en netto pensjon på over 70 prosent av pensjonsgrunnlaget. For dagens mottakere er OTP en klart mer sjenerøs pensjonsordning enn det som er vanlig for ansatte i privat sektor.

Reglene i OTP er i liten grad tilpasset pensjonsreformen. To grunnleggende prinsipper i pensjonsreformen er at det alltid skal lønne seg å jobbe lenger og at det skal være mulig å arbeide lenger uavhengig av uttak av pensjon. Utformingen av OTP undergraver disse prinsippene. Den viktigste mekanismen som undergraver incentivene i pensjonsreformen er utformingen av avtalefestet pensjon (AFP) i offentlig sektor. Mens AFP i privat sektor har blitt endret til et påslag til folketrygden som man kan motta uavhengig av om man fortsatt jobber eller ikke, er AFP i offentlig sektor fortsatt en tidligpensjonsordning som gjelder fra man er 62 år. Det betyr at dersom man ikke går av med pensjon tidlig, så får man heller ikke AFP og man går glipp av en verdifull rettighet. Hvis man tar ut AFP i offentlig sektor kan man ikke ha en arbeidsinntekt på mer enn 15 000 kroner i året før pensjonen avkortes. Dermed lønner det seg ikke å kombinere uttak av pensjon og arbeid, slik pensjonsreformen legger opp til.

Et annet problem for incentivene til å arbeide lenger er at OTP er en bruttoordning som samordnes med folketrygden. Det betyr at dersom man jobber etter fylte 67 år og tjener opp ekstra pensjonsrettigheter i folketrygden, blir utbetalingene fra OTP redusert tilsvarende. Desto lenger man jobber etter 67 år, desto mindre blir OTP verdt. I lønnsoppgjøret i 2009 ble det enighet om enkelte endringer i OTP, blant annet at pensjonen skal levealdersjusteres og reguleres på samme måte som alderspensjonen i folketrygden. Levealdersjusteringen bidrar isolert sett til at ytelsene ved fylte 67 år vil bli lavere fremover. Derfor åpnes det for at man ved å fortsette i stillingen utover 67 år kan øke sin opptjening frem til man når en bruttopensjon som er like høy som før levealdersjusteringen. Det gir et visst incentiv til å arbeide lenger for personer som mottar OTP. Incentivet forsvinner imidlertid straks man har jobbet tilstrekkelig lenge til at man fullt ut har kompensert for levealdersjusteringen.

I motsetning til det pensjonsreformen legger opp til, er det ikke mulig å få høyere pensjon enn før levealdersjusteringen ved å jobbe enda lenger. I tillegg gjelder ikke dette relativt begrensede incentivet til å jobbe lenger fullt ut ennå; alle offentlige ansatte til og med 1958-kullet (som blir 67 år i 2025) har en individuell garanti som sikrer en samlet pensjon på 66 prosent som 67-åring.

I tillegg til å undergrave incentivene til å jobbe lenger, skaper OTP et hinder for bytte av jobb mellom offentlig og privat sektor. Det er to grunner til det. Den første er at man kan miste retten til offentlig AFP, uten å få tilstrekkelig ansenitet til å motta AFP i privat sektor. Skal man få AFP i privat sektor må man bytte jobb før fylte 55 år. Den andre grunnen er at for å få full OTP dersom man ikke lenger jobber i offentlig sektor må man ha hatt 40 års tjenestetid. Dersom man fortsatt jobber i offentlig sektor når man går av med pensjon er det derimot tilstrekkelig med 30 års tjenestetid. Å bytte jobb fra offentlig til privat sektor når man har mellom 30 og 40 års tjenestetid gir derfor et tap av pensjonsrettigheter. Det totale tapet ved å bytte fra en sektor til en annen kan være stort, på så mye som 1-2 millioner kroner i nåverdi. For at arbeidsmarkedet skal være velfungerende er det viktig at det er lett å bytte jobb mellom arbeidsgivere og sektorer. Både offentlig og privat sektor har godt av å kunne utveksle kompetanse. At OTP skaper hindringer for dette er svært uheldig.

Uten reform vil OTP gradvis bli en dårligere pensjonsordning for de ansatte. For yngre årskull vil levealdersjusteringen gi lavere total pensjon for alle. Både pensjonen fra folketrygden og OTP blir lavere. Mens pensjonsreformens prinsipp om alleårsopptjening gjør at man i privat sektor kan kompensere for levealdersjusteringen ved å jobbe lenger, så sørger samordningen med alderspensjon i OTP og det faktum at det ikke er noen ytterligere opptjening etter 30 års tjenestetid at dette ikke er mulig i offentlig sektor. Levealdersjusteringen vil også gjøre at AFP i offentlig sektor blir lite attraktivt for yngre årskull, ettersom færre år med opptjening i folketrygden vil gi et lavt pensjonsnivå fra 67 år for de som tar ut AFP.

OTP er med andre ord en ordning som er dyr for det offentlige, gir dårlige incentiver, undergraver fleksibiliteten i arbeidsmarkedet, og på sikt vil gi dårlige pensjonsrettigheter til yngre årskull. Argumentene for reform er derfor overveldende. Regjeringen og partene i arbeidslivet har i lenger tid arbeidet med en omlegging av OTP. Arbeids- og sosialdepartementet har utformet en rapport om ny pensjonsordning for ansatte i offentlig sektor.<sup>66</sup> Den legger til grunn at en ny pensjonsordning skal basere seg på prinsippene om alleårsopptjening, fleksibelt uttak fra 62 år, mulighet til å kombinere pensjon og arbeid, og at tjenstepensjonen skal beregnes uavhengig av folketrygden. Dette er gode prinsipper for en reform. Samtidig bør det være et mål om at det ikke skal være hindre for bytte av jobb mellom privat og offentlig sektor. Hvor sjenerøs OTP bør være er et forhandlingsspørsmål mellom partene, på lik linje med andre arbeidsvilkår som lønn og arbeidstid. Det bør likevel være et mål at OTP utformes likest mulig tjenstepensjonsordningene som er vanlige i privat sektor. Det betyr at OTP enten bør gjøres om til en innskuddspensjonsordning, eller til en hybridpensjon. Det er ikke sikkert en endring i OTP vil gi besparelser på kort sikt. På lenger sikt kan bedre incentiver til å arbeide gi store gevinster for samfunnet, men det er krevende å fastslå hvor store disse vil bli.

### **Avkorting av grunnpensjon for samboende og gifte**

Pensjonen fra folketrygden består av to deler, grunnpensjon og tilleggspensjon. Grunnpensjonen gis likt til alle uavhengig av tidligere inntekt, mens tilleggspensjonen er den pensjonen som avhenger



av opptjeningen man har hatt i de årene man har vært i arbeid. For personer med lite eller ingen opptjent tilleggspensjon gis det et sært tillegg til grunnpensjonen. Særtillegget og grunnpensjonen er det som i sum utgjør minstepensjonen. Særtillegget avkortes 100 prosent mot tilleggspensjonen man har opptjent.

I det nye pensjonssystemet som er innført med pensjonsreformen erstattes grunnpensjonen og særtillegget av en ny garantipensjon, og tilleggspensjonen erstattes med en inntektspensjon. Garantipensjonen blir da den nye minstepensjonen og ligger på samme nivå. Garantipensjonen avkortes med 80 prosent av opptjent inntektspensjon. Hensikten med omleggingen og redusert avkorting er at også personer med lav opptjent tilleggspensjon/inntektspensjon skal tjene noe på å jobbe mer og øke sin opptjening. Resultatet er at alle som har opptjent pensjonsrettigheter vil få en pensjon som er høyere enn garantipensjonen (dagens minstepensjon).

Grunnpensjonen og garantipensjonen har sammen grunnleggende funksjon i det nye og gamle systemet, nemlig å sikre et akseptabelt minimumsnivå på pensjonen i folketrygden og å bidra til omfordeling. Det er derfor naturlig at den tar utgangspunkt i den faktiske økonomiske situasjonen til mottakeren. En måte å gjøre det på, er å ta hensyn til at gifte og samboende pensjonister kan dele på kostnader, noe enslige pensjonister ikke kan.

Da folketrygden ble introdusert i 1967, ble det besluttet at grunnpensjonen til gifte pensjonister skulle være 25 prosent lavere enn grunnpensjonen til enslige. I 2003 ble det, etter påtrykk fra Fremskrittspartiet, vedtatt at avkortingene gradvis skulle reduseres til 15 prosent. I statsbudsjettet for 2016 ble det vedtatt at avkortingene skal reduseres videre ned til 10 prosent. Helårskostnaden ved den reduksjonen er på 2,7 mrd. kroner. Kostnaden vil gradvis bli større etter hvert som det blir flere eldre.

Det er to begrunnelser som gjerne brukes for å redusere eller fjerne avkortingene av grunnpensjonen til gifte og samboende pensjonister. Den første er at pensjonen man får utbetalt er en rettighet man har opparbeidet seg gjennom å ha bidratt med skatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift gjennom sitt yrkesliv, og at det derfor er feil at den avkortes. Den begrunnelsen beror på en misforståelse. Det er kun tilleggspensjonen som avhenger av tidligere inntekt, og dermed innbetalt skatt. Den andre begrunnelsen er at man ønsker likest mulig behandling uavhengig av sivilstand. Spørsmålet er om lik utbetaling gir lik behandling når husholdningene i utgangspunktet er forskjellige. Det er vanlig at ytelser som skal sikre minimumsnivåer tar hensyn til at husholdninger av forskjellige størrelser har forskjellige kostnader per person.

En del kostnader, som kostnader til husly, oppvarming, strøm etc., blir lavere per person når man kan dele på flere. Som beskrevet over i avsnittet om minstenivåer i uføretrygden, så kan den reelle verdien av en ytelse for forskjellige grupper sammenlignes ved hjelp av ekvivalensskalaer. Hvis grunnpensjonen skulle justeres for gifte og samboende pensjonister basert på disse to skalaene, så skulle man etter OECD-skalaen avkortet med 15 prosent (siden to pensjoner på 85 prosent av pensjonen til en enslig i sum gir en inntekt som er 1,7 ganger høyere), og etter EU-skalaen avkortet med 25 prosent. Ettersom skalaen som brukes i offentlig inntektsstatistikk i Norge er EU-skalaen, er det mest naturlig å bruke den. Å gjeninnføre den opprinnelige avkortingene fra 1967 er dermed det som vil gi riktigst omfordeling mellom pensjonister i grunnpensjonen.

En grunn til å ikke endre pensjonsregler er forutsigbarhet. Det kan tenkes at enkelte personer tilpasser sin arbeidsinnsats og sparing til opptjeningsreglene som gjelder for pensjon. Hvis disse reglene endres sent i yrkeskarrieren, kan disse personene ende opp med en lavere pensjon enn forventet, uten mulighet til å fullt ut kompensere ved å endre sin adferd. De som er pensjonister nå og de som snart skal gå av med pensjon har derimot mesteparten av sitt yrkesliv forholdt seg til en avkorting på 25 prosent. Det gjør det mindre urimelig å endre avkortingen tilbake til det nivået, spesielt siden det har positive fordelingsmessige virkninger.

En endring av avkortingen av gifte og samboende pensjonister tilbake til 25 prosent kan ventes å gi en innsparing på rundt 8 mrd. kroner årlig. Dersom man kun endrer avkortingen tilbake til 15 prosent vil man spare 2,7 mrd. kroner. Dersom man øker avkortingen til 25 prosent, bør det vurderes å bruke deler av innsparingen til å øke det opprinnelige nivået på grunnpensjon (før avkorting) noe. Det vil bety at de pensjonistene som i dag har dårligst råd, de enslige minstepensjonistene, vil få det bedre. Man kan for eksempel bruke 1 milliard på det. Dermed vil man både spare 7 mrd. kroner, og få en forbedring av fordelingsprofilen til grunnpensjonen.

### **Avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor**

Pensjonsreformen innebar at Avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor ble omgjort fra en tidligpensjonsordning, til et påslag til pensjonen i folketrygden. Det ble gjort for at ordningen skulle tilpasses pensjonsreformen og ikke lenger skulle gi incentiver til å slutte å arbeide tidlig. AFP kan i den nye ordningen kombineres med arbeid og helt eller delvis uttak av alderspensjonen i folketrygden og private tjenestepensjonsordninger. Man kan ta ut AFP fra 62 år, men ytelsen blir høyere ved senere uttak frem til man fyller 70 år. To tredjedeler av kostnadene ved AFP i privat sektor dekkes av arbeidsgiveren, mens den resterende tredjedelen dekkes av staten. Den årlige kostnaden for staten er på i overkant av 1,9 mrd. kroner.

For å være dekket av AFP må man være ansatt hos en arbeidsgiver som er omfattet av en tariff-avtale inngått av en landsomfattende arbeidsgiverorganisasjon eller fagforening, og ha vært det minst syv av de siste ni årene før fylte 62 år. Litt under halvparten av alle arbeidstakere i privat sektor er omfattet av AFP.

At partene i arbeidslivet blir enige om en AFP-ordning er i utgangspunktet uproblematisk. AFP i privat sektor kan sees på som en tjenestepensjonsdel som er avtalt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Det er derimot ingen grunn til at staten skal bidra til å finansiere en pensjonsordning mellom to private parter. Det er spesielt prinsipielt problematisk at alle arbeidstakere er med på å betale for statens tilskudd til privat AFP, men kun et mindretall av arbeidstakere mottar ytelsen. Offentlig finansierte ytelser som kun gis til en liten andel av befolkningen pleier å være behovsprøvde etter et eller annet objektive kriterie. Det gjelder ikke for AFP i privat sektor, hvor det eneste kriteriet er å ha jobbet i en bedrift med tariff-avtale. AFP-pensjonister er hverken mer trengende, eller har betalt inn mer til fellesskapet, enn andre pensjonister. AFP ble opprinnelig begrunnet som en tidligpensjonsordning for «slitere». Ordningen har blitt utvidet til å inkludere mange flere enn kun det som vanligvis ville regnes som «slitere». Tall fra NAV viser at det er i mediebransjen og finansnæringen hvor det er særlig mange som tar ut AFP og slutter å jobbe, mens det i typiske «sliteryrker» som i industrien og bygg og anlegg er vanligere å kombinere AFP-uttak med fortsatt arbeid.<sup>67</sup> Ordningen er heller

ikke lenger en tidligpensjonsordning, men kun et tillegg til vanlig alderspensjon. Ordningen er til og med utformet for å gi høyere ytelse til de som kan stå lenge i arbeid. Selv om det er fornuftig for samfunnet, så er det diametralt motsatt av den opprinnelige begrunnelsen for ordningen.

I tillegg til at det er prinsipielt problematisk at staten subsidierer pensjonsordningene til noen arbeidstakere, så kan AFP-ordningen ha negative konsekvenser for arbeidsmarkedet. Kravet om at man må ha vært ansatt i en AFP-bedrift i minst syv av de siste ni årene før man mottar AFP kan redusere mobiliteten i arbeidsmarkedet. Arbeidstakere i slutten av sitt yrkesliv med opptjent AFP kan tape betydelige summer på å bytte fra en bedrift med AFP til en uten, eller til offentlig sektor før fylte 62 år. Utbetalingene man går glipp av kan være verdt mer enn én million kroner. Det kan for eksempel gjelde arbeidstakere som jobber i store bedrifter, som blir utsatt for nedbemanning eller velger å begynne i mindre oppstartsbedrifter. Offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor bidrar allerede til sterke incentiver til å ikke bytte fra offentlig til privat sektor. At AFP i privat sektor bidrar til et enda mer oppstykket arbeidsmarked er uheldig. Et fleksibelt og dynamisk arbeidsmarked, der alle arbeidstakere har incentiver til å søke seg mot de sektorene og bedriftene som har størst nytte for dem, er særdeles viktig for verdiskapningen.

### **Fjerning av særaldersgrenser i staten**

Det finnes en rekke særaldersgrenser for spesifikke yrkesgrupper i staten.<sup>68</sup> Disse særaldersgrensene innebærer at personer innenfor yrket ikke kan fortsette i yrket sitt ved en gitt alder, som er lavere enn vanlig pensjonsalder. Når man har nådd aldersgrensen har man samtidig krav på pensjon fra Statens pensjonskasse. Man har også krav på alderspensjon hvis man går av med pensjon inntil tre år før aldersgrensen er nådd, så lenge summen av antall år man har jobbet i stillingen og personens alder er på 85 år eller mer.<sup>69</sup> Det betyr at en person som jobber i en stilling med en særaldersgrense på 60 år, kan gå av med pensjon ved fylte 57 år så lenge han har jobbet i stillingen i minst 28 år, det vil si fra han var 29 år gammel.

Særaldersgrenser fastsettes for stillinger der «tjenesten medfører uvanlig fysisk eller psykisk belastning på tjenestemennene slik at de normalt ikke makter å skjøtte arbeidet forsvarlig til [den alminnelige aldersgrensen]» eller der «tjenesten stiller spesielle krav til fysiske eller psykiske egenskaper, som normalt blir sterkere svekket før [den alminnelige aldersgrensen] enn det en forsvarlig utføring av tjenesten tilsier». Det legges med andre ord vekt på både om arbeidstakeren kan ha behov for tidligere avgang og på om arbeidsgiveren kan ha visse krav som vanskelig kan oppfylles av personer over en viss alder. Dersom man har vært i en stilling som har en særaldersgrense ut fra den første begrunnelsen, i tilstrekkelig antall år, kan man gå av med pensjon ved særaldersgrensen selv om man har byttet til en stilling uten særaldersgrense. Det er fordi retten til å gå av med pensjon tidlig begrunnes av belastningen man har hatt i yrket.

Særaldersgrensene i staten er i hovedsak på 65, 63, eller 60 år, med lavere aldersgrenser enn disse for kun noen få stillinger i Den Norske Opera og & Ballett. Særaldersgrenser gir økte kostnader for staten på to forskjellige måter. For det første gir det økte kostnader til pensjonsutbetalinger til de som må gå av med pensjon tidlig. For det andre så fører det til at personer som kanskje kunne gjort verdifullt arbeid i sin stilling, slutter.

Behovet for hver enkelt aldersgrensene bør derfor gjennomgås grundig. Uavhengig av hva en slik gjennomgang kommer frem til, så er det noen reformer av dagens regelverk som fremstår som åpenbare. Regelverket for særaldersgrenser ble fastsatt før pensjonsreformen, da det var en fast pensjonsalder i folketrygden, og liten mulighet til å kombinere uttak av pensjon og arbeid. Etter pensjonsreformen er dette erstattet med fleksibel pensjonsalder mellom 62 og 70 år, og full mulighet for å kombinere uttak av alderspensjon fra folketrygden. Med fleksibel pensjonsalder er det vanskelig å se hvorfor det er behov for særaldersgrenser på 65 eller 63 år, der disse er begrunnet med belastningen på arbeidstakeren. Dersom en arbeidstaker i en stilling som har en særaldersgrense på 63 eller 65 år med den begrunnelsen føler behov for å gå av med pensjon tidlig, så er det fullt mulig under reglene i folketrygden. En slik særaldersgrense vil dermed ha som viktigste konsekvens at den tvinger personer som *ikke* føler at belastningen ved stillingen har vært så høy at det er nødvendig å gå av med pensjon tidlig, til å gå av med pensjon. Denne gruppen vil, i tillegg til å ikke kunne fortsette i en jobb de ønsker å fortsette i, gå glipp av ekstra opptjening av pensjonsrettigheter i folketrygden.

En annen reform som fremstår som åpenbar er å fjerne retten til å pensjonere seg tre år før man når særaldersgrensen. Det gjør at en del yrkesgrupper kan pensjonere seg allerede ved fylte 57 år. Det gjelder særlig innenfor politiet, hvor en rekke stillinger har en særaldersgrense på 60 år. Å gi mulighet for å pensjonere seg når man er 57 år strider åpenbart mot ønsket om at befolkningen skal være lenger i arbeid.

Det er også flere særaldersgrenser som bør erstattes av en mulighet til å gå over til en annen stilling, og en rett hos arbeidsgiver til å overføre arbeidstakeren til en annen stilling ved en gitt alder. Det gjelder særlig for yrkesgrupper hvor det finnes forskjellige stillinger som krever omtrent samme kompetanse, som i politiet, hvor det finnes forskjellige politibetjent-stillinger med aldersgrense på 60 og 63 år. Der det er fysiske krav ved jobben som er begrunnelsen for særaldersgrensen bør det vurderes om alle i den aktuelle stillingen faktisk gjennomfører fysisk krevende arbeid. Her er også politiet et godt eksempel. Særaldersgrensene begrunnes i hovedsak ved at det potensielt er fysisk krevende å være på patrulje eller vakt. Siden 2014 har det vært krav om minst 48 timer årlig våpentrening for å kunne være på vakt/beredskap. Et betydelig antall politibetjenter har ikke den nødvendige treningen, men fungerer likevel som betjenter. Det er derfor vanskelig å se behovet for å pensjonere alle som har blitt for gamle til å delta på vakt.

Det er ikke mulig å gi et presist anslag på hvor stor besparelse disse endringene i reglene om særaldersgrenser vil gi. De totale utgiftene i Statens pensjonskasse forbundet med alle særaldersgrensene var i 2016 på i overkant av 2,2 mrd. kroner.<sup>70</sup> Dersom man gjennom endringer i regelverket kan redusere den kostnaden med to tredjedeler, gir det en besparelse på om lag 1,5 mrd. kroner.

## Kontantstøtte og barnehage

Kontantstøtten ble introdusert i 1998 som en ytelse til foreldre med barn mellom 1 og 2 år som ikke, eller kun delvis, benytter seg av offentlig finansiert barnehage. I perioden fra 1999 til 2012 gjaldt ordningen også barn 2-årsalderen. Den månedlige utbetalingen er på 6000 kroner per barn, i opptil

11 måneder (3000 per barn dersom barnet er i barnehage i opptil 19 timer per uke). Kontantstøtten koster staten i overkant av 1,5 mrd. kroner i året. Det anslås at rundt 20 000 barn har rett på kontantstøtten.

De som støtter ordningen fremhever at den gir valgfrihet for barnefamilier, ved å gi økonomisk mulighet til å bli hjemme med små barn, og at ordningen er nødvendig for foreldre som ikke får barnehageplass når foreldrepermisjonen utløper. Det er uvanlig at det utbetales en kontantytelse til personer som velger å ikke benytte seg av en velferdsytelse. Det er ikke åpenbart hvorfor staten må betale foreldre for at de skal ha valgfrihet. I perioden kontantstøtten har eksistert har andelen barn i barnehage økt kraftig. I år 2000 var 62 prosent av barna i alderen 1-5 år i barnehage. I 2015 hadde andelen økt til 90,4 prosent.<sup>71</sup> For de yngste barna er andelen i barnehage lavere. 81 prosent i alderen 1-2 år deltar helt eller delvis i barnehage, mens tallet for barn i alderen 3-5 år er på hele 97 prosent. Med økningen i andelen barn som går i barnehage har behovet for kontantstøtten blitt mindre.

En kritikk mot ordningen er at den bidrar til å holde foreldre, da særlig kvinner, vekk fra arbeidsmarkedet. Selv om en barnehageplass har en betydelig høyere direkte kostnad for staten enn kontantstøtten, oppveies den kostnaden i de fleste tilfeller av den potensielle gevinsten av at flere arbeider. Ordningen er særlig kritisert for å holde kvinner med innvandrerbakgrunn borte fra arbeidslivet. Den bekymringen understøttes av statistikken. Andelen av minoritetsspråklige barn i alderen 1-5 år som er i barnehage var i 2015 på 74 prosent. Det er om lag 15 prosentpoeng lavere enn tallet for befolkningen som helhet. At færre barn med innvandrerbakgrunn er i barnehage kan virke negativt for integreringen av barna. Dersom mødrene blir værende utenfor arbeidslivet kan det også påvirke integreringen deres negativt, og det kan svekke økonomien til familien på sikt.

Ettersom behovet for kontantstøtten har blitt mindre etter hvert som barnehagedekningen har blitt bedre, og ettersom ordningen har negative effekter på arbeidsdeltakelsen, bør den avvikles. Det vil gi en direkte besparelse for staten på 1,5 mrd. kroner. Dersom det fører til at flere benytter seg av barnehage, vil det gi økte utgifter for det offentlige. Ettersom en barnehageplass koster vesentlig mer enn kontantstøtten, er det ikke usannsynlig at denne utgiftsøkningen blir større enn den opprinnelige besparelsen. Samtidig er det sannsynlig at flere vil arbeide dersom kontantstøtten fjernes, noe som vil gi økte inntekter for staten. Selv en moderat økning arbeidsdeltakelsen kan oppveie hele den ekstra kostnaden forbundet med den økte bruken av barnehage. I tråd med praksisen i resten av dette notatet sees det vekk i fra andrehåndseffekter fra endret adferd.

Barnehage er et sterkt subsidiert velferdsgode. Det er flere gode grunner til at det offentlige betaler en stor del av kostnaden ved barnehage, herunder verdien opplæringen i barnehage kan ha for barna og den potensielle effekten et godt offentlig finansiert barnehagetilbud kan ha for arbeidsdeltakelsen til foreldre. Likevel er det ikke åpenbart at balansen mellom foreldrebetaling og betaling av det offentlige er riktig i dag. Norge er et av landene i OECD som bruker størst andel av offentlige budsjetter på tiltak rettet mot familier. Ettersom barnehage er et verdifullt tilbud også for foreldrene, kan det være rom for å øke deres betaling, uten at det påvirker bruken av tilbudet nevneverdig. Det gjelder særlig siden det allerede er innført en nasjonal ordning som gir gratis kjernetid i barnehagen for foreldre med lav inntekt, som er de man kan anta at i størst grad vil bli påvirket av økte priser. Det

finnes også en moderasjonsordning, som sørger for at ingen familier betaler mer enn seks prosent av inntekten sin for en barnehageplass. Besparelsen ved å øke foreldrebetalingen med 200 kroner per måned for alle foreldre som ikke er dekket av ordningen med gratis kjernetid gir en besparelse for staten på 500 millioner kroner.

## Skole

Reform-97 var en stor skolereform introdusert av Brundtland-regjeringen i skoleåret 1997-1998. Et av de viktigste elementene i reformen var introduksjonen av 10-årig grunnskole og dermed også skolestart for 6-åringer. Et av målene med å innføre skole for 6-åringer var å «utjevne forskjeller i læringsevne og læringsvilje som kommer av ulikheter i oppvekstmiljøet, sosiale vilkår og økonomi i barnefamilie». <sup>72</sup> Forskere fra SSB og UiO har sett på om reformen har bidratt til å utjevne forskjeller i skolerresultater basert på sosioøkonomisk bakgrunn. <sup>73</sup> Deres konklusjon er at reformen ikke har bidratt til mindre forskjeller. I tillegg finner de at reformen har bidratt til noe dårligere skolerresultater i snitt. At reform 97 ikke bidro til mer utjevning eller bedre resultater kan ikke tilskrives innføringen av skolestart for 6-åringer alene. Reform 97 innebar mange endringer i det norske skolesystemet. Det ble i reformen lagt stor vekt på at førsteklassen for 6-åringer skulle kombinere lek og læring:

«Opplegget for 6-åringene og gjennom hele småskoletrinnet må legges opp til en veksling mellom undervisning, lek og andre utviklende læringsaktiviteter. Opplæringen må integreres med tiltak som grenser inn mot lek eller der lek brukes som metode for motivering, differensiering eller som tilpasset opplæring. Undervisningen må gi næring til fantasien og dermed til leken, og leken må på sin side gi næring til undervisningen.» <sup>74</sup>

Tilegning av kunnskap og ferdigheter gis påfallende liten vekt i reformen. Det nevnes ikke noe sted i flertallsmerknadene i innstillingen at kvaliteten på undervisningen skal bli bedre, eller at den totale kunnskapen elevene skal tilegne seg i løpet av skoleløpet skal øke. Det er først i Kunnskapsløftet, som trådte i kraft i 2006, at å bedre grunnleggende ferdigheter ble et sentralt mål. Det er dermed mulig at innføring av skolestart for 6-åringer kunne gitt bedre resultater dersom norsk skole i større grad hadde vektlagt kunnskap når reformen ble introdusert. Det er imidlertid lite forskningsmessig belegg for at 13 års skolegang gir bedre resultater, eller mindre ulikhet i resultatene, enn 12 års skolegang.

Dersom man sammenligner resultater på tvers av land, så ser man at 12-årig skolegang er det klart vanligste blant de skolesystemene med best resultater. Et eksempel på en rangering av lands skolesystemer står selskapet Pearson for. <sup>75</sup> Den rangeringen benytter både internasjonale tester som PISA, TIMSS og PIRLS, og statistikk fra de enkelte landene om fullføring av skolegang og sosiale resultater. Blant landene som ble rangert av Pearson som topp 25 i 2014, hadde 18 en skolegang på 12 år eller mindre, inkludert 9 av de 10 øverst rangerte. Av landene med 13 års skolegang, inngår USA, Australia, New Zealand og Storbritannia, land hvor man begynner på skolen når man er fem år, men hvor det første obligatoriske året (kindergarden i USA) ligner mer på norsk barnehage enn skole. Det er kun Norge, Tsjekkia og Italia blant disse landene som har en 13 års skolegang som begynner fra man er seks år gammel. Å begynne skolegangen i seksårsalderen er det klart vanligste, kun i Finland og Sverige begynner man som syvåring. At tolv års skolegang er det vanligste beviser selvfølgelig ikke at det er bedre enn tretten års skolegang. Men at mange, svært forskjellige land med



gode skolesystemer har tolv års skolegang eller mindre, viser at det ikke er nødvendig med 13 års skolegang for å oppnå resultater.

Innføring av 13 års skolegang var dermed en unødvendig reform, som ga dårlige resultater. I tillegg til det var det en svært dyr reform. I statsbudsjettet for 1997 ble det satt av 4,8 mrd. kroner til nødvendige investeringer i kommunene og 740 mill. kroner for å kompensere kommunene for økte driftsutgifter som følge av reformen.<sup>76</sup> I statsbudsjettet for 1998, det første året reformen fikk helårsvirkning, ble det bevilget 416 mill. kroner til investeringer og 2,1 mrd. kroner i økte driftsutgifter. I 2015-kroner tilsvarer det over 7 mrd. kroner i økte investeringer over to år, og en økning i kommunenes driftsutgifter på nesten 4 mrd. kroner.<sup>77</sup> Det undervurderer sannsynligvis størrelsen på kostnaden ved reformen i dag, ettersom de fleste offentlige utgifter vokser raskere enn inflasjonen.

Å reversere reformen kan ikke forventes å gi en tilsvarende besparelse på kort sikt. Lærerne som trengs for 13-årig skolegang er allerede ansatt, og klasserommene som trengs for å huse elevene er allerede bygd. Men det vil redusere behovet for å bygge nye skolebygg for å møte en voksende befolkning, og dermed gi en besparelse på sikt. Det er også en naturlig avgang av lærere som går av med pensjon eller går over til andre yrker. Hvis man går tilbake til en 12-årig skolegang vil man kunne ansette færre nye lærere for å erstatte de som slutter, og dermed få en besparelse over litt tid. I tillegg er det en bekymring for at det om noen år vil bli en lærermangel som følge av at mange lærere går av med pensjon de neste årene. På sikt er det dermed grunn til å anta at 4 mrd. kroner per år er et rimelig anslag på de sparte driftsutgiftene.

Hvis man går tilbake til 12-årig skolegang vil antall timer man har gjennom skoleløpet i utgangspunktet gå ned. Det vil kreve at man prioriterer den undervisningen og de fagene som gir størst læringsutbytte høyere, på bekostning av mindre sentrale fag. Det er også mulig å bruke deler av besparelsen på å øke antall timer per år. Å gå tilbake til 12-årig skolegang kan gjøres på minst to forskjellige måter. Man kan gå tilbake til en skolegang som går fra man er 7 år til 19 år, eller man kan innføre en skolegang som går fra 6 år til fylte 18 år. Sistnevnte vil være i tråd med det som er vanligst internasjonalt. Det vil også gi en større gevinst for samfunnet, ettersom det vil gjøre at elever som har fullført videregående skole kan begynne på studier eller arbeid ett år tidligere. Man unngår også at deler av gevinsten ved reformen forsvinner fordi man må innføre barnehage for seksåringer. Det kan også tenkes at et skoleløp som slutter ett år tidligere bidrar til at færre elever blir lei skolen og dropper ut av videregående. Å gå fra en skolegang som går fra 6 til 19 år, til en som går fra 6 til 18 år, vil innebære en del praktiske problemer i overgangsfasen. Blant annet kan man få et dobbelt så stort avgangskull som vanlig, og man kan ende opp med å øke antall elever som er på ungdomsskoletrinnet og i videregående opplæring med en tredjedel. Da det ble vedtatt at man skulle innføre skolegang fra fylte seks år, foreslo Høyre at man skulle beholde den totale lengden på 12 år.<sup>78</sup> De praktiske problemene med å gjennomføre det ble brukt som argument mot. En måte å redusere de problemene er å gjennomføre reformen i to faser, slik det er skissert i tabellen på neste side.

Født år	Født halvår	Skolestart	Begynner på ungdomsskolen	Begynner på VGO	Fullfører VGO	Forklaring
2015	vår	2021	2028	2031	2034	Siste kull med dagens system
2015	høst	2021	2028	2031	2034	Siste kull med dagens system
2016	vår	2022	2028	2031	2034	Halvt kull begynner på ny 9-årig grunnskole
2016	høst	2023	2029	2032	2035	Begynner på skole ett år senere enn i dag
2017	vår	2023	2029	2032	2035	Begynner på skolen samme alder som i dag
2017	høst	2024	2030	2033	2036	Begynner på skole ett år senere enn i dag
2018	vår	2024	2030	2033	2036	Begynner på skolen samme alder som i dag
2018	høst	2025	2031	2034	2037	Begynner på skole ett år senere enn i dag
2019	vår	2025	2031	2034	2037	Begynner på skolen samme alder som i dag
2019	høst	2025	2031	2034	2037	Begynner på skolen samme alder som i dag
2020	vår	2026	2032	2035	2038	Reform fullført
2020	høst	2026	2032	2035	2038	Reform fullført

Tabell 2: Forklaring på hvordan 12-årig skolegang med start for 6-åringer kan innføres.

## Redusert bruk av soning i fengsel

Siden 2008 har det som en prøveordning vært benyttet soning hjemme med elektronisk kontroll, også kjent som fotlenke. Siden 2014 har det vært en landsdekkende ordning. Ordningen er begrenset til dommer på fire måneder eller mindre, eller til de siste fire månedene før prøveløslatelse av lengre dommer. Ordningen har blitt evaluert av Vista Analyse.<sup>79</sup> Rapporten konkluderer med at ordningen er vellykket og samfunnsøkonomisk lønnsom, og derfor bør videreføres. Risikoen for tilbakefall til kriminalitet reduseres sannsynligvis for de som soner med fotlenke, men rapporten mener det ikke er mulig å konkludere sikkert om det. For de pårørende til den domfelte er også effekten klart positiv. Det imøtekommer bekymringen som eksisterte før ordningen ble innført om at det er uheldig å gjøre hjemmet til et fengsel. Kun fem prosent av de domfelte som soner med fotlenke bryter vilkårene og må bli overført til fengsel. Forskere fra SSB har også sett på hvordan bruk av fotlenke påvirker tilbakefall.<sup>80</sup> De finner at bruk av fotlenke reduserer gjentakelsesraten med om lag 10 prosent, med størst effekt på domfelte uten tidligere dommer.

Disse funnene indikerer at bruk av fotlenke som soningsform er positivt for å redusere kriminaliteten. I tillegg til dette er det gode økonomiske grunner til å øke bruken av fotlenke. Rapporten fra Vista

Analyse dokumenterer at fotlenke er billigere enn fengselsstraff. Basert på den beregnede besparelsen per innsatt i rapporten, og antall som sonet med fotlenke i 2014, kan besparelsen i det året ha vært på mellom 44 og 67 mill. kroner, alt ettersom hvor høy kapasitetsutnyttelse man klarte å oppnå. Gevinsten for samfunnet av at den domfelte kan arbeide under soning kommer i tillegg. Basert på anslagene i rapporten er de på rundt 95 mill. kroner i 2014. Den totale samfunnsøkonomiske nytten er på over 200 mill. kroner i 2014.

I dag er bruken av fotlenke relativt begrenset. Den totale fengselkapasiteten var i 2014 på 3823 plasser. Antall plasser for gjennomføring av fengsel gjennom elektronisk kontroll er på kun 342. Kapasiteten benyttes tilnærmet fullt ut. Det er nesten dobbelt så mange som søker om å sone med fotlenke som det er personer som får gjennomført soningen på den måten. Selv om noen av de som søker kan være personer som ikke vurderes som egnet til den formen for soning, så viser det at det er mulig å øke antall som soner med fotlenke kun ved å øke kapasiteten.

Det er også mulig å øke antall soningsdøgn med fotlenke ved å forlenge perioden man kan benytte denne soningsformen. I dag er grensen satt til fire måneder. Den grensen er ikke nærmere begrunnet, hverken i høringsnotatet om innføring av denne soningsformen,<sup>81</sup> eller i lovproposisjonen.<sup>82</sup> Fire måneder er grensen som er satt i Sverige, et land som var tidlig ute med bruk av fotlenke, men andre land benytter fotlenke også over vesentlig lengre perioder. Det er heller ikke åpenbart at det er riktig å ekskludere personer som har begått voldsforbrytelser fra soning med fotlenke, slik hovedregelen er i dag. Fotlenke viser spesielt stor effekt på å redusere gjentakelsesraten for personer uten tidligere dommer, og det kan være svært verdifullt for samfunnet om personer som soner en første dom for vold ikke ender opp i en kriminell løpebane. Bruk av fotlenke bør kun avvises for personer som er dømt for vold i hjemmet, eller hvor det er risiko for vold i hjemmet.

Den allmenne rettsoppfatningen brukes i noen tilfeller som argument mot fotlenkesoning for personer som har begått mer alvorlig kriminalitet. Det er basert på en oppfatning om at fotlenkesoning er en mild straffereaksjon. Det er ikke tilfelle. Personer som har sonet dommer med fotlenke rapporterer at det er en betydelig belastning. Belastningen kan være vel så stor som å være i fengsel, fordi man under fotlenkesoning har kontakt med resten av samfunnet uten å kunne delta fritt i det, mens man i fengsel er i et helt eget lite samfunn og dermed i mindre grad minnes på hva man går glipp av.

Det finnes sterke argumenter for å utvide bruken av fotlenke som straff. Hvis man setter som mål at en tredjedel av alle soningsdøgn skal gjennomføres med fotlenke, gir det en besparelse på om lag 250 mill. kroner. Det vil kreve rundt 1400 plasser for soning med fotlenke. Hvis man når et slikt mål vil man også kunne redusere behovet for å investere i nye fengselsplasser, og det kan også bli mulig å stenge fengsler som har stort behov for oppgradering eller vedlikehold. I 2014 ble det anslått at Norge innen 2020 ville trenge om lag 500 flere fengselsplasser.<sup>83</sup> I tillegg ble det anslått at vedlikeholdsbehovet i eksisterende fengsler var på mellom 3,3 og 4,4 mrd. kroner, samt at 1000 eksisterende fengselsplasser må erstattes. Det er med andre ord et betydelig potensiale for å redusere behovet for fremtidige investeringer ved å øke bruken av fotlenke.

## Næringsstøtte

Å bidra til at økonomien går godt, er en sentral oppgave for statlige myndigheter. En viktig del av dette arbeidet er å sørge for at næringslivet som helhet er produktivt og konkurransedyktig. Det gjøres blant annet gjennom å bidra til at rammevilkårene for næringslivet er gode, ved å ha god infrastruktur, ved å finansiere fellesgoder som forskning og utdanning, og gjennom å rette opp markedssvikter. At det er behov for denne typen politikk til dels rettet mot næringslivets behov er i hovedsak ukontroversielt.

Imidlertid finnes det også eksempler på at staten tilgodeser enkelt næringer eller enkeltbedrifter gjennom særbehandling eller støtte. Å yte direkte støtte til en bedrift eller næring, vil selvfølgelig bedre lønnsomheten til bedriften eller næringen isolert sett. Det er derimot tvilsomt om det bidrar positivt til økonomien og næringslivet som helhet. For det første er statens ressurser knappe, og de skaffes gjennom beskatning, som har en kostnad for samfunnet. For det andre bidrar subsidier til at bedriften vil bruke mer kapital og arbeidskraft, knappe ressurser som dermed ikke blir anvendt i bedrifter som er lønnsomme uten subsidier. Bedriften som mottar støtte kan også ende opp med å utkonkurrere andre bedrifter i samme bransje som i utgangspunktet er mer produktive, men ikke mottar støtte. For det tredje kan en praksis hvor staten gir støtte til enkeltbedrifter gjøre at næringslivet retter sin virksomhet mot å være best mulig plassert for å motta subsidiene, snarere enn å produsere varer og tjenester mest mulig lønnsomt.

Tidligere var det vanlig at staten drev med omfattende subsidiering av enkeltbedrifter. Det beskrives blant annet i boken *Over evne*, av Einar Lie og Christian Vennesland.

Norsk politikk har i hovedsak gått bort i fra denne formen for politikk rettet mot enkeltbedrifter. Det betyr ikke at det ikke finnes noen form selektiv næringspolitikk. Det er imidlertid vanskelig å definere hvor grensen går mellom en selektiv næringsstøtte og en politikk som faktisk kan begrunnes med at den bidrar til økt produktivitet eller andre politiske mål. Når tiltak rettes mot en hel næring, er det ikke alltid åpenbart om det er en uheldig favorisering som vrir ressursbruken i retning av den næringen, eller om det er en politikk som er helt nødvendig ut ifra den næringens særegenhet. Under drøftes det noen ordninger som kan anses å være en uheldig form for selektiv næringspolitikk.

## Landbruksstøtte

Den desidert største kategorien næringsstøtte som gis over statsbudsjettet er støtten til landbruket. Den utgjør i 2016 anslagsvis 14,7 mrd. kroner, som er om lag to tredjedeler av den totale næringsstøtten over statsbudsjettet.<sup>84</sup> Landbruket har også en rekke fordelaktige skatte- og avgiftsregler, som i sum er verdt 1,4 mrd. kroner. Lav merverdiavgift for matvarer er til dels begrunnet av landbrukspolitiske hensyn, og til dels av fordelingsmessige hensyn, og koster staten ytterligere 13,3 mrd. kroner i reduserte avgiftsinntekter. På toppen av disse direkte fordelene over statsbudsjettet er det norske landbruket beskyttet av svært høye tollbarrierer. Det gjør at næringen kan ta høyere priser fra forbrukerne enn man ellers kunne. Verdien av denne såkalte skjermingsstøtten er estimert av OECD til å være på 12,1 mrd. kroner i 2015. Summen av budsjettstøtten og skjermingsstøtten utgjør i overkant av 60 prosent av landbrukets brutto næringsinntekt, noe som er høyere enn så godt som alle andre land i OECD. Kun Sveits er på omtrent samme nivå, men selv i Sveits er støttenivået de

fleste år noe lavere enn i Norge. Støttenivået som andel av brutto næringsinntekt for EU og snittet av OECD-landene ligger på rundt 20 prosent, eller en tredjedel av nivået i Norge.

Ordningene innenfor landbrukspolitikken består ikke kun av direkte støtte og tollbarrierer som gir mulighet til å ta ut høyere priser. Det finnes også et omfattende system av reguleringer, kvoter og målpriser. Et eksempel er prisutjevningsordningen for melk. Det er en kompleks ordning, som skal sørge for at alle melkeprodusenter får samme pris for melken uavhengig av geografi, at det er konkurranse på melkemarkedet, og at produsentene kan ta ut høyest mulig profitt fra melkemarkedet gjennom prisdiskriminering på tvers av produktkategorier. Ordningen innebærer blant annet avgifter på produkter man anser som lite prisfølsomme, som yoghurt og konsummilk, hvor inntektene fra disse brukes på anvendelser som er mer prisfølsomme, som tørrmelk til matvareindustrien. Ordningen har også tidligere finansiert eksportsubsidier for norsk ost. Hensikten er at den totale verdien av bøndernes produksjon økes. Denne ordningen er ikke på statsbudsjettet og er ikke en nødvendig del av et system med skjermingsstøtte, men innebærer likevel en overføring mellom forskjellige grupper bønder og fra konsumentene til bønderne. Ordningen innebærer også en samfunnsøkonomisk kostnad.<sup>85</sup>

Formålet med den omfattende støtten til norsk landbruk er å bidra til å nå en rekke politiske mål. Målene er blant annet å sikre størst mulig produksjon av mat i Norge, at maten som produseres skal være sikker, at landbruket skal bidra med arbeidsplasser og bosetning i hele landet, at bønderne skal sikres en god inntektsutvikling, og at landbruket skal bidra til å ta vare på kulturlandskapet, naturmangfoldet samt bidra til lav miljømessig belastning. Det store antall mål øker sannsynligheten for at det er konflikter mellom dem. Det er også flere mål det er grunn til å stille spørsmål ved om bør være mål. For eksempel er det uklart om det bør være en offentlig oppgave å sikre at bønder, som er selvstendige næringsdrivende, skal ha en god inntektsutvikling. Det er heller ikke åpenbart at høyest mulig selvforsyningsgrad er ønskelig, når vi i mange tilfeller kunne importert mat av tilsvarende eller høyere kvalitet til lavere pris fra utlandet.

Landbrukspolitikken er ikke bare preget av en komplisert målstruktur. Virkemidlene er også svært kompliserte. Det er over 100 forskjellige ordninger. Mange av dem er differensiert etter produksjon, geografi eller struktur. Ordningene skal regulere produksjonen og anvendelsen av produktene i stor detalj. En illustrasjon på hvor høy detaljeringsgrad det er i virkemiddelapparatet er at det finnes et prisnedskrivningstilskudd for potetsprit på 20 millioner kroner, som skal bidra til økt etterspørsel etter norske poteter til produksjon av sprit.<sup>86</sup> Det er ikke åpenbart at det er hensiktsmessig for landbruket eller samfunnet for øvrig å ha en så detaljert og komplisert virkemiddelstruktur. Kompleksiteten bidrar også til høye administrasjonskostnader. Landbruksdirektoratets driftsutgifter er på i overkant av 200 millioner kroner. Kostnaden ved landbruksforvaltning i fylkeskommunene, kommunene og administrasjon av ordninger i for eksempel Innovasjon Norge kommer i tillegg.

Det høye nivået på den direkte budsjettstøtten til landbruket tilsier at det er mulig med besparelser for staten. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å se på budsjettstøtten separat fra andre tiltak rettet mot landbruket. Det er ikke åpenbart at en reduksjon i budsjettstøtten som kompenseres med økte målpriser og økt skjermingsstøtte ville gitt lavere totale samfunnsøkonomiske kostnader. Som eksempelet med prisutjevningsordningen for melk viser, finnes det landbrukspolitiske ordninger

som bør gjennomgås som ikke er på statsbudsjettet. Fordi budsjettstøtten må sees i sammenheng med resten av de landbrukspolitiske virkemidlene, foreslås det ikke konkrete endringer her.

### **CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen for industrien**

CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen for industrien er en ordning hvor staten kompenserer kraftintensive industribedrifter for økningen i kraftprisen som forårsakes av EUs kvotemarked. EUs kvotemarked gjør at produsenter av fossil kraft, som kullkraft og gasskraft, må levere kvoter tilsvarende utslippene fra produksjonen av kraften. Selv om en stor andel av kvotene deles ut gratis, så bidrar knappheten til at kvotene har økonomisk verdi og en pris. Dermed blir det en pris på utslipp av CO<sub>2</sub> fra kraftsektoren. Hvor høy denne prisen er avhenger av knappheten på kvoter. Når utslippene fra kraftproduksjon prises, så bidrar det isolert sett til å øke prisen på elektrisk kraft, noe som går utover konsumentene av elektrisk kraft. Det er ikke en utilsiktet effekt av klimapolitikken. Prising av utslipp bidrar til at utslippene blir lavere, både ved at utslippsfri kraft blir mer konkurransedyktig, og ved at forbruket av kraft blir lavere.

På tross av at potensielt økte priser på kraft for blant annet industrien både er en forutsigbar og ønsket konsekvens av prising av utslipp, har det i flere EU-land vært et politisk press for at industrien skal kompenseres for denne kostnaden. Begrunnelsen som gis for at det trengs kompensasjon er risikoen for såkalt karbonlekkasje. Karbonlekkasje er når klimatiltak i et land gjør at produksjon i det landet erstattes av produksjon i et land uten klimatiltak. Dermed kan hele eller deler av den opprinnelige utslippsreduksjonen forsvinne. Karbonlekkasje er også begrunnelsen for at det i utgangspunktet deles ut gratiskvoter i EUs kvotemarked. Som resultat av det politiske presset for kompensasjon, har EU-kommisjonen vedtatt et regelverk som tillater kompensasjon for industriens indirekte CO<sub>2</sub>-kostnader og dermed unntak fra det generelle forbudet mot statsstøtte. Dette regelverket fastsetter hvor mye kompensasjon medlemsstatene maksimalt kan gi, men pålegger ikke medlemsstatene å gi kompensasjon.

Som medlem av EØS gjelder regelverket også for Norge, som har valgt å opprette en ordning med karbonpriskompensasjon.<sup>87</sup> Den norske ordningen følger regelverket med noen tilpasninger, blant annet at industrivirksomheter som eier sin egen kraft eller som har langsiktige kraftkontrakter som stammer fra før kvotemarkedet ble innført, ikke får kompensasjon for sitt kraftforbruk. Begrunnelsen er at disse virksomhetene tjener på at kraften de disponerer blir dyrere, og at det derfor blir feil å kompensere dem for noe de tjener på. Det er verdt å merke seg at selv om disse virksomhetene tjener på at kraften de disponerer blir mer verdt, så er selve industriproduksjonen akkurat like karbonlekkasjeutsatt som annen industriproduksjon. Det er fordi virksomhetene med tilgang på kraft står overfor valget mellom å benytte den i industriproduksjonen eller å videreselge den i spotmarkedet. Det gir akkurat samme økonomiske avveining som bedrifter som ikke har tilsvarende tilgang på kraft står overfor. Unntaket i det norske regelverket viser dermed at karbonlekkasje langt fra er det eneste hensynet som ligger bak ordningen.

Den norske ordningen koster staten 671 millioner kroner i 2017. Hvor mye ordningen koster i et enkelt år avhenger av prisen på utslipp i det europeiske kvotemarkedet. Det er karbonprisen i 2016 som bestemmer nivået på utbetalingen i 2017. I 2016 var karbonprisen svært lav, som følge av et overskudd av kvoter i markedet. Prisen har også blitt påvirket negativt av usikkerhet rundt antall deltakere i markedet etter Brexit-avstemningen. Dersom den europeiske klimapolitikken skal



lykkes, må imidlertid kvoteprisen vesentlig opp frem mot 2030. Da vil kostnadene forbundet med karbonpriskompensasjonsordningen gå opp tilsvarende.

Det er flere grunner til at CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen for industrien er skadelig. For det første innebærer ordningen en subsidie av bruk av elektrisk kraft for industrien. Industrien er allerede tilgodesett i markedet for elektrisk kraft ved at de ikke må betale el-avgift eller for el-sertifikater. At forskjellige brukere av en vare står overfor forskjellig pris bidrar i utgangspunktet til en ineffektiv fordeling av forbruket.

Fra et klimaperspektiv er det også uheldig å subsidiere kraftforbruk. Selv om produksjonen av kraft i Norge i all hovedsak er utslippsfri, har Norge utveksling av kraft med våre naboland, og disse produserer elektrisk kraft til dels fra fossile kilder. Subsidiering av industriens kraftforbruk fører til økt total etterspørsel i det nordiske kraftmarkedet og dermed høyere utlipp fra kraftproduksjon i Norden og landene som har overføringskapasitet til Norden, herunder Nederland og Tyskland. Nivået på utbetalingene i CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen er basert på EU-kommisjonens anslag på CO<sub>2</sub>-innslaget i kraftprisen i hvert enkelt land i EU og EØS. Dersom det var riktig at de indirekte utlippene fra forbruk av kraft i Norge var null, så skulle heller ikke kvotemarkedet ha noen innvirkning på kraftprisene i Norge, og regelverket ville fastsatt at det ikke var anledning til å betale kompensasjon i Norge. Det er tilfelle for Island, som i likhet med Norge har en utslippsfri kraftproduksjon, men i motsetning til Norge ikke har noen utvekslingskapasitet til andre land.

CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen er forsøkt innrettet på en måte som i minst mulig grad skal gi incentiver til økt kraftforbruk. Måten det er gjort på er ved at kompensasjonen ikke er knyttet direkte til forbruket av elektrisk kraft. I stedet tar man utgangspunkt i den historiske produksjonen hver enkelt virksomhet har, og man kompenseres for kraftforbruket en over gjennomsnittlig effektiv virksomhet i samme næring ville hatt med den produksjonen. For at kompensasjonen skal endres i forhold til det man får på bakgrunn av sitt historiske produksjonsnivå, må produksjonen endres vesentlig (minst 25 % økning eller 50 % reduksjon). Det sikrer at virksomhetene ikke har incentiver i den daglige driften til å øke produksjonen og kraftforbruket utover det som ville vært bedriftsøkonomisk lønnsomt i fravær av kompensasjonsordningen. Men ordningen kan likevel gi incentiver til større produksjonsøkninger enn man ellers ville gjennomført, dersom det kan utløse økt kompensasjon. Ordningen kan også gjøre at en virksomhet opprettholder sin produksjon på litt over 50 % av det historiske nivået for å ikke få redusert sin kompensasjon, selv i en situasjon hvor den produksjonen er ulønnsom.

Ordningen er også konkurransevridende internt i det indre markedet. Det er opp til hvert enkelt medlemsland om de ønsker å benytte seg av muligheten til å kompensere industribedrifter. Kun noen få land har valgt å gjøre det, noe som gir ulike konkurransevilkår. Norge er ikke tjent med en utvikling i det indre marked i retning av at hvor mye subsidier land er villig til å gi, snarere enn hvor produksjonen er mest lønnsom, avgjør hvor produksjonen finner sted. Det kan forårsake en subsidiekonkurranse mellom land som alle taper på.

Argumentet for CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen er at industrien er utsatt for karbonlekkasje og at en kompensasjon derfor er nødvendig for at klimapolitikken skal virke etter hensikten. Dette argumentet er lite troverdig. For det første er det nødvendig å se på klimapolitikken som helhet når man vurderer risikoen for karbonlekkasje. EUs fornybardirektiv krever at alle land øker sin andel forny-

bar kraftproduksjon. Norge har valgt å møte dette kravet gjennom et felles el-sertifikatmarked med Sverige. Det har ført til økt produksjon av fornybar kraft, og lavere kraftpriser. I tillegg er industrien fritatt for å betale for sertifikatene. Nedgangen i kraftpriser som følge av el-sertifikatmarkedet har vært klart større enn påslaget i kraftprisen som følge av EUs kvotemarked. Med andre ord, industrien kompenseres for at klimapolitikken gir høyere kraftpriser, mens den rent faktisk har gitt lavere kraftpriser. Industrien får dermed en dobbel gevinst, betalt av forbrukerne gjennom el-sertifikatmarkedet, og av staten gjennom CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen.

Som diskutert overfor, er subsidiering av kraftforbruk i utgangspunktet skadelig for klima. Det er derfor vanskelig å akseptere at CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen er begrunnet av klimahensyn. CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen skiller seg fra andre ordninger som er begrunnet med risikoen for karbonlekkasje ved at den undergraver effekten av klimapolitikk. At industrien i stor grad får gratiskvoter i EUs kvotemarked er uheldig fra et fordelings- og rettferdighetsperspektiv, ettersom det omfordeler en verdifull ressurs fra felleskapet til forurensede industri. Men det har ingen direkte innvirkning på klimaeffekten av ordningen, siden den fastsettes av knappheten på kvoter og incentivene det gir til å redusere utslipp. CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen har samme uheldige egenskaper fra et fordelings- og rettferdighetsperspektiv som gratiskvoter, men undergraver i tillegg effekten av klimapolitikken.

Det er stor usikkerhet omkring hvor stort problem karbonlekkasje i realiteten er, selv når det er betydelige forskjeller i karbonpriser mellom land. Fremover er det dessuten grunn til å anta at det vil bli vesentlig mindre forskjeller i karbonpriser, og dermed også mindre risiko for karbonlekkasje. Verdens største produsent av aluminium er Kina. Kina skal etter planen introdusere et nasjonalt kvotemarked i løpet av 2017. Det vil gi en pris på CO<sub>2</sub> for all fossil kraftproduksjon og mesteparten av industriproduksjonen. I USA har Obama-administrasjonen laget en plan kalt Clean Power Plan, som pålegger delstatene å redusere utslippene fra sin kraftproduksjon. Delstatene vil få valget mellom å benytte en pris på utslipp direkte, eller å bruke andre virkemidler. Uansett vil planen gi en skyggepris på CO<sub>2</sub>. Med disse endringene er risikoen for karbonlekkasje til verdens to største økonomier vesentlig redusert. Det er langt fra sikkert at prisen på utslipp fra kraftproduksjon i Europa vil være høyere enn den effektive prisen i USA eller Kina. Det er også svært mange andre land som enten er ferd med å innføre prising av utslipp, eller planlegger det.

Den lave kvoteprisen gjør at det ikke finnes noen reell risiko for karbonlekkasje i dag. At våre største konkurrenter sannsynligvis vil iverksette egne former for utslippsprising de nærmeste årene gjør at det heller ikke virker sannsynlig at det vil være noen reell risiko for karbonlekkasje fra kraftintensiv industri i fremtiden. Derfor bør CO<sub>2</sub>-kompensasjonsordningen avvikles.

### **NOx-fondet**

NOx-fondet er en ordning der norske bedrifter får fritak fra den ordinære avgiften på NOx-utslipp, mot at de innbetaler en sum til et fond administrert av NHO. Dette fondet utbetaler deretter støtte til prosjekter som reduserer NOx-utslipp. Fondet reguleres av Miljøavtalen om NOx. I prinsippet er ikke NOx-fondet annerledes enn et system med avgifter på utslipp og støtte til teknologi som reduserer utslipp. Det anses vanligvis som en effektiv måte å redusere utslipp på. Det som er uvanlig med NOx-fondet er at det administreres av noen andre enn offentlige myndigheter, og at støttenivået er knyttet til innbetalingene. I et optimalt system med avgifter på utslipp skal avgiftssatsen tilsvare den

marginale skadekostnaden av utslippene og støtten skal tilsvare de positive eksternalitetene ved utprøving av ny teknologi. Det er ingen a priori grunn til å anta at disse to størrelsene er like. Det er derfor sannsynlig at NOx-fondet ikke er optimalt utformet. Det er likevel et forholdsvis lite problem, gitt at utslippsmålene nås til en akseptabel kostnad.

En viktigere innvending mot NOx-fondet er at innbetalingene ikke er like for forskjellige næringer. For virksomheter som ikke er med i Miljøavtalen er NOx-avgiften som skal betales til staten på 21,17 kroner per kg. Utslipp fra olje- og gassvirksomheten belastes i Miljøavtalen med en sats på 11 kroner per kg NOx-utslipp, mot 4 kroner per kg for de øvrige sektorene (industri, luftfart, jernbane, skipsfart, fiske og fangst).<sup>88</sup> De ulike satsene i Miljøavtalen er uheldig av to grunner. For det første fører det til at forskjellige næringer i utgangspunktet står overfor forskjellige incentiver for å begrense sine utslipp. Det bidrar til en ineffektiv politikk. For det andre innebærer den høyere satsen for petroleumsnæringen en subsidiering av tiltak i de øvrige næringene. Olje- og gassproduksjon sto i 2015 for litt over halvparten av de totale utslippene av NOx, men står for 72,2 prosent av innbetalingene til fondet.<sup>89</sup> Olje og gass har i perioden 2006-2015 kun mottatt 12,9 prosent av støtten til tiltak som har blitt utbetalt av fondet. Største mottaker av støtte til tiltak er skipsfarten, som har mottatt 60,8 prosent av totalen, til tross for at næringen bare står for 37 prosent av utslippene. At fordelingen av støtte er så skjev kommer av at støttesatsene varierer betydelig mellom type tiltak, med eksempelvis dobbel så høy støtte per enhet reduserte utslipp for elektrifisering av skip som for de fleste andre tiltak. At støttenivået varierer mellom type tiltak gjør at man får mindre utslippsreduksjon per krone delt ut (men er ikke i seg selv et problem). Den vanlige begrunnelsen for å støtte ny teknologi er at det gir positive eksternaliteter. Hvis noen teknologier er tidlig i utviklingsfasen, har stort potensiale og kan forventes å bli spredt i næringen, kan det rettferdiggjøre en høy støttesats. En annen grunn til at oljesektoren får lite utbetalt kan være at tiltakene i den næringen er spesielt kostbare. Oljesektoren godtar denne subsidieringen fordi satsen den må betale i NOx-fondet tross alt er 10 kroner lavere per kg utslipp enn den ordinære NOx-avgiften

At nettopp olje- og gassnæringen ender opp med å subsidiere andre næringer gjennom NOx-fondet er mer problematisk enn hvis hvilken som helst annen næring gjorde det. Utvinning av olje har en superprofit, og staten har derfor en særbeskatning av inntektene fra denne næringen. Statens skatteinntekter fra oljevirksomheten, inkludert inntekter fra CO<sub>2</sub>-avgiften og den ordinære NOx-avgiften, går heller ikke inn i statsbudsjettet, men overføres direkte til SPU som del av statens netto kontantstrøm fra sokkelen. Når NOx-fondet er innrettet slik at oljenæringen subsidierer øvrige deltakere i Miljøavtalen, så innebærer det i praksis at disse næringene får anledning til å tappe statens kontantstrøm fra oljevirksomheten og SPU. Løsningen på dette problemet er at olje- og gassnæringen ikke gis anledning til å delta i Miljøavtalen. Det vil gi om lag 950 mill. kroner ekstra i oljeinntekter for staten årlig, som vil tilføres SPU. Det kan virke som en liten sum sammenlignet med den totale netto kontantstrømmen 163,8 mrd. kroner i 2017. Det er likevel prinsipielt svært viktig at man hegger om prinsippet at inntekter fra oljevirksomheten skal tilføres SPU, og ikke avledes til andre formål på veien dit.

Konsekvensen av at olje- og gassnæringen tas ut av Miljøavtalen blir sannsynligvis at NOx-fondet må øke innbetalingssatsen fra de øvrige næringene for at målene i avtalen skal nås. Det vil være i tråd med prinsippet om at forurenser betaler, og ikke noe man bør bekymre seg for.

## Distriktpolitikk

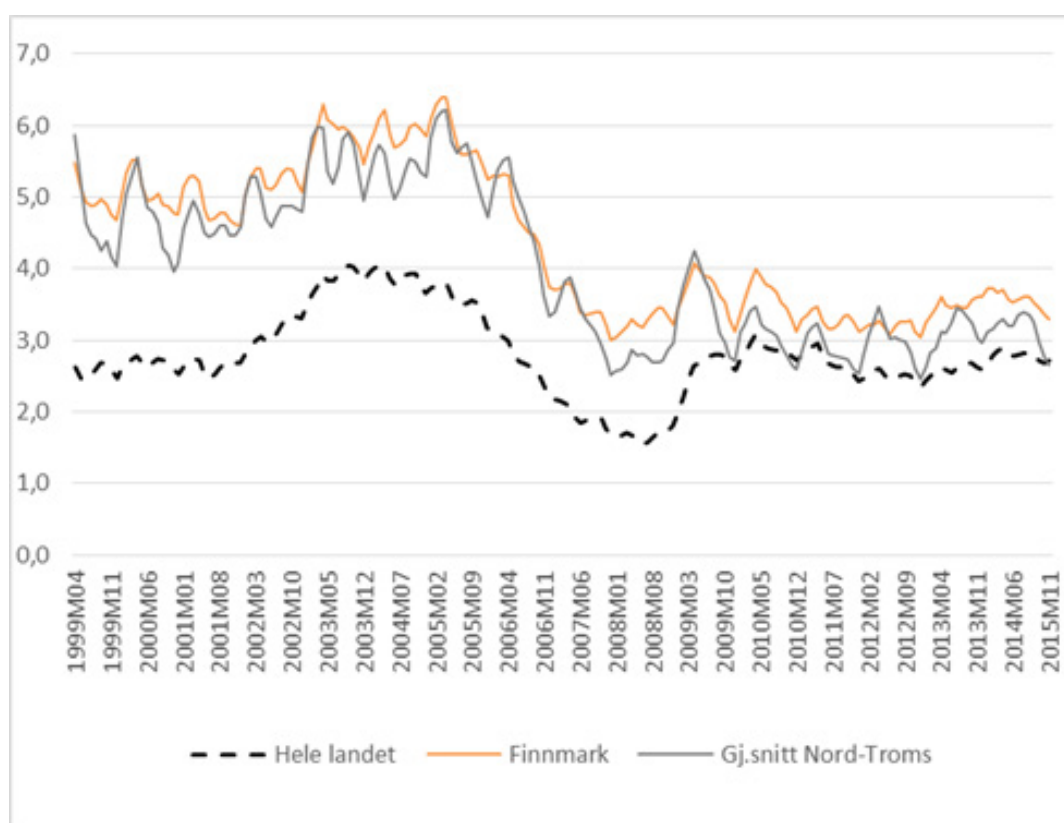
Det aller fleste politikkområder i Norge er i større eller mindre grad påvirket av distriktpolitiske hensyn. I statsbudsjettet for 2017 er bevilgningen til distriktpolitiske tiltak på 40,8 mrd. kroner.<sup>90</sup> Den summen tar kun med bevilgninger som er rent distriktpolitisk motivert, og tar ikke med kostnaden av distriktpolitiske hensyn innenfor landsdekkende ordninger som samferdselspolitikken, helse, høyere utdanning, forskning og utvikling, arbeidsmarkedstiltak eller overføringer til kommunene. Dette notatet tar ikke stilling til om det er riktig eller galt å bruke ressurser på å opprettholde bosetning i distriktene. Likevel finnes det distriktpolitiske tiltak som har uheldige bivirkninger, og som man derfor kan fjerne uavhengig av hvilket syn man har på distriktpolitiske målsetninger. Det de har til felles, er at de skaper feil incentiver, og er lite målrettet.

### Særtiltak for Finnmark og Nord-Troms

Hele Finnmark og de syv nordligste kommunene i Troms<sup>91</sup> utgjør det som kalles Tiltakssonen. Innenfor denne sonen har det siden 1990 vært innført flere særtiltak, utover de vanlige distriktpolitiske virkemidlene. Begrunnelsen for disse tiltakene var krise i de viktigste næringene, særlig fiskeri, høy arbeidsledighet og dårlige levekår. Tiltakene består hovedsakelig i en rekke særfordeler innenfor skatte- og avgiftssystemet. Totalkostnaden ved tiltakene er i 2017-budsjettet på i overkant av 1,3 mrd. kroner.

Siden 1990 har mye endret seg for Troms og Finnmark. Fra å være de fattigste fylkene, er det nå en rekke fylker med lavere inntekt enn disse fylkene. Ser man på medianinntekten etter skatt er det syv fylker som har lavere inntekt enn dem begge.<sup>92</sup> Ser man på gjennomsnittsinntekt, er det seks fylker som kommer dårligere ut. Inntekt etter skatt gir et godt mål på den økonomiske situasjonen til de som bor i fylket. Ettersom diverse skattefritak er en del av tiltakene i sonen, så kan det innvendes at en del av årsaken til at fylkene kommer bedre ut enn andre nettopp er at de betaler mindre skatt. Hvis man ser på samlet inntekt før skatt, er likevel snittet i Finnmark høyere enn i Østfold, Oppland og Hedmark. Ser man på medianinntekten før skatt kommer Finnmark også bedre ut enn Telemark. Troms havner omtrent midt på treet i fylkesrangeringen av inntekt før skatt. Heller ikke hvis man ser på andelen i fylkene som er fattige, kommer Finnmark eller Troms dårlig ut. Målt etter EUs skala, hvor lavinntekt defineres som å ha en inntekt på under 60 prosent av medianen, så var Finnmark på femteplass i å ha færrest med vedvarende lavinntekt. Andelene i Finnmark og Troms med vedvarende lavinntekt etter denne definisjonen var på henholdsvis 7,4 og 7,7 prosent, mot 9 prosent for landet som helhet. Også hvis man bruker OECDs definisjon av lavinntekt (under 50 prosent av medianen) har Finnmark og Troms en lavere andel fattige enn landet som helhet, med 3,1 og 3,2 prosent mot 4 prosent for hele landet.<sup>93</sup>

Mens arbeidsledigheten tidligere var flere prosentpoeng høyere i Finnmark og Nord-Troms enn landssnittet, er den nå bare litt over landssnittet. Det ser man i figur 1, som viser et rullerende tremåneders snitt av den registrerte ledigheten i landet som helhet, i Finnmark og et snitt av ledighetstallene for de syv kommunene i Nord-Troms.



Figur 1: Registrert arbeidsledighet, rullerende fire måneders snitt fra april 2009 til november 2015. Kilde SSB.

Basert på inntekt, andel fattige og arbeidsledighet, er det altså liten grunn til å ha egne ordninger for Nord-Troms og Finnmark, på toppen av den vanlige distriktpolitikken. Finnmark og flere av kommunene i Nord-Troms har hatt befolkningsvekst de siste årene, men veksten er lavere enn i landet som helhet. Det er imidlertid ikke noe som er unikt for denne delen av landet. De fleste distriktsområder har lavere befolkningsvekst enn resten av landet.

De dyreste tiltakene er redusert inntektsbeskatning, i form av en lavere sats for skatt på alminnelig inntekt (20,5 prosent mot 24 prosent for resten av landet), et særskilt fradrag (på 15 500 kroner) og lavere sats i trinn 3 i trinnskatten (2 prosentpoeng lavere). Det er vanskelig å forsvare hvorfor innbyggere i denne landsdelen skal betale mindre inntektsskatt, når inntekten og andelen fattige er høyere enn i flere andre fylker. Den lavere satsen i trinn 3 i trinnskatten er spesielt vanskelig å forstå. Trinn 3 ilegges personinntekt på mellom 580 650 kroner og 934 050 kroner.<sup>94</sup> Det vil si at denne fordelingen er målrettet mot personer med høy inntekt som bor i landsdelen. Hvis man fjerner disse tre skattefordelene vil man spare 890 mill. kroner.

Det er verdt å påpeke at disse fordelene kommer på toppen av den differensierte arbeidsgiveravgiften. Differensiert arbeidsgiveravgift er det viktigste distriktpolitiske virkemiddelet for å fremme næringsvirksomhet i distriktene, og koster i 2017 13,8 mrd. kroner. Innenfor den differensierte arbeidsgiveravgiften er det flere forskjellige soner. Finnmark og Nord-Troms er den eneste delen av landet hvor arbeidsgiveravgiften er null. Den nest laveste satsen i den differensierte

arbeidsgiveravgiften er den som illegges resten av Nord-Norge (med unntak av Tromsø og Bodø) og Trøndelag. Den satsen er på 5,1 prosent. Den ordinære satsen for arbeidsgiveravgiften er på 14,1 prosent. Finnmark og Nord-Troms har med andre ord en vesentlig favorisering i arbeidsgiveravgiften, både i forhold til andre distriktsområder, og i forhold til resten av landet.

Et annet viktig tiltak er lavere sats og fritak for el-avgift. Husholdninger og offentlig forvaltning er helt unntatt fra el-avgiften. Øvrig forbruk, med unntak av kraftintensiv industri som er fritatt i hele landet, betaler en redusert sats på 0,48 øre per kWh. Den ordinære satsen er på 16 øre per kWh. Fritaket og den lavere satsen koster staten 285 mill. kroner. I tillegg til den direkte kostnaden, bidrar lavere el-avgift til høyere forbruk av elektrisk kraft. Finnmark er et område med kraftunderskudd. Statnett planlegger en utbygging av en kraftledning fra Balsfjord til Skaidi, til en kostnad på opptil 6 mrd. kroner, for å bedre forsyningssikkerheten i fylket.<sup>95</sup> Andre større utbygninger, blant annet fra Skaidi til Varangerbotn, kan bli nødvendig i fremtiden. Det importeres også kraft fra Russland til Finnmark.

De øvrige tiltakene i tiltakssonen er av mindre omfang og er til dels mer målrettede. Det viktigste av dem er ettergivelse av studielån for personer som bosetter seg i tiltakssonen. Det koster 125 millioner kroner i året. Dette tiltaket er lettere å forsvare. Det er et målrettet incentiv for at unge personer med høyere utdanning skal flytte til området. Ettersom en forholdsvis liten andel av befolkningen har tatt og tar høyere utdanning i området, kan dette tiltaket være fornuftig.

### **Fritak for moms for elektrisitet i Nord-Norge**

Hele Nord-Norge er fritatt for merverdiavgift på forbruk av elektrisk kraft. Fritaket koster staten 975 millioner kroner i året. I likhet med fritaket for el-avgift i tiltakssonen, bidrar dette fritaket til at forbruket av elektrisitet blir høyere enn det ellers ville vært. Forskjellige avgiftssatser bidrar også til en ineffektiv bruk av samfunnets ressurser. Fritaket begrunnes med at lavere temperaturer og mørketid øker behovet for elektrisitet i landsdelen. Gjennomsnittlig forbruk per husholdning er også høyere i Nord-Norge enn i andre landsdeler. Det bør likevel ikke anses som tilstrekkelig grunn til å gi et fritak for moms på elektrisitet. Det finnes flere måter man kan redusere elektrisitetsbehovet på, både for oppvarming og lys. Fritaket for merverdiavgift for elektrisitet svekker incentivene til å spare på energi. Derfor bør fritaket fjernes.

### **Skattefradrag**

Det norske skattesystemet er i all hovedsak basert på bredest mulig grunnlag, med enkle regler og få fradrag. Det bidrar både til at skattesatsene, og dermed også den realøkonomiske kostnaden ved skattelegging, blir så lave som mulig gitt mengden inntekter staten har behov for, og til fordelingsprofilen politikerne ønsker. Det bidrar også til at skattesystemet blir enklere å administrere og enklere å forholde seg til for private aktører. På tross av dette jevnt over positive bildet, finnes det eksempler på at spesifikke grupper tilgodeses i skattesystemet gjennom fradrag. I tillegg til å gjøre skattesystemet dårligere, er dette ofte en mindre effektiv måte å nå politiske mål på enn å bruke utgifter. Skattefradrag gis kun til personer som er i skatteposisjon. I noen tilfeller vil også nivået på fradraget henge sammen med skattbar inntekt. Det gir en dårlig fordelingsprofil, og gjør at man i motsetning til ordninger på utgiftssiden av statsbudsjettet, ikke kan målrette fradraget mot alle som



er i den aktuelle gruppen. I tillegg til disse generelle argumentene mot skattefradrag, er det enkelte fradrag som har særlig negative konsekvenser. Noen av disse omtales under.

Dette notatet har ikke som tema hvordan skattesystemet bør utformes. Det er likevel relevant å diskutere skattefradrag sammen med direkte utgifter, ettersom fradrag ofte er et alternativ til tilsvarende ordninger på utgiftssiden og har en tilsvarende effekt på statsbudsjettets balanse.

## **Skatteklasser 2**

Skatteklasser 2 er en ordning som gir ektefeller mulighet til å lignedes under ett, og motta et høyere personfradrag. Det er kun dersom det samlet sett gir lavere skatt at ektefeller lignedes i skatteklasser 2. Skatteklasser 2 innebærer at en person som har inntekt, får lavere skatt fordi hun eller han er gift med en person som ikke har inntekt, eller har for lav inntekt til å utnytte sine fradrag fullt ut. Den maksimale fordelingen av å være i skatteklasser 2 er på 6 300 kroner per år.<sup>96</sup> Det er en rekke aspekter ved skatteklasser 2 som er problematiske. Først og fremst gir ordningen svakere incentiver til å arbeide for personer som er gift, særlig hvis man allerede er hjemmeværende. I praksis er det flest kvinner som forsørgeres av sin ektefelle. Ordningen er derfor lite hensiktsmessig fra et likestillingsperspektiv. Ordningen favoriserer gifte, men ikke samboende, og er således lite tilpasset dagens samfunn, hvor en stor andel av par som bor sammen ikke er gifte. Til sist, har personer i parforhold i snitt klart bedre økonomi enn enslige. Det gjelder også for parforhold der den ene parten har valgt å ikke arbeide. Dermed har ordningen en fordelingsmessig uheldig effekt. Å fjerne ordningen øker statens inntekter med om lag 300 millioner kroner.

## **Frdrag for reiseutgifter mellom hjem og arbeidssted**

Det gis i dag et frdrag for utgifter til daglig reise mellom hjem og arbeidssted, som overstiger et årlig bunnbeløp på 22 000 kroner. I praksis betyr det at kun lange arbeidsreiser gis frdrag. I statsbudsjettet for 2017 er det foreslått at satsen på frdraget skal være på 1,56 kroner per kilometer inntil 50 000 kilometers årlig reiseavstand, og 0,76 kroner per kilometer for reiseavstander på mellom 50 000 og 75 000 kilometer. Hvor nær arbeidsstedet man velger å bosette seg er et privatøkonomisk valg, som det ikke er åpenbart at staten skal påvirke gjennom skattesystemet. Lang og kostbar arbeidsreise vil i mange tilfeller motsvares av lavere bokostnader hvis man velger å bosette seg utenfor de store byene. Samtidig innebærer lange reiseavstander en kostnad for samfunnet. Det øker behovet for samferdselsinfrastruktur, som i hovedsak dekkes av det offentlige. I tillegg bidrar det til økte utslipp av klimagasser og lokal forurensing når reisen gjennomføres med bil eller fly. På bakgrunn av dette bør frdraget avvikles. Det vil gi en innsparing for staten på 1,4 mrd. kroner.

## Konklusjon

Hensikten med dette notatet har vært å vise at det finnes et potensial for å redusere statens utgifter, og å vise eksempler på hvor det potensialet kan ligge. Tiltakene som er identifisert og kvantifisert, gir i sum en besparelse på nesten 50 mrd. kroner. Det er en betydelig sum, men utgjør likevel bare litt under 4 prosent av utgiftene på statsbudsjettet. Det drøftes også tiltak som ikke kvantifiseres, for eksempel en reduksjon i landbruksstøtten eller reform av offentlig tjenestepensjon. Summen av tiltak vil kunne være et betydelig bidrag til å møte de finansieringsutfordringene staten står overfor på kort og mellomlang sikt. Selv om alle tiltakene gjennomføres fullt ut, vil det likevel være nødvendig å ha en lavere vekst i statens øvrige utgifter i forhold til det vi har sett de siste årene. Det er uansett lite trolig at tiltakene vil være i nærheten av tilstrekkelige for å møte finansieringsutfordringene på lenger sikt.

Tiltakene som er omtalt, har alle positive bieffekter utover innsparingen for staten. Dersom disse gjennomføres, vil vi sannsynligvis øke arbeidsdeltakelsen og den totale verdiskapningen i samfunnet. Tiltakene som foreslås er i hovedsak utformet for å unngå uheldige fordelingseffekter nederst på inntektsskalaen. Flere av tiltakene som foreslås vil i sum kunne gi en bedret fordelingseffekt, for eksempel ved at enslige uføre og pensjonister, som har dårligere råd enn gifte og samboende, får økte inntekter. At tiltakene er utformet for så langt det lar seg gjøre å skjerme de med dårligst råd, betyr likevel ikke at ingen kommer dårligere ut. Alle tiltakene som foreslås vil sannsynligvis være svært upopulære blant de som rammes, og er derfor politisk vanskelige å gjennomføre. Flere av tiltakene vil også kun kunne gjennomføres som del av større reformer. Det har ikke vært en ambisjon å kun identifisere tiltak som er lette å gjennomføre som alle kan stille seg bak. Det har heller ikke vært en ambisjon å lage en uttømmende liste over alle reformer som kan kombinere besparelser for staten med positive samfunnsøkonomiske effekter. Det er også åpenbart at alle tiltakene som drøftes trenger mer omfattende utredninger og beregninger enn det er anledning til å gjennomføre i et slikt notat. Det er likevel et håp om at dette notatet kan være et verdifullt innspill til de krevende prioriteringen vi står overfor i årene som kommer.

**Forfatter: notatet er skrevet av Haakon Riekeles, samfunnsøkonom i Civita.**

*Civita er en partipolitisk uavhengig tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt forståelse og oppslutning om liberale verdier og løsninger. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.*

Ta kontakt med forfatteren på [haakon@civita.no](mailto:haakon@civita.no) eller [civita@civita.no](mailto:civita@civita.no).

## Sluttnoter

- 1 Meld. St. 1 (2016-2017) Nasjonalbudsjettet
- 2 I henhold til Finansdepartementets Hovedbudsjettsskriv for 2017 <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/arlige/2016/r-4-2016.pdf>
- 3 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/En-mer-effektiv-offentlig-sektor/id2005673/> og Prop. 1 S (2014-2015) side 84, <https://www.regjeringen.no/contentassets/8a1f1d19093448798422df4ec9dc16eb/no/pdfs/prp201420150001guldddpdfs.pdf>
- 4 OECD (2010) – Sickness, disability and work: Breaking the barriers. *En oppsummering over norske funn finnes her:* <http://www.oecd.org/norway/46461638.pdf>
- 5 Tall fra SSBs statistikkbanken tabell 10989
- 6 Navs sykepengestatistikk
- 7 Bjørn, E., Gaure, S., Markussen, S. et al. (2013), The rise of absenteeism: disentangling the impacts of cohort, age and time, *Journal Population Economics* 26: 1585. doi:10.1007/s00148-012-0403-2
- 8 Se blant annet Koning og Lindeboom (2015) *The Rise and Fall of Disability Insurance Enrollment in the Netherlands*, *Journal of Economic Perspectives*, som beskriver effekten av endringer i sykelønsordningen og uføretrygden: [https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/38354/pk\\_2015\\_01.pdf?sequence=1](https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/38354/pk_2015_01.pdf?sequence=1)
- 9 OECD – Government at a Glance
- 10 Blekensauve og Dale-Olsen (2010) Arbeidsgivere og arbeidslinja, i Bay, Hatland og Koren (red.): *De norske trygdene*. 2. utg.
- 11 Dale-Olsen (2014) Sickness absence, sick leave pay and pay schemes, *Labour*, 28 (1)
- 12 Aarbu og Torsvik (2016), The impact of economic and social incentives on worker absenteeism; evidence from a contract change, UiO Mimeo, Økonomisk institutt.
- 13 Blant annet Henrekson og Persson (2004) The effects on sick leave of changes in the sickness insurance system, *Journal of Labor Economics*
- 14 Godøy (2014), Sykefravær og permitteringer i bygg og anlegg etter finanskrisen, *Søkelys på arbeidslivet* 31(4).
- 15 Søren Brage, Trender i de skandinaviske sykefraværsordningene, *Arbeid og velferd*, Nr. 2-2007
- 16 Bergsvik, Markussen og Raaum (2010) *Tok en tredagers? – Mønstre i egenmeldt sykefravær, Søkelys på arbeidslivet* <http://www.idunn.no/ts/spa/2010/04/art02>
- 17 Statistikk fra SSB, tabell 08821 fra 2014
- 18 Petterson-Lidbom og Thoursie (2013), Temporary disability insurance and labor supply: Evidence from a natural experiment, *The Scandinavian Journal of Economics*
- 19 Fevang, Markussen og Røed (2014), The sick pay trap, *Journal of Labor Economics* 32(2)
- 20 Det er blant annet drøftet i Civita notat nr. 15 2012 Helse og Arbeid, av Haakon Riekeles [https://www.civita.no/?download=14916&file=Civita-notat\\_15\\_2012.pdf](https://www.civita.no/?download=14916&file=Civita-notat_15_2012.pdf)
- 21 Markussen, Mykletun og Røed (2012), The case for presenteeism – evidence from Norway's sickness insurance program, *Journal of Public Economics* 96(11-12)
- 22 Rapport av Rikstrygdeverket:
- 23 Aakvik A, Holmås TH, Kamrul Islam M. Does variation in general practitioner (GP) practice matter for the length of sick leave? A multilevel analysis based on Norwegian GP-patient data. *Soc Sci Med*. 2010 May;70(10):1590-8. Epub 2010 Feb 12.
- 24 Markussen, Røgeberg og Røed (2013), The Changing of the Guards: Can Physicians Contain Social Insurance Costs? Working paper, <http://ftp.iza.org/dp7122.pdf>
- 25 <http://folk.uio.no/karineny/files/Porten-er-aapen.pdf>

- 26 [https://www.regjeringen.no/contentassets/2e391e09f9d1452987c37df028d78d61/r\\_2010\\_tiltak\\_sykefravaer.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/2e391e09f9d1452987c37df028d78d61/r_2010_tiltak_sykefravaer.pdf) side 25.
- 27 NOU 2000:27 Sykefravær og uførepensjonering <https://www.regjeringen.no/contentassets/02060f76fc28489288d00f4a70ecb338/no/pdfa/nou200020000027000dddpdfa.pdf>
- 28 400 mill. kroner av besparelsen kommer først det påfølgende året i form av reduserte feriepenger av sykepenger
- 29 Svar på spørsmål nr. 214 fra Venstre i forbindelse med behandling av statsbudsjettet for 2016: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2016/Budsjettsporsmal/?parti=venstre&query=&sort=desc>
- 30 <http://tidsskriftet.no/2003/03/om-helsetjenesten/hva-koster-sykelonnsordningen>
- 31 Svar fra ASD på spørsmål nr. 213 fra Venstre i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2016
- 32 Koning og Lindeboom (2015)
- 33 Folketrygdloven § 8-20
- 34 Intervju i Psykologi, tidsskrift for Norsk psykologiforening Vol 51, nummer 2, 2014. [http://www.psykologtidsskriftet.no/index.php?seks\\_id=416423&a=4](http://www.psykologtidsskriftet.no/index.php?seks_id=416423&a=4)
- 35 Svar på spørsmål nr. 212 fra Venstre i forbindelse med behandling av statsbudsjettet for 2016: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2016/Budsjettsporsmal/?parti=venstre&query=&sort=desc>
- 36 Svar på spørsmål nr. 326 fra Venstre i forbindelse med behandling av statsbudsjettet for 2016.
- Ifølge Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) vil en innføring av en egenandel hvor man samtidig fritar personer med en inntekt på under 2 G, 2,5 G eller 3 G føre til at henholdsvis 2,2 prosent, 5,1 prosent og 9 prosent av sykepengeutgiftene ikke blir rammet av egenandelen, med tilsvarende redusert besparelse for staten
- 37 Forskjellen mellom et minstenivå og et fritak kan illustreres med en person som har en inntekt på 2,1 G. Den personen rammes av egenandelen hvis man har et fritak som kun gjelder for personer med en inntekt under 2 G, og vil dermed få en kompensasjon på 1,68 G. Med et minstenivå på 2 G vil personen derimot få 2 G. Tilsvarende vil en skjermingsregel innebære at en person med en inntekt på 1,9 G får en utbetaling på 1,9 G, mens et minstenivå vil gi en utbetaling på 2 G. Anslaget fra ASD vil derfor undervurdere kostnaden av å innføre et minstenivå.
- 38 Folketrygdloven §§ 12-6 og 12-7 for uføretrygd og §§ 11-5, 11-6 og 11-13 for arbeidsavklaringspenger
- 39 Folketrygdloven § 11-1
- 40 OECD (2010) – Sickness, disability and work: Breaking the barriers.
- 41 Burkhauser, Daly og Ziebarth (2015), Protecting working-age population with disabilities: Experiences of four industrialised nations, IZA-Discussion paper, no. 9186
- 42 Civita notat nr. 15 2012 Helse og Arbeid, av Haakon Riekes [https://www.civita.no/?download=14916&file=Civita-notat\\_15\\_2012.pdf](https://www.civita.no/?download=14916&file=Civita-notat_15_2012.pdf)
- 43 García-Gómez, P., Jones, A.M., Rice, N., 2010. Health effects on labour market exits and entries. Labour Economics 17, 62–76
- 44 <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Uforetrygd/Diagnoser+uf%C3%B8retrygd>
- 45 [https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Arbeidsavklaringspenger/\\_attachment/441147?\\_download=true&\\_ts=1564f7a1c90](https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Arbeidsavklaringspenger/_attachment/441147?_download=true&_ts=1564f7a1c90)
- 46 Glozier N.2002. Mental ill health and fitness for work. Occup Environ Med59:714-720
- 47 Burton AK.1997. Back injury and work loss. Biomechanical and psychosocial influences. Spine 22:2575-2580
- 48 Hernæs, Markussen og Røed, Kompensasjonsgrader I inntektssikringsssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet, Rapport 1/2016 fra Frischsenteret

- 49 Kostøl og Mogstad (2014) How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work, *American Economic Review*, 104(2)
- 50 Huttunen, Møen og Salvanes (2011) How destructive is creative destruction? Effects of job loss on mobility, withdrawal and income, *Journal of the European Economic Association*, 9(5)
- 51 OECD (2010) *Sickness, disability and work: breaking the barriers.*
- 52 Bratsberg, Fevang og Røed (2014) Job loss and disability insurance, *Labour Economics*, 24
- 53 *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning? Forskningsrapport fra Sintef (2015):* [https://www.sintef.no/globalassets/sintef-teknologi-og-samfunn/rapporter-sintef-ts/aap\\_rapport\\_sintef.pdf](https://www.sintef.no/globalassets/sintef-teknologi-og-samfunn/rapporter-sintef-ts/aap_rapport_sintef.pdf)
- 54 *Kronikk i DN av Simen Markussen 28. August 2015* <http://www.sv.uio.no/esop/forskning/aktuelt/i-media/2015/150828markussen.pdf>
- 55 *Se blant annet statistikk fra Nav:* [https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Helt+ledige/\\_attachment/442927?\\_download=true&ts=157bd337280](https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Helt+ledige/_attachment/442927?_download=true&ts=157bd337280)
- 56 Spørsmål nr 333 fra Venstre til Statsbudsjettet for 2016
- 57 *Tallet er oppgitt i ASDs svar på Venstres spørsmål nr. 334 i forbindelse med statsbudsjettet for 2016*
- 58 <http://ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/enslige-uforepensjonister-har-lavest-inntekt>
- 59 Autor, Kostøl Mogstad (2015), *Disability benefits, consumption insurance and household labor supply*, Mimeo, SSB
- 60 Johnsen og Vaage (2015) *Spouses' retirement and the take up of disability pensjon*, WP, nr. 3/15 Universitetet I Bergen
- 61 *Grunnbeløpet reguleres hvert år i trygdeoppjøret. Endringen trer i kraft fra 1. mai. Oversikt over grunnbeløp finnes her:* <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kontakt+NAV/Utbetalinger/Grunnbelopet+i+Folketrygden>
- 62 *Rapporten til TBU kan finnes her:* <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2016/tbu-2016-endelig.pdf>
- Gjennomsnittstallene finner man på side 13.
- 63 <https://www.ssb.no/forskning/offentlig-okonomi/offentlige-finanser-paa-lang-sikt/pensjonsreformen-styrker-de-offentlige-finansene-men-ikke-nok>
- 64 <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/yrkesaktivitet-blant-eldre-for-og-etter-pensjonsreformen.2015>
- 65 <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kommregnko/aar-reviderte/>
- 66 *Nye pensjonsordninger i offentlig sektor, Rapport fra en arbeidsgruppe, fremlagt 17. desember 2015 av ASD:* [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/rapport\\_oftp\\_2015\\_12\\_17.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/rapport_oftp_2015_12_17.pdf)
- 67 Atle Fremming Bjørnstad, *Arbeid og velferd*, nr. 3-2016: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/%C3%B8kt-uttak-av-afp-i-privat-sektor>
- 68 *Aldersgrenser i staten, dokument utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet:* [https://www.regjeringen.no/contentassets/d718daa9e5ff4655b69a5feb63cea1c/aldersgrensene\\_i\\_staten.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/d718daa9e5ff4655b69a5feb63cea1c/aldersgrensene_i_staten.pdf)
- 69 *Lov om statens pensjonskasse § 21, annet ledd.*
- 70 *Svar på spørsmål nr. 338 fra Venstre i forbindelse med behandling av statsbudsjettet for 2016*
- 71 <http://ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager/aar-enderlige/2016-04-20#content>
- 72 *Innst. O. nr. 36 (1993-1994)* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/1993-1994/inno-199394-036/?lvl=0>

- 73 Drange, Havnes og Sandsør (2012), Kindergarten for all: Long run effects of a universal intervention, Discussion Papers, SSB No. 695
- 74 Sitat fra Innst. O. nr. 36 (1993-1994), støttet av flertallet (bestående av Ap, SV og Sp i Innst. S. nr. 15 (1995-1996)
- 75 <http://thelearningcurve.pearson.com/index/index-ranking>
- 76 St prp nr. 1 (1996-1997)
- 77 SSBs KPI-kalkulator
- 78 Mindretallsmerknad i Innst.S.nr.234 (1992-1993), <https://www.stortinget.no/inns/inns-199293-234.html>
- 79 Vista Analyse, Evaluering av soning med fotlenke, Rapport 2016/02 [http://vista-analyse.no/site/assets/files/5598/va-rapport\\_2016-02\\_evaluering\\_av\\_soning\\_med\\_fotlenke\\_revidert\\_vedidert\\_05082016.pdf](http://vista-analyse.no/site/assets/files/5598/va-rapport_2016-02_evaluering_av_soning_med_fotlenke_revidert_vedidert_05082016.pdf)
- 80 Andersen og Telle, Discussion Papers No. 844, Electronic monitoring and recidivism, [http://www.ssb.no/forside/\\_attachment/276183?\\_ts=156c0ac69e0](http://www.ssb.no/forside/_attachment/276183?_ts=156c0ac69e0)
- 81 [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/id/horingsuttalelser/koa/straffegjennomforing\\_elektronisk\\_kontroll.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/id/horingsuttalelser/koa/straffegjennomforing_elektronisk_kontroll.pdf)
- 82 Ot.prp. nr. 31 (2006-2007) <https://www.regjeringen.no/contentassets/00f6206baab447f79de8ede6beb7222e/no/pdfs/otp200620070031000dddpdfs.pdf>
- 83 Meld. St. 12 (2014-2015) <https://www.regjeringen.no/contentassets/7fcd260d2f1f44e8b26df955192a01fd/no/pdfs/stm201420150012000dddpdfs.pdf>
- 84 *Nasjonalbudsjettet 2017, kap. 5.5*
- 85 *ECON Analyse, Rapport 2004-120, Prisutjevningensordningen for melk – hvem melkes, hvem skummer fløten?*
- 86 *Ordningen er regulert av Forskrift om prisnedskrivning ved produksjon av rektifisert potetsprit og potetstivelse:* <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-04-02-386>
- 87 <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-09-26-1160>
- 88 <https://www.nho.no/Prosjekter-og-programmer/NOx-fondet/Nyhetsarkiv/2016/uendrede-satser-for-innbetaling/>
- 89 *NOx-fondets årsrapport 2015* <https://www.nho.no/siteassets/nhos-filer-og-bilder/filer-og-dokumenter/nox-fondet/dette-er-nox-fondet/om-nox-fondet/arsrapport-2015.pdf>
- 90 *Prop. 1 S (2016-2017) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, side 263*
- 91 *Karlsøy, Storfjord, Lyngen, Kåffjord, Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen*
- 92 *SSBs inntektsstatistikk tabell nr. 09903, tall for 2014*
- 93 *SSBs inntektsstatistikk tabell nr. 10498, tall for 2012-2014*
- 94 *I forslaget til statsbudsjett for 2017 lagt frem av Regjeringen, se Prop. 1 LS (2016-2017)* [http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett\\_2017/dokumenter/pdf/skatt.pdf](http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2017/dokumenter/pdf/skatt.pdf)
- 95 <http://www.statnett.no/Nettutvikling/Balsfjord---Skaidi/> <http://www.statnett.no/Nettutvikling/Balsfjord---Skaidi/>
- 96 *NOU 2014:13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*