

MULIG SAMFUNNSGEVINST AV ARBEID FREMFOR UFØRETRYGD

Av Eirik Lamøy og Andreas Myhre¹

Sammendrag

NAV mottar av og til spørsmål om hva som er samfunnsgevinsten av at en person unngår uføretrygd. Ettersom det er strenge helsemessige vilkår for å få innvilget uføretrygd, er det for de fleste vanskelig å se for seg noe realistisk alternativ. Samtidig vet vi at det ikke bare er helse som påvirker hvor mange som blir uføretrygdet. Forhold på arbeidsmarkedet spiller også inn. Flere studier viser videre at oppfølging og arbeidsrettede tiltak kan føre til at flere som står utenfor kommer i arbeid. Målet med denne analysen er å anslå de samfunnsøkonomiske gevinstene av at mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) kommer i arbeid, fremfor å falle varig ut av arbeidslivet og motta uføretrygd. Ettersom slike beregninger ligger til grunn for prioriteringer i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken, vil dette være nyttig kunnskap når det skal vurderes hvor mye som skal investeres i oppfølging og tiltak fra NAV.

For å anslå effekten av at AAP-mottakere kommer i arbeid, benytter vi forskjell-i-forskjell-metoden til å sammenlikne AAP-mottakere med overgang til arbeid med mottakere som har overgang til uføretrygd. På grunn av at mottakere med overgang til arbeid vil ha bedre helse og arbeidsevne, vil anslaget vårt overvurdere effekten av at AAP-mottakere kommer i arbeid istedenfor å motta uføretrygd. Anslaget vårt bør derfor forstås som en øvre grense av den sanne effekten. Samfunnsgevinsten anslår vi med standard prinsipper for samfunnsøkonomisk analyse, der vi beregner de prissatte gevinstene av arbeid fremfor uføretrygd frem til personene vil nå pensjonsalder.

Vi beregner en øvre samfunnsgevinst av at en AAP-mottaker kommer i arbeid, fremfor å motta uføretrygd, på i gjennomsnitt 4,7 millioner kroner per person. Samfunnsgevinsten er størst for unge mottakere, siden de har potensielt flere år igjen i arbeidslivet enn eldre. Blant mottakere 20-29 år beregner vi en øvre samfunnsgevinst på i gjennomsnitt 6,4 millioner kroner per person. Anslagene må tolkes med varsomhet, da slike beregninger alltid vil være forbundet med betydelig usikkerhet.

.....
¹ Takk til Ingebjørg Bærø, Espen Steinung Dahl, Eirik Grønlien, Åshild Kalstø, Ole Christian Lien og redaksjonsrådet til Arbeid og Velferd for verdifulle innspill og kommentarer.

Innledning

NAV mottar av og til spørsmål om hva det koster samfunnet at en person blir mottaker av uføretrygd. Det er et hypotetisk spørsmål som avhenger av hva som kunne ha vært alternativet til uføretrygd. Ettersom det er strenge helsemessige vilkår for å få innvilget uføretrygd, er det for de fleste vanskelig å se for seg noe realistisk alternativ der den enkelte for eksempel kunne ha vært i arbeid i stedet.

Samtidig vet vi at det ikke bare er helsemessige forhold som påvirker hvor mange som blir uføretrygdet. Bratsberg mfl. (2013) viser for eksempel at å miste jobben som følge av konkurs øker sannsynligheten for å motta uføretrygd på et senere tidspunkt. Fevang mfl. (2020) peker på at det er en gråsoner mellom arbeidsmarkedsrelaterte og helserelaterte årsaker til å stå utenfor arbeidslivet, og at dette blant annet viser seg ved at høyere lokal etterspørsel etter arbeidskraft bidrar til å redusere bruken av helserelaterte trygdeytelser. Kann mfl. (2016) viser at færre AAP-mottakere kommer i arbeid i kommuner med høy ledighet. Omtrent tre av fire uføretrygdede har mottatt AAP før de har overgang til uføretrygd (NAV 2021). Forhold på arbeidsmarkedet vil derfor ha betydning for hvor mange som mottar AAP og senere får innvilget uføretrygd.

Arbeidsavklaringspenger er rettet mot personer med redusert arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade, og der det er mulighet for at arbeidsevnen kan bli bedre gjennom behandling, arbeidsrettede tiltak eller oppfølging fra NAV. Målet med ordningen er å skaffe eller beholde arbeid og dermed unngå overgang til uføretrygd. Hvilke typer oppfølging eller arbeidsrettede tiltak som fungerer for å nå dette målet, forskes det aktivt på både nasjonalt og internasjonalt. Det finnes en rekke effektstudier som viser at ulike typer oppfølging og tiltak kan føre til at flere kommer i arbeid (se kapittel om tidligere forskning).

Tiltak og oppfølging vil ofte ha en effekt kun for en begrenset del av AAP-mottakerne. Noen hadde kommet i arbeid også uten tiltak, mens noen ville hatt overgang til uføretrygd til tross for deltakelse på tiltak. For enkelte mottakere kan imidlertid tiltak og oppfølging være avgjørende for at personen kommer i arbeid i stedet for å falle varig ut av arbeidslivet og motta uføretrygd.

Det er den siste gruppen som er motivasjonen for artikkelen. Hensikten med analysen er å bidra til kunnskapsgrunnlaget om hva som kan være verdien av tiltak og oppfølging fra NAV. Ettersom slike beregninger ligger til grunn for prioriteringer i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken, vil dette være verdifull kunnskap. Vi beregner den samfunnsøkonomiske gevinsten av at en person kommer i arbeid istedenfor å motta uføretrygd ut fra: 1) verdiskapningen som følge av økt sysselsetting og 2) reduserte skattefinansieringskostnader som følge av reduserte utbetalinger til uføretrygd.

Det finnes få norske empiriske studier på dette, og vi tror analysen kan være verdifull når man skal tallfeste nytteverdien av NAVs oppfølgingsinnsats og av ulike

Arbeidsavklaringspenger og uføretrygd

Arbeidsavklaringspenger (AAP) skal sikre inntekt i perioder hvor man på grunn av sykdom eller skade har behov for bistand fra NAV for å komme i arbeid. Som hovedregel må arbeidsevnen være nedsatt med minst 50 prosent. Bistanden kan bestå av medisinsk behandling, arbeidsrettede tiltak eller annen oppfølging.

AAP utgjør som hovedregel 66 prosent av inntektsgrunnlaget, men man er sikret en minimumsyttelse på 2 G¹ (omtrent 200 000 kroner i 2020) per år. Hvor lenge man kan motta AAP vil avhenge av behovet for å være i arbeidsrettet aktivitet, men som hovedregel kunne man ikke motta AAP i mer enn fire år (tre år fra 1.1.2018).

Uføretrygd skal sikre inntekt til livsopphold for personer som har fått inntektsevnen varig nedsatt på grunn av sykdom eller skade. Inntektsevnen må som hovedregel være nedsatt med minst 50 prosent. Ytelsen kan kun innvilges når det ikke er utsikt til bedring av arbeidsevnen, og nødvendige tiltak har blitt iverksatt. Om lag tre av fire personer som får innvilget uføretrygd mottar AAP før innvilgelse.

I likhet med AAP utgjør uføretrygd som hovedregel 66 prosent av inntektsgrunnlaget, men man er sikret en minsteyttelse på 2,28 G (2,48 G for enslige). Hvis sykdommen inntraff før fylte 26 år har man også krav på en høyere minsteyttelse som ung ufør. Det er også mulig å få gradert ytelse hvis den varige arbeidsevnen bare er delvis nedsatt.

¹ G er grunnbeløpet i folketrygden og utgjorde 100 853 kroner i 2020. Grunnbeløpet reguleres hvert år med gjennomsnittlig lønnsvekst.

typer arbeidsrettede tiltak. Våre beregninger kan for eksempel ses i sammenheng med effektstudier på området, og hva som er kostnaden ved ulike typer oppfølging og tiltak.

Problemstillingen for artikkelen er følgende:

Hva er samfunnsgevinsten av at en mottaker av arbeidsavklaringspenger (AAP) kommer i arbeid, og unngår overgang til uføretrygd?

Tidligere forskning

Det finnes mye forskningslitteratur som undersøker arbeidstilknytning blant personer med nedsatt arbeidsevne. De fleste bidragene tar utgangspunkt i å måle effekter av ulike arbeidsmarkedstiltak med økt sysselsetting som mål. I en litteraturstudie viser von Simson (2019) til tolv norske studier i perioden 2003-2018. Selv om ulike studier tar for seg ulike tiltak for ulike målgrupper i forskjellige tidsperioder, virker hovedkonklusjonen å være at arbeidsmarkedstiltak har en positiv effekt på sysselsetting. Studiene sier ikke nødvendigvis noe om gevinsten av tiltakene opp mot kostnadene, og studerer ofte kun kortsiktige effekter.

Av studier som tar opp det samme spørsmålet som vi gjør i denne artikkelen, finnes det noen analyser som forsøker å beregne samfunnsøkonomiske virkninger av økt sysselsetting for ulike grupper med nedsatt arbeidsevne (Rasmussen mfl. 2010, Steen mfl. 2012, Falkum mfl. 2015, Remme mfl. 2016, Gran mfl. 2020). Vi beskriver disse studiene nærmere i tabell v1 i vedlegg. Analysene skiller seg noe fra hverandre når det gjelder målgruppen som analyseres og hvilket tiltak som evalueres. Felles for analysene er at de konkluderer med at å få personer med nedsatt arbeidsevne i jobb har stor samfunnsøkonomisk nytteverdi.

Vår studie er også knyttet opp til en større forskningslitteratur som forsøker å estimere restarbeidsevnen til uføretrygdede. Flere studier bruker personer som har fått avslag på søknad om uføretrygd som kontrollgruppe, og tolker deres sysselsetting som en øvre grense på restarbeidsevnen til uføretrygdede (Bound 1989, Von Wachter mfl. 2011, Singleton 2012, Kostøl og Mogstad 2015). Felles for studiene er at de konkluderer med at uføretrygdede har restarbeidsevne, men

at den er høyst begrenset. Vi tar utgangspunkt i denne litteraturen når vi beregner et øvre anslag for arbeidstilbudet til AAP-mottakere som er i en situasjon der både overgang til arbeid og uføretrygd er mulige utfall.

Data og utvalg

Datamaterialet omfatter AAP-mottakere i perioden 2011-2014. Vi kobler dette sammen med data fra Arbeidstaker- og arbeidsgiverregistret som inneholder informasjon om arbeidstilknytning i perioden 2000-2019. Datamaterialet omfatter også forløp på uføretrygd, og inneholder månedlig informasjon om innvilgelse og avgang. Vi benytter også data om personer som har fått avslag på søknad om uføretrygd i perioden 2008-2020. Til slutt har vi kombinert dette med informasjon om personlige kjennetegn fra folkeregistret, som alder, kjønn, fødeland og antall barn.

For å måle den samfunnsøkonomiske gevinsten av overgang til jobb ville vi ideelt sett benyttet individdata på arbeidsinntekt. Datamaterialet vi benytter fra inntektsregisteret inneholder kun informasjon om pensjonsgivende inntekt for hvert år i perioden 2000-2019. Pensjonsgivende inntekt inkluderer også enkelte trygdeytelser som blant annet dagpenger, foreldrepenge, sykepenge og AAP, i tillegg til arbeidsinntekt. Uføretrygd defineres ikke som pensjonsgivende inntekt. Som et bedre mål på arbeidsinntekt bruker vi derfor pensjonsgivende inntekt fratrukket utbetalinger av AAP.² Denne definisjonen av inntekt vil likevel kunne inneholde enkelte andre trygdeytelser. I forskjell-i-forskjell-analysen vil dette kun medføre skjevheter i estimatene våre dersom det er (betydelige) forskjeller i mottak av trygdeytelser (ekskludert AAP) som inngår i pensjonsgivende inntekt mellom de ulike gruppene vi sammenlikner. Vi justerer inntektsvariabelen med grunnbeløpet i folketrygden slik at vi måler inntekt i faste kroner over tid.

.....
² Datamaterialet vårt inneholder også flere år før AAP ble innført i mars 2010. Vi kobler derfor på utbetalinger av de tidligere ytelsene rehabiliteringspenge, attføringspenge og tidsbegrenset uførestønad som vi trekker fra inntektsvariabelen i perioden før AAP ble innført.

Utvalget i analysen består av personer med registrert avgang fra AAP i perioden 2011-2014. Med registrert avgang fra AAP mener vi at man mottar AAP i inneværende måned, men ikke den neste. Overgang fra AAP til annen status måles seks måneder etter avgang. De ulike statusene vi undersøker er i hovedsak overgang til jobb, definert som at man har et arbeidsforhold (men ikke AAP eller uføretrygd), om man har fått innvilget uføretrygd eller om man har fått avslag på søknad om uføretrygd.³ Vi har også en status for «annen overgang». Dette er personer som er registrert som arbeidsøker eller med nedsatt arbeidsevne hos NAV (men ingen av de overnevnte statusene eller AAP), eller som vi ikke finner igjen i våre registre. Vi ekskluderer personer som er eldre enn 62 år ved avgang fra AAP, slik at personer som når pensjonsalder i analyseperioden ikke er med. Analyseperioden

strekker seg mellom 2003-2019, som gjør at vi kan undersøke utfall inntil åtte år før og etter overgang fra AAP.⁴

For å undersøke forskjeller mellom de ulike gruppene basert på status seks måneder etter avgang fra AAP, har vi samlet beskrivende statistikk om gruppene (tabell 1). Gruppen med overgang til jobb har i større grad hatt et arbeidsforhold, og hatt høyere inntekt før avgang fra AAP, sammenliknet med gruppene som har fått innvilget uføretrygd eller fått avslag på søknad om uføretrygd. De er også yngre og har hatt kortere varighet på AAP, som indikerer at gruppen med overgang til jobb har bedre helse og/eller tettere tilknytning til arbeidsmarkedet. Det er verdt å merke seg, at gruppen med overgang til uføretrygd har mange likhetstrekk med gruppen som har fått avslag

³ I likhet med andre studier ekskluderer vi personer som søker uføretrygd på nytt etter de har fått avslag på søknad om uføretrygd.

⁴ Om en person som for eksempel har overgang til jobb basert på status seks måneder etter avgang fra AAP, vil denne personen ikke bytte status hvis for eksempel personen senere skulle motta uføretrygd når vi sammenlikner de ulike gruppene over tid.

Tabell 1. Beskrivende statistikk

Status 6 mnd etter avgang fra AAP:	Hovedutvalg:				Annen overgang:		
	Alle	Jobb	Uføretrygd	Avslag uføresøknad	Nedsatt arbeidsevne	Arbeidssøker	Ukjent
Varighet på AAP (mnd)	45,5	30,4	59,6	45,1	41,8	35,0	38,4
Alder	43,8	41,9	48,6	42,7	39,0	38,7	39,8
Andel over 45 år	0,49	0,40	0,68	0,44	0,32	0,30	0,32
Andel kvinner	0,57	0,59	0,61	0,52	0,51	0,51	0,45
Andel gift	0,39	0,40	0,44	0,36	0,29	0,31	0,27
Antall barn	0,74	0,91	0,52	0,87	0,88	0,92	0,90
Andel født i Norge	0,87	0,88	0,88	0,70	0,84	0,82	0,79
Andel utvandret eller død 5 år etter avgang	0,05	0,02	0,05	0,07	0,04	0,14	0,03
Inntekt 3 år før (G)	2,77	3,67	2,42	2,16	2,53	2,54	2,47
Inntekt 1 år før (G)	1,42	2,58	0,79	1,27	1,37	1,26	1,20
Andel arbeid 3 år før	0,37	0,58	0,26	0,28	0,37	0,40	0,33
Andel arbeid 1 år før	0,32	0,63	0,16	0,21	0,33	0,35	0,22
Andel psykiske lidelser	0,35	0,30	0,34	0,35	0,44	0,40	0,36
Andel Muskel/skjelett	0,32	0,36	0,33	0,32	0,26	0,26	0,32
Antall	188 487	48 628	79 681	2 922	30 401	22 909	6 868

Kilde: NAV

på søknad om uføretrygd. De som får innvilget uføretrygd er likevel noe eldre, har mottatt AAP i lengre tid, består av en høyere andel kvinner og en høyere andel er født i Norge enn blant de som har fått avslag. Gruppen med «annen overgang» er noe yngre, og en større andel har psykiske lidelser sammenliknet med gruppene i hovedutvalget.

Metode

I den empiriske analysen sammenlikner vi AAP-mottakere med overgang til jobb med mottakere som har overgang til uføretrygd. De to gruppene er relativt forskjellige basert på individuelle kjennetegn (tabell 1). Gruppen med overgang til jobb er for eksempel i gjennomsnitt yngre og har sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet. Det virker også rimelig å anta at gruppen med overgang til jobb har bedre helse og større arbeidsevne. En direkte sammenlikning av de to gruppene vil derfor overestimere den samfunnsøkonomiske gevinsten av at en AAP-mottaker kommer i arbeid fremfor å få innvilget uføretrygd. For å ta høyde for dette benytter vi derfor metoden forskjell-i-forskjell (FiF). Når vi beregner forskjellen i inntekt mellom de to gruppene etter avgang fra AAP, trekker vi fra forskjellen i inntekt før avgang. Metoden tar dermed høyde for at det kan være forskjeller i inntekt mellom gruppene før avgang fra AAP, som for eksempel kan skyldes at gruppene har forskjellig arbeidstilknytning og helse.

En sentral antakelse ved FiF-metoden er at trenden i inntekt for behandlingsgruppen ville vært parallell med kontrollgruppen, dersom denne gruppen ikke hadde overgang til jobb. I vårt tilfelle vil dette være en høyst urealistisk antakelse ettersom det er sannsynlig at gruppen med overgang til jobb har kommet i jobb delvis på grunn av bedre helse, mens gruppen med overgang til uføretrygd har fått innvilget uføretrygd på bakgrunn av at arbeidsevnen ikke har blitt bedre. Vårt estimat vil dermed overestimere effekten av at AAP-mottakere kommer i arbeid, og må derfor tolkes som en øvre grense av den sanne effekten.

For å få en mer realistisk sammenligningsgruppe for uføretrygdede, følger vi forskningslitteraturen og benytter også gruppen som har fått avslag på søknad

Regresjonsmodell

Den økonometriske modellen er vist i (1), der *inntekt* er utfallsvariabelen. Vi benytter fem år med inntekt før avgang fra AAP og fem år med inntekt etter avgang. Variabelen *jobb* tar verdien 1 om personen har overgang til jobb (behandlingsgruppen), og 0 hvis personen har overgang til uføretrygd (kontrollgruppen). Variabelen *etter* indikerer tidsperioden etter avgang fra AAP (med verdien 1 etter avgang, og 0 før), og *jobb*etter* tar verdien 1 hvis personen har overgang til jobb og tidsperioden for observasjonen er etter avgang. Notasjonen *i* er person *i*, mens *t* er tidspunkt (år relativt til avgang).

$$(1) \text{ inntekt}_{it} = \beta_0 + \beta_1 * \text{jobb}_{it} + \beta_2 * \text{etter} + \beta_3 * \text{etter} * \text{jobb}_{it} + \varepsilon_{it}$$

Tolkning av koeffisientene er som følger:¹

β_0 : Gjennomsnittlig inntekt til uføretrygdede, før avgang fra AAP.

β_1 : Forskjell mellom gruppen med overgang til jobb og uføretrygd før avgang fra AAP.

β_2 : Forskjell i inntekt før og etter avgang fra AAP (gjennomsnitt for begge gruppene).

β_3 : Forskjell-i-forskjell-estimatet som beregner merinntekten fra overgang til jobb.

Regresjonen inkluderer flere observasjoner per person, og vi klusterer derfor standardavvik på individnivå.

¹ I analysen benytter vi også andre grupper som kontrollgruppe (personer som har fått avslag på søknad om uføretrygd og personer med «annen overgang», definert som personer som ikke har overgang til jobb og ikke søkt uføretrygd). Tolkningen for β_3 vil dermed være merinntekt ved overgang til jobb for disse gruppene.

om uføretrygd som sammenligningsgruppe. Denne gruppen er mer sammenliknbar med gruppen som har fått innvilget uføretrygd basert på individuelle kjennetegn, og særlig inntekt før avgang fra AAP (tabell 1). Det virker likevel rimelig å anta at denne gruppen har bedre helse og en høyere arbeidsevne enn gruppen som får innvilget uføretrygd. FiF-estimatet kan derfor tolkes som et øvre anslag på mulig merinntekt for mottakere av uføretrygd.

Beregning av samfunnsgevinst

For å beregne vårt øvre anslag på samfunnsgevinsten av at en AAP-mottaker kommer i arbeid istedenfor å motta uføretrygd, benytter vi standard prinsipper for samfunnsøkonomisk analyse formalisert i Finansdepartementets rundskriv (R-109/14) og Veileder for

samfunnsøkonomisk analyse (DFØ 2018). Vi tar først utgangspunkt i FiF-estimatet som et øvre anslag på effekten av at AAP-mottakere kommer i arbeid istedenfor at de får innvilget uføretrygd. Dette estimatet har en tidshorisont på inntil fem år etter avgang fra AAP, og vi må derfor gjøre en antakelse om fremtidig inntekt. I vår primære beregning antar vi at effekten vil være konstant frem til pensjonsalder, eller mer presist at den gjennomsnittlige effekten frem til pensjonsalder vil være den samme som den gjennomsnittlige effekten fra avgang fra AAP og fem år frem i tid.⁵ Hvorvidt denne antakelsen er holdbar er vanskelig å undersøke, men vi kan undersøke om trendene i inntekt mellom gruppene som har overgang til jobb og uføretrygd er parallelle de første åtte årene etter avgang. Vi gjør også alternative beregninger der vi endrer denne antakelsen i en usikkerhetsanalyse. I beregningene benytter vi en diskonteringsrate på fire prosent (R-109/14).⁶

Ifølge Finansdepartementet skal samfunnsgevinsten av arbeidskraft verdsettes lik brutto reallønn, altså lønn før skatt, og inkludert arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader (FIN 2014:3). I beregningene våre anslår vi derfor merinntekten til gruppen med overgang til jobb pluss arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader som samfunnsgevinsten. Arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader anslår vi samlet til 20 prosent av arbeidsinntekten.⁷ I tillegg kommer en eventuell besparelse av utgifter til uføretrygd. I seg selv er ikke dette en samfunnsgevinst, men en overføring. Lavere utbetalt uføretrygd vil likevel innebære lavere skattevridningskostnader. Dette skal reflektere kostnadene som oppstår i form av vridninger og effektivitetstap for å skattefinansiere overføringer (NOU 2012:16). Vi følger anbefalingene fra DFØ (2018) og antar at denne er 20 prosent av utbetalt

uføretrygd. Alle priser i analysen, som i praksis gjelder lønnsvekst og utviklingen i grunnbeløpet, er holdt uendret gjennom analyseperioden (i faste 2020-kroner).

Resultater

Vi begynner analysen med en deskriptiv fremstilling av inntektsutviklingen til AAP-mottakerne før og etter avgang. Deretter presenterer vi resultatene fra den empiriske analysen. Videre vil vi presentere beregningene av den samfunnsøkonomiske gevinsten av at AAP-mottakere kommer i arbeid fremfor uføretrygd. Her undersøker vi også samfunnsgevinsten nærmere for ulike grupper AAP-mottakere. Til slutt vil vi ta for oss svakheter og begrensninger ved studien, og gjennomgå usikkerhetsberegninger.

Stor forskjell i inntekt mellom ulike AAP-mottakere

Det er relativt stor forskjell i inntekt mellom mottakere av AAP når vi grupperer dem etter status etter de har avsluttet AAP (figur 1). I figuren indikerer år 0 året for overgang fra AAP, som vi har målt seks måneder etter avgang. Personene vil derfor ha avsluttet AAP-perioden i år 0 eller -1 i figuren. Selve AAP-løpet er dermed i perioden før dette, avhengig av lengden på AAP-løpet for hvert individ. Siden forskjellige mottakere vil ha forskjellig varighet, vil vi ikke kunne observere tidspunktet for når AAP-løpet begynner. Perioden før overgang blir derfor et gjennomsnitt mellom personer som mottar AAP og personer som senere vil få innvilget AAP. Året før avgang vil de aller fleste motta AAP. Desto flere år vi går tilbake i figuren, jo mindre andel av gruppen vil motta AAP. I utvalget vårt er lengden på AAP-løpet i gjennomsnitt litt under fire år.

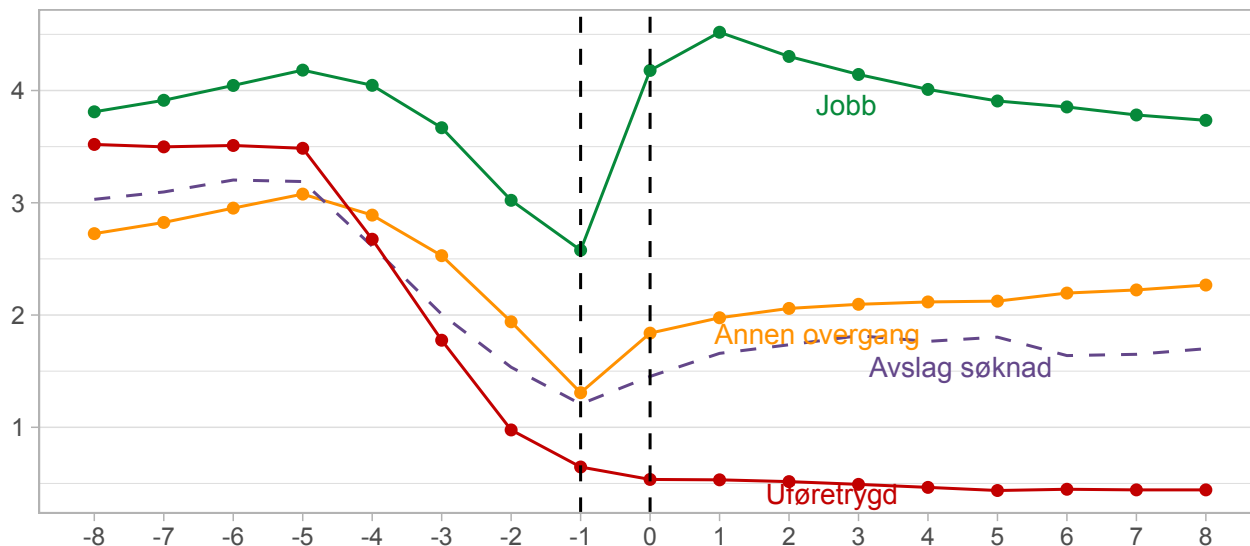
Det er spesielt stor forskjell i inntekt mellom gruppen som har overgang til jobb og gruppen som har overgang til uføretrygd, både før og etter overgang. Dette er som forventet, da det er større sannsynlighet for at personer med overgang til jobb har en sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet og bedre helse. Dette understrekes spesielt av forskjellen i inntekt mellom gruppene før overgang, og tyder på at gruppene i utgangspunktet har forskjellig inntekspotensial. Denne forskjellen vil vi imidlertid ta høyde for med FiF-metoden.

⁵ Vi antar en gjennomsnittlig pensjonsalder (avgangsalder fra arbeidslivet) på rundt 65 år (Bjørnstad 2019).

⁶ Dette innebærer for eksempel at en samfunnsgevinst på 100 kroner om et år vil verdsettes til 100/1,04 eller omtrent 96 kroner i dag (nåverdi). Om ti år vil en samfunnsgevinst på 100 kroner beregnes til omtrent 67 kroner i nåverdi. En slik diskontering er standard i samfunnsøkonomiske analyser, og begrunnes gjerne med at verdier som oppstår tidligere skal regnes som mer verdifulle enn de som oppstår senere, blant annet fordi de er mer sikre.

⁷ Finansdepartementet anslår i statsbudsjettet for 2018 gjennomsnittlig arbeidsgiveravgift i 2018 til rundt 13 prosent. Sosiale kostnader vil variere med blant annet tjenstepensjonsordninger og andre goder. Samlet sats på 20 prosent er derfor trolig en beskjeden antagelse.

Figur 1. AAP-mottakernes inntekt (målt i G) etter året de hadde overgang fra AAP (markert med 0), fordelt på status ved overgang. Status ved overgang er målt seks måneder etter avgang fra AAP



Kilde: NAV

Felles for samtlige grupper er at inntekten er fallende fra omtrent fem år før overgang. Dette henger sammen med forverrende helse og at en betydelig andel begynner å motta AAP på dette tidspunktet. Gruppen med overgang til uføretrygd har et større inntektsfall i årene før overgang, som tyder på at denne gruppen i gjennomsnitt har lengre stønadsløp på AAP, og en mer redusert arbeidsevne sammenliknet med gruppen med overgang til jobb. Etter overgang til uføretrygd er inntekten relativt stabil. For gruppen med overgang til jobb er inntekten derimot fallende etter overgang, selv om trenden flater ut over tid. Dette kan skyldes at en andel igjen får redusert helse, og faller ut av arbeidsmarkedet på et senere tidspunkt.

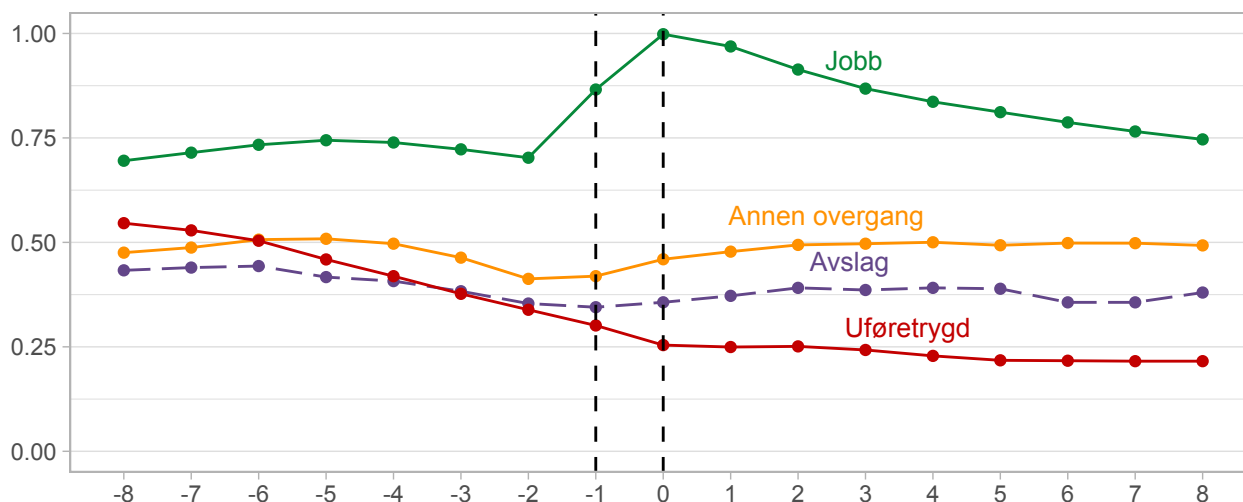
Blant gruppene som får avslag på uføresøknad og personer med «annen overgang» (hverken overgang til jobb, uføretrygd eller avslag på uføresøknad), er inntekten før overgang mer lik med gruppen som har overgang til uføretrygd, selv om inntektsfallet er noe mindre. Personer med avslag på uføresøknad og annen overgang har en svak oppgang i inntekt etter overgang. Samtidig har mange sannsynligvis redusert arbeidskapasitet, siden inntekten etter overgang i gjennomsnitt er rundt 2 G eller lavere. Vi undersøker disse gruppene nærmere ved å skille mellom personer

med overgang til status arbeidssøker, nedsatt arbeidsevne, overgangsstønning eller «ukjent» (ingen av de overnevnte) i vedlegg (figur v1). Gruppen med overgang til overgangsstønning har klart lavest inntekt både før og etter overgang fra AAP, ellers er utviklingen i inntekt veldig lik mellom de øvrige gruppene.

For å undersøke arbeidstilknytning for de ulike gruppene, og ikke bare gjennomsnittlig inntekt, har vi undersøkt hvor stor andel av gruppene som er i arbeid (figur 2).⁸ Det fremgår tydelig at gruppen med overgang til arbeid har en sterkere arbeidstilknytning før overgang sammenliknet med de andre gruppene, også mens de mottar AAP. Etter overgang er andelen i arbeid fallende, som tyder på at enkelte personer igjen faller utenfor arbeidslivet. Gruppene med overgang til uføretrygd, avslag uføresøknad og «annen overgang» fremstår mer like før overgang når vi ser på arbeidstilknytning fremfor inntekt. Etter overgang er det derimot en høyere andel i arbeid blant gruppene som får avslag på uføresøknad og «annen overgang» sammenliknet med gruppen som får innvilget uføretrygd.

⁸ Arbeid er definert som at man har hatt et arbeidsforhold med minst fire arbeidstimer i uken i løpet av kalenderåret.

Figur 2. Andel i arbeid for AAP-mottakere etter året de hadde overgang fra AAP (markert med 0), fordelt på status ved overgang. Status ved overgang er målt seks måneder etter avgang fra AAP.



Kilde: NAV

Regresjonsanalyser

Videre gjør vi rede for den empiriske analysen og resultatene fra FiF-analysen. Det er stor forskjell mellom gruppen med overgang til uføretrygd og gruppene med andre typer overgang (kolonne 1.1 i tabell 2). Vi beregner en årlig forskjell i inntekt mellom gruppen med overgang til jobb og gruppen med overgang til uføretrygd på 3,66 G (ca. 366 000 kroner

i 2020).⁹ Når vi tar høyde for forskjellen i inntekt før avgang fra AAP, blir forskjellen mellom gruppene markant mindre (kolonne 1.2). Dette er FiF-estimatet, som vi beregner til 2,52 G (ca. 250 000 kroner). Dette

⁹ Vi bruker her gjennomsnittet av de fem årene som følger etter avgang fra AAP.

Tabell 2. Forskjell-i-forskjell-analyse med inntekt (målt i G) som utfall. Standardavvik i parentes.

	Forskjell mellom uføretrygd og andre overganger		Forskjell før og etter AAP	
	(1.1)	(1.2)	(2.1)	(2.2)
Utvalg (status 6 mnd etter avgang fra AAP):	Etter avgang fra AAP	Forskjell-i-forskjell	Før innvilget AAP og etter avgang fra AAP	Før og etter avgang fra AAP
Uføretrygd			-2,56	-1,94
Jobb	3,66 (0,01)	2,52 (0,01)	-0,68	0,59
Avslag uføresøknad	0,85 (0,01)	1,10 (0,05)	0,57	-0,59
Annen overgang	1,53 (0,01)	1,52 (0,01)	0,97	-0,41

Kilde: NAV

tolker vi som en øvre årlig merinntekt av at en AAP-mottaker kommer i arbeid fremfor å motta uføretrygd.

For å få et mer realistisk anslag på mulig merinntekt til uføretrygdede, følger vi forskningslitteraturen og beregner forskjellen mellom gruppen med overgang til uføretrygd og gruppen med avslag på søknad om uføretrygd. I tråd med litteraturen antar vi at arbeidsevnen til de som får avslag er bedre enn hos dem som får innvilget uføretrygd. FiF-estimatet kan dermed tolkes som en øvre grense på mulig merinntekt til mottakere av uføretrygd. Vi beregner en øvre årlig merinntekt på omtrent 1,1 G, eller 110 000 kroner i gjennomsnitt per år. FiF-estimatet er noe høyere enn den reelle forskjellen i inntekt etter avgang fra AAP. Dette skyldes at gruppen med overgang til uføretrygd i gjennomsnitt har høyere inntekt enn gruppen som får avslag før avgang. For gruppen med annen overgang beregner vi en forskjell i inntekt på i overkant av 150 000 kroner, mens FiF-estimatet er tilnærmet det samme.

For å sammenlikne, samt tallfeste, inntektsutviklingen for de ulike gruppene beregner vi også forskjellen i inntekt (fem år) før og etter AAP. Som i den deskriptive analysen fremkommer det at gruppen med overgang til uføretrygd har klart størst inntektsfall. Når vi sammenlikner med perioden før AAP ble innvilget har også gruppen med overgang til jobb et lite fall i inntekt. Gruppene med avslag på søknad om uføretrygd og «annen overgang» har derimot en liten økning i inntekt sammenliknet med før AAP ble innvilget, som tyder på at de også hadde svak arbeidstilknypning før de fikk innvilget AAP.

Arbeid har stor samfunnsgevinst

I denne delen presenterer vi hovedresultatene våre, altså beregningen av den øvre samfunnsgevinsten av at en AAP-mottaker kommer i arbeid istedenfor å motta uføretrygd. Som i alle samfunnsøkonomiske analyser, vil vårt anslag også være preget av enkelte svakheter og usikkerhet. Dette omtaler vi i en senere del.

Vi bruker FiF-estimatet som anslag på merinntekten av arbeid fremfor uføretrygd, som vi beregner til i gjennomsnitt 252 000 kroner per person, per år. Arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader beregner vi til 20 pro-

sent av dette, altså omtrent 50 000 kroner. I tillegg kommer reduserte skattevridningskostnader som følge av reduserte utbetalinger til uføretrygd. Vi tar utgangspunkt i gjennomsnittlig utbetalt uføretrygd som er omtrent 280 000 kroner. Samfunnsgevinsten av reduserte skattevridninger beregner vi som 20 prosent av dette, altså 56 000 kroner. For å beregne total samfunnsgevinst av alle år i arbeidsfør alder ganger vi den årlige samfunnsgevinsten med antall år til pensjonsalder (alderen ved avgang fra arbeidslivet), der hvert år frem i tid diskonteres med fire prosent. Vårt anslag på øvre samfunnsgevinst av at en AAP-mottaker kommer i arbeid fremfor uføretrygd beregner vi dermed til i gjennomsnitt 4,7 millioner kroner per person (i 2020-kroner). For en mer detaljert utregning, se faktaboks.

Videre undersøker vi nærmere de ulike komponentene som inngår i den beregnede samfunnsgevinsten (figur 3). Av den totale samfunnsgevinsten på 47 G, beregner vi at bruttogeinsten av arbeid utgjør omtrent 38 G, eller 3,8 millioner kroner per person (venstre figur). Siden uføretrygdede også har noe arbeidstilbud kommer inntekten til denne gruppen i fratrukk. Vi beregner denne til i gjennomsnitt 700 000 kroner per person, slik at nettogeinsten av arbeid fremfor uføretrygd utgjør omtrent 3,1 millioner kroner. I tillegg kommer arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader på omtrent 800 000 kroner, og reduserte skattevridningskostnader på rundt 700 000 kroner per person.

Regneeksempel på samfunnsgevinst av at en AAP-mottaker kommer i arbeid fremfor uføretrygd:

Forskjell-i-forskjell-estimat på inntekt mellom gruppene med overgang til jobb og overgang til uføretrygd: 2,52 G

Arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader, beregnet som 20 prosent av FiF-estimatet: $0,2 \cdot 2,52 = 0,5$ G

Skattefinansieringskostnad, beregnet som 20 prosent av utbetalt uføretrygd (gjennomsnitt): $0,2 \cdot 2,8 = 0,56$ G

Antall år til pensjonsalder (gjennomsnitt): 18 år

Diskontering (gjennomsnitt): 0,72

Vi beregner dermed en øvre samfunnsgevinst av at en AAP-mottaker kommer i arbeid fremfor uføretrygd slik:

$(2,52 + 0,5 + 0,56) \cdot 18 \cdot 0,72 = 47$ G eller omtrent 4,7 millioner kroner (i 2020-kroner).

Siden det trolig er høy grad av seleksjon mellom gruppen med overgang fra AAP til jobb og gruppen med overgang til uføretrygd, argumenterer vi for at samfunnsgevinsten vi beregner vil være høyere enn den «sanne» samfunnsgevinsten av at en AAP-mottaker kommer i arbeid fremfor å motta uføretrygd. Vi følger derfor tidligere forskning og bruker gruppen som får avslag på søknad om uføretrygd som sammenligningsgruppe. Vi beregner da en samfunnsgevinst på omtrent 2,9 millioner kroner per person (figur 3, tredje fra venstre).

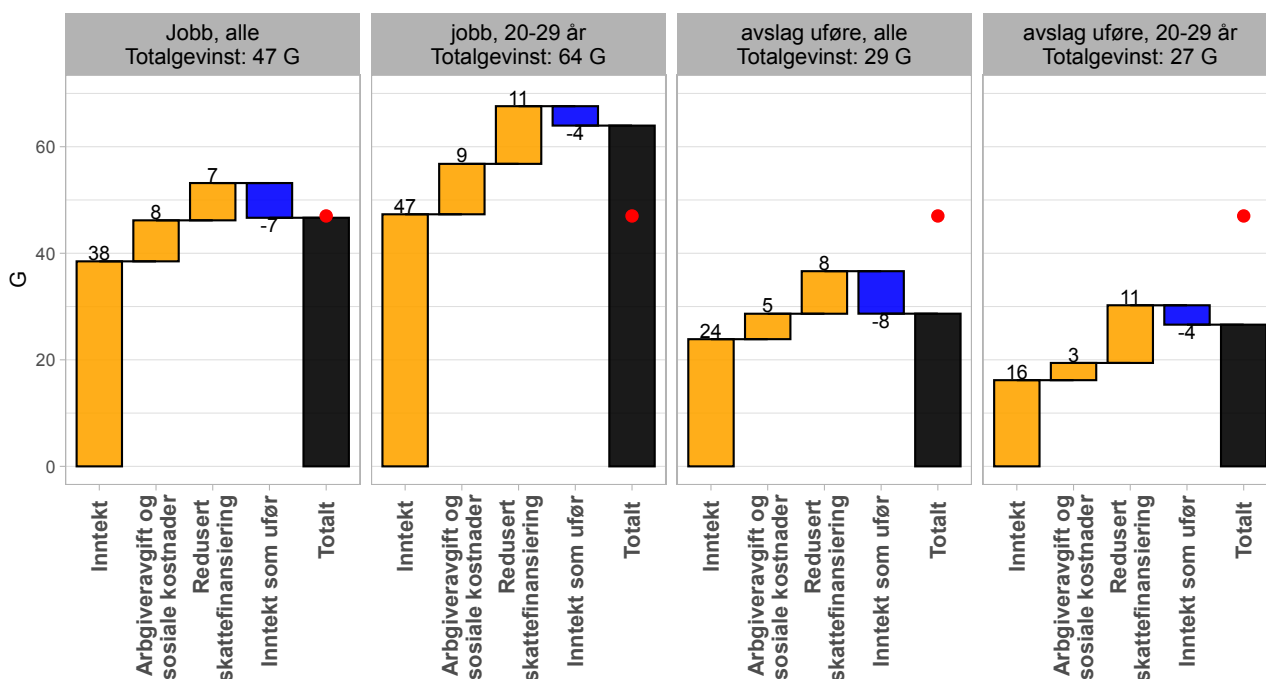
Hvorvidt dette er et bedre anslag på den «sanne» samfunnsgevinsten, er noe uklart. De som får avslag på søknad om uføretrygd, har sannsynligvis bedre helse og/eller arbeidsevne enn de som får innvilget uføretrygd, og dette estimatet vil derfor representere en øvre samfunnsgevinst av at en AAP-mottaker unngår uføretrygd. Samtidig kan det være at arbeidsevnen er bedre blant AAP-mottakere som kan komme i jobb som følge av oppfølging og tiltak, som er gruppen som er motivasjonen for artikkelen. Om denne gruppen har bedre arbeidsevne enn de som får avslag på

søknad om uføretrygd, en gruppe som typisk har lavere tilknytning til arbeidsmarkedet, er det ikke sikkert at dette anslaget representerer en øvre grense for samfunnsgevinsten av at denne gruppen kommer i arbeid fremfor uføretrygd.

Å få unge i jobb gir størst samfunnsgevinst

Siden unge har flere år igjen til pensjonsalder vil samfunnsgevinsten av at unge AAP-mottakere kommer i arbeid istedenfor uføretrygd, alt annet likt, være høyere enn for alle AAP-mottakere samlet. Unge er derfor en særlig prioritert gruppe for tiltak og oppfølging i NAV. Vi foretar derfor en egen beregning av AAP-mottakere som var 20-29 år ved avgang fra AAP (figur 3, andre fra venstre). Konsistent med antakelsen beregner vi en høyere samfunnsgevinst for unge mottakere, nærmere bestemt 6,4 millioner kroner per person. Av disse utgjør samfunnsgevinsten av merinntekten av arbeid omtrent 4,3 millioner. Skattevridningskostnadene er også noe høyere siden utgifter til uføretrygd vil måtte skattefinansieres over lengre tid. Dette utgjør i gjennomsnitt omtrent 1,1 millioner kroner per person.

Figur 3. Dekomponering av prissatte samfunnsgevinster (målt i G). Komponenter farget gult (blått) angir positive (negative) gevinster. Sort søyle angir total gevinst. Rød prikk angir estimatet for hovedspesifikasjonen.



Kilde: NAV

Når vi beregner samfunnsgevinsten for mottakere som er 30 år eller mer, beregner vi en lavere samfunnsgevinst jo eldre mottakerne er (tabell 3). Den årlige merinntekten av arbeid, som vi estimerer med forskjell-i-forskjell, er relativt lik på tvers av alder. Samfunnsgevinsten er derfor høyere for de yngre mottakerne, ettersom de har flere år igjen til pensjonsalder.

Når vi benytter gruppen som fikk avslag på søknad om uføretrygd som sammenligningsgruppe, beregner vi en samfunnsgevinst på omtrent 2,7 millioner kroner for mottakere 20-29 år (høyre figur 3). Anslaget er lavere enn for det fulle utvalget, til tross for at unge mottakere har lenger igjen til pensjonsalder. Dette skyldes at unge personer som har fått avslag på søknad om uføretrygd har lav inntekt etter avgang fra

AAP, og anslaget vårt på merinntekten for denne gruppen er derfor en god del lavere enn for eldre mottakere (tabell 3).

Vi beregner en noe høyere samfunnsgevinst for menn enn kvinner (tabell 3). Dette skyldes i hovedsak at menn i gjennomsnitt har høyere inntekt. Videre undersøker vi om beregningene avhenger av lengden på AAP-løpet. Det kan for eksempel tenkes at mottakere som blir raskt avklart til arbeid eller uføretrygd er mer forskjellig enn mottakere med lengre AAP-løp som senere kommer i arbeid eller mottar uføretrygd. Vi beregner en litt lavere merinntekt av arbeid, og en litt lavere samfunnsgevinst for mottakere med lengre varighet på AAP, men resultatene er relativt like på tvers av ulike varighetsgrupper. Til slutt undersøker vi

Tabell 3. Samfunnsgevinst (målt i G) for ulike grupper.

Sammenligningsgruppe	Jobb		Avslag uføresøknad	
	(1.1)	(1.2)	(2.1)	(2.2)
Utvalg:	Forskjell-i-forskjell estimat	Samfunnsgevinst (øvre grense)	Forskjell-i-forskjell estimat	Samfunnsgevinst (øvre grense)
Alle	2,52	46,6	1,10	29,0
Alder:				
20-29 år	2,23	64,0	0,64	26,8
30-39 år	2,37	60,0	1,08	32,9
40-49 år	2,29	46,4	1,07	26,6
Kjønn:				
Menn	2,92	54,4	1,21	25,5
Kvinner	2,27	42,9	1,11	24,4
Varighet på AAP:				
0-2 år	3,04	54,8	1,72	29,2
2-4 år	2,87	53,5	1,09	23,1
Mer enn 4 år	2,84	51,2	1,13	25,3
Arbeid status før AAP:				
I arbeid	2,60	48,3	1,24	24,4
Ikke i arbeid	2,90	52,3	0,86	29,2

Kilde: NAV

om samfunnsgevinsten avhenger av om mottakerne har vært i arbeid tidligere, som vi definerer som at man var registrert med et arbeidsforhold året før man fikk innvilget AAP. Vi beregner en litt høyere samfunnsgevinst blant mottakere som ikke var i arbeid før de fikk innvilget AAP. Fordi denne gruppen har lavere inntekt i utgangspunktet, er gevinsten av at denne gruppen kommer i arbeid høyere.

Begrensninger ved studien

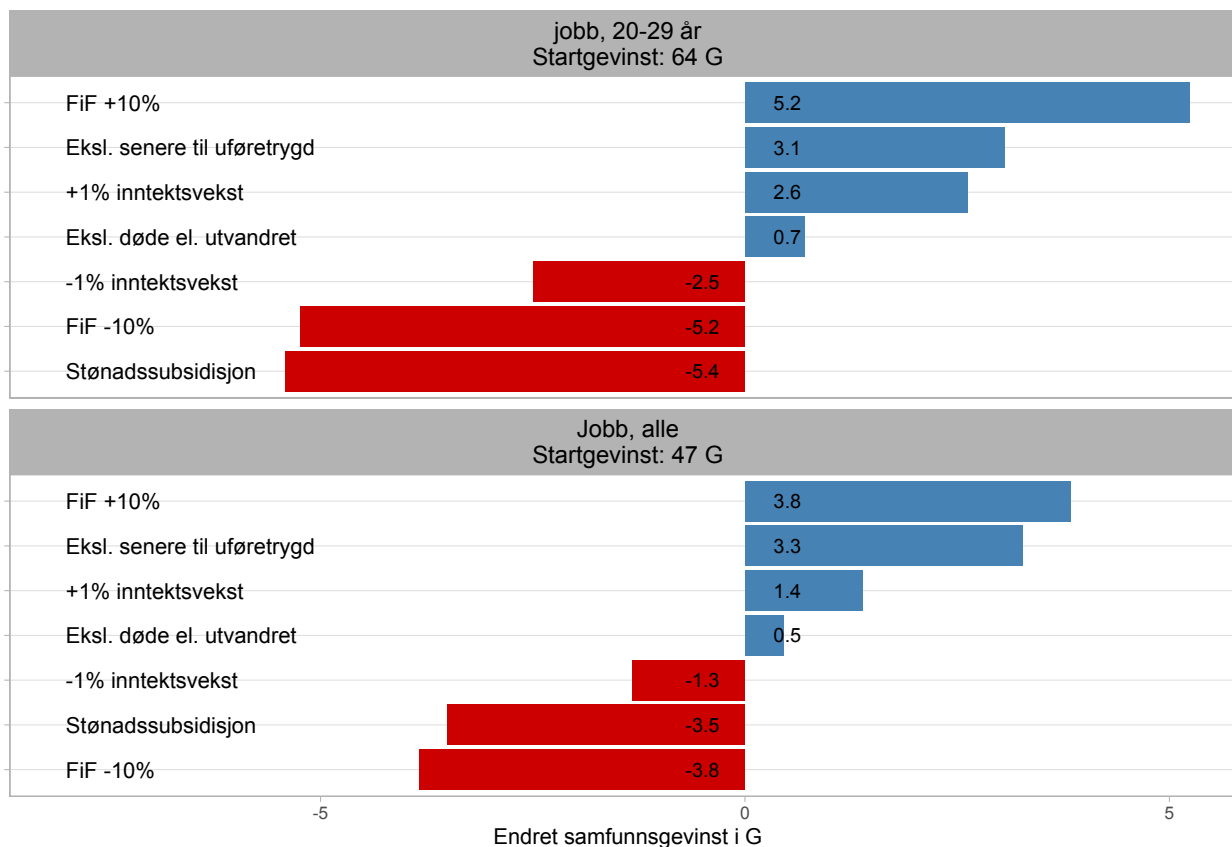
Som i de fleste samfunnsøkonomiske analyser vil våre beregninger være basert på en rekke antakelser og ha enkelte svakheter. Dette gjør at beregningene er usikre, og må derfor tolkes varsomt. Vi utfører derfor en usikkerhetsanalyse der vi ser hvordan beregningene av samfunnsgevinsten endrer seg når vi endrer ulike forutsetninger og antakelser.

Betydelig usikkerhet

Samfunnsgevinsten vil være betydelig lavere hvis merinntekten av arbeid er lavere enn det vi estimerer (figur 4). For å illustrere dette, legger vi som et eksempel til grunn et anslag for merinntekten av arbeid som er ti prosent lavere enn det vi estimerer. Samfunnsgevinsten blir da omtrent 3,8 G lavere (380 000 kroner) enn vårt anslag på 47 G (4,7 millioner kroner). Samfunnsgevinsten vil være tilsvarende høyere hvis vi legger til grunn et estimat som er ti prosent høyere.

I beregningene våre har vi antatt at den gjennomsnittlige årlige effekten av overgang til arbeid inntil fem år etter avgang, vil være den samme frem til pensjonsalder. Det kan imidlertid virke som om AAP-mottakere med overgang til jobb har en negativ utvikling i inntekt etter avgang, trolig på grunn av at en del igjen faller utenfor arbeidsmarkedet på et

Figur 4. Påvirkning av endrede forutsetninger for beregning av prissatte samfunnsgevinster (målt i G). Forutsetninger som påvirker samfunnsgevinsten positivt (negativt), er farget blått (rødt).



Kilde: NAV

senere tidspunkt (figur 1). Om vi legger til grunn en nedgang i gjennomsnittlig inntekt, eller eventuelt et frafall fra arbeidslivet på en prosent årlig, vil samfunnsgevinsten reduseres med 130 000 kroner. For unge mottakere 20-29 år ser vi en positiv utvikling i inntekt etter overgang til jobb, trolig på grunn av reallønnsvekst. Om vi legger til grunn en inntektsvekst på en prosent, vil samfunnsgevinsten bli 260 000 kroner høyere enn anslaget vårt på 64 G (6,4 millioner kroner) for unge mottakere. En nærliggende konklusjon blir dermed at forutsetningen om inntektsutvikling er av mindre betydning for regnestykket, i alle fall sammenliknet med beregningen av merinntekten av arbeid. At effekten av dette ikke blir større, skyldes at gevinster langt frem i tid blir neddiskontert og derfor verdsatt relativt lavt.

I analysen har vi ikke ekskludert personer med overgang til jobb som senere mottar uføretrygd, men latt dette være en del av utfallet. Samfunnsgevinsten av arbeid vil derfor, isolert sett, være høyere enn den vi beregner. Om vi ekskluderer de som senere mottar uføretrygd, vil samfunnsgevinsten øke med rundt 330 000 kroner. I realiteten vil dette være en urealistisk forutsetning, da det alltid vil være noen med overgang til jobb som senere vil få redusert helse og motta uføretrygd. Om vi ekskluderer personer som utvandrer eller dør, vil samfunnsgevinsten bli litt høyere enn det vi beregner. Dette har imidlertid mindre betydning for regnestykket.

Et annet moment vi ikke har tatt høyde for i beregningene våre er stønadssubstitusjon.¹⁰ Selv om en AAP-mottaker kommer i arbeid, betyr det ikke nødvendigvis at personen ikke mottar stønader fra NAV, som for eksempel sykepenger. Det er også mulig at man senere vil motta andre ytelser som overgangsstønad, dagpenger eller sosialhjelp, eller begynne et nytt løp på AAP. Om vi legger til grunn at mottakere med overgang til jobb vil motta andre stønader fra NAV, tilsvarende 50 prosent av det man ville mottatt som uføretrygdet, blir samfunnsgevinsten om lag en halv million kroner lavere.

.....
¹⁰ Kostøl og Mogstad (2015) påpeker for eksempel at personer som får avslag på uføretrygd i stor grad blir mottakere av andre stønader.

Med usikkerhetsanalysen tatt i betraktning, er den største svakheten med måten vi beregner de prissatte samfunnsgevinstene på trolig at anslaget er for høyt, på grunn av seleksjon mellom gruppene vi sammenlikner. Selv om forskjell-i-forskjell-metoden tar høyde for forskjeller i inntekt før overgang, vil den ikke kunne korrigere for at gruppen med overgang til jobb vil ha en bedring av inntektsevnen, mens gruppen med overgang til uføretrygd vil ha en nedgang i inntektsevnen. I realiteten vil AAP-mottakere som kan komme i arbeid med treffsikker oppfølging fra NAV, men som ville blitt uføretrygdet uten bistand, trolig ha lavere inntektsevne enn den gjennomsnittlige mottaker med overgang til jobb, og høyere inntektsevne enn den gjennomsnittlige mottaker med overgang til uføretrygd. Hvor mye for høyt vårt anslag er i forhold til den «sanne» samfunnsgevinsten er høyst usikkert, men trolig vil anslaget vårt være betydelig høyere.

Mulige effekter av arbeid som ikke kan prises

En svakhet med analysen er at vi bare kan ta høyde for prissatte gevinster og kostnader. Det kan imidlertid tenkes at arbeid kan ha positive effekter utover dette. Arbeid kan for eksempel ha positive helseeffekter (van der Noordt mfl. 2014). Det kan også tenkes at arbeid kan ha negative effekter, da arbeid vil føre til redusert fritid og i noen tilfeller vil kunne ha en negativ effekt på helse. Slike effekter er vanskelig å verdsette i et samfunnsøkonomisk regnestykke. Det vil også være store individuelle forskjeller når det kommer til preferanser, arbeidsevne og helsetilstand.

Konklusjon

I denne studien har vi forsøkt å beregne de samfunnsøkonomiske gevinstene av at AAP-mottakere kommer i arbeid, fremfor å falle varig ut av arbeidslivet og motta uføretrygd. Ettersom slike beregninger ligger til grunn for arbeids- og velferdspolitikken, vil dette være nyttig kunnskap når det skal vurderes hvor mye som skal investeres i oppfølging og tiltak til AAP-mottakere, og andre som står i fare for å falle varig ut av arbeidslivet.

For å anslå effekten av at AAP-mottakere kommer i arbeid, har vi benyttet en forskjell-i-forskjell-analyse til å sammenlikne mottakere som kommer i jobb med

mottakere som får innvilget uføretrygd. Vi benytter så dette anslaget til å beregne samfunnsgevinsten av arbeid fremfor uføretrygd frem til pensjonsalder, som vi beregner ved bruk av standard prinsipper for samfunnsøkonomisk analyse. På grunn av at AAP-mottakere med overgang til jobb vil ha en bedre arbeidsevne enn mottakere med overgang til uføretrygd, vil anslaget vårt trolig være langt høyere enn den sanne effekten av at AAP-mottakere kommer i arbeid istedenfor å motta uføretrygd. Vi betrakter derfor anslaget vårt på samfunnsgevinsten som en øvre grense av den sanne effekten.

Vi beregner en øvre samfunnsgevinst av at en AAP-mottakere kommer i arbeid fremfor uføretrygd til i gjennomsnitt 4,7 millioner kroner (i 2020-kroner) per person. Samfunnsgevinsten er størst for unge mottakere 20-29 år, der vi beregner en øvre samfunnsgevinst på i gjennomsnitt 6,4 millioner kroner per person. Når vi benytter personer som får avslag på søknad om uføretrygd som kontrollgruppe, beregner vi en betydelig lavere samfunnsgevinst på om lag 2,9 millioner kroner per person.

Anslagene må tolkes varsomt av flere grunner. For det første vil et slikt samfunnsøkonomisk regnestykke all-

tid være forbundet med betydelig usikkerhet. I vår analyse er det stor usikkerhet om fremtidige forhold som fremtidig arbeidsinntekt, senere frafall fra arbeidslivet og stønadssubstitusjon. Hvilke antakelser vi gjør om slike forhold har derfor relativt stor betydning for anslagene.

For det andre vil anslaget vårt være langt høyere enn den «sanne» samfunnsgevinsten, ettersom vi har sammenliknet mottakere med forskjellig arbeidsevne. Anslaget kan likevel være nyttig når man skal vurdere hvor mye ressurser som skal brukes på oppfølging og tiltak. Som et eksempel kan et arbeidsmarkedstiltak vurderes som ulønnsomt hvis effekten av tiltaket krever en høyere samfunnsgevinst for å være lønnsomt enn anslagene vi legger til grunn.

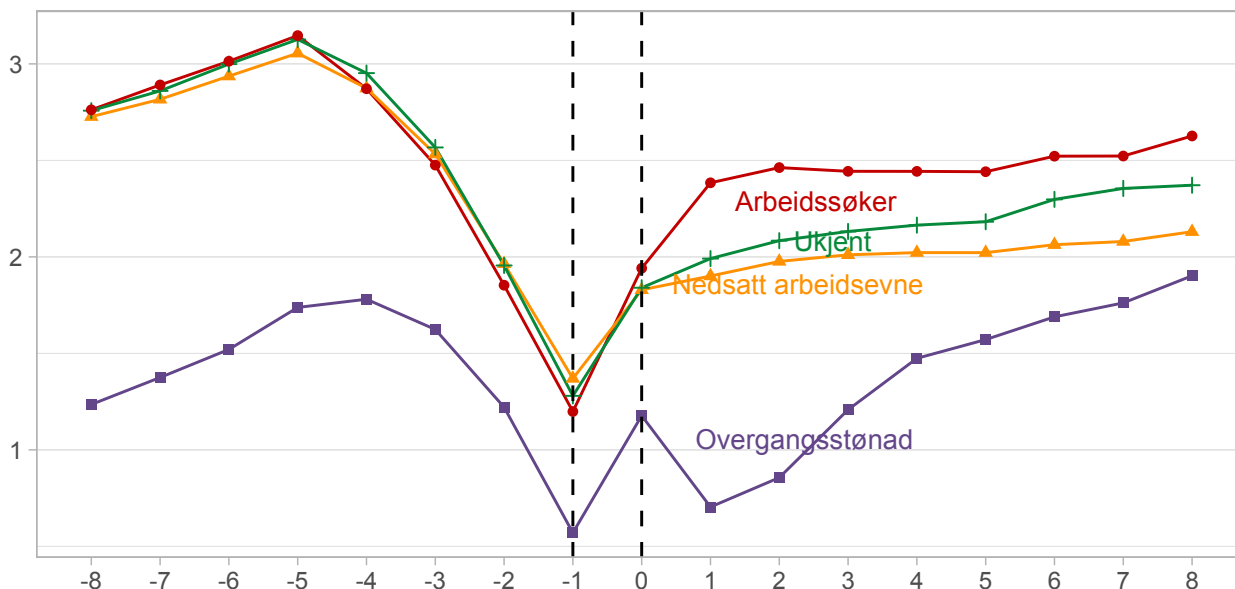
For det tredje kan arbeid og uføretrygd ha andre effekter (positive eller negative) som det er vanskelig å sette en verdi på, og som er vanskelige å ta hensyn til i et samfunnsøkonomisk regnestykke. Vi vil derfor avslutningsvis presisere at analysen ikke alene er nok som et beslutningsverktøy for hvor mye som skal investeres i oppfølging og tiltak, men er ment å kunne være en del av kunnskapsgrunnlaget.

Referanser

- Bound, John (1989) «The Health and Earnings of Rejected Disability Insurance Applicants». *American Economic Review*, 79 (3), 482-503.
- Bjørnstad, Atle Fremming (2019) «Utviklingen i sysselsetting og pensjonering blant seniorer». *Arbeid og velferd*, 2/2019, 43-55.
- Bratsberg, Bernt, Elisabeth Fevang og Knut Røed (2013) «Job loss and disability insurance». *Labour Economics*, 24/2013, 137-150.
- Finansdepartementet (2014) *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* (Rundskriv R-109/14).
- Direktoratet for Økonomistyring (2018) *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse*. Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Utreddninger/Veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser.pdf> (lest 26. mai 2021).
- Falkum, Erik, Stig Evensen, Torill Ueland og Helen Bull (2015) *Effektevaluering av Jobbmestrende Oppfølging (JMO). Kognitiv atferdsterapi og kognitiv trening i arbeidsrehabilitering for personer med psykoselidelser*. Sluttrapport, Arbeid og psykisk helse.
- Fevang, Elisabeth, Simen Markussen og Knut Røed (2020) *Gråsoner i arbeidsmarkedet og størrelser på arbeidskraftreserven*. Rapport 1/2020. Oslo: Frischsenteret.
- Gran, Bjørn, Amund Kordt og Vegard S. Flatval (2020) *Samfunnsøkonomiske virkninger av å få personer med nedsatt arbeidsevne i jobb*. Rapport nr. 22-2020, Samfunnsøkonomisk analyse AS.
- Kann, Inger Cathrine, Jun Yin og Per Kristoffersen (2016) «Fra arbeidsavklaringspenger til arbeid». *Arbeid og velferd*, 2/2016, 77-92.
- Kostøl, Andreas og Magne Mogstad (2015) «Earnings, Disposable Income, and Consumption of Allowed and Rejected Disability Insurance Applicants». *American Economic Review* 105 (5), 137-141.
- NAV (2021) *Utviklingen i uføretrygd per 31. desember 2020*. Statistikknotat publisert 12. Februar 2021. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/uforetrygd-statistikknotater> (lest 26. mai 2021).
- Rasmussen, Ingeborg, Vivian A. Dyb, Nicolai Heldal og Steinar Strøm (2010) *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom*. Vista Analyse rapport nr. 2010/07.
- Reme, Silje Endresen, Karin Monstad, Tonje Fyhn, Simon Øverland, Kari Ludvigsen, Vigdis Sveinsdottir, Camilla Løvvik og Stein Atle Lie (2016) *Effektevaluering av Individuell Jobbstøtte (IPS): Sluttrapport*. Hentet fra <https://evalueringsportalen.no/evaluering/effektevaluering-av-individuell-jobbstotte-ips-sluttrapport/Effektevaluering%20av%20IPS.pdf.pdf/@@inline> (lest 26. mai 2021).
- Singleton, Perry (2012) «Earnings of Rejected Applicants to the Social Security Disability Insurance Program». *Economic Letters*, 116 (2), 147-150.
- Steen, Arild H., Sveinung Legard, Jes E. Jessen, Niels Anker og Peter G. Madsen (2012) *Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne*. AFI Rapport 2012:5.
- van der Noordt, Maaïke, Helma IJzelenberg, Mariël Droomers og Karin I Proper (2014) «Health effects of employment: a systematic review of prospective studies». *Occupational and Environmental Medicine*, 71, 730-736.
- von Simson, Kristine (2019) *Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/b9ac9f756f21467f8a3230e9a8cdafa4/no/sved/9_von_simson_kunnskapsoversikt.pdf (lest 26. mai 2021).
- Von Wachter, Till, Jae Song og Joyce Manchester (2011) «Trends in Employment and Earnings of Allowed and Rejected Applicants to the Social Security Disability Insurance program». *American Economic Review* 101 (December 2011), 3308-3329.

Vedlegg

Figur v1. AAP-mottakernes inntekt (målt i G) med «annen overgang», etter året de hadde overgang fra AAP (markert med 0), fordelt på status ved overgang. Status ved overgang er målt seks måneder etter avgang fra AAP.



Kilde: NAV

Tabell v1. Samfunnsøkonomiske analyser av personer med nedsatt arbeidsevne

Studie	Tiltak og deltakere	Forutsetninger	Usikkerhet	Resultat
Samfunnsøkonomiske konsekvenser av marginalisering blant ungdom (Rasmussen mfl. 2010)	Kostnaden fra varig utenforskap blant unge (16-25 år) fra marginalisering. Et av utfallene som antas er uføretrygd.	Generell lønnsstatistikk for lavinntektsgrupper. Scenariet er 100 prosent sysselsatt, 19-62 år. Skattefinansieringskostnader på 20 %.	Regneeksempler, scenarier (6 ulike livsløp, hvor det brukes ulike forutsetninger som inntekt og antall yrkesaktive år).	For et yrkesaktivt liv på 43 år, anslås et samfunnstap på 11,8 mill. kr (2010-kroner).
Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne (Steen mfl. 2012)	Vurdering av 5 % økning i sysselsetting blant personer med nedsatt funksjonsevne.	Gjennomsnittlig inntekt for personer med nedsatt arbeidsevne. Skattefinansieringskostnader på 20 %, satsen for arbeidsgiveravgift er ikke oppgitt, gevinster medregnes i 10 år.	Scenarioanalyser (test av forutsetninger) og break-even analyse.	5 prosent økt arbeidsdeltagelse (for gruppen som helhet) gir stor samfunnsgevinster. Per person anslås gevinsten rundt 900 000 kroner.
Effektevaluering av Jobbmestrende Oppfølging (Falkum mfl. 2015)	Effektevaluering av arbeidsrehabilitering for personer med psykoselidelser.	Generell lønnsstatistikk basert på de som kommer i arbeid etter tiltaket.	Kort tidshorison, få deltagere og liten andel som kom i arbeid.	Samfunnsgevinst sammenliknes med kostnaden av tiltaket. Anslår stor gevinst.
Effektevaluering av Individuell jobbstøtte (IPS), sluttrapport (Reme mfl. 2016)	Evaluerer av IPS-tiltak. Kontrollert randomisering av deltakere med moderate til alvorlige psykiske lidelser.	Lønnsstatistikk til og med 18 måneder etter tiltak. Arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader på 25 % av brutto lønn. Skattefinansieringskostnader på 20 %.	Scenarioanalyser med utgangspunkt i at sysselsettingen vil vare i 2 til 5 år. Lønnsomhet drøftes for ulike utfall.	Lønnsomt ved 10 prosent økt sysselsetting i 2 år. Etter 5 år trengs kun halve effekten.
Samfunnsøkonomiske virkninger av å få personer med nedsatt arbeidsevne i jobb (Gran mfl. 2020)	Arbeidsforberedende trening (AFT) rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne.	Generell lønnsstatistikk. Arbeidsgiveravgift og sosiale kostnader på 25 % av brutto lønn. Skattefinansieringskostnader på 20 %.	Regneeksempler på ulike utfall (jobb fulltid, deltid) for deltakere.	Utfall illustrert med regneeksempler med ulike forutsetninger for andel til jobb og inntekt.