

# BURDE AAP AVKORTES MOT ARBEIDSINNTekt?

Av Andreas Myhre og Eirik Grønlien

## Sammendrag

I dag reduseres arbeidsavklaringspenger (AAP) mot antall arbeidede timer som mottakerne rapporterer til NAV annenhver uke. Særlig én ulempe med dagens system, er at det kan gi lave insentiver til å jobbe ved lav timelønn. I denne artikkelen undersøker vi mulige konsekvenser av å avkorte AAP mot arbeidsinntekt, slik det blir gjort for uføretrygd og overgangsstønad. Vi undersøker hvor mange som vil bli påvirket ved en eventuell omlegging, hvem som påvirkes og hvordan en eventuell omlegging burde utformes.

De som vil bli påvirket er først og fremst AAP-mottakere som er i arbeid. I gjennomsnitt har 26 prosent av AAP-mottakere noe arbeidsinntekt, og gjennomsnittlig arbeidsinntekt for samtlige mottakere er rundt 6 000 kroner per måned. Til sammenlikning rapporterer omtrent like mange at de har vært i arbeid på meldekortet, og om lag 3,5 arbeidstimer per uke i gjennomsnitt. Unge mottakere og de uten et arbeidsforhold før AAP, jobber minst. Menn jobber mindre enn kvinner. De med psykiske lidelser og mottakere med lang varighet jobber også relativt sett lite.

De som vil komme dårligere ut hvis AAP avkortes mot arbeidsinntekt, og ikke arbeidstimer, er først og fremst mottakere med høy arbeidsinntekt. Mottakere med lav arbeidsinntekt vil stort sett komme bedre ut. Hvis insentivene til å jobbe skal opprettholdes, burde avkortningen være lavere basert på arbeidsinntekt enn for arbeidstimer. Dette skyldes at mange mottakere har liten eller ingen inntekt før AAP, og kan forvente å tjene mer ved en fulltidsstilling.

Sammenliknet med dagens avkortning for uføretrygd, der trygden blir avkortet med om lag 66 øre per krone arbeidsinntekt over 0,4 G, burde avkortningen av AAP være lavere. Spesielt burde avkortningen per krone arbeidsinntekt være lavere. Av hensynet til å gi mottakerne insentiver til å jobbe noe i det hele tatt, burde det også på AAP være et fribeløp.

## Summary

*Today, work assessment allowance benefits (AAP) are reduced based on hours worked which recipients report to NAV every other week. This is, among other things, disadvantageous for those with low salaries, as incentives to work will be low. In this article, we investigate consequences of changing the benefit reduction scheme to being based on labor market earnings instead of hours worked. This would be comparable to current policies regarding disability insurance and transitional benefits. We investigate the numbers of recipients who will be affected, characteristics of those affected and how the alternative policy should be designed.*

*Recipients who work are primarily those who will be affected by the hypothetical policy change. On average, about 26 percent of recipients have some labor market income, and monthly labor market earnings of about 6 000 NOK. A similar share of recipients report to NAV that they have engaged in employment, and report about 3,5 working hours per week on average. Young recipients and those without labor market connection before AAP work the least. Men work less than women. Those with mental impairments and recipients with long spells on AAP work less than the average recipient.*

*Those who would get lower benefits if AAP is reduced based on labor market earnings are primarily those with high earnings. Most recipients with low earnings would receive higher benefits. If policymakers aim to keep incentives to work at the current level, the reduction in AAP benefits based on labor market earnings must be lower than a reduction in benefits based on working hours. This is because recipients' hourly wages are higher on average compared to past earnings which is used for benefit calculations.*

*Compared to the benefit reduction scheme of disability insurance as of today, where benefits are reduced by 0,66 NOK for every NOK in labor market earnings above 0,4 G, the reduction in AAP benefits should be lower. In particular, the reduction per NOK should be lower. A minimum deduction threshold should also be implemented in order to incentivize recipients to engage in employment.*

## Introduksjon

I dag avkortes arbeidsavklaringspenger (AAP) mot antall arbeidede timer rapportert av mottakerne.<sup>1</sup> En vesentlig begrunnelse for dette er at det er enkelt å administrere og at ytelsen kan justeres fortløpende. Etter innføringen av A-ordningen i 2015, er månedlige inntektsopplysninger tilgjengelig for NAV. Dette muliggjør i større grad avkortning mot arbeidsinntekt, slik det blir gjort for uføretrygd og overgangsstonad. En vesentlig fordel med å avkorte ytelsen mot inntekt istedenfor arbeidstimer, vil være at det gir bedre insentiver til å jobbe også i tilfeller der arbeidet gir en relativt lav lønn. Dersom ytelsen blir avkortet mot arbeidstimer, slik som i dag, reduseres ytelsen med et fast kronebeløp for en viss stillingsprosent uavhengig av lønnen. Avkortningen vil avhenge av tidligere inntekt, ettersom dette brukes til å beregne størrelsen på ytelsen. Dermed vil mottakere med en relativt lav lønn og relativt høy tidligere inntekt, få høy avkortning og dårligere insentiver til å jobbe. I tilfeller der lønna er lavere enn ytelsen, vil det ikke lønne seg å jobbe. Sysselsettingsutvalget foreslår derfor at AAP burde avkortes mot arbeidsinntekt (kap. 9 i NOU 2019: 7). Utvalget foreslår også at ytelsen skal kunne graderes ved innvilgelse på samme måte som uføretrygd.

En målsetting med AAP-ordningen er å avklare flest mulig til arbeid. Vi har god informasjon om arbeidstilknytningen etter avsluttet AAP-løp, og vi vet derfor mye om tiden etter AAP (se for eksempel Kann mfl. 2016). Samtidig vet vi lite om arbeidstilknytningen til mottakere gjennom AAP-løpet. Et bedre kunnskapsgrunnlag vil kunne bidra til et bedre grunnlag for å vurdere blant annet Sysselsettingsutvalgets forslag om avkortning og gradering av AAP.

Formålet med analysen er todelt. Det første formålet er å beskrive arbeidstilknytningen til mottakerne, siden det er sentralt for vurderingen av viktige spørsmål tilknyttet utformingen av AAP. I den beskrivende delen vil vi spesielt undersøke:

- I hvilken grad er AAP-mottakere tilknyttet arbeidsmarkedet?

<sup>1</sup> Dersom man jobber flere timer enn tilsvarende 60 prosent stilling, faller ytelsen helt bort. AAP kan utbetales i inntil 12 måneder ved arbeid inntil 80 prosent av full stilling, dersom mottakeren er nær ved å komme i fullt arbeid.

- Har arbeidstilknytningen blant AAP-mottakere endret seg over tid?
- Er det forskjeller i arbeidstilknytning mellom ulike grupper mottakere?

Deretter vil vi undersøke mulige konsekvenser av å endre avkortningen av AAP ved at ytelsen avkortes mot arbeidsinntekt, og ikke arbeidstimer. I denne delen vil vi spesielt undersøke:

- Hvor mange vil påvirkes av en eventuell omlegging?
- Hvem påvirkes?
- Hvordan burde avkortningen utformes?

### Ytelse og avkortning/gradering av AAP

AAP skal sikre inntekt i perioder man, på grunn av sykdom eller skade, har behov for hjelp fra NAV. Som hovedregel må arbeidsevnen være nedsatt med minst 50 prosent. Fra 2018 er det understreket at sykdom skal være en vesentlig medvirkende årsak til at arbeidsevnen er nedsatt.

Ytelsen blir fastsatt på grunnlag av tidligere inntekt avhengig av hva som er høyest av:

- Pensjonsgivende inntekt året før arbeidsevnen ble nedsatt
- Gjennomsnittet av pensjonsgivende inntekt de tre siste årene før arbeidsevnen ble nedsatt

Ytelsen erstatter 66 prosent av tidligere inntekt som tilsvarende inntil 6 ganger *grunnbeløpet i folketrygden* (G). Per 1. mai 2022 utgjør dette 111 477 kroner.

Det høyeste beløpet man kan få med 100 prosent AAP per 1. mai 2022, er 441 449 kroner. Hvis man ikke hadde pensjonsgivende inntekt eller den er tilstrekkelig lav, vil man være sikret en minsteytelse på 2 G (222 954 kr). For nye mottakere under 25 år er minsteytelsen 4/3 G (148 636 kr) fra og med februar 2020.

Mottakere må som hovedregel sende inn meldekort hver 14. dag for å få utbetalt AAP. Om man er i arbeid, avkortes ytelsen basert på antall timer mottakerne rapporterer på meldekortet. Reduksjonen i ytelsen er den samme som stillingsprosenten, inntil 37,5 timer per uke. For eksempel avkortes ytelsen med 20 prosent om man rapporter arbeidstimer tilsvarende 20 prosent stilling, som utgjør 7,5 timer per uke.

Graderingen av ytelsen er et speilbilde av stillingsprosenten. I overnevnte eksempel vil det tilsvare en gradering på 80 prosent.

Det utbetales ikke AAP om man jobber tilsvarende mer enn 60 prosent i løpet av en meldeperiode, som utgjør 22,5 timer per uke. Man kan likevel jobbe inntil 80 prosent uten å miste ytelsen i en periode på inntil 12 måneder (6 måneder før 2018) hvis man er på vei tilbake i full jobb, i såkalt arbeidsutprøving.

## Data

Datamaterialet består av personer med vedtak om AAP til og med september 2022. Det inneholder informasjon om når vedtakene startet samt varigheten på vedtakene. Vi kobler på informasjon om tidspunktet da arbeidsevnen ble nedsatt med minst 50 prosent. Dette brukes til å beregne størrelsen på ytelsen (se faktaboks om ytelse og avkortning av AAP). For å beregne dette kobler vi på pensjonsgivende inntekt fra årene før arbeidsevnen ble nedsatt. Videre kobler vi på data om diagnoser, om man har utbetalt AAP samt om man er i arbeidsutprøving. Vi kobler også på personkennetegn fra NAVs registrere. Dette inneholder informasjon som alder, kjønn, fødeland og om man er bosatt i Norge.

Sentralt for analysen er arbeidstilknytningen til AAP-mottakere. For å belyse dette, benytter vi data med informasjon om arbeid fra to ulike kilder. Den første datakilden vi bruker, er antall arbeidstimer som AAP-mottakerne rapporterer på meldekortet fra Arena. Meldekortet leveres annenhver uke. Siden datamaterialet ellers er på månedsnivå, tar vi gjennomsnittet av antall arbeidstimer som mottakerne rapporterer den inneværende måneden. Det kan derfor være at noen av arbeidstimene egentlig ble utført foregående måned, mens noen av arbeidstimene i inneværende måned ble rapportert måneden etter. Dette burde riktig nok gå opp i opp når vi undersøker aggregerte tall. Siden arbeidstimene på meldekortet rapporteres for en periode på to uker, deler vi antall arbeidstimer på to slik at vi måler arbeidstimer per uke.

Den andre datakilden på arbeid som brukes i analysene, er A-meldingen. Vi benytter data på arbeidsinntekt og feriepenger for hver måned.

I analysene benytter vi også informasjon om arbeidsforhold og sykepenger før AAP. Data på arbeidsforhold er hentet fra Aa-registeret. Vi benytter informasjon fra måneden før vedtaket starter til å definere om mottakeren hadde et arbeidsforhold før AAP. Hvis avtalt arbeidstid denne måneden er større enn null og mindre enn 37,5 timer, definerer vi at mottakeren hadde (avtalt) deltidsarbeid før AAP. Er avtalt arbeidstid lik 37,5 timer eller mer defineres det som heltidsarbeid.

Vi definerer at en mottaker har overgang fra sykepenger til AAP, som at man har mottatt sykepenger en eller annen gang i løpet av de siste seks månedene før vedtaket om AAP ble innvilget. Sykepengegraden den siste måneden man mottok sykepenger, benyttes til å definere om mottakeren var helt eller gradert sykmeldt.

## Utfall

I analysene benytter vi to ulike mål på arbeid. Det ene målet er basert på antall arbeidstimer som rapporteres på meldekortet. Vi definerer arbeid som at mottakerne har rapportert noen arbeidstimer (større enn null) inneværende måned. Dette skiller denne analysen fra andre analyser som typisk definerer arbeid som minst fire arbeidstimer per uke. Grunnen til at vi ikke benytter denne definisjonen, er at det ville vært vanskelig å sammenlikne de ulike målene på arbeid vi benytter i analysen. Det andre målet på arbeid vi benytter er basert på arbeidsinntekt. Ved å benytte alle med noen arbeidstimer eller arbeidsinntekt, er målene på arbeid mer sammenliknbare. Vi setter antall arbeidstimer til maksimalt 75 timer per uke for å unngå ekstremverdier.

For det andre målet på arbeid vi benytter i analysene, definerer vi arbeid som at man har noe arbeidsinntekt inneværende måned, ekskludert feriepenger. For at tallene ikke skal være påvirket av ekstremverdier, settes arbeidsinntekten til maksimalt det beløpet som utgjør 99 prosent persentilen. Dette er rundt 80 000 kroner per måned (i 2022-kroner). Vi justerer arbeidsinntekt og alle kronebeløp som ellers benyttes i artikkelen til 2022-kroner etter grunnbeløpet i folketrygden.

## Utvalg

Hovedutvalget i analysene består av personer med vedtak om AAP fra og med oktober 2021 til og med september 2022. Vi har valgt å inkludere alle med vedtak om AAP, og ikke bare de med utbetalt AAP, siden man ikke har rett til utbetaling hvis man jobber en viss stillingsandel. Når vi undersøker hvordan ytelsen vil bli påvirket av endret avkortning, kan resultatene påvirkes av sesongvariasjoner. For at dette ikke skal påvirke resultatene, velger vi en periode på tolv sammenhengende måneder. Utvalgsperioden som velges er den mest oppdaterte perioden vi har data.

Perioden kan være påvirket av koronapandemien. Spesielt omikron-bølgen vinteren 2021-2022 vil være del av utvalgsperioden. Det kan være at arbeidsdeltakelsen til mottakerne ville vært høyere om det ikke var for dette.

I analysene undersøker vi også arbeidstilknytningen over tid. Til denne analysen benytter vi data fra og med januar 2016. Dette gir oss en periode på to år før de omfattende regelverksendringene på AAP som ble gjeldende fra og med 1. januar 2018. De viktigste endringene var at den ordinære makstiden på AAP ble redusert fra fire til tre år, mulighetene for forlengelse utover makstiden ble strammet inn, samt at karenstid på 52 uker ble innført. Selv om endringene ikke er eksplisitt tema i artikkelen, vil de kunne ha påvirkning på utviklingen i arbeidsdeltakelsen over tid. For mer detaljert informasjon om regelverksendringene i 2018, se for eksempel Arbeids- og Velferdsdirektoratet (2021).

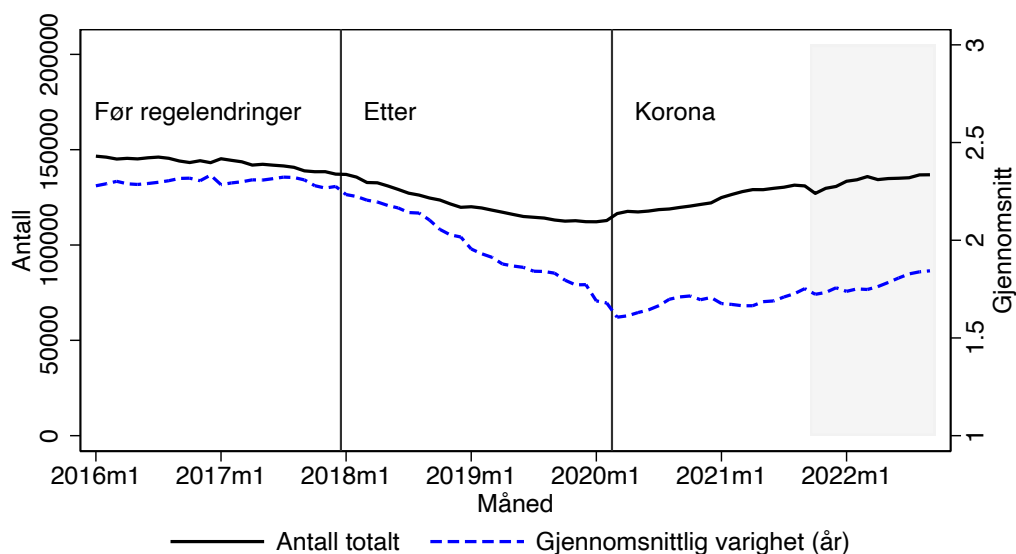
Regelverksendringene har for eksempel hatt tydelig påvirkning på antall AAP-mottakere (figur 1). Hovedutvalget til de øvrige analysene er skravert i grått. Fra en liten nedgang i antall mottakere før 2018, gikk antall mottakere kraftig ned etter regelendringene.

Gjennomsnittlig varighet gikk også kraftig ned, slik at sammensetningen av mottakerne har blitt endret. Antall mottakere økte igjen etter koronapandemien, og er i september 2022 på omtrent samme nivået som før regelendringene i 2018.

Om lag 10 prosent av mottakere i utvalget er 18-24 år, og om lag 11 prosent av utvalget er 24-29 år (tabell 1). Andelen unge mottakere er omtrent det samme i dag som for hele utvalgsperioden sett under ett. Det har blitt en litt lavere andel mottakere 30-49 år, mens andelen 50 år eller mer har økt litt.

Andelen mottakere født utenfor Norge har også økt noe over tid, og utgjør nesten 23 prosent av AAP-mottakere i hovedutvalget. I likhet med figur 1, ser vi at gjennomsnittlig varighet blant mottakere er lavere i dag enn for hele perioden samlet. Om lag 97-98 prosent av utvalget har utbetalt AAP. De resterende 2-3 prosentene har sannsynligvis ikke rett til ytelsen fordi de jobber mer enn grensen for rett til utbetalt ytelse. Det vil også være noe skille i starten av en periode på AAP hvor en person er registrert med vedtak, men enda ikke har mottatt utbetaling. Det samme gjelder i slutten av en periode hvor utbetaling kan komme etter at vedtak er avsluttet.

**Figur 1.** Antall AAP-mottakere og gjennomsnittlig varighet.



Kilde: NAV



Mottakerne får utbetalt om lag 91 prosent av full ytelse i gjennomsnitt. Litt færre enn halvparten av mottakerne har ikke mottatt sykepenger før de fikk innvilget AAP. De fleste som kommer fra sykepenger, har vært 100 prosent sykmeldt før AAP. Om lag 14 prosent av utvalget har mottatt graderte sykepenger. Psykiske lidelser er den vanligste diagnosen, og utgjør omtrent 42 prosent av utvalget. Andelen er relativt stabil over tid.

Omtrent 57 prosent av utvalget var registrert med et arbeidsforhold (en måned) før vedtaket, omtrent to prosentpoeng høyere enn for hele perioden samlet.

**Tabell 1.** Deskriptiv statistikk over mottakere med vedtak om AAP.

Tidsperiode	Hovedutvalg	Hele utvalgsperioden
	okt 2021 – sep 2022	jan 2016 – sep 2022
Alder	42,5	42,3
Andel 18-24 år	9,6	9,9
Andel 25-29 år	10,7	10,6
Andel 30-49 år	45,4	46,3
Andel 50-66 år	34,3	33,2
Andel kvinner	59,4	59,2
Andel født i utlandet	22,7	19,4
Varighet AAP (mnd)	21,3	23,9
Andel utbetalt ytelse	97,3	97,6
AAP-grad	90,7	91,3
Andel psykiske lidelser	41,8	42
Andel muskel/skjelett	29,1	29,4
Andel andre diagnoser	27,9	28,4
Andel ikke fra sykepenger	47,6	47,6
Andel fra sykepenger (100%)	38	38,6
Andel fra sykepenger (gradert)	14,5	13,8
Andel registrert arbeidsforhold før AAP	57,4	55,4
Avtalte arbeidstimer per uke før AAP	18,6	17,6
Antall observasjoner (snitt per måned)	130 146	133 691

Kilde: NAV

Samtidig var mottakerne registrert med avtalt arbeidstid på i underkant av 19 timer per uke i gjennomsnitt, og om lag en time mer enn for hele utvalgsperioden. AAP-mottakere virker altså i litt større grad å ha vært tilknyttet arbeidsmarkedet enn tidligere. Det er litt uklart hva dette skyldes, men en mulig forklaring kan være at mottakerne med lang varighet før regelendringene i mindre grad var registrert med et arbeidsforhold før AAP. Avklaring til uføretrygd har gått raskere etter 2018, samt at færre har forlenget stønadperioden og blitt omfattet av karenperioden (se for eksempel Myhre og Kann 2022; Lima og Grønlien 2020). Det vil i så fall ha endret sammensetningen i mottakere, og medført at de som «fortsett er igjen» i større grad er, og har vært, tilknyttet arbeidsmarkedet.

## Arbeidstilknytning

I denne delen vil vi beskrive arbeidstilknytningen til AAP-mottakere i hele utvalgsperioden fra og med januar 2016 til og med september 2022. Vi begynner først å undersøke i hvilken grad mottakere er tilknyttet arbeid, hvor mye de arbeider, og utviklingen over tid. Deretter vil vi undersøke arbeidstilknytningen for ulike grupper AAP-mottakere basert på kjennetegn ved mottakerne.

### Om lag en av fire AAP-mottakere i arbeid

Om lag 26 prosent har rapportert at de har vært i arbeid på meldekortet (figur 2). Det skraverte området angir perioden for hovedutvalget i analysene. Andelen er litt lavere i juli hvert år, sannsynligvis på grunn av ferieavvikling. Det er en tydelig nedgang etter pandemien startet i mars 2020. Etter dette har arbeidsdeltakelsen økt frem til i dag, og er omtrent på nivået før pandemien.

I likhet med andelen som rapporterer at de har vært i arbeid på meldekortet, har omtrent 26 prosent av utvalget noe arbeidsinntekt, ikke medregnet feriepenger.

Over tid ser det ut til å ha vært en svak økning i arbeidsdeltakelsen til AAP-mottakere. Dette kan skyldes flere forhold. Det kan være at forhold med arbeidsmarkedet har endret seg, eller det kan være en følge av

oppfølgingen av mottakerne. En annen forklaring kan være at sammensetningen av mottakerne har endret seg over tid. Spesielt er det færre AAP-mottakere med lang varighet enn tidligere, og det er flere mottakere som hadde et arbeidsforhold før de startet på AAP.

Mottakere rapporterer omtrent tre til fire arbeidstimer i uken i gjennomsnitt (figur 3). Dette kan ved første øyekast virke lavt. Grunnen til dette, er at målet inkluderer både de som har rapportert at de har vært i arbeid på meldekortet, og de som ikke har det. Hvis vi kun inkluderer de som har rapportert arbeid, så arbeider mottakerne omtrent 13-14 arbeidstimer per uke i gjennomsnitt. Dette har vært svært stabilt over tid (figur v1 i vedlegg). Variasjonen i arbeid over tid skyldes derfor først og fremst hvor mange som jobber, og ikke hvor mye de jobber.

Mottakere har en arbeidsinntekt på omtrent 5 – 6 000 kroner i gjennomsnitt, målt i 2022-kroner. Selv om det var en liten nedgang under koronapandemien, virker andelen å ha økt noe over tid. Om vi kun inkluderer de som hadde noe arbeidsinntekt (ekskludert feriepengen), har en gjennomsnittlig mottaker omtrent 23 000 kroner i arbeidsinntekt. I likhet med arbeidstimmene på meldekortet, har også dette vært svært stabilt over tid, i faste kroner (figur v1 i vedlegg). Altså er

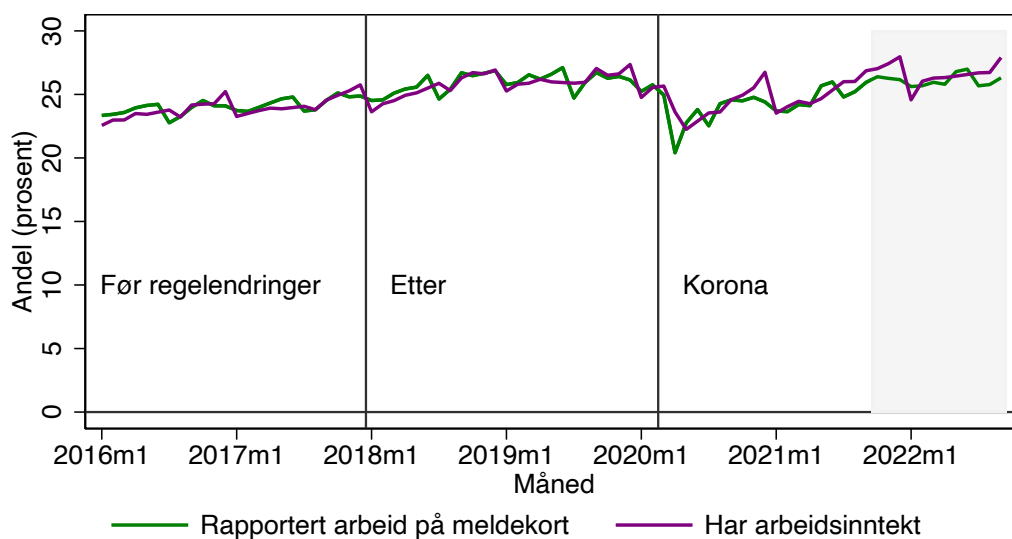
utviklingen først og fremst drevet av hvor mange som har arbeidsinntekt, og ikke hvor mye arbeidsinntekt de har.

De fleste mottakere som jobber, rapporterer om lag 20 arbeidstimer per uke eller mindre på meldekortet (figur 4, til venstre). Figuren inkluderer kun de som har rapportert noen arbeidstimer på meldekortet, omtrent 26 prosent av utvalget. Altså virker de aller fleste å jobbe omtrent 50 prosent stilling eller mindre. Dette er heller ikke overraskende siden man ikke vil ha rett på ytelsen om man jobber mer enn 60 prosent stilling.

Blant de som rapporterer at de har vært i arbeid på meldekortet, er det relativt få mottakere som jobber en full arbeidsuke på fem dager eller mer (figur 4, i midten). Den mest nærliggende forklaringen er at de jobber mindre på grunn av redusert helse. Det er relativt stor spredning i antall dager mottakerne rapporterer at de jobber per uke.

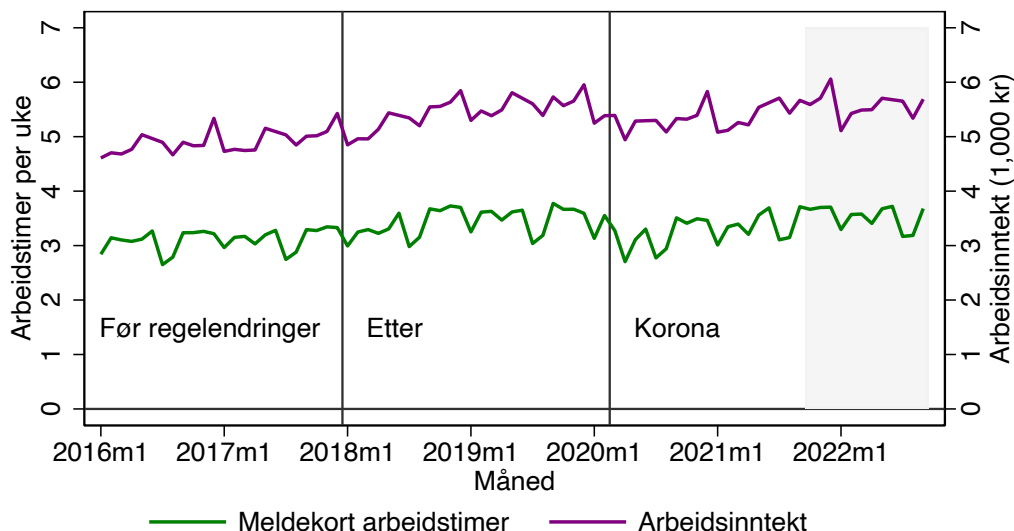
Det er også relativt stor spredning i arbeidsinntekten til mottakerne (figur 4, til høyre). Figuren inkluderer kun mottakere som har arbeidsinntekt, omtrent 26 prosent av utvalget. De fleste mottakere som har arbeidsinntekt, har en arbeidsinntekt på rundt 20 000 kroner per måned.

Figur 2. Arbeidsdeltakelsen til AAP-mottakere.



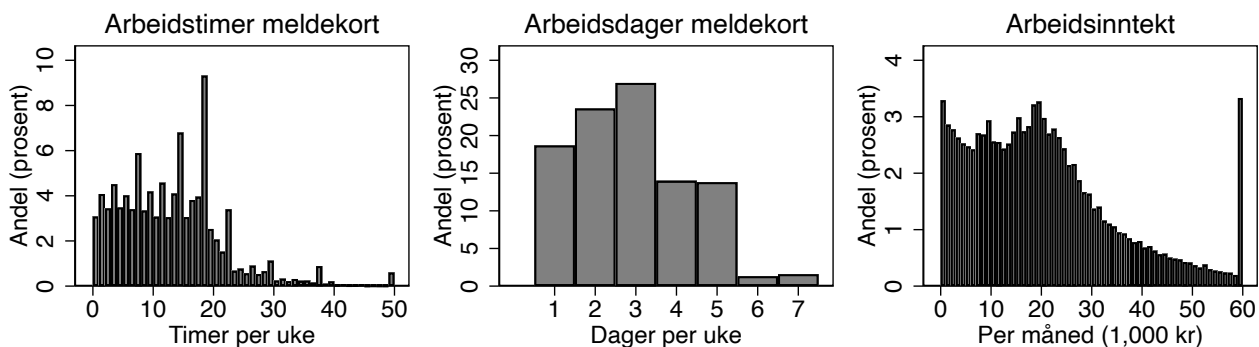
Kilde: NAV

**Figur 3.** Forskjellige mål på hvor mye AAP-mottakere jobber. Utvalget inkluderer samtlige AAP-mottakere inkludert de som ikke er i jobb.



Kilde: NAV

**Figur 4.** Fordelinger av ulike mål på arbeid for AAP-mottakere.



Kilde: NAV

I figuren har vi satt en høyeste verdi på 60 000 kroner per måned, for å unngå ekstremverdier. Litt over tre prosent av alle mottakere som har en arbeidsinntekt, har en høyere arbeidsinntekt enn dette.

### Unge og de uten arbeidstilknytning før AAP er minst i arbeid

Blant alle mottakere, skiller spesielt unge mottakere under 30 år seg ut som de som jobber minst (tabell 2). Arbeidsdeltakelsen virker å være økende i alder, slik at de mellom 50-66 år er de som jobber relativt mest.

Kvinner jobber mer enn menn, mens mottakere som er født i Norge jobber noe mer enn mottakere som er født i utlandet. Mottakere som ikke var registrert med et arbeidsforhold (en måned) før AAP, jobber også svært lite. De som hadde graderte sykepenger før AAP, er gruppen som jobber klart mest.

Arbeidsdeltakelsen er lavere jo lengre varighet mottakerne har på AAP. Dette har trolig sammenheng med helse, og at de med lengre varighet har dårligere helse enn de med kortere varighet, i gjennomsnitt. De med



**Tabell 2. Arbeidstilknypning for ulike grupper AAP-mottakere.**

Kilde	Meldekort		A-melding		
	Andel rapportert arbeid	Arbeids- timer per uke	Andel som har arbeids-inntekt	Arbeids-inntekt per måned (kr)	Andel av utvalget
Alle	26,1	3,5	26	5 986	100
18-24 år	14,5	1,9	15,8	2 161	9,6
25-29 år	18,4	2,5	19,5	3 433	10,7
30-49 år	26,6	3,6	26,6	6 166	45,4
50-66 år	31,2	4,2	30	7 610	34,3
Menn	20,2	2,8	19,5	4 839	40,6
Kvinner	30,2	4	30,4	6 769	59,4
Født i Norge	28,3	3,8	28	6 510	77,3
Ikke født i Norge	18,6	2,5	19,2	4 194	22,7
Ikke fra sykepenges	17,8	2,3	17,8	3 436	47,6
Fra sykepenges (100%)	20,7	2,7	22,3	5 286	38
Fra sykepenges (gradert)	67,8	9,7	62,5	16 208	14,5
Ikke registrert arbeidsforhold før AAP	12,9	1,6	10,7	1 863	45,7
Avtalt deltidarbeid før AAP	35,6	4,6	37,9	8 091	22,9
Avtalt heltidarbeid før AAP	38,4	5,5	39,5	10 437	31,4
Varighet 0-1 år	27,4	3,7	29,8	7 704	36,3
Varighet 1-2 år	27,1	3,7	25,4	5 526	27,7
Varighet 2-3 år	25,1	3,4	23,4	4 884	19,2
Varighet 3-4 år	24	3,2	22,6	4 606	9,5
Varighet 4+ år	21,2	2,8	20,3	3 895	7,3
Psykiske lidelser	21,1	2,8	21	4 403	41,8
Muskel/skjelett	29,4	3,8	28,2	6 258	29,1
Andre diagnoser	30,6	4,4	30,5	7 816	27,9

Kilde: NAV

Arbeidstimer måles per uke. Arbeidsinntekt er per måned og måles i 2022-kroner.

psykiske lidelser jobber mindre sammenliknet med en gjennomsnittlig AAP-mottaker.

Oppsummert er det relativt stor forskjell på arbeidstilknypningen til AAP-mottakere. Alder og om man var tilknyttet arbeidsmarkedet før AAP, virker å være av spesielt stor betydning for hvor mye mottakerne jobber mens de er på AAP. Færre av de unge mottakerne vil ha vært i arbeid før de begynner å motta AAP, noe som gjenspeiles i generelt lavere deltakelse for denne gruppen.

## Avkorting av AAP

I denne delen vil vi undersøke mulige konsekvenser av å endre dagens avkorting av AAP til og avkortes mot arbeidsinntekt, fremfor dagens system der AAP avkortes mot antall arbeidstimer som mottakerne rapporterer på meldekortet. Vi vil undersøke hvor mange som vil bli påvirket ved en eventuell omlegging, hvem som påvirkes og hvordan en eventuell omlegging burde utformes.

Litt forenklet vil forskjellen på å avkorte ytelsen mot inntekt, og ikke timer, være at man avkorter ytelsen

som en prosentandel av beregningsgrunnlaget for ytelsen, istedenfor som en prosentandel av heltid arbeid. Ved avkortning mot inntekt får de fleste en relativt lik reduksjon i ytelsen per krone arbeidsinntekt. Hvis man avkorter mot timer, avhenger dette av timelønnen og beregningsgrunnlaget. Ved lav time-lønn i forhold til beregningsgrunnlaget, vil man få høy reduksjon i ytelsen per krone arbeidsinntekt og lave insentiver til å jobbe, og vice versa.

Når vi skal beregne avkortning av AAP mot arbeidsinntekt, må vi gjøre noen antakelser. Vi tar utgangspunkt i en avkortningsmodell som blir mest mulig lik dagens ordning som et referansepunkt. Dette kan minne mye om dagens avkortning av uføretrygd. Måten vi beregner avkortningen på er beskrevet i faktaboksen «beregning av avkortning av AAP etter arbeidsinntekt».

Beregningene i denne delen ser bort fra insentivvirkninger. Altså beregnes avkortningen mot inntekt etter hvor mye mottakerne jobber i dag, selv om avkortningen i dag er mot timer. Om avkortningen hadde blitt endret, ville sannsynligvis noen mottakere jobbet mer enn i dag, og noen ville jobbet mindre. Dette fordi insentivene til å jobbe ville blitt høyere for noen, men lavere for andre.

### **Beregning av avkortning av AAP etter arbeidsinntekt**

Avkortningen beregnes ut fra kompensasjonsgraden. Kompensasjonsgraden beregnes som ytelsens andel av pensjonsgivende inntekt kalenderåret før arbeidsevnen ble nedsatt. For de fleste vil denne være 66 prosent. Ytelsen avkortes dermed med 66 kroner per 100 kroner arbeidsinntekt. Om arbeidsinntekten utgjør mer enn 60 prosent av inntekten før arbeidsevnen ble nedsatt, avkortes ytelsen med 100 prosent. For mottakere i arbeidsutprøving er grensen 80 prosent. Vi beregner avkortningen basert på månedlig arbeidsinntekt. Feriepenger holdes utenfor, og avkortes ikke i beregningene.

For de med lav eller ingen pensjonsgivende inntekt før arbeidsevnen ble nedsatt, må det settes et minstebeløp. Denne settes til 3 G Dette vil i all hovedsak være mottakere med minsteytelse. Dermed vil de med minsteytelse på 2 G få en kompensasjonsgrad på rundt 66 prosent. Tilsvarende minstebeløp på uføretrygd er 3,5 G, men her er minsteytelsen 2,48 G (2,28 G for gifte eller mottakere med samboer).

På generelt grunnlag vil insentivvirkninger motvirke eventuelle endringer i beregnet avkortning. For eksempel vil en eventuell økning i avkortning bli mindre enn beregnet, fordi mottakere vil jobbe mindre enn i dag, alt annet likt. Tilsvarende vil også en eventuell reduksjon i avkortning også bli mindre enn beregnet, fordi mottakere vil jobbe mer, alt annet likt. Vi diskuterer insentivvirkninger i en avsluttende del, der vi også diskuterer hvordan avkortning av AAP mot arbeidsinntekt burde utformes.

### **Høyere avkortning basert på arbeidsinntekt**

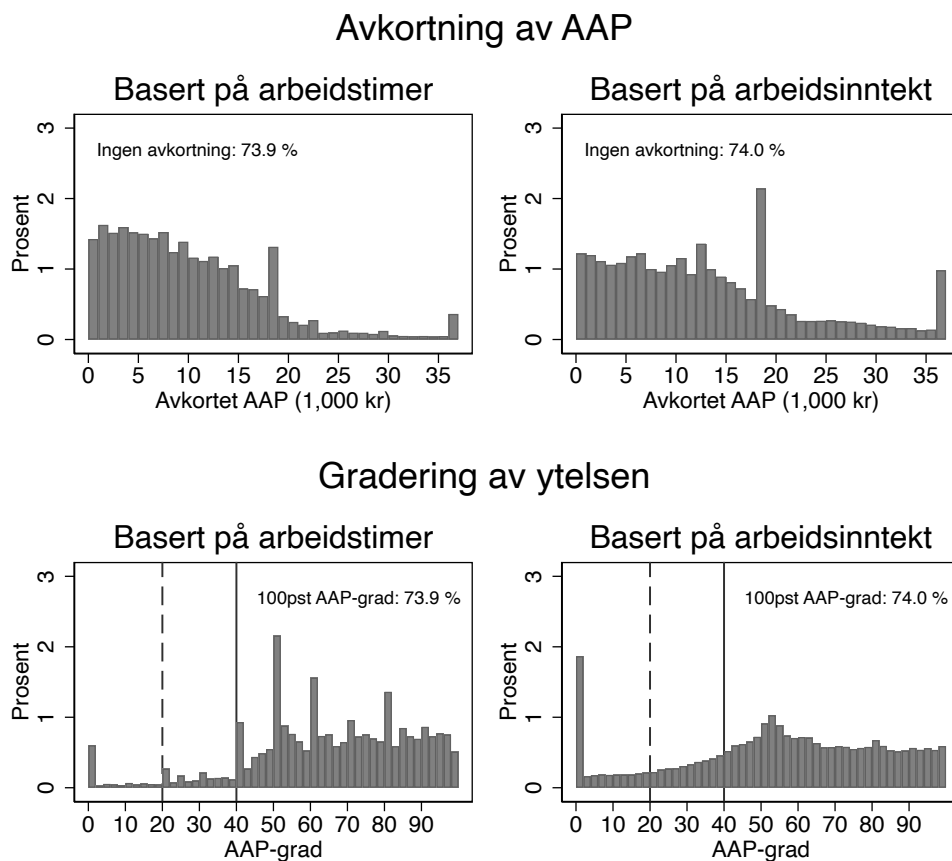
Om lag tre av fire AAP-mottakere har verken arbeidsinntekt eller rapporterer arbeidstimer på meldekortet. Gitt uendret arbeidstilbud, vil disse ikke få avkortning av ytelsen i noen av tilfellene. For AAP-mottakere som er i arbeid, vil flere mottakere få en relativt høy avkortning hvis ytelsen avkortes mot inntekt, og ikke timer (figur 5, øverst). Fordi flere har relativt høy arbeidsinntekt, men ikke nødvendigvis en høy stillingsprosent, vil avkortningen bli høyere for disse. Flere vil få så høy avkortning at de ikke lenger vil ha rett på ytelsen.

Gitt uendret arbeidstilbud, vil flere få en lavere gradering av ytelsen hvis ytelsen avkortes mot inntekt, istedenfor timer (figur 5, nederst). Logikken er den samme som med avkortningen. Fordi flere har relativt høy arbeidsinntekt sammenliknet med beregningsgrunnlaget, vil flere få en relativt lav gradering hvis AAP avkortes mot arbeidsinntekt. Til sammenlikning er det relativt få med vedtak om AAP som jobber en høy stillingsprosent, slik at relativt få får en lav gradering hvis AAP avkortes mot arbeidstimer.

Svært få med vedtak om AAP jobber mer enn 60 prosent stilling, og har en gradering på mindre enn 40 prosent. Det er vesentlig flere som har en arbeidsinntekt på mer enn 60 prosent av tidligere inntekt, og som dermed vil få en gradering på under 40 prosent, hvis ytelsen avkortes mot arbeidsinntekt. Disse mottakerne vil ikke lenger få utbetalt AAP, og hele ytelsen vil bli avkortet.

Noe som ikke kommer frem i figurene, er de som jobber mer enn 60 prosent stilling (80 prosent hvis man er under arbeidsutprøving), men har en lavere inntekt

Figur 5. Avkortning og gradering av AAP under forskjellige avkortningsregimer.



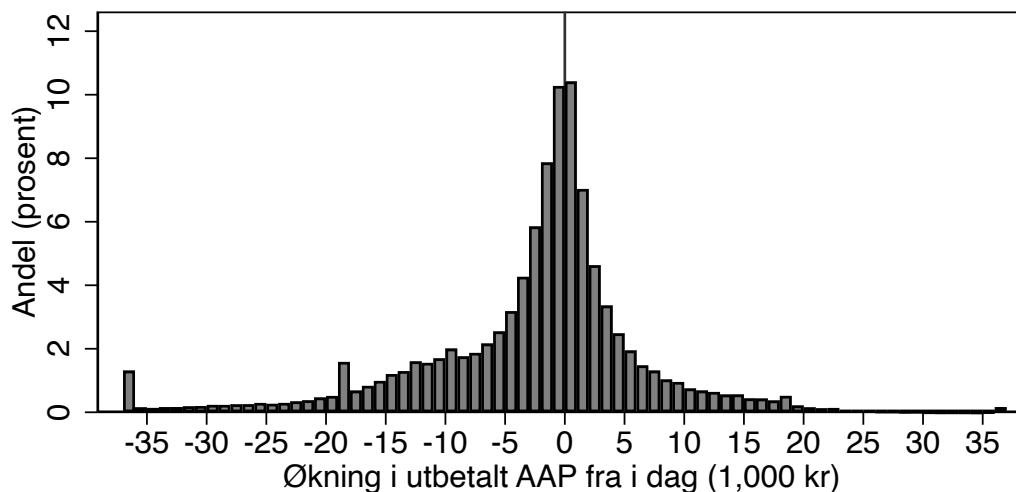
Kilde: NAV

enn 60 prosent av beregningsgrunnlaget. De fleste av disse vil sannsynligvis ikke lenger ha vedtak om AAP under dagens regelverk, men ville hatt det hvis ytelsen ble avkortet mot inntekt. Hvor mange dette gjelder, er høyst usikkert.

Gitt uendret arbeidstilbud, er det relativt stor forskjell mellom hvor mye mottakere vil få utbetalt ved en eventuell endring (figur 6). Figuren viser hvor stor økning dagens mottakere vil få i utbetalt AAP hvis ytelsen avkortes mot arbeidsinntekt, og ikke timer. Negative verdier vil si at man vil få reduserte utbetalinger. Det er flere som vil få reduserte enn økte utbetalinger. En ikke ubetydelig andel vil få kraftige reduksjoner i utbetalt AAP. Hvem disse er, vil vi undersøke i neste del.

En mulig feilkilde til beregningene som er utført her, er beregningene av utbetalt AAP ved avkortning mot arbeidstimer på meldekortet. Meldekortet leveres annenhver uke, mens vi beregner avkortning av AAP på månedsnivå. Dette kan medføre at beregnede utbetalinger av AAP kan bli feil i mange tilfeller. Dette skyldes at arbeidstimene på meldekortet kan stamme fra timer som er jobbet forrige måned, mens noen av timene som er jobbet inneværende måned, først vil rapporteres måneden etter. Vi vil derfor observere for få timer for noen. For disse vil vi beregne for høye utbetalinger. Tilsvarende vil vi observere for mange timer for andre, og for disse vil vi beregne for lave utbetalinger. Selv om dette burde gå opp i opp i gjennomsnitt, vil fordelingen vist i figuren sannsynligvis vise en høyere spredning enn hva som er reelt.

Figur 6. Endring i utbetalt AAP hvis ytelsen avkortes mot arbeidsinntekt.



Kilde: NAV

### Avkortning mot inntekt vil gi likere insentiver

Insentivene til å jobbe vil først og fremst bli mye likere mellom mottakere hvis AAP avkortes mot arbeidsinntekt i stedet for arbeidstimer (figur 7). I venstre figur vises avkortningsraten, eller avkortningen per krone arbeidsinntekt, når ytelsen avkortes mot arbeidstimer på meldekortet. Denne er beregnet ved å dele avkortet AAP på arbeidsinntekten, der avkortet AAP er beregnet ut fra arbeidstimene mottakerne har rapportert på meldekortet. Avkortningsraten kan ses på som effektiv «skattesats» på arbeid. Hvis denne for eksempel er 0,2, betyr det at ytelsen avkortes med 20 kroner for hver hundrelapp arbeidsinntekt. Om den er større enn 1, betyr det at avkortningen er høyere enn arbeidsinntekten. I et slikt tilfelle vil man tape på å jobbe.

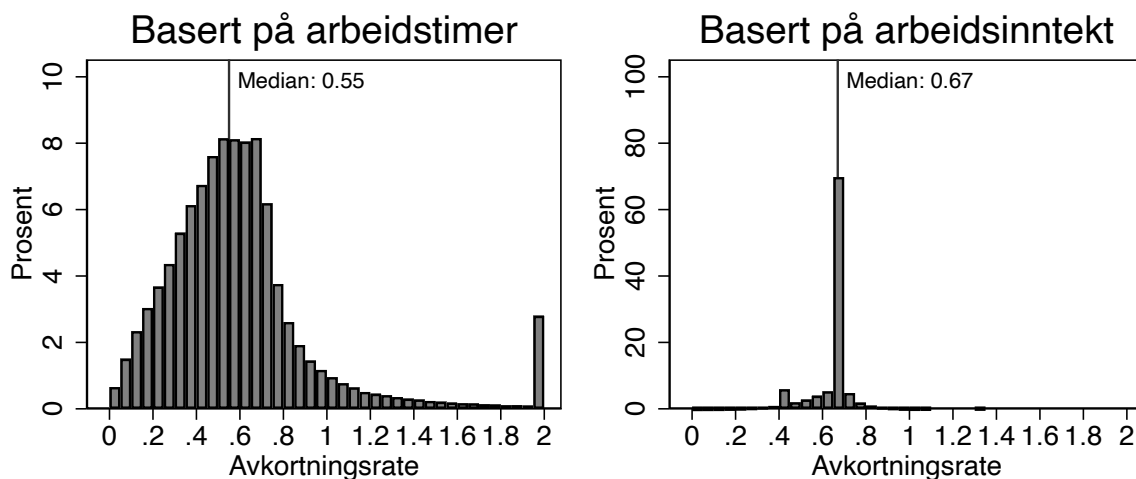
Meldekortet leveres annenhver uke, mens arbeidsinntekt er tilgjengelig på månedsnivå. Derfor kan beregnet avkortningsrate i mange tilfeller bli feil. Dette skyldes at arbeidstimene på meldekortet kan stamme fra timer som er jobbet forrige måned, mens noen av timene som er jobbet inneværende måned, først vil rapporteres måneden etter. Vi vil derfor observere for få timer for noen. Disse vil få en for lav avkortningsrate. Tilsvarende vil vi observere for mange timer for andre, og disse vil få en for høy avkortningsrate. Selv om dette burde gå opp i opp i gjennomsnitt, vil fordelingen vist i figuren sannsynligvis vise en høyere

spredning enn hva som er reelt. Figuren illustrerer likevel følgende poeng; Med avkortning mot timer vil mottakere få forskjellige avkortningsrater, noe som illustreres ved at det er stor spredning mellom mottakere. I enkelte tilfeller vil det ikke lønne seg å jobbe. Dagens system gir dermed veldig forskjellige insentiver til å jobbe for ulike mottakere.

De fleste mottakere vil få om lag den samme avkortningsraten per krone, hvis ytelsen avkortes mot arbeidsinntekt (figur 7 til høyre). Avkortningen vil være lik kompensasjonsgraden. For de fleste er denne 66 prosent. For de med tidligere inntekt mer enn 6G, vil kompensasjonsgraden være lavere enn 66 prosent. For enkelte vil kompensasjonsgraden bli høyere enn 66 prosent. Dette er de som har et høyere beregningsgrunnlag for ytelsen enn inntekten året før arbeidsevnen ble nedsatt.

Avkortningsraten vil for de fleste bli høyere mot inntekt enn mot timer slik vi har beregnet den. Ved avkortning mot arbeidsinntekt, vil de aller fleste få en avkortningsrate på 66 prosent. De fleste mottakere har en lavere avkortningsrate enn dette i dag, og median avkortningsrate på 55 prosent. Dette vil gi lavere insentiver til å jobbe for en gjennomsnittlig mottaker. Det er imidlertid mulig å utforme avkortning mot inntekt annerledes enn det vi har gjort her. Dette vil vi undersøke i en senere del.

**Figur 7.** Avkortning per krone arbeidsinntekt (avkortningsraten) under forskjellige avkortningsregler.



Kilde: NAV

### De med lav timelønn vil komme bedre ut

Gitt uendret arbeidstilbud, vil om lag 12 prosent av AAP-mottakere få lavere avkortning hvis ytelsen avkortes mot arbeidsinntekt (tabell 3). Dette er mottakere som får økte utbetalinger, altså de til høyre for den vertikale linjen i figur 6. Disse mottakerne vil få økte insentiver til å jobbe. På den andre siden vil om lag 17-18 prosent av mottakere få økt avkortning, og dermed reduserte insentiver til å jobbe. Dette er de til venstre for den vertikale linjen i figur 6. Igjen, her kan det forekomme enkelte feil i beregningene fordi arbeidstimerne rapportert på meldekortet ikke nødvendigvis samsvarer med timene som er jobbet i inneværende kalendermåned. Dette burde riktig nok gå opp i opp når vi undersøker aggregerte tall.

De som kommer best ut med dagens regelverk er de med høy arbeidsinntekt, men relativt få arbeidstimer. Med andre ord, er dette mottakere med høy timelønn. Disse får avkortet om lag 6 000 kroner i gjennomsnitt under dagens regelverk, men ville fått avkortet nærmere 14 000 kroner hvis ytelsen ble avkortet mot arbeidsinntekt, alt annet likt. De ville likevel fortsatt sittet igjen med en brutto inntekt på nesten 32 000 kroner per måned i gjennomsnitt.

Mottakerne som ville kommet best ut ved avkortning mot arbeidsinntekt, er mottakere med relativt lav

**Tabell 3.** Deskriptiv statistikk på de som påvirkes av at AAP avkortes mot arbeidsinntekt. Kronebeløp måles per måned.

Avkortning: Timer	Kommer best ut hvis AAP avkortes mot	
	Timer	Inntekt
Avkortet AAP (kr)	6 044	10 504
Utbetalt AAP ytelse (kr)	19 942	18 062
Brutto inntekt: Arbeidsinntekt og AAP (kr)	40 037	27 381
<b>Avkortning: Inntekt</b>		
Avkortet AAP (kr)	13 858	5 590
Utbetalt AAP ytelse (kr)	12 128	22 976
Brutto inntekt: Arbeidsinntekt og AAP (kr)	32 223	32 295
Meldekort arbeidstimer per uke	8,6	13,1
Arbeidsinntekt ekskl. feriepenger (kr)	20 095	9 319
Andel 18-24 år	6,1	5
Andel 25-29 år	8,6	6,1
Andel 30-49 år	47,4	43,5
Andel 50-66 år	37,9	45,3
Andel kvinner	71,8	63,4
Andel av utvalget	17,5	12,1

Kilde: NAV

arbeidsinntekt. Disse mottakerne har også en relativt lav timelønn. Fra en gjennomsnittlig avkortning på om lag 10 500 kroner i dag, ville de fått en avkortning på rundt 5 500 kroner ved en eventuell endring i gjennomsnitt. Avkortning mot inntekt vil derfor ha positive fordelingseffekter.

Det er ingen store forskjeller i kjennetegn på de som kommer best ut ved avkortning av timer og inntekt. Andelen unge mottakere under 30 år er litt høyere blant de som kommer best ut med dagens regelverk. Det er også en noe høyere andel kvinner som ville kommet bedre ut med dagens ordning.

### Alternative avkortningsmodeller

Gjennomsnittlig avkortning blir høyere mot inntekt enn mot timer, hvis utformingen skal bli mest mulig lik som i dag (tabell 4). I beregningene våre har vi lagt til grunn et minste beregningsgrunnlag på 3 G. Dette vil gi en gjennomsnittlig avkortning på om lag 3 400 kroner per mottaker ved uendret arbeidstilbud, mot om lag 2 600 kroner i dag. En omlegging vil dermed ikke være kostnadsnøytral med forutsetningene som er lagt til grunn. Om lag 17-18 prosent av dagens mottakere vil få høyere avkortning enn i dag, mens om lag 12 prosent vil få lavere avkortning.

En naturlig forklaring på at avkortningen vil være høyere mot arbeidsinntekt, er at mange har et lavere beregningsgrunnlag enn det de kan forvente å tjene ved en fulltidsstilling. Om mange mottakere har jobbet mindre enn 100 prosents stilling, eller ikke jobbet i det hele tatt før arbeidsevnen ble nedsatt, vil man få et relativt lavt beregningsgrunnlag. Avkortning mot timer, derimot, baseres på prosentandel av heltidsarbeid. Det er derfor naturlig at avkortning mot inntekt vil bli høyere, alt annet likt.

For en gjennomsnittlig mottaker, vil økt avkortning av AAP gi lavere insentiver til å jobbe. Dette vil trolig føre til at AAP-mottakere vil jobbe mindre, som vil motvirke en eventuell besparelse for det offentlige i form av utbetalte ytelser.

Om dagens insentiver til å jobbe skal opprettholdes, må avkortningen være mer generøs enn det vi har lagt til grunn. Vi har derfor beregnet avkortning av AAP med noen alternative utforminger av regelverket.

Dette er først fremst ment som eksempler. Andre utforminger vil også være mulig.

En måte å øke insentivene til å jobbe på, er å innføre et fribeløp. Dagens ordning for uføretrygd har for eksempel et fribeløp på 0,4 G, mens overgangsstønad har et fribeløp på 0,5 G. Om vi legger til grunn et fribeløp på 0,4 G, vil gjennomsnittlig avkortet AAP bli rundt 3 000 kroner ved uendret arbeidstilbud, eller omtrent 3-400 kroner høyere enn i dag. Likevel vil en større andel få lavere avkortning enn i dag, enn de som får høyere avkortning. Om lag 11-12 prosent vil få høyere avkortning, mens om lag 17 prosent vil få lavere avkortning.

En måte å redusere avkortningen på, er å øke minste-satsen på beregningsgrunnlaget. Dette vil spesielt redusere avkortningen for dem med minsteytelse. Om denne økes fra 3 til 4,5 G, vil gjennomsnittlig avkortning reduseres med om lag 100 kroner per mottaker. Dette er ganske lite, og har trolig sammenheng med at få mottakere med lav inntekt før AAP, er i arbeid. Avkortningen vil fremdeles være høyere enn i dag.

For å gjøre avkortningen mer generøs, kan man også senke avkortningsraten, eller «skattesatsen». I hovedberegningene har vi satt denne lik kompensasjonsgraden, slik som for uføretrygd. For de fleste er denne 66 prosent, som innebærer at ytelsen reduseres med 66 kroner per 100 kroner arbeidsinntekt. Om avkortningsraten istedenfor settes til for eksempel 50 prosent, vil avkortningen bli betydelig lavere. Hvis dette kombineres med et fribeløp på 0,4 G, vil fortsatt gjennomsnittlig avkortning bli litt høyere enn i dag med uendret arbeidstilbud, men bare med rundt 100 kroner i gjennomsnitt. Snaut 10 prosent av mottakere vil få høyere avkortning enn i dag, mens 18-19 prosent vil få lavere avkortning. En åpenbar fordel med en slik utforming, vil være at det er likt for alle og at det er enkelt å forstå.

Unge mottakere under 30 år har lavere avkortning i gjennomsnitt enn eldre mottakere som følge av at de jobber mindre (tabell v1 i vedlegg). De alternative avkortningsmodellene mot inntekt ser ut til å være litt mindre fordelaktig for unge sammenliknet med eldre mottakere. For eksempel vil avkortningen bli litt høy-



**Tabell 4. Virkninger av alternative avkortningsmodeller.**

	Gjennomsnittlig avkortning av AAP (kr)	Endring fra i dag (kr)	Andel med høyere avkortning	Andel med lavere avkortning
<i>Mot arbeidstimer (som i dag)</i>	2 637	0	0	0
<i>Minste beregningsgrunnlag: 3G</i>	3 410	773	17,5	12,1
<i>Med fribeløp</i>	2 981	344	11,4	16,9
<i>Minste beregningsgrunnlag: 4.5G</i>	3 278	641	15,5	14,1
<i>Med fribeløp</i>	2 898	261	10,5	17,8
<i>Avkortningsrate 50%</i>	3 065	428	13,9	15,8
<i>Med fribeløp</i>	2 729	92	9,7	18,6

Kilde: NAV

ere ved alle de alternative modellene for avkortning mot inntekt enn mot timer for mottakere under 30 år. For mottakere i alderen 50 år eller mer vil gjennomsnittlig avkortning bli litt lavere med sistnevnte avkortningsmodell for inntekt enn i dag. Forskjellene mellom mottakere med ulik alder er riktignok ikke veldig store.

## Oppsummering og diskusjon

I denne artikkelen har vi undersøkt mulige konsekvenser av å avkorte AAP mot arbeidsinntekt, som et alternativ til dagens ordning der AAP blir avkortet mot arbeidstimer som mottakerne rapporterer på meldkortet annenhver uke. Vi har undersøkt hvor mange som vil bli påvirket ved en eventuell omlegging, og hvem som påvirkes.

De som vil bli påvirket av en eventuell omlegging, er først og fremst AAP-mottakere som er i arbeid. I gjennomsnitt har 26 prosent av AAP-mottakere noe arbeidsinntekt, og arbeidsinntekt på rundt 6 000 kroner per måned. Til sammenlikning rapporterer omtrent like mange at de har vært i arbeid på meldkortet, og om lag 3,5 arbeidstimer per uke i gjennomsnitt. Unge mottakere og de uten et arbeidsforhold før AAP, jobber minst. Menn jobber mindre enn kvinner. De med psykiske lidelser og mottakere med lang varighet jobber også relativt sett lite.

De som vil komme dårligere ut hvis AAP avkortes mot arbeidsinntekt, og ikke arbeidstimer, er først og fremst mottakere med høy arbeidsinntekt. Mottakere med lav arbeidsinntekt vil stort sett komme bedre ut. Hvis insentivene til å jobbe skal opprettholdes, burde avkortningen være lavere basert på arbeidsinntekt enn for arbeidstimer. Dette skyldes at mange mottakere har liten eller ingen inntekt før AAP, og kan forvente å tjene mer ved en fulltidsstilling.

## Burde AAP avkortes mot arbeidsinntekt?

Om AAP avkortes mot arbeidsinntekt, vil først og fremst insentivene til å jobbe bli mye likere mellom mottakere enn i dag. Det vil alltid lønne seg å jobbe. Slik er det ikke nødvendigvis under dagens regelverk, der ytelsen avkortes mot arbeidstimer. Hvis årslønnen ved fulltidsstilling er lavere enn ytelsen, vil avkortningen bli høyere enn arbeidsinntekten. I slike tilfeller vil det ikke lønne seg å jobbe.

Mer generelt avhenger avkortningen i dag av forholdet mellom årslønnen ved fulltidsstilling og beregningsgrunnlaget for ytelsen. Dette kan gi uheldige utslag. Ved relativt høy timelønn vil man få lav avkortning, mens med en relativt lav timelønn vil man få høy avkortning. Dette gjør at mottakere får veldig forskjellige insentiver til å jobbe. Det er heller ikke spesielt fordelaktig ut fra et fordelingsperspektiv,

siden de med høyest arbeidsinntekt er de som får lavest avkortning og vice versa.

En annen åpenbar fordel med å avkorte mot arbeidsinntekt, er at mottakerne ikke lenger vil trenge å rapportere hvor mye de jobber på meldekortet. Dette vil spare mottakerne for både tid og bry. Hvor stor denne fordelene er, er riktig nok vanskelig å kvantifisere.

Hvis AAP skal avkortes mot arbeidsinntekt, må ytelsen nødvendigvis avkortes basert på månedlige inntektsopplysninger. Dette er fordi inntektsopplysningene fra A-meldingen rapporteres på månedlig nivå. Feriepenger burde ikke medregnes, da dette ikke vil være knyttet opp mot faktisk utført arbeid inneværende måned. Manglende, feilaktige eller forsinkede opplysninger om arbeidsinntekten vil kunne resultere i tilbakebetalingskrav. Derfor er det mulig at mottakerne selv må kontrollere opplysningene for at systemet skal fungere i praksis. I så fall vil fordelene av at meldekortet eventuelt bortfaller ikke bli like stor. Dette vil først og fremst avhenge av kvaliteten på rapporteringen fra A-meldingen.

Et annet moment ved en eventuell omlegging, er at insentivene til å jobbe blir enklere å forstå. Dette kan være både en fordel og en ulempe. Med dagens avkortning er insentivene vanskelig å forstå, siden de avhenger av både beregningsgrunnlaget for ytelsen og timelønnen. Ved en eventuell omlegging, vil avkortningen fungere på omtrent samme måte som vanlig skatt på arbeidsinntekt. Man blir trukket (avkortet) en fast pro-sentsats per krone arbeidsinntekt. Insentivene til å jobbe vil derfor være langt enklere å forstå, og mottakerne kan dermed ta bedre informerte beslutninger. Samtidig kan det være at dette påvirker arbeidstilbudet. Kostøl og Myhre (2021) finner for eksempel at uføretrygdene undervurderer avkortningen av uføretrygd mot arbeidsinntekt, og at bedre informasjon gjør at mottakerne jobber mindre. Dette kan i så fall være en uheldig effekt av en eventuell omlegging.

I sum virker likevel fordelene med å avkorte AAP mot arbeidsinntekt større enn ulempene. Dette begrunnes i hovedsak med at insentivene til å jobbe blir likere og enklere å forstå enn i dag, samt at avkortning mot inntekt vil ha fordelaktige fordelingsvirkninger.

## Utforming

Om AAP skal avkortes mot arbeidsinntekt, burde det innføres en liknende ordning som for uføretrygd og overgangsstonad. For uføretrygd avkortes trygden med om lag 66 øre per krone arbeidsinntekt over et fribeløp på 0,4 G.<sup>2</sup> Overgangsstonad avkortes med 45 øre per krone over et fribeløp på 0,5 G. Basert på data fra denne analysen, er tilsvarende avkortning per krone (median) for dagens AAP-mottakere på rundt 55 prosent. Det er riktig nok store forskjeller mellom mottakerne, avhengig av timelønn og beregningsgrunnlaget for ytelsen. Om insentivene til å jobbe for AAP-mottakere skal opprettholdes, burde satsen trolig ikke være høyere enn dette. Skatt på arbeidsinntekt vil komme i tillegg til avkortningen. Ved en avkortningssats på for eksempel 55 prosent, vil effektiv skatt på arbeidsinntekt bli om lag 70 prosent medregnet inntektsskatt.<sup>3</sup> Dagens AAP-ordning har ikke et fribeløp.

Ved en eventuell omlegging bør det innføres et fribeløp slik som for uføretrygd og overgangsstonad. Begrunnelsen for dette, er hensynet til insentivet til å jobbe noe i det hele tatt. I de aller fleste tilfeller vil man ha kostnader forbundet med å ha en jobb før man har jobbet en eneste time. Dette kan for eksempel være kostnader forbundet med å skaffe jobben, eller reisekostnader. Derfor burde avkortningen for lave inntekter være lav, slik at det blir tilstrekkelig lønnsomt å ha en deltidsjobb i det hele tatt. Kostøl og Mogstad (2014) og Myhre (2021) finner for eksempel at denne effekten er relativt sterk for norske uføretrygdene. Diamond og Saez (2011) argumenterer for at man burde ha negativ avkortning på veldig lave inntekter. Selv om negativ avkortning ikke nødvendigvis er aktuelt å gjennomføre politisk, illustrerer det viktigheten av å gi insentiver til å jobbe noe i det hele tatt. Det er også fordelaktig fra et fordelingshensyn, siden det gir lavest avkortning for de med lave inntekter.

<sup>2</sup> Avkortningen per krone arbeidsinntekt avhenger av kompensasjonsgraden for hver enkelt mottaker. For de fleste er denne om lag 66 prosent.

<sup>3</sup> De fleste mottakere vil ha en marginal inntektsskatt på rundt 34 prosent. Med en avkortningssats på 55 prosent, vil effektiv skattesats bli  $0,55 + (1-0,55)*0,34 \approx 70$  prosent.

Mer generelt vil et relativt høyt fribeløp gi insentiver til å ha en deltidsjobb i det hele tatt. En relativt lav avkortning per krone arbeidsinntekt, vil gi insentiver til å jobbe mer blant de som allerede er i arbeid. Sammenliknet med dagens avkortning for uføretrygd, er det viktigere med en relativt lavere avkortning per krone. Dette skyldes at AAP er en gruppe man kan forvente at har en høyere arbeidsevne enn uføretrygd, og tilsier at man burde prioritere en relativt lavere avkortningssats fremfor et relativt høyere fribeløp, sammenliknet med dagens ordning for uføretrygd.

Som et eksempel på en mulig avkortningsmodell, har vi beregnet avkortning med et fribeløp på 0,4 G (som uføretrygd i dag) og en avkortning på 50 øre per krone arbeidsinntekt. Ved uendret arbeidstilbud vil avkortningen bli omtrent den samme som i dag i gjennomsnitt. Dette kan derfor være et mulig utgangspunkt som burde være tilnærmet kostnadsnøytral, og relativt enkel å forstå.

I dag utbetales det ikke AAP om man jobber mer enn 60 prosent av fulltidsstilling (80 prosent for mottakere under arbeidsutprøving). Dette gir sterke insentiver til å ikke jobbe en litt høyere stillingsprosent, siden 40 prosent av AAP-ytelsen bortfaller. Om det istedenfor settes en grense på 60 prosent av tidligere inntekt, vil det gi tilsvarende insentiver til å ikke tjene mer enn den fastsatte grensen. Trolig vil det oppstå flere tilfeller der man tjener akkurat over grensen, og dermed taper på å jobbe. Man vil eksempelvis kunne tape på å få en lønnsforhøyelse. Dette vil kunne fremstå urimelig. Selv om en slik grense også eksisterer i dag, vil det trolig være vanskeligere å forholde seg til en slik grense som er fastsatt på bakgrunn av inntekt, og ikke timer. En mulighet kan være å beholde dagens grense basert på arbeidstimer. Uansett hva man velger å gjøre, er det viktig å vurdere eventuelle uheldige insentivvirkninger som følge av den øvre grensen for utbetalt AAP.

## Referanser

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2021). Regelverk-sendingene for arbeidsavklaringspenger fra 1.1.2018. En oversiktsrapport med NAVs analyser. Rapport 2, 2021.

Diamond, Peter A. og Emmanuel Saez (2011). "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations". *Journal of Economic Perspectives* 25(4): 165-190.

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 (2014). "How Financial Incentives Induce Disability Insurance Recipients to Return to Work". *American Economic Review* 104(2), 624-55.

Kostøl, Andreas og Andreas Myhre (2021). «Labor Supply Responses to Learning the Tax and Benefit Schedule». *American Economic Review*, 2021, 111(11): 3733-3766.

Lima, Ivar og Eirik Grønlien (2020). «Flere mottar uføretrygd og sosialhjelp etter innstramming i AAP-regelverket». *Arbeid og velferd* 2/2020, 61-79.

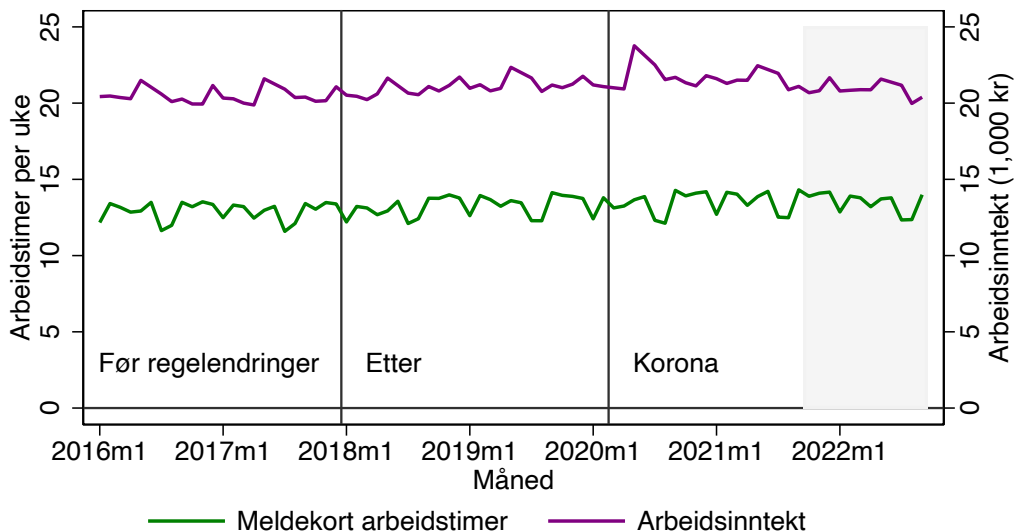
Myhre, Andreas (2021). «Intensive and Extensive Margin Labor Supply Responses to Kinks in Disability Insurance programs». MPRA Paper 109547, University Library of Munich, Germany.

Myhre, Andreas og Inger Cathrine Kann (2022). «Korte makstid på AAP ga flere i arbeid og raskere uføretrygd». *Arbeid og velferd* 2/2022, 5-30.

NOU 2019:7 (2019). «Arbeid og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting». Arbeids og sosialdepartementet.

## Vedlegg

**Figur v1.** Forskjellige mål på hvor mye AAP-mottakere jobber for mottakere som er i arbeid.



Kilde: NAV

**Tabell v1.** Gjennomsnittlig avkortning av AAP (kr) for alternative avkortningsmodeller fordelt på alder.

	Alle	18-24 år	25-29 år	30-49 år	50-66 år
Mot arbeidstimer (som i dag)	2 637	684	1 429	2 727	3 439
Minste beregningsgrunnlag: 3G	3 410	960	2 096	3 625	4 218
Med fribeløp	2 981	786	1 800	3 188	3 688
Minste beregningsgrunnlag: 4.5G	3 278	830	1 898	3 490	4 110
Med fribeløp	2 898	711	1 681	3 102	3 618
Avkortningsrate 50%	3 065	988	1 890	3 247	3 771
Med fribeløp	2 729	800	1 669	2 912	3 355
Antall observasjoner (per måned)	133 691	12 849	14 251	60 678	45 913

Kilde: NAV