

STEINAR HOLDEN
Professor, Universitetet i Oslo

SIMEN MARKUSSEN
Forsker, Frischsenteret

KNUT RØED
Seniorforsker, Frischsenteret



Arbeid til alle?¹

Vårt sosiale sikkerhetsnett er i hovedsak basert på at personer som på varig basis ikke kan forsørge seg selv gjennom deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet mottar en inntektsoverføring fra fellesskapet. I denne artikkelen tar vi til orde for at velferdsstaten istedenfor «bare» å tilby inntekt bør tilby inntekt gjennom eget arbeid – om nødvendig ved å sørge for at meningsfulle jobber tilrettlegges for personer med nedsatt arbeidsevne. Vi mener at bruken av 100 % uføretrygd bør trappes kraftig ned til fordel for kombinasjoner av arbeid og trygd. Vi er overbevist om at mange av dem som i dag er parkert helt utenfor arbeidsmarkedet med en trygdeytelse vil kunne fungere godt i jobber der oppgaver og krav er tilpasset begrensninger i arbeidsevnen. En slik utvikling kan oppnås ved å kombinere bruken av graderte trygdeytelser med krav om utnyttelse av gjenværende arbeidsevne og en målrettet strategi for å skaffe til veie egnede jobbtillbud. Som «siste utvei» bør offentlig sektor påta seg rollen som «employer of last resort».

1 INNLEDNING

Det er nå 311.000 mottakere av uførepensjon og 170.000 mottakere av såkalte arbeidsavklaringspenger i Norge. Mer enn 80 prosent av uførepensjonistene er klassifisert som 100 prosent uføre. Alt i alt innebærer dette at mer enn 15 prosent av befolkningen i yrkesaktiv alder (18–67 år) står nesten helt utenfor arbeidsmarkedet på grunn av varige helseproblemer. I tillegg er til en hver tid omtrent syv prosent av de sysselsatte fraværende fra arbeidet sitt på grunn

av sykdom. De direkte utgiftene til livsoppholdsytelser for disse gruppene legger nå beslag på mer enn 5 prosent av landets samlede verdiskapning. Det er for tiden om lag seks ganger så mange personer med uførepensjon eller arbeidsavklaringspenger som det er arbeidsledige i Norge.

Den norske velferdsstatens sosiale forsikringsordninger er i all hovedsak bygget på prinsippet om *inntektssikring*, dvs. at personer som er forhindret fra å arbeide på grunn av arbeidsledighet, funksjonshemming, eller sykdom, mottar en midlertidig eller varig inntektsoverføring som kompenserer for fraværet av arbeidsinntekt. Et alternativ til denne strategien er at velferdsstaten tar ansvar for å sørge for at disse personene kan skaffe seg inntekt gjennom eget arbeid. I noen grad er det dette som har vært siktemålet

¹ Denne artikkelen er skrevet innenfor rammen av prosjektet «Social Insurance and Labor Market Inclusion in Norway», finansiert av Forskningsrådet gjennom programmet «Velferd, arbeidsliv og migrasjon» (prosjekt 202513). Takk til Odd Helge Askevold, Roar Bergan, Grete Brochmann, Kåre Hagen, Øystein Spjelkavik, Arild Steen, en anonym konsulent, og redaktør Jo Thori Lind for nyttige kommentarer til tidligere utkast. Korrespondanse: knut.roed@frisch.uio.no.

for den såkalte «arbeidslinjen», som har preget utformingen av arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken i Norge de senere årene. Alt i alt må det sies at Norge har lyktes svært godt med å få folk i arbeid. Målt ved samlet sysselsetting ligger Norge helt i verdenstoppen (for tiden bare slått av Island og Sveits); se for eksempel OECD (2012). Men som de høye uføretallene illustrerer har vi hatt begrenset suksess i bestrebelsene på å inkludere personer med funksjonshemming og helseproblemer i arbeidsmarkedet.

Vi tror den manglende suksessen på dette området har sammenheng med særlig to forhold. Det første er at arbeidslinjen nesten utelukkende har vært orientert mot *tilbudssiden* i arbeidsmarkedet. Virkemidlene har i det alt vesentlige vært innrettet mot å oppmuntre og hjelpe folk til å kunne konkurrere på lik linje med andre i et ordinært arbeidsmarked. For å oppnå dette har man satset på kvalifisering, arbeidstrening, og (i noen grad) på økonomiske motivasjonsfaktorer. Man har i liten grad grepet inn på *etterspørselssiden* i arbeidsmarkedet. Som konsekvens av dette vil personer som ikke fullt ut settes i stand til å konkurrere i det ordinære arbeidsmarkedet til syvende og sist bli stående uten arbeid – uansett hvor motiverte de er. Den andre årsaken til manglende suksess er at man nettopp i fravær av etterspørsel etter den aktuelle arbeidskraften heller ikke har kunnet gå så langt i retning av å styrke insentivene til arbeid. Det hjelper lite å gjøre det lønnsomt for uføretrygdede å skaffe seg jobb hvis det ikke finnes noe realistisk jobbalternativ.

Vi tror nøkkelen til en løsning på dette dilemmaet ligger i å dreie virkemiddelbruken mot etterspørselssiden i arbeidsmarkedet, samtidig som mulighetene for å motta passive inntektsoverføringer begrenses. Ved å tilby folk med redusert arbeidsevne en jobb de kan mestre istedenfor «bare» en kontantytelse, kan vi oppnå en styrking av det samlede arbeidstilbudet i Norge, både ved å muliggjøre deltakelse for dem som ønsker seg en plass i arbeidslivet, men som i dag stenges ute på grunn av manglende evne til å konkurrere om ledige jobber, og ved å fjerne muligheten til å stå utenfor arbeidslivet med en trygdeytelse for dem som egentlig er i stand til å skaffe seg arbeid selv.

Strategien vi tar til orde for her bryter i noen grad med det som vel kan sies å ha vært en bærebjelke i den norske arbeidsmarkedspolitikken, nemlig at personer med nedsatt arbeidsevne skal settes i stand til å konkurrere på lik linje med andre i det ordinære arbeidsmarkedet, slik at det ikke blir behov for å «tukle» med selve arbeidsmarkedets virkemåte. Som en konsekvens av denne rådende

«kvalifiseringstenkningen» investeres det i Norge svært mye ressurser i ulike former for attførings- og opplærings tiltak. Problemet er at når man ikke lykkes med denne «100 % løsningen», innebærer tenkningens logikk ofte at folk settes helt utenfor arbeidsmarkedet, selv om det finnes en betydelig gjenværende arbeidsevne. Dette reflekteres direkte i dagens regelverk for tilståelse av uføretrygd, ved at man ved fastsettelse av uføregrad skal ta utgangspunkt i *de reelle mulighetene til å skaffe seg inntektsgivende arbeid*, og at man skal ta hensyn til alder, utdanning, og arbeidsmuligheter på hjemstedet. Uføregrad vurderes med andre ord relativt til de rådende kravene i arbeidsmarkedet. Vi er overbevist om at den omfattende bruken av 100 % uføretrygd på ingen måte kan oppfattes som uttrykk for en nøktern beskrivelse av de trygdedes potensielle arbeidsevne, men snarere reflekterer at «de rådende kravene i arbeidsmarkedet» i praksis innebærer at det er vanskelig for personer med nedsatt arbeidsevne å skaffe seg arbeid. Det er en prisverdig ambisjon å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne å tilfredsstille arbeidsmarkedets krav. Men når dette av ulike grunner ikke framstår som realistisk, bør vi tilpasse kravene i stedet – ikke parkere folk helt utenfor arbeidsmarkedet.

Selv om det er store potensielle gevinster forbundet med å sikre personer med nedsatt arbeidsevne reelle arbeidsmuligheter, er det også åpenbare kostnader. Det vil kreve store ressurser å administrere en omfattende «jobbstrategi», og i enkelte tilfeller kan det til og med tenkes at tilretteleggingskostnadene vil være større enn den forventede avkastningen av arbeidet. Avhengig av hvordan et «skjernet» arbeidsmarked utformes kan det også tenkes å oppstå bivirkninger i det ordinære arbeidsmarkedet, f.eks. knyttet til feilallokering av arbeidskraft og «jakt på subsidier». I en del tilfeller vil det utvilsomt oppstå situasjoner der myndighetene bruker ressurser på å skaffe arbeid til folk som ville ha klart å skaffe seg arbeid uten hjelp. I noen grad står vi derfor overfor en klassisk avveining mellom kryssende hensyn. I denne artikkelen vil vi imidlertid argumentere for at både nyere kunnskap og nyere utviklingstrekk i samfunnet tilsier en markert dreining mot mer deltakelsesorientert inntektssikring, og at bruken av rene kontantoverføringer på varig basis bør trappes kraftig ned. Når vi argumenterer for at trygd bør erstattes med arbeid, er det ikke på noen måte fordi vi mener en slik strategi ikke er beheftet med problemer og utfordringer, men fordi alternativet – å videreføre et system basert på passive kontantoverføringer – etter vårt syn er beheftet med enda større problemer og utfordringer.

I denne artikkelen drøfter vi først hvorfor det er behov for en reform av vårt inntektssikringssystem. Deretter presenterer vi en skisse til mer deltakelsesorientert inntektssikring. Til slutt går vi igjennom mulige innvendinger og problemer knyttet til en politikk som sikter mot å erstatte trygd med arbeid.

2 BEHOVET FOR REFORM

Behovet for reform av det norske systemet for inntektssikring springer dels ut av at vi etter hvert har fått ny forskningsbasert kunnskap om forholdet mellom arbeid og trygd, og dels av at viktige samfunnsendringer har bidratt (og i enda større grad må forventes å bidra) til å sette norske inntektssikringsordninger under press.

2.1 Ny kunnskap om arbeid og trygd

Både i Norge og andre land har det de siste 10-årene vært en stor forskningsaktivitet knyttet til forholdet mellom arbeid, helse, og trygd. Mange av forskningsresultatene er relevante for utformingen av vårt sosiale sikkerhetsnett, spesielt knyttet til avveiningen mellom inntektssikring og deltakelsessikring.

Sykdom og funksjonshemming er ikke uforenlig med arbeid: Mens det for noen tiår siden var en alminnelig oppfatning at sykdom ikke er forenlig med arbeid, og derfor skal behandles med hvile, viser nyere forskning at arbeid normalt er helsebringende, særlig for personer med de sykdomsdiagnosene som dominerer den norske uførestatistikken (rygg- og skjelettplager, psykiske lidelser); se f.eks. Waddell (2004), Waddell og Burton (2006) og OECD (2008). Litt satt på spissen kan man si at forskningen på dette området ikke bare stiller spørsmålsteget ved bruk av sykdom/helseproblem som legitim begrunnelse for ikke å arbeide, men faktisk framhever arbeid som en viktig del av en helsebringende behandling. Etter omlegging av sykepengeregelverket i 2004 har det i Norge vært satset på aktivisering som strategi også for langtids sykmeldte, ved at *gradert* sykmelding som hovedregel skal benyttes (framfor full sykmelding) for fravær som varer lengre enn 8 uker. Evalueringene som har vært foretatt av gradert sykmelding indikerer at dette har vært en suksess (Markussen *et al.*, 2012; Kann *et al.*, 2012). Personer som får gradert sykmelding anslås å ha vesentlig kortere fravær, mindre tilbakefall, og høyere sannsynlighet for fortsatt sysselsetting enn de ville ha hatt dersom sykmeldingen foreskrev fulltids fravær. Også forskning fra Danmark og Finland tyder på at gradering er et effektivt virkemiddel for å redusere det samlede sykefraværet (Høgelund *et al.*,

2010; Viikari-Juntura *et al.* 2012). Vi vil også påpeke at moderne teknologi er i ferd med å fjerne mange av de hindre som tidligere gjorde det vanskelig for personer med funksjonshemninger og helseproblemer å delta i arbeidslivet. Tilgang til stadig mer avanserte tekniske hjelpemidler og økt mulighet til å arbeide hjemmefra tilsier at helseproblemer i mindre og mindre grad skulle tilsi fullstendig yrkespassivitet.

Det er et uklart skille mellom arbeidsledighet og uførhet: Nyere forskning fra Norge viser at det innenfor vårt inntektssikringssystem er en svært stor gråson mellom «arbeidsledighet» og «uførhet». Tap av arbeid forårsaker en kraftig økning i risikoen for påfølgende uføretrygd, og uførisikoen er høyere jo vanskeligere det er å skaffe nytt arbeid (Rege *et al.*, 2009; Bratsberg *et al.*, 2010). Effektene av jobbtap på uførisiko kan dels skyldes at jobbtap er forbundet med negative helseeffekter, og dels at et gitt sett med helseproblemer framstår som mer begrensende når man skal lete etter ny jobb enn når det er snakk om å fortsette i den man allerede har. De kan også i noen grad skyldes at «systemet» velger å tolke vanskeligheter med å få ny jobb som et helseproblem framfor et ledighetsproblem, ettersom det da finnes en varig løsning i form av uføretrygd. At 100 % uføretrygd på ingen måte er ensbetydende med totalt fravær av arbeidsevne illustreres også gjennom nyere norsk empirisk forskning som viser at arbeidstilbudet blant uføretrygdede (i form av biinntekter ved siden av uføretrygden) er ganske sensitivt for økonomiske motivasjonsfaktorer (Kostøl og Mogstad, 2012). Også forskning fra andre land viser tydelig at det er problematisk å operere med et skarpt skille mellom arbeidsledighet og uførhet. Basert på data fra USA er det for eksempel vist at det er betydelig restarbeidsevne blant personer som har fått avslag på søknad om uføretrygd fordi de (tilfeldigvis) fikk sin sak vurdert av en «streng dommer»; se French og Song (2009), Maestas *et al.* (2011), og Von Wachter *et al.* (2012). Etter avslag er det mange som kommer tilbake til arbeid igjen, om enn med en lavere inntekt enn det de hadde før helseproblemene oppstod. Evalueringer av de omfattende nederlandske reformene – som har gitt arbeidsgivere sterke insentiver til å utnytte arbeidstakeres gjenværende arbeidsevne framfor å skyve dem over i uføretrygd – tyder også på at arbeidskraftpotensialet er betydelig blant arbeidstakere med høy risiko for uføretrygding; se Burkhauser og Daly (2011).

Aktivisering forebygger atferdsrisiko: Det har vokst fram en stor internasjonal og nasjonal empirisk litteratur som evaluerer bruken av aktivisering som virkemiddel for

å dempe atferdsrisiko (moral hazard) i sosiale inntektssikringsordninger. Mens man på 1980- og 1990-tallet var bekymret for at aktivisering av arbeidsledige ville gjøre det *mer attraktivt* å være arbeidsledig (Calmfors og Lang, 1995) – og dermed redusere dagpengemottakeres anstrengelser for å komme seg ut av ledighet – konkluderer nyere litteratur med at aktiviseringsstrategien «skremmer» dem som er i stand til å skaffe seg en jobb på egenhånd til å gjøre nettopp det, og får dem som egentlig ikke er interessert i å jobbe til å slutte å heve trygd (Black *et al.*, 2003; Geerdsen, 2006; Rosholm og Svarer, 2008; Røed og Westlie, 2012). I hvilken grad aktivisering virker «tiltrekkende» eller «avskrekkende» i forhold til unødvendig trygdebruk kan naturligvis variere fra person til person, og vil også avhenge av tiltakenes utforming. Jo mer tiltakene har form av alminnelig arbeid – og jo mindre de har karakter av aktiviserende «fritidstilbud» – desto mindre er trolig risikoen for utilsiktet bruk.

Trygdebruk kan være smittomt: Nyere forskning fra Norge viser også at det kan være betydelige «smitteeffekter» knyttet til passiv trygdebruk, dvs. at en persons risiko for å bli avhengig av en varig trygdeytelse øker dersom andre personer i ens omgangskrets blir trygdet; se Rege *et al.* (2012) og Markussen og Røed (2012). Dette innebærer det kan være lønnsomt for samfunnet å avverge trygdeavhengighet selv om kostnadene i et enkelt tilfelle overstiger gevinsten.

2.2 Økende bruksrater

Avveininger knyttet til dosering av arbeid og trygd er nært knyttet til den samlede bruken av inntektssikring. I den grad overføringene har et relativt begrenset omfang – og primært gir dekning til personer med svært alvorlige sykdommer og funksjonshemninger – kan dette isolert sett tale for å prioritere ren inntektssikring. Dette følger dels av at det kan være relativt kostbart å etablere et realistisk arbeidstilbud til denne gruppen og dels av at eventuelle spredningseffekter knyttet til sosial interaksjon (smitte) vil være av begrenset betydning. Ved å fokusere på ren inntektssikring slipper man også å gjøre inngrep i arbeidsmarkedets allokering av arbeidskraft. Ettersom overføringene blir mer utbredt – og også omfatter folk med mindre alvorlige sykdommer/funksjonshemninger – svekkes disse argumentene.

Med unntak av de siste årene, har det over nokså lang tid funnet sted en kraftig økning i bruken helserelaterte trygdeytelser i Norge. Bratsberg og Røed (2011) viser f.eks. at det fra 1994 til 2006 fant sted en økning i den samlede

bruken av slike ytelser fra 14,4 til 20,3 prosent av befolkningen mellom 30 og 61 år. Dette tilsvarer en økning på 41 prosent. Endret alderssammensetning i befolkningen kan i noen grad forklare denne veksten. På den annen side har utviklingen mot en bedre utdannet befolkning trukket i motsatt retning. Bedret (selvrapportert) folkehelse skulle også isolert sett tilsi at uføreratene burde falle, snarere enn å stige. Det er grunn til å frykte at utviklingen henger sammen med at terskelen for å søke om og få innvilget uføreytelser over tid har blitt lavere, og at dette i noen grad kan tilskrives sosiale interaksjonseffekter. Vi kan heller ikke se bort fra at økte uførerater delvis skyldes at arbeidsmarkedet er blitt mer krevende, og at det dermed er blitt vanskeligere å få fotfeste for personer med nedsatt arbeidsevne.

Under alle omstendigheter må vi anta at økende bruksrater innebærer at «gråsonetilfellene» får økt vekt, og at helseproblemene som i gjennomsnitt ligger bak uføretilfellene blir mindre alvorlige over tid. Dette skulle tilsi at avstanden til arbeidsmarkedet i mange tilfeller ikke er avskrekkende, og at det dermed ikke bør være uoverkommelig å erstatte trygd med arbeid. Sett i sammenheng med avdekking av «smitte-effektene» knyttet til bruk av passive trygdeytelser, tilsier økende trygdebruk i en stadig friskere befolkning at atferdsrisikoproblemene i tilknytning til vårt trygdesystem kan være økende.

2.3 Et åpent europeisk arbeidsmarked

En av de viktigste endringene i rammebetingelsene for vårt velferdssystem er at det nå må virke innenfor rammen av et åpent europeisk arbeidsmarked, der borgere fra 31 land kan opparbeide rettigheter i det norske trygdesystemet. Slike rettigheter vil normalt utløses etter bare én dags arbeid i Norge (forutsatt at de alminnelige rettighetsbetingelsene er oppfylt gjennom sammenlegging av trygdetid fra hjemlandet og Norge), og omfatter de viktigste inntektssikringsordningene. Ytelsenens nivå vil i utgangspunktet være tilpasset norsk lønnsnivå, selv om rettighetene som danner grunnlag for ytelsene i hovedsak er opptjent i land med vesentlig lavere lønnsnivå. Det er hevet over tvil at dette vil kunne forsterke atferdsrisikoproblemene knyttet til norske inntektssikringsordninger. Dette skyldes dels at nivået på norske trygdeordninger gjør dem til en attraktiv inntektskilde, særlig sett i relasjon til de store problemene som nå preger arbeidsmarkedet over store deler av Europa, og dels at det åpne arbeidsmarkedet også innebærer at trygdeytelser kan medbringes (eksporteres) til andre land. I henhold til beregninger foretatt for Velferds- og migrasjonsutvalget (NOU 2011:7) vil kjøpekraften til en norsk trygdeytelse

øke med om lag 47 % hvis den tas med til Spania, med 117 % hvis den tas med til Polen og med 223 % hvis den tas med til Thailand. Ved slik eksport vil dermed de reelle kompensasjonsgradene i praksis ofte ligge langt over 100 %. Det vil også være vanskelig for norske myndigheter å kontrollere at vilkårene for stønad til enhver tid er oppfylt eller at mottakeren ikke mottar andre inntekter som skulle ha medført avkorting av trygden. Det er åpenbart at disse forholdene vil kunne gjøre norske uføreytelser svært attraktive.

I henhold til EØS-avtalen har Norge ikke anledning til å begrense tilgangen til trygdeytelser på en måte som forskjellsbehandler norske borgere og EØS-borgere fra andre land. Norge har heller ikke anledning til å begrense eksport av trygdeytelser innenfor EØS-området.

Det er vår oppfatning at et sosialt forsikringssystem bygget på utstrakt bruk av kontantoverføringer neppe vil være bærekraftig innenfor en slik institusjonell ramme. Ved å knytte inntektssikringen til framskaffelse av reelle arbeidstilbud – både for nordmenn og innvandrere – kan problemene knyttet til overforbruk og eksport av «attraktive» trygdeytelser reduseres. En deltakelsesbasert inntektssikring vil sannsynligvis også påvirke migrasjonsstrømmene. For personer som er sterkt motivert for arbeid vil det framstå som mer gunstig å reise til Norge, mens det for personer som ser for seg en framtid med arbeidsfrie inntekter vil framstå som mindre gunstig. Deltakelsessikring kan også motivere flere arbeidsinnvandrere til å bli i Norge når uføret eventuelt har inntruffet.

Det åpne europeiske arbeidsmarkedet har også som konsekvens at det blir vanskeligere for norske myndigheter å benytte penge- og finanspolitiske virkemidler for å støtte opp under «arbeidslinjen». Dette illustreres ved at den svært høye arbeidskraftetterspørselen som preget norsk økonomi fram til utbruddet av finanskrisen ikke i vesentlig grad bidro til å hjelpe personer med nedsatt arbeidsevne inn i det norske arbeidsmarkedet. I stedet rettet etterspørselen seg mot arbeidskraft fra andre europeiske land. Også i dag er det høy etterspørsel etter arbeidskraft i Norge. Men den «lette» tilgangen på arbeidskraft fra andre land bidrar til at dette i liten grad tvinger fram en bedre utnyttelse av de arbeidskraftressursene vi allerede har i landet. Dette har som konsekvens at tiltak for å øke etterspørselen etter «marginal» arbeidskraft ikke (lenger) kan baseres på generelt høy arbeidskraftetterspørsel – de må være spisset mot gruppen med nedsatt arbeidsevne.

3 EN NY AKTIVISERINGSSTRATEGI

På grunnlag av utviklingstrekkene beskrevet over og med bakgrunn i oppdatert kunnskap om forholdet mellom arbeid og helse, anbefaler vi en fornyet aktiviseringsstrategi. I dette avsnittet vil vi først presentere og begrunne hovedelementene i en slik ny strategi. Deretter diskuterer vi hvordan man kan øke etterspørselen etter arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne i det ordinære arbeidsmarkedet, før vi drøfter behovet for en «employer of last resort».

3.1 Et inntektssikringssystem basert på deltakelse

Vi anbefaler at et nytt deltakelsesorientert inntektssikringssystem bygges på følgende hovedelementer:

- 1 Gradering bør være hovedregelen for nye «varige» stønadsforløp – også for uføretrygd. Utgangspunktet bør være at de aller fleste har en gjenværende arbeidsevne som er av verdi for samfunnet, og at 100 % uføretrygd kun benyttes i unntakstilfeller.
- 2 Uføreytelser bør være betinget av at mottaker er villig til å stille gjenværende arbeidsevne til disposisjon for arbeidsmarkedet. Graderte ytelser bør derfor kombineres med at mottaker også arbeider eller er reell jobbsøker med sin gjenværende arbeidsevne.
- 3 Gradering bør i utgangspunktet ta form av reduserte krav til ytelse/produksjon – ikke mer fritid (med mindre det foreligger særlige medisinske grunner som tilsier dette). En bør derfor legge arbeidsoppgavene til rette for at en person som f.eks. er 50 % ufør, faktisk har 100 % arbeidstid, men med mindre belastende arbeid og eventuelt høyere aksept for ustabilitet i arbeidsinnsatsen og helse relatert fravær.
- 4 Tiltak bør iverksettes for å øke etterspørselen etter arbeidstakere med redusert arbeidsevne i det vanlige arbeidsmarkedet. Dette kan skje i form av økonomisk støtte til tilrettelegging av arbeid for personer med redusert arbeidsevne og/eller med krav om en viss andel arbeidstakere med redusert arbeidsevne i store bedrifter.
- 5 Dersom mottaker ikke finner arbeid tilpasset sin gjenværende arbeidsevne innen rimelig tid bør det offentlig sørge for egnet – og reelt – arbeid, for eksempel i kommunal sektor.

Gradert uføretrygd er et tilgjengelig virkemiddel også i dag, men det brukes i langt mindre grad enn hva vi mener det burde. Det stilles i dag ingen betingelse om utnyttelse av gjenværende arbeidsevne, og den typiske måten å «ta ut» en gradert uføretrygd på er å redusere arbeidstiden. I

all hovedsak brukes gradert uføretrygd for personer som i utgangspunktet har arbeid.

Vi tror økt bruk av gradering vil kunne forebygge at personer med redusert helse presses ut av jobbene sine, ettersom det for arbeidsgivere vil framstå som mer gunstig å beholde en person som har fått arbeidsevnen nedsatt når lønnskostnadene avgrenses til den gjenværende arbeidsevnen. Et kanskje enda viktigere aspekt ved overgang til inntektssikring gjennom tilbud om tilpasset arbeid er at arbeidstakere i langtidsfravær allerede på et tidlig tidspunkt vil vite at endepunktet for forløpet neppe er en arbeidsfri inntekt. For arbeidstakere hvis mangel på motivasjon er vel så begrensende som mangel på arbeidsevne, kan dette øke viljen å godta endrede arbeidsoppgaver og kanskje til og med en «dårligere» jobb enn det man har hatt før. For arbeidsgiver vil det tilsvarende på et tidlig tidspunkt være klart at det ikke uten videre vil være mulig å «kvitte seg med» med «problemansatte» eller overtallige ved å skyve dem over på en 100 % uføretrygd. Dermed kan inntektssikring bygget på arbeid «kvele» en del av dagens helselaterte trygdeforløp allerede i «fødselen».

For personer uten arbeid vil vårt forslag kunne innebære at man istedenfor en 100 % uføretrygd vil motta en gradert uføreytelse, og må melde seg som arbeidsledige jobbsøkere med sin gjenværende arbeidsevne. Også for denne gruppen kan vi tenke oss at utsiktene til tilpasset arbeid istedenfor til varige kontantytelser kan påvirke atferden lenge før spørsmålet om uføretrygd i det hele tatt oppstår. For personer som i noen grad hadde håpet å slippe å arbeide, vil vissheten om at det ikke lenger vil være mulig å oppnå en arbeidsfri inntekt innebære at det framstår som mindre attraktivt å vente på hjelp fra velferdsstaten. Dermed vil man kanskje anstrenge seg mer for å skaffe seg arbeid på egenhånd.

Blant dem som i dag får uføretrygd finnes også personer med et svært anstrengt forhold til arbeidsmarkedet og problemer knyttet til rus og kriminalitet. Disse personene kan ha behov for betydelig oppfølging over lang tid for å kunne mestre et regulært arbeid. Slik oppfølging kan også være avgjørende for å dempe arbeidsgivers risiko, og dermed åpne døren til et ordinært arbeidsliv. Det er ikke til å komme bort fra at det kan være store kostnader forbundet med en slik strategi. På den annen side kan også gevinstene være svært store dersom man lykkes med å inkludere denne gruppen i arbeidslivet. Dette skyldes at dette ofte dreier seg om unge mennesker som potensielt sett har mange år foran seg i arbeidslivet, og at det i mange tilfeller

vil være barn involvert. Inkludering av denne gruppen kan også ha stor betydning for bekjempelse av fattigdom og kriminalitet.

3.2 Etterspørsel etter personer med nedsatt arbeidsevne i ordinært arbeidsliv

Med utgangspunkt i en «korrekt» arbeidsevnevurdering vil det i prinsippet være mulig for uføre uten arbeid å konkurrere på lik linje med andre i arbeidsmarkedet – med sin gjenværende arbeidsevne. Det vil dermed i utgangspunktet ikke være behov for ekstra tilskudd til arbeidsgivere. Slik sett avviker vårt forslag fra dagens ordning med såkalte tidsubestemte lønnsstilskudd (TULT), der arbeidsgiver mottar et tilskudd for å sysselsette personer med nedsatt arbeidsevne på helt ordinære lønns- og arbeidsvilkår. Med vårt opplegg vil det alltid være et økonomisk tap for arbeidstaker forbundet med bortfall av arbeidsevne, og dermed også et insentiv til å opprettholde og utnytte mest mulig av den arbeidsevnen man har igjen; og bedriften betaler kun for den arbeidskraften den faktisk får. Og mens TULT er basert på opprettelse av særskilte lønnsstilskudds-arbeidsplasser (etter drøfting med tillitsvalgte i virksomheten), bygger vårt forslag på at personer med nedsatt arbeidsevne fyller helt ordinære stillinger.

I praksis innser vi at det neppe alltid vil være fullt så «enkelt». I mange tilfeller vil det være behov for betydelig tilrettelegging/omorganisering på arbeidsplassen for at den anslåtte arbeidsevnen skal kunne realiseres. Arbeidsgivere som ansetter personer med graderte uføreytelser bør derfor innenfor visse rammer kunne få dekket eventuelle merkostnader forbundet med tilrettelegging og oppfølging/bistand som er nødvendig for å realisere den anslåtte arbeidsevnen.

Det vil åpenbart være betydelig usikkerhet knyttet til fastsettelse av en persons gjenværende arbeidsevne, både på tidspunktet for arbeidsevnevurderingen og ikke minst over tid. Slik usikkerhet vil ikke nødvendigvis gjøre det mindre lønnsomt å ansette personer med nedsatt arbeidsevne, ettersom usikkerheten typisk vil kunne gå begge veier – noen vil yte mer enn anslått mens andre vil yte mindre. Det er likevel grunn til å tro at usikkerhet i seg selv vil kunne virke avskrekkende for en del potensielle arbeidsgivere. Dette taler for at arbeidsevne fastsettes med en viss grad av forsiktighet, og at det også må være rom for revurdering hvis forholdene skulle endre seg. I noen grad virker det rimelig at arbeidsevnevurderinger må kunne tilpasses den konkrete arbeidssituasjonen en person med nedsatt arbeidsevne står oppe i.

Et aktuelt tiltak for å øke etterspørselen etter arbeidskraft med redusert arbeidsevne, kan være å pålegge virksomheter av en viss størrelse å tilby slike arbeidsplasser. I Østerrike er større bedrifter lovpålagt å sysselsette minst én person med nedsatt arbeidsevne for hver tjuefemte friske arbeidstaker. Bedrifter som ikke oppfyller dette kravet må betale et gebyr. En slik ordning kan muligens forsvares ut fra et resonnement om at alle store aktører i arbeidsmarkedet bør være med å bære det kollektive ansvaret forbundet med å sikre full sysselsetting. Hvis man lykkes med en slik strategi vil næringslivet kunne spare store utgifter knyttet til finansiering av trygdeutgiftene. En ulempe med et slikt tiltak er at det kan forsterke bedriftenes incentiver til å få «omdefinert» relativt friske arbeidstakere til å kvalifisere som arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne. Det vil også være forbundet med betydelige kostnader knyttet til administrasjon og kontroll, og kan dessuten påvirke virksomhetenes størrelsesfordeling på en uheldig måte.

3.3 Offentlig sektor som «employer of last resort»

I dag vil en uføretrygd ofte framstå som velferdsstatens «siste utvei», etter at personer med nedsatt arbeidsevne har vært gjennom medisinsk og/eller yrkesrettet attføring uten å komme tilbake til ordinært arbeid. Vi mener at man i stedet bør definere tilpasset arbeid i offentlig sektor som «siste utvei». Kommunesektoren i Norge bør kunne spille en nøkkelrolle, og opptre som en slags «employer of last resort» for personer med graderte uføreytelser. Dette er en sektor med et «umettelig» arbeidskraftbehov i årene som kommer, knyttet til svært varierte oppgaver og kompetansekrav. Kommunenes arbeidskraftsbehov er også spredd jevnt ut over hele landet. Et tilbud om arbeid i kommunal sektor bør kunne utløses når forsøk på å skaffe arbeid på annen måte anses å være uttømt, eller der man (etter visse kriterier) finner at ordinær jobbsøking ikke er hensiktsmessig. Vi tar ikke til orde for noen individuell garanti om arbeid, da det vil være vanskelig å formulere tidsfrister som passer i alle situasjoner og da det ganske sikkert vil dukke opp saker der en garanti ikke vil kunne innfris. Vi mener likevel at hele hjelpeapparatet skal være innrettet mot en målsetting om at arbeid skal være en del av alle varige inntektssikringsløsninger.

Tilbud om arbeid i egen bostedskommune bør innebære lønn og ytelseskrav basert på en reell arbeidsevnevurdering. Arbeidet som tilbys bør i utgangspunktet være helt ordinært, og lønnes i tråd med vanlig tariff. Vi tar med andre ord *ikke* til orde for å opprette særskilte «tullejobber» for denne gruppen med tanke på å utføre «arbeid som ellers ikke vil vært utført». Når det stilles krav om

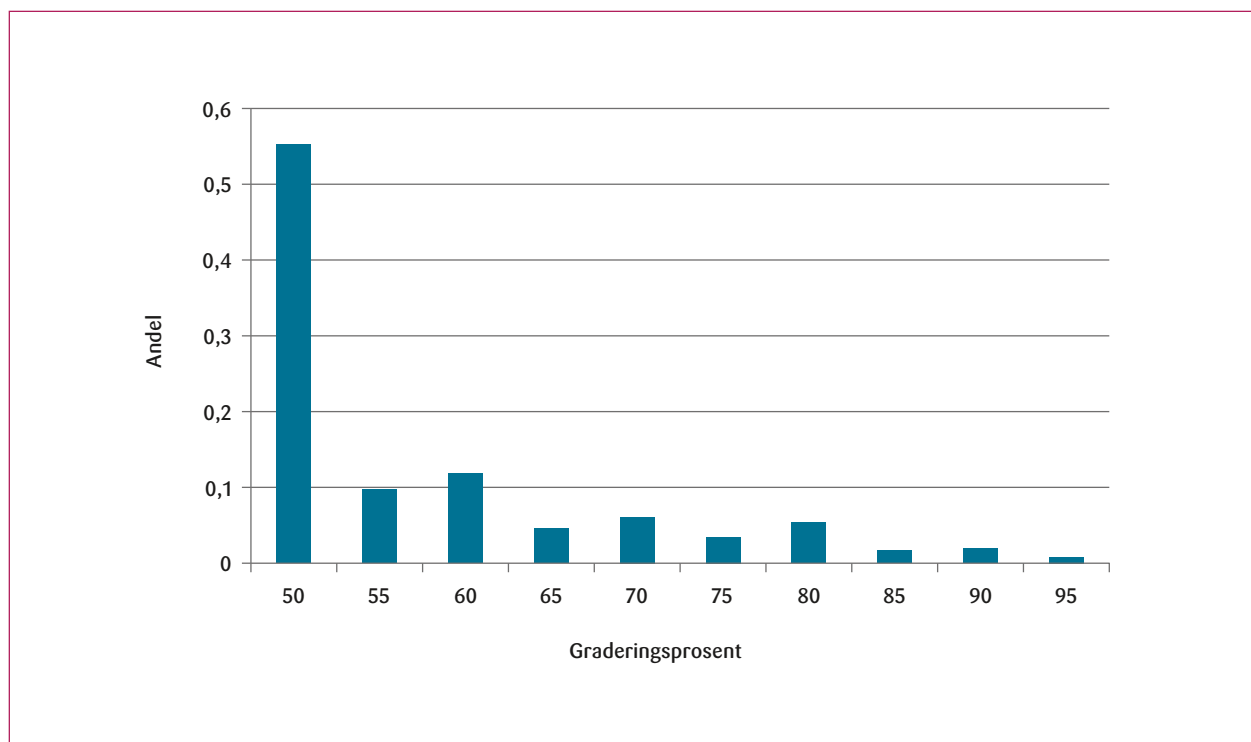
«aktivitet» som betingelse for overføringer fra det offentlige, mener vi det er helt avgjørende for systemets legitimitet at denne aktiviteten framstår som – og faktisk *er* – meningsfull og samfunnsnyttig. Utgangspunktet bør være at en person som er 50 prosent arbeidsfør kan fylle en 50 prosent stilling på helt ordinære vilkår. Denne personens inntekt vil da bestå av full lønn for den halve stillingen, samt en 50 prosent uføretrygd. Hvordan man skal legge opp arbeidet slik at det i praksis tilsvarer en halv stilling må avtales i det enkelte tilfelle mellom kommunen, NAV-kontoret, og arbeidstakeren. Men som nevnt over bør det ikke være slik at de reduserte kravene til ytelse motsvares av tilsvarende reduksjon i arbeidstiden. Snarere bør utgangspunktet være at det er produksjonskravet *innenfor* tilnærmet normal arbeidstid som reduseres.

Et lignende forslag om å benytte offentlig sektor som «employer of last resort» har vært fremmet i Sverige av de kjente økonomene Lars Ljungqvist og Thomas Sargent. De har foreslått at langtidsledige (personer som har deltatt i den såkalte jobb- og utveklingsgarantien i minst 450 dager) skal få tilbud om arbeid i den offentlige omsorgssektoren (Ljungqvist og Sargent, 2012). De argumenterer (som oss) med at tilbud om ordinært arbeid til utsatte grupper i arbeidsmarkedet vil øke landets samlede arbeidskraftsressurser og gi store velferdsgevinster.

3.4 Hva hvis uføregraden er lavere enn 50 prosent?

Siktemålet med vårt forslag er først og fremst at personer som med dagens praksis får 100 % uføretrygd isteden skal få en gradert uføretrygd, ikke at flere personer alt i alt skal komme inn i ordningen. Vi mener likevel det er uheldig at dagens helserelaterte inntektssikringsordninger (arbeidsavklaringspenger og uføretrygd) stiller krav om at arbeidsevnen i utgangspunktet må være redusert med minst 50 % for at man skal få hjelp. Vi tror dette kravet medfører at mer moderate helseproblemer overdrives – spesielt i de tilfellene der helseproblemene er litt for store til at en arbeidstaker kan fortsette i vanlig arbeid med full lønn. Med basis i (avidentifiserte) administrative registerdata over tilstrømningen til uførestønad i 2007 har vi sett litt nærmere på bruken av gradering; se Figur 1. Det er en markert opphopning på akkurat 50 %. Vi har vanskelig for å tro at dette reflekterer en iboende tilbøyelighet til at helseproblemer fjerner nøyaktig halvparten av arbeidsevnen. Snarere tolker vi dette som et uttrykk for at denne andelen også omfatter personer som i fraværet av dette minstekravet kunne hatt uføregrader godt under 50.

Figur 1. Graderingsprosent for nye uførepensjonister i 2007 med gradert uføretrygd



Note: I alt fikk 30 % av de nye uførepensjonistene gradert uførepensjon.

Kravet om minst 50 % nedsatt arbeidsevne er også ulogisk sett i relasjon til at uføretrygden (og ordningen med arbeidsavklaringspenger) gir en kompensasjon på 2/3 av tidligere inntekt. Vi har designet et inntektssikringssystem som bygger på en forutsetning om at tap på inntil 1/3 av inntekten må bæres av den enkelte selv, mens tap som overstiger dette bæres av våre kollektive forsikringsordninger. Det gir liten mening at eneste unntaket fra denne reglen skal være personer som har tapt mellom 33 og 50 % av sin arbeidsevne. Ettersom det i praksis vil være svært vanskelig å fungere i en alminnelig jobb med uføregrader i dette intervallet, antar vi at den viktigste effekten av dagens *tilsynelatende* strenge inngangskrav er at uføregrader som reelt sett ligger i dette intervallet oppjusteres til 50 %.

Vi mener også det vil være mindre problematisk å tillate uføregrad lavere enn 50 % i et system der man tar sikte på at delvis uføre fortsatt skal ha arbeidstid tilsvarende heltid. Så lenge man kan regne med at arbeidstiden reduseres i takt med uføregraden, vil f.eks. 20 % uførhet fremstå som litt i «overkant» attraktivt for enkelte arbeidstakere, ved at det gir fri en dag i uken med lite tap av inntekt. Når

arbeidstiden opprettholdes kan en 20 % uføretrygd framstå som atskillig mindre fristende.

4 INNVEDINGER OG UTFORDRINGER

Det er åpenbart store utfordringer knyttet til en strategi som sikter mot å bistå alle med nedsatt arbeidsevne til å komme i arbeid. I dette avsnittet drøfter vi en del av disse innvendinger, herunder risikoen for fortrenning av andre arbeidstakere, faren for redusert effektivitet på arbeidsplasser der personer med nedsatt arbeidsevne gis fortrinnsrett, risikoen for misbruk av ordningen, risikoen for at terskelen for å «be om hjelp» fra velferdsstaten blir senket ytterligere, og faren for at det oppstår administrative kostnader som overstiger de mulige gevinstene.

4.1 Fortrenning av andre arbeidstakere

Bruk av kommunene som «employer of last resort» er et nokså radikalt inngrep i den alminnelige allokeringen av arbeidskraft, og reiser mange vanskelige spørsmål. For det første kan det innvendes at en slik fortrinnsrett for personer med nedsatt arbeidsevne vil gripe inn i kommunenes ansettelsesprosedyrer på en uheldig måte, og fortrenge

andre – og bedre kvalifiserte – arbeidssøkere. Dette er en relevant innvending: Opplegget vi foreslår her vil medføre fortrenning av andre arbeidstakere. Men dette vil dreie seg om fortrenning på *mikroplan* – ikke på makroplan. I den enkelte kommune vil fortrinnsrett for én arbeidssøker kunne gå på bekostning av en annen. Dette vil oppleves urettferdig av den som rammes. På den annen side vil en slik løsning frigjøre kvalifisert arbeidskraft til andre formål – i andre jobber. Personen som ikke fikk den kommunale jobben, vil presumptivt være bedre i stand til å konkurrere om andre jobber enn personen som hadde fortrinnsrett til den kommunale jobben (nettopp på grunn av manglende evne til å konkurrere om andre jobber). Dermed økes det samlede tilbudet av arbeidskraft i økonomien, og arbeidstilbudet rettet mot privat sektor styrkes. For økonomien som helhet er det ingen grunn til å regne med noen fortrenning – og den totale produksjonskapasiteten i Norge vil derfor øke. Årsaken til at vi ikke forventer noen fortrenning for økonomien som helhet er at forskningen nokså entydig har kunnet fastslå at det ikke er slik at høyere arbeidstilbud gir høyere arbeidsledighet. På 1980-tallet var det nokså vanlig å tro på en slik sammenheng, og mange europeiske land innførte tidligpensjonsordninger for eldre arbeidstakere i håp om at dette skulle «frigjøre» arbeidsplasser for unge. Det viste seg imidlertid at denne politikken bygget på en logisk kortslutning (den såkalte «lump of labor fallacy») basert på en feilaktig antagelse om at antallet arbeidsplasser i en økonomi er gitt; se for eksempel Layard *et al.* (1991, s. 502–506). I praksis finnes det likevekts-skapende mekanismer – bl.a. knyttet til lønnsdannelsen – som sørger for at antallet arbeidsplasser har en iboende tendens til å følge utviklingen i det samlede arbeidstilbudet.

Slike likevektsskapende mekanismer virker naturligvis ikke momentant. På kort og mellomlang sikt, og ikke minst i spredtbygde strøk med tynt arbeidsmarked, må man regne med at fortrinnsrett for personer med nedsatt arbeidsevne vil gjøre det vanskeligere for andre å få jobb. Dette er en ulempe ved vårt forslag som ikke bør feies under teppet. Denne ulempen må likevel veies opp mot ulempene knyttet til at personer med redusert arbeidsevne blir stående helt utenfor arbeidsmarkedet.

Risikoen for fortrenning er et mye brukt argument i diskusjonen knyttet til bruk av ordinære arbeidsmarkedstiltak for arbeidsledige jobbsøkere. Det er kjent fra faglitteraturen at slike tiltak kan forårsake fortrenning av andre jobbsøkere og dermed ha mindre effekt på samlet sysselsetting enn det man kan få inntrykk av ved bare å telle

antallet som hjelpes i jobb; se f.eks Cahuc og Zyllberberg (2004, kapittel 11). Årsaken til at det stiller seg annerledes for personer med nedsatt arbeidsevne er at dette er en gruppe som per i dag ikke er jobbsøkere, men i stedet står helt utenfor arbeidsmarkedet. Arbeidstilbud for denne gruppen øker derfor den samlede arbeidsstyrken.

4.2 Redusert effektivitet i offentlig sektor?

Det vil også kunne innvendes at ordningen vi foreslår vil medføre at noen kommuner i perioder vil ha flere ansatte enn det de ellers ville hatt, og at de også som følge av mindre fri ansettelsespolitikk vil drive sine tjenester mindre effektivt. Også dette er relevante innvendinger. Det er åpenbart kostnader forbundet med «for mange» sysselsatte i kommunene. På den annen side er det mange kommuner som leverer en tjenestestandard som ligger langt under det deres innbyggere forventer – eller i hvert fall ønsker – og det vil i mange år framover være behov for en ganske markert utbygging av kommunale tjenester, spesielt innenfor helse- og omsorgssektoren. Risikoen for at man ikke vil kunne finne fram til samfunnsnyttige arbeidsoppgaver er derfor liten. Og faren for at kommunale tjenester i perioder blir «litt for gode» er kanskje noe man bør kunne leve med? For de fleste personer med nedsatt arbeidsevne antar vi at den samfunnsøkonomiske gevinsten forbundet med bedre kommunale tjenester vil overstige de nokså moderate ekstra-utgiftene som inntreffer ved at en person mottar lønn for sin reduserte arbeidsevne istedenfor en 100 % trygd. Ordningen vil også medføre at kommunene i noen grad ansetter personer med nedsatt arbeidsevne istedenfor helt arbeidsføre arbeidstakere. I utgangspunktet skal forskjellen i produktivitet bli kompensert for ved at personene med nedsatt arbeidsevne jobber flere klokke timer til samme lønn, fordi det gis trygd for den del av arbeidstiden som tilsvarende det lavere produktivitetsnivået. I noen tilfeller kan det likevel være viktige forskjeller i kompetanse knyttet til jobben som ikke kan kompenseres på denne måte, og det vil være best om den dyktigste arbeidstakeren blir ansatt. Vi tar derfor ikke til orde for en generell fortrinnsrett til kommunale stillinger for personer med nedsatt arbeidsevne. Det ligger likevel i vårt forslag at kommunene har et særlig ansvar for å finne arbeid til personer som ikke finner sysselsetting på annen måte, og at de dermed til tider vil måtte gi fortrinnsrett til personer med nedsatt arbeidsevne.

En mulig innvending mot bruk av kommunene som «employer of last resort» kan være at det vil få kommunene til å framstå som «vernede» arbeidsplasser. For å unngå dette, er det viktig at en god del av personene med

redusert arbeidsevne får jobb i andre deler av arbeidslivet. Uansett må ikke dette problemet skygge for det som i denne sammenheng er hovedpoenget, nemlig at Norge faktisk *trenger* flere vernede arbeidsplasser. Det er nettopp fraværet av slike arbeidsplasser som har medvirket til at en såpass stor del av vår potensielle arbeidsstyrke er parkert utenfor arbeidsmarkedet. Det er grunn til å tro at offentlig sektor også tidligere har spilt en mer sentral rolle som tilbyder av vernede arbeidsplasser – men da i mer uformelle former, muliggjort gjennom mer romslige offentlige budsjetter. Gjennom tiår med effektivisering av offentlig sektor – med langt sterkere fokus på den enkelte produksjonens økonomiske resultater – har spillerommet for denne form for romslighet forvitret. Vårt forslag handler i noen grad om å gjenskape arenaer hvor denne romsligheten kan komme til uttrykk.

4.3 Misbruk og konkurransevidning

Siden enhver arbeidsevnevurdering må gjøres med en begrenset mengde informasjon vil utfallet kunne påvirkes både av arbeidstaker og arbeidsgiver. Arbeidsgiver vil ha insentiver til å få satt uføregraden så høyt som mulig for å velte mest mulig av lønnskostnadene over på folketrygden. Arbeidstaker vil derimot ha insentiver til det motsatte. Jo høyere uføregraden er, jo mindre får arbeidstakeren utbetalt siden trygden kun dekker omlag 2/3 av den tapte arbeidsinntekten, samtidig som arbeidstiden forutsetningsvis er den samme. Risikoen for regelrett misbruk av denne ordningen er derfor begrenset, og først og fremst knyttet til situasjoner der en arbeidstaker og en arbeidsgiver inngår en gjensidig allianse om å misbruke ordningen. En slik allianse vil kunne innebære at arbeidstaker og arbeidsgiver blir enige om å overdrive uførheten, samtidig som lønna (for den gjenværende arbeidsevnen) etter hvert også økes. Det er da mulig å øke arbeidstakers samlede utbetaling samtidig som arbeidsgivers kostnader reduseres. Denne muligheten er der for øvrig allerede innenfor dagens regelverk, og vi har ikke oppfattet at dette har vært ansett som noe betydelig problem, i hvert fall ikke sett i forhold til problemet med betalt inaktivitet som vi i utgangspunktet forsøker å få bukt med. Myndighetenes utgangspunkt bør derfor være at arbeidsevnen skal fastsettes så «korrekt» som mulig, slik at det alt i alt ikke ligger en «skjult» subsidie eller skatt innbakt i ordningen. Dermed vil det heller ikke kunne hevdes at systemet er konkurransevidende i forholdet mellom bedrifter/arbeidstakere som omfattes av ordningen og de som ikke gjør det. Systemet vil heller ikke være i konflikt med EØS-avtalens regler om forbud mot konkurransevidende offentlig støtte.

At det er offentlig sektor som er tiltenkt rollen som «employer of last resort», bidrar også til å redusere betydningen av misbrukspotensialet. Kommuner kan naturligvis også misbruke slike ordninger, men hvis det skjer mer allment, kan staten bruke andre virkemidler til å trekke inn tilsvarende midler.

4.4 Risiko for senket trygdeterskel?

En risiko forbundet med utstrakt bruk av gradert uføretrygd er at den graderte uføretrygden ikke primært kommer til erstatning for full uføretrygd – slik hovedintensjonen med vårt forslag er – men at den i stedet kommer til erstatning for fortsatt arbeid uten trygd. Dermed kan det være fare for at satsing på graderte løsninger alt i alt bidrar til å *senke terskelen* for bruk av trygd. En tilsvarende uro har vært knyttet til bruken av graderte sykmeldinger. For å vurdere den empiriske relevansen av denne potensielle «bivirkningen» kan det derfor være nyttig å se litt på erfaringene med den stadig økende bruken av gradert sykmelding: Har økt bruk av gradert sykmelding bidratt til å senke terskelen for sykefravær? Har de graderte sykmeldingene kommet til erstatning for friskmelding istedenfor til erstatning for 100 % sykmelding? Basert på de erfaringer som så langt er høstet med gradert sykmelding i Norge, er svaret på disse spørsmålene etter alt å dømme nei. Når man sammenligner fastleger som ofte bruker gradert sykmelding med fastleger som bruker det sjelden, (korrigert for pasientkjennetegn) finner Markussen *et al.* (2012) tvert i mot at leger som ofte graderer sine sykmeldinger alt i alt tenderer til å skrive ut *færre* sykmeldinger til sine sysselsatte pasienter. En mulig kausal tolkning av denne sammenheng er at arbeidstakere som strengt tatt ikke har behov for sykmelding, oppfatter et tilbud om gradert sykmelding som lite attraktivt, og da heller velger å gå tilbake i full jobb. Ved å tilby gradert fravær har legen fått et virkemiddel som i noen grad kan «avsløre» personer som egentlig ikke trenger sykmelding i det hele tatt. Dermed dempes problemet med atferdsrisiko i sykelønnsordningen. At den negative sammenheng mellom legens graderingstilbøyelighet og antallet sykmeldinger faktisk reflekterer en kausal sammenheng, styrkes også av både aggregerte tidsseriedata og av paneldata på kommunenivå. Markussen (2009) viser f.eks. at den økte bruken av gradert sykmelding som sprang ut av reformer i regelverket for legemeldt sykefravær sommeren 2004, ble ledsaget av et fall, ikke bare i varigheten av sykefraværsforløpene, men også deres hyppighet. Kann *et al.* (2012) dokumenterer tilsvarende at det i kommuner med økende bruk av gradert sykmelding typisk finner sted en nedgang både i antallet sykefravær og

i deres varighet, relativt til kommuner med uendret eller redusert bruk av gradering.

Det er naturligvis ikke opplagt at erfaringene fra sykepengeordningen uten videre kan overføres til uføretrygden. Det er sannsynligvis en del arbeidsgivere som i dag «må leve med» at en del ansatte pga. helseproblemer ikke (lenger) er i stand til å utføre et arbeid som fullt ut forsvarer lønnskostnadene. Utvidet bruk av gradert uføretrygd for denne gruppen ansatte kan tenkes å medføre at problemer som før ble håndtert av bedriften selv isteden overlates til folketrygden. Dette er en reell risiko. På en annen side vil vi påpeke at denne formen for atferdsrisiko allerede er til stede med dagens ordning. I den grad man i dag benytter gradert uføretrygd er det *nettopp* i situasjoner der søkeren allerede har arbeid – og der arbeidsgiver og arbeidstaker i fellesskap har kommet fram til at dette kan være en fornuftig løsning. Med basis i administrative registerdata for tilstrømningen til uførestønad i 2007 kan vi konstatere at det blant dem som kombinerte arbeid og gradert uføretrygd dette året var mer enn 80 % som arbeidet i samme bedrift etter at uføretrygden ble innvilget som det de gjorde før uførheten oppstod. Slik sett kan man kanskje si at dagens bruk av gradert uføretrygd er avgrenset til akkurat de tilfellene der atferdsrisikoproblemene med en slik ordning er størst.

Nå er det heller ikke opplagt at en persons overgang fra ordinært arbeid til en kombinasjon av arbeid og trygd representerer en ikke-tilsiktet bruk av ordningen. Hvis bedriftene alene må bære kostnadene knyttet til at ansatte får redusert arbeidsevne, må det forventes at dette i det lange løp vil gjøre arbeidsgivere mindre innstilt på å ansette personer med høy antatt risiko for å få utvikle helseproblemer. Det må også forventes at arbeidsgivere da vil anstrenge seg mindre for å forebygge utstøtning av slike arbeidstakere. At «samfunnet» bærer en del av produksjonstapet forbundet med redusert arbeidsevne kan således bidra til å fremme et inkluderende arbeidsliv.

4.5 For høye kostnader?

Det er hevet over tvil at et deltakelsesorientert inntekts-sikringssystem slik det skisseres her vil kreve betydelig administrative ressurser både i Arbeids- og velferdsforvaltningen og i kommunene, knyttet til gjennomføring av arbeidsevnevurderinger og til framskaffelse av reelle jobbmuligheter for dem som ikke allerede er i arbeid. Dette må imidlertid sees i forhold til det faktum at et vedtak om 100 % varig uføretrygd kan være svært kostbart – både for den enkelte, for skattebetalerne, og for samfunnet som

helhet – og at dagens ordning må antas å bli dyrere og dyrere over tid som følge av utviklingstrekkene beskrevet over. Dette legitimerer bruk av betydelige administrative og faglige ressurser for å hindre tilstrømning til 100 % uføretrygd.

I St. Meld 46 (2004–2005) anslås det at den samfunnsøkonomiske gevinsten av at én person går til arbeid i stedet for uføretrygd er 290 000 kr (i dagens kroneverdi) per person og per år vedkommende står i arbeid. For hver fulle uføretrygd som erstattes av en halv uføretrygd kan vi derfor anta en gevinst på ca 145 000 kroner. Hvert år innvilges omlag 25–30 000 personer uføretrygd i Norge. Om for eksempel 75 prosent av disse innvilges gradert uføretrygd, mot ca. 30 prosent i dag, utgjør dette ca. 1.8 milliarder kroner per årskull. Dersom en på lang sikt klarer å øke graderingsandelen for alle uføre fra ca. 30 prosent til 75 prosent, utgjør dette en samfunnsøkonomisk gevinst på over 20 milliarder kroner per år (basert på dagens uføretall). Steen *et al.* (2012) har i en ny rapport analysert de samfunnsøkonomiske og statsfinansielle konsekvensene av en eventuell 5 prosentpoengs økning i sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne i aldersgruppen 15–54 år. I denne analysen er det anslått at de fleste (to tredeler) vil ha redusert arbeidsevne (50 % i gjennomsnitt) i et eventuelt nytt arbeid. Den samfunnsøkonomiske gevinsten over en tiårsperiode anslås likevel til å være 895.000 kroner per person. Den statsfinansielle gevinsten (det neddiskonterte budsjettoverskuddet) anslås til ca. 700.000 kroner per person. Dersom myndighetenes kostnader forbundet med å få til en slik sysselsettingsvekst har form av et varig lønnskudd viser analysene i Steen *et al.* (2012) at satsingen vil være statsfinansielt lønnsom så lenge tilskuddet ikke overstiger 300.000 kroner i gjennomsnitt per år. Steen *et al.* finner også at sysselsettingsstrategien har potensiale for å være statsfinansielt lønnsom for personer som har en arbeidsevne som tilsvarer minst 16 % av innsatsen i et ordinært arbeide.

Det er også verd å minne om at dagens «attføringsstrategi» involverer betydelige kostnader. I henhold til NOU (2012) koster et gjennomsnittlig attføringstiltak ca. 400.000 kroner (eksklusive eventuelle kostnader for utdanningsinstitusjonene). Et kvalifiseringstiltak i en arbeidsmarkedsbedrift koster godt over 600.000 kroner. Mange av dem som gjennomfører attføringstiltak ender likevel opp med uføretrygd i løpet av relativt kort tid. Med basis i data for avsluttede attføringstiltak i perioden 2002–2005 finner vi for eksempel at 27 % mottok uføretrygd tre år etter avsluttet tiltak (gitt at de ikke lenger mottok rehabiliterings- eller

attføringspenger). Blant disse mottok 74 % en full (100 %) uføretrygd.

5 KONKLUSJON

I denne artikkelen har vi tatt til orde for å endre våre sosiale inntektssikringsordninger fra «bare» å sikre inntekt, til å sikre inntekt *gjennom tilbud om tilpasset arbeid*. Bruken av 100 % uføretrygd bør trappes kraftig ned til fordel for kombinasjoner av arbeid og trygd. Som en «siste utvei» mener vi personer med nedsatt arbeidsevne bør tilbys tilpasset arbeid i offentlig sektor. Et slikt system vil gi et bedre tilbud til de mange som ønsker å delta i arbeidslivet, men som i dag ikke får muligheten. Samtidig vil velferdsstatens bistand bli mindre attraktiv for dem som med litt anstrengelser kan greie seg selv, og som i dag mottar trygd uten strengt tatt å ha behov for det. Alt i alt oppnår vi et sosialt forsikringssystem med bedre balanse mellom rettigheter og plikter. Vi mener også et slikt system vil være mer bærekraftig i forhold til et åpent europeisk arbeidsmarked kjennetegnet ved at personer fra lavinntektsland som Polen og Romania raskt kan opparbeide seg eksportable trygderettigheter i Norge. Et slikt system vil også kunne mobilisere betydelige «skjulte» arbeidskraftsressurser for det norske arbeidsmarkedet i en tid der vi må forvente at arbeidskraft vil framstå som en knapp ressurs.

Det vil være store faglige og administrative utfordringer knyttet til å utvikle et deltakelsesbasert inntektssikrings-system. Vi vil heller ikke underslå at modellen vi tar til orde for kan framstå som dristig i en tid der arbeidsledigheten øker rundt oss, og der de fleste land ikke en gang klarer å sysselsette sine mest arbeidsføre innbyggere. Vi vil også i liten grad kunne støtte oss på erfaringer fra andre land. Selv om de fleste land nok er i ferd med å dreie sine inntektssikringsordninger i en aktivitetsorientert retning, er det ingen markedsøkonomier som har gått så langt som det vi har tatt til orde for i denne artikkelen. Det tilsier at en omlegging bør skje gradvis, med fokus på nye tilfeller, dvs. på strømmen inn i våre sosiale inntektssikringsordninger – ikke på dem som allerede har fått innvilget en varig uføretrygd. Det tilsier også at en eventuell reformprosess bør gjennomføres slik at den i ettertid kan evalueres, gjerne med et innslag av kontrollerte forsøk. Det kan naturligvis heller ikke gis individuell garanti om at alle skal få et slikt tilbud, selv om dette må være målsettingen.

Det er ikke vanskelig å mobilisere innvendinger mot den strategien vi her har tatt til orde for – ikke minst knyttet til administrative utfordringer og kostnader ved tilrettelegging.

Vi ønsker på ingen måte å bagatellisere slike innvendinger. Men ethvert system må vurderes opp mot sitt *alternativ*. I denne artikkelen har vi argumentert for at *tiden arbeider mot* en videreføring av et system der en stadig større del av befolkningen parkeres utenfor arbeidslivet med en kontantytelse. Status quo kan over tid vise seg å være et svært dårlig alternativ.

REFERANSER

Black, D. A., J. A. Smith, M. C. Berger, og B. J. Noel (2003) Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System. *American Economic Review* 93, 1313–1327.

Bratsberg, B. og K. Røed (2011) Kan demografi forklare veksten i uførhet? *Søkelys på Arbeidslivet* 29 (1–2), 3–21.

Bratsberg, B., E. Fevang, og K. Røed (2010) Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise? IZA Discussion Paper No. 4897.

Burkhauser, R. V. og M. C. Daly (2011) The Declining Work and Welfare of People with Disabilities: What Went Wrong and a Strategy for Change. AEI Press, Washington D.C.

Cahuc, P. og Zyllberberg, P. (2004) *Labour Economics*, MIT Press

Calmfors, L. og H. Lang (1995) Macroeconomic Effects of Active Labour Market Programmes in a Union Wage-Setting Model. *The Economic Journal* 105, 601–619.

French, E. og J. Song (2009) The Effect of Disability Insurance Receipt on Labor Supply. Working Paper, Federal reserve Bank of Chicago.

Geerdsen, L. P. (2006) Is There a Threat Effect of Labour market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI system. *The Economic Journal* 116, 738–750.

Høgelund, J., A. Holm, og J. McIntosh (2010) Does Graded Return-to-Work Improve Sick-Listed Workers' Chance of Returning to Regular Working Hours? *Journal of Health Economics* 29, 158–169.

- Kann, I. C., S. Brage, A. Kolstad, J. P. Nossen, og O. Thune (2012) Har gradert sykmelding effekt på sykefraværet? *Arbeid og velferd*, No. 2/2012.
- Kostøl, A. R. og M. Mogstad (2012) How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work. Discussion Papers No. 685, Statistics Norway, Research Department.
- Layard, R., S. Nickell, og R. Jackman (1991) *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press.
- Ljungqvist, L. og T. Sargent (2012) Låt deltagarna i fas 3 arbeta inom vårdsektorn. Debattinnlägg DN.se (<http://www.dn.se/debatt/lat-deltagarna-i-fas-3-arbeta-inom-varmsektorn>)
- Maestas, N., K. Mullen, og A. Strand (2011) Does Disability Insurance Receipt Discourage Work? Using Examiner Assignments to Estimate Causal Effects of SSDI Receipt. Rand Working Paper, WR-853–2,
- Markussen, S. (2009) Closing the Gates? Evidence from a Natural Experiment on Physicians' Sickness Certification. Memorandum No. 19/2009, Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- Markussen, S. og K. Røed (2012) Social Insurance Networks. IZA Discussion Paper No. 6446 (2012).
- Markussen, S., A. Mykletun, og K. Røed (2012) The Case for Presenteeism – Evidence from Norway's Sickness Insurance Program. *Journal of Public Economics* 96, 959–972.
- NOU (2012) *Arbeidsrettede tiltak*. Norges Offentlige Utredninger 2012:6.
- OECD (2008) Are All Jobs Good for Your Health? The Impact of Work Status and Working Conditions on Mental Health. Chapter 4 in OECD Employment Outlook 2008. Paris.
- OECD (2012) Employment Outlook. OECD, Paris.
- Rege, M., K. Telle, og M. Votruba (2009) The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization. *Journal of the European Economic Association* 7(5), 754–785.
- Rege, M., K. Telle, og M. Votruba (2012) Social Interaction Effects in Disability Pension Participation – Evidence from Plant Downsizing. *Scandinavian Journal of Economics*, forthcoming.
- Røed, K. og L. Westlie (2012) Unemployment Insurance in Welfare States: The Impacts of Soft Duration Constraints. *Journal of the European Economic Association* 10(3), 518–554.
- Rosholm, M. og M. Svarer (2008) Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes. *Scandinavian Journal of Economics* 110(2), 385–401.
- Steen, A., S. Legard, J. E. Jessen, N. Anker, og P. G. Madsen (2012) Samfunnsøkonomisk analyse av økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. AFI-rapport 5/2012.
- Viikari-Juntura E., J. Kausto, R. Shiri, L. Kaila-Kangas, E.-P. Takala, J. Karppinen, H. Miranda, R. Luukkonen, og K.-P. Martimo (2012) Return to Work after Early Part-Time Sick Leave Due to Musculoskeletal Disorders: A Randomized Controlled Trial. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health* 38(2), 134–143.
- Von Wachter, T., J. Song, og J. Manchester (2012) Trends in Employment and Earnings of Allowed and Rejected Applicants to the Social Security Disability Insurance Program. *American Economic Review*, forthcoming.
- Waddell, G. (2004) *The Back Pain Revolution* (Second Edition). Elsevier Health Sciences.
- Waddell, G. og A. K. Burton (2006). *Is Work Good for Your Health and Well-being?* Report for Department for Work and Pensions. TSO (The Stationery Office), London.