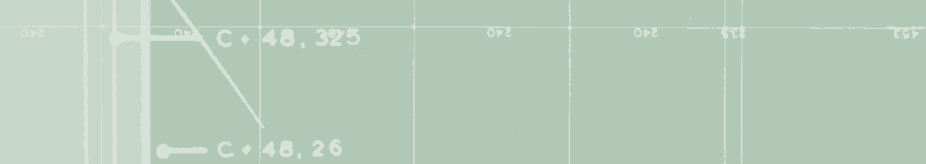




Inés Hardoy, Aagoth Storvik og Hege Torp
Hvem får mer og hvem får mindre?

Effekter av nye beregningsregler for stønader til
livsopphold under attføring og rehabilitering



© ISF 2004
Rapport 2004:14

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN: 82-7763-202-9
ISSN: 0333-3671

Materialet i denne rapporten er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Det er lagt ut på internett for lesing på skjerm og utskrifter til eget bruk. Uten særskilt avtale med ISF er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring utover dette bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Innhold

Forord	5
Sammendrag og diskusjon	7
1. Ny beregningsmodell: Fra pensjon til korttidsytelse	25
1.1 Innledning	25
1.2 Folketrygdens ytelser under attføring og rehabilitering.....	28
1.3 Folketrygdens pensjoner: Hovedtrekk ved den tidligere beregningsmodellen.....	31
1.4 Dagens beregningsregler for rehabiliteringspenger og attføringspenger.....	33
1.5 Grupper som det gjelder særskilte bestemmelser for.....	35
1.6 Attføringsstønad til dekning av utgifter.....	36
1.7. Nærmere om argumentene for reformen.....	36
1.8 Kommunalkomiteens synspunkter på reformen	38
1.9 Hvem vil tjene og hvem vil tape på reformen?.....	41
2. Analysemetode og data.....	45
2.1 Effekt av hva på hva?	45
2.2 Forskjeller i gjennomsnitt med matchede og ikke-matchede utvalg	46
2.3 Registerbaserte utvalg og registerbasert informasjon	49
2.4 Nærmere om utvalgte kjennetegn	50
2.5 Grupper av særlig interesse	58
3. Rehabiliteringspenger: Effekten av regelendringer på dagsats... 61	
3.1 Effekten av nye beregningsregler	61
3.2. Effekten av overgangsreglene.....	67
4. Attføringspenger: Effekten av regelendringer på dagsats..... 71	
4.1 Effekten av nye beregningsregler	71
4.2 Effekten av overgangsreglene.....	77

5. Effekter av regelendringer på bruttoinntekt, nettoinntekt og arbeidsrelatert inntekt	81
5.1 Innledning	81
5.2 Mottakere av rehabiliteringspenger:	
Effekt på brutto- og nettoinntekt	84
5.3 Mottakere av attføringspenger: Effekt på brutto- og nettoinntekt...	87
5.4 Effekt på arbeidsrelatert inntekt	89
Litteratur	103
Vedlegg A	105
Vedlegg B	111
Vedlegg C	117
Vedlegg D	121

Forord

Beregningsreglene for folketrygdens ytelser under yrkesrettet attføring og medisinsk rehabilitering ble endret med virkning fra 1. januar 2002. For løpende stønadforhold ble det etablert overgangsordninger. I denne rapporten presenteres en evaluering av effektene av det nye regelverket og overgangsordningene. For det første ser vi på hvilken effekt denne reformen har hatt på ytelsene til livsopphold for ulike grupper av stønadsmottakere. For det andre analyseres effekter på stønadsmottakernes årlige brutto-, netto- og arbeidsrelaterte inntekt. Analysene er basert på aidentifiserte registerdata for stønadsmottakere i 2001 og 2002. Det innebærer at vi ser på de helt kortsiktige effektene av reformen, fra siste år under det gamle regelverket til første år under det nye regelverket.

Et hovedmål for reformen er at personer under yrkesrettet attføring og medisinsk rehabilitering i større grad enn tidligere skal komme tilbake til ordinært arbeid. En slik effekt forutsetter endringer i holdninger og atferd både hos arbeidstakere og arbeidsgivere, innenfor helsevesenet, og i trygde- og arbeidsmarkedsetatene. Eventuelle endringer av denne typen vil det trolig ta tid å realisere. Slike effekter vil derfor ikke bli fanget opp i våre analyser.

Det empiriske grunnlaget for analysene individdata hentet fra administrative registre i Rikstrygdeverket, Aetat Arbeidsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå. Rikstrygdeverket har gitt dispensasjon fra taushetsplikten etter folketrygdloven § 21-9 (brev av 4. september 2003), og det er gitt konsesjon fra Datatilsynet til å opprette et personregister med aidentifiserte data (brev av 8. oktober 2003).

Evalueringen er gjort på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosialdepartementet. Innenfor prosjektets tids- og ressursrammer har det vært nødvendig å justere analysene i forhold til det opprinnelige oppdraget, som er beskrevet i notat av 19. mars 2003 fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I forståelse med oppdragsgiver er det prioritert å studere effektene av det nye regelverket på ytelsene til livsopphold, og da særlig for grupper av stønadsmottakere som antas å ha en svak økonomisk posisjon.

Justeringene i forhold til det opprinnelige oppdraget er gjort av flere grunner. For det første: Bearbeiding og tilretteleggingen av inntektsdata følger

visse rutiner som innebærer at årsinntekt før og etter skatt basert på administrative registre ikke er tilgjengelig for analyseformål før 12-15 måneder etter at kalenderåret er avsluttet. Analyser av effekter på årsinntekt 2002, herunder arbeidsrelatert inntekt, var det derfor ikke mulig å gjennomføre før i 2004. Tilsvarende analyser av effekter på årsinntekt 2003 vil kunne la seg gjennomføre i 2005. For det andre viste det seg at det var mer komplisert og ressurskrevende enn antatt å tilrettelegge data fra de administrative registrene i Rikstrygdeverket og Aetat Arbeidsdirektoratet. I tillegg kom at selve reformen forutsatte visse endringer i de to etatenes datarutiner, noe som begrenset mulighetene til å ta ut sammenliknbare data før og etter reformen.

Ved prosjektstart i juni 2003 ble det etablert en referansegruppe med representanter fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Sosialdepartementet, Rikstrygdeverket og Aetat Arbeidsdirektoratet. Referansegruppa har hatt fem møter, der foreløpige analyseresultater har vært presentert og kommentert. I tillegg til referansegruppas medlemmer har våre kontaktpersoner vært til stor nytte under arbeidet: Ove Jacobsen i Rikstrygdeverket, Morten Korsaksel i Aetat Arbeidsdirektoratet, og Halvor Strømme og Mads Ivar Kirkeberg i Statistisk sentralbyrå. Gjenstående feil og mangler står forfatterne selv ansvarlige for.

Prosjektet er gjennomført som et fellesarbeid, med følgende arbeidsdeling: Inés Hardoy har hatt ansvaret for analysearbeidet og tilretteleggingen av data, samt rapportens kapitler 2-5. Aagoth Storvik har sammenliknet det gamle og det nye regelverket og har hatt ansvaret for rapportens kapittel 1. Hege Torp har vært prosjektleder og har redigert rapporten.

Oslo, september 2004

Inés Hardoy, Aagoth Storvik og Hege Torp

Sammendrag og diskusjon

De nye reglene for beregning av rehabiliterings- og attføringspenger har i *gjennomsnitt* gitt *høyere dagsatser*. Analyser basert på sammenlikning av ytelser til livsopphold etter det nye regelverket i 2002 med hva det gamle regelverket ville gitt, viser at de fleste grupper av stønadsmottakere får høyere ytelser. Noen grupper kommer imidlertid *dårligere* ut enn de ville gjort med det gamle regelverket; det gjelder særlig *stønadsmottakere med tidligere lav inntekt*.

Tidligere ble både rehabiliterings- og attføringspenger beregnet og beskattet omtrent på samme måte som uførtrygd. Under det nye regelverket beregnes både rehabiliterings- og attføringspenger på grunnlag av pensjonsgivende inntekt umiddelbart før arbeids- eller inntektsevnen ble redusert og beskattes som arbeidsinntekt.

For mottakere av *rehabiliteringspenger* sammenlikner vi dagsats basert på rehabiliteringspenger pluss eventuelle barnetillegg og ektefelle tillegg. For mottakere av *attføringspenger* sammenlikner vi dagsats basert på attføringspenger pluss eventuelle barnetillegg og ektefelle tillegg, samt eventuelle stønader til dekning av husholdsutgifter og barnetilsyn.¹

Analysene viser at blant dem som mottar *rehabiliteringspenger*, er det de som har hatt relativt høy inntekt tidligere, som tjener mest på reformen. Jo lavere inntekt de siste tre årene og jo flere barn man har, jo mindre er gevinsten ved den nye ordningen. Stønadsmottakere som har fått godskrevet om-

1. Under den nye ordningen gis det ikke ektefelle tillegg. Under det gamle regelverket ble det gitt et behovsprøvd ektefelle tillegg på 0,50 G per år. Barnetillegget ble endret fra et behovsprøvd tillegg på 0,25 G per barn under 18 år per år til et fast tillegg på 17 kroner per barn per stønadsdag i 2002. Stønad til dekning av husholdsutgifter var en behovsprøvd ytelse til mottakere av attføringspenger under den gamle ordningen, som nå er avviklet. Under det nye regelverket gis stønad til barntilsyn til personer under yrkesrettet attføring med barn under 10 år; kr 80 per stønadsdag for det første barnet, og deretter kr 40 per stønadsdag per barn. Merk at andre typer stønader som for eksempel sosialhjelp, bostøtte og overgangsstønad ikke inngår i *dagsats*.

sorgpoeng, får *mindre* i dagsats med den nye måten å beregne rehabiliteringspenger på enn ved den gamle.

Blant dem som mottar *attføringspenger* er det også de som har hatt relativt høy inntekt tidligere, som tjener mest på reformen. Jo lavere inntekt de siste tre årene og jo flere barn man har, jo mindre er gevinsten ved den nye ordningen. Kvinner med lav inntekt foregående år får *mindre* i dagsats under den nye ordningen sammenliknet med den gamle ordningen. Effekten av reformen er *negativ* også for mottakere av attføringspenger som får sosialhjelp eller som har fått godskrevet omsorgspoeng.

Ett særtrekk ved reformen for attføringsytelser er at den behovsprøvde stønaden til dekning av *husholdsutgifter* er fjernet. Analysene viser at de fleste stønadsmottakere som *ville fått* husholdsstønad under den gamle ordningen, får *reduserte attføringsytelser* som følge av reformen.

Det var forventet at reformen ville gi *høyere ytelser* til stønadsmottakere med svært lav tidligere inntekt. Våre analyser viser at dette *ikke* har slått til. Minsteytelsene for både rehabiliterings- og attføringspenger har riktignok økt fra 1 G til 1,6 G, med bortfallet av visse tilleggssytelser og det reduserte barnetillegget har trolig hatt større effekt for disse lavinntektsgruppene. Seinere er minsteytelsen økt til 1,8 G (1. januar 2004). At reformen er gunstig for stønadsmottakere med relativt høy tidligere inntekt, var ventet.

Analysen av reformens effekt på *årlig inntekt* i stønadsåret viser at bruttoinntekten (skattepliktig inntekt) har økt; dette gjelder for mottakere av både rehabiliterings- og attføringspenger. Også nettoinntekten (inntekt etter skatt) har økt for mottakere av rehabiliteringspenger, men noe mindre enn bruttoinntekten. For mottakere av attføringspenger er *nettoinntekten redusert* etter reformen. Det gjelder særlig for stønadsmottakere med tidligere lav inntekt; i praksis mange kvinner.

Gitt at ytelse fra folketrygden er hovedinntektskilden for de fleste av stønadsmottakerne, er disse resultatene som forventet ut fra analysene av reformens effekter på dagsatsen for hhv rehabiliterings- og attføringspenger. Andre typer ytelse som ikke er skattepliktige, er ikke inkludert i analysene av effektene på brutto- og nettoinntekt. Sammenlikning av *arbeidsrelatert inntekt* i løpet av stønadsåret for mottakere av ytelse i 2002 med tilsvarende for mottakere av ytelse i 2001, gir resultater som vanskelig kan tolkes som effekter av reformen. Mer sannsynlig avspeiler de forskjeller i sammensetningen av stønadsmottakere i 2002 og 2001. Generelt synes det for tidlig – med data for arbeidsrelatert inntekt i selve stønadsåret, det første året etter reformen – å si noe om mulige insentiveffekter av reformen.

I det følgende presenteres et sammendrag av rapporten og en diskusjon av resultatene.

Reformen

Beregningsreglene for folketrygdens ytelser under yrkesrettet attføring og medisinsk rehabilitering ble endret 1. januar 2002. Tidligere ble ytelsene *rehabiliteringspenger* og *attføringspenger* beregnet og beskattet etter samme regler som uførepensjon. Under den nye ordningen beregnes og beskattes ytelsene på tilnærmet samme måte som sykepenger og dagpenger under arbeidsløshet, dvs. som lønnsinntekt. Det ble *ikke* gjort endringer i grunnvilkårene for rett til rehabiliterings- og attføringspenger. Formålet med ytelsene ligger fast, og kriteriene knyttet til sykdom, skade eller lyte, samt nødvendige tiltak for å bedre funksjons- og arbeidsevnen ligger fast.

Tidligere var rehabiliteringspenger og attføringspenger basert dels på tidligere pensjonsgivende inntekt og trygdetid og dels på stipulert framtidig inntekt og trygdetid. I tillegg ble det gitt behovsprøvde stønader knyttet til familieforhold.

I den nye beregningsmodellen for attførings- og rehabiliteringspenger tas det utgangspunkt i mottakerens pensjonsgivende inntekt året før (eller gjennomsnittet de siste tre årene før) arbeids- eller inntektsevnen ble redusert med minst halvparten. Denne inntekten utgjør beregningsgrunnlaget, men reguleres senere i samsvar med endringer i folketrygdens grunnbeløp. Med dette som utgangspunkt gis en kompensasjon tilsvarende 66 prosent av beregningsgrunnlaget, men med et gulv og et tak for ytelsene. Ved reformen ble ytelsene gjort pensjonsgivende, og trygdeavgiften økte fra 3,0 til 7,8 prosent. I tillegg falt det halve særfradraget i inntekt ved beregning av skatt bort, og retten til å tjene inntil 0,5 G for mottakere av attføringspenger før gradering av attføringspengene, ble fjernet.

Maksimums- og minimumsgrensen for ytelsene er knyttet til grunnbeløpet i folketrygden, G. Ved at inntekter over 6 G ikke inngår i beregningsgrunnlaget, vil maksimumsytelsen være 66 prosent av 6 G. Den minste årlige ytelsen ble satt 1,6 G. Den ble satt til 1,8 G fra og med 1. januar 2004.

Den nåværende beregningsmåten innebærer *lavere maksimumsytelser* enn tidligere, og en *oppjustering av minsteytelsen*, som tidligere var 1 G (for unge uføre gjelder fremdeles særskilte regler som gir høyere minimumsytelser). I dagens beregningsmodell er de behovsprøvde stønadene *ektefelleltillegg* og *stønad til husholdsutgifter* avviklet. Det behovsprøvde *barnetillegget* er erstattet med et fast barnetillegg. Barnetillegget er på kroner 17 pr. stønadsdag for hvert barn under 18 år. Tidligere ble det gitt 0,25 G per år per barn, noe som ville tilsvare nesten 50 kroner per stønadsdag under den nye ordningen i 2002.

Attføringsstønad gis i hovedsak til dekning av utgifter i forbindelse med attføringsaktiviteter. Også etter reformen gis det stønad til skolemateriell, utstyr i forbindelse med arbeidstrening, daglige reiser, hjemreiser osv. Bortfallet av stønad til husholdsutgifter gir isolert sett et lavere bidrag i dag enn under den gamle ordningen. Under både den gamle og den nye ordningen kan det imidlertid gis stønad til ekstra boutgifter for personer som må bo borte fra

hjemmet i forbindelse med attføringstiltak eller utredning. Etter de gamle reglene fikk deltakerne på yrkesrettet attføring ingen særskilt økonomisk kompensasjon for utgifter til barnetilsyn. Den nye ordningen gir rett til *stønad til barnetilsyn* i den tiden en person deltar på yrkesrettet attføring. Stønaden ytes som en fast sats per barn under 10 år; kr 80 per stønadsdag for det første barnet, og deretter kr 40 per stønadsdag per barn.

I forbindelse med reformen ble det også laget *overgangsordninger* for løpende stønadstilfeller. Det ble laget særskilte beregningsregler som skulle sikre at personer med rehabiliterings- og attføringspenger i desember 2001 skulle få samme netto stønad i en rimelig periode etter reformen.

Selve reformen og regelverket er beskrevet mer i detalj i rapportens kapittel 1, se særlig avsnittene 1.2-1.6.

Formålet

Reformen ble behandlet og vedtatt av Stortinget i 2000. Tre forhold ble nevnt som begrunnelser for reformen. For det første å markere at stønaden er en *korttidsytelse*, for det andre å understreke en *aktiv* rehabilitering og attføring, og for det tredje å *forenkle regelverket*.

Kompleksiteten i det tidligere regelverket skyldtes i stor grad at beregningene av attførings- og rehabiliteringspenger fulgte regelverket for beregning av uførepensjon. Av denne grunn var det trygdeetaten som stod for beregningen og utbetalingen av både rehabiliterings- og attføringspenger. Det var imidlertid arbeidsmarkedsetaten som ytet tilbud og service til personer på attføring. Likeledes var det arbeidsmarkedsetatens oppgave å sørge for at trygdeetaten fikk opplysninger om endringer i stønadmottakerens situasjon, som var av betydning for trygdeetatens utbetalinger. Denne arbeidsdelingen var komplisert og førte til feilutbetalinger. Det var administrativt krevende å håndtere de behovsprøvde ytelsene og rutinene for beregninger og anvisninger var også kompliserte og arbeidskrevende. Under den nye ordningen er ansvaret for attføringsytelser overført til arbeidsmarkedsetaten.

Hensikten med forenkling var både å bidra til å frigjøre ressurser og å skape et mer oversiktlig system. Planen var at de ressursene som ble frigjort ved innføringen av det nye systemet, skulle brukes til å følge opp den enkelte stønadmottaker bedre. Et mer oversiktlig system var også antatt å gagne den enkelte stønadmottaker, som lettere vil kunne vite hva han eller hun kan forvente seg.

Rehabiliterings- og attføringspenger skal, som dagpenger under arbeidsløshet og sykepenger, ytes til personer i en begrenset omstillingsperiode, når de er uten arbeidsinntekt som følge av helsesvikt. Et mål med reformen var å utforme en beregningsmåte som avspeiler denne *tidsbegrensede* karakteren. Den tidligere beregningsmåten knyttet attførings- og rehabiliteringspenger opp mot uførepensjon. Dette kunne gi *feil signal* til mottakerne. Målet med attføring og rehabilitering er jo nettopp å unngå at stønadmottakerne havner

på uføretrygd. I den såkalte *Velferdsmeldingen*, Stortingsmelding nr. 35 (1994-1995), er det satset sterkt på oppfølgings- og aktiviseringstiltak som skal motvirke passivitet, og bidra til at flest mulig kan tilbakeføres til arbeidslivet. *Arbeidslinjen* har siden dette vært helt sentral i norsk velferdspolitik. De nye beregningsreglene skal i tråd med dette bidra til å understreke at rehabilitering og attføring innebærer *aktive tiltak*.

Formålet med reformen, rammebetingelsene og de forventede effektene er nærmere omtalt i rapportens kapittel 1, se særlig avsnittene 1.7-1.9.

Rammebetingelsene

Fra Regjeringens side var det en forutsetning at reformen skulle være *kostnadsnøytral*. Regelendringene skulle ikke føre til merutgifter på trygdebudsjettet, men holdes innenfor den kostnadsrammen som gjaldt forut for reformen. Reformen skulle heller ikke føre til store endringer i ytelsenes nivå. Det var et ønske at både attførings- og rehabiliteringspenger som den enkelte mottok, skulle ligge omtrent på det samme nivået som tidligere. Regelendringene var likevel ment å skulle ha en viss *omfordelende virkning* mellom ulike grupper av stønadsmottakere. Personer med kort opptjeningstid skulle få bedre kompensasjon etter de nye reglene. For personer med lang opptjeningstid ville det variere med tidligere inntekt om en kom dårligere eller bedre ut. De med lavest og midlere inntekter var antatt å komme bedre ut, mens personer med de høyeste inntektene var antatt å komme noe dårligere ut.

Stønadsnivået skulle avbalanseres mot hensynet til mottakerens velferd og mot hans eller hennes økonomiske motivasjon for å komme i arbeid. Blir stønaden for lav, ivaretas ikke det første hensynet. Blir stønaden for høy, ivaretas ikke det andre hensynet. Ut fra dette ble det bestemt at ytelsene som hovedregel skulle utgjøre 66 prosent av beregningsgrunnlaget.

Det er også satt et øvre tak for hvor mye en person til sammen kan motta i rehabiliterings- og attføringspenger og barnetillegg. Denne grensen er satt til 90 prosent av beregningsgrunnlaget.

Forventningene

Før reformen ble vedtatt, var det gjort beregninger av effektene av regelendringene på netto årsinntekt for ulike grupper av. Beregningene viste at *kompensasjonsgraden etter skatt*, dvs. ytelser sett i forhold til tidligere arbeidsinntekt, i de fleste tilfeller ville være *høyere* med den nye modellen enn med den gamle modellen.

Beregningene av kompensasjonsgrad under ny og gammel ordning var basert på stiliserte eksempler for personer med ulikt inntektsgrunnlag, men med en jevn inntekt i opptjeningstiden. De stiliserte eksemplene var basert på ytelser under samme ordning for *et helt kalenderår*, og ingen arbeidsrelatert inntekt i stønadsåret. (I praksis har de fleste stønadsmottakere også andre skattepliktige inntekter i løpet av kalenderåret.) Beregningene viste blant annet at

ytelsene etter skatt ville *øke* (eller forbli uendret) for stønadsmottakere med kort til moderat opptjeningsstid (10 år og 28 år) – uansett inntektsgrunnlag (årlig inntekt 0-12 G). For personer med svært lang opptjeningsstid (40 år) og med relativt lave (2-3 G) eller svært høye (10 G og mer) årlige inntekter var det beregnet at ytelsene ville bli *redusert*. For personer med lang opptjeningsstid, men svært lav årlig inntekt (mindre enn 2 G) og for personer med middels inntekt (3-10 G), var det beregnet at ytelsene ville *øke*. Tilsvarende beregninger er ikke gjort for bruttoinntekt (før skatt).

Generelt kan det antas at den betydelige hevingen av minstenivået for ytelseser til livsopphold under begge ordningene vil bety mye for grupper med kort opptjeningsstid, for nykommere i arbeidslivet og for dem med lav tidligere inntekt. Reformen vil innebære at ytelsene og dermed også brutto- og nettoinntekt (for alt annet likt) øker. Dette kan gi svakere insentiver til å skaffe seg arbeidsinntekt. Andre grupper kan komme dårligere ut etter reformen. Dette kan gi sterkere insentiver til å skaffe seg arbeidsinntekt.

Erstatningen av et behovsprøvd barnetillegg på 0,25 G per år – noe som ville tilsvare 50 kroner per stønadsdag i 2002 – med et fast barnetillegg på 17 kroner per barn per stønadsdag, vil opplagt føre til lavere stønads- og inntektsnivå for barnefamilier. Bortfall av behovsprøvd ektefelletillegg vil berøre familier hvor mottakeren har ektefelle uten arbeids- og kapitalinntekt.

En annen gruppe som potensielt kan tape på omleggingen, er personer som tjener pensjonspoeng i form av *omsorgspoeng*. Dersom man har omsorg for barn under 7 år som man mottar barnetrygd for, får en automatisk godskrevet omsorgspoeng. Dersom man har pensjonsgivende inntekt under 3 G benyttes godskrevet omsorgspoeng til beregning av tilleggspensjon og dermed rehabiliterings- og attføringspenger under den gamle ordningen. Omsorgspoeng er uten betydning i den nye ordningen, siden beregningsgrunnlaget er pensjonsgivende inntekt og ikke pensjonspoeng. Dette innebærer at husholdninger med barn og lav inntekt vil kunne tape på omleggingen, både fordi de får mindre i barnetillegg enn under den gamle ordningen og fordi de ikke får brukt omsorgspoeng ved beregning av ytelsene.

Overgangsstønad kan gis til enslige forsørgere i inntil 3 år til det yngste barnet fyller 8 år, og utgjør 1,85 G. Dersom arbeidsrelatert inntekt på årsbasis – eller ytelseser som rehabiliterings- og attføringspenger – overstiger eller kan forventes å overstige halvparten av grunnbeløpet, *reduseres stønaden* med 40 prosent av inntekten over halvparten av grunnbeløpet. Tidligere var det slik at *overgangsstønaden falt bort* i den utstrekning vedkommende mottok ytelseser i form av pensjon, uførepensjon, rehabiliterings- eller attføringspenger. Det nye regelverket innebærer at sannsynligheten for at en mottaker også får beholde overgangsstønaden er større, og samlede ytelseser (inntekt) vil også være større under den nye ordningen enn under den gamle ordningen. Med den gamle ordningen fikk man ingenting i overgangsstønad dersom ytelsene for eksempel utgjorde mer enn 1,85 G. Med de nye reglene vil man få beholde noe av over-

gangsstønaden. Selv med maksimal ytelse på 66 prosent av 6 G vil man få noe i overgangstønad.

Prosjektet

I denne rapporten presenteres en evaluering av effektene av det nye regelverket og overgangsordningene. For det første ser vi på hvilken effekt reformen har hatt på ytelsene til livsopphold, målt ved *dagsats* for rehabiliterings- og attføringspenger (inkludert visse tillegg og stønader til livsopphold). For det andre analyseres effekter på stønadmottakernes *årlige brutto-, netto- og arbeidsrelaterte inntekt*.

Analysene er basert på individdata for stønadmottakere i 2001 og 2002. Det er trukket et utvalg av personer som mottok rehabiliteringspenger eller attføringspenger etter det gamle regelverket i 2001, og tilsvarende utvalg av stønadmottakere som mottok ytelser etter det nye regelverket og etter overgangsreglene i 2002. Individinformasjon er hentet fra administrative registre i Rikstrygdeverket, Aetat Arbeidsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå. Det innebærer at vi bare ser på de helt kortsiktige effektene av reformen, fra siste år under det gamle regelverket til første år under det nye regelverket.

Et hovedmål for reformen er at personer under yrkesrettet attføring og medisinsk rehabilitering i større grad enn tidligere skal komme tilbake til ordinært arbeid. En slik effekt forutsetter endringer i holdninger og atferd både hos arbeidstakere og arbeidsgivere, innenfor helsevesenet, og i trygde- og arbeidsmarkedsetatene. Eventuelle endringer av denne typen vil det trolig ta noe lenger tid å realisere. Slike effekter av reformen vil derfor ikke bli fanget opp i våre analyser.

Evalueringen er gjort på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosialdepartementet. Det har vært prioritert å studere effektene av det nye regelverket på ytelsene til livsopphold, og da særlig for grupper av stønadmottakere som antas å ha en svak økonomisk posisjon. Foruten stønadmottakere med lav inntekt ser vi blant annet på hvordan reformen har slått ut for kvinner, barnefamilier, personer med omsorgspoeng og mottakere av overgangsstønad og sosialhjelp. Det er lagt vekt på såkalt utsatte grupper nettopp fordi diskusjonen rundt fordelingseffektene av reformen fokuserte på risikoen for at slike grupper ville få reduserte ytelser og dermed lavere inntekt.

Analyseopplegget

Med *effekt* mener vi forskjellen mellom hva mottakerne *faktisk får* under det nye regelverket sammenliknet med hva de *hypotetisk ville fått* dersom det gamle regelverket hadde bestått uendret. Siden vi ikke observerer de samme personene og de samme tilfellene før og etter regelendringen, må vi simulere hva stønadsmottakerne ville fått under det gamle regimet. Dette gjør vi ved å benytte personer som faktisk fikk ytelser under det gamle regimet som sammenlikningsgrunnlag.

Vi har valgt en *ikke-parametrisk metode* for å beregne effektene av regelendringen, ved at vi sammenlikner gjennomsnittlig utfall (dagsats og årsinntekt) for mottakere i 2002 med gjennomsnittlig utfall (dagsats og inntekt) for en tilsvarende gruppe mottakere i 2001. For at forskjellen i utfall skal gi et best mulig mål på effekten av regelendringen, er det viktig at sammenlikningsgruppen fra 2001 er mest mulig lik gruppen fra 2002. For å oppnå dette bruker vi en metode som kalles *matching*.

Ved *matching* tar vi utgangspunkt i alle som mottar ytelser under det nye regimet og finner deretter en gruppe blant dem som mottar ytelser under det gamle regimet som likner mest mulig på den første gruppen. For hver mottaker av ytelser under det nye regelverket finner vi en mottaker under det gamle regimet som er *mest mulig lik*. Med *lik* menes i denne sammenheng at de skal ha samme sannsynlighet for å være stønadsmottaker under det nye regimet.

Metoden er enkel og intuitiv, men krever tilgang til rike data for å få til en god kobling mellom mottakere av ytelser i 2002 og de som skal simulere hva de ville fått med det gamle regelverket. Dette følger av at *matching*-metodens gode egenskaper forutsetter at all seleksjon til tiltak (dvs. ytelser under et gitt regelverk) skjer på grunnlag av observerte kjennetegn. Jo flere kjennetegn som påvirker seleksjon til tiltak (ytelser under et gitt regelverk) samt utfallet (dagsats og inntekt) og som er inkludert i analysen, jo mer pålitelig kan den estimerte effekten regnes for å være.

Vårt datasett gir informasjon om mange av de kjennetegnene som vi antar er av stor betydning for om man mottar ytelser i 2001 eller i 2002, og som samtidig påvirker dagsatsen, og er derfor velegnet for dette analyseopplegget. Likevel viser det seg at for noen grupper av stønadsmottakere lar denne metoden seg *ikke* bruke. Tester viser at grunnleggende statistiske forutsetninger ikke er oppfylt, eller at vi ikke har tilstrekkelig informasjon til å diskriminere mellom det å få ytelser under det nye regelverket (eller overgangsordningen), og det å få ytelser under det gamle regelverket. Noen av analysene og effektberegningene er derfor basert på sammenlikning av gjennomsnittstall for alle som tilhører samme undergruppe. Her bruker vi med andre ord hele utvalget fra 2001 og hele utvalget fra 2002. Vi har imidlertid lagt vekt på å lage grupper som er mest mulig homogene med hensyn på kjennetegn som vi antar kan være av betydning for utfallet (dagsats og inntekt). Datamaterialet og analyseopplegget er nærmere omtalt i rapportens kapittel 2.

Dagsats og årlig inntekt

Ved bergning av effekt av regelendring på dagsats og årlig inntekt sammenliknes ytelse og inntekt for grupper av stønadsmottakere i 2002 med tilsvarende i 2001. For å kunne gjøre en slik sammenlikning må 2001-tallene justeres for inflasjon. Konsumprisindeksen økte med 2,2 prosent fra 2001 til 2002. Alternativt kan vi bruke endring i folketrygdens grunnbeløp, der det gjennomsnittlige grunnbeløpet økte med 5,2 prosent fra 2001 til 2002.

Videre må dagsatsene for rehabiliterings- og attføringspenger justeres for endring i antall stønadsdager per år, fra 312 i 2001 til 260 i 2002, dvs. fra 6 til 5 dager per uke, noe som tilsvarer at dagsatsen må øke med 20 prosent for å gi samme ytelse per uke.

Avhengig av om man skal sammenlikne ikke bare bruttoytelser, men også nettoytelser, bør det korrigeres for endringer i skattereglene knyttet til ytelsene. Vi har valgt å justere dagsatsene for 2001 for bortfallet av det halve særfradraget i inntekt før skatt (se skatteloven § 6-81) og for endring i trygdeavgift fra 3,0 prosent til 7,8 prosent (fra lav sats til mellomomsats, se folketrygdloven § 23-3). Brutto dagsats er nemlig satt opp – blant annet for å kompensere for disse regelendringene. I 2001 utgjorde det halve særfradraget kr 735 per påbegynt måned med ytelse. Verdien av fradraget avhenger av stønadsmottakerens skattesats. Vi har tatt utgangspunkt i at stønadsmottakerne betaler 28 prosent marginalsatt på alminnelig inntekt (kr 207 per måned). Omregnet til dagsats i 2002 (260 stønadsdager per år) og korrigert for økt trygdeavgift og for inflasjon fra 2001 til 2002, utgjør bortfallet av fradraget om lag kr 10 per dag.

For mottakere av rehabiliteringspenger sammenlikner vi dagsats basert på *rehabiliteringspenger* pluss eventuelle *barnetillegg* og *ektefelleltillegg*. For mottakere av attføringspenger sammenlikner vi dagsats basert på *attføringspenger* pluss eventuelle *barnetillegg* og *ektefelleltillegg*, samt eventuelle stønader til dekning av *husholdsutgifter* og *barnetilsyn*. Eventuell bostøtte fra Husbanken og økonomisk sosialhjelp fra kommunene inngår ikke i dagsats.

Under den nye ordningen gis det ikke ektefelleltillegg. Under det gamle regelverket ble det gitt et behovsprøvd ektefelleltillegg på 0,50 G per år. Barnetillegget ble endret fra et behovsprøvd tillegg på 0,25 G per barn under 18 år per år i 2001 til et fast tillegg på 17 kroner per stønadsdag i 2002. Det gamle, behovsprøvd barnetillegget vil tilsvare 50 kroner per stønadsdag i 2002.

For mottakere av attføringspenger gjelder i tillegg at behovsprøvd stønad til dekning av husholdsutgifter basert på en levkostnadsfaktor under den gamle ordningen, nå er avvirket. Under det nye regelverket gis det imidlertid stønad til barntilsyn med en fast sats per barn under 10 år som en standardisert ytelse for personer under yrkesrettet attføring; kr 80 per stønadsdag for første barn og deretter kr 40 per stønadsdag per barn.

For mottakere av attføringspenger er det gjort to ulike analyser: I den ene ser vi på dagsats for alle stønadsmottakere. I den andre ser vi på dagsats for mottakere som *ikke* fikk husholdsstønad i 2001.

Vi bruker tre mål på årlig inntekt basert på Statistisk sentralbyrås data fra ligningsregisteret og lønns- og trekkoppgaverregisteret (LTO): For det første, *bruttoinntekt* som består av alle *skattepliktige inntekter* i selvangivelsen. For det andre, *nettoinntekt* som er bruttoinntekt minus nettoskatt, der nettoskatt tilsvarer sum utlignet skatt, dvs. brutto skatt minus fradrag i skatt, lik netto skatt. For det tredje, *arbeidsrelatert inntekt* som inkluderer lønn og honorarer samt skattepliktige overføringer, blant annet sykepenger og dagpenger under arbeidsløshet, men ikke rehabiliteringspenger og attføringspenger. For de fleste som inngår i vårt materiale utgjør ytelsene fra folketrygden (pensjoner), herunder rehabiliterings- og attføringspenger storparten av årsinntekten (brutto- og nettoinntekt). I tillegg har de fleste en viss arbeidsrelatert inntekt. For langtidsmottakere av rehabiliterings- og attføringspenger utgjør den arbeidsrelaterte inntekten langt mindre enn pensjonene.

For mange av de gruppene av stønadsmottakere vi ser på, er den estimerte effekten av reformen relativt liten. Dagsats for ytelsene og årlig inntekt er om lag den samme etter reformen som den ville vært uten reformen. Med relativt små utvalg for mange grupper av stønadsmottakere er det også knyttet en viss usikkerhet til de estimerte effektene av reformen. Det innebærer at estimerte effekter som gir endringer på 3-5 prosent sjelden er signifikante, dvs. vi kan ikke forkaste en hypotese om at effekten er lik null. Vi har derfor testet samtlige estimerte effekter for å skille mellom estimater som er statistisk signifikant forskjellige fra null og estimater som er ikke-signifikante. Vi bruker en standard t-test på 5 prosentnivå; se avsnitt 2.2.

I mange tilfeller kan det være utslagsgivende for en slik test på hvilken måte tallene fra 2001 korrigeres – for å gjøre dem sammenliknbare med 2002-tallene. For å tydeliggjøre dette viser vi resultater basert på to alternative korrigeringsfaktorer både i kapittel 3 og i kapittel 4.

Vi korrigerer for høyere trygdeavgift, bortfall av særfradrag og inflasjon, noe som bidrar til at estimert effekt av reformen blir *mindre positiv* eller *mer negativ* enn om vi hadde sammenliknet de nominelle tallene direkte.

Korreksjonen av 2001-tallene skal bidra til at disse tallene gir et best mulig mål på hva stønadsmottakerne hadde fått dersom det gamle regelverket hadde blitt videreført. Ut fra dette synes det rimelig å justere ytelsene i henhold til økningen i gjennomsnittlig grunnbeløp (GG) siden ytelsene tidligere ble justert i forhold til GG. Det kan imidlertid også være av interesse å evaluere reformen i forhold til om den opprettholder stønadsmottakernes kjøpekraft fra 2001 til 2002. Ut fra dette kan det være rimelig å justere ytelsene i henhold til økningen i konsumprisindeksen (KPI).

Siden gjennomsnittlig grunnbeløp økte mer enn konsumprisindeksen fra 2001 til 2002, vil det å velge endring i GG framfor endring KPI som mål på

inflasjon, bidra til å gjøre estimert effekt av reformen *mindre positiv* eller *mer negativ*. En estimert effekt som er signifikant positiv med KPI som inflasjonsmål, kan være ikke-signifikant med GG som inflasjonsmål. Tilsvarende kan en estimert effekt som er signifikant negativ med GG som inflasjonsmål, være ikke-signifikant med KPI som inflasjonsmål. Ut fra dette bør estimerte effekter som er små (eller signifikante bare etter det ene målet på inflasjon) vurderes med forsiktighet.

For estimert effekt på *dagsats* presenteres resultater både med endring i KPI og GG som inflasjonsmål. For estimert effekt på *årlig inntekt* presenteres bare resultater med endring i KPI som inflasjonsmål. Her legger vi vekt på konsekvenser av reformen på stønadsmottakernes kjøpekraft. Estimert effekt med endring i GG som inflasjonsmål ville gitt mindre positiv eller mer negativ estimert effekt. Forskjellen i endring i KPI og GG var spesielt stor dette året: Inflasjonen var svært lav samtidig ble det gjort *et løft* for pensjonistene. Vanligvis – og på lang sikt – er forskjellene mindre, og går også motsatt vei noen år.

Effekter av reformen: Dagsats for mottakere av rehabiliteringspenger

Analysene av effekten av regelreformen viser at mottakere av rehabiliteringspenger generelt får *høyere* dagsats under den nye ordningen enn under den gamle ordningen. Dette gjelder både kvinner og menn. *Dagsats* omfatter rehabiliteringspenger pluss eventuelle barnetillegg og ektefelle tillegg.²

Gjennomsnittlig dagsats er høyere under den nye ordningen sammenliknet med den gamle ordningen uansett hvor lenge man har gått på rehabilitering i løpet av året. For dem med lange perioder på rehabilitering er økningen mindre enn for dem med korte perioder på rehabilitering. Generelt er ytelsesnivået lavere for kvinner enn for menn – både før og etter reformen. Kvinner har litt større gevinst av reformen enn menn; forskjellen i effekt på dagsats er imidlertid *ikke* signifikant.

Stønadsmottakere *uten* barn under 18 år, kommer relativt gunstigere ut under den nye ordningen sammenliknet med stønadsmottakere som *har* barn. For stønadsmottakere med 3 eller flere barn er gjennomsnittseffekten av regelendringene *negativ*, og den er statistisk signifikant når vi korrigerer for økningen i gjennomsnittlig grunnbeløp.

Mottakere av rehabiliteringspenger som også får eller har fått overgangstønad (kvinner), får *mindre* i dagsats ved den nye ordningen sammenliknet med den gamle ordningen (signifikant negativ effekt). I denne sammenheng

2. Under den nye ordningen gis det ikke ektefelle tillegg. Under det gamle regelverket ble det gitt et behovsprøvd ektefelle tillegg på 0,50 G per år. Barnetillegget ble endret fra et behovsprøvd tillegg på 0,25 G per barn under 18 år per år til et fast tillegg på 17 kroner per stønadsdag i 2002. Det gamle, behovsprøvd barnetillegget vil tilsvare 50 kroner per stønadsdag i 2002.

må det nevnes at regelverket er endret slik at mottakerne kan beholde en større andel av overgangsstønaden (overgangsstønad inngår ikke i dagsats). Summen av rehabiliteringspenger og overgangstønad kan derfor være *høyere* i 2002 enn i 2001.

Stønadmottakere som har fått godskrevet omsorgspoeng, får *mindre* i dagsats under den nye ordningen sammenliknet med den gamle (signifikant negativ effekt). Sosialhjelpmottakere får i gjennomsnitt om lag like høy dagsats ved den nye ordningen sammenliknet med den gamle ordningen.

Vi har også sett nærmere på ulike inntektsgrupper: Stønadmottakere med lav inntekt foregående år (her eksemplifisert ved stønadmottakere med inntekt tilsvarende ett pensjonspoeng eller mindre året før rehabiliteringsåret), får litt høyere eller uendret dagsats under den nye ordningen. For stønadmottakere med *vedvarende lav inntekt* (siste tre år) er dagsatsen *lavere* (signifikant negativ effekt når det korrigeres for økning i gjennomsnittlig grunnbeløp).

Stønadmottakere med *høy inntekt* foregående år (inntekt som gir minst fire pensjonspoeng siste år eller gjennomsnittlig siste 3 år) får signifikant *høyere dagsats* etter reformen enn hva de ville fått etter det gamle regelverket.

Analysene viser at blant dem som mottar rehabiliteringspenger, er det de som har hatt relativt høy inntekt tidligere, som tjener mest i kroner og ører på reformen. Jo lavere inntekt de siste tre årene og jo flere barn man har, jo mindre er gevinsten ved den nye ordningen. Stønadmottakere med tre barn eller flere og stønadmottakere med vedvarende lav inntekt taper på reformen. Videre finner vi at enslige forsørgere (personer med overgangsstønad) og de som utfører ulønnet omsorgsarbeid og får omsorgspoeng, kommer dårligere ut med den nye måten å beregne rehabiliteringspenger på enn ved den gamle.

Når det gjelder *overgangsordningen for løpende stønadstilfeller* ble det laget en beregningsmodell som skulle sikre hver enkelt stønadmottaker de samme ytelsene i januar 2002 som de hadde i desember 2001. Vår analyse av effekten av overgangsordningen følger det samme opplegget som analysen av effekten av det nye regelverket. Vi sammenlikner gjennomsnittlig dagsats i 2002 og gjennomsnittlig dagsats i 2001 for grupper av stønadmottakere. Gruppene er definert i forhold til kjennetegn per september 2002.

Analysen viser at gjennomsnittlig dagsats for overgangstilfellene i 2002 er *høyere* enn under det gamle regelverket. For noen grupper er imidlertid gjennomsnittlig dagsats *lavere*. Dette gjelder stønadmottakere (kvinner) med 2 eller flere barn under 18 år, og for kvinner med omsorgspoeng. For kvinner med overgangstønad (enslige forsørgere) og for kvinner med sosialhjelp er gjennomsnittlig dagsats i 2002 *høyere* enn i 2001.

For ulike inntektsgrupper finner vi at jo høyere inntekt, desto høyere er gjennomsnittlig dagsats i 2002 sammenliknet med gjennomsnittlig dagsats i 2001. For mottakere av rehabiliteringspenger med avtakende inntekt de siste tre årene før stønadsåret, er gjennomsnittlig dagsats i 2002 *lavere* enn i 2001. Endringer i livssituasjonen i løpet av 2001 eller 2002 – for eksempel endring-

er i innvilgningsgrad eller i antall barn – kan forklare at de gjennomsnittlige ytelsene er høyere eller lavere i 2002 enn i 2001.

Rapportens kapittel 3 gir en mer omfattende presentasjon av analysene av effekten på dagsatsen for rehabiliteringspenger.

Effekter av reformen: Dagsats for mottakere av attføringspenger

Analysene av effekten av regelreformen viser at gjennomsnittlig dagsats for mottakere av attføringspenger har *økt*, både for kvinner og menn. Økningen er mindre enn for rehabiliteringspenger, og flere grupper kommer ut med negativt resultat. *Dagsats* omfatter attføringspenger pluss eventuelle barnetillegg og ektefelle tillegg, samt eventuelle stønader til dekning av husholdsutgifter og barnetilsyn. Eventuell bostøtte og økonomisk sosialhjelp inngår ikke i dagsats.³

For det første finner vi at effekten varierer med hvor lenge man har gått på attføring i løpet av året. Gevinsten er større for dem som har vært på attføring i mindre enn 6 måneder enn for dem som har vært på attføring i mer enn 9 måneder. Generelt er ytelsesnivået lavere for kvinner enn for menn – både før og etter reformen. Kvinner med attføringspenger har imidlertid litt større gevinst av reformen enn menn med attføringspenger; forskjellen er signifikant bare under visse forutsetninger (korreksjon basert på endring i GG).

Stønadsmottakere *uten* barn under 18 år kommer relativt *bedre ut* under den nye ordningen enn stønadsmottakere med barn. For stønadsmottakere med 2 eller flere barn, er gjennomsnittseffekten av regelendringene tilnærmet lik null. Sosialhjelpsmottakere får *lavere* dagsats ved den nye ordningen sammenliknet med hva de ville fått under den gamle ordningen. Det gjør også mottakere som har godskrevet omsorgspoeng. Videre viser analysene at mottakere av attføringspenger og overgangstønad får betydelig mindre i dagsats ved den nye ordningen sammenliknet med hva de ville fått under den gamle ordningen. Igjen er det grunn til å minne om at regelverket er endret slik at mottakerne kan beholde en større andel av overgangsstønad (overgangsstønad inngår ikke i dagsats). Summen av attføringspenger og overgangstønad kan derfor være *høyere* i 2002 enn i 2001.

3. Under den nye ordningen gis det ikke ektefelle tillegg. Under det gamle regelverket ble det gitt et behovsprøvd ektefelle tillegg på 0,50 G per år. Barnetillegget ble endret fra et behovsprøvd tillegg på 0,25 G per barn under 18 år per år til et fast tillegg på 17 kroner per stønadsdag i 2002. Det gamle, behovsprøvd barnetillegget vil tilsvare 50 kroner per stønadsdag i 2002. Stønad til dekning av husholdsutgifter basert på en levekostnadsfaktor var en behovsprøvd ytelse til mottakere av attføringspenger under den gamle ordningen, som nå er avvirket. Under det nye regelverket gis stønad til barnetilsyn med en fast sats per barn under 10 år som en standardisert ytelse for personer under yrkesrettet attføring; kr 80 per stønadsdag for første barn og deretter kr 40 per stønadsdag per barn.

Vi har også sett nærmere på ulike inntektsgrupper: Stønadsmottakere med *lav inntekt* foregående år eller med *vedvarende lav inntekt* foregående tre år – får *mindre i dagsats* under den nye ordningen sammenliknet med den gamle ordningen. For stønadsmottakere med *høy inntekt* foregående år er estimert effekt på dagsats *positiv*, og relativt stor. Analysene tyder med andre ord på at høyinntektsgrupper som mottar attføringspenger tjener mest i kroner og ører på endringene i regelverket. Jo lavere inntekt de siste tre årene og jo flere barn man har, jo mindre er gevinsten ved den nye ordningen. Dette er det samme mønsteret som for mottakere av rehabiliteringspenger. De negative utslagene er imidlertid større for mottakere av attføringspenger enn for mottakere av rehabiliteringspenger.

I hovedsak er begge ordninger endret på samme måte. Ett særtrekk ved attføringsytelsene er at den behovsprøvde stønaden til dekning av *husholdsutgifter* er fjernet. Hovedanalysene av effekt på dagsats inkluderer alle mottakere av attføringspenger. Vi har imidlertid gjort tilsvarende analyser basert på et underutvalg av stønadsmottakere i 2001 der vi ser bort fra de som fikk husholdsstønad. Disse analysene viser gjennomgående positive effekter av reformen på dagsats. Ut fra dette kan vi slutte at de fleste stønadsmottakere som *ville fått* husholdsstønad under den gamle ordningen, får *reduuerte* ytelser som følge av reformen. Andre typer ytelser som bostøtte og økonomisk sosialhjelp, og eventuelle endringer i disse, er ikke inkludert i analysen.

Når det gjelder *overgangsordningen* for attføringspenger, er analyseopp- legget det samme som for overgangsordningen for rehabiliteringspenger. Analysene viser at gjennomsnittlig dagsats i 2002 er høyere enn i 2001, men forskjellene er små. En mer omfattende presentasjon av analysene av effekten på dagsatsen for attføringspenger finnes i rapportens kapittel 4.

Regelreformen og årlig inntekt i stønadsåret

Når vi i det følgende bruker ord og vendinger som «estimert effekt av regelreformen på brutto-, netto- og arbeidsrelatert inntekt i stønadsåret» uttaler vi oss om sammensatte effekter. For det *første* vil endringer i dagsats, barnetillegg og andre tillegg som følge av de nye beregningsreglene ha en *direkte* effekt på brutto- og nettoinntekt, siden ytelsene inngår i brutto- og nettoinntekt. Også endringene i skatte- og trygdeavgiftsregler – som var en del av reformen – vil ha en direkte effekt på nettoinntekt (bortfall av halvt særfradrag og økt trygdeavgift).

For det *andre* vil vi fange opp *indirekte eller avledede* effekter. Dette dreier seg om effekter av regelreformen på stønadsmottakernes atferd, for eksempel hvor mye de bruker ytelsene og mottakernes tilpasning i arbeidslivet. Regelreformen kan også ha påvirket atferden til arbeidsgivere, arbeidskontoret, trygdekontoret, leger og annet helsepersonell osv.; endringer som indirekte påvirker stønadsmottakernes inntekt. Atferdsendringene vil være et resultat av

at regelverket og de økonomiske insentivene er endret, men også av eventuelle holdningsendringer.

Våre analyser kan imidlertid *ikke* identifisere disse ulike indirekte effektene og heller ikke skille dem fra de direkte effektene. Når det gjelder effekter av reformen basert på holdningsendringer hos arbeidstakere, arbeidsgivere og andre involverte, vil det sannsynligvis ta noe tid før de lar seg observere og identifisere. Våre analyser er begrenset til effekter i stønadsåret, og vil trolig ikke fange opp denne typen effekter.

For det *tredje* kan det ha skjedd andre endringer i samfunns- og arbeidsliv fra 2001 til 2002 som påvirker stønadsmottakernes tilpasning og inntektsforhold. Våre analyser tar ikke hensyn til slike endringer.

For det *fjerde* har sammensetningen av stønadsmottakere endret seg fra 2001 til 2002. *Dette er et grunnleggende problem ved alle typer effektevalueringer.* Situasjonen er aldri identisk før og etter reformen som skal evalueres. Vår strategi er å sammenlikne forholdsvis homogene grupper. Men også innenfor disse gruppene vil det være forskjeller som er av betydning for årlig inntekt.

Effekter av reformen: Brutto- og nettoinntekt

Estimert effekt av regelreformen på *bruttoinntekt* er gjennomgående *positiv* for mottakere av rehabiliteringspenger. Dette gjelder de fleste grupper av stønadsmottakere. Også for mottakere av attføringspenger er effekten positiv, men mindre. For noen grupper med attføringspenger er estimert effekt på bruttoinntekt *negativ*. Det gjelder for kvinner med lav inntekt og kvinner med omsorgspoeng.

For mottakere av rehabiliteringspenger har også *nettoinntekten* (inntekt etter skatt) økt, men mindre enn bruttoinntekten. For stønadsmottakere (kvinner) med flere barn og lav inntekt har reformen tilnærmet ingen effekt på nettoinntekt. For mottakere av attføringspenger har reformen gitt *lavere* nettoinntekt for flere grupper av kvinner. Det gjelder kvinner med omsorgspoeng, kvinner med tidligere lav inntekt, og kvinner med flere barn.

For mottakere av rehabiliteringspenger viser analysene at økningen i *bruttoinntekt* fra 2001 til 2002 i stor grad skyldes økning i arbeidsrelatert inntekt for stønadsmottakere med kortest varighet. For stønadsmottakere med varighet over 4 måneder skyldes det hovedsaklig en økning i rehabiliteringspenger. Dette er i tråd med at dagsats for langtidsmottakere av rehabiliteringspenger har økt fra 2001 til 2002. Også den arbeidsrelaterte inntekten har imidlertid økt for alle grupper fra 2001 til 2002.

Blant mottakere av rehabiliteringspenger er den positive effekten på *bruttoinntekt* for stønadsmottakere med relativt høy tidligere inntekt, i hovedsak et resultat av en økning i rehabiliteringspenger fra 2001 til 2002, mens den arbeidsrelaterte inntekten er tilnærmet uendret fra 2001 til 2002.

For mottakere av attføringspenger viser analysene at estimert effekt på *bruttoinntekt* er størst for dem som har fått attføringspenger hele eller det meste av året. For dem som har fått attføringspenger deler av året er effekten mindre, og ikke signifikant for dem som har fått attføringspenger i 3 måneder eller mindre. Nærmere undersøkelser viser at inntektsøkningen fra 2001 til 2002 for dem som har fått attføringspenger det meste av året, er delvis et resultat av en økning i attføringspengene fra 2001 til 2002, og delvis et resultat av en økning i arbeidsrelatert inntekt fra 2001 til 2002.

For mottakere med ytelser i en kortere periode er effekten beskjedent fordi økningen i attføringspenger er motvirket av en reduksjon arbeidsrelatert inntekt.

Analysene av effektene av reformen på årlig inntekt i stønadsåret er presentert i rapportens kapittel 5. Resultater for estimert effekt på brutto- og nettoinntekt for mottakere av rehabiliterings- og attføringspenger finnes i avsnittene 5.2 og 5.3.

Effekter av reformen: Arbeidsrelatert inntekt

I tilknytning til diskusjonen om eventuelle insentiveffekter, ville det være av interesse å finne svar på følgende spørsmål: Kommer mottakere av rehabiliteringspenger og attføringspenger raskere tilbake til arbeid, og arbeider de mer under det nye regimet sammenliknet med det gamle – for *gitt arbeidsevne og inntektsevne* (som i prinsippet er basert på medisinske kriterier og derfor uavhengig av selve regelverket, men neppe av yrke og arbeidssituasjon).

Foreliggende data gir ikke grunnlag for direkte svar på spørsmålet, men kan gi en viss indirekte antydning. Siden vi ikke har forløpsdata, kan vi ikke studere overganger fra en tilstand som stønadsmottakere til andre tilstander innenfor og utenfor arbeidsmarkedet i løpet av stønadsåret, og heller ikke etter stønadsåret. Siden vi ikke har informasjon om lønn og arbeid, kan vi heller ikke skille mellom arbeidsinntekt andre typer arbeidsrelatert inntekt (sykepenger). Vi kan heller ikke skille mellom arbeidsrelatert inntekt opptjent samtidig med mottak av ytelser og arbeidsrelatert inntekt opptjent i løpet av stønadsåret, men i perioder uten ytelser.

For stønadsmottakere med 100 prosent innvilgningsgrad eller uføregrad antar vi at arbeidstida (og arbeidsinntekten) er tilnærmet lik null så lenge de mottar ytelser. Eventuell arbeidsrelatert inntekt i stønadsåret kan stamme fra perioder i løpet av året *uten* ytelser, eller det kan være etterbetaling av lønn og honorarer fra foregående år. Inntekt i form av dagpenger under arbeidsløshet og sykepenger i løpet av stønadsåret vil inngå i den arbeidsrelaterte inntekten.

For stønadsmottakere med innvilgnings- eller uføregrad mindre enn 100 prosent kan arbeidstida og arbeidsinntekten være positiv. Stønadsmottakere med innvilgningsprosent på for eksempel 60 prosent, kan ha inntektsgivende arbeid av relativt stort omfang – også mens de mottar ytelser.

Resultater for estimert effekt på arbeidsrelatert inntekt for mottakere av rehabiliterings- og attføringspenger finnes i avsnitt 5.4.

Mottakere av rehabiliteringspenger

Analysene viser at estimert effekt av regelreformen på arbeidsrelatert inntekt for mottakere av rehabiliteringspenger er *positiv*. Estimert effekt er *større* for mottakere med ytelse *en kort del av året* enn for mottakere med ytelse en større andel av året. For den førstnevnte gruppen kan en større andel av veksten være relatert til perioder i stønadsåret uten ytelse – enn for sistnevnte.

I den grad reformen påvirker insentivene til å arbeide ved siden av ytelsene, synes det rimelig å anta at denne effekten ville være sterkere for stønadsmottakere med innvilgningsgrad mindre enn 100 prosent enn for mottakere med 100 prosent. I den grad kjennetegnet *arbeidsrelatert inntekt* avspeiler slike insentiver, ville vi forvente å finne størst økning i denne inntekten for mottakere med graderte ytelse (mindre enn 100 prosent). Analysen viser imidlertid at den positive effekten er *større* for mottakere med innvilgningsgrad lik 100 prosent enn for mottakere med innvilgningsgrad 60 prosent eller mindre.

Når vi finner ikke-signifikant effekt for mottakere med innvilgningsgrad lik 60 prosent eller mindre, er det nærliggende å konkludere med at reformen (summen av de mange regelendringene) ikke ga sterkere insentiver til å arbeide ved siden av ytelsene det første året. Når vi samtidig finner signifikant positiv effekt for mottakere med innvilgningsgrad lik 100 prosent og ytelse i 11 måneder, er det mye som tyder på at kjennetegnet *arbeidsrelatert inntekt* også fanger opp andre forhold (ved reformen) som er ulikt fordelt i 2001-utvalget og 2002-utvalget.

Kontrollanalyser basert på *matching* indikerer at en sammenlikning av gjennomsnittlig inntekt for mottakere i 2002 med gjennomsnittlig inntekt for mottakere i 2001 overvurderer den positive effekten av reformen fordi de to gruppene har ulik sammensetning etter kjennetegn som er av betydning for den arbeidsrelaterte inntekten. Blant annet omfattet 2001-utvalget relativt flere personer med langvarige stønadskarrierer og dermed svakere tilknytning til arbeidslivet enn 2002-utvalget. Dette kan forklare at – uavhengig av reformens eventuelle effekter – personer i 2001-utvalget har lavere arbeidsrelatert inntekt i 2001 enn hva personer i 2002-utvalget har i 2002.

Mottakere av attføringspenger

Når det gjelder mottakere av attføringspenger, gir grunnlagsdata ikke mulighet til å skille etter uføregrad. I følge opplysninger fra Aetat har de fleste 100 prosent ytelse, fordi de fleste deltar i tiltak eller er under utredning på full tid.

For mottakere av attføringspenger er estimert effekt av reformen på arbeidsrelatert inntekt *negativ* for personer med stønad i mindre enn 9 måneder, mens den er *positiv* for personer med stønad i mer enn 9 måneder. Kontrollanalyser viser at i sistnevnte gruppe er personer med stønad i 12 måneder eller

mer og svært svak tilknytning til arbeidslivet overrepresentert i 2001-utvalget. Holder vi personer med 12 måneder eller lengre stønadperiode utenfor, er den estimerte effekten av reformen på arbeidsrelatert inntekt *negativ*.

Som for analysene av mottakere av rehabiliteringspenger, har vi gjort kontrollanalyser basert på *matching* for visse grupper, blant annet for kvinner med attføringspenger i 10-11 måneder. Disse analysene gir noe avvikende resultater, men bekrefter at reformen har hatt en negativ effekt på arbeidsrelatert inntekt. Kontrollanalysene indikerer at effekter beregnet som gjennomsnittsdifferanse *overvurderer den negative effekten* av reformen på arbeidsrelatert inntekt for stønadsmottakere med tidligere med lav inntekt, for mottakere med sosialhjelp og for mottakere med overgangsstønad, og *undervurderer den negative effekten* av reformen for mottakere med middels til høy inntekt.

Datagrunnlaget inneholder ikke tilstrekkelig informasjon til å gi et direkte svar på spørsmålet om regelendringene fra 1. januar 2002 har ført til større eller mindre arbeidsinnsats blant mottakere av attføringspenger. Med de begrensningene som ligger i datamaterialet, tyder analyseresultatene på at regelreformen *ikke har hatt en positiv effekt* på arbeidsrelatert inntekt. Resultatene tyder på *reduisert* arbeidsrelatert inntekt for de svakeste grupper av mottakere, som for eksempel kvinner med flere barn, mottakere av overgangstønader og av sosialhjelp, og stønadsmottakere med lav tidligere inntekt. I den grad arbeidsrelatert inntekt i stønadsåret i hovedsak er sykepenger eller dagpenger, gir den estimerte negative effekten av reformen en indikasjon på at 2002-utvalget har lavere sykepenge- og dagpengegrunnlag enn 2001-utvalget. Det er med andre ord ikke nødvendigvis en negativ insentiveffekt av høyere ytelser. Analysene av effekter på dagsats, viser da også at gjennomsnittlige ytelser for disse gruppene *ikke har økt*, men gått ned som følge av reformen.

Generelt synes det for tidlig – med data for arbeidsrelatert inntekt i selve stønadsåret det første året etter reformen – å si noe om mulige insentiveffekter av reformen.

Ny beregningsmodell: Fra pensjon til korttidsytelse

1.1 Innledning

Beregningsreglene for folketrygdens ytelser under yrkesrettet attføring og medisinsk rehabilitering ble endret 1. januar 2002. Tidligere ble ytelsene *rehabiliteringspenger* og *attføringspenger* beregnet og beskattet etter tilnærmet samme regler som uførepensjon. Ytelsene var basert dels på tidligere arbeidsinntekt og dels på stipulert fremtidig arbeidsinntekt. I tillegg ble det gitt behovsprøvde stønader knyttet til familieforhold, ektefelle tillegg og barnetillegg. For personer under yrkesrettet attføring ble det også gitt behovsprøvd stønad til husholdsutgifter.

Under den nye ordningen beregnes ytelsene på samme måte som dagpenger under arbeidsløshet, og utgjør som hovedregel 66 prosent av beregningsgrunnlaget som er pensjonsgivende inntekt året før arbeids- eller inntektsevnen ble nedsatt med minst 50 prosent pga. sykdom, skade eller lyte.⁴ I tillegg gis det en fast sats per dag per barn under 18 år. Rehabiliterings- og attføringspenger er nå pensjonsgivende og de beskattes som annen arbeidsinntekt. Omleggingen signaliserer at det dreier seg om korttidsytelser, med det formål å få stønadsmottakeren tilbake til arbeidslivet.

Det ble *ikke* gjort endringer i grunnvilkårene for retten til rehabiliterings- og attføringspenger, dvs. kriteriene knyttet til arbeidsførhet og behovene for rehabilitering og attføring.

Da reformen ble vedtatt, var det antatt at den nye beregningsmodellen ville gi ytelser på om lag samme nivå som den gamle, og at folketrygdens samlede

4. Ved beregning av ytelsene tas det utgangspunkt i trygdemottakerens pensjonsgivende inntekt, enten i foregående kalenderår eller gjennomsnittlig over de tre siste kalenderårene før arbeids- eller inntektsevnen ble nedsatt med minst 50 prosent. Det alternativet som gir høyest beregningsgrunnlag, velges. Beregningsgrunnlaget oppjusteres deretter i tråd med endringer i folketrygdens grunnbeløp.

utgifter til disse to typene stønader ville forbli uendret. Det var ventet at noen grupper ville komme bedre ut, og at andre ville komme dårligere ut. For personer som var under medisinsk rehabilitering eller yrkesrettet attføring ved årsskiftet 2001-2002 ble det laget særskilte *overgangsordninger* som skulle sikre at ytelsene til livsopphold ble om lag de samme i 2002 som de hadde vært i 2001.

Tre forhold ble nevnt som begrunnelser for reformen. For det første å markere at stønaden er en *korttidssytelse*, for det andre å understreke en *aktiv* rehabilitering og attføring, og for det tredje å *forenkle regelverket* (Innst. O. nr. 65, s. 5-6).

Kompleksiteten i det tidligere regelverk skyldtes i stor grad at beregningene av attførings- og rehabiliteringspenger fulgte regelverket for beregning av uførepensjon. Av denne grunn var det trygdeetaten som stod for beregningen og utbetalingen. Det var imidlertid arbeidsmarkedsetaten som ytet tilbud og service til personer på attføring. Likeledes var det arbeidsmarkedsetatens oppgave å sørge for at trygdeetaten fikk opplysninger om endringer i stønadsmottakerens situasjon, som var av betydning for trygdeetatens utbetalinger. Denne arbeidsdelingen var komplisert og førte til feilutbetalinger. Samtidig var rutinene for beregninger og anvisninger også kompliserte og arbeidskrevende. Det var i tillegg administrativt krevende å håndtere de behovsprøvde ytelsene, dvs. forsørgertillegget som bestod av ektefelle tillegg og barn tillegg, samt stønad til husholdsutgifter (for personer under yrkesrettet attføring).

Hensikten med forenkling var både å bidra til å frigjøre ressurser og å skape et mer oversiktlig system. Planen var at de ressursene som ble frigjort ved innføringen av det nye systemet, skulle brukes til å følge opp den enkelte stønadsmottaker bedre. Et mer oversiktlig system var også antatt å gagne den enkelte stønadsmottaker, som lettere vil kunne vite hva han eller hun kunne forvente seg.

Rehabiliterings- og attføringspenger, er som dagpenger under arbeidsløshet og sykepenger, ytelse til livsopphold under folketrygden. De skal ytes til personer under en omstillingsperiode, når de er uten arbeidsinntekt som følge av helsesvikt. Rehabiliterings- og attføringspenger er altså en tidsbegrenset ytelse. Et mål med reformen var å utforme en beregningsmåte som avspeiler denne tidsbegrensede karakteren. Den tidligere beregningsmåten knyttet attførings- og rehabiliteringspenger opp mot uførepensjon. Uførepensjon er som hovedregel en permanent ordning. Dette er imidlertid i ferd med å endre seg, etter at *tidsbegrenset uførestønad* ble innført 1. januar 2004 (Ot.prop. nr. 102, 2001-2002).

At ytelsene under medisinske rehabilitering og yrkesrettet attføring var knyttet opp mot uførepensjon, kunne gi *feil signal* til mottakerne. Målet med attføring og rehabilitering er jo nettopp å unngå at vedkommende stønadsmottaker havner på uføretrygd. I den såkalte Velferdsmeldingen, Stortingsmelding nr. 35 (1994-1995), er det satset sterkt på oppfølgings- og aktiviserings-

tiltak som skal motvirke passivitet, og bidra til at flest mulig kan tilbakeføres til arbeidslivet. *Arbeidslinjen* har siden dette vært helt sentral i norsk velferds-politikk. De nye beregningsreglene skal bidra til å understreke at rehabilitering og attføring innebærer aktive tiltak.

Denne rapporten

I denne rapporten presenteres analyser av effekten av nye beregningsregler for stønad til livsopphold under medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring. For det første ser vi på effekter av regelreformen på ytelsene til livsopphold for grupper av stønadsmottakere. Gir reformen høyere eller lavere ytelser til mottakere av rehabiliteringspenger og attføringspenger? Hvilke grupper kommer bedre ut, og hvilke grupper kommer dårligere ut? Hvilken effekt har reformen for grupper som i utgangspunktet har svak økonomi, for eksempel barnefamilier, lavinntektsfamilier, sosialhjelpsmottakere, enslige forsørgere og kvinner med svak tilknytning til arbeidslivet?

For det andre ser vi på effekter av regelreformen på årlig bruttoinntekt, nettoinntekt og arbeidsrelatert inntekt for grupper av personer som mottar rehabiliteringspenger eller attføringspenger.

Vi ser på *de kortsiktige effektene* ved å sammenlikne reformens første år (2002) med det siste året under det gamle regimet (2001). Dette har den fordel at det er begrenset hvor mye *andre* forhold er endret, for eksempel forholdene i arbeidslivet og på arbeidsmarkedet, priser og lønninger, skatte- og trygderegler osv. Endringene i slike *andre* forhold ville vært større og flere dersom vi hadde gjort sammenlikninger over en lengre periode, og det ville vært tilsvarende vanskeligere å isolere effekten av regelreformen. Ulempen er at de kortsiktige effektene ikke nødvendigvis gir et godt bilde av de langsiktige effektene, fordi det kan ta tid før reformen får fullt gjennomslag. Dette gjelder særlig de mer indirekte effektene, blant annet effekten av signalet om at *dette er en korttidsytelse*, og effekten av at de frigjorte ressursene skal brukes til tettere oppfølging av stønadsmottakerne. En evaluering av disse indirekte effektene ligger da også utenfor rammene av dette prosjektet. Her er oppmerksomheten rettet mot effekter av reformen på *ytelsene i seg selv* og på *årsinntekt i stønadsåret*.

Datamaterialet og analyseopplegget presenteres i kapittel 2. Analyser av effekter av regelreformen på ytelser til livsopphold under medisinsk rehabilitering er presentert i kapittel 3. Vi ser også på effekter av overgangsordningen. Det gjøres separate analyser for grupper av stønadsmottakere. Tilsvarende analyser av effekter av regelreformen og overgangsreglene på ytelser til livsopphold under yrkesrettet attføring er presentert i kapittel 4.

I kapittel 5 presenteres analyser av effekter på årlig bruttoinntekt, nettoinntekt og arbeidsrelatert inntekt for mottakere av rehabiliteringspenger og attfø-

ringspenger. Også her ser vi på effekter for ulike grupper av stønadsmottakere.

I resten av dette innledningskapitlet går vi litt nærmere inn på beregningsreglene under den gamle og den nye ordningen. Deretter gjengir vi Regjeringens hovedargumenter for reformen og noen synspunkter fra den politiske diskusjonen i Stortingets kommunalkomiteé.

Som grunnlag for beskrivelsen av det gamle og det nye regelverket samt reformen og debatten i tilknytning til denne, har vi tatt utgangspunkt i følgende dokumenter:

- Lov 1997-02-28 nr. 19: Lov om folketrygd (ftrl).
- Lov 2001-12-21 nr. 118: Lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover.
- Ot. prp. nr. 48 (1998-1999) om lov om endringer i lov 28. februar 1997 nr.19 om folketrygd og i enkelte andre lover (medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring).
- Innst. O. nr. 65 (1999-2000) fra kommunalkomiteen om lov om endringer i lov fra 28. februar 1997 nr.19 om folketrygd og i enkelte andre lover (medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring).
- For. 2002-10-00 nr. 56: Rundskriv til ftrl. kap. 11 (ytelser under yrkesrettet attføring).
- For. 1998 -01-00 nr. 47: Rundskriv til ftrl. kap. 10 (ytelser under medisinsk rehabilitering).
- For. 2002-03-15 nr. 20: Vedlegg nr. 2 til ftrl. § 10-2 (Overgangsregler for rehabiliteringspenger fra Rikstrygdeverket).
- For. 2001-12-13 nr. 1388: Forskrift om barnetillegg til mottakere av rehabiliteringspenger (fastsatt av Sosial- og helsedepartementet).
- Samarbeidsrundskriv om yrkesrettet attføring – felles saksbehandlings- og samarbeidsrutiner for trygdeetaten og Aetat, fra Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket om lov av 30.06.2000 nr. 57.
- Rundskriv om attføringsstønad og attføringspenger, fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Aetats nettbaserte publikumsorientering om ytelser under yrkesrettet attføring.

1.2 Folketrygdens ytelser under attføring og rehabilitering

Ytelser til yrkesrettet attføring og medisinsk rehabilitering er en del av folketrygden (jf. folketrygdloven kapittel 10 og kapittel 11). Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall. I de innledende bestemmelser i folketrygdloven heter det at loven skal bidra til å utjev-

ne inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer. Folketrygdens formål beskrives også som hjelp til selvhjelp, den skal bidra til at den enkelte kan forsørge seg selv og klare seg best mulig i sitt daglige liv (jf. lov om folketrygd § 1-1). Foruten støtte til attføring og rehabilitering gir folketrygden penger til alderspensjon og uførepensjon, dagpenger under arbeidsløshet og sykepenger, for å nevne noen av ytelsene.

Trygdesystemet er i Norge blitt bygd opp gradvis fra begynnelsen av 1900-tallet. I fellesprogrammet av 1945 forpliktet alle de politiske partiene seg på et allment «frihet fra nød»-program. Et Norge preget av velstand og vekst for alle ble formulert som et mål Fellesprogrammet munnet ut i en stortingsmelding om folketrygden. Planen skulle realiseres skrittvis på grunn av den økonomiske situasjonen (Seip 1981:47). I 1967 ble folketrygden etablert, og allerede eksisterende sosialpolitiske ordninger ble inkorporert i denne. Hovedtanken bak etableringen av folketrygden var å bygge opp et rettighetsbasert forsørgelsessystem som kunne tre inn i de situasjoner der det allmenne selvforsørgelseskravet ikke kunne oppfylles. Alle personer som er bosatt i Norge er medlemmer av folketrygden. En del personer som oppholder seg i Norge, kan også søke om å bli frivillig medlem (jf. lov om folketrygd § 2-7).

Ytelser under medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring er altså to av formene for stønad som folketrygden yter i forbindelse med sykdom og skade. Det er et vilkår at rehabilitering og attføring skal være prøvd, før uførepensjon kan innvilges. Unntak gjelder her for alvorlige sykdomstilfeller, hvor en ikke kan forvente bedring. Sykdomsbegrepet som anvendes for å vurdere arbeidsuførhet er det samme som ved sykepenger. Det er her snakk om et sykdomsbegrep som er vitenskapelig basert og alminnelig anerkjent i medisinsk praksis. Sosiale, økonomiske eller andre livsproblemer godkjennes ikke som sykdom. Det er også et krav om at det skal være en klar *årsakssammenheng* mellom sykdommen, skaden eller lyten og funksjonsnedsettelsen. Dette kravet er imidlertid strengere formulert for rehabiliteringspenger enn for attføringspenger.

Formålet med ytelser knyttet til medisinsk rehabilitering er «å sikre inntekt og å kompensere for bestemt utgifter til bedring av *arbeidsevnen og funksjonsevnen* i dagliglivet for medlemmer som har sykdom, skade eller lyte» (jf. folketrygdloven § 10-1). Det ytes rehabiliteringsstønad til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet og i dagliglivet og rehabiliteringspenger. Rehabiliteringsstønadene vil ofte være knyttet til hjelpemidler eller ulike former for assistanse. Rehabiliteringspenger er penger til livsopphold.

Rehabiliteringspenger kan brukes etter at retten til sykepenger er oppbrukt, eller etter at medlemmet har vært sammenhengene arbeidsufør i 52 uker, uten å ha hatt rett på sykepenger. Rehabiliteringspenger kan også ytes når vedkommende har vært minst 50 prosent arbeidsufør uavbrutt i 52 uker, eller tidligere har mottatt rehabiliteringspenger og fått tilbakefall. Rehabiliteringspenger kan også ytes hvis en person må avbryte yrkesrettet attføring på grunn

av sykdom, eller er student under 26 år og har vært sammenhengene arbeidsufør i minst 20 uker på grunn av en alvorlig sykdom (jf. folketrygdloven § 10-8).

Det er et vilkår for å få rehabiliteringspenger at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent, og at vedkommende er under aktiv behandling med utsikt til bedring av arbeidsevnen. Rehabiliteringspenger ytes vanligvis ikke sammenhengende i mer enn 52 uker. Rehabiliteringspenger faller bort når medlemmet får rett på attføringspenger, uførepensjon eller alderspensjon og barnpensjon. Dersom medlemmet får rehabiliteringspenger, men fortsatt er under medisinsk behandling og fyller vilkårene for rett til attføringspenger, skal hele ytelsen tilstås som attføringspenger. Det kan i en begrenset periode ytes rehabiliteringspenger før attføringstiltak blir satt i verk. Aktivisering og arbeidstrening kan i en kortere periode likestilles med medisinsk behandling. Det innebærer at rehabiliteringspenger kan ytes i en kortere periode, selv om det ikke foregår medisinsk behandling parallelt (jf. folketrygdloven § 10-8).

I 1994 ble det innført et skille mellom rehabiliteringspenger og attføringspenger. Attføringspenger under medisinsk behandling fikk en ny betegnelse, nemlig rehabiliteringspenger. Attføringspenger skulle bare brukes som betegnelse for livsoppholdsytelser under yrkesrettet attføring (jf. rundskriv til ftrl. kapittel 10, s. 6). Et vilkår for rett til attføringsytelser er nedsatt *inntektsevne* på grunn av varig sykdom, skade eller lyte, eller en vesentlig innskrenking av mulighetene til å velge yrke eller arbeidsplass. Attføringen skal skje gjennom aktiv brukermedvirkning. Dette innebærer at den yrkeshemmede, trygdekontoret og Aetat i fellesskap utarbeider en plan for attføringen (jf. Samarbeidsrundskriv, Arbeidsdirektoratet og RTV s.13).

Attføringsytelser deles inn i *attføringspenger* og *attføringsstønad*. Attføringspenger skal dekke utgiftene til livsopphold for et medlem som gjennomfører yrkesrettet attføring. Attføringsstønaden skal dekke visse ekstrautgifter i forbindelse med attføringen. Under den gamle ordningen ble det i tillegg gitt en behovsprøvd stønad til dekning av husholdsutgifter. Attføringsstønad kan fremdeles gis blant annet til hel eller delvis dekning av utgifter til arbeidstrening, skolemateriell, reiseutgifter og ekstra boutgifter i forbindelse med attføringstiltaket. Under det nye regelverket er det også innført en stønad til barn-tilsyn for personer som deltar i yrkesrettet attføring. Retten til attføringsytelser forutsetter at personen gjennomfører yrkesrettede attføringstiltak som er nødvendige eller hensiktsmessige for å sette personen i stand til å skaffe eller beholde arbeid. Attføringspenger blir gitt i ventetiden på at et attføringstiltak blir satt i verk og mens attføringstiltaket pågår. Attføringspenger kan også gis i inntil et år etter at tiltaket er gjennomført, forutsatt at vedkommende i denne tiden er reell arbeidssøker (jf. Aetats nettsider om yrkesrettet attføring).

1.3 Folketrygdens pensjoner: Hovedtrekk ved den tidligere beregningsmodellen

For å beskrive overgangen fra den gamle *pensjonsmodellen* til den nye beregningsmodellen for ytelser under medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring, skal vi først si litt om hvordan folketrygdens pensjoner beregnes. Pensjoner består av ulike komponenter, som beregnes ut fra et spesielt system beskrevet i lovens kapittel 3. Grunnpensjon og tilleggspensjon er hovedkomponentene i folketrygden. Dessuten eksisterer det også et særtillegg og et forsørgingstillegg.

Grunnpensjonen fastsettes på grunnlag av trygdetid og er uavhengig av tidligere inntekt. Full grunnpensjon ytes til pensjonister som har minst 40 års trygdetid. Som trygdetid regnes tidsrommet etter 1. januar 1967 da en person, fra fylte 16 år til og med det året han eller hun fylte 66 år, har vært medlem av trygden med rett til ytelser etter pensjonskapitlene. Også tidsrom mellom 1. januar 1937 og 1. januar 1967 regnes som trygdetid, dersom vedkommende da ville ha fylt vilkårene for medlemskap som nevnt. Som trygdetid regnes også fremtidig trygdetid. Fremtidig trygdetid for en person med rett til uførepensjon, regnes fra uføretidspunktet til og med det året vedkommende fyller 66 år. Framtidig trygdetid for en avdød person tas også i betraktning ved beregning av pensjon eller overgangsstøtte til gjenlevende ektefelle. Likeledes beregnes fremtidig trygdetid for en familiepleier i tidsrommet fra pleieforholdet opphørte, til og med året vedkommende fyller 66 år (jf. folketrygdloven § 3-5, 1997).

Den andre hovedkomponenten, *tilleggspensjonen*, beregnes på grunnlag av tidligere pensjongivende inntekt, uttrykt ved sluttpoengtallet, og ut fra hvor mange poengår vedkommende har. Full tilleggspensjon ytes til den som har minst 40 poengår. Har vedkommende færre poengår, blir tilleggspensjonen tilsvarende mindre (for personer født før 1937 gjelder det imidlertid særregler). Pensjonspoeng er en faktor som brukes ved beregning av tilleggspensjon og poengtildeling skjer ut fra særskilte regler (jf. folketrygdloven § 3-11 og § 3-12). Hovedregelen er at et medlem opptjener pensjonspoeng for hvert kalenderår vedkommende har pensjongivende inntekt som overstiger grunnbeløpet. Ved beregning av pensjonspoeng skal det sees bort fra inntekt over 12 G, mens inntekt 6-12 G medregnes med en tredjedel. Et poengår er et kalenderår etter 1966 som en person har opptjent pensjonspoeng i, har fremtidige pensjonspoeng i, eller får godt skrevet pensjonspoeng for (jf. folketrygdloven § 3-13). Sluttpoengtallet er gjennomsnittet av de 20 høyeste poengtallene. Har en person poengtall for mindre enn 20 år, er sluttpoengtallet gjennomsnittet av alle poengtallene (jf. folketrygdloven § 3-11).

Særtillegget, ytes til pensjonister som ikke har rett til tilleggspensjon, eller som har tilleggspensjon som er mindre enn særtillegget. Særtillegget faller bort når det ytes tilleggspensjon. For å få rett til særtillegget, må en også har

rett til grunnpensjon. Fullt sært tillegg ytes til den som har minst 40 års trygdetid (jf. folketrygdloven § 3-3).

Forsørgingstillegget består av et ektefelle tillegg og et barn tillegg. Ektefelle tillegg ytes til en person som mottar uførepensjon eller alderspensjon og som forsørger en ektefelle. Ektefelle tillegg utgjør 50 prosent av grunnpensjonen uten ventetillegg. Grunnpensjonen uten reduksjon for uføregrad og inntekt legges til grunn. Til en person som mottar uførepensjon og som forsørger en ektefelle som ikke har fylt 60 år, ytes det bare ektefelle tillegg hvis en ikke kan vente at ektefellen skaffer seg arbeidsinntekt av visse årsaker. Til en person som mottar uførepensjon eller alderspensjon, ytes det et barn tillegg for hvert barn vedkommende forsørger. Barn tillegg utgjør 40 prosent av grunnbeløpet. Dersom grunnpensjonen er redusert på grunn av manglende trygdetid, blir tillegget tilsvarende mindre (jf. folketrygdloven § 3-24 og § 3-25). For mottakere av rehabiliteringspenger og attføringspenger utgjorde barn tillegg 0,25 G under den gamle ordningen.

Før reformen i 2002 ble rehabiliterings- og attføringspenger beregnet etter samme regler som uførepensjon (med unntak av barn tillegg). Ytelserne bestod av grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelle forsørgertillegg (for ektefelle og barn). Det ble *ikke* gitt sært tillegg til rehabiliterings- eller attføringspenger. Til grunn for beregningen av ytelsen lå *tidligere pensjonsgivende inntekt og stipulert framtidig inntekt* (folketrygdloven §§ 3-17 – 3-22). Dette førte til at ytelsesnivået ble avhengig av alder, antall år i inntektsgivende arbeid og antall år fram mot pensjonsalder. Personer med samme forutgående inntekt kunne med denne ordningen få et ulikt ytelsesnivå, hvis de for eksempel var ulike med hensyn til alder. I praksis ville kompensasjonsgraden i forhold til tidligere inntekt utgjøre om lag 55-60 prosent før skatt for en gjennomsnittsinntekt. I tillegg kom eventuelle forsørgertillegg, garanti om minste årlige ytelse og en spesiell stønad for unge uføre (Innst. O. nr. 65, s. 8-9).

Personer som ikke hadde opparbeidet seg rett på tilleggspensjon eller fylte vilkårene for garantert minste tilleggspensjon, fikk grunnpensjon. Full grunnpensjon ble ytt til den som hadde minst 40 års trygdetid og utgjorde 100 prosent av grunnbeløpet 1G (jf. folketrygdloven § 1-4). Grunnbeløpet er en beregningsfaktor som til en vær tid fastsettes og reguleres av Stortinget. Fra 1.mai 2003 utgjorde grunnbeløpet (G), 56 861 kroner. Tabell 1.1 viser utviklingen i G og i gjennomsnittlig grunnbeløp (GG) for perioden 1990-2004. Personer som var født uføre eller hadde blitt uføre i tidlig alder ble garantert minste tilleggspensjon. De ble dermed sikret en pensjonsytelse utover minstepensjon (Innst. O. nr. 65, s. 9).

Rehabiliteringspenger ble ytt helt eller gradert, avhengig av hvor stor del av arbeidsevnen som var tapt. Likeledes ble det ytt hele attføringspenger, hvis en person hadde tapt hele sin inntektsevne. Det ble ytt graderte attføringspenger hvis inntektsevnen var redusert med minst halvparten. For personer med yrkesskade, ble attføringspenger ytt ved uføregrader ned til 30 prosent.

Tabell 1.1. Folketrygdens grunnbeløp per år og per måned, og gjennomsnittlig grunnbeløp (kalenderår), 1990-2004

Fra dato	Grunnbeløp pr. år	Grunnbeløp pr. måned	Gjennomsnitt pr. år
01.05.2004	58 778 kr	4 898 kr	58 139 kr
01.05.2003	56 861 kr	4 738 kr	55 964 kr
01.05.2002	54 170 kr	4 514 kr	53 233 kr
01.05.2001	51 360 kr	4 280 kr	50 603 kr
01.05.2000	49 090 kr	4 091 kr	48 377 kr
01.05.1999	46 950 kr	3 913 kr	46 423 kr
01.05.1998	45 370 kr	3 781 kr	44 413 kr
01.05.1997	42 500 kr	3 542 kr	42 000 kr
01.05.1996	41 000 kr	3 417 kr	40 410 kr
01.05.1995	39 230 kr	3 269 kr	38 847 kr
01.05.1994	38 080 kr	3 173 kr	37 820 kr
01.05.1993	37 300 kr	3 108 kr	37 033 kr
01.05.1992	36 500 kr	3 042 kr	36 167 kr
01.05.1991	35 500 kr	2 958 kr	35 033 kr
01.12.1990	34 100 kr	2 842 kr	33 575 kr

Kilde: Rikstrygdeverket.

Mottakerne av rehabiliterings- og attføringspenger hadde krav på et halvt særfradrag i inntekt før beregning av skatt, halvparten av det særfradraget som alderspensjonister og uførepensjonister fremdeles har (skatteloven § 6-81). Det ble betalt trygdeavgift etter lav sats av ytelsene, etter samme regler som for alders- og uførepensjonister, 3 prosent (folketrygdloven § 23-3). Ytelsene var ikke pensjongivende. Både rehabiliterings- og attføringspenger ble utbetalt av trygdeataten, men attføringspengene ble anvist av arbeidsmarkedsetaten (Innst. O. nr. 65, s. 9). Under den gamle ordningen kunne mottakere av attføringspenger ha arbeidsinntekt opp til 0,5 G før attføringspengene ble gradert.

1.4 Dagens beregningsregler for rehabiliteringspenger og attføringspenger

Ved reformen 1. januar 2002, ble det *ikke* gjort endringer i grunnvilkårene for rett til rehabiliterings- og attføringspenger. Formålet ligger fast (se folketrygdlovens §§ 10-1 og 11-1), og kriteriene knyttet til sykdom, skade eller lyte, samt nødvendige tiltak for å bedre funksjonsevnen ligger fast (se folketrygdlovens §§ 10-5 og 6, 11-5 og 6).

Den nye ordningen for attførings- og rehabiliteringspenger innebærer imidlertid *en annen beregningsmodell* for ytelser til livsopphold. I den nye ordningen tas det utgangspunkt i mottakerens inntekt året før (eller gjennomsnitt av de siste tre år før) inntektsevnen eller arbeidsevnen ble redusert med

minst 50 prosent. Med dette som utgangspunkt gis en kompensasjon tilsvarende 66 prosent, men med et gulv og et tak for ytelsene. Ved reformen ble ytelsen gjort pensjonsgivende, og trygdeavgiften økte fra 3,0 til 7,8 prosent. Det halve særfradraget i inntekt ved beregning av skatt falt bort (Innst. O. nr. 65, s. 10-11). Retten til å tjene inntil 0,5 G for mottakere av attføringspenger før attføringspengene ble gradert, ble fjernet.

Maksimums- og minimumsgrensen for ytelser er knyttet til grunnbeløpet i folketrygden, G. Ved at inntekter over 6 G ikke inngår i beregningsgrunnlaget, vil maksimumsytelsen være 66 prosent av 6 G. Dette er den samme grensen som ved dagpenger og sykepenger. Den minste årlige ytelsen er 1,6 G (seinere endret til 1,8 G). Denne minste ytelsen tilfaller personer som med et beregningsgrunnlag (årlig inntekt siste år, eller gjennomsnitt siste tre år) under 2,4 G. Dette følger av at 1,6 G da er større enn 66 prosent av inntekten (etter at minste ytelsen ble endret til 1,8 G tilfaller minste ytelsen alle med beregningsgrunnlag mindre enn 2,7 G). Den nåværende beregningsmåten innebærer en oppjustering av minste ytelsen, som tidligere i de aller fleste tilfellene var 1 G (for unge uføre gjelder særlige regler, se avsnitt 1.5). Etter de gamle reglene ble også minste årlige ytelse avkortet for alle som hadde en lavere trygdetid enn 40 år.

I dagens beregningsmodell er ektefelletillegget avviklet og det behovsprøvde barnetillegget er erstattet med et fast barnetillegg. Barnetillegget er på kroner 17 pr. dag for hvert barn under 18 år som forsørges av mottakeren av rehabiliterings- eller attføringspenger. Dette er det samme barnetillegget som ved dagpenger. Som selve ytelsen, blir barnetillegget utbetalt 5 dager i uken, og løper gjennom hele stønadsperioden. Tillegget samordnes ikke, selv om begge foreldre er mottakere av attførings- og rehabiliteringspenger.

Som ved dagpenger er det en øvre grense for hvor mye rehabiliterings- og attføringspengene til sammen kan utgjøre. Ytelsene kan ikke til sammen overstige 90 prosent av beregningsgrunnlaget. Ved langtidsopphold i institusjon (ikke somatisk sykehus) reduseres ytelsene med 50 prosent, slik som tilfellet er for sykepenger. For øvrig ble det innført særskilte regler for å sikre yrkes-skadde en rimelig ytelse (jf. folketrygdloven kap. 10 og 11).

Ved reformen ble det også innført *overgangsregler*. Hensikten var å sikre at personer som mottok ytelser ved årsskiftet 2001-2002, skulle få om lag samme netto stønad i en rimelig periode etter reformen. Overgangsreglene skulle også et stykke på vei ta hensyn til at arbeidsmarkedsetaten overtok ansvaret for beregningen av ytelsene, mens trygdeetaten tidligere hadde stått for dette (Innst. O. nr. 65. s. 18).

Personer med rett til ytelser per 31. desember 2001 fikk fastsatt et fiktivt beregningsgrunnlag som etter de nye beregningsreglene – inkludert høyere trygdeavgift og frafall av halvt særfradrag i inntekt (basert på skatteprosent 28) – skulle gi samme netto ytelse som de ville fått etter de gamle reglene.

1.5 Grupper som det gjelder særskilte bestemmelser for

For *yrkesskadde* er de gamle særfordelene videreført i dagens ordning. Yrkesskadde fikk tidligere spesielt gunstige ytelser som skyldtes særregler når det gjaldt trygdetid og poengår. Med den nye beregningsmåten forsvinner disse spesielle bestemmelsene i og med at det nå kun er tidligere pensjonsgivende inntekt som legges til grunn for beregningen. For å kunne videreføre særfordelene for yrkesskadde, var det nødvendig å innføre nye unntak. For en person som blir skadet tidlig i sitt yrkesløp, kan det være at siste års inntekt – før arbeidsuførhet og før kravet om rehabiliterings- og attføringspenger fremmes – gir et urimelig lavt beregningsgrunnlag sammenliknet med inntekten tidlig i yrkeskarrieren, før skaden inntraff. I den nåværende ordningen kan derfor også arbeidsinntekt på skadetidspunktet legges til grunn, hvis denne gir et høyere beløp enn inntekt året (årene) før kravet om rehabiliterings- og attføringspenger fremmes. Ved yrkesskade ytes også attføringspenger ned til uføregreder på 30 prosent (jf. folketrygdløven 1997, § 11-20).

Unge uføre ble i den tidligere ordningen garantert en minste tilleggspensjon. Når reglene for rehabiliterings- og attføringsytelser ble løsrevet fra beregningsreglene for uførepensjon, var det en risiko for at unge uføre skulle komme dårligere ut. Dette kunne igjen innebære at unge uføre søkte seg mot uførepensjon, i stedet for rehabilitering og attføring. Et slikt økonomisk insentiv i retning av varig trygd, ble vurdert å ikke være i tråd med arbeidslinjen. Det ble derfor bestemt at minsteytelserne for unge uføre skulle ligge på samme nivå som dagens uførepensjon med garantert minste tilleggspensjon. Dette tilsvarer en ytelse på 2,4 G (Innst. O. nr. 65, s. 12).

Stønadmottakere som befinner seg under *langtidsopphold i institusjon*, med unntak av opphold ved somatisk sykehus, kan få redusert rehabiliterings- og attføringspengene. Den reduserte ytelsen utgjorde tidligere 25 prosent av grunnbeløpet og 10 prosent av eventuelle tilleggspensjoner. Etter dagens ordning kan stønaden bli avkortet med 50 prosent for personer som oppholder seg i institusjoner. Dette er også i tråd med praksisen ved sykepengene. Hvis personen som mottar stønaden forsørger ektefelle eller barn som selv er medlem i trygden, skal ytelsen ikke avkortes. Denne endringen i bestemmelsene er med på å bidra til en betydelig forenkling av regelverket. Reglene som gjelder avgrensninger av institusjoner, tidspunkter og omregninger, er videreført i den nåværende ordningen (Innst. O. nr. 65, s. 13, folketrygdløven § 10-14,15 og §11-16,17).

1.6 Attføringsstønad til dekning av utgifter

Attføringsstønad gis i hovedsak til dekning av utgifter i forbindelse med attføringsaktiviteter, for eksempel skolemateriell, utstyr i forbindelse med arbeidstrening, daglige reiser, hjemreiser osv. Under arbeidet med reformen ble det argumentert for at de fleste av disse stønadene fungerte etter sin hensikt. Stønaden til dekning av utgifter i forbindelse med utdanning og arbeidstrening ble ikke endret, men stønaden til dekning av *husholdsutgifter* ble avvirket. Den viktigste årsaken til dette var at denne stønaden overlappet med hovedytelsen, nemlig attføringspenger som er ment å dekke utgifter til livsopphold. Ved høye boutgifter førte den gamle ordningen til svært høye utbetalinger. Dessuten var det slik at ytelsene til husholdsutgifter samlet sett i visse tilfeller ga en høyere økonomisk uttelling, enn hva tilfellet hadde vært hvis stønadmottakeren hadde vært i arbeid. Dermed forsvant den økonomiske motivasjonen for å komme seg i arbeid. Ordningen var dessuten svært ressurskrevende å administrere.

For mottakere av attføringsytelser har bortfallet av stønad til husholdsutgifter isolert sett gitt et lavere bidrag enn under den gamle ordningen. En del vil imidlertid kunne nyte godt av ordningen med bostøtte og sosialhjelp, ytelser som det under det gamle regimet ikke var mulig og kombinere med attføringsstønad til husholdsutgifter (Innst. O. nr. 65, s. 14). Også under den nye ordningen gis det stønad til ekstra boutgifter for personer som må bo borte fra hjemmet, i forbindelse med attføringstiltak eller utredning.

Etter de gamle reglene fikk deltakerne på yrkesrettet attføring ingen økonomisk kompensasjon for utgifter til barnetilsyn. I den nye ordningen gis det rett til *stønad til barnetilsyn* i den tiden en person deltar på yrkesrettet attføring. Det nåværende regelverket tilsvarer regelverket for tilsynstillegg, etter forskriftene om tilskudd til opplæring. Etter disse bestemmelsene ytes det tilsynstillegg for å dekke nødvendige utgifter til stell og pass av barn under 10 år (Innst. O. nr. 65, s. 15). Det er et vilkår at leid hjelp er nødvendig, og at stønadmottakeren selv er forhindret fra å passe barnet på grunn av attføringstiltaket. Stønaden ytes med en fast sats per stønadsdag per barn, 80 kroner for første barn og der etter 40 kroner for hvert barn.

1.7. Nærmere om argumentene for reformen

Fra Regjeringens side var det en forutsetning at reformen skulle være kostnadsnøytral.

Reformen skulle ikke føre til merutgifter på trygdebudsjettet, men holdes innenfor den kostnadsrammen som forut gjaldt for ytelser til rehabilitering og attføring. Reformen var allikevel ment å skulle ha en *omfordelende virkning* mellom ulike grupper av stønadmottakere. Personer med kort opptjeningstid

skulle få bedre kompensasjon etter de nye reglene. For personer med lang opptjeningstid ville det variere med tidligere inntekt om en kom dårligere eller bedre ut. De med lavest og midlere inntekter var antatt generelt å komme bedre ut, mens personer med de høyeste og nest laveste inntekter var antatt generelt å komme noe dårligere ut (Innst. O. nr. 65, s.11); se også avsnitt 1.9.

Bakgrunnen for å gjøre ytelser til rehabilitering og attføring til pensjonsgivende inntekt, var at en ønsket likebehandling av mottakere av korttidsytelser. Mottakerne av attførings- og rehabiliteringspenger får dermed økte muligheter for å opparbeide seg bedre rettigheter til pensjonsytelser. Overgangen til den nye ordningen førte til at trygdavgiften økte og at det halve særfradraget i inntekt falt bort (Innst. O nr. 65, s. 11). At den minste årlige ytelsen er blitt hevet, må sees på bakgrunn av dette bortfallet.

Regjeringen ønsket at reformen ikke skulle føre til store endringer i ytelsen nivå. Det var et ønske at både attførings- og rehabiliteringspenger som den enkelte mottok, skulle ligge omtrent på det samme nivået som tidligere. En mente at stønadsnivået både måtte sees i tilknytning til mottakerens velferd og hans eller hennes økonomiske motivasjon for å komme i arbeid. Blir stønaden for lav, ivaretas ikke først nevnte hensyn. Blir stønaden for høy, ivaretas ikke sist nevnte hensyn. Ytelsenes størrelse måtte derfor balansere begge disse forhold. På denne bakgrunn ble det bestemt at ytelsen skulle utgjøre 66 prosent av beregningsgrunnlaget. Stønaden ytes for fem dager i uken. Dagsatsen kommer frem ved at den årlige ytelsen divideres med 260 (Innst. O nr. 65, s. 11).

Det er satt et øvre tak for hvor mye en person til sammen kan motta i rehabiliterings- og attføringspenger og barnetillegg fra staten. Denne grensen er satt ved 90 prosent av beregningsgrunnlaget. Dette tilsvarer taket for mottakere av dagpenger. Departementet mente at det ikke ville være rimelig at ytelsen fra trygden oversteg 90 prosent av beregningsgrunnlaget, dvs. nærmet seg den tidligere inntekten. Dette vil gi et for svakt økonomisk insentiv til den trygdede om å komme seg tilbake i arbeid (Innst. O nr. 65, s. 12).

I den nåværende ordningen er fribeløpet avvirket. Tidligere kunne en stønadsmottaker tjene 0,5 G før attføringspengene ble gradert. Et slikt fribeløp eksisterte ikke for mottakere av rehabiliteringspenger og heller ikke for mottakere av dagpenger. Sammen med attføringspengene kunne fribeløpet komme til å utgjøre den samme inntekten personen hadde i lønnet arbeid. Når dette skjedde, forvant det økonomiske insentivet til å komme tilbake i jobb igjen. De fleste mottakere av attføringspenger ville være i attføringstiltak full tid og ha begrenset mulighet for å arbeide ved siden av. Av disse ovenfor nevnte grunner ble fribeløpet fjernet. Regjeringen viste til at denne fjerningen måtte sees i sammenheng med endringen som førte til at det ble mulig å øke arbeidsinnsatsen opp til 60 prosent, slik at attføringspengene kunne utgjøre kun 40 prosent. Tidligere var det et krav om minst 50 prosent reduserte arbeidsevne (Innst. O. nr. 65, s. 16-17).

1.8 Kommunalkomiteens synspunkter på reformen

Et høringsnotat om forslag til endringer i beregningsreglene for ytelser under medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring ble sendt 22. september 1998 fra Finansdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet, jf. Inst. O. nr.65 (1999-2000) Høringsinstanser i saken var LO, YS, AF, HSH, NHO, Norges handikapforbund, Norsk Omsko-leringsforbund og Norsk attføringsforum.

Forslaget om innføring av nye beregningsregler for ytelser under medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring ble behandlet av Stortingets kommunalkomité, forut for at reformen ble gjennomført. Kommunalkomiteen bestod av lederen Berit Brørby, Odd Eriksen, Aud Gaundal, Einar Johansen og Leif Lund, alle fra Arbeiderpartiet, Torbjørn Andersen og Lodve Solholm fra Fremskrittspartiet, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg fra Kristelig Folkeparti, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg fra Høyre, Magnhild Meltveit Kleppa fra Senterpartiet og Karin Andersen fra Sosialistisk Venstreparti. Kommunalkomiteens synspunkter ble lagt frem i Innstilling O. nr. 65 (1999-2000).

Kommunalkomiteen sa seg enige i at beregningsgrunnlaget for attførings- og rehabiliteringspenger burde endres. De mente at det var riktig å legge vekt på inntekt før arbeidsevnen ble nedsatt, og var også enige i at ytelsen ble gjort pensjonsgivende. Høringsinstansene som uttalte seg, sa seg også enige i at ytelsen burde være pensjonsgivende, men forøvrig spriket synspunktene. Komiteens flertall, bestående av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, uttrykte imidlertid en bekymring for at en periode på tre år forut for tap av arbeidsevne, vil være for kort tid. Det ble pekt på at i sær kvinner velger å takle helse-, slitasje- og belastningsskader selv, ved å redusere sin arbeidstid. Denne nedtrappingen kan skje over flere år, og tre år kan være et for kort tidsrom til å fange opp dette. På grunn av nedtrappingen vil beregningsgrunnlaget for rehabiliterings- og attføringspenger blir lavere enn under den gamle ordningen, og den enkelte må selv dekke det økonomiske tapet. Komiteen ba derfor om at situasjonen for denne gruppen ble utredet, og at reglene ble endret hvis det viste seg at denne gruppen kom dårlig ut enn tidligere (Innst. O. nr. 65, s.11).

Komiteens flertall mente også at de nye beregningsreglene vil føre til en økning av minsteytelser, og innebære «en ikke ubetydelig forbedring» for denne gruppen stønadsmottakere (Innst. O. nr. 65, s. 7). Stønadsmottakere som hadde hatt avbrudd fra arbeidslivet, hadde med de gamle reglene lave pensjonsrettigheter. Med de nye reglene vil slike grupper ofte få høyere ytelser. Denne argumentasjonen gjaldt særlig stønadsmottakere med minimumsytelser. Komiteens flertall slo derfor fast at reformen ville ha en omfordelende virkning. De mente at reformen var i tråd med intensjonene i Utjammingsmel-

dingen, St.meld. nr. 50 (1998-1999), hvor Regjeringen pekte på det økende behovet for en rettferdig fordeling av inntekt og levekår.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, var enige i forslaget om å heve minste årlige ytelse fra 1 G til 1,6 G. Representanten fra Sosialistisk Venstreparti sa seg enig i at det var et behov for å øke minstepensjonen, men synes ikke at Regjeringen gikk langt nok. Representanten ønsket å heve minimumsbeløpet fra 1 G til 2 G. En minstepensjon på 1,6 G fratrukket en høy trygdeavgift, ville i følge representanten gi en lavere stønad enn utbetalt minstepensjon. Representanten pekte på at personer som mottok rehabiliterings- og attføringspenger ofte kunne være i en helt annen livsfase enn minstepensjonister. Yngre stønadsmottakere kunne befinne seg i en etableringsfase hvor de trengte høyere ytelse enn alderspensjonister. Personer på rehabiliterings- og attføringspenger burde derfor motta en høyere stønad enn minstepensjonistene (Innst. O. nr. 65, s. 11).

Komiteen merket seg at Regjeringen ønsket at reformen skulle være kostnadsnøytral. Dette innebar at endringene ikke skulle føre til merutgifter på trygdebudsjettet, men holdes innenfor den kostnadsrammen som tidligere gjaldt for folketrygdlovens kapittel 10 og 11. Etter flertallets mening var det ingen motsetning mellom kostnadsnøytralitet, fattigdomsbekjempelse og omfordeling. Representanten fra Sosialistisk venstreparti var uenig i at kostnadsnøytralitet burde legges til grunn som et styringsprinsipp for reformen. I stedet burde en legge til grunn en vurdering av hva som trengtes for å gi den enkelte tilfredsstillende levevilkår. Hva dette vil innebære måtte igjen sees i sammenheng med reformens formål, nemlig å få den enkelte tilbake til arbeidslivet.

Representanten fra Sosialistisk Venstreparti mente at omfordeling mellom trygdemottakere ikke var formålstjenelig. Omleggingen av systemet burde derimot ta sikte på å etablere et rettferdig og motiverende system, mente representanten. Hun sa også at det ikke var ønskelig med et system som påførte flere grupper fattigdomsproblemer i en fase hvor de skulle komme seg ut av en vanskelig livs- og helsesituasjon. Omfordeling måtte sees i en større sammenheng og innbefatte alle inntektsgrupper og typer, hevdet representanten. Hun viste også til Utjamningsmeldinga, St. meld. 50. (1998-99). I meldingen trekker Regjeringen frem at en grunn til de økende forskjellene, er økt konsentrasjon av kapitalinntekter hos de rikeste og reduksjon i yrkesdeltagelse blant de fattigste. Yrkesaktive har generelt sett bedre levekår enn de som befinner seg utenfor arbeidslivet. Dårlig helse og svak tilknytning til arbeidslivet er årsaken til at mange ikke får del i den generelle velstandsutviklingen i samfunnet (Innst. O. nr. 65, s. 7).

Kommunalkomiteen sa seg enig i at regelverket burde bli lettere å forstå og praktisere. Det var viktig at regelverket fremmet samordning og samarbeid mellom trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og sosialetaten, ble det hevdet. Likeledes pekte komiteen på at det var viktig at regelverket var utformet slik

at det var mulig for den enkelte mottaker å forholde seg til det. Representanten fra Sosialistisk Venstreparti sa seg enig i at det var behov for en forenkling av regelverket. Representanten ønsket at frigjøring av ressurser skulle brukes til veiledning og oppfølging av den enkelte stønadsmottaker, i tråd med intensjonene. Representanten pekte imidlertid på at regjeringen ikke hadde forslått noen ordninger som kunne sikre at de frigjorte ressursene faktisk ble brukt på dette viset (Innst. O. nr. 65, s. 6-7).

Komiteens flertall sa seg også enig i at behovsprøvingen av barnetillegget ble fjernet, og at beløpet ble satt til en fast sum. Etter komiteens oppfattning ville dette innebære en klar administrativ forenkling. Representanten fra Sosialistisk Venstreparti var enig i at en forenkling var nødvendig, men fryktet at avviklingen av behovsprøvingen kunne føre til et klart lavere stønadsnivå for en del grupper. Representanten pekte på at det maksimale barnetillegg tidligere lå på 14 087 kroner pr. år, mens barnetillegget med de nye reglene ville ligge på 4 420 kroner pr. år. Hun sa også at barnetillegget var svært lavt og ikke gjenspeilte hva det faktisk kostet å ha barn. En ytterligere reduksjon ville kunne bli svært problematisk for visse grupper av stønadsmottakere. Representanten viste til Utjamningsmeldinga og pekte på at det var svært problematisk at familier som mottok trygd skulle leve på fattigdomsgrensa. Hun sa også at det var svært viktig at barn i slike familier fikk være med på sosiale aktiviteter sammen med andre barn, og at dette ofte kostet penger. Representanten mente derfor at det var grunn til å stille spørsmål ved om barnetillegget var tilstrekkelig og rettferdig (Innst. O. nr. 65, s. 12-13).

Komiteen som helhet sluttet seg til kravet om at terskelen for redusert arbeidsevne ble senket fra 50 prosent til 40 prosent for mottakere av attføringspenger. Et flertall i kommunalkomiteen var også enige i at fribeløpet ble avviklet. Representantene fra Høyre og Sosialistisk Venstreparti var derimot uenige i sist nevnte forslag. Begge ønsket å beholde ordningen som gjorde at det var mulig å tjene 0,5 G før attføringspengene ble gradert. De hevdet at en avvikling av ordningen fjernet stønadsmottakernes mulighet for å prøve ut sine arbeidsevner. Dessuten mente representantene at en avvikling av ordningen vil virke demotiverende og urettferdig. Begge representanter ga uttrykk for at de trodde det var liten sannsynlighet for at fribeløpet faktisk stimulerte stønadsmottakerne til å bli værende på trygd. Representantene foreslo å utvide ordningen med fribeløp til også å gjelde personer som mottok rehabiliteringspenger. De ønsket dessuten å endre ordningen fra fribeløp til et visst antall timer i lønnet arbeid. Representantene foreslo at en stønadsmottaker skulle kunne arbeide inntil 8 timer pr. uke, uten at stønaden ble gradert (Innst. O. nr. 65, s. 17).

Komiteen, med unntak av medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, støttet forslaget om avkortede ytelser under opphold i langtidsinstitusjon, med unntak av somatiske sykehus. Representanten fra Sosialistisk Venstreparti viste til at avkortede ytelser ville bli svært beskjedne, og at personer i mange tilfeller

ville bli nødt til å leve på sosialhjelp. Dette kunne føre til at mange avbrøt behandlingsopplegget av økonomiske årsaker. En slik uheldig konsekvens av regelverket ville ikke bidra til å få flest mulig tilbake i arbeid. Representanten fra Sosialistisk Venstreparti oppfattet også forskjellsbehandlingen av pasienter innlagt ved somatiske sykehus og innlagte ved andre behandlingstilstander som urimelig. Representanten foreslo derfor å avvikle ordningen med avkorting under institusjonsopphold.

Komiteen, med unntak av representanten fra Sosialistisk Venstreparti, sa seg enig i endringene i atferdsstønadene. Representanten fra Sosialistisk Venstreparti ønsket utvidede muligheter for støtte til skolemateriell, også når dette oversteg de gjeldende årssatsene fra Statens lånekasse for utdanning. Representanten fra Sosialistisk Venstreparti foreslo å heve satsene for barnetilsyn til 2000 kroner for første barn pr. måned og 1000 kroner pr. måned for de øvrige barn (hhv 92 kroner og 46 kroner per stønadsdag per barn). Representanten ønsket også å utvide ordningen med stønad til barnetilsyn til å gjelde for personer som gjennomgikk medisinsk rehabilitering (Innst. O. nr. 65, s.14-15).

1.9 Hvem vil tjene og hvem vil tape på reformen?

Før reformen ble vedtatt, var det gjort beregninger av effektene av regelendringene på netto årsinntekt for ulike grupper av stønadsmottakere (se høringsnotat fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 18. september 1998 og Ot. prop. nr 48, 1998-99). Beregningene viste at *kompensasjonsgraden etter skatt*, dvs. ytelse sett i forhold til tidligere arbeidsinntekt, i de fleste tilfeller ville være *høyere* med den nye modellen enn med den gamle modellen.

Beregningene av kompensasjonsgrad under ny og gammel ordning var basert på stiliserte eksempler for personer med ulikt inntektsgrunnlag, men med en jevn inntekt i opptjeningsperioden. De stiliserte eksemplene var basert på ytelse under samme ordning for *et helt år*, og ingen arbeidsrelatert inntekt i stønadsåret. (I praksis har de fleste stønadsmottakere også andre skattepliktige inntekter i løpet av kalenderåret.) Beregningene viste blant annet at ytelsene etter skatt ville *øke* (eller forbli uendret) for stønadsmottakere med kort til moderat opptjeningsperiode (10 år og 28 år) – uansett inntektsgrunnlag (årlig inntekt 0-12 G). For personer med svært lang opptjeningsperiode (40 år) og med relativt lave (2-3 G) eller svært høye (10 G og mer) årlige inntekter var det beregnet at ytelsene ville bli *reduert*. For personer med lang opptjeningsperiode, men svært lav årlig inntekt (mindre enn 2 G) og for personer med middels inntekt (3-10 G), var det beregnet at ytelsene ville *øke*. Tilsvarende beregninger er ikke gjort for bruttoinntekt (før skatt), og heller ikke for summen av ytelse til livsopphold og behovsprøvede ytelse.

Generelt kan det antas at den betydelige hevingen av minstenivået for ytelses til livsopphold under begge ordningene vil bety mye for grupper med kort opptjeningstid, for nykommere i arbeidslivet og for dem med lav tidligere inntekt. Reformen vil innebære at ytelsene og dermed også brutto- og nettoinntekt (for alt annet likt) øker. Dette kan gi svakere insentiver til å skaffe seg arbeidsinntekt. Andre grupper kan komme dårligere ut etter reformen. Erstatningen av et behovsprøvd barnetillegg med et fast barnetillegg på 17 kroner per barn per stønadsdag, kan føre til lavere stønads- og inntektsnivå for barnefamilier. Bortfall av ektefelle tillegg vil berøre familier hvor mottakeren har ektefelle uten arbeids- og kapitalinntekt. Mottakere med avtakende pensjonsgivende inntekt, for eksempel, med (vedvarende) høy tidligere inntekt og forholdsvis lav inntekt de siste tre årene før arbeidsevnen ble nedsatt med minst halvparten, vil også kunne komme dårligere ut med dagens ordning. Lavere ytelses kan gi sterkere insentiver til å skaffe seg arbeidsinntekt.

En annen gruppe som i noen tilfeller potensielt kan tape på omleggingen, er personer som tjener pensjonspoeng i form av *omsorgspoeng*. Dersom man har omsorg for barn under 7 år som man mottar barnetrygd for, får en automatisk godskrevet omsorgspoeng. Dersom man har pensjonsgivende inntekt under 3 G benyttes godskrevet omsorgspoeng til beregning av tilleggspensjon og dermed rehabiliterings- og attføringspenger under den gamle ordningen. Omsorgspoeng er uten betydning i den nye ordningen, siden beregningsgrunnlaget er pensjonsgivende inntekt og ikke pensjonspoeng. Dette innebærer at husholdninger med barn og lav inntekt vil kunne tape på omleggingen, både fordi de får mindre i barnetillegg enn under den gamle ordningen og fordi de ikke får brukt omsorgspoeng ved beregning av ytelsene.

Overgangsstonad er en ytelse for enslige forsørgere som er midlertidig ut av stand til å forsørge seg selv. Stønnen kan gis i inntil 3 år til det yngste barnet fyller 8 år. Den utgjør 1,85 G. Dersom arbeidsrelatert inntekt på årsbasis – eller ytelses som rehabiliterings- og attføringspenger – overstiger eller kan forventes å overstige halvparten av grunnbeløpet, reduseres stønnen med 40 prosent av inntekten over halvparten av grunnbeløpet (folketrygdloven § 15-9)⁵. Tidligere var det slik at overgangsstonaden falt bort i den utstrekning vedkommende mottok ytelses i form av pensjon, uførepensjon, rehabiliterings- eller attføringspenger (folketrygdloven § 15-14). Det nye regelverket innebærer at sannsynligheten for at en mottaker også får beholde overgangsstonaden er større, og samlede ytelses (inntekt) vil også være større under den nye ordningen enn under den gamle ordningen. Med den gamle ordningen fikk man ingenting i overgangsstonad dersom for eksempel ytelsene utgjorde mer

5. Likestilt med arbeidsinntekt er dagpenger, sykepenger, rehabiliteringspenger, attføringspenger, stønad ved barns og andre, nære pårørendes sykdom, fødselspenger, svangerskaps-penger og adopsjonspenger.

enn 1,85 G. Med de nye reglene vil man få beholde noe av overgangsstønden. Selv med maksimal ytelse på 66 prosent av 6 G, vil man få noe i overgangstønad.⁶

I analysen av effekter av regelendringene på ytelser og inntekt har vi tatt for oss grupper av mottakere i de to ordningene etter ulike kjennetegn, som for eksempel kjønn, inntekt og antall barn under 18 år, personer med omsorgspoeng og mottakere av overgangsstønad. Det er lagt vekt på såkalte utsatte grupper, nettopp fordi diskusjonen rundt fordelingseffekter av reformen fokuserte på risikoen for at slike grupper ville få reduserte ytelser og dermed lavere inntekt.

6. Overgangstønad utbetales dersom: $1,85 G > 0,40$ (Attføringspenger - 0,5 G).

Analysemetode og data

2.1 Effekt av hva på hva?

Vi skal evaluere effekten av endringene i beregningsmodellen for rehabiliteringspenger og attføringspenger. For hver av de to typene av ytelser beregner vi effekten på flere typer utfall:

- (1) dagsats for hhv rehabiliteringspenger og attføringspenger for ulike grupper av stønadsmottakere,
- (2) brutto årsinntekt for mottakere av hhv attføringspenger og rehabiliteringspenger og for ulike grupper av disse,
- (3) netto årsinntekt for de samme gruppene, og
- (4) arbeidsrelatert inntekt for de samme gruppene.

Oppmerksomhetene er konsentrert om effekten av *det nye regelverket* sammenliknet med det gamle på dagsats og årlig inntekt. I tillegg ser på gjennomsnittlig dagsats for hhv rehabiliteringspenger og attføringspenger under *overgangsordningen* i 2002 og sammenlikner med gjennomsnittlig dagsats i 2001 for de samme stønadsmottakerne.

Med *effekt* mener vi forskjellen mellom hva mottakerne *faktisk får* under det nye regelverket sammenliknet med hva de *hypotetisk ville fått* dersom det gamle hadde bestått uendret. Siden vi ikke observerer de samme personene og de samme tilfellene før og etter regelendringen, må vi simulere hva stønadsmottakerne ville fått under det gamle regimet. Dette kan gjøres på flere måter. Det vanligste er – som her – å benytte personer som faktisk fikk ytelser under det gamle regimet som sammenlikningsgrunnlag. For å kunne gjennomføre evalueringene ble det derfor trukket utvalg av personer som mottok rehabiliteringspenger eller attføringspenger etter det gamle regelverket i 2001, og tilsvarende utvalg av stønadsmottakere som mottok ytelser etter det nye regelverket i 2002, og etter overgangsreglene i 2002.

I praksis gjør vi følgende ved beregning av effekt: Vi tar det observerte utfallet i 2002, for eksempel $y = Y_2$ (utfallet under det nye regelverket eller

under overgangsordningen), eller rettere sagt: vi tar gjennomsnittsverdien av utfallet for den gruppen vi ønsker å se på. Denne verdien sammenliknes med den tilsvarende estimerte verdien – for hva utfallet ville ha vært under det gamle regelverket, $y = Y1$.

Differansen utgjør beregnet effekt i kroner: $Y2 - Y1$. Den relative endringen utgjør beregnet effekt i prosent: $100*(Y2-Y1)/Y1$.

2.2 Forskjeller i gjennomsnitt med matchede og ikke-matchede utvalg

Vi har valgt *en ikke-parametrisk metode* for å beregne effektene av regelendringen, ved at vi sammenlikner gjennomsnittlig utfall (dagsats og årsinntekt) for mottakere i 2002 med gjennomsnittlig utfall (dagsats og inntekt) for en tilsvarende gruppe mottakere i 2001. For at forskjellen i utfall skal gi et best mulig mål på effekten av regelendringen, er det viktig at sammenlikningsgruppen fra 2001 er mest mulig lik gruppen fra 2002. For å oppnå dette bruker vi en metode som kalles *matching*.

Ved *matching* tar vi utgangspunkt i alle – eller en gruppe av – de som mottar ytelse under det nye regimet og finner deretter en gruppe blant dem som mottar ytelse under det gamle regimet som likner mest mulig på den første gruppen. For hver mottaker av ytelse under det nye regelverket finner vi en mottaker under det gamle regimet som er *mest mulig lik*. Med *lik* menes i denne sammenheng (når *matching* brukes) at de skal ha samme sannsynlighet for å være stønadsmottaker under det nye regimet.

Det første vi gjør, er derfor å bruke både 2002-utvalget og 2001-utvalget til å estimere sannsynligheten for å få ytelse (hvh rehabiliteringspenger eller attføringspenger) under det nye regelverket, (alternativt under overgangsordningen) dvs. $z = Z2$ – sammenliknet med sannsynligheten for alternativet, nemlig å få ytelse under det gamle regelverket $z = Z1$, som en funksjon av individuelle kjennetegn (X), blant annet kjønn, alder, utdanning, familiesituasjon, bosted, tidligere yrkesaktivitet og tidligere inntekt. Vi bruker en probitmodell, basert på en forutsetning om at variabelen z betinget på X er normalfordelt, og estimerer

$$P_2 = \text{Prob}(z = Z2 | X) = f(X)$$

Deretter predikeres verdien av denne sannsynligheten for alle personer, både 2002-utvalget og 2001-utvalget: $P_{2i} = f(X_i)$.

Så tar vi for oss hver enkelt person i 2002-utvalget. For hver person finner vi en makker i 2001-utvalget med samme predikert P_{2i} -verdi. Hvis vi ikke finner en slik person, velger vi den som gir minst forskjell i predikert P_2 -verdi.

Vi trekker personer fra 2001-utvalget med tilbakelegging. Dette innebærer at noen av mottakerne i 2001 kan bli brukt flere ganger. Kun koblete par brukes i analysen. Vi ser med andre ord bort fra stønadsmottakere i 2001 som ikke matches mot noen i 2002-utvalget. Metoden kalles *propensity score matching* og brukes mye i effektevalueringer av offentlige stønader og velferdsprogrammer (Heckman et al. 1996, 1998 og Lechner 2002a, 2002b).

Når *matching*-prosedyren er fullført, sitter vi igjen med et utvalg av personer som fikk ytelser under det nye regleverket (alternativt under overgangsordningen) og et utvalg av personer som fikk ytelser under det gamle regleverket. Deretter måles effekten av reformen ved å ta differansen mellom gjennomsnittlig utfall (dagsats eller inntekt) for de som faktisk fikk ytelser i 2002 og de som fikk ytelser i 2001, men som altså skal simulere hva 2002-mottakerne ville fått under det gamle regelverket. Deretter gjentas hele prosedyren for hver av undergruppene som undersøkes.

For hver enkelt analyse gjennomføres det en rekke tester. Vi tester for normalitet (en av forutsetningene for probit-modellen), for heteroskedastisitet, for at vi ikke har utelatt viktige variabler (omitted variable test), for funksjonsformen (informasjonsmatrisetest) og for at det ikke er en overbruk av observasjoner. Til slutt sjekker vi at gjennomsnittsverdiene for forklaringsvariablene er tilnærmet lik for det matchede utvalget i 2001 som for utvalget i 2002. Matchingprosedyren brukes kun når alle disse testene er tilfredsstillende. Vedlegg D viser resultater fra en av disse analysene.

Metoden er enkel og intuitiv, men krever tilgang til rike data for å få til en god kobling mellom mottakere av ytelser i 2002 og de som skal simulere hva de ville fått med det gamle regelverket. Dette følger av at *matching*-metodens gode egenskaper forutsetter at all seleksjon til tiltak (ytelser under et gitt regelverk) fanges opp av observerte kjennetegn. Jo flere kjennetegn som påvirker seleksjon til tiltak (ytelser under et gitt regelverk) samt utfallet (dagsats og inntekt) og som er inkludert i analysen, jo mer pålitelig kan den estimerte effekten regnes for å være. Vårt datasett gir informasjon om mange av de kjennetegnene som vi antar er av stor betydning for om man mottar ytelser i 2001 eller i 2002, og som samtidig påvirker dagsatsen.

Mange av de *parametriske metodene* som vanligvis brukes i effektevalueringer (blant annet regresjon med minste kvadraters metode, som er mye brukt og relativt enkel), er basert på forutsetninger om hvordan den kausale sammenhengen er, dvs. selve funksjonsformen, eller de pålegger restriksjoner for å identifisere effektparametrene (restriksjoner av typen: «Kjennetegn A skal påvirke sannsynligheten for å være mottakere i 2002 framfor 2001, men ikke dagsats»). Slike forutsetninger er vanskelige å teste, og dersom de ikke er oppfylt, kan estimatene bli skjeve. Fordelen med *propensity score matching* på linje med andre ikke-parametriske metoder, er at det ikke er nødvendig å gjøre slike forutsetninger. Ulempen er at vi bare får estimert den gjennomsnittlige effekten for en gruppe av stønadsmottakere, vi får ikke estimert den

betingede eller marginale effekten av reformen, gitt andre kjennetegn ved stønadmottakeren.

Som nevnt, setter denne *matching*-metoden store krav til data, både når det gjelder antall og typen av kjennetegn, og når det gjelder antall observasjoner. Det viser seg at for noen grupper av stønadmottakere lar denne metoden seg *ikke* bruke. Vi klarer ikke å identifisere individuelle kjennetegn (X) som diskriminerer tilstrekkelig godt mellom det å få ytelse under det nye regelverket (eller overgangsordningen), og det å få ytelse under det gamle regelverket. Noen av analysene og effektberegningene er derfor basert på sammenlikning av gjennomsnittstall for alle som tilhører samme undergruppe. Her bruker vi med andre ord hele utvalget fra 2001 og hele utvalget fra 2002. Vi har imidlertid lagt vekt på å lage grupper som er mest mulig homogene med hensyn på kjennetegn som vi antar kan være av betydning for utfallet (dagsats og inntekt).

Usikkerhet og signifikansnivå

Vi betrakter hver enkelt individuell observasjon av Y_{1i} og Y_{2i} , som stokastiske variabler. De inneholder med andre ord en viss grad av stokastisk støy i forhold til forventet eller gjennomsnittlig verdi. Dette kommer til uttrykk ved den empiriske variansen, dvs. variasjonen i Y-verdi rundt gjennomsnittet innenfor den gruppen vi ser på. Variansen, $\text{var}(Y_1)$ og $\text{var}(Y_2)$ (gjennomsnittlig variasjon rundt gjennomsnittet), er gitt ved:

$$\text{var}(YJ) = (SAJ)^2 = (1/(nJ - 1)) \sum_i^{nJ} \{Y_{Ji} - (1/nJ) \sum_i^{nJ} Y_{Ji}\}^2$$

der $J = 1, 2$ (som referer til hhv 2001 og 2002), og $i = 1, 2, \dots, nJ$, der $nJ =$ antall observasjoner (i hhv 2001- og 2002-utvalget). Standardavviket (SAJ) er lik kvadratroten av variansen.

Vår estimerte effekt, gitt ved differansen av *gjennomsnittene* for Y_{1i} og Y_{2i} , dvs. $D = Y_2 - Y_1$, er dermed også en stokastisk variabel og gir med en viss feilmargin et mål på forskjellen i forventet eller gjennomsnittlig verdi av utfallet y . Gjennomsnittenes standardavvik kalles standardfeil (SF) og er mindre enn standardavviket til de individuelle observasjonene, ved at variansen divideres med antall observasjoner i utvalget:

$$\text{Standardfeil}(YJ) = (SFJ) = \sqrt{(1/nJ) \text{var}(YJ)} = \sqrt{(1/nJ)(SAJ)^2}$$

Variansen til differansen ($Y_2 - Y_1$) er summen av variansene til Y_2 og Y_1 , og standardfeilen på estimatet $D = (Y_2 - Y_1)$ er lik kvadratroten av denne summen:

$$\text{St.dardfeil}(Y2 - Y1) = \sqrt{\text{var}(Y2) + \text{var}(Y1)} = \sqrt{(SF2)^2 + (SF1)^2} = \sqrt{((SA2)^2 / n2) + ((SA1)^2 / n1)}$$

Under visse (relativt svake) forutsetninger vil estimatet (differansen $Y2 - Y1$) ha en kjent stokastisk fordeling, nemlig en t-fordeling. For store utvalg ($n > 100$) er t-fordelingen og normalfordelingen ganske like. Dette kan utnyttes til å teste om effekten er lik null. I analysene som følger gjennomfører vi en slik test med sannsynlighetsnivå 0,05. Det innebærer at sannsynligheten for å forkaste en hypotese om at effekten er lik null, når den er riktig (noe vi selv sagt vil unngå), er 5 prosent.

For hver estimerte effekt gjør vi en tosidig test av hypotesen om at effekten (forskjellen i gjennomsnittlig utfall) er lik null. Hypotesen forkastes dersom forholdet mellom den beregnede effekten og den beregnede standardfeilen er større (mindre) enn 1,96 (- 1,96). Tallet 1,96 er hentet fra normalfordelingen og gir en tosidig test med sannsynlighet 5 prosent. Dersom tallverdien av forholdstallet er større enn 1,96 (eller dersom tallverdien av estimatet dividert med 1,96 er større enn beregnet standardfeil), konkluderer vi med at beregnet effekt er signifikant forskjellig fra null på 5 prosents nivå.

2.3 Registerbaserte utvalg og registerbasert informasjon

Det ble trukket to utvalg (2001 og 2002) fra Rikstrygdeverkets administrative registre og to utvalg (2001 og 2002) fra Arbeidsdirektoratets administrative registre, henholdsvis mottakere av rehabiliteringspenger og mottakere av attføringspenger: 2001-utvalgene omfatter alle som mottok ytelser i september 2001. Disse fikk ytelser i 2001 etter de gamle reglene. 2002-utvalgene omfatter alle personer som mottok ytelser i september 2002. Sistnevnte er igjen delt i to: (a) de som *ikke* var registrert som stønadsmottaker i overgangen 2001-2002, og som dermed fikk ytelser etter de nye reglene i 2002, og (b) de som *var* stønadsmottakere ved årsskiftet, og som dermed fikk ytelser i 2002 etter overgangsreglene.

Dette designet innebærer at personene i 2002-utvalget med ytelser etter det nye regelverket er relativt *nyrekruttede*; vi vet at en stor andel av dem *ikke* har mottatt slike ytelser i mer enn 9 måneder sammenhengende. Tilsvarende vet vi at en stor andel av dem som er på overgangsordning i 2002, har hatt disse ytelsene i *minst* 9 måneder sammenhengende. I 2001-utvalget er en jevnere fordeling, noen har hatt ytelser i mer enn 9 måneder og noen har hatt ytelser i mindre enn 9 måneder. Registerne gir imidlertid informasjon om varighet av stønadsforhold, slik at vi kan kontrollere for dette; se nedenfor. Utover det som er nevnt her, antar vi at beholdningen av stønadsmottakere i september er

Tabell 2.1. Analyseutvalgene. Mottakere av rehabiliteringspenger eller attføringspenger i 2001 eller 2002 per 30. september. Antall personer

	2001	2002	2002
	Gammel ordning	Ny ordning	Overgangsordning
Rehabiliteringspenger	42 685	27 196	24 794
Attføringspenger	42 213	11 460	33 786

rimelig representativ for alle som mottar rehabiliterings- og attføringspenger i løpet av året.

Til disse utvalgene av mottakere av rehabiliteringspenger og mottakere av attføringspenger i 2001 og 2002 er det koblet individuelle kjennetegn og informasjon angående ytelser fra hhv Aetats og RTVs registre, dessuten er det koblet mer generelle informasjon om trygdeforhold fra registre i RTV, blant annet opptjente pensjonspoeng i årene før stønadsåret. I tillegg er det koblet informasjon om stønadsmottakerne hentet fra Statistisk sentralbyrås registre, blant annet opplysninger om utdanning og bosted, samt inntektsdata for 2001 og 2002. Datatilsynet har gitt konsesjon til etablering av personregisteret og det er innhentet nødvendige tillatelser fra registereierne.

På grunn av manglende opplysninger om viktige kjennetegn har det vært nødvendig å fjerne mellom 2 og 5 prosent i personene hvert av utvalgene. Datamaterialet omfatter totalt 27 196 personer som mottok rehabiliteringspenger under det nye regelverket i 2002, 24 794 personer med ytelser under overgangsordningen i 2002, og 42 685 personer som mottok rehabiliteringspenger under det gamle regelverket i 2001. Utvalgene for mottakere av attføringspenger omfatter totalt 11 460 personer med ytelser under det nye regelverket i 2002, 33 786 personer med ytelser under overgangsordningen i 2002, og 42 213 personer med ytelser under det gamle regelverket i 2001; se tabell 2.1.

2.4 Nærmere om utvalgte kjennetegn

Ytelser til livsopphold: Dagsats

I kapitlene 3 og 4 analyserer vi effekter av regelendringene på ytelser til livsopphold. For å få fram sammenliknbare data har det vært nødvendig å gjøre visse manipulasjoner.

Som måleenhet for ytelser til livsopphold har vi valgt å bruke *dagsats*, basert på at det gis ytelser 5 dager per uke, totalt 260 dager per år – slik som etter det nye regelverket i 2002. I 2001 ble det gitt ytelser i 6 dager per uke, totalt 312 dager. Denne forskjellen må det korrigeres for.

I tillegg til hovedytelsen, rehabiliteringspenger, omfatter vår *dagsats for rehabiliteringspenger* også eventuelle behovsprøvde ektefelle- og barnetillegg i 2001. For 2002 er bare eventuelle (standardiserte) barnetillegg inkludert i dagsatsen. Felles for disse ytelsene er at de er ment som stønad til livsopp- hold.

Det behovsprøvde ektefelletillegget, som nå er avviklet, utgjorde 0,5 G. Det behovsprøvde barnetillegget utgjorde 0,25 G per barn under 18 år per år, og tilsvarte 40 kroner per dag ($0,25 * \text{kr } 50\,603 / 312$) i maksimalt 312 dager per år. I 2002 ble dette barnetillegget endret til et fast beløp på 17 kroner per dag i maksimalt 260 dager. Korrigerer vi det gamle, behovsprøvde barnetillegget for inflasjon og endring i antall stønadsdager, ville det utgjort om lag 50 kroner per barn per stønadsdag i 2002.

Når det gjelder *dagsats for attføringspenger* har vi i tillegg til attføringspenger og eventuelle barne- og ektefelletillegg (se ovenfor) også inkludert stønad til husholdsutgifter i 2001, og stønad til barnetilsyn i 2002. Stønad til dekning av husholdsutgifter basert på en levekostnadsfaktor var en behovsprøvd ytelse til mottakere av attføringspenger under den gamle ordningen, som nå er avviklet. Under det nye regelverket gis stønad til barnetilsyn med en fast sats per barn under 10 år som en standardisert ytelse for personer under yrkesrettet attføring; kr 80 per stønadsdag for første barn, deretter kr 40 per stønadsdag per barn.

Bortfallet av den behovsprøvde stønaden til dekning av husholdsutgifter kan være kompensert ved at flere i denne målgruppen får bostøtte fra Husbanken eller mer i økonomisk sosialhjelp fra kommunen. Slike ytelser samt eventuelle endringer i utbetaling av slike ytelser inngår ikke våre analyser (og heller ikke overgangsstønad).

Når det gjelder effekten av regelreformen på attføringspenger, har vi gjort to ulike analyser: I den ene ser vi på alle mottakere (tabell 4.1) og inkluderer husholdsstønader (attføringsstønad til husholdsutgifter) i dagsatsen. I den andre ser vi på dagsats for mottakere som ikke fikk husholdningsstønad i 2001 (tabell 4.2).

For mottakere som oppholder seg på institusjon og for mottakere som fikk nedsatt arbeidsevne før fylte 26 år på grunn av en alvorlig sykdom, skade eller lytte (unge uføre), gjelder særskilte regler både i 2001 og 2002 (se avsnitt 1.5). Datamaterialet for 2001 mangler opplysninger om mottakeren er på institusjon eller er i kategorien «unge uføre». Datamaterialet for 2002 inneholder slike opplysninger. For mottakere av rehabiliteringspenger i 2002 var 0,3 prosent og 6,0 prosent hhv på institusjon og «ung ufør». For mottakere av attføringspenger i 2002 var 0,1 prosent av mottakerne under den nye ordningen på institusjon, mens 3,0 prosent var «ung ufør». Siden vi ikke kan identifisere disse to gruppene i 2001-materialet, har vi valgt å beholde dem også i 2002-utvalget. Vi antar at andelene er om lag de samme hvert år, og vurderer risi-

koen for å skape skjevheter i estimeringen som større ved å prøve å fjerne dem fra utvalget enn ved å beholde dem.

Grunnpensjon er en av komponentene i beregning av dagsats under den gamle ordningen. Grunnpensjon fastsettes på grunnlag av trygdetid (faktisk trygdetid/40). Trygdetid er den tiden man har vært medlem i trygden med rett til ytelse (som regel botid i Norge). Den regnes fra man fyller 16 år til man fyller 66 år. I beregningen av rehabiliterings- og attføringspenger regnes også framtidig medlemskap i trygden etter uføretidspunkt. Trygdetid er et kjennetegn som potensielt kunne vært brukt i *matching*-prosedyren. Opplysninger om trygdetid er imidlertid ikke tilgjengelig, men de fleste antas å ha full trygdetid. (I 2001 hadde mer enn 96 prosent av alderspensjonistene og mer enn 97 prosent av uførepensjonistene 40 års trygdetid i følge RTVs trygdestatistikk).

Sammenlikning av dagsats 2002 og dagsats 2001

Ved beregning av effekt av regelendring på dagsats og årlig inntekt sammenliknes ytelse og inntekt i 2002 med tilsvarende i 2001. For å kunne gjøre en slik sammenlikning må 2001-tallene justeres for inflasjon. Konsumprisindeksen økte med 2,2 prosent fra 2001 til 2002. Alternativt kan vi bruke endring i folketrygdens grunnbeløp, der det gjennomsnittlige grunnbeløp økte med 5,2 prosent fra 2001 til 2002.

Videre må dagsatsene justeres for endring i antall stønadsdager per år, fra 312 i 2001 til 260 i 2002, eller fra 6 til 5 dager per uke, noe som tilsvarer at dagsatsen må øke med 20 prosent for å gi samme ytelse per uke.

Avhengig av om man skal sammenlikne – ikke bare bruttoytelser, dvs. beregnet dagsats – men også nettoytelser, dvs. beregnet dagsats fratrukket skatt knyttet direkte til ytelsene, bør det korrigeres for endringer i skattereglene knyttet til ytelsene. Vi har valgt å justere dagsatsene for 2001 for endring i trygdeavgift fra 3,0 prosent til 7,8 prosent (fra lav sats til mellomomsats, se folketrygdloven § 23-3), og for frafall av halvt særfradrag i inntekt. Brutto dagsats er nemlig *satt opp* – blant annet for å kompensere for disse regelendringene.

Skatteloven § 6-81 gir bestemmelser om fradrag i alminnelig inntekt for visse grupper, alderspensjonister, uførepensjonister og personer med foreløpig uførestønad. For hver påbegynte måned med denne typen pensjon gis det et særfradrag i inntekt før det beregnes skatt. Før omleggingen av beregningsgrunnlaget for rehabiliterings- og attføringspenger fikk mottakere av disse ytelsene et halvt særfradrag per måned. I 2001 utgjorde fradraget kr 735 (kr 1 470/2) per påbegynt måned med ytelse. For stønadsmottakere med ytelse i 12 måneder utgjorde fradraget kr 8 820 (kr 735 x 12) per år. Verdien av fradraget avhenger av stønadsmottakerens skattesats. Vi har korrigert dagsatsen i 2001 og tatt utgangspunkt i at stønadsmottakerne betaler 28 prosent marginalskatt på alminnelig inntekt. Verdien av fradraget er dermed kr 2 470 per år

(0,28 * kr 8 820). Omregnet til dagsats i 2001 (312 stønadsdager per år) utgjorde det kr 9,92 per dag. Omregnet til dagsats i 2002 (260 stønadsdager per år) og korrigert for økt trygdeavgift og for inflasjon fra 2001 til 2002, utgjør verdien av bortfallet av fradraget om lag kr 10 per stønadsdag, dvs. kr 10,22 korrigert for endring i konsumprisindeksen og kr 10,52 korrigert for endring i gjennomsnittlig grunnbeløp.

Korreksjonsfaktor 1 og 2

La Y1 være gjennomsnittlig dagsats i 2001 og Y2 gjennomsnittlig dagsats i 2002. Beregnet gjennomsnittlig effekt av regelendringene er lik Y2 – Y1. *Korrigert effekt* av regelendringene er gitt ved:

$$Q = Y2 - [(Y1 + 7,92) * \delta]$$

- der 7,92 er framkommet ved at *skatterabatten* kr 2 470 er fordelt på 312 stønadsdager i 2001,
- og der δ er en multiplikativ faktor som gjør dagsatsene i 2001 og 2002 sammenlignbare. Den multiplikative faktoren δ justerer for følgende forhold:
 - a) endring i kjøpekraft (inflasjon)
 - b) økning i trygdeavgift fra 3,0 prosent til 7,8 prosent
 - c) endring i antall stønadsdager fra 312 til 260.

Valg av metode for inflasjonskorrigering kan diskuteres. Skal det justeres i forhold til endring i konsumpriser (KPI) eller for endring i grunnbeløp? I folketrygdloven § 10.9, står det at «Den pensjonsgivende inntekten skal reguleres i samsvar med endringer i grunnbeløpet fram til søknadstidspunktet. Rehabiliteringspengene reguleres senere i samsvar med endringer i grunnbeløpet». Endring i G følger i hovedsak lønnsutviklingen, men kan avvike fra denne enkelte år. I retningslinjene for regulering av pensjonistenes inntekter, som Stortinget vedtok høsten 1999, heter det:

«Siktemålet for reguleringa skal vera å gi pensjonistar med folketrygdpensjon ei inntektsutvikling om lag på linje med utviklinga for yrkesaktive og i tråd med dei prinsipp og mål som er lagt til grunn for gjennomføringa av det inntektspolitiske opplegget elles. Venta inntektsutvikling for yrkesaktive blir fastsett med utgangspunkt i inntektsoppgjera for offentleg tilsette og LO/NHO-oppgjeret».

Endring i KPI fra september 2001 til september 2002 var på 2,2 prosent. Endring i gjennomsnittlig grunnbeløp (GG) fra 2001 til 2002 var på 5,2 prosent. De to beregningsmåtene gir følgende:

Alternativ 1 - endring i KPI legges til grunn:

$$Q(1) = Y_2 - (Y_1 + 7,92) * \delta_1$$

$$Q(1) = Y_2 - (Y_1 + 7,92) * 1,29$$

$$Q(1) = Y_2 - 10,22 - Y_1 * 1,29$$

Hvor a) 1,022; b) $0,97/0,922=1,052$ og; c) $312/260=1,2$.

Dette gir $\delta_1 = 1,022 * 1,052 * 1,2 = 1,29$.

Alternativ 2 - endring i GG legges til grunn:

$$Q(2) = Y_2 - (Y_1 + 7,92) * \delta_2$$

$$Q(2) = Y_2 - (Y_1 + 7,92) * 1,328$$

$$Q(2) = Y_2 - 10,52 - Y_1 * 1,328$$

Hvor a) 1,052; b) $0,97/0,922=1,052$ og; c) $312/260=1,2$.

Dette gir $\delta_2 = 1,052 * 1,052 * 1,2 = 1,328$.

Når vi korrigerer for høyere trygdeavgift, bortfall av særfradrag og inflasjon, bidrar dette til at estimert effekt av reformen blir *mindre positiv* eller *mer negativ* enn om vi hadde sammenliknet de nominelle tallene direkte. For mange av de gruppene av stønadsmottakere vi ser på, er den estimerte effekten av reformen relativt liten. Dagsats for ytelsene og årlig inntekt er om lag den samme etter reformen som den ville vært uten reformen. Med relativt små utvalg er det også knyttet en viss usikkerhet til de estimerte effektene av reformen. Det innebærer at estimerte effekter som gir endringer på 3-5 prosent sjelden er signifikante, dvs. vi kan ikke forkaste en hypotese om at effekten er lik null. I mange tilfeller kan det være utslagsgivende for en slik test – på hvilken måte tallene fra 2001 korrigeres – for å gjøre dem sammenliknbare med 2002-tallene.

Korreksjon for inflasjon

Korreksjonen av 2001-tallene skal bidra til at disse tallene gir et best mulig mål på hva stønadsmottakerne hadde fått dersom det gamle regelverket hadde blitt videreført. Ut fra dette synes det rimelig å justere *ytelsene* i henhold til økningen i gjennomsnittlig grunnbeløp (GG) siden ytelsene tidligere ble justert i forhold til GG. Det kan imidlertid også være av interesse å evaluere reformen i forhold til om den opprettholder stønadsmottakernes kjøpekraft fra 2001 til 2002. Ut fra dette kan det være rimelig å justere ytelsene i henhold til økningen i konsumprisindeksen (KPI).

Siden gjennomsnittlig grunnbeløp økte mer enn konsumprisindeksen fra 2001 til 2002, vil det å velge endring i GG framfor endring KPI som mål på inflasjon, bidra til å gjøre den estimerte effekt av reformen *mindre positiv* eller *mer negativ*. En estimert effekt som er signifikant positiv med KPI som in-

flasjonsmål, kan være ikke-signifikant med GG som inflasjonsmål. Tilsvarende kan en estimert effekt som er signifikant negativ med GG som inflasjonsmål, være ikke-signifikant med KPI som inflasjonsmål.

Ut fra dette bør estimerte effekter som er små (eller signifikante bare etter det ene målet på inflasjon) vurderes med forsiktighet. For estimert effekt på *dagsats* presenteres resultater både med endring i KPI og GG som inflasjonsmål.

For estimert effekt på *årlig inntekt* presenteres bare resultater med endring i KPI som inflasjonsmål. Her legger vi vekt på konsekvenser av reformen på stønadsmottakernes kjøpekraft. Estimert effekt med endring i GG som inflasjonsmål ville gitt mindre positiv eller mer negativ estimert effekt. Forskjellen i endring i KPI og GG var spesielt stor dette året (inflasjonen var svært lav samtidig ble det gjort *et løft* for pensjonistene). Vanligvis – og på lang sikt – er forskjellene mindre, og går også motsatt vei noen år.

Varighet av stønadsperiode

Registrene gir informasjon om «antall dager på stønad i uttaksåret». Beregningsgrunnlaget er imidlertid ikke det samme for de to typene stønader, og der er også forskjeller mellom 2001 og 2002.

For mottakere av *rehabiliteringspenger* i 2001 er perioden beregnet som antall stønadsdager fram til 31. november 2001 (6 stønadsdager per uke). For mottakere av rehabiliteringspenger i 2002 er den beregnet som antall kalenderdager med stønad i løpet av hele året, dvs. 7 dager per uke, selv om ytelsene gis for 5 dager per uke. Datamaterialet har opplysninger om start- og stoppdato for perioden under rehabilitering knyttet til uttakstidspunktet (30. september), men disse datoene er regnet for å være upålitelige.

Gitt disse definisjonsforskjellene og usikkerheten mht datering, har vi valgt å spesifisere *varighet* av stønadsperioden på to alternative måter. Dette gir mulighet til å vurdere hvor sensitive resultatene er i forhold til definisjonen av denne variabelen. For det første bruker vi *rehab1*, basert på antall kalenderdager og opplysninger om stoppdato for å kunne trekke fra eventuelle stønadsdager etter 30. september. For det andre bruker vi *rehab2*, der vi bruker stønadsdager, og der vi ikke korrigerer for eventuelle stønadsdager etter 30. september. I det første tilfellet, *rehab1*, blir det maksimale antallet kalenderdager med stønad lik 273 (dvs. $364-91=273$). I det andre tilfellet, *rehab2*, blir det maksimale antallet stønadsdager 286 ($(364-30)*6/7=286$).

Når det gjelder *attføringspenger*, er «antall dager på stønad i uttaksåret» beregnet som antall kalenderdager med stønad i løpet av hele året (7 dager per uke, selv om ytelsene gis for 5 eller 6 dager per uke). Datamaterialet har også opplysninger om start- og stoppdato for perioden på attføring knyttet til ut-

taksmåned (dvs. september), men det viser seg å ikke være overensstemmelse mellom disse datoene og angitt antall måned i løpet av året.⁷

Gitt disse definisjonsforskjellene og usikkerheten mht datering, har vi valgt å benytte variabelen oppgitt av Aetat (antall dager på attføringspenger i uttaksåret), som skal være sammenlignbar på tvers av de to årgangene.

Innvilgningsgrad – uføregrad

Under det gamle regelverket ble det gitt graderte stønader basert på mottakerens uføregrad. Under det nye regelverket gis graderte stønader basert på arbeidsevne eller inntektsevne (folketrygdlovens §§ 10-12 og 11-13).

For mottakere av *rehabiliteringspenger* har vi opplysninger om *uføregrad* i 2001, mens datamaterialet for 2002 inneholder opplysning om *innvilgningsgrad*. Forskjellen mellom disse to begrepene er at uføregrad uttrykker graden av uførhet, mens innvilgningsgrad angir hvor mye man får i kompensasjon som følge av redusert arbeidsevne, redusert arbeidstid eller inntektstap (ftrl § 10-12). Som oftest vil disse to begreper være ekvivalente, men ikke nødvendigvis – for eksempel for personer som har deltidsarbeid. Anta at legen fastsetter den medisinske uføregraden til 50 prosent, blant annet som følge av at vedkommende har en betydelig funksjonsevne i behold og kan utføre daglig oppgaver i hjemmet, mens det ikke er mulig for vedkommende å utføre de arbeidsrelaterte arbeidsoppgaver. Vedkommende ville kunne ha en uføregrad på 50 prosent og en innvilgningsgrad på 100 prosent, da innvilgningsgraden gjenspeiler inntektstapet. Forskjellen mellom 2001- og 2002-materialet er en potensiell feilkilde som det ikke er mulig å gjøre noe med. Vi har derfor behandlet disse opplysningene som ekvivalente når vi har gruppert stønadsmottakerne etter uføregrad (innvilgningsgrad) for å gjøre separate analyser.

For mottakere av *attføringspenger* i 2001 har vi opplysninger om *uføregrad*. Det viser seg at 90 prosent av mottakerne av attføringspenger hadde uføregrad på 100 prosent. Ved beregning av attføringspenger i 2002 under det nye regelverket er det tatt utgangspunkt i fulle ytelser. Deretter er utbetalingen korrigert i henhold til inntektstap basert på rapportert antall arbeidstimer, som framkommer på stønadsmottakeren meldekort (ftrl § 10-7). Dette kommer bare til uttrykk i utbetalt stønad. Datamaterialet for 2002 inneholder derfor ikke opplysninger om verken innvilgningsgrad eller uføregrad. Siden vi ikke kan kontrollere for uføregrad (innvilgningsgrad) eller se på effekter avhengig av uføregrad (innvilgningsgrad), har vi derfor inkludert alle stønadsmottakere både i 2001 og 2002.

7. Det forekommer en del tilfeller med flere *records* av attføringspenger i løpet av september måned, både med og uten overlappende perioder. Attføringsstønad til husholdningsutgifter og barnetilsyn kan avvike også fra perioden med attføringspenger.

Dersom sammensetning av stønadsmottakere etter uføregrad er den samme i 2002 som i 2001, vil beregnet effekt basert på hele 2001-utvalget og hele 2002-utvalget gi et forventningsrett mål på effekten for en gjennomsnittlig mottaker. Dersom sammensetningen er forskjellig i de to årene, og dersom uføregrad samvarierer systematisk med dagsats og inntektsvariablene, kan vi komme til å over- eller undervurdere effekten av reformen.

Informasjon gitt av Arbeidsdirektoratet indikerer at en stor majoritet av de som er på attføring, får fulle ytelser.

For å få et inntrykk av hvor følsomme analysene er for sammensetningen av stønadsmottakere etter varighet på stønadsforholdet, har vi i kapittel 5 gjort en særskilt analyse der mottakere av attføringspenger med mindre enn 100 prosent uføregrad i 2001-utvalget er tatt ut. For dette delutvalget er (som forventet) gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt (se nedenfor) i løpet av stønadsåret lavere enn for det opprinnelige 2001-utvalget. Estimert effekt av reformen på arbeidsrelatert inntekt basert på forskjellen mellom 2002-utvalget og 2001-utvalget blir dermed større når delutvalget fra 2001 legges til grunn enn når det opprinnelige utvalget legges til grunn (se tabell 5.9). Det synes rimelig å anta at estimatet basert på delutvalget fra 2001 gir en overvurdering av effekten.

Brutto-, netto- og arbeidsrelatert inntekt

I kapittel 5 analyserer vi effekter av regelendringene på stønadsmottakernes inntekt i stønadsåret. Informasjon om inntekt er basert på Statisk sentralbyrås data fra ligningsregisteret og lønns- og trekkoppgaveregisteret.

Bruttoinntekt: Består av alle skattepliktige inntekter i selvangivelsen. Dette må ikke forveksles med samlet inntekt i inntektsstatistikken som inneholder alle typer inntekt, både skattepliktige og ikke-skattepliktige.

Nettoinntekt: Bruttoinntekt minus nettoskatt, der nettoskatt tilsvarer sum utlignet skatt, dvs. brutto skatt minus fradrag i skatt, lik netto skatt.

Arbeidsrelatert inntekt: Inkluderer lønn og honorarer samt skattepliktige overføringer (sykepenger, dagpenger, osv.). Det tilsvarer post 2.1.6 i selvangivelsen pluss 2.4.1 (barns lønnsinntekt). Vårt arbeidsinntektsbegrep omfatter ikke næringsinntekt.

Etter omleggingen av regelverket i 2002 regnes rehabiliteringspenger og attføringspenger som «lønn» i skattelikningen, på linje med ordinær lønn, sykepenger, fødselspenger og dagpenger under arbeidsløshet. For å få et sammenliknbart arbeidsinntektsbegrep for 2001 og 2002 er variabelen «lønn» for 2002 korrigeret for ytelser til livsopphold under medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring, hentet fra LTO-registeret.

2.5 Grupper av særlig interesse

I analysene av effekter av den nye beregningsmodellen på ytelser og inntekt har vi tatt for oss grupper av mottakere av rehabiliteringspenger og attføringspenger etter ulike kjennetegn. Vi skiller også etter varighet på tiltak. Vi ser blant annet på kvinner, barnefamilier, stønadsmottakere som også får (eller nylig har fått) overgangsstønad eller sosialhjelp. Vi ser også på stønadsmottakere med tidligere lav inntekt og med avtakende inntekt (siste tre år).

Ideelt sett skulle vi hatt inntektsdata for mange år bakover i tid, slik at vi kunne få et mer presist bilde av stønadsmottakernes inntektsprofil, også før tidspunktet for sykemelding. Slike data har imidlertid ikke vært tilgjengelig. Rimelig gode og heldekkende inntektsdata har vi bare for tre år bakover i tid. Det hadde vært av særlig interesse å kunne identifisere stønadsmottakere som har hatt avtakende pensjonsgivende inntekt i perioden *før* beregningsgrunnlaget for ytelsene etter det nye regelverket fastlegges. Det vil si årene før arbeids- eller inntektsevnen ble redusert med minst 50 prosent. I denne gruppen vil det potensielt være mange som kan tape på endringene i regelverket. Vi har imidlertid ikke informasjon om tidspunktet for redusert arbeids- og inntektsevne. I mange tilfeller vil det ligge mer enn 3 år tilbake i tid.

Vi fokuserer på de utvalgte gruppene fordi mulige fordelings effekter av reformen har vært diskutert. Selv om minimumsytelsene har økt, har det vært antatt at visse grupper som i utgangspunktet har lav inntekt og svak tilknytning til arbeidslivet, vil få lavere ytelser etter reformen (se avsnittene 1.8 og 1.9).

Et grunnleggende (men ikke alltid like eksplisitt) premiss for reformen var at den *ikke* skulle svekke de økonomiske insentivene til å arbeide, og heller ikke stønadsmottakernes økonomiske insentiver til å komme tilbake til arbeid. Dette er begrunnelsen for at *kompensasjonsgraden* i forhold til (tidligere og dermed forventet) arbeidsinntekt (som hovedregel) ikke skal være mer enn 66 prosent; det vil dermed alltid «lønne seg å arbeide».

En konsekvens av dette er at *nivået* på ytelsene vil bli lavt for stønadsmottakere med tidligere lav inntekt. De med aller lavest tidligere inntekt vil imidlertid «bli reddet» av minimumsnivået på 1,6 G. Nedenfor presenteres kjennetegn som brukes til å identifisere (og karakterisere) gruppene, som gjenfinnes i analysekapitlene 3, 4 og 5.

Barn:

- stønadsmottakere (eventuelt bare kvinner) med barn, spesifisert etter antall barn i husholdningen under 18 år: 0, 1, 2, og 3 eller flere barn. Siden barnetillegget (som gis for barn under 18 år) er kraftig redusert under den nye ordningen, er det sannsynlig at familier med mange barn kommer relativt dårlig ut etter reformen.

Overgangsstonad:

- mottakere av rehabiliteringspenger og attføringspenger (eventuelt bare kvinner) som også har overgangsstonad samme, eventuelt 1, 2 eller 3 år før. Dette er personer som generelt har lav inntekt og svak tilknytning til arbeidslivet.

Sosialhjelp:

- stønadmottakere (kvinner) med økonomisk sosialhjelp samme år eller året før. Dette er også personer som har lav inntekt og svak tilknytning til arbeidslivet.

Omsorgspoeng:

- mottakere av rehabiliteringspenger og attføringspenger (kvinner) som har omsorgspoeng er antatt å komme dårlig ut av reformen. Dersom man har omsorg for barn under 7 år som man mottar barnetrygd for, får man automatisk godskrevet omsorgspoeng som en del av pensjonsgrunnlaget. Man kan også få omsorgspoeng for pleie av eldre, syke eller funksjonshemmede. Opptjening av omsorgspoeng er bare aktuelt for personer som har mindre enn 3 ordinære pensjonspoeng. Nesten alle som tjener omsorgspoeng er kvinner. Omsorgspoengene brukes til å beregne tilleggspensjon. Omsorgspoeng slår dermed positivt ut for dagsats under den gamle ordningen, men betyr ikke noe for dagsats i den nye ordningen. Stønadmottakere med omsorgspoeng kan dermed forventes å komme relativt dårlig ut etter reformen.

Tidligere inntekt

Vi har også sett nærmere på ulike inntektsgrupper. Inntektsbegrepet brukt her viser til pensjonsgivende inntekt foregående år før *stønadsåret*. Disse årene (dette året) er som oftest ikke sammenfallende årene (året) *før* arbeids- eller inntektsevnen ble nedsatt med minst 50 prosent. Det er jo pensjonsgivende inntekt i sistnevnte år (som ligger forut for «våre» år), som utgjør beregningsgrunnlaget for rehabiliterings- og attføringspenger etter reformen.

- lav inntekt 1:

Stønadmottakere med pensjonsgivende inntekt siste året som er mindre enn eller lik to ganger grunnbeløpet (2 G), dvs. stønadmottakere med mindre enn eller 1 pensjonspoeng ($PP1 < 1$).

Forklaring: Vi bruker symbolet PP for antall pensjonspoeng år s (s=1 betyr året før stønadsåret, s=2 betyr to år før stønadsåret osv.). Antall pensjonspoeng PP er bestemt av pensjonsgivende inntekt PI og gjennomsnittlig grunnbeløp i folketrygden GG, etter følgende formel: $PP = (PI - GG)/GG$. Grunnbeløpet var 54 150 kroner per 1. mai 2002, gjennomsnittet for 2002 (GG) var 53 233 kroner; se tabell 1.1.

- lav inntekt 2 (lav inntekt 3):

Stønadmottakere med pensjonsgivende inntekt siste tre år som i gjennomsnitt er mindre enn eller lik to ganger grunnbeløpet (2 G), dvs. stønadsmottakere med mindre enn eller 1 pensjenspoeng i gjennomsnitt over tre år $((PP1 + PP2 + PP3)/3 \leq 1)$.

I noen tilfeller settes grensen ved 1,5 G for å få et tilstrekkelig antall observasjoner $((PP1 + PP2 + PP3)/3 \leq 1,5)$.

- moderat inntekt 1:

Stønadmottakere med pensjonsgivende inntekt siste året som er mellom 2 og 3 ganger G, dvs. inntekt som gir mellom 1 og 2 pensjenspoeng $(1 < PP1 \leq 2)$.

- moderat inntekt 2:

Stønadmottakere med pensjonsgivende inntekt siste året som er mellom 3 og 5 ganger G, dvs. inntekt som gir mellom 2 og 4 pensjenspoeng $(2 < PP1 \leq 4)$.

- høy inntekt:

Stønadmottakere med pensjonsgivende inntekt siste året som er mer enn 5 ganger G, dvs. inntekt som gir 4 pensjenspoeng eller mer $(4 \leq PP1)$. Betegnelsen «høy inntekt» må sees i sammenheng med at det er svært få med virkelig høye inntekter blant stønadsmottakerne.

- avtakende inntekt:

Stønadmottakere med avtakende inntekt siste tre år før stønadsåret slik at antall pensjenspoeng trappes ned $(PP3 > PP2 > PP1)$. I noen av analysene har vi satt som tilleggskrav at det gjennomsnittlige poengtallet over de siste tre år $(PP1 + PP2 + PP3)/3$ skal være høyere enn antall pensjenspoeng andre året (PP2). Dette siste kravet identifiserer stønadsmottakere der nedtrappingen i inntekt skjer hovedsaklig fra tredje året før til andre året før stønadsforholdet. Formålet er å fange opp tilfeller der mottakerne trapper ned i arbeid og inntekt allerede to år før stønadsforholdet innledes. Dette kan avspeile et forsøk på en *privat* løsning på et helseproblem, før man oppsøker hjelpeapparatet.

Stønadmottakere med avtakende inntekt i perioden før bergningsgrunnlaget fastlegges, er antatt å komme uheldig ut av reformen. Under den gamle ordningen ville all tidligere opptjent inntekt ha positiv effekt på ytelsene. Vi mangler imidlertid opplysninger om bergningsgrunnlaget og inntekten i årene før dette.

Rehabiliteringspenger: Effekten av regelendringer på dagsats

Den nye ordningen for beregning av rehabiliteringspenger ble gjort gjeldende 1. januar 2002, for nye tilfeller. Personer som mottok rehabiliteringspenger ved årsskiftet 2001-2002 ble omfattet av en overgangsordning. Her evaluerer vi om, og i så fall hvordan, dagsats for rehabiliteringspenger blir påvirket av endringene i regelverket. Dagsats i 2002 omfatter rehabiliteringspenger og eventuelle standardiserte barnetillegg (17 kr per dag per barn). Sammenliknbar dagsats i 2001 omfatter rehabiliteringspenger og eventuelle behovsprøvede forsørgertillegg (ektefelle og barn). Dagsats er nærmere beskrevet i avsnitt 2.4. Først ser vi på effekten av de nye reglene sammenliknet med de gamle reglene. Dette gjør vi ved å sammenlikne dagsatsen for mottakere av rehabiliteringspenger under den nye ordningen med dagsatsen for mottakere under den gamle ordningen. Deretter ser vi på effekten av overgangsordningen sammenliknet med den gamle ordningen. Dette gjør vi ved å sammenlikne dagsatsen for mottakere av rehabiliteringspenger under overgangsordningen med dagsatsen for mottakere under den gamle ordningen.

3.1 Effekten av nye beregningsregler

I dette avnittet sammenlikner vi den nye ordningen med den gamle ordningen. Utvalget av stønadsmottakere under de ulike regimene er hentet fra RTVs registre. Antall personer i utvalgene er vist i tabell 2.1. Nærmere undersøkelser viser at 1 712 individer er med i både ny og gammel ordning. Dette er trolig mottakere av rehabiliteringspenger som hadde et opphold i stønadsperioden ved årsskiftet 2001-2002 og som derfor ikke kom med i overgangsordningen. Hadde det vært et større antall observasjoner, kunne vi ha gjort separate analyser for denne gruppen. Slik det er nå, har vi beholdt dem i analyseutvalget (men de fleste dubletter forsvinner når vi setter tilleggskrav om antall dager på rehabilitering i stønadsåret).

Ved beregning av effekten av de nye reglene bruker vi *matching*-metoden; se avsnitt 2.2. Det er foretatt en rekke tester som sikrer at *matchingen* blir vellykket, dvs. at forutsetningene er tilfredstilt og at vi får en god kobling.

Vedlegg A, tabell A1 gir beskrivende statistikk for hele utvalget, delt etter ordning. Alle kjennetegnene vist i tabell A1 er potensielle *matching*-variabler. Som det framgår av tabell A1 er det små forskjeller mellom de to utvalgene når det gjelder gjennomsnittsverdiene (og fordelingen) av de fleste av disse kjennetegnene.

Vi konsentrerer oss om mottakere med innvilgningsgrad (uføregrad) på 80 prosent eller høyere, og med relativt lang rehabiliteringsperiode, dvs. mer enn 200 dager i løpet av året. I denne forbindelse det kan nevnes at 77 prosent av mottakerne under den gamle ordningen og 81 prosent av mottakere under den nye ordningen hadde en innvilgningsgrad på 100 prosent. Tilsvarende andel med en innvilgningsgrad på 80 prosent eller mer er henholdsvis 78 prosent og 83 prosent (de fleste har med andre ord 100 prosent).

Ved beregning av den estimerte forskjellen mellom ny ordning og gammel ordning har vi korrigert for inflasjon, økning i trygdeavgift, bortfall av halvt særfradrag og endring i antall stønadsdager per år; se avsnitt 2.4. Vi viser resultater for to alternative korreksjoner; den første er basert på endringer i konsumprisindeksen (KPI) som inflasjonsmål (nominelle verdier fra 2001 multipliseres med 1,29), den andre er basert på endringer i gjennomsnittlig grunnbeløp (GG) som inflasjonsmål (nominelle verdier fra 2001 multipliseres med 1,328). Avsnitt 2.4 gir en nærmere beskrivelse av korreksjonsfaktorene.

Tabellene 3.1-3.3 presenterer resultater for grupper av stønadsmottakere. Kolonne 1 viser estimert dagsats under den nye ordningen, kolonne 2 viser estimert effekt i kroner når korreksjonsalternativ 1 (KPI) benyttes. Kolonne 3 angir hvor stor effekten i kolonne 2 er i forhold til hva ytelsesnivået hadde vært dersom den gamle ordningen fortsatt gjaldt. Kolonnene 4 og 5 viser tilsvarende basert på korreksjonsalternativ 2 (GG). Negative verdier indikerer at gjennomsnittseffekten for undergruppen er negativ, dvs. at hadde det gamle regelverket gjaldt ville de hatt fått høyere ytelse enn hva de får under den nye regelverket. Endringer som er signifikant forskjellige fra null på 5 prosent nivå er uthevet. Signifikanstesten er basert på estimerte standardfeil, se avsnitt 2.2.

Effektevalueringen av det nye regelverket for rehabiliteringspenger er basert på *matching*. Vi har gjort tilsvarende analyser basert på sammenlikning av gjennomsnittstall for samtlige stønadsmottakere i hver undergruppe. De to metodene gir tilnærmet samme resultat. Tabellene B1, B2 og B3 i vedlegg B viser utvalgte resultater basert på begge metoder. I disse vedleggstabellene vises resultater *uten korrigerings* av dagsats for 2001. En sammenlikning med resultatene vist i tabellene 3.1-3.3 illustrerer hvor mye denne korrigeringen betyr for effektevalueringen. Uten korrigerings framstår ytelsene under det nye

regelverket (i 2002) som markant høyere enn ytelsene under det gamle regelverket (i 2001).

Tabell 3.1. Rehabiliteringspenger, dagsats 2002 og effekt på dagsats (kroner og prosent) av det nye regelverket. Korttidsmottakere (60 dager eller mindre) og langtidsmottakere (mer enn 200 dager). Innvilgningsgrad (uføregrad) minst 80 prosent

Grupper:	Dagsats 2002, kroner	Effekt kroner, korr. KPI	Effekt prosent, korr. KPI	Effekt kroner, korr. GG	Effekt prosent, korr. GG
Kvinner: 60 dager eller mindre					
Rehab1	521	57	12,23	43	9,11
Rehab2	494	36	7,81	22	4,77
Kvinner: 200-280 dager					
Rehab1	509	36	7,56	21	4,41
Rehab2	507	29	6,02	14	2,94
Menn (Rehab2):					
60 dager eller mindre	592	49	8,98	33	5,99
200- 280 dager	631	25	4,09	6	1,04

Noter: Estimert effekt er forskjell mellom dagsats 2002 og beregnet dagsats under den gamle ordningen, basert på matching; se avsnitt 2.2. Korreksjon KPI og GG er nærmere forklart i teksten; se avsnitt 2.4. Varighet kan beregnes på to måter: Rehab1=Antall kalenderdager på rehabilitering i år t=0, eventuelt korrigert for perioden oktober-november. Rehab2=Antall stønadsdager på rehabilitering i år t=0; se avsnitt 2.4. Signifikante effekter er markert med uthevet skrift, se avsnitt 2.2.

Tabell 3.2. Rehabiliteringspenger, dagsats 2002 og effekt på dagsats (kroner og prosent) av det nye regelverket. Mottakere med barn, mottakere med overgangsstønad, mottakere med sosialhjelp og mottakere med omsorgspoeng. Antall dager på rehabilitering mellom 200 og 280 dager (rehab2), innvilgningsgrad (uføregrad) minst 80 prosent

Stønadsmottakere som har:	Dagsats 2002, kroner	Effekt kroner, korr. KPI	Effekt prosent, korr. KPI	Effekt kroner, korr. GG	Effekt prosent, korr. GG
Barn under 18 år	553	14	2,56	-2	-0,27
2 barn under 18 år	549	8	1,44	-9	-1,53
3 eller flere barn under 18 år	561	-15	-2,64	-33	-5,48
Overgangsstønad (t=-1,-2,-3)	421	-28	-6,28	-42	-8,98
Sosialhjelp (t=0)	457	16	3,58	2	0,55
Sosialhjelp (t=0, -1)	427	8	1,86	-5	-1,05
Omsorgspoeng (t=-1)	434	-24	-5,29	-39	-8,15
Omsorgspoeng (t=-1,-2,-3)	408	-55	-11,92	-69	-14,38

Noter: Gruppene er nærmere definert i avsnitt 2.5. Signifikante effekter er markert med uthevet skrift.

Tabell 3.3. Rehabiliteringspenger, dagsats 2002 og effekt på dagsats (kroner og prosent) av det nye regelverket. Lavinntekts- og høyinntektsgrupper. Antall dager på rehabilitering mellom 200 og 280 dager (rehab2), innvilgningsgrad (utføregrad) minst 80 prosent

Grupper:	Dagsats 2002, kroner	Effekt kroner, korr. KPI	Effekt prosent, korr. KPI	Effekt kroner, korr. GG	Effekt prosent, korr. GG
Lavinntekt 1 (PP1 ≤ 1)	454	13	2,90	-1	-0,11
Lavinntekt 2 ((PP1+PP2+PP3)/3 < 1)	404	-8	-1,99	-21	-4,83
Høy inntekt (PP1 ≥ 4)	731	61	9,07	40	5,86
Avtakende inntekt ((PP3>PP2>PP1 og PP1+PP2+PP3)/3 >PP2)	558	-12	-2,14	-29	4,86

Note: Gruppene er nærmere definert i avsnitt 2.5. Signifikante effekter er markert med uthevet skrift.

Resultatene vist i tabell 3.1 indikerer at reformen har gitt *høyere* dagsats i gjennomsnitt. Effekten er større for korttidsmottakere enn for langtidsmottakere. Tabell 3.1 viser også at effekten av regelendringene er noe mer positive for menn enn for kvinner, men kjønnsforskjellen i effekt er ikke signifikant forskjellig fra null. Den første linjen i tabell 3.2 viser at mottakere av rehabiliteringspenger som har barn under 18 år, med en innvilgningsgrad på minst 80 prosent, og som har vært under rehabilitering mesteparten av året, har dagsats i 2002 på 553 kroner i gjennomsnitt. Dette innebærer en økning i gjennomsnittlig dagsats på 14 kroner (2,5 prosent) eller en tilnærmet uendret dagsats, avhengig av korreksjonsfaktoren, sammenliknet med hva de ville fått i gjennomsnitt under den gamle ordningen. Siste linje i tabell 3.2 viser at stønadsmottakere som har fått omsorgspoeng de tre siste årene før stønadsperioden, får signifikant *lavere ytelser* under den nye ordningen enn de ville fått under den gamle. Tabell 3.3. viser at stønadsmottakere med inntekt året før stønadsåret tilsvarende fire pensjonspoeng eller høyere (høy inntekt) har større gevinst av reformen enn stønadsmottakere med inntekt året før stønadsåret tilsvarende ett pensjonspoeng eller mindre (lav inntekt). Stønadsmottakere med vedvarende lav eller avtakende inntekt *taper* på reformen.

Oppsummering av hovedfunn vist i tabellene 3.1-3.3:

1. Generelt er det slik at mottakere av rehabiliteringspenger får høyere dagsats under den nye ordningen enn under den gamle ordningen, dette gjelder både kvinner og menn.
2. Gjennomsnittlig dagsats er høyere under den nye ordningen sammenliknet med den gamle ordningen uansett hvor lenge man har gått på rehabilitering i løpet av året. For dem med lange perioder på rehabilitering er økningen mindre enn for dem med korte perioder på rehabilitering.

3. Definisjonen av varighet *rehab2* gir mindre økning i ytelsene enn varighetsmålet *rehab1*. I det følgende bruker vi definisjonen *rehab2* i analysene, og konsentrerer oss om de med lengst varighet i løpet året. Valg av *rehab2* kan oppfattes som «et konservativt valg», fordi dette målet gir mindre risiko for å undervurdere eventuelle negative utslag (reduerte ytelser) av den nye ordningen.
 4. Stønadmottakere *uten* barn under 18 år, kommer relativt gunstigere ut under den nye ordningen sammenliknet med stønadmottakere som har barn.
 5. Fordelen med den nye ordningen er avtakende med antall barn. For stønadmottakere med 3 eller flere barn er gjennomsnittseffekten av regelendringene negativ, og statistisk signifikant dersom det justeres for økningen i gjennomsnittlig grunnbeløp.
 6. Mottakere av rehabiliteringspenger som også får eller har fått overgangstønad, får mindre i dagsats ved den nye ordningen sammenliknet med den gamle ordningen. I denne sammenheng må det nevnes at endring i regelverket innebærer at overgangstønad for mottakere av rehabiliteringspenger øker omvendt proporsjonal med rehabiliteringspenger, slik at summen av rehabiliteringspenger og overgangstønad burde være høyere 2002 enn i 2001.
 7. Stønadmottakere som har fått godskrevet omsorgspoeng, får mindre i dagsats under den nye ordningen sammenliknet med den gamle.⁸
 8. Sosialhjelpmottakere får litt høyere eller uendret dagsats ved den nye ordning sammenliknet med den gamle ordningen. Vi har også sett nærmere på ulike inntektsgrupper. Inntektsbegrepet brukt her viser til pensjonsgivende inntekt foregående år før *stønadsåret*. Disse årene (dette året) er som oftest ikke sammenfallende årene (året) før arbeids- eller inntektsevnen ble nedsatt med 50 prosent. Det er jo pensjonsgivende inntekt i sistnevnte år (som ligger forut for «våre» år), som utgjør beregningsgrunnlaget for rehabiliteringspenger etter reformen.
 9. Lav inntekt foregående år (lav inntekt 1) er her eksemplifisert ved stønadmottakere med pensjonspoeng lik 1 eller mindre året før rehabiliteringsåret. Denne gruppen får kr 13 mer i dagsats under den nye ordningen sammenliknet med den gamle ordningen dersom vi tar utgangspunkt i endring i KPI og uendret dagsats dersom vi bruker endring i GG.
 10. Vedvarende lav inntekt (lav inntekt 2) er her eksemplifisert ved at gjennomsnittlig pensjonspoeng over de siste tre årene er 1 pensjonspoeng eller mindre. For denne gruppen er effekten av reformen negativ, og den er sig-
-
8. Dersom man har omsorg for barn under 7 år som man mottar barnetrygd for, får man automatisk godskrevet omsorgspoeng. Man kan også få omsorgspoeng for pleie av eldre, syke eller funksjonshemmede.

nifikant negativ dersom vi bruker økning i gjennomsnittlig grunnbeløp som inflasjonskorreksjon.

11. Avtakende inntekt er her uttrykt ved avtakende pensjonspoeng de siste tre årene og gjennomsnittlig pensjonspoeng (totalt antall pensjonspoeng/ antall år med pensjonspoeng) høyere enn pensjonspoengene i to år før stønadsåret. Denne gruppen får (i gjennomsnitt) omtrent samme dagsats ved de to ordningene dersom vi legger endring i KPI til grunn, og en reduksjon på 29 kroner dersom vi legger endring i GG til grunn.
12. Høy inntekt foregående år er her eksemplifisert ved mottakere med 4 pensjonspoeng eller mer året før (høy inntekt). Disse stønadsmottakerne får mellom 50 og 60 kroner mer i dagsats under den nye ordningen i forhold til den gamle, avhengig av beregningsmåten.

Analysene viser at blant dem som mottar rehabiliteringspenger, er det de som har hatt relativt høy inntekt tidligere, som tjener mest i kroner og ører på reformen. Jo lavere inntekt de siste tre årene og jo flere barn man har, jo mindre er gevinsten ved den nye ordningen. Stønadsmottakere med tre barn eller flere og stønadsmottakere med vedvarende lav inntekt taper på reformen. Videre finner vi at enslige forsørgere (personer med overgangsstønad) og de som utfører ulønnet omsorgsarbeid og får omsorgspoeng, kommer dårligere ut med den nye måten å beregne rehabiliteringspenger på enn ved den gamle.

Resultatene overfor uttrykker gjennomsnittseffekter for undergrupper med visse felles kjennetegn. Når forskjellene i gjennomsnittlig dagsats mellom ordningene er så pass små, slik det er for flere av disse gruppene, vil det innenfor de fleste grupper trolig være både enkeltpersoner som får mer og enkeltpersoner som får mindre under den nye ordningen sammenliknet med den gamle ordningen. Grupper som er spesielt utsatt for å få lavere dagsats, er de som har flere av følgende kjennetegn: Flere barn under 18 år, tidligere lav inntekt, avtakende inntekt, enslige forsørgere med overgangsstønad og mottakere som får godskrevet omsorgspoeng.

Samtidig er det viktig å trekke fram en helt sentral endring i regelverket, nemlig at minsteytelsen er hevet fra 1 G i 2001 til 1,6 G i 2002 – seinere til 1,8 i 2004. Dette betyr at de som fikk minst i rehabiliteringspenger under den gamle ordningen, får høyere ytelsesnivå i 2002.

For å se nærmere på hvordan dette kan slå ut har vi tatt utgangspunkt i stønadsmottakere som har rehabiliteringspenger i minst 200 dager i løpet av året, som har en innvilgningsgrad på 100 prosent og som ikke har barn under 18 år (siste avgrensing er nødvendig siden reglene for barnetillegg også er endret). Det viser seg at 7 prosent av mottakerne av rehabiliteringspenger under den gamle ordningen med disse kjennetegnene, hadde dagsats tilsvarende årlig ytelse mindre eller lik 1 G pluss 10 prosent. Andelen øker til 23 prosent dersom dagsats tilsvarende årlig ytelse mindre enn eller lik 1,6 G pluss 10 prosent legges til grunn. Ut fra dette anslår vi at økningen i minsteytelse fra 1

G til 1,6 G (for alt annet likt) gir 23 prosent av stønadsmottakerne den samme eller høyere dagsats.

3.2 Effekten av overgangsreglene

I det følgende undersøker vi effekten av overgangsreglene. Dette gjør vi ved å sammenligne gjennomsnittlig ytelsesnivå i 2002 for løpende stønadstilfeller under overgangsordningen med ytelsesnivået i 2001 under det gamle regelverket. Beskrivende statistikk er vist i tabell A1, vedlegg A. Når det gjelder varighet av rehabilitering, er det stor spredning for mottakerne av rehabiliteringspenger i 2001, mens de fleste overgangstilfellene ligger tett opp til maksimal varighet. Dette har sammenheng med måten utvalgene er konstruert på (ved at det er tatt et beholdningsutvalg per september). 50 prosent av mottakerne under den gamle ordningen hadde vært på rehabilitering i minst 240 dager. Tilsvarende tall for overgangstilfellene er 85 prosent. Ved beregning av ytelser for overgangstilfeller er det viktig å ta hensyn til dette. I analysene som følger, har vi fokusert på mottakere med maksimalt antall dager på rehabilitering. Det vil si at vi sammenligner de som har mottatt rehabiliteringspenger – og dermed vært i overgangsordningen – fra 1. januar 2002 til 30. september 2002 med de som har vært under den gamle ordningen i tilsvarende periode i 2001.

Mange av mottakerne i 2002 var også mottakere i 2001. Av de 24 795 av de som mottok rehabiliteringspenger i september 2002 (med overgangsregler) er 18 043 personer, eller 73 prosent, også med blant mottakerne av rehabiliteringspenger i september 2001. Dette gjør det mulig å sammenligne dagsats for de samme individene under de to ulike beregningsreglene. Dette kaller vi *dublering*. Fordelen ved bruk av dublering er at siden vi ser på samme individet i to ulike regimer, vil det fleste kjennetegn være uforandret fra ett år til det neste. Noen kjennetegn kan likevel endre seg. For eksempel, dersom man får barn i løpet av året eller dersom barn fyller 18 år i løpet av året, vil dette påvirke dagsats. Dette kan være en del av forklaringen på at vi finner forskjell i gjennomsnittlig dagsats i 2002 og 2001.

Tabell 3.4 viser beregnet effekt av overgangsreglene når vi tar utgangspunkt i *dublettene*. Beskrivelsen av gruppene som er vist i forspalten, er basert på kjennetegnsv verdier i 2002.

Stønadsmottakere omfattet av overgangsreglene sett under ett fikk, i gjennomsnitt, noe høyere dagsats i 2002 enn de gjorde i 2001, se linje A i tabell 3.4. Forskjellen er om lag den samme for kvinner og menn. Analysene viser at forskjellen for langtidsmottakere er signifikant positiv og tilnærmet den samme uansett hvordan vi beregner varighet i ordningen på (*rehab1* og *rehab2*); se linje D og E.

Kvinner med 2 eller flere barn under 18 omfattet av overgangsreglene fikk uendret eller *lavere* dagsats i forhold til dagsatsen de fikk under den gamle ordningen. Kvinner med overgangstønad (enslige forsørgere) og kvinner med sosialhjelp fikk gjennomsnittlig høyere ytelser under overgangsordningen enn de fikk under det gamle regelverket. Kvinner som hadde tjent omsorgspoeng de siste tre årene fikk *mindre* under overgangsordningen.

Tabell 3.4 viser at de mest markante forskjellene i effekt av overgangsreglene blant de undergruppene vi ser på, gjelder ulike inntektsgrupper. Jo høyere inntekt jo bedre kom mottakere av rehabiliteringspenger ut under overgangsreglene i forhold til den gamle ordningen. Mottakere med avtakende inntekt de siste tre årene før stønadsåret fikk lavere dagsats under overgangsordningen enn under det gamle regelverket.

Tabell 3.4. Rehabiliteringspenger, dagsats 2002, og effekt på dagsats (kroner) av overgangsordningen. Estimert ved dubletter for grupper av stønadmottakere

Gruppe	Dagsats 2002, kroner	Effekt kroner, korr. KPI	Effekt prosent, korr. KP1	Effekt kroner, korr. GG	Effekt prosent, Korr. GG
A Alle	509	22	4,47	7	1,49
B Kvinner	463	23	5,17	10	2,32
C Kvinner, innvilgningsgrad 80-100 prosent	505	36	7,63	21	4,44
D = C + rehab1=273	505	36	7,63	21	4,44
E = C + rehab2 = 286	512	42	8,89	27	5,67
E + 1 barn under 18 år	495	37	8,03	23	4,98
E + 2 barn under 18 år	506	20	4,07	5	1,09
E + 2 eller flere barn under 18 år	493	2	0,36	-13	-2,48
E + overgangstønad i år t=0	432	17	4,04	4	1,05
E + overgangstønad i år t=-1 + t=0	405	15	3,79	2	0,62
E + sosialhjelp i år t=0 og/eller t=-1	443	27	15,19	7	3,55
E + omsorgspoeng i år t=-1	503	14	2,82	-1	-0,10
E + omsorgspoeng t=-1 + t=-2 + t=-3	466	-5	-1,11	-19	-3,82
F Alle, innvilgningsgrad 80-100 prosent, rehab2=286					
F + lav inntekt 1 (PP1 ≤ 1)	532	31	12,50	15	9,16
F + moderat inntekt 2 (2 < PP1 < 4)	673	75	12,21	56	8,94
F + høy inntekt (PP1 > 4)	761	83	-2,51	62	-5,22
F + avtakende inntekt (PP3 > PP2 > PP1 og (PP1+PP2+PP3)/3 > PP2)	590	-15	4,47	-33	1,49
F + lav inntekt 2 ((PP1+PP2+PP3)/3 < 1)	470	16	3,47	2	0,53

Note: Varighet kan beregnes på to måter: Rehab1=Antall kalenderdager på rehabilitering i år t=0, eventuelt korrigert for perioden oktober-november. Rehab2=Antall stønadsdager på rehabilitering i år t=0. Se avsnitt 2.4 for flere detaljer. Gruppene er nærmere definert i avsnitt 2.5.

Tabell B4 i Vedlegg B viser antall observasjoner som inngår i hver enkelt analyse. Her vises også beregnet effekt basert forskjell i gjennomsnittlig dagsats *uten* korrigering av dagsats i 2001.

For sammenlignings skyld har vi også estimert effekten av overgangsordningen (sammenliknet med gammel ordning) ved bruk av *matching*-metoden. Dette er gjort for to utvalgte grupper, tilsvarende linje D og E i tabell 3.4. Resultatene er visst i tabell 3.5. Kolonne 1 viser antall observasjoner. Som vi ser, er antall observasjoner større ved bruk av *matching* enn ved bruk av dubletter. Kolonne 2 viser estimert effekt ved bruk av *matching* metoden (over) og dubletter (under) uten korreksjon av dagsats i 2001. *Matching* gir også som resultat at gjennomsnittlig dagsats er høyere ved overgangsreglene enn under det gamle regelverket, men den estimerte effekten er noe mindre enn ved bruk av dubletter.

Kolonne 3 viser estimert effekt ved korreksjonsmetode 1 (KPI), mens kolonne 4 viser estimert effekt med korreksjonsmetode 2 (GG). Forskjellen mellom de to beregningsmåtene er på om lag 10 kroner per dag. Effektene og forskjellene er signifikante på 5 prosent nivå.

Tabell 3.5. Rehabiliteringspenger, forskjell i dagsats og effekt på dagsats (kroner) av overgangsordningen. Estimert ved dubletter og matching. Kvinner, innvilgningsgrad (uføregrad) minst 80 prosent

	Antall obs.	Effekt på dagsats (standard feil)	Effekt i kr. korr. KPI	Effekt i kr. korr. GG
Rehab1 = 273				
Matching	20556	500-360=140 (2,34)	500-474= 26	12
Dubletter	17980	505-356=149	505-469= 36	22
Rehab2 = 286				
Matching	18251	507-361=146 (2,51)	507-476= 31	18
Dubletter	15180	512-357=155	512-470= 42	28

Note: Varighet kan beregnes på to måter: Rehab1=Antall kalenderdager på rehabilitering i år t=0, eventuelt korrigert for perioden oktober-november. Rehab2=Antall stønadsdager på rehabilitering i år t=0. Se avsnitt 2.4 for flere detaljer.

Attføringspenger: Effekten av regelendringer på dagsats

På samme måte som for rehabiliteringspenger ble det nye regelverket for beregning av attføringspenger gjort gjeldende 1. januar 2002 – for nye tilfeller. Personer som mottok attføringspenger ved årsskiftet 2001-2002 ble omfattet av en overgangsordning. Mottakere av attføringspenger kan i tillegg motta attføringsstønader. Når det gjelder stønader, ble det gjort to viktige endringer; stønad til husholdsutgifter ble fjernet ved årsskiftet 2001-2002 og stønad til barnetilsyn ble innført. I dette kapitlet evaluerer vi om, og i så fall hvordan, dagsats for attføringsytelser er påvirket av endringene i regelverket. Dagsats i 2002 omfatter attføringspenger og eventuelle standardiserte barnetillegg (17 kr per dag per barn) pluss standardisert stønad til barnetilsyn (80 kroner per dag for første barn og deretter 40 kroner per dag per barn). Sammenliknbar dagsats i 2001 omfatter attføringspenger, eventuelle behovsprøvede forsørger-tillegg (ektefelle og barn) og stønad til husholdsutgifter. Dagsats er nærmere beskrevet i avsnitt 2.4. Først ser vi på effekten av de nye reglene sammenliknet med de gamle reglene. Dette gjør vi ved å sammenlikne dagsatsen for mottakere av attføringspenger under den nye ordningen med dagsatsen for mottakere under den gamle ordningen. Deretter ser vi på effekten av overgangsordningen sammenliknet med den gamle ordningen. Dette gjør vi ved å sammenlikne dagsatsen for mottakere av rehabiliteringspenger under overgangsordningen med dagsatsen for mottakere under den gamle ordningen.

4.1 Effekten av nye beregningsregler

I dette avsnittet sammenlikner vi den nye ordningen med den gamle ordningen. Utvalget av stønadmottakere er hentet fra Aetat Arbeidsdirektoratets registre. Antall personer i utvalgene er vist i tabell 2.1. Nærmere undersøkelser viser at 498 personer er med både i den nye og under den gamle ordningen. Dette er trolig mottakere av attføringspenger som hadde et opphold i stønadsperioden ved årsskiftet 2001-2002 og som derfor ikke kom med i overgangs-

ordningen. Hadde det vært et større antall observasjoner, kunne vi ha gjort separate analyser for denne gruppen. Slik det er nå, har vi beholdt dem i analyseutvalget.

I analysene av effekter av regelendringene på dagsats for rehabiliteringspenger (kapittel 3) viser det seg at *matching*-metoden ga tilnærmet samme resultat som beregninger basert på sammenlikning av gjennomsnittlig ytelse for personer i samme gruppe av stønadsmottakere. Vi har brukt samme metode for analyse av effekter på dagsats for attføringspenger for noen grupper av stønadsmottakere og finner tilsvarende mønster, dvs. tilnærmet identiske resultater for *matching*-metoden og ved bruk av gjennomsnittstall.

Tester som skal sikre kvaliteten på *matching*-estimatorene, viser imidlertid at *matching*-metoden ikke er velegnet for datamaterialet for attføringspenger. I lys av dette har vi valgt å basere analysene på den alternative metoden, der vi beregner effekten av regelendringene ved å sammenligne gjennomsnittlig dagsats under den gamle og nye ordningen for alle personer i samme gruppe av mottakere.

Ved beregning av den estimerte forskjellen i attføringsytelsene mellom ny ordning og gammel ordning har vi korrigert for inflasjon, økning i trygdeavgift, bortfall av halvt særfradrag og endring i antall stønadsdager per år; se avsnitt 2.4. Vi viser resultater for to alternative korreksjoner; den første er basert på endringer i konsumprisindeksen (KPI) som inflasjonsmål (nominelle verdier fra 2001 multipliseres med 1,29), den andre er basert på endringer i gjennomsnittlig grunnbeløp (GG) som inflasjonsmål (nominelle verdier fra 2001 multipliseres med 1,328).

Tabell 4.1 presenterer resultater for grupper av stønadsmottakere. Korrigerte ytelser er beregnet på grunnlag av gjennomsnittlig daglig ytelse under de to regimene. Kolonne 1 viser gjennomsnittlig dagsats under den nye ordningen. Kolonne 2 viser effekten av endring i regelverket når alternativ 1 for korreksjon benyttes (KPI), dvs. differensen i dagsats målt i kroner. Kolonne 3 uttrykker hvor stor effekten i kolonne 2 er i forhold til hva ytelsesnivået hadde vært dersom den gamle ordningen gjaldt fortsatt. Kolonnene 4 og 5 viser tilsvarende basert på alternativ 2 for korreksjon (GG). Negative verdier indikerer at gjennomsnittseffekten for undergruppen er negativ, dvs. at ytelsene ville vært større dersom det gamle regelverket fortsatt gjaldt. Positive verdier uttrykker at gjennomsnittseffekten for undergruppen er positiv, dvs. at de nye reglene gir høyere ytelser. Endringer som er signifikant forskjellige fra null på 5 prosentnivå, er uthevet.

Tabell B5 i vedlegg B viser antall observasjoner som inngår i hver enkelt av analysene presentert i tabell 4.1. Tabell B5 viser også gjennomsnittlig dagsats og forskjell i dagsats uten korrigerende av dagsatsen for 2001.

Tabell 4.1. Attføringspenger, dagsats 2002 og effekt på dagsats (kroner og prosent) av det nye regelverket

Grupper	Dagsats 2002, kroner	Effekt kroner, korr. KPI	Effekt prosent, korr. KPI	Effekt kroner, korr. GG	Effekt prosent, korr. GG
Alle	556	26	4,86	10	1,92
Alle, varighet opp til 3 mnd	526	54	11,39	40	8,34
Alle, varighet 4-6 mnd	553	51	10,11	35	6,86
Alle, varighet 7-9 mnd	551	38	7,36	22	4,25
Alle, varighet over 9 mnd	568	28	5,14	11	2,06
Menn	607	24	4,14	7	1,22
Kvinner	512	29	5,96	14	2,91
+ Barn under 18 år = 0	506	53	11,65	38	8,23
+ Barn under 18 år =1	505	16	3,23	1	0,29
+ Barn under 18 år = 2	518	10	1,92	-6	-1,05
+ Barn under 18 år=>3	541	9	1,65	-8	-1,37
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	445	-90	-16,86	-107	-19,31
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	432	-41	-8,71	-55	-11,21
+ Omsorgspoeng i år t=-1	491	-32	-6,16	-49	-8,99
Kvinner, lav inntekt 1 ($PP1 \leq 1$)	450	-28	-5,90	-43	-8,63
Kvinner, moderat inntekt 1 ($1 < PP1 \leq 2$)	470	14	3,02	-1	-0,11
Kvinner, moderat inntekt 2 ($2 < PP1 \leq 4$)	577	79	15,81	64	12,58
Kvinner, høy inntekt ($PP1 > 4$)	751	160	27,03	142	23,41
Kvinner, avtakende inntekt ($PP3 > PP2 > PP1$)	573	68	13,42	52	10,08
Kvinner, lav inntekt 2 ($(PP1+PP2+PP3)/3 \leq 1$)	406	-57	-12,35	-71	-14,80
Kvinner, lav inntekt 2 ($(PP1+PP2+PP3)/3 \leq 1,5$)	411	-52	-11,27	-66	-13,75

Noter: Estimert effekt er forskjell mellom dagsats 2002 og beregnet dagsats under den gamle ordningen, basert på samtlige personer i hver gruppe; se avsnitt 2.2. Korreksjon KPI og GG er nærmere forklart i teksten; se avsnitt 2.4. Gruppene er nærmere definert i avsnitt 2.5. Signifikante effekter er markert med uthevet skrift.

Den første linjen i tabell 4.1 viser at gjennomsnittlig dagsats for alle mottakere av attføringspenger under ett er på 556 kroner under den nye ordningen. Dette innebærer en *økning* i gjennomsnittlig dagsats på 26 kroner – eller 10 kroner, avhengig av hvilken korreksjonsfaktor som brukes. Begge er signifikant forskjellige fra null. En økning i dagsats på 26 kroner tilsvarer en økning på 5 prosent i forhold til gjennomsnittlig ytelsesnivået dersom regelverket ikke var blitt endret.

Oppsummering av resultater vist i tabell 4.1:

1. Når man ser på alle mottakere av attføringspenger under ett, er gjennomsnittlig dagsats høyere under den nye sammenliknet med den gamle ordningen.
2. Forskjellen i dagsats mellom de to regimene varierer avhengig av hvor lenge man har gått på attføring i løpet av året. Gevinsten er større for dem som har vært på attføring i mindre enn 6 måneder enn for dem

- som har vært på attføring i mer enn 9 måneder (som utgjør 71 prosent av utvalget).
3. Endring av regelverket ser ut til å ha noe høyere effekt for kvinner enn for menn. Kjønnforskjellen er statistisk signifikant bare når endringer i grunnbeløpet brukes som inflasjonskorreksjon. Gjennomsnittlig ytelsesnivået ligger betydelig høyere for menn enn for kvinner både før og etter reformen.
 4. Stønadmottakere uten barn under 18 år kommer relativt bedre ut under den nye ordningen enn stønadmottakere med barn. For stønadmottakere med ett eller flere barn, er gjennomsnittseffekten av regelendringene tilnærmet lik null; dvs. de med ett eller flere barn får omlag samme dagsats under den nye ordningen som de ville ha fått under den gamle ordningen.
 5. De fleste som får overgangsstønad, er kvinner. Våre beregninger viser at mottakere av attføringspenger og overgangsstønad får betydelig mindre i dagsats ved den nye ordningen sammenliknet med hva de ville fått under den gamle ordningen. I denne sammenheng må det nevnes at de nye reglene innebærer at personer med overgangsstønad i større grad får beholde overgangsstønaden ved siden av attføringspengene enn hva de fikk under det gamle regelverket. Summen av attføringspenger og overgangsstønad kan derfor bli større under det nye regelverket enn under det gamle, selv om dagsatsen er blitt mindre.
 6. Sosialhjelpsmottakere får lavere dagsats ved den nye ordningen sammenliknet med hva de ville fått under den gamle ordningen. Endringen av regelverket er beregnet til å gi en reduksjon i dagsats på omlag 40-50 kroner, eller 1000 kroner per måned.
 1. Vi har også sett nærmere på ulike inntektsgrupper. Inntektsbegrepet brukt her viser til pensjonsgivende inntekt foregående år før *stønadsåret*. Disse årene (dette året) er som oftest ikke sammenfallende årene (året) før arbeids- eller inntektsevnen ble nedsatt med 50 prosent. Det er jo pensjonsgivende inntekt i sistnevnte år, som utgjør beregningsgrunnlaget for attføringspenger etter reformen.
 7. Lav inntekt foregående år er her eksemplifisert ved kvinner med pensjonspoeng lik 1 eller mindre året før attføringsåret. Denne gruppen får 28 kroner mindre i dagsats under den nye ordningen sammenliknet med den gamle ordningen dersom vi tar utgangspunkt i endring i KPI (korreksjonsalternativ 1) og 43 kroner mindre dersom vi bruker endring i GG (korreksjonsalternativ 2).
 8. Høy inntekt foregående år er her eksemplifisert ved mottakere med 4 pensjonspoeng eller mer året før. Denne gruppen tjener betraktelig på den nye ordningen: De får i gjennomsnitt 140-160 kroner mer i dagsats under den nye ordningen i forhold til den gamle, avhengig av beregningsmåten. Dette er økning på 3000 kroner i måned.

9. Stønadmottakere med avtakende inntekt de siste tre årene før stønadsåret tjener på den nye ordningen.
10. Vedvarende lav inntekt er her eksemplifisert ved at gjennomsnittlig pensjonspoeng over de siste tre årene før stønadsåret er 1 eller mindre (lav inntekt 2). For denne gruppen er gjennomsnittlig dagsats 50-70 kroner mindre enn under det gamle regelverket, avhengig av beregningsmåten.

Analysene viser at høyinntektsgrupper som mottar attføringspenger, tjener mest i kroner og ører på endringene av regelverket. Av tabell 4.1 ser vi at reformen – med et par unntak – har en negativ effekt for grupper som har lav dagsats (mindre enn 500 kroner) og en positiv effekt for grupper med relativt høy dagsats (mer enn 500 kroner). Jo lavere inntekt de siste tre årene og jo flere barn man har, jo mindre er gevinsten ved den nye ordningen. Videre finner vi at enslige forsørgere (personer med overgangstønad) kommer dårligere ut med den nye måten å beregne attføringspenger på enn ved den gamle. Dette er det samme mønsteret som vi fant for mottakere av rehabiliteringspenger (se kapittel 3).

Resultatene overfor uttrykker gjennomsnittseffekter for undergrupper med visse felles kjennetegn. Gjennomsnittseffektene er større for mottakere av attføringspenger enn for mottakere av rehabiliteringspenger.

For grupper med negativ gjennomsnittseffekt er det nærliggende å anta at det er flere personer som kommer markant dårligere ut under den nye ordningen i forhold til den gamle ordningen. Grupper som er spesielt utsatt for å få lavere dagsats, er de med flere av følgende kjennetegn: lav (vedvarende) pensjonsgivende inntekt, enslige forsørgere med overgangstønad og mottakere av sosialhjelp. For de to sistnevnte gruppene er det viktig å være oppmerksom på at våre beregninger gjelder bare attføringsytelsene, eventuell overgangstønad, bostøtte og sosialhjelp ikke medregnet.

Som også nevnt til kapittel 3, økte minsteytelsene da regelverket ble endret i 2002. For attføringspenger ble (på samme måte som for rehabiliteringspenger) minsteytelsen på årsbasis økt fra 1 G i 2001 til 1,6 G i 2002 – og videre til 1,8 G i 2004. Dette betyr at de som fikk minst i attføringspenger under den gamle ordningen, får større ytelser under den nye ordningen.

Blant mottakere av attføringspenger i 2001 med en innvilgningsgrad på 100 prosent og som ikke har barn under 18 år, var det 7 prosent som under den gamle ordningen hadde en dagsats tilsvarende årsbeløp mindre enn eller lik 1 G pluss 10 prosent. Andelen øker til 18 prosent dersom 1,6 G pluss 10 prosent legges til grunn. Ut fra dette anslår vi at økningen i minsteytelsene fra 1 G til 1,6 G (for alt annet likt) gir 18 prosent av stønadmottakerne samme eller høyere dagsats.

Tabell 4.2. Attføringspenger, dagsats 2002 og effekt på dagsats (kroner og prosent) av det nye regelverket. Mottakere uten husholdsstønad

Grupper:	Dagsats 2002, kroner	Effekt kroner, korr. KPI	Effekt prosent, korr. KPI	Effekt kroner, korr. GG	Effekt prosent, korr. GG
Alle	556	49	9,66	34	6,52
Alle, varighet opp til 3 mnd	526	56	11,93	42	8,73
Alle, varighet 4-6 mnd	553	66	13,61	52	10,36
Alle, varighet 7-9 mnd	551	54	10,76	39	7,59
Alle, varighet over 9 mnd	566	52	10,13	37	6,98
Menn	607	40	7,07	22	3,78
Kvinner	511	61	13,54	48	10,29
+ Barn under 18 år = 0	506	65	14,77	52	11,48
+ Barn under 18 år = 1	504	58	12,97	45	9,74
+ Barn under 18 år = 2	518	54	11,74	41	8,54
+ Barn under 18 år=>3	535	65	13,87	51	10,61
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	440	12	2,75	-1	-0,19
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	431	22	5,27	10	2,26
+ Omsorgspoeng i år t=-1	489	23	5,03	10	2,02
Kvinner, lav inntekt 1 (PP1 ≤ 1)	448	6	1,39	-7	-1,51
Kvinner, moderat inntekt 1 (1 < PP1 ≤ 2)	469	45	10,70	33	7,53
Kvinner, moderat inntekt 2 (2 < PP1 ≤ 4)	576	106	22,44	92	18,93
Kvinner, høy inntekt (PP1 > 4)	750	181	31,86	164	28,09
Kvinner, avtakende inntekt (PP3>PP2>PP1)	573	95	19,76	80	16,34
Kvinner, lav inntekt 2 ((PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1)	404	-20	-4,62	-32	-7,34
Kvinner, lav inntekt 3 ((PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1,5)	410	-14	-3,32	-27	-6,09

Noter: Se tabell 4.1. Korreksjon KPI og GG er nærmere forklart i teksten; se avsnitt 2.4. Gruppene er nærmere definert i avsnitt 2.5. Signifikante effekter er markert med uthevet skrift.

Analysene indikerer at reformen har gitt redusert stønadsnivå for visse grupper av stønadmottakere både når det gjelder rehabiliteringspenger (se kapittel 3) og når det gjelder attføringspenger. De negative utslagene er større for mottakere av attføringspenger enn for mottakere av rehabiliteringspenger. I hovedsak er begge ordninger endret på samme måte. Ett særtrekk ved ordningen med attføringspenger er at den behovsprøvde stønaden til dekning av *husholdsutgifter* er fjernet. I analysene presentert i tabell 4.1, inkluderer dagsats for 2001-utvalget en eventuell husholdsstønad. Vi har imidlertid gjort tilsvarende analyser basert på et underutvalg av stønadmottakere i 2001 der vi ser bort fra mottakere av attføringspenger som fikk husholdsstønad. Denne avgrensningen reduserer utvalget for 2001 med om lag 9 000 personer (mindre enn en tredel). Av ukjente grunner er det 73 mottakere i 2002 som også fikk husholdsstønad. Disse er også fjernet fra utvalget i 2002.

Som i analysene ovenfor omfatter dagsats for 2002-utvalget attføringspenger samt barnetillegg og eventuelt stønad til barnetilsyn. Dagsats 2001-utvalget omfatter attføringspenger og eventuelt ektefelle- og barnetillegg.

Analyseresultatene er presentert i tabell 4.2, og viser beregnet effekt i kroner og på endringsform med de to alternative korreksjonsmetodene. Tabell B6 i vedlegg B viser antall observasjoner, gjennomsnittlig dagsats og forskjell i dagsats *uten* korrigerende av dagsatsen for 2001 for alle gruppene som er presentert i tabell 4.2.

Som det framgår av tabell 4.2 er beregnet effekt av regelendringen positiv og signifikant for de fleste gruppene når vi ser bort fra de som mottok behovsprøvd husholdsstønad i 2001. Estimerte effekter er større (mer positive, mindre negative) enn de som er vist i tabell 4.1 For de fleste stønadsmottakere som *ville fått* husholdsstønad under den gamle ordningen, gir med andre ord reformen *reduserte* ytelser. I tabell 4.2 er det kun to grupper som kommer dårligere ut med den nye ordningen. Det er mottakere av attføringspenger med gjennomsnittlig ett pensjonspoeng eller mindre de tre forutgående årene (lav inntekt 2) og de med gjennomsnittsinntekt tilsvarende ett og ett halvt pensjonspoeng eller mindre de tre forutgående årene (lav inntekt 3).

4.2 Effekten av overgangsreglene

I dette avsnittet ser vi på effekten av overgangsreglene. Dette gjør vi ved å sammenligne gjennomsnittlig ytelsesnivå i 2002 for løpende stønadstilfeller under overgangsordningen, med ytelsesnivået i 2001 under det gamle regelverket. Beskrivende statistikk er vist i tabell A2, vedlegg A.

Mange av mottakerne av attføringspenger i 2002 var også mottakere i 2001. Av de 33 786 av overgangstilfellene i september 2002 er 23 995 personer, eller 71 prosent, også med blant mottakere av attføringspenger i september 2001. På samme måte som for rehabiliteringspenger kan vi dermed beregne effekten ved å sammenligne dagsats for den samme gruppen av personer under de to ulike ordningene. Dette kaller vi *dublering*. Fordelen ved bruk av dublering er at siden vi ser på samme individet i to ulike regimer, vil det fleste kjennetegn være uforandret fra ett år til det neste. Noen kjennetegn kan likevel endre seg. For eksempel, dersom man får barn i løpet av året eller dersom barn fyller 18 år i løpet av året, vil dette påvirke dagsats. Dette kan være en del av forklaringen på at vi finner forskjell i gjennomsnittlig dagsats i 2002 og 2001.

Tabell 4.3. Attføringspenger, dagsats 2002 og effekt på dagsats (kroner og prosent) av overgangsordningen. Estimert ved dubletter for grupper av stønadsmottakere

Grupper:	Dagsats 2002, Kroner	Effekt kroner, korr. KPI	Effekt prosent, korr. KPI	Effekt kroner, korr. GG	Effekt prosent, korr. GG
Alle	563	17	3,18	1	0,23
Alle, varighet opp til 3 mnd	514	16	3,20	1	0,25
Alle, varighet 4-6 mnd	509	14	2,91	-0	-0,03
Alle, varighet 7-9 mnd	528	6	1,10	-10	-1,80
Alle, varighet over 9 mnd	565	18	3,27	2	0,32
Kvinner, varighet over 9 mnd	522	18	3,54	3	0,58
+ Barn under 18 år = 0	481	11	2,35	-3	-0,58
+ Barn under 18 år = 1	528	14	2,73	-1	-0,22
+ Barn under 18 år = 2	559	27	5,12	12	2,12
+ Barn under 18 år=>3	593	33	5,92	17	2,89
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	538	10	1,82	-6	-1,09
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	496	-0	-0,08	-15	-2,94
+ Omsorgspoeng i år t=-1	576	40	7,45	24	4,38
Kvinner, lav inntekt 1 (PP1 ≤ 1)	519	14	2,67	-1	-0,26
Kvinner, moderat inntekt 1 (1 < PP1 ≤ 2)	546	65	13,53	51	10,28
Kvinner, moderat inntekt 2 (2 < PP1 ≤ 4)	605	78	14,81	63	11,52
Kvinner, høy inntekt (PP1 > 4)	642	52	8,74	34	5,63
Kvinner, avtakende inntekt (PP3>PP2>PP1 og PP1+PP2+PP3)/3 >PP2)	544	23	4,44	8	1,45
Kvinner, lav inntekt 2 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1)	500	11	2,33	-3	-0,60
Kvinner, lav inntekt 2 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1,5)	504	13	2,64	-2	-0,30

Noter: Se tabell 4.1. Korreksjon KPI og GG er nærmere forklart i teksten; se også avsnitt 2.4. Gruppene er nærmere definert i avsnitt 2.5. Signifikante effekter er markert med uthevet skrift.

Tabell 4.3 viser beregnet effekt av overgangsordningen når vi tar utgangspunkt i *dublettene*. Beskrivelsen av gruppene som er gitt i tabellens forspalte, viser til kjennetegnsværdier i 2002.

Tabell B7 i vedlegg B viser antall observasjoner, gjennomsnittlig dagsats og forskjell i dagsats *uten* korrigerings av dagsatsen for 2001 for alle gruppene som er presentert i tabell 4.3.

Første linje i tabell 4.3 viser at gjennomsnittlig ytelsesnivå er noe høyere under overgangsreglene sammenlignet med det gamle regelverket. Forskjellen er ikke særlig stor. De fleste av mottakerne under overgangsordningen har fått ytelser over lengre tid (se tabell B7 i vedlegg B). 95 prosent av mottakerne i september 2002 var også mottakere i 2001, og hadde vært på attføring i minst

10 måneder. Ved beregning av effekten av overgangsordningen er det viktig å ta hensyn til dette. Av den grunn har vi fokusert på mottakere med mer enn 9 måneder på attføring i løpet av året.

Resultatene vist i tabell 4.3 viser at dagsats for langtidsmottakere er om lag den samme eller noe høyere under overgangsordningen – som under det gamle regelverket. Mottakere med barn under 18 år fikk noe mer i dagsats under overgangsordningen enn under den gamle ordningen.

Videre finner vi at jo høyere tidligere inntekt var, jo større var den positive effekten av overgangsordningen. Det er svært få observasjoner av stønadsmottakere med tidligere inntekt tilsvarende 4 pensjonspoeng eller mer. Dette gir stor standardfeil og dermed ikke-signifikante estimater. Som det framgår av tabellen, fikk mottakere av attføringspenger som også hadde overgangstønad (enslige forsørgere), og sosialhjelpsmottakere om lag uendret dagsats.

Effekter av regelendringer på bruttoinntekt, nettoinntekt og arbeidsrelatert inntekt

5.1 Innledning

Den viktigste endringen i regelverket er at beregningen av rehabiliterings- og attføringspenger ikke lenger er knyttet til reglene for uførepensjon, men er beregnet på samme måte som andre korttidsytelser fra folketrygden. Som en del av reformen er det også gjort regelendringer som påvirker forholdet mellom brutto- og nettoinntekt. For det første er ordningen med et halvt særfradrag på 2 470 kroner i året ved skatteberegning for mottakere av disse ytelsene opphevet. For det andre er trygdeavgiften økt fra 3,0 til 7,8 prosent. Dette innebærer en viss økning i skatten slik at forskjellen mellom brutto- og nettoinntekt (for alt annet likt) vil være større i 2002 enn i 2001. Det er også gjort endringer i regelverket som påvirker muligheten til å ha arbeidsinntekt samtidig som man mottar attføringspenger.

Mottakere som har tapt en del av sin arbeidsevne (rehabilitering) eller inntektsevne (attføring) får *graderte ytelser*, der ytelsene skal erstatte den delen av inntekten som faller bort (folketrygdloven §§ 10-12 og 11-13). Når det gjelder *rehabiliteringspenger* er det *ingen* endringer i graderingsreglene: Arbeidsevnen må være redusert med minst 50 prosent og ytelsene fastsettes ut fra reduksjonen i arbeidstid eller inntekt. I slutfasen av rehabiliteringsperioden (maksimum tre måneder) kan mottakere fortsatt få rehabiliteringspenger også når arbeidsevnen bare er redusert med 20 prosent. Personer med redusert arbeidsevne 20-50 prosent vil motta ytelser som tilsvarer 20-50 prosent av fulle ytelser (folketrygdloven § 10-12).

Når det gjelder *attføringspenger*, ble grensen for graderte attføringspenger *redusert* fra et krav på minst 50 prosent redusert inntektsevne til 40 prosent (folketrygdloven § 11-13). Inngangskravet er imidlertid opprettholdt: For å få rett til attføringspenger må inntektsevnen være redusert med minst 50 prosent (folketrygdloven § 11-9). Så snart man er inne i ordningen, kan man imidlertid arbeide tilsvarende som i 60 prosent av stilling (Ot.prop. nr. 48 (1998-99),

kapittel 10). Denne endringen kan stimulere flere til å arbeide – og til å arbeide mer – mens man er under attføring. Samtidig ble adgangen til å tjene inntil 0,5 G per år uten fradrag i attføringspengene *opphevet*. Personer med årlig arbeidsrelatert inntekt under denne grensen vil dermed få lavere brutto- og nettoinntekt under det nye regelverket. Siden det blir mindre attraktivt å ha småjobber ved siden av attføringspengene, kan det også tenkes at færre mottakere av attføringspenger vil arbeide.

I dette kapitlet presenteres analyser av effekter av regelendringene på årssinntekt i stønadsåret, og vi ser på både bruttoinntekt, nettoinntekt og arbeidsrelatert inntekt.

Informasjon om inntekt er basert på Statisk sentralbyrås data fra ligningsregisteret og lønns- og trekkoppgaveregisteret (LTO).

Bruttoinntekt består av alle *skattepliktige inntekter* i selvangivelsen. Dette må ikke forveksles med inntektsstatistikkens *samlet inntekt* som inneholder alle typer inntekt, både skattepliktig og ikke-skattepliktig (for eksempel barne-trygd, bostøtte, sosialhjelp og grunn- og hjelpestønad).

Nettoinntekt er bruttoinntekt minus nettoskatt, der nettoskatt tilsvarer sum utlignet skatt, dvs. brutto skatt minus fradrag i skatt, lik netto skatt.

Arbeidsrelatert inntekt inkluderer lønn og honorarer samt skattepliktige overføringer, blant annet sykepenger og dagpenger under arbeidsløshet. Arbeidsrelatert inntekt tilsvarer post 2.1.6 i selvangivelsen pluss 2.4.1 (barns lønnsinntekt). Vårt arbeidsinntektsbegrep omfatter ikke næringsinntekt.

Etter omleggingen av regelverket i 2002 regnes rehabiliteringspenger og attføringspenger som «lønn» i skattelikningen, på linje med ordinær lønn og sykepenger, fødselspenger og dagpenger under arbeidsløshet osv. For å få et sammenliknbart arbeidsinntektsbegrep for 2001 og 2002 er variabelen «lønn» for 2002 korrigert for ytelser til livsopphold under medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring, hentet fra LTO-registeret.

Først tar vi for oss effekten på brutto- og nettoinntekt av endring av regelverket for rehabiliteringspenger (avsnitt 5.2). Deretter gjør vi tilsvarende analyser for mottakere av attføringspenger (avsnitt 5.3). Til slutt ser vi på effekten av regelendringene på arbeidsrelatert inntekt for begge grupper av stønadmottakere (avsnitt 5.4). I analysene av effekten på dagsats for ytelser til livsopphold under rehabilitering og attføring (se kapitlene 3 og 4) studerte vi effekten både av overgangsordningen og av den nye ordningen. Her konsentrerer vi oss om en sammenligning av ny ordning vs. gammel ordning, dvs. ordningen som gjelder f.o.m. januar 2002 for nye tilfeller vs. den som gjaldt t.o.m. desember 2001.

Effektene på inntekt estimeres (beregnes) på samme måte som effekt på dagsats i kapitlene 3 og 4, dvs. vi sammenlikner gjennomsnittlig inntekt i 2002 og 2001 for spesifiserte grupper av stønadsmottakere. I dette kapitlet har vi i de fleste analysene benyttet differansen i gjennomsnitt utfall som mål på effekt. I noen analyser bruker vi også matchingmetoden.

Direkte og avledede effekter av regelreformen

Når vi i det følgende bruker ord og vendinger som «beregnet effekt av regelreformen på brutto-, netto- og arbeidsrelatert inntekt» uttaler vi oss om sammensatte effekter. For det *første* vil endringer i samlet utbetalt stønad som følge av de nye beregningsreglene for ytelser til livsopphold (dagsats, barnetillegg og andre tillegg) ha en *direkte* effekt på brutto- og nettoinntekt, siden ytelsene inngår i brutto- og nettoinntekt. Også endringene i skatte- og trygdeavgiftsregler – som var en del av reformen – vil ha en direkte effekt på nettoinntekt (bortfall av halvt særfradrag og økt trygdeavgift).

For det *andre* vil vi fange opp *indirekte eller avledede* effekter. Dette dreier seg om effekter av regelreformen på stønadsmottakernes atferd, for eksempel hvor mye de bruker ytelsene, mottakernes tilpasning i arbeidslivet, samt andre typer atferdsendringer som påvirker inntekten. Regelreformen kan også ha påvirket atferden til arbeidsgivere, arbeidskontoret, trygdekontoret, leger og annet helsepersonell osv.; endringer som indirekte påvirker stønadsmottakernes inntekt. Atferdsendringene vil være et resultat av at regelverket og de økonomiske insentivene er endret, men også av eventuelle holdningsendringer.

Disse indirekte effektene av regelreformen er forventet (og tatt hensyn til ved utformingen av det nye regelverket); noen av dem er tilsiktet og dermed en del av reformen (f.eks. at det skal legges vekt på at det dreier seg om korttidsytelser), andre er utilsiktet. Våre analyser kan imidlertid *ikke* identifisere disse ulike indirekte effektene og heller ikke skille dem fra de direkte effektene. Når det gjelder effekter av reformen basert på holdningsendringer hos arbeidstakere, arbeidsgivere og andre involverte, vil det sannsynligvis ta noe tid før de lar seg observere og identifisere. Våre analyser er begrenset til effekter i stønadsåret, og vil trolig ikke fange opp denne typen effekter.

For det *tredje* kan det ha skjedd andre endringer i samfunns- og arbeidsliv fra 2001 til 2002 som påvirker stønadsmottakernes tilpasning og inntektsforhold. Våre analyser tar ikke hensyn til slike endringer. Det eneste vi gjør er å ta hensyn til inflasjonen (og dermed en eventuell generell lønnsøkning) målt ved endring i konsumprisindeksen, som økte med 2,2 prosent fra 2001 til 2002. (I analysene av effekten av regelendringene på ytelsene bruker vi både endringen i KPI og endringen i GG fra 2001 til 2002 som mål på inflasjon.)

For det *fjerde* har sammensetningen av stønadsmottakere endret seg fra 2001 til 2002. *Dette er et grunnleggende problem ved alle typer effektevalue-*

ringer. Situasjonen er aldri identisk før og etter reformen som skal evalueres. I vårt tilfelle – og i svært mange andre tilfeller – er det *ikke* de samme personene som mottar ytelse under det gamle og det nye regelregimet. Strategien er å sammenlikne forholdsvis homogene grupper. Men også innenfor disse gruppene vil det være forskjeller som er av betydning for det kjennetegnet (utfallet) som vi her interessert i, dvs. brutto-, netto- og arbeidsrelatert inntekt, som vi ikke klarer å fange opp ved tilgjengelige data. Endringer i sammensetningen av gruppen fra 2001 til 2002 kan dermed påvirke utfallet (gjennomsnittlig inntekt), og vi vil ikke være i stand til å skille effekten av dette fra effekten av regelreformen.

I vårt tilfelle vil også selve utvalgsplanen kunne påvirke sammensetningen av utvalgene på en systematisk måte med konsekvenser for gjennomsnittlig inntekt. 2002-utvalget er per definisjon nye brukere av de to stønadsordningene (hvis ikke ville de ha mottatt ytelse etter overgangsordningen). 2001-utvalget vil inneholde en del personer som har mottatt ytelse over lengre tid, men ikke nødvendigvis kontinuerlig. Vi forsøker å korrigere for dette, ved å kontrollere for registrert varighet. Sannsynligvis er denne kontrollen ikke fullstendig fordi datamaterialet ikke gir all nødvendig informasjon. 2001-utvalget vil dermed inneholde en større andel langtidsbrukere – som vi må anta har en svak arbeidsmarkedstilknytning – enn 2002-utvalget.

5.2 Mottakere av rehabiliteringspenger: Effekt på brutto- og nettoinntekt

I tabell 5.1 presenteres beregnede effekter gjennomsnittlig *bruttoinntekt* av reformen for mottakere av rehabiliteringspenger. Først ser vi på grupper av stønadsmottakere etter varighet av stønadsperiode (i samme kalenderår). Deretter ser vi på kvinner som har mottatt ytelse mellom 8 og 11 måneder. Så ser vi på undergrupper av disse kvinnene: etter hvor mange barn de har, om de mottar eller mottatt økonomisk sosialhjelp (og) eller overgangsstønad, om de har omsorgspoeng, og etter inntektsnivå og inntektsutvikling årene før stønadsåret.

Kolonne 1 viser gjennomsnittlig bruttoinntekt under den gamle ordningen, kolonne 2 viser gjennomsnittlig bruttoinntekt under den nye. Tabell 5.2, kolonne 1 og 2 viser tilsvarende for *nettoinntekt*.

Kolonne 3 i begge tabellene viser beregnet effekt gitt ved differansen mellom kolonne 2 og 1, kolonne 4 viser estimert standardfeil for effekten, og kolonne 5 viser estimert effekt prosentvis i forhold til basisår (2001-regimet). Negative verdier i kolonne 3 uttrykker at gjennomsnittseffekten for undergruppen er negativ mens positive verdier uttrykker at gjennomsnittseffekten for undergruppen er positiv, dvs. at de nye reglene gir høyere bruttoinntekt.

Tabell 5.1. Effekt på gjennomsnittlig bruttoinntekt for mottakere av rehabiliteringspenger av det nye regelverket. Gjennomsnittlig bruttoinntekt i 2001 og 2002, estimert effekt, standardfeil og prosentvis effekt i forhold til basisåret (2001- regimet).

Grupper:	Brutto- inntekt 2001	Brutto- inntekt 2002	Estimert effekt	Standard- feil	Effekt, prosent
Alle, varighet opp til 4 mnd	210143	229848	19705	3577	9,38
Alle, varighet 5-7 mnd	214149	229692	15543	2182	7,26
Alle, varighet 8-11 mnd	201362	222928	21565	3370	10,71
Alle, varighet over 11 mnd	189368	192738	3371	2834	1,78
Kvinner, varighet 8-11 måneder					
+ Ingen barn under 18 år	186256	215571	29315	8420	15,74
+ Ett barn under 18 år	177401	197498	20097	4243	11,33
+ To barn under 18 år	190170	202759	12589	5948	6,62
+ Tre eller flere barn under 18 år	180060	195524	15464	7403	8,59
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	127939	137825	9886	2870	7,73
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	165324	173746	8422	6001	5,09
+ Omsorgspoeng i år t=-1	153016	162307	9291	4565	6,07
Kvinner, lav inntekt 1 ($PP1 \leq 1$)	128750	129774	1024	2360	0,80
Kvinner, moderat inntekt 1 ($1 < PP1 \leq 2$)	158372	161414	3042	3361	1,92
Kvinner, moderat inntekt 2 ($2 < PP1 \leq 4$)	195767	213304	17537	2871	8,96
Kvinner, høy inntekt ($PP1 > 4$)	282745	323130	40385	20733	14,28
Kvinner, avtakende inntekt ($PP3 > PP2 > PP1$)	191563	217930	26367	3689	13,76
Kvinner, lav inntekt 2 ($(PP1+PP2+PP3)/3 \leq 1$)	119589	120507	918	2345	0,77
Kvinner, lav inntekt 3 ($(PP1+PP2+PP3)/3 \leq 1,5$)	123570	128953	5383	2131	4,36

Noter: Effekt er forskjell mellom inntekt 2002 og beregnet og korrigeret inntekt under den gamle ordningen (se avsnitt 2.2). Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5. Signifikante effekter er markert med uthevet skrift.

Effektestimater som er signifikant forskjellige fra null på 5 prosentnivå er uthevet. Antall observasjoner som inngår i hver av estimeringene, er vist i tabell C1 i vedlegg C.

Som det framgår av tabell 5.1, er beregnet gjennomsnittlig effekt på bruttoinntekt *positiv* for alle de spesifiserte gruppene, og signifikant for de fleste. Beregnet effekt er tilnærmet lik null for dem som har hatt rehabiliteringspenger hele eller det meste av året, mens effekten er positiv (10 prosent høyere bruttoinntekt) for dem som har hatt rehabiliteringspenger i deler av året.

Nærmere undersøkelser viser at inntektsøkningen fra 2001 til 2002 i stor grad skyldes økning i arbeidsrelatert inntekt for stønadmottakere med kortest varighet. For stønadmottakere med varighet over 4 måneder skyldes det hovedsaklig en økning i rehabiliteringspenger. Dette er i tråd med funn presentert i kapittel 3: Dagsats for langtidsmottakere av rehabiliteringspenger har økt fra 2001 til 2002 (se tabellene 3.2 og 3.3). Også den arbeidsrelaterte inntekten har imidlertid økt for alle grupper fra 2001 til 2002.

Tabell 5.1 viser stor positiv effekt for stønadmottakere som ikke har barn, og mindre men fortsatt positiv effekt for stønadmottakere med flere barn; her

Tabell 5.2. Effekt på gjennomsnittlig nettoinntekt for mottakere av rehabiliteringspenger av det nye regelverket. Gjennomsnittlig nettoinntekt i 2001 og 2002, estimert effekt, standardfeil og prosentvis endring i forhold til basisåret (2001- regimet)

	Netto- inntekt 2001	Netto- inntekt 2002	Estimert effekt	Standard- feil	Effekt, prosent
Alle, varighet opp til 4 mnd	165451	178816	13365	3065	8,08
Alle, varighet 5-7 mnd	170121	178164	8043	1636	4,73
Alle, varighet 8-11 mnd	163702	174574	10873	3010	6,64
Alle, varighet over 11 mnd	156551	152333	-4218	2051	-2,69
Kvinner, varighet 8-11 måneder					
+ Barn under 18 år = 0	149354	167365	18011	8017	12,06
+ Barn under 18 år = 1	148046	156991	8945	3053	6,04
+ Barn under 18 år = 2	157428	162740	5312	4318	3,37
+ Barn under 18 år => 3	152827	159032	6205	5861	4,06
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	113696	117233	3537	2311	3,11
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	150641	155156	4515	4909	3,00
+ Omsorgspoeng i år t=-1	133099	136196	3097	3566	2,33
Kvinner, lav inntekt 1 ($PP1 \leq 1$)	112223	109446	-2777	1861	-2,47
Kvinner, moderat inntekt 1 ($1 < PP1 \leq 2$)	132279	131341	-938	2591	-0,71
Kvinner, moderat inntekt 2 ($2 < PP1 \leq 4$)	159243	166494	7251	2141	4,55
Kvinner, høy inntekt ($PP1 > 4$)	217118	245264	28146	19966	12,96
Kvinner, avtakende inntekt ($PP3 > PP2 > PP1$)	156443	169053	12610	2617	8,06
Kvinner, lav inntekt 2 ($(PP1+PP2+PP3)/3 \leq 1$)	105436	103167	-2269	1907	-2,15
Kvinner, lav inntekt 3 ($(PP1+PP2+PP3)/3 \leq 1,5$)	108260	109028	768	1742	0,71

Noter: Effekt er forskjell mellom inntekt 2002 og beregnet og korrigert inntekt under den gamle ordningen (se avsnitt 2.2). Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5. Signifikante effekter er markert med uthevet skrift.

illustrert ved kvinner med stønad i 8-11 måneder. Også her er det slik at dette i stor grad skyldes at stønadmottakerne i 2002 har høyere rehabiliteringspenger (eventuelt også andre ytelser fra Folketrygden) enn stønadmottakerne i 2001. At effekten er større for stønadmottakere uten barn, er i tråd med analyseresultatene for dagsats presentert i kapittel 3.

Den beregnede gjennomsnittseffekten for stønadmottakere som hadde svært lav inntekt året før og gjennomsnittlig tre år før stønadsåret, er tilnærmet lik null. Effekten øker med tidligere inntekt (i tråd med resultater vist i tabell 3.3), men er ikke statistisk signifikant for dem med høyest inntekt (relativt få observasjoner). Den positive effekten for stønadmottakere med relativt høy tidligere inntekt, er i hovedsak et resultat av en økning i rehabiliteringspenger fra 2001 til 2002, mens den arbeidsrelaterte inntekten er tilnærmet uendret fra 2001 til 2002 (se avsnitt 5.4).

Beregnet effekt på *nettoinntekt* vist i tabell 5.2 gir i hovedsak positive tall, men på et lavere nivå enn effekt på *bruttoinntekt* vist i tabell 5.1. Denne nivåforskjellen kan delvis forklares ved skatteskjerpning. Som en del av reformen ble som nevnt trygdeavgiften økt og det halve særfradraget i inntekt falt bort.

Noen grupper kommer ut med negative tall for effekt på nettoinntekt, men disse er ikke signifikant forskjellige fra null. Unntaket er estimert effekt for de som har mottatt rehabiliteringspenger i mer enn 11 måneder; her er effekten signifikant negativ. Her kan det se ut til at skatteskjerpingen har vært særlig sterkt (effekten på bruttoinntekt er positiv, men ikke signifikant, se tabell 5.1).

5.3 Mottakere av attføringspenger: Effekt på brutto- og nettoinntekt

Tabellene 5.3 og 5.4 viser beregnet gjennomsnittlig effekt av regelendringene på brutto- og nettoinntekt for grupper av mottakere av *attføringspenger* – på samme måte som tabellene 5.1 og 5.2 for mottakere av rehabiliteringspenger. Antall observasjoner som inngår i hver av estimeringene, er vist i tabell C1 i vedlegg C.

Tabell 5.3 viser at for mottakere av attføringspenger, er beregnet effekt på bruttoinntekt størst for dem som har fått attføringspenger hele eller det meste av året (en økning på 11 prosent). For dem som har fått attføringspenger deler av året er effekten mindre, og ikke signifikant for dem som har fått attføringspenger i 3 måneder eller mindre.

Nærmere undersøkelser viser at inntektsøkningen fra 2001 til 2002 for dem som har fått attføringspenger det meste av året, er delvis et resultat av en økning i attføringspengene (eller andre ytelser fra Folketrygden) fra 2001 til 2002, og delvis et resultat av en økning i arbeidsrelatert inntekt fra 2001 til 2002.

For alle de tre gruppene med kortere varighet er effekten beskjeden fordi økningen i attføringspenger (se tabell 4.1)(og eventuelt også andre ytelser fra folketrygden) er motvirket av en reduksjon arbeidsrelatert inntekt (se også tabell 5.9).

Ellers viser tabell 5.3 at variasjonsmønsteret er relativt likt tilfellet for mottakere av rehabiliteringspenger, men effektene er mindre. Kvinner uten barn og de med moderat til høy inntekt får høyere bruttoinntekt etter reformen enn det gjorde før reformen. For noen grupper av kvinner er de beregnede effektene på bruttoinntekt signifikant negative. Dette gjelder kvinner med omsorgspoeng og de med vedvarende lav inntekt de tre siste årene før stønadsåret.

Det gjennomgående mønsteret er en reduksjon i arbeidsrelatert inntekt og en økning i ytelser fra folketrygden fra 2001 til 2002. For flere av lavinntektsgruppene viser imidlertid analysen i kapittel 4 at *dagsats for attføringspenger er redusert* fra 2001 til 2002 (se tabell 4.1 og tabell 4.2). At mottakere av omsorgspoeng kommer så dårlig ut, skyldes en reduksjon i både attføringspenger (eventuell også andre ytelser fra folketrygden) og arbeidsrelatert inntekt fra 2001 til 2002.

Tabell 5.3. Effekt på gjennomsnittlig bruttoinntekt for mottakere av attføringspenger av det nye regelverket. Gjennomsnittlig bruttoinntekt i 2001 og 2002, estimert effekt, standardfeil og prosentvis endring i forhold til basisåret (2001- regimet)

	Brutto- inntekt 2001	Brutto- inntekt 2002	Estimert effekt	Standard- feil	Effekt, prosent
Alle, varighet opp til 3 mnd	180449	181485	1036	9213	0,57
Alle, varighet 4-6 mnd	171048	175509	4460	1924	2,61
Alle, varighet 7-9 mnd	169537	174255	4719	1970	2,78
Alle, varighet 10-12 mnd	159445	176822	17377	1407	10,90
Kvinner, varighet 10-11 mnd	158753	164112	5359	3134	3,38
+ Barn under 18 år = 0	150411	162309	11898	3577	7,91
+ Barn under 18 år = 1	152350	160853	8503	5620	5,58
+ Barn under 18 år = 2	167491	166865	-626	5158	-0,37
+ Barn under 18 år=>3	188411	174028	-14383	18986	-7,63
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	129636	132288	2652	3991	2,05
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	158979	165940	6961	6858	4,38
+ Omsorgspoeng i år t=-1	162549	151041	-11508	5038	-7,08
Kvinner, lav inntekt 1 (PP1 ≤ 1)	144339	136958	-7381	4053	-5,11
Kvinner, moderat inntekt 1 (1 < PP1 ≤ 2)	158579	160165	1586	6145	1,00
Kvinner, moderat inntekt 2 (2 < PP1 ≤ 4)	181764	194489	12725	4849	7,00
Kvinner, høy inntekt (PP1 > 4)	247296	261775	14479	10065	5,85
Kvinner, avtakende inntekt (PP3>PP2>PP1)	169162	180958	11796	5183	6,97
Kvinner, lav inntekt 2 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1)	137809	122492	-15317	4961	-11,11
Kvinner, lav inntekt 3 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1,5	138774	127410	-11364	4282	-8,19

Noter: Effekt er forskjell mellom inntekt 2002 og beregnet og korrigeret inntekt under den gamle ordningen; se avsnitt 2.2. Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5. Signifikante effekter er markert med uthevet skrift.

Tabell 5.4 viser beregnet effekt på nettoinntekt for mottakere av attføringspenger. Effekten er enten signifikant negativ eller ikke signifikant forskjellig fra null. Usikkerheten ved estimatorene har sammenheng med at noen av underutvalgene blir veldig små (se tabell C1 i vedlegg C). Forskjellen mellom tallene i tabell 5.3 og 5.4 avspeiler i hovedsak en viss skatteskjerpning fra 2001 til 2002.

På samme måte som for bruttoinntekt, er det stønadmottakere med mange barn, omsorgspoeng og lav tidligere inntekt som kommer relativt dårligst ut.

Jo lavere tidligere pensjonsgivende inntekt og jo flere barn, desto større er sannsynligheten for å få lavere nettoinntekt etter reformen. Estimert nedgang i nettoinntekt for disse gruppene er ganske markant, slik det fremkommer av tabell 5.4.

Tabell 5.4. Effekt på gjennomsnittlig nettoinntekt for mottakere av attføringspenger av det nye regelverket. Gjennomsnittlig nettoinntekt i 2001 og 2002, estimert effekt, standardfeil og prosentvis endring i forhold til basisåret (2001- regimet)

	Netto- inntekt 2001	Netto- inntekt 2002	Estimert effekt	Standard- feil	Effekt, prosent
Alle, varighet opp til 3 mnd	148515	145350	-3165	6739	-2,13
Alle, varighet 4-6 mnd	145482	141038	-4444	1507	-3,05
Alle, varighet 7-9 mnd	145710	140550	-5161	1500	-3,54
Alle, varighet 10-12 mnd	140299	142280	1981	1066	1,41
Kvinner, varighet 10-11 mnd	137775	133117	-4658	2344	-3,38
+ Barn under 18 år = 0	127938	128371	433	2566	0,34
+ Barn under 18 år = 1	135324	134130	-1194	4229	-0,88
+ Barn under 18 år = 2	147081	137435	-9646	4026	-6,56
+ Barn under 18 år => 3	163297	145245	-18052	14274	-11,05
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	117748	112884	-4864	3149	-4,13
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	148597	149945	1348	5555	0,91
+ Omsorgspoeng i år t=-1	144291	128903	-15388	4048	-10,66
Kvinner, lav inntekt 1 (PP1 ≤ 1)	127242	114158	-13084	3081	-10,28
Kvinner, moderat inntekt 1 (1 < PP1 ≤ 2)	137063	129411	-7652	4696	-5,58
Kvinner, moderat inntekt 2 (2 < PP1 ≤ 4)	155327	153583	-1744	3544	-1,12
Kvinner, høy inntekt (PP1 > 4)	200992	204725	3733	7248	1,86
Kvinner, avtakende inntekt (PP3 > PP2 > PP1)	145306	144076	-1230	3816	-0,85
Kvinner, lav inntekt 2 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1)	122218	103772	-18446	3776	-15,09
Kvinner, lav inntekt 3 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1,5	122924	107366	-15558	3264	-12,66

Noter: Effekt er forskjell mellom inntekt 2002 og beregnet og korrigert inntekt under den gamle ordningen (se avsnitt 2.2). Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5. Signifikante effekter er markert med uthevet skrift.

5.4 Effekt på arbeidsrelatert inntekt

Først et par ord om datamaterialet. Som nevnt i avsnitt 5.1, er likningsdata for lønn etc. i 2001 og 2002 ikke sammenlignbare, fordi lønn etc. omfatter også rehabiliteringspenger og attføringspenger i 2002, men ikke i 2001. Dette har vi korrigert for ved å bruke av informasjon om slike ytelser i 2002 fra LTO-registeret.

På grunn av manglende opplysninger har vi fjernet 11 observasjoner fra attføringsutvalget og 970 observasjoner fra rehabiliteringsutvalget. I tillegg medførte korreksjonen av kjennetegnet lønn etc. at vi fikk negativ arbeidsrelatert inntekt for et mindre antall observasjoner, noe som åpenbart skyldes mangel på samsvar mellom inntektsregisteret (basert på likningsdata) og LTO-registeret. Etter å ha rådført oss med Statisk sentralbyrå valgte vi å sette arbeidsrelatert inntekt lik null for observasjoner med korrigert verdi i intervallet (-5 000,0), og for observasjoner med negativ verdi for den korrigerede som avvek med mindre enn 10 prosent fra den opprinnelig. Andre observasjoner

med større negative verdier ble fjernet fra materialet. Utvalget av mottakere med rehabiliteringspenger i 2002 ble redusert med 291 observasjoner, mens utvalget av mottakere med attføringspenger i 2002 ble redusert med 128 observasjoner.

I analysene av effekter av regelreformen på arbeidsrelatert inntekt i *stønadsåret* er vi i første rekke interessert i å identifisere eventuelle effekter på *arbeidstid*, dvs. i hvilken grad *ytelser kombineres med arbeid*. Det er mindre sannsynlig av regelreformen har effekt på arbeidsrelatert inntekt via lønn, dvs. timelønn. (Forliggende data gir imidlertid ingen muligheter til å skille mellom disse to typene av endringer.)

Den arbeidsrelaterte inntekten for 2001 er korrigert for økning i konsumprisindeksen fra 2001 til 2002 med 2,2 prosent. Trolig undervurderer dette lønnsøkningen fra 2001 til 2002 for mange grupper av arbeidstakere. Dermed vil det være en tendens i retning av at en gitt økning i arbeidsrelatert inntekt fra 2001 til 2002 overvurderer den underliggende endringen i arbeidstid (og reallønn).

Spørsmålet vi ønsker svar på, er om mottakerne av rehabiliteringspenger og attføringspenger arbeider mer eller mindre under det nye regimet sammenliknet med det gamle – for *gitt arbeidsevne og inntektsevne* (som i prinsippet er basert på medisinske kriterier og derfor uavhengig av selve regelverket, men neppe av yrke og arbeidssituasjon). Siden vi ikke har forløpsdata, kan vi ikke studere overganger fra en tilstand som stønadmottakere til andre tilstander innenfor og utenfor arbeidsmarkedet i løpet av stønadsåret. Vi kan derfor heller ikke skille mellom arbeidsrelatert inntekt opptjent samtidig med mottak av ytelse og arbeidsrelatert inntekt opptjent i perioder uten ytelse.

For stønadmottakere med 100 prosent innvilgningsgrad eller uføregrad (dvs. 0 prosent arbeidsevne eller 0 prosent inntektsevne) antar vi at arbeidstida (og arbeidsinntekten) er tilnærmet lik null så lenge de mottar ytelse. For stønadmottakere med lavere innvilgnings- eller uføregrad kan arbeidstida og arbeidsinntekten være positiv. Stønadmottakere med lavere innvilgningsprosent, f.eks. 60 prosent, kan ha inntektsgivende arbeid av relativt stort omfang – også mens de mottar ytelse.

Eventuell arbeidsrelatert inntekt i stønadsåret kan stamme fra perioder i løpet av året *uten* ytelse, eller det kan være etterbetaling av lønn og honorarer fra foregående år. Inntekt i perioder med dagpenger under arbeidsløshet og i perioder med sykepenger i løpet av stønadsåret vil inngå i den arbeidsrelaterte inntekten. Dersom tilbøyeligheten til å være arbeidsløs og syk er den samme i 2001 og 2002 og dersom varigheten av slike perioder er den samme (og dermed upåvirket av reformen for rehabiliteringspenger og attføringspenger), vil imidlertid dette ikke skape problemer for analysen. Problemet er – som for de andre analysene – knyttet til *sammensetningen* av stønadmottakere i 2001 og 2002. Dersom stønadmottakerne i de to utvalgene er forskjellige – langs dimensjoner som vi ikke har informasjon om, men som er av betydning for den

arbeidsrelaterte inntekten – vil vi feilvurdere effekten av reformen. Umiddelbart ser vi ingen sterke argumenter for systematiske skjevheter av denne typen gitt det analyseopplegget vi har valgt.

Som nevnt, er det flere argumenter for at regelreformen kan påvirke arbeidstiden (og dermed arbeidsinntekten) for stønadsmottakerne (se avsnitt 5.1): For det *første* er skattenivået skjerpet; for gitt bruttoinntekt (gitt brutto timelønn), vil nettoinntekten være lavere under det nye enn det gamle regelverket: Bortfall av halvt særfradrag, økt trygdeavgift og bortfall av adgangen til å tjene 0,5 G uten fradrag i attføringspengene. Isolert sett bidrar dette til at insentivene til å arbeide er redusert.

For det *andre* er stønadsnivået endret. Noen grupper får mer under det nye regimet enn under det gamle; for disse er insentivene til å arbeide redusert. For eksempel har minimumsnivået økt. Det samme har ytelsene til stønadsmottakere som også har rett til overgangsstønad, som følge av endringer i samordningsreglene. For disse stønadsmottakerne er insentivene til å arbeide redusert. Andre grupper får mindre under det nye regimet enn under det gamle (se avsnitt 5.1); for disse er insentivene til å arbeide styrket.

For det *tredje* kan fokuseringen på attføringspenger og rehabiliteringspenger som *korttidssytelser*, og en bedre oppfølging av stønadsmottakerne fra arbeidskontorets og trygdekontorets side (som også er en del av reformen), gi stønadsmottakerne bedre muligheter og sterkere insentiver til å arbeide ved siden av ytelsene.

Ut fra dette er det vanskelig å ha en klar formening om den mest sannsynlige effekten av regelendringene på arbeidsrelatert inntekt. Eventuelle effekter vil variere mellom grupper av stønadsmottakere. Analysene i kapitlene 3 og 4 viser hvilke grupper som har fått høyere og hvilke som har fått lavere dagsats etter regelreformen. Disse analysene gir samtidig en indikasjon på hvilke grupper som har fått svakere og sterkere insentiver til å arbeide.

Når det gjelder tolking av *beregnet effekt* ellers, viser vi til avsnitt 5.1 og det som står om mulige endringer i samfunns- og arbeidsliv fra 2001 til 2002 og om endringer i sammensetningen av stønadsmottakere fra 2001 til 2002. Antall observasjoner som inngår i de ulike beregningene er vist i tabellene C2-C5 i vedlegg C.

Mottakere av rehabiliteringspenger

Tabell 5.5 viser beregnet effekt på gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt for samtlige mottakere av *rehabiliteringspenger*. Som det framgår av tabellen er arbeidsinntekten høyere blant mottakere av rehabiliteringspenger i 2002 enn i 2001. Menn har høyere arbeidsrelatert inntekt enn kvinner i begge årene, og beregnet effekt (basert på forskjell mellom 2001 og 2002) er også større for menn enn for kvinner.

Tabell 5.5. Effekt på gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt for mottakere av rehabiliteringspenger av det nye regleverket. Gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt i 2001, gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt i 2002, estimert effekt, standardfeil og prosentvis endring i forhold til basisåret (2001- regimet)

	Arbeidsrelatert inntekt 2001	Arbeidsrelatert inntekt 2002	Estimert effekt	St. feil	Effekt, prosent
Menn	69380	103950	34570	1290	49,83
Kvinner	62993	94884	31891	831	50,63
Alle, varighet opp til 4 mnd	125524	148879	23355	2027	18,61
Alle, varighet 5-7 mnd	99885	110023	10138	1232	10,15
Alle, varighet 8-11 mnd	57145	63780	6635	1171	11,61
Alle, varighet over 11 mnd	28534	32229	3695	1538	12,95

Noter: Effekt er forskjell mellom inntekt 2002 og beregnet og korrigert inntekt under den gamle ordningen (se avsnitt 2.2). Signifikante effekter er markert med uthevet skrift.

Tabell 5. 5 viser kraftig vekst i inntekt for både menn og kvinner når det ikke betinges på varighet av stønadsperiode (50 prosent). Betinget på varighet er veksten mer beskjeden (10-18 prosent). Nivået på den arbeidsrelaterte inntekten er sterkt positivt korrelert med varighet, noe som kommer tydelig fram i tabellens siste fire linjer. Samtidig er varighetsfordelingen svært ulikt fordelt i 2001- og 2002-utvalget: Det er langt flere mottakere med korttidsytelser i 2002-utvalget enn i 2001-utvalget, og tilsvarende er det flere med langtidsytelser i 2001-utvalget enn i 2002-utvalget.⁹ Dette er bakgrunnen for inntektsveksten blir stor når det ikke kontrolleres for varighet.

Videre viser tabell 5.5 at den estimerte effekten av reformen er *større* for mottakere med ytelser *en kort del av året* (19 prosent) enn for mottakere med ytelser en større andel av året (12 prosent). For den førstnevnte gruppen kan en større andel av veksten være relatert til perioder i stønadsåret uten ytelser – enn for sistnevnte.

9. Andel i varighetsgruppe «over 9 måneder» er 41 prosent i 2001-utvalget mot 6 prosent i 2002 utvalget; se tabell C2 i vedlegg C.

Tabell 5.6. Effekt på gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt for mottakere av rehabiliteringspenger med varighet 8-11 måneder i stønadsåret. Gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt i 2001 og 2002, estimert effekt, standardfeil og prosentvis endring i forhold til basisåret (2001- regimet)

	Arbeids- relatert inntekt 2001	Arbeids- relatert inntekt 2002	Estimert effekt	St. feil	Effekt, prosent
Kvinner, innvilgningsgrad 60 prosent	119283	128332	9049	3024	7,59
+ Barn under 18 år = 0	118017	127977	9960	3949	8,44
+ Barn under 18 år = 1	118011	127045	9034	6772	7,66
+ Barn under 18 år = 2	127640	128328	688	7594	0,54
+ Barn under 18 år=>3	116741	135969	19228	12830	16,47
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	76104	72459	-3645	10166	-4,79
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	89569	99314	9745	16403	10,88
+ Omsorgspoeng i år t=-1	81722	75341	-6381	8836	-7,81
Kvinner, lav inntekt 1 (PP1 ≤ 1)	53476	45743	-7733	6878	-14,46
Kvinner, moderat inntekt 1 (1 < PP1 ≤ 2)	75531	65848	-9683	5613	-12,82
Kvinner, moderat inntekt 2 (2 < PP1 ≤ 4)	113788	125573	11785	3139	10,36
Kvinner, høy inntekt (PP1 > 4)	180331	177891	-2440	5150	-1,35
Kvinner, avtakende inntekt (PP3>PP2>PP1)	118120	124645	6525	5533	5,52
Kvinner, lav inntekt 2 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1)	46014	37943	-8071	7442	-17,54
Kvinner, lav inntekt 3 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1,5	49302	55316	6014	5994	12,20
Kvinner, innvilgningsgrad 100 prosent	34870	46505	11635	1177	33,37
+ Barn under 18 år = 0	39472	51810	12338	1618	31,26
+ Barn under 18 år = 1	33005	43856	10851	2791	32,88
+ Barn under 18 år = 2	30034	42193	12159	2852	40,48
+ Barn under 18 år=>3	23131	29472	6341	2731	27,41
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	15958	18034	2076	1485	13,01
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	17220	20735	3515	3077	20,41
+ Omsorgspoeng i år t=-1	15332	21593	6261	1650	40,84
Kvinner, lav inntekt (PP1 ≤ 1)	6741	7027	286	732	4,24
Kvinner, moderat inntekt 1 (1 < PP1 ≤ 2)	28862	31919	3057	1592	10,59
Kvinner, moderat inntekt 2 (2 < PP1 ≤ 4)	49210	58844	9634	1450	19,58
Kvinner, høy inntekt (PP1 > 4)	87288	97971	10683	4213	12,24
Kvinner, avtakende inntekt (PP3>PP2>PP1)	33475	51428	17953	2456	53,63
Kvinner, lav inntekt 2 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1)	7177	7748	571	751	7,96
Kvinner, lav inntekt 3 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1,5	9727	12540	2813	787	28,92

Noter: Effekt er forskjell mellom inntekt 2002 og beregnet og korrigeret inntekt under den gamle ordningen (se avsnitt 2.2). Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5. Signifikante effekter er markert med uthevet skrift.

Tabell 5.6 viser litt mer detaljerte resultater for mottakere av rehabiliteringspenger med innvilgningsgrad lik 60 prosent eller mindre øverst, og innvilgningsgrad på 100 prosent nederst. Alle har mottatt ytelse i 8 til 11 måneder. Øverste del viser at effekten er signifikant og positiv for alle kvinner sett under ett. De beregnede effektene er ikke signifikant forskjellig fra null for de fleste undergruppene, bortsett fra kvinner med middels inntekt, som kommer

Tabell 5.7. Effekt på gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt for mottakere av rehabiliteringspenger med 100 prosent innvilgningsgrad og varighet 11 måneder. Gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt i 2001 og 2002, estimert effekt, standardfeil og prosentvis endring i forhold til basisåret (2001-regimet)

	Arbeidsrelatert inntekt 2001	Arbeidsrelatert inntekt 2002	Estimert effekt	St. feil	Effekt, prosent
Kvinner, varighet 11 mnd	20481	34156	13675	1655	66,77
+ Barn under 18 år = 0	22176	40912	18736	2510	84,49
+ Barn under 18 år = 1	22087	30087	8000	3790	36,22
+ Barn under 18 år = 2	16575	26521	9946	2768	60,01
+ Barn under 18 år =>3	16188	18652	2464	3329	15,22
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	10946	11320	374	1800	3,42
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	11155	13274	2119	3939	19,00
+ Omsorgspoeng i år t=-1	9061	15136	6075	2237	67,05
Kvinner, lav inntekt 1 ($PP1 \leq 1$)	4641	4966	325	1057	7,00
Kvinner, moderat inntekt 1 ($1 < PP1 \leq 2$)	20947	20247	-700	2319	-3,34
Kvinner, moderat inntekt 2 ($2 < PP1 \leq 4$)	30618	41886	11268	2164	36,80
Kvinner, høy inntekt ($PP1 > 4$)	51796	73045	21249	6140	41,02
Kvinner, avtakende inntekt ($PP3 > PP2 > PP1$)	23499	43168	19669	4741	83,70
Kvinner, lav inntekt 2 ($(PP1+PP2+PP3)/3 \leq 1$)	4761	4242	-519	819	-10,90
Kvinner, lav inntekt 3 ($(PP1+PP2+PP3)/3 \leq 1,5$)	5673	9035	3362	1081	59,26

Noter: Effekt er forskjell mellom inntekt 2002 og beregnet og korrigert inntekt under den gamle ordningen (se avsnitt 2.2). Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5. Signifikante effekter er markert med uthevet skrift.

bedre ut under det nye regimet. Det må bemerkes at det er få observasjoner med 60 prosent innvilgningsgrad eller mindre (se tabell C3 i vedlegg C).

Nederste halvdel av tabell 5.6 viser tilsvarende resultater, men for stønadsmottakere med 100 prosent innvilgningsgrad. Her er nivået på den arbeidsrelatert inntekten klart lavere enn for mottakere med innvilgningsgrad på 60 prosent eller lavere. Den arbeidsrelaterte inntekten er imidlertid gjennomgående høyere i 2002 enn i 2001. Den beregnede effekten av regelreformen er positiv og statistisk signifikant for flere undergrupper. Kvinner med tre barn eller flere kommer noe dårligere ut enn kvinner med færre barn og uten barn, men effekten er signifikant positiv. For stønadsmottakere med tidligere lav inntekt, eller med overgangstønad eller sosialhjelp er effekten ikke signifikant.

Analysene presentert i tabell 5.6 omfatter personer som har vært under rehabilitering i 8, 9, 10 eller 11 måneder, noe som innebærer at den arbeidsrelaterte inntekten kan være tjent opp før stønadperioden. I tillegg kan den estimerte effekten være et resultat av forskjeller i varighetsfordelingen mellom 2002-utvalget og 2001-utvalget. Ved å avgrense analysen til mottakere med stønad i 11 måneder, reduseres risikoen for sammensetningseffekter; se tabell 5.7.

Analysene presentert i tabell 5.7 omfatter bare personer med innvilgningsgrad på 100 prosent som har vært på rehabiliteringspenger i 11 måneder. De kan ha vært i arbeid den siste måneden men det er lite sannsynlig (avgrensning skyldes beregningsrutiner).¹⁰ Her er nivået på den arbeidsrelaterte inntekten for både mottakere i 2001 og mottakere i 2002 klart lavere enn i tabell 5.6. De fleste positive effektene som vi refererte til i tabell 5.6 (nederste halvdel), holder seg imidlertid når vi avgrenser varigheten til 11 måneder, og er til og med større i verdi i flere tilfeller.

Vi har også gjort analyser basert på *matching* (se avsnitt 2.2 for en nærmere forklaring av metoden). Denne metoden forutsetter relativt store utvalg, og vi kan derfor bare benytte den for de største gruppene av stønadsmottakere. En av disse gruppene er kvinner med innvilgningsgrad på 60 prosent eller mindre som mottok rehabiliteringspenger i 8, 9, 10 eller 11 måneder. En annen gruppe er kvinner med innvilgningsgrad på 100 prosent som mottok rehabiliteringspenger i 11 måneder. Effekten målt som gjennomsnittsdifferansen i arbeidsrelatert inntekt i 2002 i forhold til 2001 er på 9 000 kroner (se tabell 5.6) for den førstnevnte gruppen, og 13 700 kroner for den andre (se tabell 5.7). Begge er statistiske signifikante. Resultatene basert på *matching* gir et annet bilde. Estimerte effekter er som følger: minus 4 555 kroner og ikke signifikant på 5 prosents nivå for den første gruppen, og pluss 5 538 kroner og statistisk signifikant for den andre gruppen; se tabell 5.8.

De tre siste linjer i tabell 5.8 viser estimerte effekter basert på *matching*-metoden for ulike undergrupper av kvinner med varighet på 8-11 måneder og innvilgningsgrad på 100 prosent etter tidligere inntekt. For mottakere med inntekt året før tilsvarende 1 pensjonspoeng gir begge metodene omlag samme resultat. For de andre to undergruppene er effekten målt som gjennomsnittlig differanse mer positiv (mindre negativ) enn når *matching*-metoden benyttes.

10. På grunn av endringene i rutineene er informasjon om mottakere har vært på rehabilitering eller ikke i desember 2001 ikke tilgjengelig.

Tabell 5.8. Effekt på gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt for mottakere av rehabiliteringspenger ved bruk av matching. Gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt i 2001 og 2002, estimert effekt, standardfeil og prosentvis endring i forhold til basisåret (2001- regimet)

	Arbeids- relatert inntekt 2001	Arbeids- relatert inntekt 2002	Estimert effekt	St. feil	Effekt, prosent
Kvinner:					
Varighet 8-11 mnd, innvilg.gr. \leq 60 prosent	132803	128248	-4555	4394	-3,4
Varighet 11 mnd, innvilg.gr. 100 prosent	28331	33869	5538	2071	19,55
Varighet 8-11 mnd, innvilgningsgrad 100 prosent					
+ lav inntekt 1 ($PP1 \leq 1$)	6603	7138	545	912	13,81
+ lav inntekt 3 ($(PP1+PP2+PP3)/3 \leq 1,5$)	14040	12598	-1442	1063	-10,27
+ moderat inntekt 2 ($2 < PP1 \leq 4$)	53816	58783	4967	2208	9,23

Noter: Effekt er forskjell mellom inntekt 2002 og beregnet og korrigeret inntekt under den gamle ordningen (se avsnitt 2.2). Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5. Signifikante effekter er markert med uthevet skrift.

Estimert gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt (nivå) ved bruk av matchingmetoden er gjennomgående høyere enn beregnet gjennomsnitt for mottakere av rehabiliteringspenger i 2001-utvalget. De to metodene gir om lag samme gjennomsnittlig inntektsnivå for 2002-utvalget. Matchingmetoden innebærer en utvelgelse av personer fra 2001-utvalget som har relativt høye inntekter. Dette er forklaringen på at de estimerte effektene ved bruk av matchingmetoden er lavere enn de beregnede effektene basert på gjennomsnitt for alle.

Som nevnt tidligere (se avsnitt 2.2) går matchingmetoden ut på å lete etter mottakere i 2001-utvalget som har tilnærmet samme egenskaper som mottakerne i 2002-utvalget. Kun matchede observasjoner brukes til å beregne effekten. Resultatene dermed tyder på at matchede observasjoner i 2002-utvalget har egenskaper som er mer positive korrelert med arbeidsrelatert inntekt enn 2001-utvalget sett under ett. Implikasjonen av dette er at det er grunn til å tro at de beregnede effektene i tabellene 5.5-5.7 gir en overvurdering (mer positiv, mindre negativ) av effekten av reformen på arbeidsrelatert inntekt.

Oppsummering

Det er vanskelig å trekke bastante konklusjoner fra analysene av effekten av reformen på arbeidsrelatert inntekt for mottakere av rehabiliteringspenger. Effekten ser ut til å være svakere for mottakere med lavere innvilgningsgrad enn for mottakere med høyere innvilgningsgrad. I den grad reformen påvirker insentivene til å arbeide ved siden av ytelsene, synes det rimelig å anta at denne effekten ville være sterkere for stønadsmottakere med innvilgningsgrad mindre enn 100 prosent enn for mottakere med 100 prosent. I den grad kjen-

netegnet *arbeidsrelatert inntekt* avspeiler slike insentiver, ville vi forvente å finne størst økning i denne inntekten for mottakere med graderte ytelser.¹¹

Når vi finner ikke-signifikant effekt for mottakere med innvilgningsgrad lik 60 prosent eller mindre (tabell 5.8), er det nærliggende å konkludere med at reformen (summen av de mange regelendringene, som til dels virker hver sin vei) ikke har gitt sterkere insentiver til å arbeide ved siden av. Når vi samtidig finner signifikant positiv effekt for mottakere med innvilgningsgrad lik 100 prosent og ytelser i 11 måneder, er det mye som tyder på at kjennetegnet *arbeidsrelatert inntekt* også fanger opp andre forhold som er ulikt fordelt i 2001-utvalget og 2002-utvalget. Vi har allerede nevnt at 2001-utvalget omfatter relativt flere personer med langvarige stønadskarrierer og dermed svakere tilknytning til arbeidslivet enn 2002-utvalget. Dette kan forklare – uavhengig av reformens eventuelle effekter på brutto-, netto- og arbeidsrelatert inntekt – at 2001-utvalget vil ha lavere arbeidsrelatert inntekt i 2001 enn hva 2002-utvalget vil ha i 2002.

Det generelle inntrykket er uansett at reformen ikke ser ut til å ha ført til større arbeidsinnsats blant svake grupper, som for eksempel mottakere av sosialhjelp og overgangsstønad, samt blant stønadsmottakere med tidligere svært lav inntekt.

Mottakere av attføringspenger

Når det gjelder mottakere av *attføringspenger* kan vi ikke skille mellom stønadsmottakere etter uføregrad fordi 2002-materialet ikke gir slike opplysninger. For å få en viss forståelse av hvordan en eventuell ulikhet i fordeling av uføregrad mellom 2002-utvalget og 2001-utvalget kan slå ut, har vi gjort en analyse hvor opplysninger om uføregrad for 2001 benyttes (nederst i tabell 5.9).

De siste 3 kolonnene i tabell C1 i vedlegg C viser antall mottakere av attføringspenger i de ulike gruppene som er inkludert i analysene av effekt på arbeidsrelatert inntekt. Det viser seg at fordeling av mottakere etter varighet er ulik for 2001 og 2002. I 2001 det er en stor overvekt av langtidsmottakere mens i 2002 er mottakere ganske jevnt fordelt etter varighet. Mønsteret for kvinner er som følger: 71 prosent fikk attføringspenger i over 9 måneder i 2001-utvalget, mens kun 32 prosent fikk attføringspenger mer enn 9 måneder

11. I denne sammenheng må det nevnes at tilgjengelig informasjon angir innvilgningsgrad for mottakere i 2002 og uføregrad for mottakere i 2001. Som nevnt i avsnitt 3 kan uføregrad være lavere enn innvilgningsgrad men ikke omvendt. Konsekvensen av å likestille disse to begrepene er en mulig overvurdering av effekten av reformen for de med lavere innvilgningsgrad enn 100 prosent, dvs. at den *samme* effekten er mer negativ eller mindre positiv enn de beregnede effektene.

Tabell 5.9. Effekt på gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt for mottakere av attføringspenger av det nye regelverket. Gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt i 2001 og 2002, estimert effekt, standardfeil og prosentvis endring i forhold til basisåret (2001- regimet)

	Arbeids- relatert inntekt 2001	Arbeids- relatert inntekt 2002	Estimert effekt	St. feil	Effekt, Prosent
Menn	34541	52060	17519	1021	50,72
Kvinner	27604	43038	15433	827	55,91
Alle, varighet opp til 3 mnd	92922	88224	-4699	8288	-5,06
Alle, varighet 4-6 mnd	64783	58413	-6370	1460	-9,83
Alle, varighet 7-9 mnd	48031	44150	-3882	1326	-8,08
Alle, varighet over 9 mnd	20488	33706	13219	865	64,52
Korreksjon i 2001-utvalget: ¹⁾					
Menn	31843	52060	20217	1018	63,49
Kvinner	23036	43038	20001	823	86,82
Alle, varighet opp til 3 mnd	88057	88224	167	8584	0,19
Alle, varighet 4-6 mnd	62689	58413	-4276	1482	-6,82
Alle, varighet 7-9 mnd	44357	44150	-208	1325	-0,47
Alle, varighet over 9 mnd	16767	33706	16940	860	101,03

Noter: 1) Personer i 2001-utvalget som vi vet har mindre enn 100 prosent uføregrad er fjernet.

i 2002-utvalget. Et slikt mønster har trolig sammenheng med at mottakere i 2002-utvalget per definisjon nye klienter, mens mottakere i 2001-utvalget kan ha gått på attføringspenger i lengre tid. 2001-utvalget har lengre samlet varighet enn 2002-utvalget og dermed også svakere tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette vil sannsynligvis slå ut i forskjeller når det gjelder evne til å jobbe og dermed for årlig arbeidsrelatert inntekt. Dette vil kunne gi en overvurdering av eventuelle positive effekter av regelendring på arbeidsrelatert inntekt.

Tabell 5.9 viser beregnet effekt på gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt for ulike mottakere av attføringspenger. Øverste del viser resultater for analyser basert på samtlige mottakere av attføringspenger. I nederste del viser vi resultater basert på analyser der vi har fjernet personer i 2001-utvalget som vi vet har mindre enn 100 prosent uføregrad.

Første og andre linje i tabell 5.9 viser gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt for menn og kvinner. Som forventet har menn høyere årlig arbeidsrelatert inntekt enn kvinner. De neste fire linjene viser tilsvarende for attføringsmottakere etter varighet. Som forventet: jo lengre man har vært på attføring jo lavere er arbeidsrelatert inntekt (og jo høyere samlede attføringspenger). Gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt for de som har gått på attføringspenger i over 9 måneder, er nesten 34 000 kroner i 2002. At selv de med attføringspenger i over 9 måneder har arbeidsrelatert inntekt, kan ha flere forklaringer: Det kan dreie seg om sykepenger eller lønn for de resterende tre måneder, det kan dreie seg om etterbetalinger fra året før, eller det kan tenkes de har arbei-

det ved siden av (gjelder de som har mindre enn 100 prosent innvilgningsgrad).

Tabell 5.9 viser at beregnet *effekt* er negativ for mottakere av attføring i 4 til 9 måneder. Videre finner vi at effekten er positiv og statistisk signifikant for mottakere med lengst varighet: Personer som har mottatt attføringspenger i mer enn 9 måneder i 2002 har 60 prosent høyere arbeidsrelatert inntekt sammenlignet med tilsvarende mottakere i 2001, en økning fra 20 500 kroner til 33 700 kroner.

Som en del av reformen er at adgangen til å tjene opp til 0,5 G ved siden av fulle attføringspenger ble fjernet. Dette vil svekke insentivene til å ta en liten jobb ved siden av. Isolert sett burde dette trekke i retning av mindre arbeidsrelatert inntekt. For personer med ytelser det meste av året, er effekten motsatt.

Som en illustrasjon, har vi nederst i tabell 5.9 inkludert en tilsvarende analyse, men der vi har fjernet personer i 2001-utvalget som vi vet har mindre enn 100 prosent uføregrad (men ikke hvor mye mindre). Sammenligner vi disse resultatene med de i øverste del av tabellen, ser vi at gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt er gjennomgående lavere i nederste delen. De beregnede effektene er dermed mer positive i den nederste delen. Dette er å forvente, siden vi ved denne korreksjonen har fjernet de med størst mulighet til arbeidsinntekt fra 2001-utvalget – uten en tilsvarende korreksjon i 2002-utvalget. Dermed øker differansen mellom de to utvalgene. Dette illustrerer at uføregrad er av betydning og at forskjeller etter dette kjennetegnet i de to utvalgene vil påvirke resultatene.

Tabell 5.10 viser resultater for alle kvinner som har mottatt attføringspenger i over 9 måneder, uansett uføregrad. Vi konsentrerer oss om den gruppen som har vært mesteparten av året på attføring for å rendyrke effekten av regelendring på arbeidsrelatert inntekt i selve stønadperioden. Jo kortere periode på attføring jo større er sjansen for at eventuelle forskjeller skyldes forhold som ikke har med ordningen å gjøre. At vi valgte å se på kvinner framfor menn, har sammenheng med at kvinner er overrepresentert i de undergruppene vi fokuserer på. Resultatene fra tabell 5.9 viser at nivået på arbeidsrelatert inntekt er høyere når alle observasjoner er inkludert enn når de med lavere uføregrad er fjernet. Dette kan tyde på systematiske forskjeller mellom mottakere med 100 prosent uføregrad og med under 100 prosent uføregrad. Siden slik informasjon ikke er tilgjengelig for 2002-utvalget anser vi det som hensiktsmessig å ikke fjerne observasjoner som vi vet har uføregrad på under 100 prosent fra 2001-utvalget.

Tabell 5.10. Effekt på gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt for mottakere av attføringspenger av det nye regelverket. Gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt i 2001 og 2002, estimert effekt, standardfeil og prosentvis endring i forhold til basisåret (2001- regimet)

	Arbeids- relatert inntekt 2001	Arbeids- relatert inntekt 2002	Estimert effekt	St. feil	Effekt, prosent
Kvinner varighet 10-12 mnd	18361	31361	13000	1092	70,80
+ Barn under 18 år = 0	18910	31561	12651	1646	66,90
+ Barn under 18 år = 1	18181	31161	12980	2466	71,39
+ Barn under 18 år = 2	17908	32622	14714	2248	82,16
+ Barn under 18 år=>3	17583	28569	10986	2927	62,48
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	13031	15876	2845	1444	21,83
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	14395	18762	4367	2866	30,34
+ Omsorgspoeng i år t=-1	14072	20754	6682	1980	47,48
Kvinner, lav inntekt 1 (PP1 ≤ 1)	11830	9436	-2394	699	-20,24
Kvinner, moderat inntekt 1 (1 < PP1 ≤ 2)	29432	32645	3213	2680	10,92
Kvinner, moderat inntekt 2 (2 < PP1 ≤ 4)	45244	55845	10601	2515	23,43
Kvinner, høy inntekt (PP1 > 4)	71899	81339	9440	6058	13,13
Kvinner, avtakende inntekt (PP3>PP2>PP1)	18735	29222	10487	2114	55,98
Kvinner, lav inntekt 2 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1)	12056	10249	-1807	858	-14,99
Kvinner, lav inntekt 3 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1,5	12567	12058	-509	858	-4,05
Kvinner, varighet 10-11 mnd	35339	29893	-5446	1612	-15,41
+ Barn under 18 år = 0	36781	31510	-5271	2500	-14,33
+ Barn under 18 år = 1	32522	30599	-1923	3403	-5,91
+ Barn under 18 år = 2	35740	31035	-4705	3387	-13,16
+ Barn under 18 år=>3	35280	19301	-15979	4162	-45,29
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	22485	15854	-6631	2260	-29,49
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	24322	14418	-9904	3880	-40,72
+ Omsorgspoeng i år t=-1	28210	18243	-9967	2937	-35,33
Kvinner, lav inntekt 1 (PP1 ≤ 1)	21777	9990	-11787	1205	-54,13
Kvinner, moderat inntekt 1 (1 < PP1 ≤ 2)	39997	32915	-7082	3892	-17,71
Kvinner, moderat inntekt 2 (2 < PP1 ≤ 4)	61429	55694	-5735	3808	-9,34
Kvinner, høy inntekt (PP1 > 4)	89357	82322	-7035	9218	-7,87
Kvinner, avtakende inntekt (PP3>PP2>PP1)	33981	27971	-6010	3061	-17,69
Kvinner, lav inntekt 2 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1)	22174	10527	-11647	1474	-52,53
Kvinner, lav inntekt 3 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1,5	23481	11982	-11499	1348	-48,97

Tabell 5.10 viser to analyser. Den øverste delen omfatter alle som har mottatt attføring i 10, 11 eller 12 måneder. I den nederste delen ser vi kun på de som har mottatt attføring i 10 eller 11 måneder. Grunnen til at vi fjerner de som har mottatt attføring i 12 måneder er at 2001 utvalget inkluderer individet som også mottokk attføring i 2000, mens 2002-utvalget omfatter nye tilfeller fra og med januar 2002 (de som fikk attføringspenger i 2001 er omfattet av overgangsordningen). Med denne avgrensningen blir 2001-utvalget og 2002-utvalget så like som mulig.

Tabell 5.11. Estimerte effekt på gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt for mottakere av attføringspenger ved bruk av *matching*metoden. Gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt i 2001 og 2002, estimert effekt, standardfeil og prosentvis endring i forhold til basisåret (2001- regimet)

	Arbeids- relatert inntekt 2001	Arbeids- relatert inntekt 2002	Estimert effekt	St. feil	Effekt prosent
Kvinner, varighet 10-11 mnd	38252	29770	-8492	2292	-22,20
Kvinner, varighet 10-11 mnd, lav inntekt 1 (PP1 ≤ 1)	19975	9979	-9996	2392	-50,04
Kvinner, varighet 10-11 mnd, lav inntekt 3 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1,5	20963	11982	-8980	2036	-42,83

Som vi ser i den øverste delen av tabell 5.10, er beregnet effekt positiv og statistisk signifikant for mange av undergruppene av kvinner med lengst varighet. Unntaket er mottakere med tidligere lav inntekt som får en negativ og signifikant effekt på arbeidsrelatert inntekt. Bildet blir betydelig forandret når mottakere av attføringspenger i 12 måneder er fjernet. Nederste del av tabell 5.10 viser kun *negative effekter*, og for flere undergrupper er effekten signifikant negativ. Dette bekrefter mistanken om systematiske forskjeller mellom mottakere av attføringspenger i 12 måneder i 2001-utvalget og 2002-utvalget, med en overvekt av langtidsmottakere i 2001-utvalget (mer enn 12 måneder), som med stor sannsynlighet også har en svakere knytting til arbeidsmarkedet.

Som i forrige avsnitt har vi også her gjort noen analyser av effekten av reformen på arbeidsrelatert inntekt ved bruk av *matching*-metoden (se avsnitt 2.2 for en nærmere forklaring av metoden). Denne metoden forutsetter relativt store utvalg, og vi kan derfor bare benytte den for de største gruppene av stønadsmottakere. Tabell 5.11 viser de estimerte effektene for kvinner med attføringspenger i 10-11 måneder og to undergrupper av dette utvalget med lav tidligere inntekt.

Tabell 5.10 viser at estimert effekt basert på gjennomsnittsdifferansen i arbeidsrelatert inntekt i 2002 i forhold til 2001 er minus 5 400 kroner for den førstnevnte gruppen, og minus hhv 11 800 kroner for kvinner med lav *inntekt 1* og 11 500 kroner for kvinner med lav *inntekt 3*. Resultatene basert på *matching*metoden gir et noe annet bilde, se tabell 5.11. For alle kvinnelig mottakere med varighet på 10-11 måneder gir *matching*metoden mer negativ effekt, mens for undergruppene med lav tidligere inntekt gir *matching*metoden en mindre negativ effekt. Alle effektene er fortsatt negative og statistiske signifikante.

De to metodene gir om lag samme gjennomsnittlig inntektsnivå for 2002-utvalget. Estimert gjennomsnittlig arbeidsrelatert inntekt i 2001 ved bruk av *matching*metoden er høyere enn beregnet gjennomsnitt for mottakere av reha-

biliteringspenger for den første gruppen (alle kvinner 10-11 måneder). Matchingmetoden innebærer en utvelgelse av personer fra 2001-utvalget som har relativt høye tidligere inntekter. Dette er forklaringen på at de estimerte effektene ved bruk av matchingmetoden er lavere enn de beregnede effektene basert på gjennomsnitt for alle.

Når det gjelder de to undergruppene med lav tidligere inntekt fører matchingmetoden til en utvelgelse av personer fra 2001-utvalget med relativt lav inntekt. Dermed blir forskjellen (og estimert effekt) mindre negativ enn når vi bruker gjennomsnittsinntekt for alle i 2001-utvalget. Dette kan tyde på at effekter beregnet som gjennomsnittsdifferanse underestimerer effekten (overvurderer den negative effekten) av reformen på arbeidsrelatert inntekt for spesielt svake grupper (vedvarende lav inntekt, mottakere av sosialhjelp og overgangsstønad o.l.) og overestimerer (undervurderer den negative) effekten av reformen for sterkere grupper (mottakere med middels til høy inntekt, mottakere uten barn etc.).

Oppsummering

Spørsmålet vi har forsøkt å besvare, er om regelendringene fra 1. januar 2002 har ført til større eller mindre arbeidsinnsats blant mottakere av attføringspenger. Vi kan ikke svare direkte på spørsmålet, men har sett på effekter av reformen på arbeidsrelatert inntekt. Datamaterialet er stort og inneholder mange kjennetegn. Det mangler dessverre en viktig opplysning som gjør det vanskelig å komme fram til entydige konklusjoner, nemlig uføregrad. Antatt at uføregrad er likt fordelt i 2001-utvalget og 2002-utvalget tyder resultatene på at regelreformen *ikke har hatt en positiv effekt* på arbeidsrelatert inntekt. Tvert i mot tyder resultatene på *reduisert* arbeidsrelatert inntekt for de svakeste grupper av mottakere, som for eksempel kvinner med flere barn, mottakere av overgangsstønader og av sosialhjelp, og stønadmottakere med lav tidligere inntekt.

Samtidig kan vi ikke utelukke at uføregrad i gjennomsnitt er høyere i 2002 enn i 2001, noe som også ville kunne føre til lavere arbeidsrelatert inntekt i 2002 enn i 2001. Når vi ikke finner positive effekter kan forklaring være at mange av stønadmottakerne i disse gruppene har fått høyere ytelser som konsekvens av reformen, noe som i seg selv kan svekke insentivene til å arbeide.

I den grad arbeidsrelatert inntekt i stønadsåret i hovedsak sykepenger eller dagpenger, gir den estimerte negative effekten av reformen en indikasjon på at 2002-utvalget har lavere sykepenge- og dagpengegrunnlag enn 2001-utvalget.

Litteratur

- Hechman J.J., H. Ichimura and P. Todd (1997), Matching As An Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme. *Review of Economic Studies* 64, 605-654.
- Hechman J.J., H. Ichimura and P. Todd (1998) Matching As An Econometric Evaluation Estimator. *Review of Economic Studies* 65, 261-294.
- Lechner, M. (2002a), Program Heterogeneity and Propensity Score Matching: An application to the Evaluation of Active labour market Policies. *The Review of Economics and Statistics*, 84 (2), 205-220.
- Lechner, M. (2002b), Some practical issues in the evaluation of heterogeneous labour market programmes by matching methods. *Journal of the Royal Statistical Society-Series A* 165/1, 59-82.
- Seip, A.L. (1981), *Om velferdsstatens framvekst*. Oslo, Universitetsforlaget.

Vedlegg A. Beskrivende statistikk for mottakere av rehabiliteringspenger og attføringspenger

Tabell A1. Beskrivende statistikk for mottakere av rehabiliteringspenger under den gamle ordningen, den nye ordningen og under overgangsordningen. Andel med det aktuelle kjennetegnet eller gjennomsnittlig verdi av kjennetegnet

	Gammel ordning (2001)	Ny ordning (2002)	Overgangsordning (2002)
Dagsats (kr)	361,39	523,56	505,07
<i>Stønadformer (§ 10.7) (andel)</i>			
- Tilbakefall	0,06	0,03	0,05
- Aktiv behandling, sykepengerett	0,65	0,61	0,64
- Aktiv behandling, uten sykepengerett	0,12	0,12	0,13
- Ventetid før tiltak	0,07	0,14	0,09
- Avbrudd yrkesrettet attføring	0,05	0,06	0,05
- Under arbeidstrenning	0,04	0,04	0,05
Alder (år)	43,18	43,27	43,58
Kvinne	0,61	0,58	0,64
Antall barn	1,83	1,79	1,83
Antall barn mindre enn 18 år (gj.sn.)	0,84	0,79	0,85
Ingen barn mindre enn 18 år	0,55	0,56	0,54
Et barn mindre enn 18 år	0,19	0,19	0,19
To barn eller flere mindre enn 18 år	0,26	0,25	0,27
<i>Sivil status: Enslig</i>	0,30	0,32	0,29
Gift	0,49	0,47	0,49
Separert, skilt, forlatt	0,21	0,22	0,22
<i>Statsborgerskap: Norsk</i>	0,97	0,97	0,97
Nordisk	0,01	0,01	0,01
Vestlig	0,01	0,01	0,01
Ikke-vestlig	0,01	0,01	0,01

Overgangstønad år t=-3	0,05	0,05	0,05
Overgangstønad år t=-2	0,04	0,04	0,04
Overgangstønad år t=-1	0,03	0,02	0,02
Overgangstønad år t=0	0,01	0,02	0,01
Antall år med pensjonspoeng	17,68	17,73	17,57
Gjennomsnitt pensjonspoeng totalt	2,55	2,59	2,47
Pensjonsgivende inntekt år t=-5 (kr)	147591	156607	151668
Pensjonsgivende inntekt år t=-4 (kr)	155237	168402	159154
Pensjonsgivende inntekt år t=-3 (kr)	162864	176116	157898
Pensjonsgivende inntekt år t=-2 (kr)	161179	181562	140313
Pensjonsgivende inntekt år t=-1 (kr)	138094	186047	86810
Pensjonspoeng år t=-5	2,64	2,69	2,61
Pensjonspoeng år t=-4	2,67	2,74	2,59
Pensjonspoeng år t=-3	2,67	2,75	2,46
Pensjonspoeng år t=-2	2,55	2,73	2,07
Pensjonspoeng år t=-1	2,10	2,70	1,14
Varighet rehab= <i>rehab1</i> (dager)	210	162	273
Varighet rehab= <i>rehab2</i> (dager)	192	131	269
Innvilgningsgrad/uføregard (%)	89	91,14	90,23
Varighet sykepenger t=-3 (dager)	34	26	44,01
Varighet sykepenger t=-2 (dager)	49	30	77,91
Varighet sykepenger t=-1 (dager)	96	105	69,81
Utbetalt sykepenger t=-3 (kr)	20502	17329	29164
Utbetalt sykepenger t=-2 (kr)	32832	20538	54068
Utbetalt sykepenger t=-1 (kr)	66844	77956	50050
<i>Sosial hjelp</i> t=0: - Andel	0,18	0,19	0,17
Hvor av: - Bidrag (kr)	30475	35026	28951
- Lån (kr)	923	963	902
- Antall måneder	5,52	5,61	5,53
<i>Sosial hjelp</i> t=-1: - Andel	0,16	0,15	0,18
Hvor av: - Bidrag (kr)	31631	36290	33633
- Lån (kr)	919	823	912
- Antall måneder	5,56	5,74	5,69
<i>Ektefelles</i>	157500	153800	169900
Pensjonsgivende innt. t=-1(kr)			
Pensjonspoeng t=-1	2,29	2,14	2,34
Ar med pensjonspoeng t=-1	14,66	14,20	15,05
Gj.sn. pensjonspoeng t=-1	2,26	2,14	2,32
<i>Bosted:</i>	0,07	0,06	8,91
Østfold			
Akershus	0,10	0,09	0,08
Oslo	0,10	0,11	0,10
Hedmark	0,04	0,04	0,11

Oppland	0,05	0,05	0,04
Buskerud	0,06	0,05	0,05
Vestfold	0,06	0,05	0,05
Telemark	0,04	0,04	0,05
Aust-Agder	0,03	0,03	0,04
Vest-Agder	0,04	0,04	0,03
Rogaland	0,06	0,06	0,04
Hordaland	0,08	0,08	0,06
Sogn og Fjordane	0,02	0,02	0,08
Møre og Romsdal	0,05	0,05	0,02
Sør-Trøndelag	0,07	0,07	0,05
Nord-Trøndelag	0,03	0,03	0,07
Nordland	0,06	0,06	0,03
Troms	0,04	0,04	0,05
Finmark	0,02	0,02	0,05
<i>Kommunetype:</i>	0,05	0,05	0,04
Primærnæringskommuner			
Landsbruks- og industrikommuner	0,04	0,04	0,04
Industrikommuner	0,06	0,06	0,06
Mindre sentr., tjenesteytings- og industrikommuner	0,09	0,09	0,09
Sentr., tjenesteytings- og industrikom.	0,31	0,30	0,32
Mindre sentrale, tjenesteytingsk.	0,08	0,08	0,07
Sentrale, tjenesteytingskommuner	0,36	0,35	0,36
<i>Utdanning: 10 år eller mindre</i>	0,22	0,20	0,21
11-12 år	0,42	0,42	0,41
13 år	0,20	0,21	0,20
14 år	0,02	0,02	0,02
14-17 år	0,12	0,12	0,13
17 + år	0,02	0,02	0,02
<i>Utdanning (fagfelt):</i>	0,35	0,33	0,35
Allmenne fag			
Humanistisk og estetiske	0,05	0,05	0,05
Læreutdanning og pedagogikk	0,04	0,04	0,05
Samfunnsfag og juridiske fag	0,01	0,01	0,01
Økonomiske og administrative	0,13	0,13	0,14
Naturviten. håndverk og tekniske	0,20	0,22	0,19
Helse, sosial og idrett	0,16	0,15	0,16
Primærnærings	0,02	0,02	0,02
Samferdsel, sikkerhet og service	0,04	0,04	0,04

Tabell A2. Beskrivende statistikk for mottakere av attføringspenger under den gamle ordningen, den nye ordningen og under overgangsordningen. Andel med det aktuelle kjennetegnet eller gjennomsnittlig verdi av kjennetegnet

	Gammel ordning (2001)	Ny ordning (2002)	Overgangsordning (2002)
Dagsats (kr)	403	556	559
Alder (år)	37,17	37,31	36,26
Kvinne	0,52	0,53	0,53
Antall barn	1,5	1,53	1,46
Antall barn mindre enn 18 år (gj.sn.)	1	0,93	0,99
Ingen barn mindre enn 18 år	0,46	0,5	0,46
Et barn mindre enn 18 år	0,22	0,21	0,22
To barn mindre enn 18 år	0,21	0,19	0,21
Tre barn eller flere mindre enn 18 år	0,11	0,1	0,11
<i>Sivil status:</i> Enslig	0,46	0,45	0,48
Gift	0,34	0,36	0,33
Separert, skilt, forlatt	0,2	0,19	0,19
<i>Statsborgerskap:</i> Norsk	0,98	0,97	0,98
Nordisk	0,01	0,01	0,01
Vestlig	0,01	0,01	0,01
Ikke-vestlig	0	0,01	0
Overgangstønad år t=-3	0,05	0,06	0,06
Overgangstønad år t=-2	0,05	0,05	0,04
Overgangstønad år t=-1	0,04	0,03	0,02
Overgangstønad år t=0	0,01	0,02	0,01
Pensjonsgivende inntekt år t=-5 (kr)	118958	129015	125564
Pensjonsgivende inntekt år t=-4 (kr)	122033	139281	129155
Pensjonsgivende inntekt år t=-3 (kr)	122643	142955	120595
Pensjonsgivende inntekt år t=-2 (kr)	109182	140858	94700
Pensjonsgivende inntekt år t=-1 (kr)	75375	124903	52723
Pensjonspoeng år t=-5	2,12	2,2	2,15
Pensjonspoeng år t=-4	2,09	2,25	2,09
Pensjonspoeng år t=-3	1,99	2,23	1,86
Pensjonspoeng år t=-2	1,69	2,1	1,35
Pensjonspoeng år t=-1	1,07	1,74	0,62
Varighet atføring (dager)	10,26	7,71	11,52
Uføregrad (andel 100 %)	0,92		
Varighet sykepenges t=-3 (dager)	40,34	30,75	46,06
Varighet sykepenges t=-2 (dager)	50,82	45,98	56,61
Varighet sykepenges t=-1 (dager)	56,93	86,33	38,24
Utbetalt sykepenges t=-3 (kr)	25163	20425	31408
Utbetalt sykepenges t=-2 (kr)	34914	31608	40518

Utbetalt sykepenger t=-1 (kr)	40962	63754	28497
<i>Sosial hjelp</i> t=0: - Andel	0,18	0,26	0,16
Hvor av: - Bidrag (kr)	3830	7215	3258
- Lån (kr)	185	236	159
- Antall måneder	0,79	1,34	0,69
<i>Sosial hjelp</i> t=-1: - Andel	0,2	0,25	0,18
Hvor av: - Bidrag (kr)	5140	8991	4114
- Lån (kr)	205	215	178
- Antall måneder	0,98	1,44	0,81
<i>Ektefelles</i>	1114	1222	1161
Pensjonsgivende innt. t=-1(kr)			
Pensjonspoeng t=-1	1,64	1,72	1,64
<i>Bosted:</i>	0,05	0,06	0,04
Østfold			
Akershus	0,07	0,08	0,07
Oslo	0,09	0,1	0,09
Hedmark	0,04	0,03	0,04
Oppland	0,03	0,05	0,03
Buskerud	0,05	0,07	0,05
Vestfold	0,05	0,06	0,05
Telemark	0,05	0,04	0,05
Aust-Agder	0,03	0,03	0,03
Vest-Agder	0,04	0,04	0,04
Rogaland	0,06	0,06	0,06
Hordaland	0,09	0,08	0,1
Sogn og Fjordane	0,01	0,02	0,01
Møre og Romsdal	0,05	0,06	0,05
Sør-Trøndelag	0,07	0,07	0,07
Nord-Trøndelag	0,04	0,03	0,04
Nordland	0,09	0,07	0,09
Troms	0,06	0,04	0,06
Finmark	0,03	0,03	0,02
<i>Kommunetype:</i>	0,04	0,05	0,04
Primærnæringskommuner			
Landsbruks- og industrikommuner	0,03	0,03	0,03
Industrikommuner	0,07	0,07	0,07
Mindre sentr., tjenesteytings- og industrikommuner	0,11	0,1	0,11
Sentr., tjenesteytings- og industrikommuner	0,29	0,31	0,29
Mindre sentrale, tjenesteytingsk.	0,1	0,09	0,1
Sentrale, tjenesteytingskommuner	0,34	0,33	0,34
<i>Utdanning: 10 år eller mindre</i>	0,42	0,44	0,4
11-12 år	0,3	0,27	0,31
13 år	0,04	0,03	0,05

14 år	0,11	0,09	0,13
14-17 år	0,01	0,01	0,01
17 + år	0	0	0
<i>Utdanning (fagfelt):</i>	0,29	0,31	0,28
Allmenne fag			
Humanistisk og estetiske	0,06	0,06	0,06
Læreutdanning og pedagogikk	0,03	0,03	0,04
Samfunnsfag og juridiske fag	0,01	0,01	0,02
Økonomiske og administrative	0,12	0,11	0,11
Naturviten. håndverk og tekniske	0,3	0,29	0,29
Helse, sosial og idrett	0,13	0,13	0,13
Primærnærings	0,02	0,02	0,02
Samferdsel, sikkerhet og service	0,04	0,05	0,04

Vedlegg B. Supplerende analyser av dagsats for rehabiliteringspenger og attføringspenger

Rehabiliteringspenger

Tabellene B1-B3 viser sammenlikninger av dagsats under det nye og det gamle regelverket for rehabiliteringspenger; tallene supplerer analysene vist i tabellene 3.1-3.3. Tabellene B1-B3 viser forskjell i dagsats basert på to ulike metoder: forskjell i gjennomsnittlig dagsats 2002 og 2001 for alle som tilhører hver undergruppe (Y2-Y1), og forskjell i dagsats 2002 og 2001 basert på *matchede* utvalg innenfor hver undergruppe (E(Y2)-E(Y1)). De to metodene er nærmere beskrevet i avsnitt 2.2. Forskjellene vist i dette vedlegget er basert på dagsats i 2001 *uten* korrigering. I kapittel 3 vises estimerte effekter basert på korrigererte tall for dagsats i 2001; se tabellene 3.1-3.3. Se også avsnitt 2.4.

Tabell B1. Rehabiliteringspenger, nytt og gammelt regelverk. Antall observasjoner, forskjell i dagsats 2002 og dagsats 2001 (uten korrigering) for hele utvalg og for matchede utvalg. Korttidsmottakere (60 dager eller mindre på rehabilitering) og langtidsmottakere (over 200 dager på rehabilitering), innvilgningsgrad (uføregrad) minst 80 prosent

	Antall obs. N	Forskjell i dagsats 2002-2001 (standardfeil)	Forskjell i dagsats Matchede utvalg (standardfeil)
Kvinner:			
Rehab1=<60 dager	6390	521-351=170 (3,48)	521-352=168 (4,23)
Rehab2=<60 dager	2308	494-341 =153 (5,77)	494-347=147 (7,49)
200<Rehab1<270	5149	509-356 = 153 (3,93)	509-359=150 (4,88)
200<Rehab2<280	7362	508-355=153 (3,34)	507-363=145 (4,09)
Menn:			
Rehab2 =<60 dager	2205	593-425=168 (7,39)	592-413=180 (9,85)
200<Rehab2<280	4531	508-355=153 (4,57)	631-462=168 (5,68)

Rehab1=Antall kalenderdager på rehabilitering i år t=0, eventuelt korrigeret for perioden oktober-november.

Rehab2=Antall stønadsdager på rehabilitering i år t=0.

Tabell B2. Rehabiliteringspenger, nytt og gammelt regelverk. Antall observasjoner, forskjell i dagsats 2002 og dagsats 2001 (uten korrigerings) for hele utvalg og for matchede utvalg. Mottakere med barn, mottakere med overgangstønad, mottakere med sosialhjelp og mottakere med omsorgspoeng. Alle, antall dager på rehabilitering mellom 200 og 280 dager (rehab2), innvilgningsgrad (uføregrad) minst 80 prosent

	Antall obs. N	Forskjell i dagsats 2002-2001 (standardfeil)	Forskjell i dagsats Matchede utvalg (standardfeil)
Barn under 18 år =>1	5657	554-407=147 (4,35)	553-410=144 (5,40)
Barn under 18 år = 2	2096	549-413=136 (6,99)	549-412=137 (8,59)
Barn under 18 år=>3	1160	561-433=128 (10,01)	561-439=122 (13,13)
Overgangstønad*, t=0,-1,-2,-3	810	422-343=79 (7,73)	421-340=81 (10,53)
Sosialhjelp** i år t=0	2941	456-337=119 (5,56)	457-334=123 (7,12)
Sosialhjelp** i år t=0,-1	2022	428-319=109 (6,33)	427-317=111 (8,25)
Omsorgspoeng i år t=-1	1137	434-357=76 (6,23)	434-348=87 (8,24)
Omsorgspoeng i år t=-1,-2,-3	922	408-349=59 (5,64)	408-351=57 (7,60)

Noter: * Inkluderer personer som mottar overgangstønad i løpet av (minst ett av) de tre foregående år. Dersom vi bare tar med dem som har overgangstønad i år t=0, blir det kun 203 observasjoner. ** 67 prosent av dem som fikk sosialhjelp i år t=0, fikk også sosialhjelp i år t=-1

Tabell B3. Rehabiliteringspenger, nytt og gammelt regelverk. Antall observasjoner, forskjell i dagsats 2002 og dagsats 2001 (uten korrigerings) for hele utvalg og for matchede utvalg. Lavinntekts- og høyinntektsgrupper. Alle, antall dager på rehabilitering mellom 200 og 280 dager (rehab2), innvilgningsgrad (uføregrad) minst 80 prosent

	Ant. obs. N	Forskjell i dagsats 2002-2001 (standardfeil)	Forskjell i dagsats Matchede utvalg (standardfeil)
Lav inntekt 1 (PP1 =< 1)	4510	454-346=108 (4,50)	454-334=120 (5,81)
Lav inntekt 2 ((PP1+PP2+PP3)/3 =< 1)	3499	404-313=91 (4,20)	404-312=92 (5,55)
Høy inntekt (PP1 =>4)	3287	731-514=217 (4,43)	731-512=219 (5,41)
Avtakende inntekt (PP3>PP2>PP1 og GjennittPP>PP2)	1170	558-432=126 (8,94)	558-434=124 (12,55)

Note: Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5.

Tabell B4 viser dagsats under overgangsordningen og under det gamle regelverket for rehabiliteringspenger basert på *dubletter*. Forskjellene vist i tabell B4 er basert på dagsats i 2001 *uten* korrigerings. I tabell 3.4 vises estimerte effekter basert på korrigererte tall for dagsats i 2001. Se også tabell 3.5.

Tabell B4. Rehabiliteringspenger, overgangsordning og gammelt regelverk. Antall observasjoner, forskjell i dagsats 2002 og dagsats 2001 (uten korrigerings) basert på dubletter

Gruppe	Antall obs. N(N/2)	Forskjell i dagsats 2002-2001	Standardfeil
A Alle	36086 (18043)	509-370=139	1,73
B Kvinner	23360 (11680)	463-333=131	1,90
C = B + innv.grad >=80	18302 (9151)	505-356=149	2,01
D = C + rehab1=273	17980 (8990)	505-356=149	2,02
E = C + rehab2 = 286	15180 (7590)	512-357=155	2,21
E + 1 barn under 18 år	3028 (1514)	495-347=148	4,84
E + 2 barn under 18 år	3102 (1551)	506-369=137	4,50
E + >2 barn under 18 år	1668 (834)	493-373=120	5,86
E + overgangstønad i år t=0	182 (91)	432-314=118	15,76
E + overgangstønad i år t=-1 + t=0	84 (42)	405-295=110	17,71
E + sosialhjelp i år t=0 og/eller t=-1	3290 (1645)	464-357=129	4,29
E + omsorgspoeng i år t=-1	3342 (1671)	503-371=132	4,20
E + omsorgspoeng t=-1 + t=-2 + t=-3	2370 (1185)	466-357=109	4,27
F = A + innv.grad >=80 + rehab2=286			2,19
F + PP1=<1	18800 (9400)	532-381=151	
F + 2 < PP1 < 4	2174 (1087)	673-456=217	6,32
F + PP1 > 4	402 (201)	761-518=243	13,40
F + PP3>PP2>PP1 + GjsnPP t=-1,-2,-3 >PP2	2524 (1262)	590-416=174	5,98
F + GjsnPP t=-1,-2,-3 =< 1	10662 (5331)	470-344=125	2,63

Note: Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5.

Attføringspenger

Tabellene B5-B6 viser sammenlikninger av dagsats under det nye og det gamle regelverket for attføringspenger; tallene supplerer analysene vist i tabellene 4.1-4.2. Forskjellene vist i vedlegget er basert på dagsats i 2001 *uten* korrigerings. I kapittel 4 vises estimerte effekter basert på korrigererte tall for dagsats i 2001. Tabell B7 viser dagsats under overgangsordningen og under det gamle regelverket basert på dubletter. Forskjellene vist i tabell B7 er basert på dagsats i 2001 *uten* korrigerings. I tabell 4.3 vises estimerte effekter basert på korrigererte tall for dagsats i 2001.

Tabell B5. Attføringspenger, nytt og gammelt regelverk. Antall observasjoner, dagsats 2002 og dagsats 2001 (uten korrigering), og forskjell i dagsats

	Antall obs. 2002	Antall obs. 2001	Sum antall obs.	Dagsats 2002	Dagsats 2001	Forskjell i dag- sats	Standardfeil, forskjell i dagsats
Alle	11460	42213	53673	556	403	153	1,89
Alle, varighet opp til 3 mnd	213	308	521	526	358	168	15,31
Alle, varighet 4-6 mnd	4488	5554	10042	553	382	171	3,38
Alle, varighet 7-9 mnd	3155	6232	9387	551	390	161	3,77
Alle, varighet over 9 mnd	3604	30119	33723	568	411	157	3,25
Menn	5370	20123	25493	607	444	163	2,90
Kvinner	6090	22090	28180	512	367	146	2,30
+ Barn under 18 år = 0	2780	9405	12185	506	344	162	3,46
+ Barn under 18 år =1	1299	5204	6503	505	371	134	4,79
+ Barn under 18 år = 2	1317	5064	6381	518	386	132	4,81
+ Barn under 18 år=>3	694	2417	3111	541	405	136	7,08
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	388	1561	1949	445	407	38	6,89
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	1610	5069	6679	432	359	73	3,75
+ Omsorgspoeng i år t=-1	1204	3931	5135	491	398	93	4,47
Kvinner, lav inntekt 1 (PP1 ≤ 1)	3130	15631	18761	450	362	87	2,76
Kvinner, moderat inntekt 1 (1 < PP1 ≤ 2)	804	2197	3001	470	346	124	5,84
Kvinner, moderat inntekt 2 (2 < PP1 ≤ 4)	1636	3409	5045	577	378	199	3,92
Kvinner, høy inntekt (PP1 > 4)	520	853	1373	751	450	300	6,70
Kvinner, avtakende inntekt (PP3>PP2>PP1)	1417	5006	6423	573	384	189	4,75
Kvinner, lav inntekt 2 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1)	2427	11795	14222	406	351	55	2,64
Kvinner, lav inntekt 2 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1,5)	3026	13909	16935	411	351	60	2,40

Note: Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5.

Tabell B6. Attføringspenger, nytt og gammelt regelverk. Antall observasjoner, dagsats 2002 og dagsats 2001 (uten korrigerings), og forskjell i dagsats. Mottakere uten husholdsstønad

	Antall obs. 2002	Antall obs. 2001	Sum antall obs.	Dagsats 2002	Dagsats 2001	Forskjell i dagsats	St feil, forskjell i dagsats
Alle	11397	33206	44603	556	385	171	1,91
Alle, varighet opp til 3 mnd	213	297	510	526	357	170	15,39
Alle, varighet 4-6 mnd	4488	4770	9258	553	369	184	3,43
Alle, varighet 7-9 mnd	3152	5348	8500	551	378	173	3,81
Alle, varighet over 9 mnd	3544	22791	26335	566	390	176	3,27
Menn	5342	16149	21491	607	431	175	2,92
Kvinner	6055	17057	23112	511	341	170	2,31
+ Barn under 18 år = 0	2770	7436	10206	506	334	172	3,53
+ Barn under 18 år = 1	1291	3777	5068	504	338	166	4,85
+ Barn under 18 år = 2	1310	3999	5309	518	351	166	4,78
+ Barn under 18 år => 3	684	1845	2529	535	356	179	6,73
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	381	759	1140	440	324	116	6,72
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	1596	2999	4595	431	309	122	3,89
+ Omsorgspoeng i år t=-1	1196	2864	4060	489	353	136	4,47
Kvinner, lav inntekt 1 (PP1 ≤ 1)	3111	11786	14897	448	335	113	2,75
Kvinner, moderat inntekt 1 (1 < PP1 ≤ 2)	799	1768	2567	469	321	149	5,83
Kvinner, moderat inntekt 2 (2 < PP1 ≤ 4)	1627	2773	4400	576	357	219	3,91
Kvinner, høy inntekt (PP1 > 4)	518	730	1248	750	433	317	6,58
Kvinner, avtakende inntekt (PP3 > PP2 > PP1)	1413	4087	5500	573	363	210	4,74
Kvinner, lav inntekt 2 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1)	2409	8707	11116	404	320	84	2,61
Kvinner, lav inntekt 3 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1,5)	3006	10337	13343	410	321	89	2,38

Note: Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5.

Tabell B7. Attføringspenger, overgangsordning og gammelt regelverk. Antall observasjoner (dubletter), dagsats 2002 og dagsats 2001(uten korrigering), og forskjell i dagsats

	Antall obs. N	Dagsats 2002	Dagsats 2001	Forskjell i dagsats	St feil, forskjell i dagsats
Alle	25500	563	415	148	1,33
Alle, varighet opp til 3 mnd	6	514	378	136	89,44
Alle, varighet 4-6 mnd	117	509	375	133	19,61
Alle, varighet 7-9 mnd	1103	528	397	131	6,17
Alle, varighet over 9 mnd	24274	565	416	149	1,37
Kvinner, varighet over 9 mnd	12966	522	383	139	1,66
+ Barn under 18 år = 0	5503	481	357	125	2,35
+ Barn under 18 år =1	3059	528	391	138	3,25
+ Barn under 18 år = 2	3041	559	404	155	3,44
+ Barn under 18 år=>3	1363	593	426	167	5,77
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	442	538	402	136	9,29
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	2673	496	377	119	3,86
+ Omsorgspoeng i år t=-1	2961	576	407	168	3,38
Kvinner, lav inntekt 1 ($PP1 \leq 1$)	11947	519	384	135	1,73
Kvinner, moderat inntekt 1 ($1 < PP1 \leq 2$)	649	546	365	181	7,22
Kvinner, moderat inntekt 2 ($2 < PP1 \leq 4$)	341	605	401	204	9,91
Kvinner, høy inntekt ($PP1 > 4$)	29	642	450	192	37,94
Kvinner, avtakende inntekt ($PP3 > PP2 > PP1$ og $PP1 + PP2 + PP3 / 3 > PP2$)	1276	544	396	148	4,98
Kvinner, lav inntekt 2 ($(PP1 + PP2 + PP3) / 3 \leq 1$)	8653	500	371	129	2,04
Kvinner, lav inntekt 2 ($(PP1 + PP2 + PP3) / 3 \leq 1,5$)	10042	504	373	131	1,89

Note: Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5. Kun 6 observasjoner med varighet opp til tre måneder. Kun 24 observasjoner med pensjonsgivende inntekt året før atføring tilsvarende 4 pensjonspoeng eller mer.

Vedlegg C. Antall observasjoner som inngår i analysene av effekter på brutto-, netto- og arbeidsrelatert inntekt

Tabell C1. Antall observasjoner som inngår i analysene presentert i tabellene 5.1-5.4

	Rehabiliteringspenger			Attføringspenger		
	Gammel	Ny	Sum	Gammel	Ny	Sum
Alle, varighet opp til 3 mnd (4)	6220	4936	11156	308	213	521
Alle, varighet 4-6 mnd (5-7)	10078	13010	23088	5554	4488	10042
Alle, varighet 7-9 mnd (8-11)	8925	7644	16569	6232	3155	9387
Alle, varighet over 9 mnd (11)	17450	1602	19052	30118	3603	33721
Kvinner, varighet 7- 9 mnd (8-11)	5318	4569	9887	2811	1146	3957
+ Barn under 18 år = 0	2928	2522	5450	1204	563	1767
+ Barn under 18 år =1	1023	877	1900	695	246	941
+ Barn under 18 år = 2	912	792	1704	600	213	813
+ Barn under 18 år=>3	455	378	833	312	124	436
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	933	802	1735	707	314	1021
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	264	193	457	207	73	280
+ Omsorgspoeng i år t=-1				433	199	632
Kvinner, lav inntekt 1 (PP1 ≤ 1)	1788	1208	2996	1762	644	2406
Kvinner, moderat inntekt 1 (1 < PP1 ≤ 2)	701	613	1314	347	123	470
Kvinner, moderat inntekt 2 (2 < PP1 ≤ 4)	1827	1751	3578	560	283	843
Kvinner, høy inntekt (PP1 > 4)	1002	997	1999	142	96	238
Kvinner, avtakende inntekt (PP3>PP2>PP1)	1253	960	2213	693	293	986
Kvinner, lav inntekt 2 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1))	1418	1068	2486	1299	485	1784
Kvinner, lav inntekt 3 (PP1+PP2+PP3)/3 ≤ 1,5))	1818	1436	3254	1567	602	2169

Note: Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5.

Tabell C2. Antall observasjoner som inngår i analysene presentert i tabellene 5.5 og 5.9

	Rehabiliteringspenger			Attføringspenger			
	Gammel	Ny	Sum	Gammel*	Ny	Sum	
Alle menn	16791	10781	27572	20122	(18932)	5308	24240
Alle kvinner	25882	15153	41035	22090	(19769)	6024	25793
Alle, varighet opp til 3 mnd	6220	4341	10561	308	(265)	208	473
Alle, varighet 4-6 mnd	10078	12627	22705	5554	(5115)	4443	9558
Alle, varighet 7-9 mnd	8925	7415	16340	6232	(5639)	3114	8753
Alle, varighet > 9 mnd	17450	1551	19001	30118	(27682)	3567	31249

Note: *Tallene i parentes viser fordelingen når mottakere med mindre enn 100 prosent uføregrad er fjernet. Disse er fjernet fra 2001-utvalget i analysene som presenteres i nederste halvdel av tabell 5.9. Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5.

Tabell C3. Antall observasjoner som inngår i analysene presentert i tabellene 5.6 og 5.8. Mottakere av rehabiliteringspenger i 8 til 11 måneder

	Innvilgningsgrad 60 prosent			Innvilgningsgrad 100 prosent		
	Gammel	Ny	Sum	Gammel	Ny	Sum
Kvinner	1408	881	2289	3767	3459	7226
+ Barn under 18 år = 0	881	534	1415	1977	1848	3825
+ Barn under 18 år = 1	268	155	423	723	685	1408
+ Barn under 18 år = 2	194	141	335	692	612	1304
+ Barn under 18 år => 3	65	51	116	375	314	689
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	84	52	136	837	722	1559
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	28	17	45	230	171	401
+ Omsorgspoeng i år t=-1						
Kvinner, lav inntekt 1 ($PP1 \leq 1$)	186	79	265	1560	1066	2626
Kvinner, moderat inntekt 1 ($1 < PP1 \leq 2$)	209	113	322	471	468	939
Kvinner, moderat inntekt 2 ($2 < PP1 \leq 4$)	608	393	1001	1163	1282	2445
Kvinner, høy inntekt ($PP1 > 4$)	405	296	701	573	643	1216
Kvinner, avtakende inntekt ($PP3 > PP2 > PP1$)	347	226	573	877	687	1564
Kvinner, lav inntekt 2 ($(PP1+PP2+PP3)/3 \leq 1$)	135	53	188	1251	955	2206
Kvinner, lav inntekt 3 ($(PP1+PP2+PP3)/3 \leq 1,5$)	217	113	330	1554	1247	2801

Note: Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5.

Tabell C4. Antall observasjoner som inngår i analysene presentert i tabellene 5.7 og 5.8. Mottakere av rehabiliteringspenger med innvilgningsgrad på 100 prosent i 11 måneder

	Varighet 11 måneder		
	Gammel	Ny	Sum
Kvinner	1155	1022	2177
+ Barn under 18 år = 0	583	550	1133
+ Barn under 18 år = 1	235	187	422
+ Barn under 18 år = 2	211	186	397
+ Barn under 18 år => 3	126	99	225
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	271	217	488
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	73	43	116
+ Omsorgspoeng i år t=-1	196	146	342
Kvinner, lav inntekt 1 ($PP1 \leq 1$)	535	292	827
Kvinner, moderat inntekt 1 ($1 < PP1 \leq 2$)	113	152	265
Kvinner, moderat inntekt 2 ($2 < PP1 \leq 4$)	352	380	732
Kvinner, høy inntekt ($PP1 > 4$)	155	198	353
Kvinner, avtakende inntekt ($PP3 > PP2 > PP1$)	279	203	482
Kvinner, lav inntekt 2 ($(PP1+PP2+PP3)/3 \leq 1$)	432	263	695
Kvinner, lav inntekt 3 ($(PP1+PP2+PP3)/3 \leq 1,5$)	505	364	869

Note: Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5.

Tabell C5. Antall observasjoner som inngår i analysene presentert i tabell 5.10. Mottakere av attføringspenger etter varighet

	Varighet 10-12 måneder			Varighet 10-11 måneder		
	Gammel	Ny	Sum	Gammel	Ny	Sum
Kvinner	15732	1909	17641	2811	1137	3948
+ Barn under 18 år = 0	6657	907	7564	1204	555	1759
+ Barn under 18 år = 1	3739	399	4138	695	246	941
+ Barn under 18 år = 2	3623	390	4013	600	212	812
+ Barn under 18 år => 3	1713	213	1926	312	124	436
+ Sosialhjelp, i år t=0, t=-1	3474	500	3974	707	313	1020
+ Ovgstønad, i år t=0, t=-1	985	109	1094	207	73	280
+ Omsorgspoeng i år t=-1	2905	333	3238	433	198	631
Kvinner, lav inntekt 1 ($PP1 \leq 1$)	12334	996	13330	1762	637	2399
Kvinner, moderat inntekt 1 ($1 < PP1 \leq 2$)	1316	219	1535	347	122	469
Kvinner, moderat inntekt 2 ($2 < PP1 \leq 4$)	1706	515	2221	560	282	842
Kvinner, høy inntekt ($PP1 > 4$)	376	179	555	142	96	238
Kvinner, avtakende inntekt ($PP3 > PP2 > PP1$)	3626	465	4091	693	288	981
Kvinner, lav inntekt 2 ($(PP1+PP2+PP3)/3 \leq 1$)	9159	746	9905	1299	481	1780
Kvinner, lav inntekt 3 ($(PP1+PP2+PP3)/3 \leq 1,5$)	10649	919	11568	1567	597	2164

Note: Grupper er nærmere definert i avsnitt 2.5.

Vedlegg D. Matchingprosedyren

I det følgende vises et eksempel på analysene og testene som ligger bak hver eneste effektestimering basert på *matching*. Som eksempel bruker vi estimert effekt av nytt regelverk for beregning av rehabiliteringspenger, og vi ser på stønadmottakere som har opptjent omsorgspoeng året før stønadsåret. Det endelige resultatet er vist i nest siste linje i tabell 3.2; analysene viser redusert dagsats for denne gruppen.

Matchingprosedyren er avgjørende for *sammensetningen av utvalgene* fra 2001 og 2002, som sammenliknes når effekten skal beregnes. Bakgrunnsinformasjon for denne sammenlikningen er vist i nest siste linje i tabell B2 i vedlegg B, og er gjentatt her.

Tabell B2. Rehabiliteringspenger, nytt og gammelt regelverk. Antall observasjoner, forskjell i dagsats 2002 og dagsats 2001 (uten korrigerings) for hele utvalg og for matchede utvalg. Mottakere med barn, mottakere med overgangsstønad, mottakere med sosialhjelp og mottakere med omsorgspoeng. Alle, antall dager på rehabilitering mellom 200 og 280 dager (rehab2), innvilgningsgrad (uføregrad) minst 80 prosent

	Antall obs. N	Forskjell i dagsats 2002-2001 (st.feil)	Forskjell i dagsats Matchede utvalg (st.feil)
Omsorgspoeng i år t=-1	1137	434-357=76 (6,23)	434-348=87 (8,24)

Her vises de *nominelle observerte og estimerte* dagsatsene for 2001-tallene korrigeres, henholdsvis 357 kroner og 348 kroner. Forskjell i observert nominell dagsats for de nevnte utvalgene er kr 76 kroner. Dette framkommer av å ta differansen mellom gjennomsnitt dagsats i 2002 og 2001 for denne gruppen. Dette er vist nedenfor i *Mean statistics Dependent variable*. Deretter vises estimering av probit modellen, etterfulgt av testene. Når testene er tilfredstilt, kan selve matching starte. Her vises resultatene fra matching i *Matching with replacement*, samt gjennomsnittsverdier for et utvalg av variabler i 2002 utvalget (*treated*) og det matchede 2001 utvalget (*control*). Til slutt vises es-

timert effekten i uthevet skrift: **ATETY1: part - replacement 86.83 (8.24)**. Dette tilsvarer siste kolonne i tabell B2, dvs. 87 kroner (standardfeil 8,24).

Utdrag fra matchingprosedyren

Eksempel: Rehabilitering 2001 gammel ordning versus 2002 ny ordning; mottakere av omsorgspoeng året før stønadsåret $t=-1$, innvilgningsgrad lik eller større enn 80 prosent, varighet (rer-dag01) mellom 200 og 280 dager.

- Mean statistics Dependent variable -						
Participants						
Variable	Mean	Std Dev	Variance	Minimum	Maximum	Valid Missing
Y	434.2601	114.3452	13074.8312	201.0000	899.0000	496 0
Non-participants						
Variable	Mean	Std Dev	Variance	Minimum	Maximum	Valid Missing
Y	357.5148	89.5546	8020.0345	98.0000	762.0000	641 0

- Analyse selection process : Probit model -				
Obs: 1137	Degrees of Freedom: 1102	Iterations: 13	-Log L: 740	
Variable	Coef.	Std. error	T-Statistic	P-value in %
Const	0.182014	1.081152	0.168351	86.633769
ALDER	-0.004592	0.059426	-0.077275	93.841880
ALDERQ	0.000255	0.000835	0.305326	76.017534
SIVIL1	0.014847	0.099732	0.148865	88.168776
SIVIL3	-0.146758	0.124212	-1.181514	23.765360
BARN181	0.601652	0.445425	1.350735	17.705751
BARN182	0.544673	0.450061	1.210220	22.645394
PP_1	0.191687	0.084668	2.263986	2.376874
PP_2	-0.161221	0.054088	-2.980738	0.293866
GJSN_PP	-0.069875	0.056914	-1.227736	21.980839
SOSHJELP	0.189827	0.105373	1.801481	7.190028
OVGST_0	0.301165	0.147057	2.047950	4.080152
OVGST_1	-0.257286	0.128912	-1.995835	4.619771
ERDAGT	-0.002628	0.000895	-2.937711	0.337526
ERDAG_1	0.002183	0.000881	2.477710	1.337188
ERBELOPT	0.000003	0.000002	2.069196	3.876044
KOMKLAS1	-0.037449	0.222477	-0.168329	86.635565
KOMKLAS2	0.319979	0.213375	1.499609	13.400210
KOMKLAS4	0.220203	0.170728	1.289786	19.739542
KOMKLAS5	0.083137	0.129945	0.639790	52.244232
KOMKLAS6	-0.064720	0.174120	-0.371696	71.019085
KOMKLAS7	0.102086	0.135139	0.755419	45.015904
UTDAAR0	-1.193599	0.601429	-1.984604	4.743625
UTDAAR1	-1.089576	0.586004	-1.859333	6.324636
UTDAAR3	-0.986622	0.589010	-1.675051	9.420793
UTDAAR5	-0.993613	0.634117	-1.566926	11.741917
UTDAAR7	-0.984205	0.581409	-1.692793	9.077754
DUMF0	0.054267	0.146986	0.369198	71.205134
DUMF1	-0.192985	0.184864	-1.043928	29.674780
DUMF2	0.153803	0.318135	0.483453	62.887047
DUMF3	-0.325556	0.420590	-0.774047	43.906924
DUMF5	-0.151801	0.155188	-0.978176	32.820175
DUMF6	0.032518	0.127434	0.255173	79.863717
DUMF7	-0.014883	0.310121	-0.047992	96.173133
DUMF8	-0.028736	0.239514	-0.119978	90.452273

Einige INDIKATOREN			
° Sum of square Residuals	3	SSR	260.957
° Sum weighted square Resid.	3	WSSR	1137.884

Const	0.092	0.092	1	76.153	76.162
ALDER	1.169	1.168	1	27.956	27.975
ALDERQ	3.095	3.092	1	7.855	7.866
SIVIL1	0.060	0.060	1	80.646	80.654
SIVIL3	0.543	0.543	1	46.112	46.129
BARN181	0.813	0.813	1	36.716	36.734
BARN182	4.009	4.006	1	4.525	4.533
PP_1	0.509	0.509	1	47.538	47.555
PP_2	0.328	0.328	1	56.660	56.675
GJSN_PP	0.672	0.672	1	41.225	41.243
SOSHJELP	0.216	0.215	1	64.243	64.256
OVGST_0	0.360	0.360	1	54.829	54.844
OVGST_1	3.860	3.857	1	4.945	4.954
ERDAGT	9.304	9.297	1	0.229	0.230
ERDAG_1	4.698	4.694	1	3.020	3.026
ERBELOPT	1.975	1.974	1	15.988	16.005
KOMKLAS1	2.474	2.472	1	11.575	11.589
KOMKLAS2	1.971	1.970	1	16.029	16.046
KOMKLAS4	0.010	0.010	1	91.928	91.931
KOMKLAS5	1.777	1.776	1	18.247	18.264
KOMKLAS6	0.199	0.198	1	65.582	65.595
KOMKLAS7	0.879	0.878	1	34.859	34.877
UTDAAR0	0.104	0.104	1	74.749	74.759
UTDAAR1	0.941	0.940	1	33.212	33.231
UTDAAR3	0.435	0.434	1	50.964	50.980
UTDAAR5	0.032	0.032	1	85.737	85.742
UTDAAR7	0.577	0.577	1	44.730	44.748
DUMF0	0.750	0.749	1	38.649	38.668
DUMF1	0.161	0.161	1	68.827	68.839
DUMF2	0.553	0.553	1	45.707	45.724
DUMF3	1.336	1.335	1	24.769	24.787
DUMF5	0.530	0.530	1	46.641	46.659
DUMF6	0.015	0.015	1	90.251	90.255
DUMF7	0.063	0.063	1	80.182	80.189
DUMF8	2.849	2.847	1	9.141	9.154

Support analysis

```
-- Participants --
Variable      Mean      Std Dev      Variance      Minimum      Maximum      Valid Missing
XB            -0.0681    0.3389       0.1149       -1.1326     1.0772       496      0

-- Non Participants --
Variable      Mean      Std Dev      Variance      Minimum      Maximum      Valid Missing
XB            -0.2475    0.3313       0.1097       -1.3975     1.0371       641      0 ---

--- redefine sample xb =[-1.14,1.04] --> redefines effect ! ----
```

Matching with replacement

```
Gruppen: Treated N = 495 Control N = 637
Sum of total weights: 495
Control used 1 time: 165
Control used 2 times: 76
Control used 3 times : 25
Control used 4 times: 8
Control used 5 times: 6
Control used 6-10 times: 6
Control used 10-20 times: 0
Control used 21-30 times: 0
Control used 31-50 times: 0
Control used 51-100 times: 0
Control 101 times or more: 0
Max use of one single observation: 9
Share of the largest 10 % of the weights relative to the sum of the weights in the
respective comparison group: 26.87 % (between 17 % and 55 % is acceptable).
```

Check of match quality -means

```
Y  ALDER  UTDAAR0  UTDAAR1  UTDAAR3  UTDAAR5  UTDAAR7  PI_1  PI_2
```

Vedlegg D

Treated	434.34	34.20	0.19	0.46	0.21	0.03	0.09	78900.00	76864.44
Matched	347.51	34.41	0.16	0.54	0.15	0.03	0.11	70523.84	67744.44

	PI_3	SIVIL2	SIVIL1	ERDAGT	ERBELOPT	OVGST_1	OVGST_0	BARN
Treated	77351.92	0.50	0.34	158.02	82455.63	0.18	0.14	2.44
Matched	70633.33	0.52	0.33	144.54	75344.38	0.21	0.15	2.33

ATEY1: part - replacement 86.83 (8.24)

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2004:14

<i>Forfatter/Author</i> Inés Hardoy, Aagoth Storvik og Hege Torp
<i>Tittel/Title</i> Hvem får mer og hvem får mindre? Effekter av nye beregningsregler for stønader til livsopphold under attføring og rehabilitering Who gets more and who gets less? Effects of a new method to calculate rehabilitation benefits in Norway
<i>Sammendrag</i> Reglene for beregning av folketrygdens ytelser under yrkesrettet attføring og medisinsk rehabilitering ble endret med virkning fra 1. januar 2002. Tidligere ble rehabiliterings- og attføringspenger beregnet og beskattet omtrent på samme måte som uføretrygd. Under det nye regelverket beregnes disse ytelsene på grunnlag av pensjonsgivende inntekt umiddelbart før arbeids- eller inntektsevnen ble redusert, og beskattes som arbeidsinntekt. Våre analyser viser at reformen i gjennomsnitt har gitt høyere dagsats for rehabiliterings- og attføringspenger. Effekten av reformen varierer mye mellom grupper av stønadsmottakere. De som har hatt relativt høy inntekt tidligere, og som ikke har barn under 18 år, tjener mest på reformen. Stønadsmottakere med svært lav inntekt de siste tre årene og stønadsmottakere med 3 barn eller flere, taper på reformen. Stønadsmottakere som har fått godskrevet omsorgspoeng, får også mindre i daglig ytelse.
<i>Emneord</i> Rehabilitering, attføring, ytelser, reform, effektevaluering
<i>Summary</i> A new method to calculate rehabilitation allowances as well as benefits during vocational rehabilitation was implemented January 1 st 2002. Under the old system benefits were based on actual and expected membership in National Social Security System and on earned pension points – just as disability pensions. Under the new system these benefits are based on income from work in the previous calendar year, or, when more favourable, the average income over the last 3 years – just as unemployment and sickness benefits. Our analyses show that daily benefits are, on average, higher after the reform. There are, however, large differences between beneficiaries. Those who profit the most from the reform are beneficiaries with high previous income and no children under the age of 18. For beneficiaries with very low previous income and beneficiaries with 3 or more children the reform has turned out to be disadvantageous. Also beneficiaries with very low income who are entitled to pension points based on unpaid care get lower benefits today than they would have got with the old calculation method.
<i>Index terms</i> Rehabilitation, benefits, reform, effect evaluation