

Betydningen av økonomiske insentiver for arbeidsmarkedsdeltakelsen til uførepensjonister

Andreas Ravndal Kostøl
og Magne Mogstad

Vi har sett på effektene av en reform fra 2005 som dempet den kraftige avkortningen i pensjonen når arbeidsinntekten overstiger grunnbeløpet. Et hovedfunn er at en betydelig andel av de trygdede er villige til å jobbe når de økonomiske insentivene forsterkes. Ved siden av å øke inntekten til uføretrygdde som begynner å jobbe, kan dette redusere folketrygdens kostnader. Resultatene tyder på at tiltak rettet mot yngre uføretrygdde er mest effektive.

1. Innledning

Flere vestlige land har i de siste årene endret systemet for uførepensjon slik at uføretrygdde kan beholde deler av uførepensjonen hvis de gjenopptar inntektsgivende arbeid. I Norge vil uførepensjonsreformen som skal innføres i 2015 dempe den kraftige avkortningen av uførepensjon når arbeidsinntekten overstiger fribeløpet, men samtidig reduseres friinntekten for uføretrygdde til 40 prosent av dagens nivå. I USA er det også foreslått å innføre en gunstigere avkortning av uførepensjonen mot arbeidsinntekt. Pådrivere for slike tiltak hevder at dette vil bidra til å fremme arbeidsdeltakelsen blant uførepensjonister, samtidig som det kan få flere helt tilbake i arbeid og ut av trygdetilværelsen. Dette vil videre kunne øke uførepensjonisters disponible inntekt og redusere utgiftene til folketrygden. Et motargument er at flere personer kan komme til å søke om uførepensjon fordi det blir lettere å kombinere arbeid og trygd. For å vurdere mulige effekter av slike reformer er det nødvendig med økt kunnskap om betydningen av økonomiske insentiver for arbeidsdeltakelse blant uførepensjonister.

I denne artikkelen gir vi et sammendrag av studien til Kostøl og Mogstad (2012). Denne studien forsøker å øke innsikten i disse spørsmålene ved å analysere "reaktiveringforskriften" - et forsøk som dempet den kraftige avkortningen av uførepensjon når arbeidsinntekten til uføretrygdde overstiger grunnbeløpet. Med virkning fra januar 2005 ble det bestemt at forsøket skulle begrenses med tilbakevirkende kraft og kun gjelde for personer som hadde fått innvilget uførepensjon før 1. januar 2004 (se boks 1). Personer som hadde fått innvilget uførepensjon før dette fikk dermed en vesentlig bedre avkastning for arbeidsinnsatsen enn personer som fikk innvilget søknaden måneden etter i januar 2004. Denne skarpe forskjellen mellom personer

som ellers har like muligheter i arbeidsmarkedet, gjør det mulig å studere hvordan økonomiske insentiver påvirker arbeidsmarkedsdeltakelsen til uførepensjonister.

Våre resultater viser at mange trygdde er villige til å jobbe hvis de finansielle insentivene forsterkes. Responsen blant yngre uføretrygdde er betydelig. Blant uførepensjonister i alderen 50 til 61 år har finansielle insentiver derimot ingen effekt på arbeidstilbudet. I gjennomsnitt for personer under 50 år tilsier våre resultater at én prosents nedgang i deltakesskatten vil øke andelen uføre som jobber over friinntekten med rundt 2 prosent. Videre finner vi at i tillegg til å øke den disponible inntekten til uføretrygdde som begynner å jobbe, kan folketrygdens kostnader reduseres ved å styrke insentivene for arbeidsdeltakelse. Effektene på arbeidsdeltakelse og inntekt er sterkere for menn, personer med høyere utdanning og de som bor i kommuner med lav arbeidsledighet. Våre resultater kan tyde på at tiltak rettet mot yngre uføretrygdde kan være de mest effektive for å fremme økt arbeidsdeltakelse.

Boks 1. Reaktiveringsforskriften

I september 2001 ble det bestemt at uførepensjonister skulle få muligheten til å sitte igjen med mer av pensjonen når arbeidsinntekten oversteg fribeløpet, men forsøket skulle kun gis virkning til og med 31. desember 2004 (se forskrift F18.09.2001 nr. 1083). Rett før avviklingen av forsøket ble det bestemt at forsøket skulle utvides, men da begrenset til kun å gjelde personer som allerede hadde fått innvilget uførepensjon før 1. januar 2004. Denne endringen fikk virkning fra 1. januar 2005, og forsøket gjelder per dags dato til og med 31. desember 2014.

Avkortning av pensjon skjer når inntekten overskrider friinntekten, og uføregraden settes ned. Ny uføregrad rundes av til nærmeste 5-prosent og tar utgangspunkt i nåværende inntekt relativt til inntekt før uførhet. For de som fikk delta i forsøket, ble friinntekten omgjort til et fribeløp, slik at revurderingen av uføregrad kun tok hensyn til inntekten utover friinntekten. Dette medførte at den kraftige avkortningen av uførepensjon ble dempet. I tillegg ble avrundingen av uføregrad gjort til nærmeste hele prosent for de som deltok i forsøket.

Andreas Ravndal Kostøl er førstekonsulent i Gruppe for offentlig økonomi og doktorgradstudent ved Universitetet i Bergen (andreas.kostol@ssb.no)

Magne Mogstad er forsker i Gruppe for mikroøkonomi og assistant professor ved UCL (magne.mogstad@ssb.no)

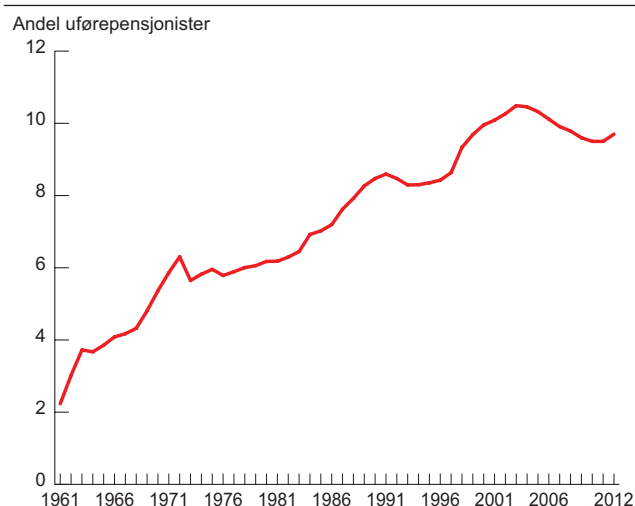
2. Bakgrunn

I Norge er andelen som mottar en uføreytelse om lag ti prosent blant personer i yrkesaktiv alder. Som illustrert i figur 1, har denne andelen nesten femdoblet seg fra rundt to prosent etter at uføreordningen ble innført i 1961. I USA var andelen seks prosent i 2008, åtte ganger større enn i 1961, og utgiftene knyttet til uførepensjon i europeiske OECD-land tilsvarte 2,3 prosent av disse landenes bruttonasjonalprodukt i 2007 (Autor og Duggan, 2006; Burkhauser og Daly, 2012; OECD, 2010). Økningen i antall uførepensjonister reiser spørsmål om uførepensjonsordningens bærekraft, men også om finansieringen av folketrygden generelt. Tilsvarende utviklingstrekk i flere andre OECD land har videre ledet frem til en større forskningslitteratur som undersøker årsakene til og konsekvensene av denne veksten. I tillegg har det ført til diskusjoner om hvordan man kan begrense tilstrømmingen til uføretrygden og bedre legge til rette for at de som gjenvinner sin arbeidsevne helt eller delvis kan komme tilbake i arbeid.

Vår artikkel relaterer seg i hovedsak til et mindre antall studier fra andre land som fokuserer på konsekvensene av å bedre de økonomiske vilkårene for uførepensjonister som ønsker å gå tilbake til arbeid. Clinton-administrasjonen bestemte i 1999 at folketrygden i USA skulle gjennomføre et randomisert eksperiment, både for å undersøke om gunstigere avkortning av uførepensjon kunne hjelpe flere tilbake i arbeid, men også for å undersøke omfanget av økt innstrømning til uføretrygd som følge av at det er lettere å kombinere trygd og arbeidsinntekt. Dette eksperimentet ble først rullet ut på nasjonalt plan i 2011 under tittelen "Benefit Offset National Demonstration Project". Hoynes og Moffit (1999) konkluderer via numeriske beregninger med at selv en avkortning begrenset til femti øre for hver krone tjent over fribeløpet i USA sannsynligvis ikke vil være et særlig effektivt tiltak for å få uføre tilbake i arbeid. Dette til tross for at alternativet var å miste all uførepensjon når inntekten oversteg friinntekten. Benitez-Silva med flere (2010) bruker en kalibrert modell der personer tilpasser seg optimalt over livsløpet for å forutsi mulige effekter av en tilsvarende reform. De finner at femti prosents avkortning av arbeidsinntekt over fribeløpet kan føre til flere uføre kommer i arbeid, men også at flere personer søker om uførepensjon.

Adam med flere (2011) studerer en britisk reform som tillot sykemeldte og uføretrygdede i England å beholde en større andel av trygden hvis de begynte å jobbe. I tillegg ga reformen sterkere oppfølging fra saksbehandlere og attføringspersonell på veien tilbake til arbeid. De finner at kombinasjonen av finansielle insentiv og bedre oppfølging påvirket sysselsetting og raskere tilbakevending til arbeid, men kun for personer som ville returnert innen ett år uansett. Campolieti og Riddell (2012) finner at ved å øke den tillatte inntekten en uførepensjonist kan ha før en var forpliktet til å konsultere med saksbehandlere i den kanadiske folketrygden, økte sysselsettingen blant uførepensjonister uten at flere søkte seg inn til ordningen.

Figur 1. Andel uførepensjonister i Norge (1961-2012)

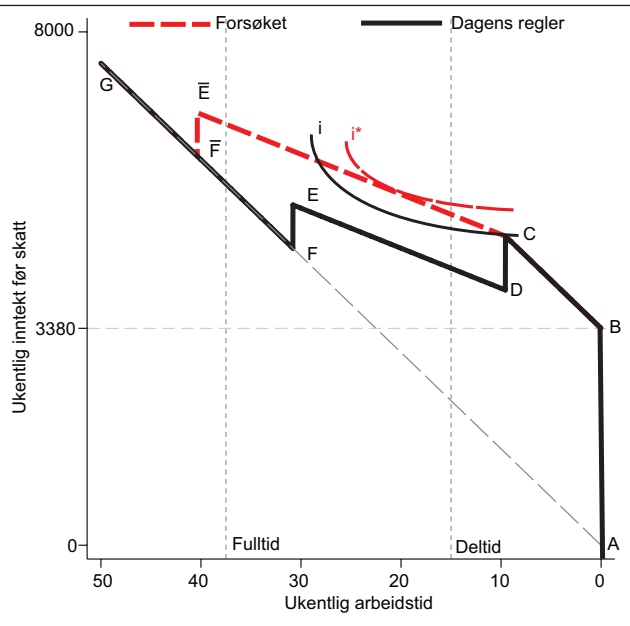


Kilde: Kilde: Ulike utgaver av Trygdestatistisk årbok og statistikk fra NAV for årene 2005-2012. Andelen er over befolkningen i yrkesaktiv alder, lik 18-69 til og med 1971, og 18-66 fra 1972-2012.

Mye av den resterende litteraturen omkring restarbeidsevne og finansielle insentiver bruker arbeidsdeltakelsen til personer som får avslag på uførepensjon som et anslag på arbeidsdeltakelsen til uførepensjonister. Dette antas å representere et øvre tak på arbeidsmarkedsdeltakelsen til de som får innvilget, fordi personer som får avslag på søknaden trolig har noe bedre helse og arbeidsevne enn de som får søknaden innvilget. Bound (1989) finner at sysselsettingen blant eldre mannlige uførepensjonister maksimalt ville utgjort 30 prosent i fravær av uføreordningen. Disse funnene er bekreftet i senere studier (Maestas m.fl. 2011; Von Wachter m.fl. 2011), men også for yngre uførepensjonister er tallene tilsvarende (French og Song 2011). I en norsk studie viser Kornstad og Skjerpen (2010) at blant menn og kvinner i alderen 20-65 år som fikk avslag i 2002, var det bare henholdsvis 18 og 26 prosent som var yrkesaktive fem år senere.

Vår studie supplerer den eksisterende litteraturen ved å utnytte at personer som fikk delta i forsøket hadde bedre økonomiske arbeidsinsentiver enn de som fikk innvilget uførepensjon like etter. Fordi uførepensjonister ikke kunne påvirke når uførepensjonen ble innvilget, er forskjellene i økonomiske insentiver uavhengig av deres restarbeidsevne og muligheter til å finne høvelig arbeid. Ved å se på hvordan de to gruppene som fikk innvilget uførepensjon henholdsvis rett før og rett etter 1. januar 2004 tilpasset seg, kan vi bidra med å tallfeste konsekvensene av å styrke økonomiske insentiver blant uførepensjonister. Vår studie er imidlertid ikke i stand til å besvare spørsmål om hvorvidt en slik ordning vil føre til flere søknader om uførepensjon. I tillegg viser vi at omtrent 30 prosent av de som får avslag på uførepensjon i Norge har inntekt over friinntekten i de første fire årene etter vedtak. Dette gir et grovt øvre anslag på hvor stor den potensielle restarbeidsevnen uførepensjonister i Norge kan være. Jmført med de seneste funnene fra USA indikerer disse tallene at restarbeids-

Figur 2. **Budsjettbetingelsen**



Tabell 1. **Teoretiske prediksjoner**

Tilpasning under dagens regler	Effekt av forsøket			
	Tilpasning under forsøket	Arbeids-timer	Pensjon	Disponibel inntekt
(a) Fri tilpasning (mellom 0 og 50 timer i uken)				
B	B	0	0	0
C	C	0	0	0
G	CĒ	+	-	+
	G	0	0	0
	CĒ	-	+	-
	(b) Begrense antall arbeidskontrakter (del- og heltid)			
B	B	0	0	0
Deltid	Del- eller fulltid	+	-	+
	Deltid	0	+	+
Fulltid	Fulltid	+	-	+
	Deltid	-	+	+

Kilde: Statistisks sentralbyrå.

evnen til uførepensjonister i ulike land er forholdsvis sammenlignbar.

For å illustrere hvordan forsøket endret insentivene til å jobbe utover grunnbeløpet, presenterer vi et stilisert ukentlig budsjett for uførepensjonister i figur 2. Budsjettet har inntekt på y-aksen og fritid på x-aksen. For enkelhets skyld, men med minimal betydning for de kvalitative teoretiske prediksjonene, holder vi forsørgertillegg og skattesystemet utenfor analysen og fjerner avrundingen av uføregraden til nærmeste hele tall delelig med fem (for de som fikk innvilget uførepensjon etter 1. januar 2004). Størrelsen på pensjonen er beregnet etter formelen for uførepensjon, med grunn- og tilleggspensjon tilsvarende 100 prosent uføregrad. For å gjøre dette bruker vi registerdata med inntektshistorikk og uføretidspunktet fra databasen FD-trygd for et utvalg av personer som fikk innvilget uførepensjonen mellom juli 2003 og februar 2004. Timelønnen er be-

regnet for personer med liknende utdanning, arbeidsmarkedshistorikk og andre demografiske kjennetegn og er basert på data fra SSBs lønnsstatistikk.

Dagens regler gjelder for de som fikk innvilget søknaden etter 1. januar 2004 og er representert med den heltrukne linjen mellom punktene BCDEFG. I punktet B mottar uførepensjonisten full pensjon og jobber ikke. Pensjonen beholdes fullt ut inntil punktet C, der ukelønn omregnet til årslønn tilsvareer friinntekten. Én ekstra time utover dette gir under dagens regler en marginal avkortning av pensjon mot arbeidsinntekt på over 600 prosent, dette fordi uføregraden settes ned og pensjonen nedjusteres deretter (se boks 1). Tar vi med avkortning av forsørgertillegg, særfradrag og skattesystemet, er den effektive marginalsakten enda høyere. Når arbeidsinntekten økes utover friinntekten, reduseres uføregraden ytterligere og en person mister retten til uførepensjon når uføregraden kommer under 20 prosent. For vårt utvalg tilsvarende en revurdering av uføregraden ned til 20 prosent omtrent 30 timers arbeid i uken, her representert av fallet i inntekt fra E til F. Budsjettet for deltakere i forsøket er representert BCEFG hvor den kraftige avkortningen i uførepensjon mellom C og D er fjernet.

For å illustrere de mulige konsekvensene av å forsterke finansielle insentiver ved hjelp av økonomisk teori, bruker vi standard økonomiske antakelser som at fritid og konsum er normale goder (det vil si at man ønsker å konsumere mer av begge godene når inntekten øker) og at personer foretrekker en blanding av begge godene fremfor kun det ene. En person med slike preferanser foretrekker kombinasjoner av fritid og inntekt representert av kurven i* fremfor i. Vi ignorerer søketeoretiske problemstillinger og spørsmål om tap av humankapital ved fravær fra arbeidslivet og oppsummerer de forventede effektene i tabell 1. Som tabellen illustrerer, er de teoretiske prediksjonene tvetydige og avhenger av hvor personer under dagens regler tilpasser seg, men også om folk har realistiske muligheter til å tilpasse sin arbeidsinnsats fritt. En mer realistisk tilnærming er at personer av ulike grunner kun kan velge mellom et begrenset antall arbeidskontrakter, la oss for enkelthets skyld si fulltid eller deltid. I vårt tilfelle vil negative effekter på arbeid kunne komme fra personer som under dagens regler ville jobbet fulltid eller deltid. Dette skyldes at en person får mer igjen for samme arbeidsinnsats, og på grunn av preferanser for begge godene kan dette lede til at arbeidsinnsatsen reduseres. Svært få uførepensjonister har inntekt over friinntekten under dagens regler. Med dette i bakhodet forventer vi at "reaktiveringforskriften" skal ha en svakt positiv effekt på arbeidsinntekt og en svak reduksjon i folketrygdens pensjonsutbetalinger.

3. Utvalg og metode

For å analysere problemstillingen benytter vi oss av registerdata fra SSB. Først henter vi inn utvalget av personer som henholdsvis får innvilget og avslag på søknad om uførepensjon fra databasen FD-trygd. I denne filen finner vi informasjon om den enkeltes uføreforløp, som

Boks 2. Tidsbegrenset uførestønad

ble introdusert i starten av 2004 som en ytelse til personer med bedre utsikter til forbedring av arbeidsevnen. Kravet for å få innvilget denne ytelsen var at lidelsen var forventet å vare i minimum 5 år. Det tilsvarende kravet for uførepensjon var 7 år, men dette kravet ble senere endret til "langvarig" i midten av 2004. I januar 2004 ble rehabiliteringsordningen strammet inn, og det ble vanskeligere å få en utvidet periode med rehabiliteringspenger (se Bragstad 2009 for en mer detaljert beskrivelse). Ytelsen ble beregnet som 66 prosent av inntekten før uføretidspunktet, og for å få søknaden vurdert for tidsbegrenset uførestønad, måtte kravet være fremsatt etter 1. januar 2004. Alle søknader fremsatt før denne dato ble i utgangspunktet vurdert etter varig uførepensjon.

I mars 2010 ble tidsbegrenset uførestønad avviklet og slått sammen med rehabiliterings- og attføringspenger i den nye ytelsen arbeidsavklaringspenger.

måneden personen ble ufør og når søknaden ble avslått eller innvilget. Vi kobler videre på informasjon om personens familiesituasjon, inntektshistorikk, utdanning og om andre trygdestønader har blitt mottatt. I tillegg har vi koblet på personens primærdiagnose, som vi kategoriserer i hoveddiagnoser. Utfallene vi fokuserer på er hvorvidt en person hadde arbeidsinntekt over friinntektsgrensen i 2005, 2006 og 2007. Denne variabelen settes lik 1 når inntekten er over grunnbeløpet og lik 0 ellers. Fordi uførepensjonister må vente ett år før de kan ha arbeidsinntekt, ser vi bort i fra inntekt i 2004. Vi ser også på gjennomsnittlig arbeidsinntekt over den samme perioden, og alle kroneverdier i analysen er rapportert i 2010-kroner.¹

Vår empiriske analyse fokuserer på individer som fikk innvilget varig uførepensjon i perioden fra juli 2003 til februar 2004. På grunn av innfasingen av tidsbegrenset uførestønad fra 2004 velger vi å ekskludere alle nye uførepensjonister fra og med mars dette året. Fordi ventetiden mellom søknadsdato og vedtaksdato sjelden er mindre enn tre måneder, men ofte mer enn 12 måneder, forventer vi at tidsbegrenset uførestønad tidligst får praktisk betydning i mars 2004 (se boks 2). Dette bekreftes også i data ved et tydelig fall i antall nye varige uførepensjonister fra og med denne måneden. Videre er det et krav for å delta i forsøket at personen ikke samtidig også får uførepensjon som lønnstilskudd. For å ikke blande sammen effekten av gunstigere avkortning med lønnstilskudd, fjerner vi de fem forsøksfylkene som fra 1. januar 2004 også tilbød arbeidsgivere lønnstilskudd for å ansette uførepensjonister. Vi begrenser hovedutvalget til 100 prosent uføre og personer som ikke er født uføre. Forsøket gjaldt også personer med gradert uførepensjon, men fordi det er vanskelig å identifisere den tillatte inntekten som korresponderer med uføregraden, velger vi å holde dem utenfor analysen. Gjennom analysen deler vi også opp utvalget i to grupper basert på alder i vedtaksmåneden.

Hovedgrunnen til at vi fokuserer på personer i alderen 18-49, er fordi vi venter at yngre uførepensjonister har mer å tjene på å gå tilbake i arbeid fordi de har lenger tid igjen til pensjonsalder.

Den empiriske strategien vi benytter for å identifisere effekten av forsterkede finansielle insentiv tar utgangspunkt i at uførepensjonister ikke har muligheten til å eksakt påvirke dato for tilståelse av uførepensjon. Dette virker rimelig fordi det i januar 2005 ble bestemt med tilbakevirkende kraft at forsøket skulle begrenses til de som allerede hadde fått uførepensjon før 1. januar 2004. Søk i Atekst gir ingen treff på søkeordene "reaktivering av uførepensjonister" i norske medier i 2003, og vi tror derfor at ingen strategisk søkte seg inn eller påvirket saksgangen basert på kjennskap til forsøket. Under denne forutsetningen ville arbeidsmarkedstilknypningen til uføre som fikk innvilget pensjon i desember 2003 og januar 2004, ha vært den samme uten den avgrensede forlengelsen av forsøket. Forskjellene i finansielle insentiv for uførepensjonister som fikk pensjon innvilget like før og like etter 1. januar 2004, representerer dermed et lokalt eksperiment.

For å identifisere effekten av forsøket kan vi da sammenlikne arbeidsmarkedsutfallene for disse to gruppene. Desember 2003 er "behandlingsgruppen", og januar 2004 er "kontrollgruppen". Differansen i gjennomsnittlig arbeidsmarkedsdeltakelse for disse to gruppene gir oss et estimat på konsekvensen av forsøket. Det kan likevel hende at det er en underliggende vekst i arbeidsmarkedsdeltakelsen over tid. La oss tenke oss at for nye uførepensjonister så er det flere og flere som begynner å jobbe litt noen år senere. Denne trenden må vi ta hensyn til for å komme nærmere den sanne effekten av forsøket, og dette gjør vi ved å bruke noen flere måneder slik at vi har nok informasjon til å fleksibelt estimere en trend i utfallene over tid.

Vi foretar en rekke spesifikasjonstester for å understøtte holdbarheten i den empiriske analysen. Det første vi gjør er å inkludere personlige kjennetegn som er korrelert med utfallene, som for eksempel diagnosegruppe, alder, utdanning, antall barn og tidligere yrkeserfaring. Resultatene endres veldig lite når vi gjør dette, noe som støtter den identifiserende antakelsen om at personer ikke kunne påvirke datoen for tilståelse av uførepensjon. Noen vil kanskje også lure på om personer som får innvilget uførepensjon rett før nyttår er av en annen type enn de som får rett etter nyttår, og at denne forskjellen kan gi systematiske utslag i arbeidsutfall. For å korrigere for slike "nyttårseffekter" bruker vi personer som fikk innvilget uførepensjon rett rundt nyttår mellom 2002 og 2003 som en ekstra sammenligningsgruppe. Vi trekker deretter denne differansen fra den første differansen, og finner at "nyttårseffekter" er av minimal betydning for våre empiriske resultater. I tillegg undersøker vi sensitiviteten til de estimerte effektene ved å øke antall måneder for å fange opp underliggende trender i utfallene, spesifiserer trendene til å være ikke-lineære, samt inkluderer de ytterst få som innvilges tidsbe-

¹ Dette er gjort ved å deflatere arbeidsinntekten tilsvarende veksen i folketrygdens grunnbeløp.

Tabell 2. Hovedresultater¹

Utfall	Des 2003	Jan 2004	Forskjell	Forskjell, betinget på andre kjennetegn	Avslag på søknad Nov og Des 2003
Jobbet i 2005 (andel)	0,036 [0,188]	0,014 [0,118]	0,022 (0,015)	0,033** (0,016)	0,262 [0,441]
Jobbet i 2006 (andel)	0,05 [0,218]	0,019 [0,135]	0,031* (0,017)	0,033* (0,018)	0,307 [0,462]
Jobbet i 2007 (andel)	0,073 [0,26]	0,019 [0,135]	0,054*** (0,02)	0,053** (0,022)	0,324 [0,469]
Gjennomsnittlig inntekt (kr) (2005-2007)	14201 [36553]	7445 [26061]	6756** (3048)	7482** (3210)	83136 [133446]
Andre kjennetegn					
Alder (år)	38,2 [9,3]	38,5 [9,7]	-0,302 (0,912)		38,8 [7,3]
Menn (andel)	0,445 [0,498]	0,498 [0,501]	-0,052 (0,048)		0,467 [0,50]
Utdanning (år)	10,8 [2,2]	10,4 [3,5]	0,317 (0,28)		10,1 [3,5]
Yrkeserfaring (år)	13,932 [9,0]	14,144 [10,1]	-0,212 (0,916)		10,124 [8,2]
Gj.sn. inntekt før uførhet (kr)	229672 [88360]	231409 [106792]	-1740 (9390)		197694 [84306]
Gj.sn. arbeidsledighet (andel)	0,023 [0,006]	0,024 [0,008]	-0,001 (0,001)		0,024 [0,007]
Antall barn	0,936 [1,092]	0,967 [1,145]	-0,031 (0,107)		1,013 [1,262]
Muskel og skjellett lidelse (andel)	0,223 [0,417]	0,209 [0,408]	0,013 (0,04)		0,4 [0,491]
Mentale lidelser (andel)	0,445 [0,498]	0,405 [0,492]	0,041 (0,047)		0,298 [0,458]
Observasjoner	220	215	435		225

¹ I denne tabellen viser vi gjennomsnitt for to grupper, én som fikk innvilget uførepensjon i desember 2003 og én som fikk innvilget uførepensjon i januar 2004. I kolonnen helt til høyre viser vi gjennomsnittlige verdier for de som fikk avslag på søknad om uførepensjon i november og i desember 2003. I tredje og fjerde kolonne viser vi forskjellene mellom utfallene for de som fikk uførepensjonen innvilget i desember 2003 og januar 2004. Klammeparentes viser standardavviket, mens vanlig parentes viser standardfeilene til de estimerte forskjellene. Sannsynligheten for at vi forkaster en sann nullhypotese (forsøket har ingen effekt på arbeidsdeltakelse) er mindre enn 10 prosent når forskjellen er merket med én stjerne, mindre enn 5 prosent med to stjerner og mindre enn 1 prosent med tre stjerner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

grenset uførestønad i ”kontrollgruppen”. Resultatene varierer lite fra den ene spesifikasjonen til den andre, noe som øker vår tiltro til den empiriske strategien.

4. Resultater

Tabell 2 rapporterer resultater ved å sammenligne uførepensjonister som fikk innvilget uførepensjon i desember 2003 med de som fikk innvilget pensjon i januar 2004. De første to kolonnene viser gjennomsnittlige utfall og andre personlige kjennetegn for begge gruppene. I tredje kolonne viser vi forskjellen i utfall mellom de to gruppene. I fjerde kolonne betinger vi samtidig for en rekke personlige kjennetegn som er korrelert med utfallene. Til sammenligning viser vi de samme utfallene for gruppen som fikk avslag på søknad om uførepensjon i månedene november og desember 2003 i kolonnen helt til høyre.

Tabellen illustrerer at forsøket hadde positive effekter på arbeidsmarkedsdeltakelsen og gjennomsnittlig inntekt. Responsen øker fra 2-3 prosent i 2005 til mer enn 5 prosent i 2007. Dette kan skyldes at det tar tid å finne

en passende jobb, men kan også reflektere at helsen for noen forbedres over tid. Til sammenligning, hadde mindre enn 2 prosent av de som ikke deltok i forsøket inntekt over friinntekten. Om lag 30 prosent av de som fikk avslag på uførepensjon i november og desember 2004, hadde inntekt som var høyere enn dette. Når vi tar hensyn til de underliggende trendene i utfallene, blir resultatene sterkere; andelen som jobbet over friinntekten økte med over 8 prosent i 2007 (se Kostøl og Mogstad 2012). Gjennomsnittlig inntekt ble omtrent doblet sammenlignet med kontrollgruppen og kom opp i nesten ti prosent av inntekten til de som fikk avslag på uførepensjon. Det er betryggende å se at personlige kjennetegn er svært like mellom de som fikk innvilget uførepensjon i desember 2003 og januar 2004.

For å sette resultatene i sammenheng med endringer i finansielle insentiv, beregner vi elastisiteten med hensyn til deltakelsesskatt. Denne skatten sammenligner disponibel inntekt under deltakelse og ikke-deltakelse relativt til arbeidsinntekten. En deltakelsesskatt lik én betyr at en person ikke for noe

Tabell 3. Resultat for ulike grupper¹

Utfall	Alder		Kjønn	
	Yngre	Eldre	Menn	Kvinner
Jobbet i 2005 (andel)	0,031*	-0,0004	0,055*	0,0003
	(0,016)	(0,011)	(0,031)	(0,013)
Jobbet i 2006 (andel)	0,032*	-0,003	0,054*	0,014
	(0,018)	(0,010)	(0,032)	(0,021)
Jobbet i 2007 (andel)	0,055**	-0,016	0,074**	0,038
	(0,021)	(0,011)	(0,033)	(0,030)
Observasjoner	435	972	205	230
Utfall	Utdanning		Arbeidsledighet	
	Lav	Høy	Lav	Høy
Jobbet i 2005 (andel)	0,031	0,045	0,059**	0,003
	(0,019)	(0,029)	(0,027)	(0,021)
Jobbet i 2006 (andel)	0,018	0,050*	0,062**	0,002
	(0,027)	(0,028)	(0,031)	(0,023)
Jobbet i 2007 (andel)	0,057**	0,076**	0,100***	0,032
	(0,029)	(0,037)	(0,033)	(0,032)
Observasjoner	248	187	221	214

¹ I denne tabellen viser vi forskjellene mellom utfallene for de som fikk uførepensjonen innvilget i desember 2003 og januar 2004 for ulike grupper. Personer med høy utdanning har 12 eller mer år med fullført utdanning. Lav arbeidsledighet er definert som personer som bor i kommuner med mindre enn medianverdien. Vi betinger på andre kjennetegn i alle regresjonene. Parentes viser standardfeilene til de estimerte forskjellene. Sannsynligheten for at vi forkaster en sann nullhypotese (forsøket har ingen effekt på arbeidsdeltakelse) er mindre enn 10 prosent når forskjellen er merket med én stjerne, mindre enn 5 prosent med to stjerner og mindre enn 1 prosent når forskjellen er merket med tre stjerner.

Kilde: Statistisks sentralbyrå.

igjen for å jobbe, og lik null betyr at en person beholder hver krone tjent, og at det er ingen skatt på marginen. Skatten på deltakelse er ansett som et nyttig mål på finansielle insentiv i tilfeller med store endringer i budsjettet og der trygde- og skattesystemet må ses i ett. Den gjennomsnittlige elastisiteten ligger rundt -2,3 og -1,9 og kan tolkes som at én prosents nedgang i skatten vil føre til omtrent to prosents høyere andel som har inntekt over friinntekten. Videre finner vi at økningen i arbeidsinntekt førte til en reduksjon i pensjonsutbetalinger og en liten økning i skatt. Dette resulterte i en lavere kostnad for folketrygden og en positiv, men ikke signifikant vekst i disponibel inntekt.

Vi har til nå kun fokusert på yngre uførepensjonister, men fordi flertallet av uførepensjonister er eldre, er det nødvendig å være forsiktig i tolkningen av resultatene. Vi viser i tabell 3 at vi får mye ekstra informasjon ved å skille mellom eldre og yngre uførepensjonister framfor å behandle dem samlet. Blant de i alderen 50 til 61 år er det ingen respons på finansielle insentiv. Dette kan ha mange forklaringer, én er at yngre uførepensjonister har flere år igjen å arbeide og derfor større gevinst. Videre viser tabellen effekten av forsøket for ulike grupper blant uførepensjonister i alderen 18-49 år. Denne illustrerer at også innad i gruppen yngre uførepensjonister er det stor variasjon i respons på økonomiske insentiv; forsøket har sterkest effekt for menn, personer

med høyere utdanning og personer som bor i kommuner med lav arbeidsledighet.

5. Oppsummering

Ved å utnytte et lokalt eksperiment som oppstår fra begrensningen av hvem som har rett eller ikke rett til å delta i forsøket "reaktivering av uførepensjonister", bidrar vi til å tallfeste hvordan finansielle insentiv kan bidra til at uførepensjonister vender tilbake til arbeid. Vi finner at mange uførepensjonister har en restarbeids-evne som kan aktiveres ved å bedre de økonomiske rammevilkårene. I tillegg viser vi at uførepensjonisters disponible inntekt kan økes samtidig som at folketrygdens kostnader kan reduseres.

Likevel må funnene tolkes med forsiktighet, da de bare gjelder personer som var under 50 år da de fikk innvilget uførepensjon. Blant eldre uførepensjonister finner vi ingen effekt av sterkere finansielle insentiv. På grunn av den sterke veksten i antall unge uføre de siste tiårene, kan slike effekter likevel ha stor betydning for politikkutformingen. For eksempel taler våre funn for at målrettede tiltak mot yngre uførepensjonister kan være en effektiv måte å få flere uføre tilbake i arbeid. En annen begrensning i denne studien er at vi ikke kan si noe om antallet nye søkere til ordningen som følge av at det blir lettere å kombinere arbeid og pensjon. Dette er et resultat av at begrensningen i forsøket hadde tilbakevirkende kraft, noe som betyr at en relativ økning i antall uføre må komme av at færre velger å forlate ordningen. Vi finner at forsøket ikke fikk noen helt tilbake i arbeid, men at mange unge uførepensjonister fikk styrket sin arbeidsmarkedstilknytning som følge av sterkere finansielle insentiv.

Referanser

- Adam, S., Bozio, A., og Emmerson, C. (2011): Reforming disability insurance in the uk: Evaluation of the pathways to work programme. IFS Working Paper.
- Autor, D. H. og Duggan, M. G. (2006): The growth in the social security disability rolls: A fiscal crisis unfolding. *Journal of Economic Perspectives*, 20(3):71-96.
- Benitez-Silva, H., Buchinsky, M., og Rust J. (2010): Induced entry effects of a \$1 for \$2 offset in SSDI benefits. Working Paper SUNY-Stony Brook.
- Bound, J. (1989): The health and earnings of rejected disability insurance applicants. *American Economic Review*, 79(3):482-503.
- Bragstad, T. (2009): Tidsbegrenset uførestønning - evaluering fire år etter innføring. Rapport nr. 3, Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Burkhauser, R. V. og Daly, M. C. (2012): Social security disability insurance: Time for fundamental change. *Journal of Policy Analysis and Management*, Forthcoming.

- Campolieti, M. og Riddell, C. (2012): Disability policy and the labor market: Evidence from a natural experiment in Canada, 1998-2006. *Journal of Public Economics*, 96:306-316.
- French, E. og Song, J. (2009): The effect of disability insurance receipt on labor supply. FRB of Chicago Working Paper No. 2009-05.
- Hoynes, H. W. og Moffitt, R. (1999): Tax rates and work incentives in the social security disability insurance program: Current law and alternative reforms. *National Tax Journal*, 52(4):623-654.
- Kornstad, T. og Skjerpen, T. (2010): Avslagsrisiko for førstegangssøkere av uførepensjon, *Økonomiske Analyser*, SSB
- Kostøl, A. and Mogstad, M. (2012): How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work, SSB Discussion papers no.685
- Maestas, N., Mullen, K., og Strand, A. (2011): Does disability insurance discourage work? RAND Working paper.
- OECD (2010): *Sickness, Disability og Work: Breaking the Barriers. A synthesis of findings across OECD countries.* OECD Publishing.
- Von Wachter, T., Song, J., og Manchester, J. (2011): Trends in employment and earnings of allowed and rejected applicants to the social security disability insurance program. *American Economic Review*, Forthcoming.