

# ØKT EKSPORT AV KONTANTSTØTTE

Av Espen Steinung Dahl og Jostein Ellingsen

## Sammendrag

*Eksport av kontantstøtte har økt i takt med arbeidsinnvandringen de siste ti årene. Eksport betyr at kontantstøtte utbetales for barn som ikke bor i Norge. Dette gjelder i hovedsak personer som arbeider i Norge, men hvor barnet deres er bosatt i et annet EØS-land. I 2014 hadde 70 prosent av alle eksportmottakerne polsk statsborgerskap.*

*I 2014 var det i gjennomsnitt rundt 900 personer per måned som fikk eksportert kontantstøtte. Det utgjør om lag 4 prosent av alle kontantstøttmottakere. Dette er en økning fra 0,2 prosent i 2004, som var det første året eksport av ytelsen var mulig.*

*En full periode med kontantstøtte vil med dagens satser gi en skattefri utbetaling på 66 000 kroner. Dette utgjør rundt 13 prosent av en gjennomsnittlig årslønn i Norge, mot nærmere 80 prosent av en årslønn i Polen. Muligheten til å eksportere kontantstøtte kan i et slikt perspektiv være en tilleggsfaktor som gjør det mer økonomisk attraktivt for EØS-borgere fra lavkostland, med barn i kontantstøttealder, å jobbe i Norge. Hvor viktig denne faktoren er, i forhold til andre faktorer som påvirker arbeidsinnvandringen, kan imidlertid ikke våre analyser gi svar på.*

*Det er samtidig viktig å bemerke at selv om vi observerer en økning i andelen av kontantstøtten som eksporteres, utgjør den fortsatt en svært liten del av de totale trygdeutgiftene og en liten del av ytelsene som eksporteres.*

## Innledning

Kontantstøtteordningen ble innført høsten 1998. Foreldrene skulle selv kunne velge å være hjemme med sine barn istedenfor å velge barnehage. Formålet med kontantstøtten er å bidra til at familiene får mer tid til selv å ta omsorgen for egne barn, at familiene gis reell valgfrihet når det gjelder omsorgsform for barn og at det blir mer likhet i overføringene den enkelte familie mottar til barneomsorg fra staten, uavhengig av hvordan tilsynet ordnes (kontantstøtteleven § 1). I 2014 ble det utbetalt 1,4 milliarder kroner i kontantstøtte. I 2015 er det anslått utgifter på 1,8 milliarder kroner.

I løpet av de ti siste årene har det skjedd vesentlige endringer i kontantstøtteregelverket. Aldersgrensene for hvor gamle barna kan være har blitt endret. Det samme har den økonomiske kompensasjonen foreldrene får. Ordningen ble innført gradvis ved at den trådte i kraft 1. august 1998 for barn fra ett til to år, og 1. januar 1999 ble den utvidet til barn fra to til tre år. Fra 1. august 2012 ble kontantstøtte avviklet for toåringene, mens satsene for de yngste ettåringene ble økt fra 3 303 til 5 000 kroner i måneden. Fra 1. august 2014 ble satsene økt ytterligere, nå til 6 000 kroner i måneden for alle ettåringer (tabell 1).

En annen endring av betydning er at det i 2004 ble mulig å eksportere kontantstøtte til EØS-land. Med eksport mener vi utbetalinger av kontantstøtte for barn som ikke bor i Norge. Dette gjelder i hovedsak personer som arbeider i Norge, men hvor barnet er bosatt i et annet EØS-land. I perioden etter 2004 har antall medlemsland i EØS økt, samtidig som det har

vært en kraftig vekst i arbeidsinnvandringen til Norge fra de nye EU-landene.

Antall mottakere av kontantstøtte i alt har gått jevnt ned siden innføringen i 1998, som en følge av barnehageutbyggingen. Samtidig har andelen som går til eksport økt. Som ventet har vi observert en økning i eksporten til de landene hvor det har kommet mange arbeidsinnvandrere fra.

Ordningen med eksport av kontantstøtte til EØS-land har i dag virket i ti år og vi ønsker i denne artikkelen å følge opp tidligere analyser ved å beskrive utviklingen i antall mottakere generelt og antall eksportmottakere spesielt over en lengre observasjonsperiode. Bjørnstad og Ellingsen (2008) beskrev utviklingen i eksportandelen fram til og med første halvår 2008. De observerte en vekst i antall mottakere i alt, men fant at eksportandelen fram til da var på et lavt nivå.

Vi presenterer eksportmottakere som andelen av totalt antall mottakere av kontantstøtte og vi søker å forklare utviklingen mellom 2004 og 2014 ved en økning i antall arbeidsinnvandrere i perioden, samt at kontantstøtten utgjør en stor andel av gjennomsnittsinntekten i de land den eksporteres til. Kombinasjonen av relativt sett høye lønninger og muligheten til å eksportere stønader som kontantstøtte kan gjøre det attraktivt å arbeide i Norge for personer som har rett på de aktuelle stønadene.

Muligheten til å eksportere kontantstøtte og andre trygdeytelser kan altså bidra til at Norge fremstår som et attraktivt land å innvandre til. Velferds- og

**Tabell 1.** Utviklingen i satsgrunnlaget for full kontantstøtte

Aldersgruppe	Periode			
	1.8.2003–31.12.2005	1.1.2006–31.7.2012	1.8.2012–31.7.2014	1.8.2014–
13–18 mnd	3 657	3 303	5 000	6 000
19–23 mnd	3 657	3 303	3 303	6 000
24–35 mnd	3 657	3 303	0	0
35–36 mnd	3 657	0	0	0

## Regelverket om kontantstøtte

### Formålet med kontantstøtten

Ordningen med kontantstøtte ble gradvis innført fra 1. august 1998. Formålet med ordningen var økonomisk å sidestille foreldre som valgte å være hjemme med sine barn med de som benyttet statlig finansiert barnehageplass. Ordningen skulle også gjøre det lettere økonomisk for foreldre å kunne tilbringe tid med barna i tidlige oppvekstår.

Kravene for å kunne motta kontantstøtte etter 1. august 2012 er at barnet er mellom ett og to år (mellom 13 og 23 måneder) og at barnet ikke har fulltidsopphold i statlig finansiert barnehage. Dersom det er avtalt mindre enn 20 timers oppholdstid per uke i barnehage har man rett til kontantstøtte med halv sats.

Som hovedregel må barnet være bosatt i Norge. Barnet regnes som bosatt dersom det skal oppholde seg i Norge i mer enn tolv måneder. Men det er enkelte unntak fra denne regelen, som for eksempel når barnet er bosatt i et annet EØS-land.

### Eksport av kontantstøtte

Den norske regjeringen besluttet i februar 2003 at kontantstøtte skulle kunne utbetales til EØS-området i henhold til EØS-avtalens regelverk. Regjeringen hadde tidligere ikke åpnet for eksport av kontantstøtte til EØS-området. En dom i EU-domstolen som innebar at Finland måtte åpne for eksport av landets kontantstøtte, og påtrykk fra EFTAs overvåkningsorgan ESA, fikk regjeringen til å endre standpunkt. Det ble samtidig åpnet for etterbetalinger tilbake til 1. august 1998, da kontantstøtten ble innført. De første utbetalingene av kontantstøtte til barn bosatt i EØS-området ble foretatt i september 2003.

Eksport av kontantstøtte innebærer at EØS-borgere med arbeidsforhold i Norge og medlemskap i den norske folketrygden kan motta kontantstøtte for egne barn bosatt i EØS-området, når de øvrige betingelsene for kontantstøtte er oppfylt. Ordningen gjelder også EØS-borgere som arbeider på norsk kontinentalsokkel og på norskregistrerte skip. Etter hovedregelen er alle bosatte personer i Norge pliktige medlemmer i folketrygden. Personer som ikke er bosatt i Norge blir også pliktige medlemmer i folketrygden dersom de er arbeidstakere her i landet eller på den norske kontinentalsokkelen eller norskregistrerte skip. Medlemskapet er

ikke knyttet til statsborgerskapet. Det betyr at norske statsborgere også kan regnes som eksportmottakere, dersom barnet bor i et annet EØS-land.

Nordisk konvensjon innebærer at en ikke-EØS-borger som arbeider i Norge og har et barn bosatt i et annet nordisk land har rett på kontantstøtte såfremt barnet ikke er i barnehage. Dette er ikke å anse som eksport av kontantstøtte som følge av EØS-avtalen, men eksport på annet grunnlag. Det dreier seg om svært få tilfeller. Det er også mulig å få utbetalt kontantstøtte for barn som ikke er bosatt i Norge, uansett hvilket land de er bosatt i, når forelder som søker fortsatt er medlem av den norske folketrygden. Dette gjelder blant annet ansatte i den norske staten utsendt til utlandet. Foreldre som flytter til Norge med sine barn og som planlegger å oppholde seg lenger enn tolv måneder i Norge har rett til kontantstøtte etter nasjonale regler. Dette er ikke å betrakte som eksport.

Fra 1. mai 2004 ble EU utvidet med ti nye medlemsland. Disse er Tsjekkia, Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovenia, Slovakia og Ungarn. Fra 1. januar 2007 ble Bulgaria og Romania medlemmer av EU, og fra 2013 ble Kroatia medlem.

Personer med rett på kontantstøtte under eksportreglene som følger av EØS-avtalen:

- Personer som arbeider i Norge og er medlem av den norske folketrygden og hvor barnet samtidig bor i et annet EØS-land enn Norge.
- Personer som arbeider på norsk kontinentalsokkel eller norsk skip og er medlem av den norske folketrygden, men hvor barnet og oftest medlemmet selv bor i et annet EØS-land enn Norge.
- Personer som arbeider som utsendt arbeidstaker fra Norge og er medlem av folketrygden, og hvor barnet og arbeidstakeren bor i et annet EØS-land enn Norge.
- Pensjonist med pensjon fra Norge, som er medlem av trygdeordning i Norge, og hvor pensjonisten og barnet bor i et annet EØS-land enn Norge.

migrasjonsutvalget mente dette kunne gi et press på den norske velferdsstaten over tid (NOU 2011). Et av forslagene til utvalget var derfor å fase ut kontantstøtten, og heller bruke pengene på tjenester til småbarnsforeldre. Slike tjenester kan for eksempel være rimeligere barnehageplasser i Norge.

## Færre kontantstøttemottakere siden innføringen

Kontantstøtte ble straks etter innføringen en hyppig brukt stønadsordning og allerede i 2000 var det over 90 000 mottakere. Utover på 2000-tallet ble barnehagekapasiteten betydelig forbedret og kontantstøtten ble benyttet i stadig mindre grad.

Figur 1 viser utviklingen i gjennomsnittlig antall mottakere per år i perioden 2004–2014, og andelen av mulige mottakere av kontantstøtte i samme periode. Andelene er beregnet som antall mottakere av kontantstøtte dividert på antall mottakere av barnetrygd med barn i kontantstøttealder. Dermed blir også mottakere som eksporterer barnetrygd med i nevneren.

Antall mottakere gikk ned fram til 2013, mens vi fikk en liten økning i antall mottakere i 2014. Denne økningen kan forklares med økte satser for kontantstøtte fra 1. august 2012. Satsene økte ytterligere fra 1. august 2014 (se faktaboks om utviklingen i regelverket og satser).

Andelen av mulige kontantstøttmottakere har også gått ned i perioden, men bare fram til 2011. Etter regelverksendringene i 2012 har andelen mottakere derimot gått relativt kraftig opp. Dette har sammenheng med at kontantstøtten for toåringene falt bort, og at kontantstøtte i større grad ble benyttet av foreldre til ettåringene enn til toåringene. Men vi ser også en økning for ettåringene, trolig som en følge av økningene i satsene for disse. Andelen som benytter seg av kontantstøtte har gått opp med 7 prosentpoeng fra 2011 til 2014.

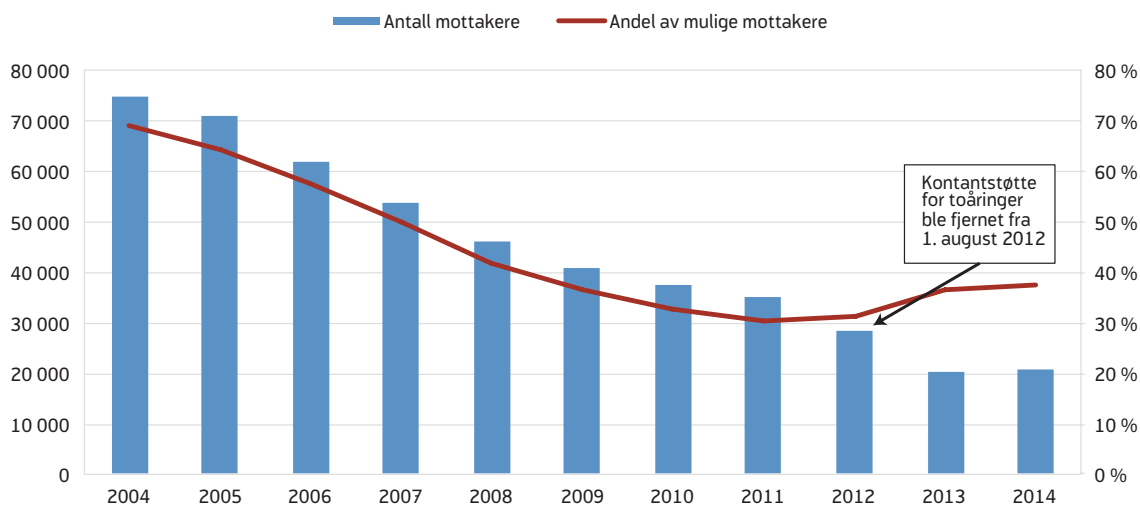
### Datagrunnlag

Mottakere av kontantstøtte er hentet fra NAVs kontantstøtteregister. Her vises mottakeren som den personen som søker om og mottar kontantstøtten. Vi har også benyttet registeret over mottakere av barnetrygd for å finne antall mulige kontantstøttmottakere. Mulige mottakere av kontantstøtte er da definert som foreldre som har barnetrygd for barn i kontantstøttealder.

Eksportstatistikken omfatter mottakere av kontantstøtte etter reglene for eksport, og har opplysninger tilbake til 2004. Her teller vi hvilke mottakere med barn som mottar løpende kontantstøtte og beløp, etter statsborgerskap. Grunnlaget for statistikken er saksbehandlingssystemet i NAV, hvor mottakerne blir merket dersom det er en eksportsak. Opplysninger om statsborgerskap er hentet fra folkeregisteret. Statistikken viser altså ikke hvor barnet bor, men landopplysningene er basert på foreldrenes statsborgerskap. Vi har ikke opplysninger om barnets oppholdsland.

Vi har benyttet tall for innvandring fra SSB, og gjennomsnittslønn i ulike land fra OECD.

Figur 1. Utviklingen i antall mottakere og som andel i prosent av mulige mottakere. Gjennomsnitt for året



Kilde: NAV

## Økt eksport

Bruken av kontantstøtte har altså gått jevnt nedover de ti siste årene. Samtidig har antallet eksportmottakere økt, med en topp før fjerningen av kontantstøtte for toåringer fra 1. august 2012 (figur 2). Bruken av kontantstøtte for toåringer var også relativt sett høyere blant eksportmottakerne enn for innenlandsmottakerne, slik at fallet i antall mottakere ble større for de som fikk eksportert ytelsen.

I gjennomsnitt var det i 2004 færre enn 200 eksportmottakere. Antallet økte til over 1 200 i gjennomsnitt i 2011, før fjerningen av kontantstøtte for toåringer i 2012. I 2014 var det i gjennomsnitt over 900 eksportmottakere.

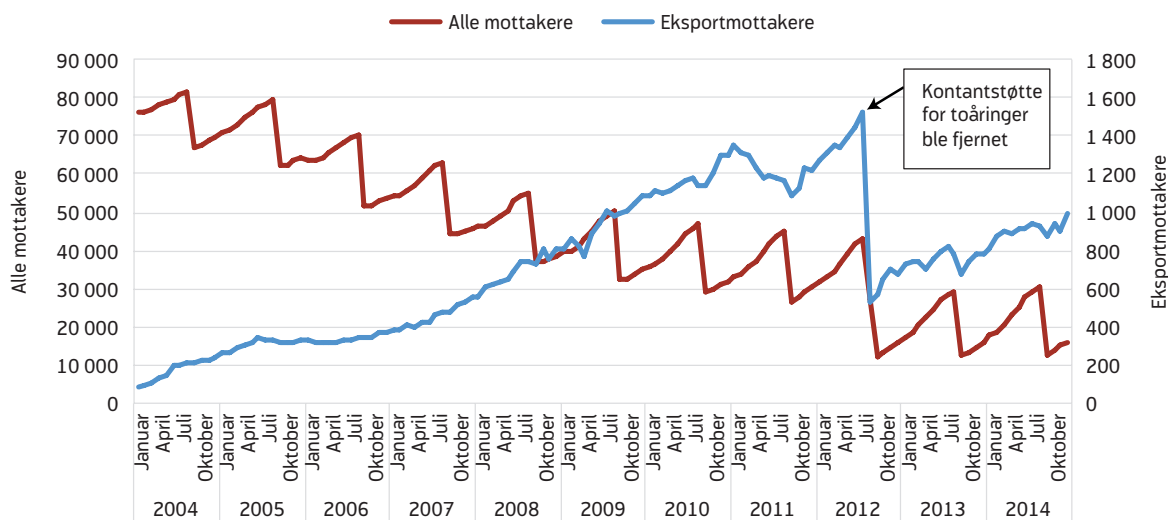
Blant innenlandsmottakerne følger den månedlige utviklingen i bruken av kontantstøtte det årlige barnehageopptaket i august, slik at antall mottakere er lavest i september hvert eneste år. Gjennom barnehageåret øker antall mottakere jevnt. De som har barn født etter 1. september har ikke rett til barnehageplass før august året barnet fyller 2 år, og mange av disse mottar kontantstøtte fram til de får rett til plass.

Utviklingen blant eksportmottakerne viser ikke den samme trenden som mottakerne med barn i Norge. Her finner vi i stor grad en jevn økning også gjennom året de ti siste årene.

I 2004 ble det altså muligheter for eksport av kontantstøtte etter EØS-reglene. Før 2004 bestod EU av 15 medlemsland. Fra 1. mai 2004 kom det til ti nye land og fra 2007 to nye og fra 2013 ett nytt. I dag er det mulig å eksportere kontantstøtte til 28 land. Vi viser senere utviklingen i antall mottakere per land.

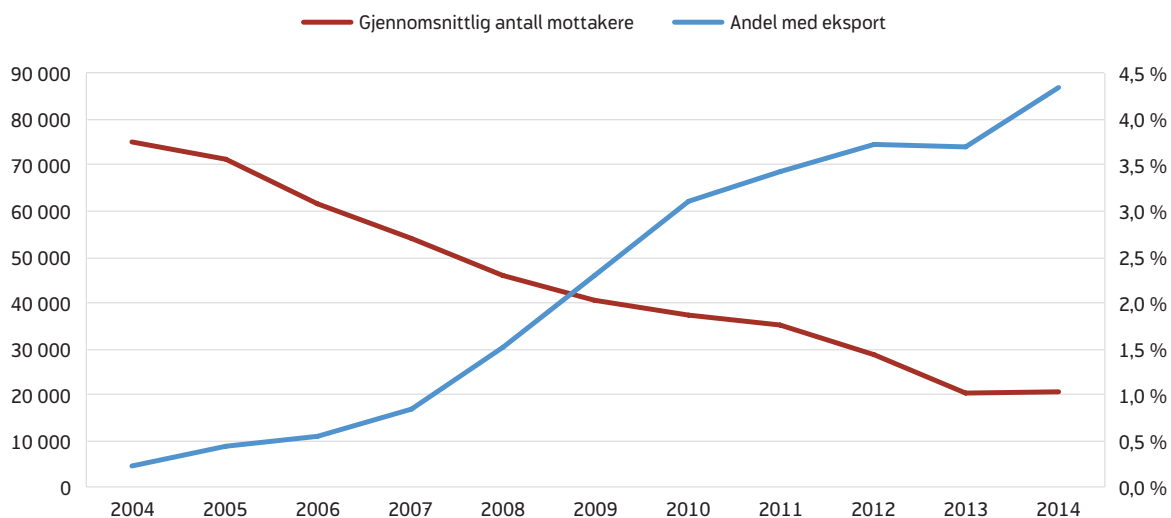
Av figur 3 ser vi at den gjennomsnittlige andelen eksportmottakere per år har økt fra under 1 prosent i 2004 til 4,3 prosent i 2014. Andelen eksportmottakere flatet ut i 2013, etter fjerningen av kontantstøtte for toåringer i 2012, mens den økte igjen i 2014. Utflatingen fra 2012 til 2013 kom av at kontantstøtte ble noe mer benyttet innenlands etter økningene i satsene, samt at kontantstøtte for toåringer relativt sett var mer brukt av eksportmottakere. Dette tyder på at eksportmottakerne mottok kontantstøtte i en lengre periode enn innenlandsmottakerne. De som har barn i Norge mottar i større grad kontantstøtte mens man venter på barnehageplass.

Figur 2. Utviklingen i antall mottakere av kontantstøtte totalt og antall eksportmottakere



Kilde: NAV

**Figur 3. Antall mottakere av kontantstøtte og andel eksportmottakere. Gjennomsnitt for året**



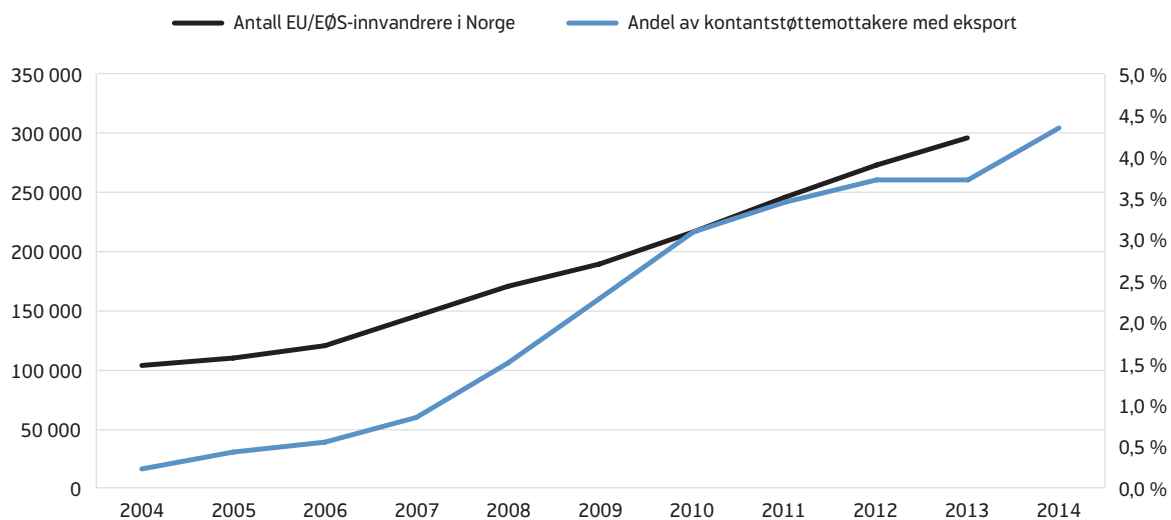
Kilde: NAV

#### Eksporten følger innvandringen fra EØS-land

Økningen i eksport av kontantstøtte har som nevnt sammenheng med den sterke innvandringen fra EØS-land de siste ti årene. Vi ser at utviklingen i eksportandelen følger utviklingen i antall EU/EØS-innvandrere (figur 4). Antall innvandrere fra EU-/

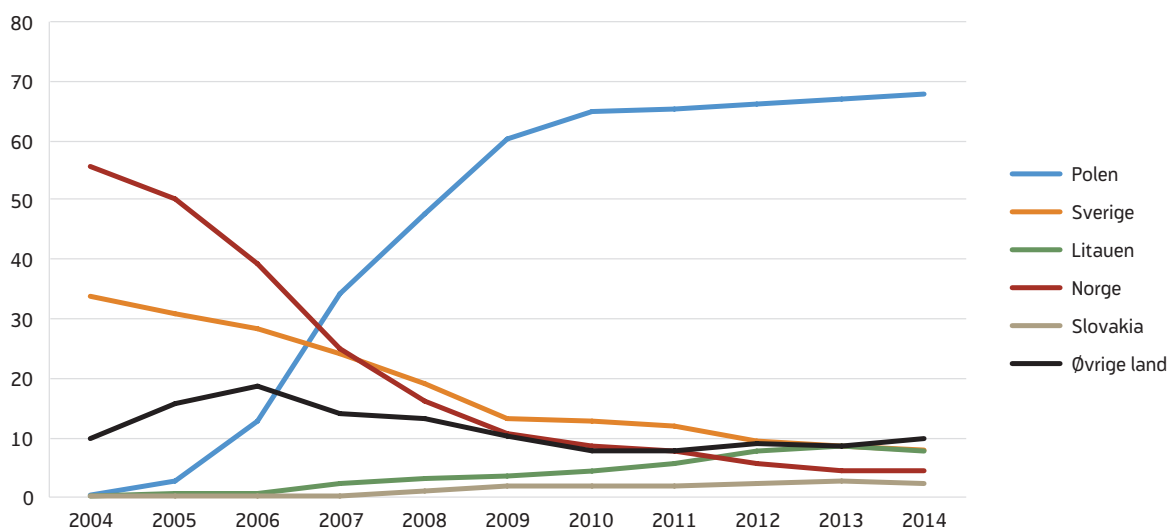
EØS-land har økt fra rundt 100 000 personer i 2004 til nesten 300 000 i 2013. Mange av disse innvandrerne har barn i kontantstøttealder, men ikke alle har tatt med seg familien til Norge. En stor del av denne innvandringen er arbeidsrelatert, og derfor gir dette en

**Figur 4. Andel eksportmottakere (gjennomsnitt for året) og antall EU/EØS-innvandrere i befolkningen (ved utgangen av året)**



Kilde: Andel eksport: NAV. Befolkning: SSB (Tabell 5184: Innvandrere, etter kjønn og landbakgrunn)

**Figur 5. Eksport av kontantstøtte, etter mottakers statsborgerskap. Andel i prosent av all eksport**



Kilde: NAV

god forklaring på den økte andelen av kontantstøtte som eksporteres til enkelte EU/EØS-land.

Arbeidsinnvandrerne til Norge har i perioden vi ser på i hovedsak kommet fra Polen, men også en del har kommet fra Sverige, Litauen, Tyskland og Danmark. Figur 5 viser hvilket statsborgerskap personene som det eksporteres mest kontantstøtte til har. Vi ser at i 2004 ble det eksportert mest kontantstøtte til norske statsborgere. Dette gjelder mottakere hvor barnet bor i et annet EØS-land eller får eksportert kontantstøtten etter andre eksportregler, mens mottakeren fortsatt er medlem av folketrygden. I løpet av de neste ti årene har dette bildet endret seg betydelig, først og fremst som følge av en sterk økning i eksport til polske statsborgere.

På ti år har andelen av kontantstøtten som eksporteres i alt økt fra 0,4 til 4,3 prosent. Eksport til polske statsborgere står for mesteparten av denne økningen. Fra 2004 til 2010 økte andelen som eksporteres til polske statsborgere omtrent til dagens nivå. I gjennomsnitt er nesten sju av ti av eksportmottakerne i 2014 polske statsborgere.

Mottakere med øvrig landbakgrunn ligger nå alle under ti prosent av kontantstøtten som eksporteres. Landforskjellene de siste fem årene har vært nokså stabile, men vi ser en viss økning for litauiske statsborgere. Andelen mottakere med norsk og svensk statsborgerskap har falt jevnt i hele perioden, med sterkest nedgang for de norske mottakerne.

### Kontantstøtte utgjør en stor del av gjennomsnittsinntekten i land den eksporteres til

Inspirert av velferds- og migrasjonsutvalgets rapport (NOU 2011) har vi sett på hvor mye kontantstøtte og barnetrygd utgjør av en gjennomsnittlig fulltids årslønn i de landene som de fleste av kontantstøttmottakerne har statsborgerskap fra (tabell 2). Vi skriver i denne artikkelen om kontantstøtte, men de aller fleste mottakerne av kontantstøtte vil også ha rett til barnetrygd, slik at vi har inkludert barnetrygd i denne oversikten.

I tiden etter utvalgets beregninger har de gjennomsnittlige årslønnene økt noe ujevnt i landene som de

**Tabell 2. Kontantstøtte og barnetrygd som andel av gjennomsnittlig årslønn i utvalgte land**

Land	Kontantstøtte i 2015	Barnetrygd i 2015	Kontantstøtte og barnetrygd i 2015	Gjennomsnittlig årslønn i 2013 i NOK
	66 000	11 640	77 640	
Norge	13,4 %	2,4 %	15,8 %	492 800
Sverige	19,7 %	3,5 %	23,2 %	335 100
Polen	81,5 %	14,4 %	95,8 %	81 000
Litauen	103,9 %	18,3 %	122,3 %	63 500
Slovakia	72,7 %	12,8 %	85,5 %	90 800

Kilder: Gjennomsnittslønn er hentet fra OECDs statistikkbank ([http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV\\_AN\\_WAGE](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE)), unntatt for Litauen (<http://stat.gov.lt>). For å omregne til NOK har vi benyttet gjennomsnittlige valutakurser for 2013 fra Norges Bank (<http://www.norges-bank.no/statistikk/valutakurser/>).

fleste eksportmottakerne av kontantstøtte kommer fra. Samtidig har satsene blitt regulert kraftig opp for ettåringene, samt at den maksimale tiden for mottak har gått ned.

I tabellen har vi benyttet satser for barnetrygd og kontantstøtte slik de er etter siste satsendring. Gjennomsnittlig årslønn er vist for 2013, som er det siste året med tilgjengelige data. Det er rimelig å anta at årslønnene kommer til å øke i 2014 og 2015, slik at kontantstøtte og barnetrygd kommer til å utgjøre en noe mindre andel av årslønnene i disse årene.

I Norge utgjør en full periode med kontantstøtte 13,4 prosent av en gjennomsnittlig fulltids årslønn, mens kontantstøtte og barnetrygd totalt utgjør 15,8 prosent av årslønnen. I Sverige utgjør kontantstøtten nesten 20 prosent av en gjennomsnittlig årslønn, i Polen over 80 prosent av en årslønn, mens i Litauen utgjør den over 100 prosent av en årslønn. Totalt utgjør kontantstøtte og barnetrygd over 120 prosent av en gjennomsnittlig fulltids årslønn i Litauen. Både kontantstøtte og barnetrygd er skattefrie ytelser, slik at de utgjør en enda større andel av en netto årslønn i alle land.

Som det påpekes i velferds- og migrasjonsutvalgets rapport, er Norge et høykostland med relativt sett høye lønninger, noe som gjenspeiles i høye sosiale ytelser. Dette resulterer i at norske ytelser gir bedre kjøpekraft dersom de eksporteres til land med komparativt lave lønninger og priser. Vår oversikt viser også det (tabell 2).

## Kontantstøttens betydning i en større sammenheng

Kontantstøtten utgjør som vi har sett en stor del av gjennomsnittsinntekten i de landene som kontantstøtten i stor grad eksporteres til. En polsk arbeider i Norge med barn i kontantstøttealder kan eksempelvis motta kontantstøtte og barnetrygd tilsvarende nesten en full årslønn i hjemlandet. Isolert sett kan dette gjøre Norge til et mer attraktivt land å jobbe i, sammenliknet med land uten tilsvarende muligheter for eksport av trygdeytelser eller hvor beløpene som utbetales er lavere enn i Norge.

Hvorvidt mulighetene for eksport av trygdeytelser generelt, eller i dette tilfelle av kontantstøtte, over tid kan tenkes å skape et «press på den norske velferdsstaten», slik velferds- og migrasjonsutvalget uttrykte det, er vanskelig å vurdere. Selv om andelen kontantstøtte som eksporteres altså har økt over tid, har også arbeidsinnvandringen bidratt til økt arbeidstilbud og skatteinntekter for den norske stat. Muligheten for eksport av kontantstøtte kan dessuten neppe sies å være en hovedfaktor bak utviklingen i arbeidsinnvandringen til Norge. Disse forholdene må tas hensyn til når man vurderer utviklingen i eksporten av kontantstøtte.

I tillegg må det tas i betraktning at kontantstøtte utgjør en relativt liten del av ytelsene som eksporteres fra Norge hvert år. De siste par årene har rundt 4 prosent av kontantstøtten blitt eksportert. Utgiftene til kontantstøt-



te i 2015 er ifølge Stortingets innstilling anslått til å bli 1 751,5 millioner kroner (Innst. 14 S (2014–2015)). Dersom vi antar en tilsvarende eksportandel i 2015 som tidligere, kan vi anslå at eksporten blir på rundt 70 millioner kroner samme år.

Hvis vi ser på de totale utgiftene til folketrygd, barne-trygd og kontantstøtte, er disse anslått til å bli om lag 435,6 milliarder kroner i 2015. Kontantstøtten utgjør en veldig liten del av de totale trygdeutgiftene. Til sammenligning er det anslått 190 milliarder kroner i utgifter til alderspensjon og nesten 80 milliarder kroner til uførepensjon. Riktignok er dette ytelse som krever en lengre opptjeningsperiode enn kontantstøtte. Men dette er også ytelse som det eksporteres en del av, og beløpene som eksporteres er langt større enn de som gjelder kontantstøtte.

## Referanser og kilder

Bjørnstad, Atle Fremming og Ellingsen, Jostein (2008) «Eksport av kontantstøtte til EØS-området.

Vekst i antall mottakere – nivået fortsatt lavt som andel av kontantstøttemottakere totalt», i *Arbeid og velferd*, nr. 3–2008.

Innst. 14 S (2014–2015) Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre (kontantstøttelova)

NOU (2011) NOU 2011: 7 Velferd og migrasjon