
Eksport av kontantstøtte til EØS-området

Vekst i antall mottakere – nivået fortsatt lavt som andel av kontantstøttemottakere totalt

AV: ATLE FREMMING BJØRNSTAD OG JOSTEIN ELLINGSEN

SAMMENDRAG

I første halvår 2008 utgjør beløpene relatert til eksport av kontantstøtte i overkant av to prosent av de totale utbetalingene til kontantstøtte. Omfanget av eksport av kontantstøtte til EØS-området kan dermed sies å være av et begrenset omfang.

Eksportstatistikken for kontantstøtte viser at det har vært en fordobling av antall personer som mottar kontantstøtte i EØS-området fra juni 2006 til juni 2008. Det var i juni 2008 i underkant av 700 mottakere totalt. Det er først og fremst polske statsborgere som står for veksten i antall mottakere. Disse utgjør nå i underkant av 50 prosent av mottakerne utenfor Norge.

Den kraftige veksten i antall mottakere bosatt i EØS-området kan hovedsakelig forklares med høy arbeidsinnvandring fra dette området til Norge i denne perioden. Samtidig utgjør nordmenn et stabilt antall mottakere. I juni 2008 var denne andelen på i underkant av 20 prosent av alle mottakere bosatt i EØS-land. Dette er hovedsakelig utsendte medarbeidere fra Norge som bor og arbeider i et EØS-land, og har tatt familien med seg, og som i tillegg opprettholder medlemskapet i folketrygden.

INNLEDNING

Kontantstøtte som velferdsordning ble innført høsten 1998 med det formål å økonomisk sidestille foreldre som valgte å være hjemme med barn og de som velger å ha barn i barnehage. Samtidig skulle foreldre få mulighet til å være hjemme med barnet i tidlige oppvekstår. Velferdsordningen ble i løpet av de første årene benyttet av over 86 000 mottakere (per desember 1999) og kostet vel 2,3 milliarder kroner i 1999. I 2007 var det til sammenligning 45 000 mottakere (per desember) av kontantstøtte og utgiftene var på i underkant av to milliarder kroner. Økt barnehagedekning for ett- og to-åringer, samt reduksjon av stønadsperioden med en måned er hovedårsaken til reduksjonen.

I forbindelse med mulighet for eksport av velferdsytelser til EØS-området, ble det uttrykt bekymring over at det kunne bli en sterk vekst i eksporten og mulig press mot norske velferdsordninger. Dette ble særlig aktualisert ved EU-utvidelsen i 2004.

Muligheten for eksport av trygdeytelser innebærer at arbeidstakere fra EØS-området som arbeider og betaler skatt og trygdeavgift til Norge, kan motta norske trygdeytelser selv om de ikke bor i Norge. Disse kan også motta kontantstøtte for barn bosatt i EØS-området hvis de øvrige vilkårene for kontantstøtte er oppfylt.

I de siste årene har Norge vært inne i en økonomisk høykonjunktur og etterspørselen etter arbeidskraft har vært usedvanlig høy, noe som har medført høy arbeidsinn-

vandring til Norge historisk sett (St.meld.nr.18 (2007-2008)). Det har vært forventet at dette kan føre til ytterligere press mot de norske velferdsordningene. NAVs nye eksportstatistikk for kontantstøtte kan bidra til å belyse denne problemstillingen for en av velferdsytelsene.

I denne artikkelen vil vi kort redegjøre for hva eksport av en velferdsytelse innebærer, samt presentere ny statistikk for eksport av kontantstøtte til EØS-området. Videre vil vi beskrive hvem som er mottakere av kontantstøtte generelt og eksport spesielt. Vil også vurdere nivået på eksport av kontantstøtte i forhold til alle mottakere av kontantstøtte, samt vurdere omfanget av eksport opp mot de to seneste EU-utvidelsene i 2004 og 2007. Utviklingen i eksport av kontantstøtte vil vi se i sammenheng med den økende arbeidsinnvandringen til Norge de siste årene.

KONTANTSTØTTEORDNINGEN

Kontantstøtteordningen fikk raskt mange brukere, og antall mottakere var på sitt høyeste i 2001 med nær 90 000 mottakere. Den høye andelen barn med kontantstøtte som andel av antall barn i den aktuelle aldersgruppen kan til dels forklares med mangel på barnehageplasser.

Figur 1 viser antall mottakere av kontantstøtte totalt og fordelt etter kjønn i perioden januar 2004 til juni 2008. Perioden samsvarer med perioden hvor vi nedenfor redegjør for omfanget av eksport.

Om kontantstøtteordningen

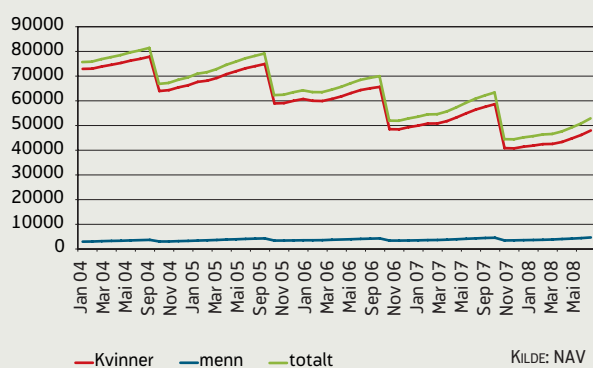
Ordningen med kontantstøtte ble gradvis innført fra 1. august 1998. Formålet med ordningen var å økonomisk sidestille foreldre som valgte å være hjemme med sine barn i forhold til de som benyttet statlig finansiert barnehageplass. Ordningen skulle også gjøre det lettere økonomisk for foreldre å kunne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

Kravene for å kunne motta kontantstøtte er at barnet er mellom ett og tre år og at barnet ikke har fulltidsopphold i statlig finansiert barnehage. Den månedlige satsen for kontantstøtte er i 2008 på 3 303 kroner per barn. Det er også differensierte satser for kontantstøtte ved ulike nivåer for redusert opphold i barnehage. Satsene har variert noe gjennom ordningens historie. Spesielt ble satsene redusert og stønadperioden redusert fra 24 til 23 måneder gjeldende fra januar 2006.

Tilnærmet 90 prosent av mottakerne av kontantstøtte er kvinner, en fordeling som har holdt seg relativt stabil gjennom perioden vi har sett på. Knekkene vi ser i kurvene i figur 1, og som inntreffer hver september, skyldes barnehageinntaket i august. Dette gjenspeiler at retten til kontantstøtte bortfaller måneden etter at barnet begynner i fulltidsopphold i barnehage. Videre er det en vekst i antall mottakere frem til neste hovedopptak i barnehage. Barn som fyller ett år vil i stor grad ikke få plass i barnehage før neste hovedopptak, og det blir en vekst i antall barn med kontantstøtte frem til dette.

Over tid observerer vi en betydelig reduksjon i antall mottakere av kontantstøtte. Det er verd å legge merke til at antall barn med kontantstøtte, og andelen barn med kontantstøtte av barn i ett- til treårsalderen, har falt markant siden 2006. Nedgangen skyldes hovedsakelig den omfattende barnehageutbyggingen i samme periode. Satsreduksjonen i 2006 og lavere maksimalpris i barnehage forklarer også noe av nedgangen i antall mottakere av kontantstøtte siden toppen i antall mottakere i 2001.

Figur 1:
Totalt antall mottakere av kontantstøtte etter kjønn. Januar 2004 - juni 2008.



EKSPORT AV KONTANTSTØTTE TIL EØS-OMRÅDET

Ordningen med 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 bosatt 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 som hovedregel ikke knyttet til statsborgerskapet.

Nordisk konvensjon innbærer at et 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.

Foreldre med statsborgerskap fra EØS-området som flytter til Norge med sine barn og som planlegger å oppholde seg lenger enn 12 måneder i Norge, har på lik linje med andre utenlandske statsborgere bosatt her i landet rett på kontantstøtte etter nasjonale regler. Dette er heller ikke å betrakte som eksport som følge av EØS-avtalen.

Fra 1. mai 2004 ble EU utvidet med 10 nye medlemsland. Disse er Den tsjekkiske republikk, Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovenia, Slovakia og Ungarn.

Fra 1. januar 2007 ble også Bulgaria og Romania medlemmer av EU.

Personer med rett på kontantstøtte under eksport – reglene som følge av EØS-avtalen

- Personer som arbeider i Norge og er medlem av den norske folketrygden og hvor barnet samtidig bor i ett 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, og som er medlem av trygdeordning i Norge, og pensjonisten og barnet bor i et annet EØS-land enn Norge.

Om eksportstatistikken

Den nye 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. Statistikkutplukket gjøres ved at vi teller antall eksportsaker fra saksbehandlingssystemet i NAV. Opplysninger om statsborgerskap er hentet fra folkeregisteret.

I presentasjonen av eksportstatistikken har vi gruppert landene på følgende måte:

- Norge
- Norden utenom Norge: Danmark, Finland, Island og Sverige
- EU 12: Belgia, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania, Storbritannia, Tyskland, Østerrike
- Nye EU land: Bulgaria, Den tsjekkiske republikk, Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Romania, Slovenia, Slovakia og Ungarn.

Antall mottakere

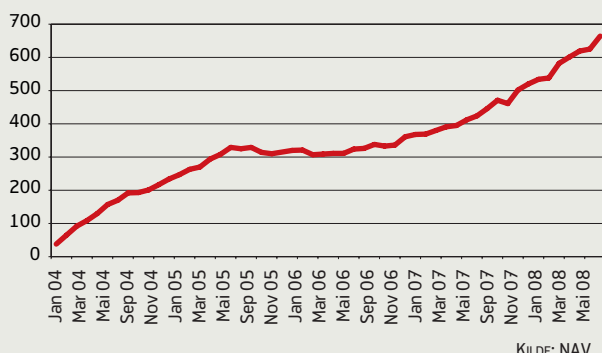
Figur 2 viser utviklingen i antall mottakere med løpende utbetaling i perioden januar 2004 til juni 2008.

Observasjoner

Av figur 2 kan vi observere en sterk vekst i løpet av hele perioden og økningen kan i stor grad tilskrives EU-utvidelsen østover fra 1. mai 2004. La oss se nærmere på detaljene:

De første utbetalingene av kontantstøtte til EØS-området kom i gang i september 2003, men nivået var svært lavt. Antall mottakere nådde en foreløpig topp i juni 2005 på over 300 mottakere. Etter det var nivået tilnærmet uendret fram til oktober 2006, men fra november 2006 tiltok veksten i antall mottakere. Veksten har i all hovedsak fortsatt frem til juni 2008.

Figur 2.
Eksport, antall mottakere totalt januar 2004 til juni 2007.



Forklaringer

Veksten i antall mottakere av eksportert kontantstøtte kan i stor grad forklares med den høye arbeidsinnvandringen i forbindelse med den norske høykonjunkturen.

I Norge har vi fra 2003/2004 vært inne i en økonomisk oppgangskonjunktur med en sterk bedring på arbeidsmarkedet. Statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at arbeidsinnvandring som innvandringsgrunn har økt kraftig fra samme tidspunkt.

Situasjonen i Norge i denne perioden blir beskrevet med høy aktivitet i økonomien. Det vil si sterk sysselsetningsvekst, fallende og etter hvert meget lav arbeidsledighet og stor etterspørsel etter arbeidskraft i de fleste næringer. Et høyt lønnsnivå har også bidratt til at det er attraktivt for utenlandske statsborgere å arbeide i Norge. Som en følge av dette har vi opplevd sterk økning i arbeidsinnvandringen til Norge.

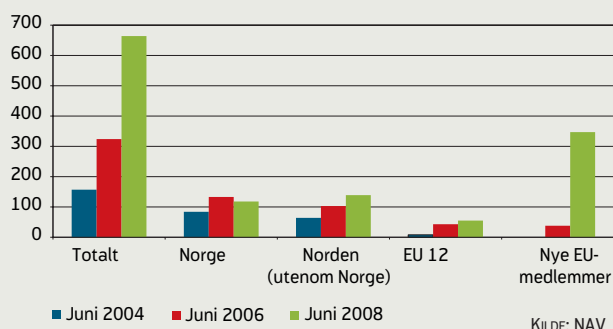
Videre kan vi forklare noe av veksten i antall eksportmottakere med en bedring i registreringsrutinene når det gjelder EØS-saker ved NAV-kontorene. I den grad dette er tilfelle, ligger nivået tilbake i tid noe for lavt i forhold til det faktiske nivået. Trolig har også økt kunnskap om kontantstøtteordningen og muligheten for eksport bidratt til veksten i antall løpende mottakere¹.

Antall mottakere og statsborgerskap

Arbeidsinnvandringen til Norge kommer særlig fra Polen, de baltiske landene, de andre nordiske landene og Tyskland. Arbeidsinnvandringen er ofte knyttet til konjunkturfølsomme næringer som industri og bygg og

¹ I eksporttilfeller må det innhentes en del opplysninger fra mottakerens hjemland. Dette tar ofte noe tid å få. Selv om søknadene kommer raskt etter at rettighetene til kontantstøtte oppstår, tar det ofte tid før utbetalingene iverksettes.

Figur 3.
Eksport, antall mottakere med løpende utbetaling fordelt på statsborgerskap juni 2004, juni 2006 og juni 2008.



anlegg, samt servicesektoren (spesielt hotell, restaurant og renhold) og sesongarbeid innen landbruk.

I figur 3 sammenligner vi antall mottakere med løpende utbetaling fordelt på statsborgerskap ved tre ulike tidspunkt. Grupperingen av land sees i faktaboksen om statistikken.

Figur 3 viser at antall mottakere med norsk statsborgerskap har vært på tilnærmet samme nivå hele perioden. Samtidig som antallet har vært stabilt, har andelen av totalt antall mottakere falt fra 54 prosent i juni 2004 til 18 prosent i juni 2008. Dette er hovedsakelig utsendte arbeidstakere fra Norge. Det vil si ansatte i norske firma med oppdrag i utlandet, samt statens tjenestemenn i utlandet (personell fra for eksempel ambassader og forsvaret). Disse har med seg sin familie og arbeider som regel i det EØS-landet de bor i.

For mottakere fra Norden utenom Norge, har det vært en økning i antall mottakere på i underkant av 120 prosent fra juni 2004 til juni 2008. Samtidig har mottakere med statsborgerskap fra et nordisk land utenom Norge som andel av mottakere totalt, falt fra å utgjøre 41 prosent i juni 2004 til 21 prosent i juni 2008. Av mottakere fra Norden utenom Norge, utgjør svenske statsborgere den største andelen. Svenske statsborgere utgjorde 19 prosent av samtlige mottakere.

For statsborgere fra land vi har gruppert som EU12, det vil si vesteuropeiske land, har det vært en betydelig relativ vekst i antall mottakere, men antall mottakere fra disse landene utgjør kun 55 personer i juni 2008, noe som tilsvarer 8 prosent av samtlige mottakere. Mottakere fra Storbritannia utgjør om lag halvparten av mottakerne fra disse landene.

Mottakere av eksportert kontantstøtte fra de nye EU-landene, land omfattet av EU-utvidelsene i 2004 og 2007,

er den gruppen som står for høyest absolutt og relativ vekst. I juni 2004 var det ingen mottakere fra landene fra den første av disse to utvidelsene. De første utbetalingene for statsborgere fra de nye EU-landene ble gjort i august 2004, og dette omfattet polske statsborgere. I juni 2008 utgjorde mottakere fra de nye EU-landene i underkant av 350 personer. Dette tilsvarer 52 prosent av det totale antall eksportmottakere.

Ser vi nærmere på mottakere fra de nye EU-landene, utgjør polske statsborgere 88 prosent i juni 2008. Det innebærer også at polske statsborgere utgjør den største enkeltgruppen av mottakere, over dobbelt så mange som svenske statsborgere som er den nest største gruppen. Videre har det vært en jevn vekst i antall polske mottakere siden andre halvår 2006, og veksten sammenfaller med den omfattende arbeidsinnvandringen fra Polen.

Statens utgifter til eksport av kontantstøtte

Figur 4 viser de totale utbetalingene til eksport av kontantstøtte for årene 2004 til 2007, samt første halvår 2008.

De første kontantstøtteutbetalingene til EØS-området kom i gang i september 2003. Kontantstøtte til EØS-området ble samtidig gitt med tilbakevirkende kraft tilbake til kontantstøtteordningens oppstart i august 1998. Dette innebærer at etterbetalinger utgjør en stor andel av de totale eksportutbetalingene i 2004 og 2005.

I årene 2004 til 2007 ligger utgiftene til eksport på mellom 18 og 27 millioner kroner. På tross av tilnærmet samme nivå for antall mottakere i 2006 som i 2005, observerer vi at utbetalingene faller med 24 prosent fra 2005 til 2006. Det skyldes en kraftig nedgang i etterbetalingene, og i noe grad satsreduksjonen på tilnærmet 10 prosent fra 1. januar 2006.

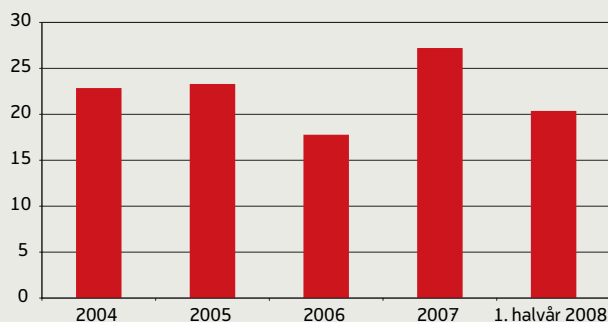
Som en følge av veksten i antall mottakere økte beløpene til eksport med over 53 prosent fra 2006 til 2007. Veksten i utgiftene har fortsatt i første halvår i 2008, og økte med 9 millioner kroner fra første halvår 2007, tilsvarende 77 prosent.

Utgifter til eksport av kontantstøtte som andel av totale kostnader til kontantstøtte

De totale utbetalingene til eksport av kontantstøtte som andel av de totale kontantstøtteutbetalingene har økt fra 2004 til 2007. Dette skyldes økte utbetalinger til eksport, samtidig som de totale utbetalingene til kontantstøtte har falt. De totale kontantstøtteutbetalingene ble redusert med 27 prosent fra 2004 til 2007.

På tross av at andelen av kontantstøtteutbetalingene som går til eksport er økende, utgjør eksporten fortsatt en lav andel av de totale utbetalingene. Eksportens omfang kan heller ikke betraktes som omfattende i forhold

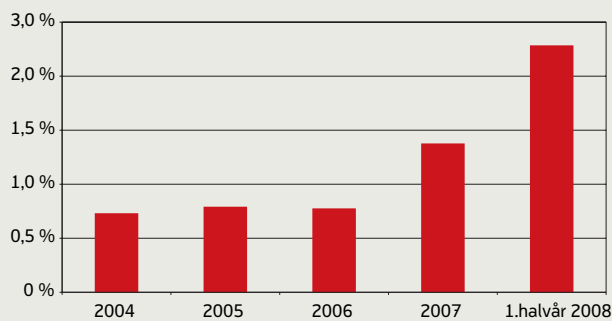
Figur 4.
Årlige utbetalte beløp til eksport av kontantstøtte 2004–2007 og første halvår 2008. Millioner kroner.



KILDE: NAV

Figur 5.

Beløp til eksport av kontantstøtte 2004–2007 og første halvår 2008 som andel (prosent) av totale kostnader for kontantstøtte.



KILDE: NAV

til den betydelige arbeidsinnvandringen til Norge de siste årene.

De totale kostnadene til eksport av kontantstøtte utgjør med høy sannsynlighet en svært lav andel av de totale gevinstene ved arbeidsinnvandring fra EØS-området. Samtidig bidrar ordningen med eksport av kontantstøtte til at utenlandske arbeidstakere får en gjenytelse for innbetalt trygdeavgift og skatt. Dette bidrar trolig til å redusere omfanget av svart arbeid.

ÅRSAKER TIL LAVT FORBRUK

Statistikken som vi har gjort rede for ovenfor viser at eksporten av kontantstøtte ikke kan sies å være omfattende, på tross av en kraftig vekst over tid og spesielt sist i perioden. Sett på bakgrunn av en omfattende arbeidsinnvandring, er ikke denne utviklingen overraskende. Med det mener vi at potensialet for uttak av kontantstøtte ser ut til å være større enn nivået på antall mottakere og nivået på utbetalingene. Det kan være ulike årsaker til dette. Nedenfor vil vi kort diskutere dette.

Utsendte medarbeidere

Det viktigste unntaket om rett til trygdeytelser eller andre velferdsordninger i arbeidslandet gjelder utsendte medarbeidere. Dette er arbeidstakere som er jobber for en arbeidsgiver i ett land, og sendes ut for å jobbe for denne arbeidsgiveren i et annet land. I de tilfellene hvor arbeidstaker oppholder seg i det landet denne er utsendt til i mindre enn 12 måneder, omfattes personen av hjemlandets trygdelovgivning. Utsendte medarbeidere til Norge fra

EØS-området vil således ikke ha rett til kontantstøtte etter eksportreglene.

Lav kunnskap om norske trygdeordninger

Et lavt omfang av eksport av kontantstøtte til EØS-området kan skyldes at rettighetene er lite kjent blant potensielle mottakere.

Arbeidsinnvandrere fra EØS-området som etablerer seg med familie i Norge

Arbeidstakere fra EØS-området med arbeid i Norge som bosetter seg her til lands for kortere eller lengre tid sammen med familien, vil ha rett til trygdeytelser etter nasjonale regler. Utenlandske statsborgere som er bosatt i Norge og mottar kontantstøtte vil ikke inngå i eksportstatistikken som blir presentert i denne artikkelen.

Svart arbeid

Arbeidstakere fra EØS-området som arbeider i Norge, men som ikke betaler trygdeavgift til Norge, vil ikke ha rett til norske trygdeytelser.

Karakteristika ved EØS-borgere med arbeid i Norge

Arbeidstakere med barn i kontantstøttealder kan utgjøre en lav andel av arbeidsinnvandringen til Norge, enten ved at de ikke har etablert familie med barn, eller ved at barna har passert alderen som gir rett til kontantstøtte.

Restriksjoner på arbeidsinnvandring fra EØS-området

Det har siden utvidelsen av EU i 2004 vært restriksjoner på arbeidsinnvandring fra disse landene. Restriksjonene er planlagt opphevet i 2009.

REFERANSER

Andresen, Martin og Knutsen, Jørn: «EU-utvidelsen og EØS-avtalen. Ikke økt press mot folketrygden» i *Arbeid, velferd og samfunn 2005*. Rikstrygdeverket

SSB: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/innvgrunn/>

St.meld.nr.18 (2007–2008) *Arbeidsinnvandring*