



STORTINGET

# Representantforslag 20 S

(2017–2018)

fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Kari Elisabeth Kaski,  
Freddy André Øvstegård og Karin Andersen

Dokument 8:20 S (2017–2018)

**Representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Kari Elisabeth Kaski, Freddy André Øvstegård og Karin Andersen om rettferdig og fattigdomsbekjempende barnetrygd**

Til Stortinget

## Bakgrunn

Andelen og antallet barn i fattige familier øker i Norge. Siste tilgjengelige tall viser at 98 175 barn lever i familier tilhørende gruppen med vedvarende lavinntekt. Dette utgjør 10 pst. av alle barn i Norge.

Økningen i antall fattige barn sammenfaller med en utvikling med større økonomiske forskjeller i samfunnet. Den tidelen av husholdningene som har de høyeste inntektene, har økt sin andel av inntektene de siste tiårene, mens tidelen med de laveste inntektene har fått en mindre andel.

Barnetrygden er den kontantytelsen som har størst utjevneffekt. Når barnetrygden ikke har blitt justert i takt med lønns- og prisveksten ellers i samfunnet de siste tjue årene, får dette konsekvenser for antallet barn som vokser opp i en familie med lavinntekt. Beregninger fra Statistisk sentralbyrå viser at om barnetrygden hadde blitt justert opp i takt med grunnbeløpet i folketrygden fra 1996 til 2014, ville 35 000 færre barn bodd i en lavinntektshusholdning. Hadde den blitt oppjustert i takt med prisveksten i samme periode, ville 18 000 færre barn tilhørt lavinntektskategorien. Siden barnetrygden heller ikke har blitt oppjustert de siste årene, er disse tallene trolig enda høyere i 2017.

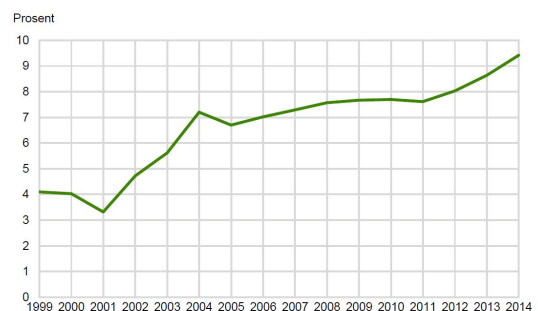
Forslagsstillerne foreslår her at det utarbeides en femårig opptrappingsplan for å styrke barnetrygden, og at det settes ned et utvalg som vurderer hvordan satsene i barnetrygden best kan innrettes for husholdningene med lavinntekt innenfor en universell ordning. Målet er en kraftig økning i barnetrygden, og det foreslås her en økning slik at barnetrygden i gjennomsnitt tilsvarer 1996-nivået.

## Barnefattigdom

10 pst. av alle barn i Norge, 98 175 barn, lever i en fattig husholdning, målt som en husholdning med vedvarende lavinntekt. Denne fattigdomsgrensen er satt til 60 pst. av medianinntekt, justert for husholdningens sammensetning. Hvis husholdningen har hatt inntekt under denne grensen i tre sammenhengende år, er den i kategorien «vedvarende lavinntekt». Økningen i barnefattigdommen har vært særlig sterk siden år 2000, med en ekstra sterk økning i perioden 2001–2004, jf. Figur 1 under.

Figur 1

Figur 3.2 Barn under 18 år i husholdninger med vedvarende lavinntekt<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Gjennomsnittlig inntekt etter skatt per forbruksenhet (EU-skala) i en treårsperiode under 60 prosent av mediangjennomsnittet i samme treårsperiode.

Kilde: Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger. Statistisk sentralbyrå

(Kilde: Barnefamiliens inntekter, formue og gjeld 2004–2014. Statistisk sentralbyrå.)

Ifølge rapporten «Barnefamilienes inntekter, formue og gjeld 2004–2014» fra Statistisk sentralbyrå er det de yngste barna, altså førskolebarn, som har høyest andel i lavinntektsgruppen i 2014, og det er også i denne gruppen at økningen har vært sterkest de siste årene. Videre er det byene som har høyest andel barn i lavinntektsfamilier. Litt mer enn halvparten av de fattige barna har innvandrerbakgrunn, noe som skyldes at innvandrere er betydelig overrepresentert i lavinntektskategoriene. Gruppen med lavinntekt har generelt svak tilknytning til arbeidslivet. I tidelen av husholdningene med lavest inntekt hadde 42 pst. ingen tilknytning til arbeidslivet i 2004. I 2014 hadde dette økt til hele 49 pst.

På lang sikt er det viktig å styrke yrkestilknytningen og øke inkluderingen for å bekjempe barnefattigdom. Det er samtidig nødvendig med mer kortsiktige tiltak for å bedre den økonomiske situasjonen for lavinntektsgruppene.

Å vokse opp i fattigdom i Norge handler blant annet om at barn ikke har mulighet til å delta på lik linje med andre barn rundt seg. Mange barn arbeider hardt for å skjule foreldrenes situasjon eller at de selv ikke har råd til å være med. Risikoen for å falle utenfor og bli ekskludert er større for barn fra lavinntektsfamilier. Sannsynligheten for selv å ha lav inntekt som voksen er langt høyere om man selv har vokst opp i en husholdning med lavinntekt. På den måten går lavinntekt i arv og hemmer den sosiale mobiliteten. Å utjevne økonomiske forskjeller er dermed også viktig for å øke mulighetslikhetene i samfunnet.

### Barnetrygden

Formålet med barnetrygden er å kompensere for økte utgifter ved å ha barn.

Siden barnetrygden utgjør en større andel av inntekten til dem med lavest inntekt, har den stor omfordelende effekt. Ved at den gis uavhengig av inntektsnivå, unngår man uforholdsmessig høye effektive marginalskattesatser, altså at skatten øker mye når man arbeider mer, for lave inntekter. Én måte å se på barnetrygden er at den er et skattefradrag for å ha barn, som også går til dem som har for lav inntekt til å kunne ha nytte av flere skattefradrag. Barnetrygden kan også ses på som en overføring mellom ulike stadier av livet.

En sentral egenskap ved barnetrygden er at den er en universell ytelse som går til alle uavhengig av inntekt. På lik linje med for eksempel skole og helsetjenester får alle barnefamilier barnetrygd uten at den prøves mot husholdningsinntekten. Siden den ikke er behovsprøvd, eller en del av skattesystemet, er den forholdsvis lett å administrere for staten og gir forutsigbarhet for familiene. At den går til alle uavhengig av inntekt, bidrar også til dens oppslutning og legitimitet, noe som igjen sikrer større ytelser. Det er et viktig kjennetegn ved den norske velferdsstaten at man har universelle ordninger

som alle uavhengig av inntekt får ta del i, kombinert med et progressivt skattesystem.

I NOU 2017:6 «Offentlig støtte til barnefamiliene» skriver utvalget:

«Barnetrygdordninger med store budsjetter har en sterk og konsistent sammenheng med høyere nivåer av fattigdomsreduksjon. Med «store budsjetter» menes her at en større andel av BNP brukes på barnetrygd enn hos de andre landene i studien. Studien finner også at de universelle ordningene har størst budsjetter. Imidlertid har målrettede ordninger mer generøse ytelser for lavinntektsfamilier, og denne generøsiteten i ytelsene til fattige relateres til høyere nivåer av fattigdomsbekjempelse. Konklusjonen i studien er at landene som presterer best med tanke på fattigdomsreduksjon, er land med målretting mot fattige innenfor et universelt system.»

Det er ved å styrke den generelle barnetrygden, men samtidig sikre at den i større grad treffer dem som trenger det mest, at man i størst mulig grad kan bruke barnetrygden til å redusere fattigdom.

Selv om barnetrygden går til alle barnefamilier uavhengig av inntekt, fungerer denne ordningen sterkt omfordelende. I NOU 2009:10 «Fordelingsutvalget» skriver utvalget:

«Selv om barnetrygden gis til alle barnefamilier, har den totalt sett sterkere omfordelende virkning enn målrettede ordninger som bostøtte og sosialhjelp [...]. Overføringer via barnetrygden bidrar dessuten til å redusere antallet personer som lever under EUs lavinntektsgrense.»

Fra tid til annen kommer debatten om behovsprøving av barnetrygden opp. Argumentasjonen bak behovsprøving er at det er urimelig at husholdninger med høye inntekter skal få barnetrygd, og at en mer målrettet barnetrygd ville kunne brukes til å øke inntekten til lavinntektshusholdninger enda mer. Det er flere argumenter mot en slik behovsprøving. For det første bryter dette med prinsippet om at velferdsordningene i hovedsak skal være universelle. Det er ingen debatt om å innføre skolepenger for høyinntektsfamilier eller gradere egenandeler, til tross for at dette utgjør langt større beløp over statsbudsjettet.

For det andre innebærer behovsprøving at man får redusert barnetrygden med økende inntekt. Dette innebærer at det blir mindre lønnsomt å arbeide. I NOU 2017:6 «Offentlig støtte til barnefamiliene» ble det anslått at arbeidstilbudet ville bli redusert med 10 000 årverk med behovsprøvningsmodellen som diskuteres. Særlig blant mødre vil arbeidstilbudet bli påvirket i negativ retning. Dermed kan behovsprøving bli en fattigdomsfelle for enkelthusholdninger.

For det tredje vil behovsprøving på sikt føre til at barnetrygden blir redusert. Når en ordning blir målrettet til et mindretall av befolkningen, vil ordningen lettere bli oversett eller utsatt for direkte angrep og kutt. At

ordningen er universell, sørger for at alle uavhengig av inntekt får igjen for å betale skatt, og bidrar til at ordningen lettere blir opprettholdt og styrket.

For det fjerde vil behovsprøving kunne innebære betydelige administrative kostnader, blant annet for kontroll og søknadsbehandling.

For det femte, hvis formålet med behovsprøvingen er å øke inntekten til de barnefamilie som har lavest inntekt, er det ikke uten videre lett å begrunne at det er andre barnefamilier som skal finansiere denne inntekt-søkningen. En alternativ måte å finansiere økt barnetrygd på er å øke skattene på de høyeste inntektene og formuene.

### Opptrapping av barnetrygden

Barnetrygden har ikke blitt oppjustert de siste tjue årene. Utformingen av satsene har likevel endret seg noe i denne perioden, blant annet med lik sats for alle søsken og fjerning av det generelle småbarnstillegget, slik oversikten i Figur 2 under viser.

**Figur 2**

Tabell 13.3 Utviklingen i barnetrygdsatsene i perioden 1996–2008

År	1. barn	2. barn	3. barn	4. barn	Utover 4 barn	Ekstra barnetrygd til barn mellom 1–3 år	Barnetrygd for 1. barn i 2008-priser
2008	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	0	11 640
2007	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	0	12 082
2006	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	0	12 174
2005	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	0	12 449
2004	11 640	11 640	11 640	11 640	11 640	0	12 647
2003	11 664	11 664	11 664	11 664	11 664	4 590 <sup>1</sup>	12 729
2002	11 664	11 664	11 664	11 664	11 664	7 884	13 041
2001	11 664	11 664	11 664	11 664	11 664	7 884	13 209
2000	9 948	9 948	10 944	10 994	12 764	7 884	11 608
1999	11 112	11 112	13 092	13 092	13 092	7 884	13 371
1998	11 112	11 628	13 092	13 740	14 136	7 884	13 679
1997	11 112	11 628	13 092	13 740	13 866	7 692	13 987
1996	10 842 <sup>2</sup>	11 358	12 822	13 470	13 866	7 692	14 005

<sup>1</sup> Småbarnstillegget ble avviklet fra august 2003.

<sup>2</sup> Dette er en gjennomsnittssats for 1996. Fra 1. januar 1996 ble barnetrygden holdt nominelt uendret på 10 572 kr, mens den fra 1. juli 1996 økte til 11 112 kr for ett barn.

Kilde: Finansdepartementet.

(Kilde: NOU 2009:10 Fordelingsutvalget)

Hvis vi tar utgangspunkt i barnetrygdsatsen for første barn i siste halvdel av 1996 (11 112 kroner) og oppjusterer denne til 2016-verdi, ville satsen vært 16 980 kroner i 2016. En oppjustering av dagens sats til dette nivået ville hatt en kostnad på rundt 7 mrd. kroner. Skulle satsen ha blitt oppjustert i takt med lønnsveksten eller grunnbeløpet i folketrygden i samme periode, ville kostnaden over statsbudsjettet vært betydelig høyere.

Hvis barnetrygden trappes opp over fem år for å nå 1996-nivået prisjustert, ville dette innebære et behov for en årlig økning på om lag 1,4 mrd. kroner i fem år. Dette ville hatt en stor effekt for antall barn i lavinntektsfamilier og for økonomien til husholdningene med lavest inntekt.

Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) trekker frem søskentillegget som særlig viktig for å øke barnetrygdens omfordelende effekt. Et søskentillegg fra og med barn nummer tre på 25 pst. av ordinær sats vil ifølge utvalget særlig treffe dem med middels og lave inntekter. En opptrappingsplan for barnetrygden over fem år kan dermed skisseres på følgende måte: Det innføres søskentillegg det første året, i tillegg til en moderat økning i den generelle satsen, og så økes alle satsene tilsvarende et proveny på 1,4 mrd. kroner de påfølgende fire årene. Fordelingsutvalget diskuterer også småbarnstillegget. De kommer frem til at det ikke i spesiell grad treffer lavinntekts-husholdningene, men heller treffer husholdningene med middels inntekter. Det er altså mye som taler for at en heller bør gjeninnføre et prosentvis søskentillegg, kombinert med økte satser, for å øke barnetrygden på en effektiv måte. I tillegg er enslige forsørgere en gruppe som har høyere risiko for fattigdom. Å innrette barnetrygden på en måte som treffer denne gruppen, vil derfor også være et fornuftig tiltak.

### Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen legge frem en opptrappingsplan for barnetrygden, hvor målet er å øke satsene til 1996-nivå, og at de innrettes slik at flest mulig barn ikke lenger tilhører lavinntektsgruppen, herunder en særlig økning for aleneforsørgere og barnefamilier med tre eller flere barn.
2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag til lovendringer for Stortinget som sørger for at barnetrygden holdes utenfor ved beregning av sosialhjelp.

10. oktober 2017

**Audun Lysbakken**

**Kari Elisabeth Kaski**

**Freddy André Øvstegård**

**Karin Andersen**

