



**DET KONGELEGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT**

Statsråden

Arbeids- og sosialkomiteen i Stortinget
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Dykkar ref.

Vår ref.

Dato

22/775-

16. februar 2022

Svar på representantforslag 92 S (2021-2022)

Eg viser til brev frå Stortinget sin arbeids- og sosialkomité frå 08.02.21. Komiteen ber meg vurdere representantforslag 92 S (2021–2022):

1. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2022 fremme forslag om en permanent ordning for inntektssikring av sjølvstendig næringsdrivande og frilansere.
2. Stortinget ber regjeringen sette ned et utvalg som skal gjennomgå de sosiale rettighetene for sjølvstendig næringsdrivande og frilansere og fremme forslag som sikrer større grad av likebehandling mellom disse og andre i arbeidslivet.

I representantforslaget bes det og om at den mellombelse inntektssikringsordninga for sjølvstendig næringsdrivande og frilansare gjerast permanent, og at sosiale rettigheitlar for denne gruppa likestillast med andre i inntektsgivande arbeid.

Det er ikkje ein god ide å gjere den mellombelse ordninga, som har fungert under koronakrisa, varig. Særskilde ordningar bør brukast berre i særskilde situasjonar. Koronakrisa var ein slik særskild situasjon. Den representerte ein risiko som verksemdar ikkje kunne forventast å være budd på. Det i seg sjølv var god nok grunn til at styresmaktene etablerte fleire ordningar for å gi inntektssikring til både hushald og bedrifter. Kompensasjonsordninga for sjølvstendig næringsdrivande og frilansarar blei etablert under koronakrisens første og dramatiske fase. Det var aldri meint at ordninga skulle vare lenge. Dramatikken i krisas fyrste fase gjorde at ordninga ikkje blei greidd ut på vanleg måte, men inneheldt klare veikskapar. Særleg er det problematisk at ordninga har manglande kontrollmoglegheitlar. Jo lenger ordninga varer, jo større vert desse problema. Ordninga har blitt

forlenga fleire gonger. Nå er situasjonen i ferd med å verte meir normal, aktiviteten er på veg opp att og difor bør også ordninga normaliserast. Etter vedtak i Stortinget skal ordninga avviklast ved utgangen av mars. Fleire offentlege utval åtvarar mot at mellombelse ordningar som blei innført under koronakrisen blir ført vidare for lenge, og etter at dei forholda ordningane var meint å skulle handtere er normalisert. Kompensasjonsordningar overfor næringslivet bør avviklast seinast samstundes med dei mest inngripande smitteverntiltaka, skreiv til dømes Pedersen-utvalet (NOU 2021: 4 *Norge mot 2025*).

Det kan heller ikkje vere eit mål å likestille sosiale rettar for sjølvstendige næringsdrivande med rettane for arbeidstakarar. Støtteordningar retta mot næringslivet kan ikkje vere av same omfang som ordningar retta mot ordinært tilsette, og forhold som dårleg lønnsemd, svak likviditet eller høg risiko kan ikkje vere eit kriterium for støtte i normale tider. Vi må legge til rette for at arbeidskraft og kapital finn vegen til dei bruksområde der nytten er høgast. Dersom ein går langt i å hindre at bedrifter med låg lønnsemd må avvikle, vil vi heller ikkje få god vekst av nystarta bedrifter og arbeidsplassar – og nødvendige omstillingar vert hemma. Mange sjølvstendige næringsdrivande står overfor kontantstraumar som svingar mykje, langt meir enn den underliggjande lønnsemda. Bedrifter må byggje opp buffer og/eller vende seg til kapitalmarknaden for å glatte over forskjellar mellom inntekter og kontantstrøm. Sjølvstendige næringsdrivande skal, og må stå overfor noko større risiko enn ordinære tilsette. Dei kan redusere risikoen sin ved å kjøpe forsikringar i marknaden. I normale tider skal offentleg sektor ikkje ta på seg oppgåva med å løyse problem med låg lønnsemd eller likviditet. Offentlege støtteordningar må ikkje bli ein kompensasjon for dårlege eller risikable bedriftsavgjerder.

Dei som ønskjer å etablere og drive næringsverksemd, kan velje mellom ulike måtar å organisere verksemda på. Dei kan f.eks. opprette eit aksjeselskap (AS) og tilsetje seg sølv, eller dei kan etablere eit enkeltpersonføretak (ENK). Val av organisasjonsform medfører ulike forpliktingar og rettar. Dei som har valt å organisere verksemda si som eit enkeltpersonføretak, snarare enn eit aksjeselskap, har og gjort eit val som inneber lågare sosiale kostnader og større risiko. Valet av organisasjonsform får og tyding for dei sosiale rettane til sjukepengar og dagpengar. Sida verken frilansarar, sjølvstendige næringsdrivande eller tilsette i eige aksjeselskap er sin eigen arbeidsgivar, dekkjer dei sjølv sjukepengane sine i arbeidsgivarperioden. Men sjølvstendig næringsdrivande kan velje å forsikre seg og få rett til sjukepengar dei fyrste 16 dagane, mot å betale ein særskild premie. Under koronakrisa er det meir lempelige reglar for sjukepengar.

I regjeringsplattforma heiter det at regjeringa vil greie ut og betre sosiale ordningar for sjølvstendig næringsdrivande (side 14), og greie ut om sjølvstendig næringsdrivande og frilansarar skal tene opp sterkare rettar til inntektssikring (side 49). Vi vil kome tilbake til Stortinget på eigna måte om desse punkta.

Med helsing

Hadia Tajik

Hadia Tajik



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Arbeids- og sosialkomiteen i Stortinget
Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref.
2022/671

Vår ref.
22/775-

Dato
14. mars 2022

Representantforslag 92 S (2021-2022) – Oppfølgingsspørsmål

Jeg viser til brev fra Stortinget sin arbeids- og sosialkomité av 03.03.22. I forlengelse av Representantforslag 92 S (2021-2022) ber komiteen meg om ytterligere informasjon.

Komiteen spør:

«• I et normalår: Hva får frilanserne og de selvstendig næringsdrivende gjennom det offentlige sikkerhetsnett betalt ut, sammenliknet med hva de betaler inn til ordningene? Får de mer eller mindre tilbake? Hvordan er situasjonen/bytteforholdet her sammenliknet med øvrige arbeidstakere? Ber om en oversikt, både med tanke på type ordninger og hvilke proveny som betales inn og ut til de respektive gruppene.

• Hvordan har utbetalingene til frilansere og selvstendig næringsdrivende vært under pandemien, sammenliknet med det disse gruppene har bidratt med inn til ordningene?»

Folketrygden finansieres ved trygdeavgiften, arbeidsgiveravgiften og overføringer fra staten. Det er ikke mulig å gi noe presist svar på hva ulike grupper betaler inn av skatter og avgifter, og det er ingen direkte sammenheng mellom hva en betaler inn til folketrygden og hva en får igjen i ytelser. Innbetalinger til og utbetalinger fra sosialforsikringen samspiller med andre fordelingsmekanismer som skattesystemet, lønnsdanningen og tilgangen på offentlige tjenester (skole, helse og infrastruktur mv.).

I svaret forsøker jeg å gi en oversikt over hvilke type ordninger som gjelder for selvstendig næringsdrivende, frilansere og arbeidstakere, samt hvilke innbetalinger som er knyttet til disse. I tillegg gjør jeg rede for utgiftsutviklingen på enkelte ytelser under pandemien, og viser til en rapport fra *Proba samfunnsanalyse* som antyder hvordan «bytteforholdet» kan være for selvstendig næringsdrivende sammenliknet med lønnstakere i et normalår.

Inntektssikringsordningene bidrar til fordeling både mellom personer og over livsløpet. I tillegg er de viktige for å *reduere risiko*. Det er sammenheng mellom forventet avkastning og risiko. Denne sammenhengen gjør seg gjeldende også for dem som skal etablere og drive næringsvirksomhet. Etablerere kan velge ulike organisasjonsformer som gir ulike forpliktelser (innbetalinger) og sosiale rettigheter (risikoavlastning). Man kan f.eks. opprette eget aksjeselskap (AS) og ansette seg selv. Det vil innebære høyere innbetalinger, men samtidig større risikoavlastning. Eller man kan etablere et enkeltpersonsforetak (ENK). Det vil innebære lavere innbetalinger, men også mindre risikoavlastning. Selvstendig næringsdrivende kan i tillegg kjøpe forsikringsordninger som gir økte rettigheter.

Selvstendig næringsdrivende og frilansere

Begrepet *selvstendig næringsdrivende* brukes ikke konsekvent. En snever definisjon kan være personer som driver enkeltpersonsforetak (ENK) og har dette som hovedinntektskilde. Men mange driver selvstendig næringsvirksomhet ved siden av å være ansatt eller ha en annen hovedinntekt. En videre definisjon er at selvstendig næringsdrivende også omfatter personer som eier og selv er eneste ansatte i AS, men rettslig sett står disse i en helt annen stilling. Nav avgrensar selvstendig næringsdrivende til foretak registrert i Brønnøysundregisteret med selskapsformene i) enkeltpersonforetak (ENK), ii) ansvarlig selskap med solidarisk ansvar (ANS) eller iii) ansvarlig selskap med delt ansvar (DA). Folketrygdloven definerer selvstendig næringsdrivende på følgende måte: «Med selvstendig næringsdrivende menes (...) enhver som for egen regning og risiko driver en vedvarende virksomhet som er egnet til å gi nettoinntekt» (folketrygdloven § 1-10).

En *frilanser* er en person som ikke har en fast arbeidsgiver, men som tar oppdrag for forskjellige oppdragsgivere. Frilansere jobber uavhengig som selvstendig næringsdrivende, ofte i enkeltmannsforetak. Andre begreper for frilansere er «oppdragstaker», «ikke-ansatt lønnstaker», «ikke selvstendig næringsdrivende» eller «lønnstaker utenfor tjenesteforhold». Oppdragsgiver for en frilanser skal trekke skatt av godtgjørelsen dersom frilanseren ikke er selvstendig næringsdrivende, og oppdragsgiver må dessuten betale arbeidsgiveravgift. Ifølge folketrygdlovens (§ 1-9) er en frilanser «enhver som utfører arbeid eller oppdrag utenfor tjeneste og mottar lønn eller honorar for enkeltstående oppdrag uten å være fast eller midlertidig ansatt».

Ulike rettigheter og plikter

Selvstendig næringsdrivende og frilansere har mange av de samme rettighetene i folketrygden som arbeidstakere. Sykepengesatsen gis imidlertid med en lavere kompensasjonsgrad for selvstendige. Selvstendige og frilansere får videre først utbetalt sykepengesatsen fra og med dag 17. I tillegg er det slik at selvstendig næringsdrivende og frilansere som ikke mottar lønn ikke har rett på dagpenger, og at selvstendige og frilansere ikke har obligatorisk yrkesskadedekning. Det er flere grunner til disse forskjellene.

Rett til sykepenger, pleie- og omsorgspenger

Arbeidstakere har rett til sykepenger fra dag én i et sykdomsforløp. Sykepengene beregnes på grunnlag av gjennomsnittlig lønnsinntekt og gis med 100 pst. av sykepengegrunnlaget opp til 6 G. Arbeidsgiver dekker sykepengene fra dag én til dag 16, og deretter dekkes sykepengene av folketrygden. Selvstendig næringsdrivende og frilansere anses å være sin egen arbeidsgiver, og av den grunn dekker de sykepenger de første 16 dagene selv. Deretter utbetaler folketrygden sykepenger med 80 pst. inntektskompensasjon for selvstendig næringsdrivende, og 100 pst. for frilansere. For enkelte bransjer er rettighetene til sykepenger for selvstendige noe annerledes. Videre er det slik at det er den pensjonsgivende inntekten som gir rett til sykepenger for selvstendig næringsdrivende, ikke næringsinntekten.

Lavere kompensasjonsgrad for selvstendige ved sykdom må ses i sammenheng med at selvstendig næringsdrivende gjerne har større fleksibilitet enn andre grupper til å ta igjen tapt arbeidstid og inntekt etter et sykdomsforløp. Da sykepengerrettighetene for selvstendige ble innført, var tanken at det ikke ville være rettferdig å påføre alle selvstendige en høyere trygdeavgift for å øke kompensasjonsgraden i trygden.

Selvstendig næringsdrivende og frilansere kan velge å forsikre seg og få økt rett til sykepenger mot å betale en særskilt premie. For frilansere innebærer forsikringsordningen at man får sykepenger med 100 pst. kompensasjon fra dag én. Selvstendig næringsdrivende kan velge mellom tre ulike forsikringsordninger: 80 pst. kompensasjon fra dag én, 100 pst. kompensasjon fra dag 17 eller 100 pst. kompensasjon fra dag én. Jo høyere dekning, desto større forsikringspremie.

Både selvstendig næringsdrivende og frilansere har samme rett til pleiepenger fra folketrygden som arbeidstakere. Når det gjelder omsorgspenger har de samme rett som arbeidstakere til å få omsorgspenger fra trygden, men omsorgspenger ytes først etter en ventetid på ti dager. Dette skyldes at det er arbeidsgiver som dekker de ti første dagene med omsorgspenger for arbeidstakere.

Dagpenger

Dagpengene har som formål å gi midlertidig inntektssikring til personer som har tapt arbeidsinntekt (lønn) på grunn av arbeidsløshet, mens de søker arbeid. Dagpengeregelverket har vært midlertidig endret gjennom koronapandemien; her redegjøres for de alminnelige reglene slik de var før de midlertidige reglene og vil være fra 1. april i år.

For å ha rett til dagpenger må tidligere arbeidstid ha blitt redusert med minst 50 prosent sammenlignet med arbeidstiden før ledigheten. I tillegg må arbeidsinntekten de siste 12 md. før søknaden ha vært minst 1,5 G, ev. minst 3 G siste 36 md. før søknad, og man må fylle vilkåret om å være reell arbeidssøker (villig og i stand til å ta ethvert arbeid). Dagpengene beregnes med 2,4 promille av grunnlaget, fem dager per uke. I dagpengegrunnlaget inngår tidligere inntekt inkl. visse trygdeytelser (bl.a. dagpenger, sykepenger og foreldrepenger), begrenset oppad til 6 G. Det gir en kompensasjon på årsbasis på om lag 62,4 pst. I tillegg kommer ev. barnetillegg på 17 kr/dag. Maks. kompensasjon er 90 pst. av grunnlaget.

Tidligere inntekt over 2 G gir dagpengeperiode på 104 uker, mens lavere inntekt gir dagpengeperiode på 52 uker.

Permitterte arbeidstakere kan motta dagpenger i en periode som tilsvarer perioden arbeidsgiver er fritatt for lønnsplikt etter permitteringslønnsloven, gitt at de ellers fyller vilkårene for rett til dagpenger. Kostnadene ved permitteringer blir fordelt slik mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og staten (gjennom folketrygden):

- Arbeidsgiver har lønnsplikt de første 15 (arbeids)dagene
- Staten (folketrygden) betaler dagpenger under permittering i påfølgende 26 uker innenfor en 18-månedersperiode
- Arbeidstakernes kostnad er forskjellen mellom lønn og dagpenger (dagpengene utgjør ca. 62,4 pst. av lønnen)

Både ansatte i eget AS og frilansere har samme rettigheter fra folketrygden som arbeidstakere når det kommer til dagpenger, gitt at de oppfyller vilkåret om å ha tapt inntekt som arbeidstaker. Selvstendig næringsdrivende og frilansere som ikke mottar lønn, har ikke krav på arbeidsledighetstrygd, både som følge av at de ikke har tapt arbeidsinntekt og fordi de ikke vil fylle kravet til minsteinntekt.

Yrkesskadedekning

Selvstendig næringsdrivende og frilansere har ikke obligatorisk yrkesskadedekning. Yrkesskadedekningen er tradisjonelt forbeholdt arbeidstakere og visse andre grupper. Selvstendig næringsdrivende kan imidlertid tegne frivillig yrkesskadetrygd dersom den forventede årsinntekten utenfor tjeneste overstiger grunnbeløpet. Årlig premie til frivillig yrkesskadetrygd utgjør 0,4 pst. av forventet årsinntekt utenfor tjeneste. Departementet har gitt forskrift om frivillig yrkesskadetrygd, herunder om beregning av den forventede årsinntekten.

Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift

Arbeidstakere i Norge betaler 8,0 pst. av bruttoinntekten sin i trygdeavgift. Arbeidsgivere betaler arbeidsgiveravgift med en sats som i utgangspunktet er på 14,1 pst. av personinntekten til den ansatte. Arbeidsgiveravgiften er imidlertid regionalt differensiert, og de enkelte kommunene er plassert i ulike soner med tilhørende differensierte satser. Summen av avgifter til sosialforsikringen er dermed i utgangspunktet 22,1 pst. Det samme gjelder for selvstendig næringsdrivende som er ansatt i eget AS. Frilansere betaler trygdeavgift på 8,0 pst., samtidig som oppdragsgivere betaler arbeidsgiveravgift på 14,1 pst., med andre ord tilsvarende som for arbeidstakere.

Selvstendig næringsdrivende som har et enkeltpersonsforetak betaler derimot 11,2 pst. av inntekten i trygdeavgift. Den høyere trygdeavgiften er begrunnet i at de ikke betaler arbeidsgiveravgift. Deres bidrag til folketrygden er da totalt på 11,2 pst., ikke 22,1 pst. slik som for arbeidstakere, frilansere og selvstendig næringsdrivende ansatt i eget AS. Lavere avgift og mer begrensede rettigheter til sykepenger og ledighetstrygd må ses i sammenheng. Det er enkelte variasjoner i satsene for trygdeavgift blant næringene. Dette har sammenheng med at

noen næringer blant annet betaler produktavgift (fiske, fangst og barnepass), slik at summen likevel blir 11,2 pst.

Om den midlertidige kompensasjonssystemet og særreglene for sykepenger og omsorgspenger under koronapandemien

Selvstendig næringsdrivende og frilansere har fått flere midlertidig utvidede rettigheter under koronapandemien, i likhet med arbeidstakere.

Kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere ble etablert under koronakrisens første og dramatiske fase. Fra 4. mai 2020 har frilansere og selvstendig næringsdrivende kunnet søke om å få kompensert tap av inntekt som følge av koronasituasjonen. Ordningen opphører 1. april 2022, dvs. at inntektstap t.o.m. mars 2022 kan dekkes. Ordningen dekket først 80 pst. av tapte inntekter inntil 6 G, senere 60 pst. og fra januar 2022 har kompensasjonen vært 70 pst. Det er et krav at de tapte inntektene er koronarelatert, og kompensasjonen beregnes ut fra oppgitte opplysninger om inntekt i aktuell måned sammenlignet med personinntekt i 2019. Det er bortfalte kontantstrømmer som kompenseres (jf. kontantprinsippet), ikke bortfalte inntekter (jf. regnskapsprinsippet).

I forbindelse med koronapandemien er det gitt rett til *sykepenger* for fravær fra arbeidet på grunn av covid-19 eller mistanke om slik sykdom. Fra mars 2020 til og med september 2021 dekket folketrygden utgifter til slikt fravær fra fjerde dag for både selvstendig næringsdrivende, frilansere og arbeidstakere, i motsetning til fra dag 17, slik det normalt er. Fra 1. desember 2021 dekker staten utgifter til slikt fravær fra sjettede dag. Det er også innført en rekke særregler for omsorgspenger. Det er blant annet gitt rett til dobbel kvote med omsorgspengedager for kalenderåret 2022, som kommer både selvstendige, frilansere og arbeidstakere til gode. Særreglene har til hensikt å ivareta inntektssikring og bidra til etterlevelse av smitteverntiltak. Den reduserte arbeidsgiverperioden og redusert egenfinansiering for selvstendige og frilansere skal kompensere for noe av belastningen som smitteverntiltak og økt sykefravær påfører enkeltpersoner og arbeidsgivere. Med unntak av rett til dobbel kvote med omsorgspenger, som gjelder for kalenderåret 2022, gjelder nåværendesærregler for sykepenger og omsorgspenger ut første halvår 2022.

Bytteforholdet i en normalsituasjon – funn fra en tidligere analyse av skatteregler og velferdsordninger for selvstendig næringsdrivende

Proba Samfunnsanalyse la i 2016 fram en rapport om skatteregler og velferdsordninger for selvstendig næringsdrivende. I denne analysen sammenlignes forholdet mellom inn- og utbetalinger for selvstendig næringsdrivende og arbeidstakere, og funnene i rapporten kan slik sett illustrere hvordan «bytteforholdet» var i et normalår med daværende regelverk. Proba konkluderte med at selvstendiges fordeler gjennom lavere beskatning av næringsinntekt mer enn veide opp for lavere kompensasjonsgrad ved sykdom og manglende rett til dagpenger.

I rapporten beregnet forskerne hvor mye skatteinnbetalingene fra selvstendig næringsdrivende ville endret seg dersom næringsinntekt hadde blitt beskattet som lønnsinntekt for arbeidstakere. De fant at hvis selvstendig næringsdrivende hadde hatt innbetaling tilsvarende

trygdeavgift og arbeidsgiveravgift for arbeidstakere, ville skattebelastningen per person økt med ca. 50 000 kroner i året. Beregningen gjaldt næringer utenom primærnæringene, og kun for de med selvstendig næringsinntekt som hovedinntekt. Videre var det blant annet ikke hensyntatt at næringsinntekt ikke gir grunnlag for minstefradrag. Denne forskjellen i skattebelastning ble sammenliknet med forskjellen i rettigheter. På det tidspunktet denne analysen ble gjort, var kompensasjonsgraden ved sykdom 65 pst. for selvstendige. De siste årene har kompensasjonsgraden blitt økt i to omganger, først fra 65 pst. til 75 pst. fra 1. oktober 2017, og deretter til 80 pst. fra 1. oktober 2019. Økningen i kompensasjonsgraden har ikke blitt fulgt av en tilsvarende økning i trygdeavgiften for selvstendige.

Inn- og utbetalinger under koronapandemien

I perioden mai 2020 – februar 2022 er det betalt ut 3,1 mrd. kroner til 26 168 søkere på *kompensasjonsordningen for selvstendig næringsdrivende og frilansere*. Søkerne har i gjennomsnitt mottatt 118 100 kroner i hele perioden eller 17 300 kroner per måned. De fleste mottakere har søkt støtte for mer enn én måned og en firedel av mottakerne har fått mer enn ti månedsutbetalinger. Antall søknader falt fra våren 2020 og fram til årsskiftet 2021/22, men det har vært en økning i januar og februar i år. De aller fleste søkere har vært *selvstendig næringsdrivende*, bare 4,2 prosent av søknadene har kommet fra *frilansere*. Den lave andelen av frilansere må ses i sammenheng med at mange frilansere har rett på dagpenger dersom inntekten er innberettet som lønn.

De utvidede rettighetene til *sykepenges* og *omsorgspenges* for selvstendig næringsdrivende og frilansere under koronapandemien har også bidratt til økte utbetalinger til gruppene både i 2020 og 2021 sammenlignet med tidligere år. «Bytteforholdet» mellom inn- og utbetalinger til det offentlige velferdssystemet har derfor endret seg i retning mer utbetalinger for de to gruppene under pandemien, ettersom det ikke har vært noen økning i innbetalingene. Det har også vært andre kompensasjonsordninger som har blitt etablert for deler av næringslivet og spesifikke bransjer under pandemien, som også trekker i retning av mer utbetalinger relativt sett til innbetalingene for disse gruppene. Departementet har imidlertid ikke hatt mulighet til å tallfeste dette.

Med hilsen



Marte Mjøs Persen