

DEN NYE GULROTEN I ARBEIDSLINJA?

Arbeidsbetingede stønader - en kunnskapsoppsummering

Henning Finseraas og Axel West Pedersen

Henning Finseraas & Axel West Pedersen

Den nye gulroten i arbeidslinja?

Arbeidsbetingede stønader – en kunnskapsoppsummering

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2013

© ISF 2013
Rapport 2013:2

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN: 978-82-7763-396-1
ISSN: 0333-3671

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Arbeidsdepartementet.

Innhold

| | |
|---|----|
| Sammendrag | 5 |
| 1. Introduksjon..... | 7 |
| Definisjon og historisk bakgrunn..... | 8 |
| Typer av ordninger..... | 10 |
| Antatte virkninger..... | 13 |
| Funksjonelle alternativer..... | 16 |
| 2. Erfaringer med arbeidsbetingede stønader fra fem nordeuropeiske land | 19 |
| Storbritannia | 20 |
| Irland..... | 23 |
| Nederland..... | 24 |
| Sverige | 25 |
| Danmark | 29 |
| 3. Sammenfatning og drøfting | 33 |
| Litteratur | 39 |
| Sammendrag/abstract..... | 41 |

Sammendrag

Mange OECD-land har de siste årene innført stønadsordninger - enten i form av kontantytelser eller skattelettelser – der et avgjørende tildelingskriterium er at mottakeren er i inntektsgivende arbeid. Hensikten er å gjøre det mer økonomisk lønnsomt å velge arbeid fremfor passivt trygdemottak. Mens en del av virkemidlene i arbeidslinjepolitikken involverer bruk av negative sanksjoner og sterkere byråkratisk kontroll, utmerker arbeidsbetingede stønader seg ved å gi positive insentiver til arbeid og ved – i hvert fall i teorien - å utvide handlingsrommet til de berørte individene og familiene. Arbeidsbetingede stønader hører dermed til blant de virkemidlene i arbeidslinjepolitikken som ligner på gulroten mer enn på pilsen.

Rapporten sammenfatter og drøfter internasjonal litteratur om erfaringene med arbeidsbetingede stønader fra Storbritannia, Irland, Nederland, Sverige og Danmark. Den foreliggende forskningen peker entydig i retning av at arbeidsbetingede stønader har positive effekter på sysselsetting og yrkesdeltakelse, men effektene er ikke alltid spesielt store sett i forhold til kostnadene. Mye avhenger av den nærmere utforming av ordningene. I Storbritannia og Irland er ordningene målrettet mot familier med lave arbeidsinntekter. Det er klare indikasjoner på at disse ordningene har hatt betydelige effekter i retning av redusert inntektsulikhet og inntektsfattigdom, men avkortningen ved økende familieinntekt svekker insentivene til å øke arbeidsinnsatsen for mottakerne og deres partnere. I Nederland, Sverige og Danmark går derimot de arbeidsbetingede stønadene ut til alle arbeidstakere uansett lønnsnivå. Det betyr at ordningene mer entydig stimulerer til arbeid. Til gjengjeld blir de naturlige nok forholdsvis dyre, og effekten på inntektsulikhet og fattigdom er svak.

I en norsk sammenheng kan det være spesielt relevant å diskutere innføringen av arbeidsbetingede stønader for barnefamilier. På grunn av barnetilleggene i uføretrygden og i sosialhjelpen kan store barnefamilier stå overfor meget høye marginalskatter ved overgangen fra stønad til arbeid. En arbeidsbetinget stønad til barneforeldre - enten i form av et målrettet skattefradrag eller et generelt inntektsfradrag på lønnsinntekt - kan bidra til å avhjelpe dette problemet uten å skape økt barnefattigdom. Det finnes imidlertid også alternativer virkemidler som vil ha omtrent de samme effektene: Et mulig alternativ

til et målrettet skattefradrag etter engelsk mønster er å innføre et mildere regime for avkortning av bostøtte og/eller sosialhjelp mot arbeidsinntekt. Et mulig alternativ til et generelt fradrag i lønnsinntekt etter svensk mønster er å øke satsene i barnetrygden i kombinasjon med en senkning av barnetilleggene i uføretrygden og sosialhjelpen.

Introduksjon

En lang rekke OECD-land har innført stønadsordninger - enten i form av kontantytelser eller skattelettelser – der et avgjørende tildelingskriterium er at mottakeren er i inntektsgivende arbeid. Formålet med slike «arbeidsbetingede stønader» er gjerne dobbelt. For det første ønsker man å styrke insentivene til arbeid, og da særlig for personer og hushold som ellers står overfor en høy effektiv marginalbeskatning som følge av prøvingen mot arbeid og inntekt i det øvrige trygdesystemet. For det andre ønsker man å avhjelpe problemer med inntektsfattigdom blant lavtlønte arbeidstakere og deres familier. Den vekten som legges på henholdsvis målet om å bedre arbeidsinsentivene og å bekjempe fattigdom varierer mellom land og over tid, men det er liten tvil om at en viktig forklaring på den stigende internasjonale populariteten til denne typen ordninger er at de gir håp om å kunne forene de ellers motstridende hensynene til effektivitet og fordeling (Immervoll og Pearson 2009).

Den økende bruken av slike ordninger må sees som ledd i den generelle trenden i retning av aktiverings- og arbeidslinjepolitikk som de siste tiårene har gjort seg gjeldende i de fleste OECD-land. Arbeidsbetingede stønader er et av flere virkemidler som ulike land har satt i verk for å fremme yrkesdeltakelse og motvirke tendenser til vekst i forbruket av passive stønader. Mens en del av virkemidlene i arbeidslinjepolitikken involverer bruk av negative sanksjoner og sterkere byråkratisk kontroll, utmerker arbeidsbetingede stønader seg ved å gi positive insentiver til arbeid og ved – i hvert fall i teorien - å utvide handlingsrommet til de berørte individene og familiene. Arbeidsbetingede stønader hører dermed til blant de virkemidlene i arbeidslinjepolitikken som ligner på gulroten mer enn på pisken.

Vi vil i denne rapporten sammenfatte og drøfte foreliggende internasjonal litteratur om arbeidsbetingede stønader med spesielt fokus på erfaringene fra fem nord-europeiske land: Storbritannia, Irland, Nederland, Sverige og Danmark.

Før vi går over til en nærmere beskrivelse og drøfting av de arbeidsbetingede stønadsordninger i disse fem utvalgte landene, skal si litt om den historiske bakgrunnen for at denne typen ordninger har fått så stor utbredelse blant moderne velferdsstater, peke på viktige dimensjoner som skaper variasjon

mellom ordningene i ulike land, diskutere hvilke teoretiske forventninger man kan ha til ordningenes virkninger på sysselsetting og fordeling og til slutt si litt om grenseoppgangen mellom arbeidsbetingede stønader og alternative tiltak som kan tenkes å ha tilsvarende virkninger.

Definisjon og historisk bakgrunn

Hva er arbeidsbetingede stønader?

De fleste trygder har til formål å sikre levestandarden til individer og familier som ikke er i stand til å forsørge seg selv ved inntektsgivende arbeid – for eksempel på grunn av arbeidsledighet, sykdom eller uførhet - og ytelsen vil typisk falle bort hvis mottakeren kommer i jobb. Vi kan si at mottaket av tradisjonelle inntektserstattende trygdeytelser er betinget av «ikke-arbeid», og man snakker derfor noen ganger på engelsk om «out-of-work benefits». Arbeidsbetingede stønader (på engelsk: «in-work benefits») er derimot kontantytelser eller skattefordeler som bare gis til arbeidstakere – enten til alle eller til en nærmere avgrenset gruppe som for eksempel foreldre med forsørgeransvar for barn.

Den amerikanske prototypen

Den historiske pioneren innen denne kategorien offentlige overføringer er den amerikanske «Earned Income Tax Credit» (EITC) som ble introdusert i 1975 og som siden har blitt utvidet en rekke ganger, ikke minst i Bill Clintons presidentperiode tidlig på 1990-tallet (Howard 1997).

EITC er en skattefradragssystem som gradvis fases inn etter størrelsen på familiens arbeidsinntekt, og som fases gradvis ut når arbeidsinntekten når et visst nivå. Hvis familieinntekten er for lav til å utløse inntektsskatt etter vanlige regler blir verdien av fradraget utbetalt som en stønad. I 2012 er det maksimale fradraget for en familie med ett barn på 3200\$ (ca. 7 prosent av gjennomsnittslønnen til en fulltidsansatt) og dette maksimumsbeløpet oppnås ved en lønnsinntekt til familien mellom 9300\$ og 17000\$ (henholdsvis 22 og 39 prosent av gjennomsnittslønnen). Deretter starter avtrapningen og fradraget

vil for denne familietypen være helt avtrappet fra og med en lønnsinntekt på 37000\$ (85 prosent av gjennomsnittslønnen).¹

Ordnningen har helt fra begynnelsen hatt to klart uttalte mål. Det ene er å styrke insentivene til arbeid for enslige forsørgere og foreldrepar som i USA alternativt kunne valgt å leve av den behovsprøvde minstesikringsordningen for barnefamilier som ble innført i forbindelse med New Deal-reformene i 1936 (den såkalte AFDC-ordningen). Det andre målet er å bekjempe fattigdomsproblemene blant det store segmentet av lavtlønte familieforsørgere.

Voksende utbredelse internasjonalt

I likhet med USA var også Storbritannia tidlig ute med å innføre en form for arbeidsbetingede stønader til barnefamilier, og også i det britiske tilfellet har ordningene tatt form av målrettede skattefordeler for familier med lave lønnsinntekter. Den første temmelig beskjedne ordningen ble innført tidlig på 70-tallet av den konservative regjeringen til Edward Heath, og ordninger av denne typen ble senere vesentlig utvidet både under Margareth Thatcher og ikke minst under Tony Blair (Dixon og Scheurell 2002).

Canada, Irland og New Zealand er andre eksempler på land som har vært forholdsvis tidlig ute med å innføre ulike former for arbeidsbetingende stønader, og det er neppe tilfeldig at dette er land som - i likhet med USA og Storbritannia – gjerne blir klassifisert som liberale velferdsstater (Esping-Andersen 1990). Et typisk trekk ved liberale velferdsstater er at inntektssikringen for befolkningen i yrkesaktiv alder i stor grad er basert på en form for generell behovsprøvd minstesikring, mens kategoriske sosialforsikringsordninger (eksempelvis arbeidsløshetsforsikring og sykepenger) som dominerer inntektssikringen i kontinentaleuropeiske og nordiske velferdsstatene, enten er fraværende eller spiller en mindre rolle.

Problemet med behovsprøvde minstesikringsordninger – som den tradisjonelle amerikanske AFDC-ordningen eller den tilsvarende britiske ordningen med «Income Support» - er at de kan gi opphav til iøynefallende fattigdomsfeller, ettersom den strenge inntektsprøvingen i realiteten innebærer en høy marginalbeskatning på små lønnsinntekter. Et annet relevant fellestrekk ved flere av disse landene er at arbeidsmarkedene er preget av stor lønnsspredning og lave minstelønninger, noe som både bidrar til å svekke insentivene til å velge arbeid fremfor trygd og som forårsaker reelle fattigdomsproblemer blant

1. Kilde: Tax Policy Center drevet i samarbeid mellom Brookings Institution og Urban Institute:
www.taxpolicycenter.org/taxfacts/displayafact.cfm?DocID=36&Topic2id=40&Topic3id=42

lønnstakere med lave kvalifikasjoner. Arbeidsbetingede stønader forespeiler å bidra til en løsning av begge disse problemene samtidig.

De senere årene har imidlertid ulike former for arbeidsbetingede stønader blitt tatt i bruk i stadig flere OECD-land, inkludert land Tyskland, Frankrike, Sverige, Finland og Danmark. Dette er land som langt fra kan karakteriseres som liberale velferdsstater og som heller ikke utmerker seg med å ha en stor lavlønnssektor. I disse landene er innføringen av arbeidsbetingede stønader først og fremst motivert ut fra et ønske om å skape sterkere økonomiske insentiver til arbeid, noe man håper vil føre til økt yrkesdeltakelse og dempe uttaket av inntektserstattende trygdeytelser (Immervoll og Pierson 2009). Innføringen av arbeidsbetingede stønader skal øke gapet mellom den inntekten man kan oppnå ved å være i arbeid og den inntekten man er sikret som mottaker av ulike former for trygdeytelser; men da uten å måtte gå veien om en (ensidig) senkning av nivået på trygdeytelsene - et alternativ som politikerne ønsker å unngå enten på grunn av de negative sosiale konsekvensene for de som gruppene faktisk ikke kan arbeide eller på grunn av de politiske kostnadene som kan følge av å kutte i etablerte velferdsrettigheter.

Typer av ordninger

Stor variasjonsbredde

Selv om det er mulig å gi en noenlunde entydig definisjon på arbeidsbetingede stønader og selv om de ordningene som har blitt innført i ulike land har vesentlige fellestrekk, så kan de likevel være svært forskjellige med hensyn til de bakenforliggende motiver, utforming og virkemåte. Vi skal i det følgende trekke opp noen av de viktigste dimensjonene som skiller utformingen av de arbeidsbetingede stønadene og som vi siden vil legge vekt på i den nærmere beskrivelsen av ordningene i de fem utvalgte land.

Stønadens form

I prinsippet kan arbeidsbetingede stønader ta form av direkte kontantoverføringer eller de kan være bygget inn i skattesystemet slik som tilfellet er i den amerikanske EITC-ordningen som vi beskrev innledningsvis. Dette siste alternativet er langt det mest vanlige. Men også arbeidsbetingede skattefordeler kommer i ulike varianter. I noen land er ordningen utformet som et fradrag i den skattepliktige inntekten, mens den i andre land er et fradrag i den utlignede skatten. Innenfor den siste kategorien er det et viktig skille mellom de ordningene hvor hele eller deler av fradraget automatisk konverteres til en stønad hvis verdien av fradraget overstiger det beløpet som individet eller familien

ellers skulle ha betalt i skatt ('refundable tax credits' eller negativ inntektskatt på norsk), og de ordningene hvor det ikke skjer en slik konvertering. I det siste tilfellet får lønnstakere som i utgangspunktet ikke betaler skatt heller ikke glede av fradraget.

Vilkår om arbeidsinntekt/arbeidstid og mekanismer for innfasing og utfasing

Vi har allerede skissert hvordan den amerikanske EITC-ordningen er konstruert slik at skattefradraget utgjør en viss prosent av den årlige lønnsinntekten i et innfasingsintervall fra 0 og opp til en nedre grense, hvorefter stønadsbeløpet er konstant i et intervall, før det igjen gradvis reduseres over et lengere avtrappingsintervall.

I de tilsvarende ordningene i Storbritannia skjer det derimot ingen gradvis innfasing i takt med størrelsen på lønnsinntekten. Her er det grunnleggende vilkåret om at mottakeren skal være i jobb knyttet til lengden på den ukentlige arbeidstiden. Hvis arbeidstiden overstiger en bestemt grense (16 eller 30 timer) har man i utgangspunktet krav på det maksimale stønadsbeløpet. På samme måte som i den amerikanske EITC-ordningen avkortes stønaden gradvis når arbeidsinntekten overstiger et visst nivå. Det er imidlertid ikke alle land som opererer med regler om utfasing som sikrer at stønaden er målrettet mot familier med forholdsvis lave lønnsinntekter slik som i USA og Storbritannia. Som vi skal se, tar ordningene i Sverige og Nederland form av et inntektsfradrag som gradvis fases inn til det når et fastsatt maksimumsbeløp og som deretter forblir uendret uansett hvor høy lønnsinntekten måtte være.

Tildelingsenhet og kategoriske avgrensninger

I noen land, som USA og Storbritannia, er det familien som er den sentrale tildelingsenheten, slik at det er familiens samlede arbeidstid/lønnsinntekt som bestemmer størrelsen på stønaden. I andre land er de arbeidsbetingede stønadene individorienterte i den forstand at utmålingen avhenger av størrelsen på den individuelle lønnsinntekten. Valget av tildelingsenhet har sammenheng med utformingen av det øvrige trygdesystemet. I USA og Storbritannia er som nevnt inntektssikringen i stor grad basert på ytelser som i utgangspunktet er behovsprøvd mot familieinntekten, mens trygdesystemene i de fleste europeiske land i all hovedsak er individorienterte.

I mange land er de arbeidsbetingete stønadene forbeholdt foreldre/familier med barn, mens de i andre land gjelder for alle lønnstakere. Noen land (som Storbritannia) opererer med ett sett med arbeidsbetingede stønader som gjelder alle lønnstakere, samtidig som det finnes supplerende ordninger for enslige forsørgere. I noen tilfeller – blant andre USA – er størrelsen på stønaden

avhengig av antallet barn, mens andre land behandler alle barnefamilier eller alle enslige forsørgere likt uavhengig av antallet forsørgede barn.

Varighet – midlertidige versus permanente ordninger

Vi vil i dette notatet konsentrere det meste av oppmerksomheten om permanente ordninger. Noen land (blant andre Storbritannia og Irland) opererer imidlertid med stønadsordninger som er målrettet mot personer/familier som har levd en viss periode på passive trygdeytelser og som deretter begynner i inntektsgivende arbeid. Retten til stønad vil da typisk bare være i en viss periode etter overgangen fra trygd til arbeid. Det er åpenbart at denne typen midlertidige ordninger må forventes å ha andre virkninger og andre fordeler og ulemper enn de ordningene som tar sikte på å gi et permanent tilskudd til den disponible inntekten for personer og hushold med arbeidsinntekt.

Midlertidige stønader har den åpenbare fordelen at de – alt annet likt – vil være vesentlig billigere enn tilsvarende permanente ordninger. Målrettingen mot individer og hushold som i utgangspunktet forbruker passive stønader, har i tillegg den fordelen at ordningen gjerne blir selvfinansierende siden en eventuell overgang til arbeid vil få umiddelbare positive effekter i form av reduserte trygdeutgifter. Spørsmålet er imidlertid om den eventuelle positive virkningen på arbeidstilbudet vil vedvare også etter at stønadsperioden utløper.

Arbeidsbetingede stønader som er målrettet mot personer som i utgangspunktet over en viss periode har mottatt en form for offentlig inntektssikring, kan dessuten lett få uheldige og utilsiktede insentivvirkninger. Ordninger av denne typen vil kunne gjøre det attraktivt å starte og fortsette uttaket av passive stønader inntil man kvalifiserer for å motta den tidsbegrensete arbeidsbetingede stønaden. Det kan altså tenkes at tilstrømmingen til de aktuelle passive stønadsordninger øker og at utstrømmingen fra ordningene går ned i den perioden som kreves for å kvalifisere for den arbeidsbetingede stønaden.

Sjenerøsitet

Sist men ikke minst varierer naturligvis ordningene med hensyn til deres sjenerøsitet. Et godt eksempel er de britiske ordninger som begynte svært beskjedent på 1970-tallet men som under Blair-regjeringen ble utvidet til et nivå der de i sjenerøsitet klart overgår den amerikanske EITC-ordningen. Mens den maksimale EITC-ytelsen for en familie med ett barn i dag utgjør om lag 7 prosent av gjennomsnittslønnen i USA, utgjør det maksimale stønadsbeløpet for en familie med barn i den britiske ordningen 12 prosent av gjennomsnittslønnen i Storbritannia. I den andre enden av skalaen finner vi blant andre Tyskland der den maksimale verdien av en ordning med fritak for trygdepremier er heller beskjeden på bare 2 prosent av gjennomsnittslønnen (Immervoll og Pearson 2009).

Antatte virkninger

Det er i hovedsak to typer av virkninger som står i sentrum for diskusjonen om arbeidsbetingede stønader: fordelingsvirkninger i form av redusert inntektsulikhet og inntektsfattigdom på den ene siden og økt arbeidstilbud og sysselsetting.

De rent statiske fordelingsvirkninger av en arbeidsbetinget stønadsordning er relativt enkle å simulere på forhånd og å måle i ettertid ved hjelp av mikrodata om inntekt, men resultatene vil selvfølgelig variere avhengig av både hvordan ordningen konkret er utformet og hvordan inntektsfordelingen ser ut i utgangspunktet. Som allerede nevnt er det liten tvil om at den amerikanske EITC-ordningen bidrar til utjevning av disponible inntekt blant amerikanske yrkesaktive familier. Den både smidige og raske innfasingen av fradraget og det faktum at det utbetales som et kontantbeløp til familier som i utgangspunktet betaler liten eller ingen skatt, bidrar til dette, og det samme gjør utfasingen som sikrer at ordningen er målrettet til familier med lavere og midlere inntekter. Det samlede skattesystemet for amerikanske yrkesaktive barnefamilier blir rett og slett mer progressivt enn det ville vært uten denne ordningen. Det er videre vel dokumentert at ordningen gir et vesentlig tilskudd til den disponible inntekten til en stor gruppe av yrkesaktive familier (særlig enslige forsørgere) hvis inntekter i utgangspunktet er lavere enn den offisielle amerikanske fattigdomsgrensen. Mange - særlig enslige forsørgere - løftes dermed over grensen for inntektsfattigdom som følge av ordningen (Ellwood 2002). I tillegg til dette kommer imidlertid de mer dynamiske fordelingsvirkninger som følger ordningens eventuelle positive virkninger på yrkesdeltakelse og arbeidstilbud, som vi straks skal komme tilbake til.

I andre land har de arbeidsbetingede stønadene trekk som gjør at virkningene med hensyn til inntektsutjevning kan antas å være vesentlig svakere. Ordninger hvor en eventuell negativ inntektsskatt ikke kommer til utbetaling, vil ikke ha samme positive effekt for familiene med de minste lønnsinntektene som den amerikanske ordningen. I de landene der det ikke er bygget inn mekanismer for utfasing, og fradraget dermed går ut med et likt beløp til alle med lønnsinntekter over et visst nivå (slik som i Nederland, Sverige og Danmark), vil nok ordningen totalt sett bidra til en viss inntektsutjevning innad blant gruppen av lønnstakerne. Dette er tilfellet fordi den relative økningen i disponibel inntekt uansett blir størst for de med lavest lønnsinntekt. Likevel blir utjevningseffekten åpenbart vesentlig svakere både totalt sett og ikke minst målt per krone brukt, enn i land der ordningen er målrettet mot individer/familier med lav og middels lønnsinntekt. Samtidig blir virkningene for det samlede nivået på inntektsulikhet og relativ inntektsfattigdom mer usikre. Forskjellen i gjennomsnittlig disponibel inntekt mellom lønnstakerne som gruppe og trygdemottakerne vil øke og det vil trekke i retning av større inntektsulikhet, og det kan trekke i retning av økende relativ inntektsfattigdom

blant den yrkespassive delen av befolkningen at medianinntekten og dermed fattigdomsgrensen øker.

Det er langt større teoretisk og empirisk usikkerhet om de arbeidsbetingede stønadens virkninger på arbeidstilbud og sysselsetting. Usikkerheten gjelder først og fremst størrelsen på effektene, mens det i hovedsak er entydige forventninger med hensyn til retningen. Igjen skal vi bruke den amerikanske EITC-ordningen som et utgangspunkt for gjennomgangen, og vi starter med de antatte effektene på arbeidstilbudet.

Med hensyn til arbeidsinsentivene er det antatt klart viktigste aspektet ved ordningen at den fører til høyere disponible inntekter for familier med lønnsinntekter i det intervallet som utløser fradraget. Dermed bidrar ordningen til å øke den reelle økonomiske gevinsten for de berørte familiene ved å gå fra økonomisk passivitet, og eventuell avhengighet av behovsprøvde stønader, og over i inntektsgivende arbeid. Man kan si at EITC-ordningen gir en motvekt til den implisitte skatten på arbeidsinntekt som følger med den strenge økonomiske behovsprøvingen i det øvrige systemet for inntektssikring blant fattige familier.²

Dertil kommer at EITC senker marginals-katten på arbeidsinntekter i innfasingintervallet. Selv om man i økonomisk teori åpner for at en senkning av marginals-katten (og dermed av gjennomsnittsskatten) kan ha både en positiv substitusjonseffekt (prisen på fritid øker) og en negativ inntektseffekt (når familien blir rikere vil den etterspørre mer fritid) peker ikke minst samspillet med de behovsprøvde minstesikringsordninger i retning av at arbeidstilbudet vil øke og da særlig på det som kalles for den ekstensive marginen: flere familier vil gå fra yrkespassivitet til å bli yrkesaktive.

Den positive effekten på andelen yrkesaktive er bekreftet i en lang rekke studier. Disse studiene finner også at effektene er spesielt store for enslige mødre – blant annet fordi dette er en gruppe som er spesielt tilgodesett i de behovsprøvde ordningene TANF (tidligere AFDC) og Medicaid og som derfor ville stått overfor sterke dis-insentiver til å jobbe uten EITC-ordningen (se Hotz og Scholz (2003) for en oppsummering av den store forskningslitteraturen om virkningene av EITC).

Avtrapningen av EITC-ytelsen når familiens lønnsinntekt øker over et visst nivå, gir imidlertid opphav til negative insentiver i den forstand at den reelle marginals-katten blir vesentlig høyere i avtrapningsintervallet enn den ellers

2. Den tradisjonelle føderale AFDC-ordningen ble på slutten av 1990-tallet erstattet av et mer desentralisert og tidsbegrenset system for minstesikring, TANF, som dog fortsatt vil skape negative insentiver til arbeid i stønadperioden. Også inntektspøvingen av den såkalte Medicaid ordningen, som finansierer helsetjenester for fattige familier, bidrar til å skape negative insentiver til arbeid i det amerikanske systemet.

ville vært.³ Dette er et problem som særlig kan ramme par. Hvis familiens inntekt allerede er i avtrapningsintervallet på grunn av at en av partnerne jobber fulltid i et lavlønnsyrke, vil insentivene for en eventuell yrkespassiv partner til å gå ut i jobb bli svakere enn de ellers ville vært. Avtrapningen av EITC-ordningen vil også i prinsippet kunne svekke insentivene til å skaffe seg høyere lønn gjennom investeringer i kvalifikasjoner. De fleste evalueringer som er gjennomført har imidlertid konkludert med at disse negative insentiv-effektene er vanskelige å påvise empirisk og at de i verste fall er små sammenlignet de positive virkninger på overgangen fra yrkespassivitet til yrkesaktivitet for familien som helhet (Hotz og Scholz 2003).

Endelig kan man reise spørsmål om de mer langsiktige effektene på både sysselsettingen og den endelige inntektsfordelingen, når det tas hensyn til eventuelle avledede effekter på lønnsdannelsen og utviklingen i etterspørselen etter arbeidskraft. Når tilbudet på lavt kvalifisert arbeidskraft øker, kan det teoretisk sett bidra til å senke lønningene i denne delen av arbeidsmarkedet (eller eventuelt bare minke lønnsveksten), og dermed vil en del av den subsidien som ordningen innebærer i realiteten tilfalle arbeidsgiverne.

Om dette er en reell mulighet eller ikke, vil avhenge av institusjonelle forhold rundt lønnsdannelsen (f.eks. en eventuell minstelønnslovgivning) og av konjunktursituasjonen. Det er dessuten ikke sikkert at en delvis overvelting i form av lavere lønninger er entydig uheldig. Hvis målet med ordningen primært er fordelingspolitisk (å avhjelpe inntektsfattigdom blant yrkesaktive familier), er det åpenbart uheldig hvis det bare fører til at lønningene til målgruppen faller. At lønningene faller kan imidlertid sees på som positivt hvis det fører til økt etterspørsel etter denne typen arbeidskraft, som igjen bidrar til å realisere målet om høyere sysselsetting.

Det er også mulig å innføre andre tiltak for å motvirke de negative lønnseffektene av økt arbeidstilbud. I Sverige innførte man tiltak for å stimulere etterspørselen etter arbeidskraft, blant annet gjennom å subsidiere ansettelse av personer som står utenfor arbeidsmarkedet (Prop. 2011: 8).

Til slutt kan det være verdt å fremheve at man i vurderingene av virkningene av en arbeidsbetinget stønad også må ta i betraktning hvordan ordningen er finansiert. I likhet med andre offentlige utgifter vil spesielle skattefordeler eller kontantytelser til individer eller familier med (små) lønnsinntekter kreve en eller annen form for finansiering – og da, for et gitt nivå på de offentlige budsjetter, enten ved høyere skatter på andre grupper og skattekilder, eller ved innsparinger på andre deler av de offentlige budsjetter. Dette har selvfølgelig viktige implikasjoner for en totalvurdering av virkningene. Når

3. I tillegg til den negative substitusjonseffekten som følge av høyere reell marginalskatt kommer en teoretisk mulig negativ inntektseffekt.

man i tillegg til virkningene av selve stønaden også tar hensyn til virkningene av de eventuelle skatteøkningene eller utgiftskutt som må til for å finansiere ordningen, er det ikke like opplagt at tiltaket totalt sett vil ha positive virkninger både på sysselsetting og økonomisk effektivitet på den ene siden og fordelingspolitisk mål på den andre. Uansett hvilken form for skatteøkninger men eventuelt vil velge for å finansiere ordningen, må de antas å gi effektivitetstap og eventuelle utgiftskutt kan tenkes å ha negative fordelingsvirkninger.

På den andre siden kan det ikke utelukkes at en senkning av marginal og gjennomsnittsskattene på lavere lønnsinntekter (for eksempel ved hjelp av en arbeidsbetinget stønad) som er finansiert ved høyere skatter på høye lønnsinntekter kan ha positive virkninger både på effektivitet og fordeling. En omfattende forskning på arbeidstilbudsrespons har vist at individer i den nedre delen av lønnsfordelingen (og da særlig deltidsarbeidende mødre) er mer følsomme for endringer i arbeidsinsentivene enn høylønnsgruppene (fulltidsarbeidende menn), og, som påpekt av blant andre Røed og Strøm (2002), innebærer dette at det kan være både fordelings- og effektivitetsgevinster å hente på en (mer) progressiv beskatning av lønnsinntekt.

Det kan imidlertid være flere måter å oppnå en senkning av den reelle marginal- og gjennomsnittsskatten på lavere lønnsinntekter og det kan derfor være nyttig å se litt på mulige funksjonelle alternativer til arbeidsbetingede stønader.

Funksjonelle alternativer

Vi har definert arbeidsbetingede stønader som kontantoverføringer eller skattefordeler der det er et sentralt vilkår for tildelingen at mottakeren er i inntektsgivende arbeid. Hovedhensikten med slike arbeidsbetingede stønader er at de skal øke den disponible inntekten til lavtlønte personer og familier og gjøre det mer økonomisk lønnsomt å velge arbeid fremfor passivt trygdemottak.

Det finnes imidlertid en rekke former for tiltak som formelt sett faller utenfor denne definisjonen, men som allikevel har trekk og virkninger som er mer eller mindre ekvivalente med arbeidsbetingede stønader.

Mildere inntektsprøving og (mer) gradvis avkortning av trygdeytelser. Som nevnt er det ofte et viktig formål med arbeidsbetingede stønader at de skal kompensere for den høye implisitte skatten på arbeid som oppstår ved streng prøving av offentlige stønader mot arbeidsinntekt og arbeidsmarkedsdeltakelse. Ett opplagt alternativt virkemiddel til innføring av en separat arbeidsbetinget stønad er da å gjøre en slik inntektsprøving eller avkortning mildere, slik at individer og familier som velger å jobbe, får beholde deler av den trygden de ville mottatt som helt yrkespassive. Men jo mildere avtrapningen blir, desto lenger opp i inntektsfordelingen vil den gjøre seg gjeldende og jo flere vil bli rammet av den høyere effektive marginalbeskatningen. Hvis

man helt vil unngå den økningen i effektive marginalskatterater, som nødvendigvis følger med en avtrapning mot arbeidsinntekt, vil man i siste instans ende opp med en borgerlønnslignende ordning (Atkinson 2002).

Universelle inntektssupplerende stønadsordninger som den norske barne-trygden eller som grunn- og hjelpestønadene kan sees på som kombinerte «in-work» og «out-of-work» ytelser. De fordelings- og insentivmessige virkningene av en enhetlig og universell ordning for inntektsstøtte til barnefamilier – a la den norske barnetrygden – trenger ikke i praksis å være svært forskjellige fra virkningene av mer kompliserte, dualiserte systemer, som man blant annet finner i New Zealand, der stønadene til barnefamilier er splittet i to: forhøyete barnetillegg som bare gis til trygdemottakere (en passivitetsbetinget stønad) og en arbeidsbetinget stønad som gis til barn hvis foreldre er i jobb (St. John 2006).

Lønnstilskudd og lettelser i arbeidsgiveravgiften. Et annet opplagt alternativ til innføring av direkte eller indirekte overføringer til arbeidstakere med små lønnsinntekter, er å subsidiere deres arbeidsmarkedsdeltakelse via direkte eller indirekte tilskudd som senker de reelle lønnskostnadene til arbeidsgiverne. I første omgang vil et slikt tiltak verken gi en jevnere fordeling av de disponible inntektene eller føre til økt arbeidstilbud. Derimot vil etterspørselen etter den subsidierte arbeidskraften øke og det kan igjen (avhengig av konjunktursituasjonen og arbeidsmarkedets virkemåte) føre til både høyere sysselsetting og høyere lønninger for de berørte arbeidstakerne. I et arbeidsmarked der lønnsdannelsen skjer friksjonsløst og blir bestemt av tilbud og etterspørsel kan virkningene bli tilnærmet like en tilsvarende stønad utbetalt til arbeidstakerne.

Gratis eller subsidierte tjenester til lønnstakerne. Vår definisjon av arbeidsbetingede stønader innebærer at det må være snakk om en form for konstantoverføring. Levestandarden til arbeidende foreldre og den reelle økonomiske gevinsten ved å gå ut i jobb kan imidlertid også forbedres ved å tilby småbarnsforeldre gratis eller subsidierte ordninger for barnepass. Gratis eller subsidierte barnehager kan ha virkninger som til forveksling ligner på arbeidsbetingede stønader også selv om slike plasser ikke formelt er forholdt yrkesaktive foreldre. For foreldre som i utgangspunktet foretrekker å passe barna sine hjemme så lenge de ikke jobber, vil det å måtte betale den fulle prisen for en barnehageplass bidra til å gjøre det lite lønnsomt å gå ut i jobb, og for denne gruppen vil et tilbud om gratis eller sterkt subsidierte barnehageplasser antakelig være et viktig økonomisk insentiv for å velge jobb fremfor yrkespassivitet.

Erfaringer med arbeidsbetingede stønader fra fem nordeuropeiske land

Vi skal nå mer detaljert gå gjennom de ulike former for arbeidsbetingede stønader som eksisterer i fem europeiske land, henholdsvis Storbritannia, Irland, Nederland, Danmark og Sverige. Sverige, Danmark og Nederland er av spesiell stor interesse fordi dette er land som tradisjonelt ligger nærme vårt eget sosialforsikringssystem, mens Storbritannia og Irland er interessante fordi de har en lang tradisjon for å benytte seg av arbeidsbetingede stønader og dermed også et rikere tilfang på forskningsbasert kunnskap om ordningenes virkninger. Tabell 1 gir en enkel klassifisering av den viktigste ordningen (se merknad under tabellen for hvilken ordning vi refererer til) i hvert av disse landene ut fra noen av de kjennetegnene vi har diskutert.

Tabell 1. Klassifisering av landets viktigste arbeidsbetingede stønad ut fra noen sentrale variabler. Alle er permanente ordninger.

| | Stønadens form | Tildelings-enhet | Mottakere | Krav om antall arb.timer | Avkorting mot annen inntekt |
|----------------------|-----------------|------------------|---------------|--------------------------|-----------------------------|
| Storbritannia | Skattefradrag | Familie | Over 25 år** | Ja | Ja |
| Irland | Overføring | Familie | Barnefamilier | Ja | Ja |
| Nederland | Inntektsfradrag | Individ | Alle*** | Nei | Nei |
| Sverige | Inntektsfradrag | Individ | Alle* | Nei | Nei |
| Danmark | Inntektsfradrag | Individ | Alle | Nei | Nei |

Merknad: Ordningene tabellen refererer til er henholdsvis jobbskatteavdraget (Sverige), Working Tax Credit (Storbritannia), Family Income Supplement (Irland), beskæftigelsesfradrag (Danmark) og Arbeidskorting (Nederland). Se teksten for mer detaljerte beskrivelser.*Skatterabatten er mer sjenerøs for de over 65 år. **De under 25 år kan få stønad dersom de har forsørgeransvar og rabatten er høyere for barnefamilier/enslige forsørgere. *** Rabatten er større for de med forsørgeransvar, for eldre, og for funksjonshemmede.

Storbritannia

Det britiske trygdesystemet bygger på andre prinsipper enn det norske systemet. Det omtales ofte som et «basic security»-system hvor ytelsene typisk er moderate og flate, det vil si ikke relatert til tidligere inntekt, eller med lave inntektstak, og dermed en svak sammenheng med tidligere inntekt (se for eksempel Brewer 2009). Behovsprøving av ytelser er utbredt, ut fra et ønske om å begrense de samlede utgiftene og sørge for at knappe ressurser blir brukt på dem som trenger det mest.

Den strenge inntektsprøvingen av viktige sosiale ytelser vil imidlertid lett skape fattigdomsfeller der den økonomiske gevinsten ved å gå fra passivt stønadsmottak til aktivt arbeid blir liten, og det er ikke minst for å bøte på slike insentivproblemer at Storbritannia tidlig innførte ulike former for arbeidsbetingede stønader.

Storbritannia har i dag flere arbeidsbetingede stønader, hvorav den viktigste er den såkalte Working Tax Credit (WTC). Denne skatterabattsordningen ble innført i sin nåværende form i 2003 da Labour-regjeringen gjennomførte en omfattende reform av overføringsordningene til lavinntektsfamilier. Den tidligere ordningen, Working Families Tax Credit, ble delt opp i Child Tax Credit – som er en behovsprøvd skatterabatt uavhengig av arbeidssituasjon – og WTC som er en behovsprøvd, arbeidsbetinget skatterabatt.

WTC er begrenset til de over 25 år, men personer under 25 år kan innvilges WTC dersom de har forsørgeransvar. For de uten barn og over 25 år kreves det minimum 30 timers arbeid per uke for å være berettiget, mot 16 timer for andre grupper. Størrelsen på rabatten er avhengig av en rekke faktorer og kan komme opp i 4135 pund dersom mottaker er forsørger og jobber over 30 timer (se oversikt i Immervoll og Pearson 2009: 55-56). Kreditten avkortes med 37 pence for hvert pund inntekt over 5220 pund (tall fra Immervoll og Pearson 2009).

Som nevnt har Storbritannia også flere tidsbegrensede ordninger. Disse er rettet mot personer som tidligere mottok passive ytelser og utbetaling av ytelsen er som regel begrenset til ett år. Blant de tidsbegrensede ordningene inngår et supplement til WTC på 37 pund i uka for arbeidstakere over 50 år som går fra passiv ytelse til arbeid på minimum 16 timer i uka, en «Return to Work» skatterabatt på 40 pund til personer som går fra en behovstestet helseytelse til arbeid på minimum 16 timer i uka⁴, og en «In work» skatterabatt på 40 pund (60 pund i London) for aleneforsørgere som går fra en passiv ytelse til arbeid på minimum 16 timer i uka.⁵

4. I tillegg kan ikke arbeidsinntekten overstige 15000 pund i året (2009).

5. Stønadstørrelsene refererer til situasjonen i 2009.

Som man kan forstå er det i Storbritannia en rekke ulike ordninger for behovsprøvde stønadsordninger for de som står utenfor arbeidslivet og skatterabatt-ordninger for de som jobber deltid eller heltid. De samme individene vil ofte kvalifisere for flere av disse ordningene samtidig. En vanlig kombinasjon for lavtlønte familier er samtidig å være kvalifisert for Working Tax Credit, behovsprøvd bostøtte og Child Tax Credit.

Dette medfører naturlig nok mye administrasjon, noe som øker kostnadene ved systemet som helhet (Immervoll og Pearson 2009: 24). Det medfører også at overraskende få benytter seg av rettighetene de har (Immervoll og Pearson 2009: 24, Brewer 2009: 26), noe som igjen betyr at sysselsettings- og fordelingsvirkningene blir mindre enn man i utgangspunktet kunne håpe.

Evalueringer av WTCs forgjenger, The UK Working Families' Tax Credit, viste tydelige sysselsettingseffekter for aleneforsørgere og kun svake negative effekter på sysselsetting og antall timer i arbeid for mødre i par. Den negative effekten for mødre i par ble mer enn kompensert av positive effekter for fedre i par, slik at den totale effekten for familien som helhet var positiv. Den totale effekten av skatterabatten er imidlertid beskjeden, Brewer (2009: 35) anslår at skattekreditten bidro til å øke arbeidsstyrken med 22 000 arbeidstakere, noe som utgjør 0,1 prosent av den totale arbeidsstyrken.

Brewer (2009: 35-36) identifiserer kun én evaluering av WTC, gjennomført av det britiske finansdepartementet. En sentral forskjell på WTC og forgjengeren Working Families' Tax Credit er at WTC er tilgjengelig også for personer uten barn. I denne studien blir dette utnyttet til å studere sysselsettingseffekten av innføringen av WTC ved å sammenligne endringen i arbeidstilbudet til lavt utdannede, barnløse i aldersgruppene 25-27 år og 22-24 år før og etter reformen. Før reformen hadde ingen av disse gruppene tilgang til skatterabatten, mens etter reformen hadde de i aldersgruppa 25-27 år tilgang. Man finner at sannsynligheten for å være i arbeid økte med 2-3 prosentpoeng i gruppen med tilgang til WTC relativt til «kontrollgruppen». Størrelsen på effekten er imidlertid usannsynlig stor med tanke på at relativt få i gruppa med tilgang faktisk tok ut skatterabatten, og man tror derfor at forskjellen (også) fanger opp konjunkturendringer og andre endringer i stønadssystemet (Brewer 2009: 36).

Det foreligger også kun én evaluering av de tidsbegrensede ordningene, og det er kun «In work» skatterabatten for aleneforsørgere som er evaluert⁶. Denne evalueringen finner positive, men små effekter av ordningen. 29 prosent av mottakerne av skatterabatten mottok ikke velferdsytelser to år senere.

6. Den midlertidige «Return to Work»-ytelsen har også blitt evaluert som en del av en større reformpakke («Pathways to Work»), men man kunne ikke skille effekten av «Return to Work» fra effekten av de andre reformene i reformpakken (Brewer 2009: 36).

Dette regnes som en vesentlig mindre effekt sammenlignet med hva man finner for generelle skattekreditter, men ikke mindre enn hva man vanligvis finner for andre typer tiltak målrettet mot denne gruppen (Brewer 2009: 36).

Når det gjelder fordelingsvirkninger foreligger det ingen studier av fordelingsvirkninger av WTC, men studier av det gamle systemet viste klare reduksjoner av ulikhet, noe som er forventet siden overføringene i stor grad gikk til personer i den nedre delen av inntektsfordelingen (Immervoll og Pearson 2009: 32). Det er også estimert at et betydelig antall barn ble løftet ut av fattigdom – både på grunn av de direkte fordelingsvirkningene og som et resultat av sysselsettingseffektene av ordningen (Immervoll og Pearson 2009: 32).

De gunstige effektene av de arbeidsbetingede stønadene blir svekket av at det eksisterer et negativt samspill med resten av skatte- og velferdssystemet. En rapport fra det britiske arbeids- og pensjonsdepartementet fra 2010 påpekte en rekke svakheter ved det samlede systemet for inntektssikring – inkludert de arbeidsbetingede stønader: hele systemet er komplekst, det er uheldige terskeeffekter knyttet til kravene til arbeidstid for å motta WTC og det pekes på at de som allerede mottar WTC har få incentiver til å øke sitt arbeidstilbud fordi gevinsten vil bli spist opp av kutt i andre sosiale stønader, samt økninger i skatter og sosiale bidrag (DWP 2010a).

Den nåværende sentrum-høyre regjeringen holder på å gjennomføre en stor velferdsreform som, med virkning fra år 2013, vil avskaffe de arbeidsbetingede stønadene og erstatte både dem og en rekke av de eksisterende behovsprøvede stønadsordninger for yrkespassive familier med en ny enhetlig stønadsordning, «Universal Credit» (se DWP 2010b). Den nye kreditten vil i realiteten fungere som en slags garantert minsteinntekt som gradvis avkortes mot familiens markedsinntekt. Avtrapningsprosenten er satt til 65 prosent slik at mottakerne i realiteten får beholde 35 øre for hver krone i arbeidsinntekt. På toppen av dette kommer vanlig inntektsskatt og den samlede marginals-katten vil for skattepliktige mottakere ligge på minimum 76 prosent (DWP 2010b). Den forestående innføringen av «Universal Credit» vil altså innebære et farvel til arbeidsbetingede stønader i Storbritannia og en overgang til det ene av de funksjonelle alternativene vi beskrev i introduksjonskapitlet: et mildere og samtidig mer enhetlig system for avtrapning av de inntektssikringsordninger som gjelder for individer og familier som ikke kan forsørge seg selv. Regjeringen argumenterer for at det nye systemet vil være mer oversiktlig og sørge for en mer konsekvent gjennomføring av prinsippet om at det alltid skal lønne seg å arbeide.

Irland

Det irske velferdssystemet blir vanligvis plassert i samme «basic security» kategori som det britiske, med flate, moderate ytelser og et sterkt innslag av økonomisk behovsprøving.

Irland har fire ulike arbeidsbetingede ordninger, hvor den mest omfattende er Family Income Supplement (FIS). Som navnet tilsier er familien tildelingsenheten. Ordningen er et kontanttillegg som gis til yrkesaktive med barn, hvor det totale arbeidstilbudet i husholdet må være på minimum 19 timer for å være berettiget stønaden⁷. Mottakeren må også sannsynliggjøre at arbeidsperioden vil vare i minimum tre måneder for å være berettiget støtte. Stønadens størrelse tilsvarer 60 prosent av avviket mellom netto familieinntekt og en fastsatt inntektsgrense. Den fastsatte inntektsgrensa er avhengig av antall barn i husholdet, og størrelsen på stønaden kan være betydelig for lavinntektsfamilier.

Irland har også en tradisjon for tidsbegrensede ordninger. Disse har gjennomgått store endringer de senere årene, sannsynligvis som konsekvens av Irlands problemer med statsfinansene. Eksempelvis har man nå i vår fasen ut en «back to work»-stønad som gjorde det mulig for sosialstønadsmottakere å beholde sosialstønnen i opp til tre år etter overgangen til arbeid, og man har fra i sommer erstattet denne med en ny jobbsøker-stønad som er tilgjengelig for arbeidstakere som ikke jobber fulltid. Stønadsbeløp er gradert mot arbeidstid slik at hvis man jobber fire av fem dager mottar man 1/5 av jobbsøkerstønnen, hvis man jobber tre av fem dager mottar man 2/5 av stønnen og så videre. I tråd med tradisjonene er stønadsenheten familien slik at partners inntekt inngår i utregningen av stønadsbeløpet⁸.

I likhet med de britiske ordningene er uttaket av FIS beskjedent (Bargain og Doorley 2009: 23). På tross av dette viser en studie fra 2001 at de irske arbeidsbetingede stønadene har økt inntektene til lavinntektsfamilier (Leppik 2006). Leppik hevder videre at effektene har vært langsiktige siden nesten to av tre tidligere velferdsmottakere fortsatt var i arbeid tre år etter overgangen til arbeidslivet.

Bargain og Doorley (2009) gjennomfører en serie simuleringer av det irske arbeidstilbudet under ulike scenarier. De mest relevante for oss er simuleringen av systemet i 2001 og 2008, samt en situasjon uten FIS. FIS var mer

7. Se

http://www.citizensinformation.ie/en/social_welfare/social_welfare_payments/social_welfare_payments_to_families_and_children/family_income_supplement.html

8. Se

http://www.citizensinformation.ie/en/social_welfare/social_welfare_payments/social_welfare_payments_and_work/jobseekers_benefit_and_work.html

sjenerøst, særlig ovenfor barnefamilier, i 2008 sammenlignet med 2001. De konkluderer med at FIS 2001 hadde kun en liten effekt på arbeidstilbudet, sammenlignet med en situasjon uten FIS (Bargain og Doorley 2009: 15), mens FIS 2008 estimeres til å ha en positiv nettoeffekt på sysselsettingsraten sammenlignet med FIS 2001. Det siste skyldes en sterk økning i effekten blant aleneforsørgere på ti prosentpoeng, en økning som mer enn oppveier for en negativ effekt blant gifte (særlig gifte kvinner). Imidlertid er effekten av FIS 2008 negativ på totalt arbeidstilbud – det er deltidsarbeidet og ikke heltidsarbeidet som øker (Bargain og Doorley 2009: 15). Effektene av et mer sjenerøst system for arbeidstakere med barn ser dermed ut til å slå ut som forventet – i økt arbeidstilbud for forsørgere som har den største relative økningen stønaden (aleneforsørgere).

Som en konsekvens av de økonomiske problemene i Irland, har myndighetene de senere årene utvidet antall inntektskilder som inngår i inntektsprøvingen, blant annet inngår stadig flere ulike velferdsstønader. Det er likevel fortsatt en rekke stønader som ikke tas med i utregningen av familieinntekten, blant annet barnetrygden (Child Benefit).

Nederland

Det nederlandske sosialforsikringssystemet har historisk blitt sett på som en kontinental-europeisk versjon av de skandinaviske, sosialdemokratiske, velferdsstatene, med en kombinasjon av Bismarckianske inntektsrelaterte ordninger og sjenerøse, universelle trygdeordninger. Imidlertid har de reformene Nederland har gjennomført de senere tiårene gjort systemet mindre sjenerøst (van Oorschot 2006) og økt avstanden mellom det norske og det nederlandske systemet.

Den største skattekredittordningen i Nederland er en generell, individbasert, skattekreditt («Arbeidskorting») som i 2001 erstattet en ordning med skattefradrag for arbeidskostnader (IMF 2001). Størrelsen på skattekreditten er både avhengig av inntekt og av alder: Kreditten øker med inntekten og har sitt maksimum i alderskategorien 62-64 år (Leppik 2006). I 2012 var maksbeløpet på 2033 Euro (EXPATAX 2011).

Dersom man har barn under 16 år, en grense som ble økt fra 12 år i 2002 (Bettendorf 2011), har man tilgang til en ekstra skatterabatt («Aanvullende alleenstaande ouderkorting») slik at en to-inntektsfamilie kan få opptil 1000 Euro ekstra i skatterabatt i året (Immervoll og Pearson 2009), mens en eneforsørger kan få opptil 1319 Euro (EXPATAX 2011). Barnetillegget øker ikke med antall barn i husholdet. I tillegg har man en ekstra skattekreditt for de over 65 år og for funksjonshemmede (EXPATAX 2011).

En tidlig evaluering av skattekreditten (se Leppik 2006) finner at kreditten hadde positive effekter både på sysselsettingsraten (tilsvarende 12000 arbeidstakere) og på antall arbeidstimer (tilsvarende 14000 fulltidsstillinger). Effek-

ten er særlig stor blant lavt utdannede, mens effekten er minst blant høyt utdannede og gifte menn. Imidlertid viser studien at kostnaden per ekstra fulltidsstilling generert av skattekreditten er høy og estimeres til 64 000 € per fulltidsstilling.

Euwals (2001) studerer hvordan kvinners arbeidstilbud ble påvirket av en reform i 2001 hvor skatterabatten ble flyttet til den personen i husholdet med lavest inntekt. Han sammenligner trendene i sysselsettingsrater for gifte kvinner (hvor denne endringen har betydning) med trendene for single kvinner og finner at forskjellen mellom disse gruppene økte etter 2001, men ikke nok til at forskjellen er statistisk signifikant. Et problem er at andre relevante endringer skjedde i samme periode, særlig politikk knyttet til barneomsorg. Deresom man sammenligner barnløse, finner man en statistisk signifikant forskjell i forventet retning mellom gifte og single.

Bettendorf (2011) evaluerer sysselsettingseffekten av endringen i aldersgrensa for når man er berettiget til den ekstra skatterabatten. Som nevnt over ble denne hevet fra 12 til 16 år i 2002. I likhet med Aaberge og Flood (2008) evaluerer de effekten for aleneforsørgere, og finner at reformen økte sysselsettingsraten for eneforsørgere med barn mellom 12 og 15 år med 1,7-2 prosentpoeng, og gjennomsnittlig antall timer i arbeid med 0,8 timer i uka.

Den nåværende nederlandske regjeringen har, på tross av de tilsynelatende gode effektene av å øke aldersgrensa fra 12 til 16 år, planer om å redusere grensa, noe Bettendorf (2011) på bakgrunn av sine resultater ikke anbefaler.

Sverige

Det svenske sosialforsikringssystemet har sterke likhetstrekk med det norske systemet, med et stort innslag av kategoriske trygdeordninger som kombinerer prinsippet om inntektserstatning med en forholdsvis sjenerøs minstesikring understøttet av behovsprøvde ordninger som bostøtte og sosialhjelp. Den store likheten med det norske systemet, gjør de svenske erfaringene særlig interessante.

De svenske erfaringene med arbeidsbetingede stønader er av forholdsvis ny dato. Den borgerlige regjeringen introduserte i 2007 et fradrag i lønnsinntekten som («jobbskatteavdrag») danner grunnlag for beregning av den kommunale inntektsskatten. Fradragets maksimale verdi var ved introduksjonen på 11000 SEK. Det uttalte formålet med fradraget er å øke sysselsettingen gjennom å redusere både marginalskatten og den gjennomsnittlige skatteraten i bunnen av inntektsfordelingen. Skatterabatten har blitt videreført hvert år senere og beløpet har også økt. I 2011 var maksimum skatterabatt på i over-

kant av 21 000 SEK⁹. Skatterabatten er mer sjenerøs for de over 65 år (Prop. 2011: 7), noe som indikerer at man særlig ønsker å stimulere arbeidstilbudet blant de eldre. I tråd med de nordiske tradisjonene er tildelingsenheten individet og ikke familien. I motsetning til i en del andre land er beløpet uavhengig av hvorvidt mottakeren har barn. Det er også verdt å merke seg at rabatten er en integrert del av skatteoppgjøret, og at man derfor ikke trenger å søke om å få fradraget.

Retten til fradraget og størrelsen på fradraget er uavhengig av hvor mange timer man arbeider. Det fases gradvis inn i takt med økende arbeidsinntekt. For å oppnå det maksimale fradraget, og dermed det maksimale stønadsbeløpet på 21 000 SEK, kreves det i 2011 en lønnsinntekt på vel 300 000 SEK - tilsvarende litt i underkant av gjennomsnittslønnen til en fulltidsansatt. Det er ingen utfasing av fradraget. Fradraget senker både marginals-katten og gjennomsnittsskatten i hele innfasingsintervallet, mens det bare er gjennomsnittsskatten som senkes for lønnsinntekter over gjennomsnittet.

Ifølge tall fra det svenske finansdepartementet (Prop. 2011: 7), medfører jobbskattefradraget over 1000 SEK høyere netto inntekt i måneden for alle heltidsarbeidende, og over 1500 SEK for 75 prosent av de i heltidsarbeid.

Samtidig som skatterabatten ble innført, innførte man også tiltak for å stimulere etterspørselen etter arbeidskraft, blant annet gjennom å subsidiere ansettelse av personer som står utenfor arbeidsmarkedet (Prop. 2011: 8). Tanken bak var å øke både arbeidstilbudet og arbeidsetterspørselen samtidig, for å redusere den mulige negative lønnseffekten av skatte-kreditten.

Det svenske finansdepartementet gjennomførte en stor evaluering av effektene av skatterabatten i 2011 (Prop. 2011). Rapporten konkluderer med at reformen har hatt gode effekter på arbeidstilbudet og viser blant annet til en gunstig utvikling i sysselsettingsrater i Sverige i perioden 2007-2011 sammenlignet med andre OECD-land. Det argumenteres for at den gunstige utviklingen ikke kan forklares utelukkende av demografi eller økonomiske konjunkturer. Det fremheves også som støtte til reformens gunstige virkninger at sammenhengen mellom arbeidsledighet og BNP har blitt svakere etter 2007 sammenlignet med før 2007. Videre prøver man i rapporten å utnytte at det er et brudd i størrelsen på skatterabatten ved 65 år for å estimere effekten av rabatten blant de eldre ved å sammenligne sannsynligheten for å forlate arbeidslivet for arbeidstakere rett under 65 år (lavere rabatt), med arbeidstakere som har fylt 65 år (og har høyere rabatt). De finner at rabatten har redusert sannsynligheten for å forlate arbeidslivet med sju prosentpoeng for de over 65 år.

9. Størrelsen på selve skatterabatten varierer avhengig av satsene for den kommunale inntektskatten.

Den generelle konklusjonen er - i tråd med tidligere anslag gjort av det svenske Finansdepartementet - at ordningen har ført til en økning i sysselsettingen med til sammen 100 000 personer.

Rapportens evaluering er utelukkende konsentrert om reformens eventuelle virkninger på sysselsetting og arbeidstilbud. Fordelingsvirkningene av reformen blir i liten grad diskutert. Det vises kort til at ordningen er svakt progressiv blant lønnstakerne siden den prosentvise økningen av den disponible lønnsinntekten er størst på lave lønnsinntekter (Prop 2011: s.12), men de samlede fordelingsvirkninger i befolkningen inkludert trygdemottakerne blir ikke belyst.

Aaberge og Flood (2008) estimerer effekten av skattereformen på arbeidstilbudet til en spesiell gruppe, alenemødre. I følge deres evaluering har reformen ført til en betydelig økning i arbeidstilbudet og et fall i velferdsytelsesuttaket i denne gruppen, og de konkluderer med at «virtually every single mother» har opplevd velferdsgevinster som følge av reformen. De hevder videre at de positive effektene på arbeidstilbudet og velferdsytelsesuttaket er så store at reformen – for denne spesielle gruppen – er tilnærmet selvfinansierende. De finner med andre ord at det direkte provenytapet som følger av skatterabatten til gruppen av enslige mødre langt på vei blir kompensert ved større skatteinntekter som følge av den økte yrkesdeltakelsen og lavere utgifter til sosialhjelp og bostøtte.¹⁰

I og med at enslige mødre bare utgjør et beskjedent mindretall blant svenske lønnstakere som mottar denne arbeidsbetingede stønaden, gir resultatene fra denne studien bare et partielt bilde av de mulige samlede virkninger av ordningen. Det er i den forbindelse verdt å minne om at dette er en gruppe som antas å ha et arbeidstilbud som er spesielt følsomt for bedringer i de økonomiske insentivene, særlig fordi enslige forsørgere er spesielt utsatt for fattigdomsfeller i det øvrige stønadssystemet.

Ekmark m. fl. (2012) forsøker å identifisere kausaleffekten av reformen ved å bruke blant annet variasjonen i lokale skattesatser som en eksogen variasjon i størrelsen på skatterabatten (i motsetning til i Norge er det betydelig variasjon i lokale skattesatser mellom svenske kommuner). De finner imidlertid at det er for sterke tidstrender i sysselsettingsratene som samvarierer med variasjonen i skatteratene, og en for liten eksogen variasjon i rabatten til at man kan estimere den kausale effekten av reformen. De konkluderer derfor med at det er umulig å fastslå hvorvidt reformen har hatt gunstige sysselsettingseffekter.

10. I Sverige finnes det ingen overgangsstønad for enslige forsørgere og sosialhjelpssystemet er dermed det viktigste økonomiske sikkerhetsnettet for denne gruppen.

Immervoll og Pearson (2009) argumenterer for at det generelt vil være vesentlig dyrere å finansiere arbeidsbetingede stønader i land med en sammenpresset inntektsfordeling. De antar da at ordningen (som i USA, Storbritannia og Irland) skal være målrettet mot lavinnteksgruppene – dels for å holde utgiftene på et rimelig nivå og dels for å oppnå fordelingsmessige gevinster i form av lavere inntektsulikhet og inntektsfattigdom. I land med lav inntektsulikhet vil en effektiv målretting ytelsene – for eksempel mot de familiene som befinner seg i de laveste inntektsdesilene - kreve en rask utfasing av stønaden og derfor en høy implisitt marginalskatt. Immervoll m.fl. (2007) har gjort simuleringer som antyder at en arbeidsbetinget stønad av amerikansk type med en forholdsvis mild avtrapning (og dertil knyttet marginalskatt) kan bli 4 til 5 ganger dyrere i land som Sverige og Finland ganske enkelt fordi en større andel av befolkningen befinner seg i avtrappingsintervallet.

Man kan kanskje si at politikerne i Sverige har tatt den ytterste konsekvensen av at utformingen av en avtrappingsordning reiser vanskelige dilemma - særlig når lønnsfordelingen er sterkt sammenpresset. De har rett og slett kuttet over denne gordiske knuten ved å avstå fra enhver avtrapning. Prisen er at ordningen totalt sett er langt dyrere enn for eksempel den amerikanske EITC-ordningen. I den omtalte rapporten fra det svenske Finansdepartementet anslås det at de totale (direkte) kostnadene ved fradragsordningen i år 2012 vil utgjøre om lag 83 milliarder SEK, tilsvarende 2,3 prosent av BNP (Prop.2011: s. 7). Til sammenligning utgjorde de samlede offentlige utgiftene til kontantoverføringer til barnefamilier (barnetrygd, foreldrepermisjoner, mv.) 1,6 prosent av BNP i år 2009 (NOSOSKO 2012).

Hvis vi legger til grunn det svenske Finansdepartementets anslag om en økning i sysselsettingen på 100 000 personer som en direkte effekt av fradragsordningen, kan vi konkludere at brutto-kostnaden per ekstra sysselsatt arbeidstaker må være i størrelsesordenen 800 000 SEK.

Når det gjelder fordelingsvirkninger fremhever Aaberge og Flood (2008) at reformen har hatt særlig gunstige effekter for lavinntektshusholdninger – både fordi det er her de dynamiske sysselsettingsmessige effektene er sterkest og fordi tilskuddet til den disponible inntekten blir relativt størst for lave inntekter. Det er imidlertid åpenbart at den svenske ordningen er langt mindre effektiv som fordelingspolitisk tiltak enn de målrettede ordninger som man finner i de angelsaksiske land. Immervoll og Pearson (2009) påpeker dessuten at reformen ble innført som del av en reformpakke som også inneholdt direkte kutt i arbeidsledighetstrygden, noe som ytterligere reduserer de gunstige fordelingsvirkningene.

I Sverige har det vært en viss debatt om hvorvidt det er effektivt å øke skatterabatten ytterligere, ut fra en hypotese om at de antatte positive effektene vil være avtagende. Imidlertid tror verken det svenske Finansdepartementet eller det såkalte Finanspolitiske rådet at man har nådd et punkt hvor utvidelse vil ha avtagende effekter (Prop. 2011: 61-62). Det kan derfor være grunn til å

tro at Sverige vil videreføre og kanskje til og med bygge ut denne skattekredittordningen.

Kolm (2007) påpeker at den svenske subsidieordningen av barnehageplasser for arbeidstakere kan sees på som en funksjonell ekvivalent til skattekreditten: Subsidien går til arbeidstakere med barn (arbeidsledige fikk tilgang til en mindre subsidie fra 2002), den øker med antall barn, og, i motsetning til det som er vanlig i Sverige og de skandinaviske landene, så er subsidien basert på familieinntekt og ikke individuell inntekt (med en ekstra subsidie for aleneforsørgere). Subsidien er sjenerøs, men skiller seg fra andre typer arbeidsbetingede stønader fordi den ikke er en kontantytelse, men er knyttet strengt til en tjeneste («benefit in kind»).

Danmark

Danmark har et sosialforsikringssystem som ligner på de norske og svenske systemene, men som tradisjonelt har hatt mer liberale trekk med en sterkere vekt på skattefinansiert grunnsikring og tilsvarende mindre vekt på prinsippet om inntektsrelatering.

Den daværende borgerlige regjeringen innførte en fradragsordning for lønnsinntekt («beskæftigelsesfradrag») i 2004. Ordningen ligner på den internasjonalt mer omtalte svenske ordningen og motivasjonen for fradraget var, som i Sverige, å få flere fra passive ytelser og over i arbeid.¹¹ I likhet med den svenske ordningen er den danske fradragsordningen individbasert, den er ikke tidsbegrenset og den går til alle arbeidstakere.

Den danske fradragsordningen har en noe enklere teknisk utforming enn den svenske, siden den har form av et proporsjonalt inntektsfradrag på all arbeidsinntekt opp til en øvre grense. I 2012 er fradraget på 4,4 prosent av arbeidsinntekten opp til en inntekt på 320 000 DKR og dermed maksimalt på 14 100 DKR. De skattemessige virkninger av fradraget er på om lag 33 prosent av fradraget, altså maksimalt ca. 4 600 DKR.¹² Den danske ordningen er dermed langt mindre sjenerøs enn den tilsvarende svenske, noe som kanskje kan forklare den manglende internasjonale oppmerksomheten. Som i de svenske og nederlandske ordningene er det heller ikke i den danske noen utfasing ved høyere lønnsinntekter, og den danske ordningen har i likhet med disse bare en svakt progressiv effekt på fordelingen disponibel lønnsinntekt.

11. Av en eller annen grunn er ikke den danske fradragsordningen omtalt i internasjonale oversikter over arbeidsbetingede stønader som f.eks. Immervoll og Pearson (2009).

12. Som i Sverige er det en viss variasjon i de skattemessige virkningene av fradraget, fordi kommunene kan operere med ulike inntektsskatteprosent.

Den nåværende danske regjeringen har imidlertid før sommeren 2012 inngått et forlik med den borgerlige opposisjonen om en skattereform som vil medføre en økning av fradraget til 10,65 prosent (og en økning av det maksimale fradraget til 34 000 DKR) i perioden frem til 2022. Den reelle skattemessige verdien av det maksimale fradraget vil da bli tilnærmet fordoblet til ca. 8 800 DKR.¹³ Samtidig innebærer skattereformen at det skal innføres et ekstra fradrag i lønnsinntekten for enslige forsørgere, slik at den maksimale arbeidsbetingede stønaden for denne gruppen kan komme opp i en samlet verdi på nærmere 14 000 DKR (forutsatt en lønnsinntekt på minimum 320 000 DKR). Enslige forsørgere blir spesielt tilgodesett med den begrunnelsen at dette er en gruppe som er særlig rammet av avtrapningen av «passivitetsbetingete» stønader (Finansministeriet 2012).

Forlikspartnerne har blitt enige om å la en underregulering av trygdene inngå som et ledd i finansieringen av skattelettene for de yrkesaktive, noe som vil bidra til ytterligere å øke gapet mellom den inntekten en kan oppnå som henholdsvis passiv trygdemottaker og yrkesaktiv lønnskaker.

Vi kjenner ikke til evalueringer av effektene av den danske fradragsordningen, men man anslo ved innføringen at den ville ha gunstige sysselsettingseffekter (Andersen og Haagen Pedersen 2008: 22). Videre foreligger det anslag om at den fremtidige utvidelsen av skatterabatten vil øke antall heltidsansatte med 5000 personer (DREAM 2012: 8).

I 2006 innførte den daværende borgerlige regjeringen den såkalte 300 timers regelen for ektefeller som mottar sosialhjelp (Andersen 2007). Regelen innebar at sosialhjelpen faller bort for den av ektefellene som ikke har utført minimum 300 timers lønnet arbeid i de to foregående årene.¹⁴ Man kan si at sosialhjelp til ektefeller etter vanlige satser på denne måten ble gjort til en arbeidsbetinget stønad etter de kriteriene vi har operert med i denne rapporten.¹⁵ Målgruppen for ordningen var familier (les: innvandrerfamilier) der myndighetene mistenker at den ene av ektefellene ikke står reelt til rådighet for arbeidsmarkedet. Den nåværende regjeringen har imidlertid opphevet 300 timers regelen med virkning fra 1. januar 2012.

Vi nevnte i introduksjonskapitlet at en mild avtrapning av vanlige stønader hvis primære målgruppe er individer og hushold som ikke kan forsørge seg

13. Tekniske omlegginger av det danske skattesystemet innebærer at økningen i den skattemessige verdien ikke blir like stor som økningen i fradragets formelle verdi.

14. Hvis ingen av ektefellene fyller kravet om 300 timers arbeid vil likevel den ene ha rett på sosialhjelp for seg men uten tillegg for forsørgelse av ektefellen.

15. Mens arbeidsbetingede stønader vanligvis innføres som et supplement til et eksisterende system for «passivitetsbetingede» stønader ble denne ordningen ble til ved å omgjøre en tidligere ikke-arbeidsbetinget minstesikringsordning til å bli arbeidsbetinget. Dermed får ordningen mer karakter av å være pisk enn gulrot.

selv, kan være et funksjonelt alternativ til arbeidsbetingede stønader. Her kan det for Danmarks vedkommende nevnes den forholdsvis milde avtrapning av bostøtte (boligsikring) mot inntekt. Mens inntektsprøvingen av den norske bostøtten er meget streng med progressivt økende avtrapningssatser (se Gulbrandsen og Pedersen 2003, s. 82) blir den danske boligsikring avtrappet med en flat sats på 18 prosent for all inntekt over et fribeløp på 112 000 DKR.¹⁶ Den milde avtrapningen innebærer at individer og hushold med moderate lønnsinntekter får beholde deler av bostøtten og dette bidrar til å styrke deres disponible inntekt relativt til det de kunne oppnådd som helt passive stønads-mottakere. Akkurat som en separat arbeidsbetinget stønad kan denne milde avkortningen sies å ivareta et dobbelt formål: å styrke insentivene til arbeid og å heve det disponible inntektsnivået til grupper med forholdsvis beskjedne lønnsinntekter.

Den danske sosialhjelpen blir derimot i prinsippet – i likhet med den norske – avkortet krone-for-krone mot andre inntekter som husstandsmedlemmene måtte ha. Med forbehold for 300 timers regelen, som ble nevnt ovenfor, er den danske sosialhjelpen i likhet med den norske en rendyrket passivitets-betinget stønad, selv om det - i hvert fall i prinsippet - kan finnes individer og hushold som kombinerer små lønnsinntekter med supplerende sosialhjelp.

16. Lov om individuell boligstøtte §22 – se <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=137445#K4>

Sammenfatning og drøfting

Vi har i kapittel 2 gått gjennom litteratur erfaringene med arbeidsbetingede stønader fra fem nordeuropeiske land. Landene og deres respektive ordninger grupperer seg i to hovedgrupper. Storbritannia og Irland er angelsaksiske velferdsstater med en forholdsvis lang tradisjon for arbeidsbetingede stønader med barnefamilier i lavlønnsiktet som den primære målgruppen. Ordningene i disse landene er rettet mot familien som enhet og ytelsene blir gradvis avtrappet når familieinntekten når et visst nivå. Ordningene i Nederland, Sverige og Danmark er av nyere dato og de skiller seg ut ved å være rettet mot individer, ved i utgangspunktet å omfatte hele den yrkesaktive befolkningen (ikke bare foreldre med forsørgeransvar for barn) og ved at stønadene ikke blir avtrappet mot stigende lønnsinntekt.

Den foreliggende litteraturen om virkningene av disse ordningene peker entydig i retning av at de har positive effekter på sysselsetting og yrkesdeltakelse og at særlig den angelsaksiske varianten av slike ordninger åpenbart har klare effekter i retning av redusert inntektsulikhet og inntektsfattigdom. Den målrettede angelsaksiske varianten har i tillegg det fortrinn at den – i hvert fall formelt sett - er billigere for et gitt nivå på den maksimale stønaden. Den innsparingen som følger av avtrapningen mot stigende inntekt har imidlertid en mer skjult kostnadsside knyttet til de høye effektive marginalskatterater som oppstår i avtrappingsintervallet. De angelsaksiske ordningene er dessuten komplekse og utsatt for et betydelig underforbruk som svakker både de gunstige fordelings- og sysselsettingsvirkningene. Det er derfor interessant å merke seg at både Storbritannia og delvis også Irland er i ferd med å avvikle sine arbeidsbetingede stønader til fordel for et av de funksjonelle alternativene, nemlig et mer helhetlig system for minstesikring med en felles ordning for avtrapning mot lønnsinntekt. Den avtrappingsprosenten som er valgt for den nye «Universal Credit» er imidlertid relativt høy slik at den reelle gevinsten ved å øke arbeidstilbudet blir temmelig beskjeden – særlig for de som samtidig må betale vanlig inntektsskatt. En mildere avtrapning ville gjort ordningen vesentlig dyrere, men det ville redusert problemene med svært høye marginal-

skatterater i den nedre delen av lønnsfordelingen, hvor følsomheten for dårlige arbeidsinsentiver erfaringsmessig kan være spesielt høy.

Ordningene i Nederland, Sverige og Danmark er mer entydig tuftet på målet om å øke arbeidstilbudet og yrkesdeltakelsen og å dempe uttaket av passive trygdeytelser. Evalueringer som er gjort i Nederland og Sverige tyder på at dette målet blir innfridd, selv om det i hvert fall for Sveriges vedkommende har vist seg at de gunstige effektene på sysselsettingen ikke lar seg påvise ved bruk av de strengeste krav til empirisk evidens (Ekmark m. fl., 2012).

Den typen ordninger som er innført i Nederland, Sverige og Danmark er imidlertid forholdsvis dyre, og det har vært hevdet at deres kostnadseffektivitet er lav sammenlignet med andre typer av tiltak for å øke sysselsettingen (Immervoll og Pierson 2009). Vi har nevnt at man i Nederland midt på 2000-tallet estimerte kostnadene per årsverk i økt sysselsetting til 64 000 € (Leppik 2006) og at tall fra det svenske Finansdepartementets evaluering av det svenske «jobbskattavdraget» tyder på at de direkte kostnadene per årsverk i økt sysselsetting ligger på om lag 800 000 SEK.

Et poeng som går igjen i evalueringene fra en rekke land er at arbeidsbetingede stønader ser ut til å ha spesielt gunstige effekter på både sysselsetting og velferd for gruppen enslige forsørgere.

Mulig relevans for Norge?

Immervoll og Pierson (2009) trekker frem en del samfunnsmessige forutsetninger som de mener må være til stede for at arbeidsbetingede stønader skal være et relevant policy-alternativ.

Lave minstelønninger og stor lønnsbredning i den nedre delen av lønnsfordelingen øker relevansen av arbeidsbetingede stønader som et fordelingspolitisk tiltak. Hvis i tillegg det eksisterende trygdesystemet gir opphav til en høy implisitt marginalbeskatning ved en eventuell overgang fra yrkespassiv forsørgelse og til yrkesaktivitet for lavt kvalifisert arbeidskraft, så gir det grunn til å forvente at innføringen av arbeidsbetingede stønader vil ha positive effekter på sysselsettingen og uttaket av tradisjonelle trygdeytelser. Slike adferdsvirkninger vil både kunne anses for å være en verdi i seg selv samtidig som de vil forsterke de positive fordelingsvirkningene og bidra til å senke de reelle kostnadene og i beste fall gjøre tiltaket delvis selvfinansierende.

Immervoll og Pierson (2009) peker samtidig på at en sammenpresset lønnsstruktur kan gjøre det vanskelig å utforme en optimal ordning for avtrapning av den arbeidsbetingede stønaden mot arbeidsinntekt slik vi kjenner det fra ordningene i de angelsaksiske land. Sist men ikke minst trekker de – med referanse til den aktuelle sysselsettingskrisen i Europa - frem at det mest åpenbare kriteriet som må være oppfylt for at arbeidsbetingede stønader skal ha positive sysselsettingseffekter er at det er etterspørsel etter den arbeidskraften som potensielle mottakere av arbeidsbetingede stønader besitter. I en peri-

ode med høy konjunkturarbeidsledighet er ikke det uten videre tilfellet, og dermed blir arbeidsbetingede stønader neppe den mest opplagte medisinen.

Det er flere av Immervoll og Pierson's kriterier som åpenbart ikke er oppfylt i Norge. Vi har blant annet relativt høye (de facto) minstelønninger i Norge og lønnsfordelingen er sammenpresset. På den andre siden, selv om minstelønningene er høye sett i et internasjonalt perspektiv så har vi også et trygdesystem med høye minsteutbetalinger, slik at den økonomiske gevinsten ved å gå fra et passivt trygdemottak og til arbeid i et lavlønnsyrke i noen tilfeller er ganske beskjeden (Immervoll og Pearson 2009: 8). Særlig foreldre med barn vil i deler av det norske trygdesystemet kunne stå over for situasjoner der det i liten grad vil lønne seg økonomisk å jobbe fremfor å motta passive trygdeytelser (se for eksempel St. meld. nr. 9 2006 og NOU 2011:7). For slike familier vil arbeidsbetingede stønader bidra til å senke denne skatteraten og kan derfor forventes å ha gunstige effekter på sysselsettingsraten. Og en økning av sysselsettingsraten blant lavtlønte vil typisk ha gunstige fordelingsvirkninger i tillegg, siden flere lavinntektspersoner øker sin inntekt ved å gå inn i arbeidsmarkedet.

Når det gjelder Immervoll og Pierson's (2009) poeng at arbeidsbetingede stønader er mindre aktuelle i land med lav lønnsspredning, så har vi sett at Nederland, Sverige og Danmark har innført ordninger som omgår problemet ved simpelthen å unnlate å operere med en utfasing av stønaden med stigende inntekt. Ordningene i disse landene ligner langt på vei på et forhøyet bunnfradrag i inntektsskattesystemet som imidlertid bare gjelder lønnsinntekter. Totalt sett blir dette naturlig nok svært dyre ordninger, og det er da neppe tilfeldig at de ofte blir innført ved reformer som er helt eller delvis ufinansierte. Det betyr videre at de kanskje - i motsetning til Immervoll og Pearson's (2009) generelle antakelse - er vel så aktuelle som tiltak i lavkonjunkturperioder, hvor det kan være behov for finanspolitiske stimulanser i kombinasjon med strukturelle grep som kan forventes å stimulere arbeidstilbudet på litt lengre sikt.

I den aktuelle norske virkeligheten er det neppe like aktuelt å diskutere innføringen av arbeidsbetingede stønader som en slags dynamisk skattepolitikk uten full finansiering. Da blir det vanskelig å se hvordan innføringen av en slik ordning kan unngå å medføre en hardere beskatning av andre skattekilder og herunder også høyere skattesatser på middels og høye lønninger. Men, som vi har diskutert tidligere, har forskning på norske og internasjonale data vist at personer i den øvre delen av lønnsfordelingen er mindre følsomme for insentivvirkninger enn gruppene i bunnen av fordelingen (Røed og Strøm 2002). I og med at de fleste potensielle mottakere befinner seg i bunnen av inntektsfordelingen kan en arbeidsbetinget stønad som finansieres ved hjelp av økt skatt på høyere inntekter likevel tenkes å ha gunstige nettoeffekter på sysselsettingsraten i tillegg til å ha gunstige fordelingsvirkninger.

Kornstad og Thoresen (2006) har gjennomført en simuleringsstudie hvor de med utgangspunkt i en adferdsmodell estimerer effekten av ulike familiepolitiske tiltak på arbeidstilbudet til kvinner med barn i førskolealder. Ett av de tiltakene som studeres er en modifisert utgave av den britiske «working families' tax credit» slik den fungerte før 2003, og dette er - så vidt vi vet - den eneste foreliggende studien av de potensielle effektene av arbeidsbetingede stønader på norske forhold. Mer spesifikt undersøker forfatterne effekten av en ordning hvor mødre med barn under 16 år mottar en kontantoverføring på 30 000 kroner hvis deres arbeidstid overstiger 16 timer per uke og 50 000 kroner hvis arbeidstiden overstiger 24 timer per uke. Stønadene skal i likhet med det britiske forbildet være målrettet mot familier med lav samlet inntekt. Det skjer her ved å avtrappe ytelsen med 25 prosent for hver krone familieinntekten overstiger 400 000 kroner, og i de familiene der kvinnen jobber minst 24 timer per uke vil dermed stønaden altså først være fullt avtrappet når familieinntekten overstiger 600 000 kroner.

Forfatterne finner at arbeidstilbudet blant kvinner med barn øker med ikke mindre enn ni prosent, en effekt som er vesentlig større enn effektene forfatterne finner av alternative tiltak som for eksempel å fjerne barnehagekøene eller å avvikle kontantstøtten. De finner også at tiltaket har store og positive fordelingsvirkninger, men at nettokostnadene for statsfinansene vil være høye. De direkte utgiftene til stønaden blir estimert til 4,5 milliarder kroner. Økningen i arbeidstilbudet gir imidlertid en gevinst i form av høyere inntektskatt på 650 millioner kroner, men denne gevinsten blir langt på vei spist opp av en økning i utgiftene til barnehagesubsidier på 600 millioner kroner, og dermed forblir de estimerte netto-kostnadene høye, om lag 4,45 milliarder kroner. I disse beregningene er det ikke tatt hensyn til gevinsten i form av lavere utgifter til inntektserstattende trygdeytelser, som man må anta vil følge med et slikt tiltak. Det er i den forbindelse relevant å vise til Aaberge og Floods (2008) omtalte studie av virkningene av det svenske «jobbskatteavdraget» for enslige forsørgere, der resultatene tyder på at lavere utgifter til offentlige stønader (sosialhjelp og bostøtte) gir et visst bidrag til å redusere de reelle netto-kostnadene ved en slik ordning.

Etter vår oppfatning vil det i en norsk sammenheng være relevant å vurdere en avgrensning av en eventuell arbeidsbetinget stønads slik at den bare omfatter foreldre med barn.¹⁷ Som påpekt i en rekke regjeringsdokumenter og offentlige utredninger fra de siste årene, er det i denne gruppen vi finner de klareste tilløp til fattigdomsfeller i det eksisterende norske stønadssystemet

17. Det nærmeste vi kommer en arbeidsbetinget stønad i det eksisterende norske trygdesystemet er ordningen med stønad til barnetilsyn for enslige forsørgere – folketrygdlovens § 15-11. For å motta stønaden må forsørgeren enten være i jobb eller under utdanning.

(se for eksempel St.meld. nr. 9 (2006-2007) og NOU 2011:7). Barnetilleggene i uføretrygden og satsene på barnetilleggene i de veiledende statlige satser for utmåling av sosialhjelp er såpass høye at familier med tre eller flere barn kan stå overfor meget høye marginalsatser ved overgangen fra stønad til arbeid, og dette har ført til krav om at tilleggene må reduseres. En alternativ løsning på dette problemet, som ikke vil negative konsekvenser i form av økende barnefattigdom, vil være å innføre en arbeidsbetinget stønad for barneforeldre som sørger for å øke gevinsten ved overgang til arbeid.

Det er imidlertid ikke åpenbart at de målene man eventuelt vil kunne oppnå ved ulike typer av skattefradragsordninger for arbeidende foreldre ikke like gjerne kunne oppnås ved ett eller flere av de funksjonelle alternativene, som vi diskuterte på slutten av introduksjonskapitlet.

Et mulig alternativ til en målrettet fradragsordning for lavtlønte foreldre av den typen som er skissert i Kornstad og Thoresen (2006), kan være å innføre et langt mildere regime for avkortning av sosialhjelp og eller bostøtte til barnefamilier sammenlignet med dagens ordning. Et slikt tiltak kan innrettes slik at det får lignende effekter både med hensyn til fordeling og insentivstruktur. Hvis det derimot skulle være aktuelt å innføre en ikke-målrettet fradragsordning for arbeidende foreldre av den typen som er innført for alle lønnstakere i Sverige og Danmark, da kan en økning av satsene i barnetrygden, i kombinasjon med en tilsvarende reduksjon i barnetilleggene i blant annet uføretrygden og sosialhjelpen, være et mulig alternativ. Også her vil tiltaket kunne utformes slik at det både med hensyn til fordelingsvirkninger og insentivstruktur blir tilnærmet likt innføringen av en ny arbeidsbetinget stønad.

Litteratur

- Aaberge, Rolf og Lennart Flood (2008) *Evaluation of an In-Work Tax Credit Reform in Sweden: Effects on Labor Supply and Welfare Participation of Single Mothers*. IZA DP No. 3736.
- Andersen, Jørgen Goul (2007) 'Restricting access to social protection for immigrants in the Danish welfare state'. *Benefits*, 15(3), 257-269.
- Andersen, Torben og Haagen Pedersen, Lars (2008) *Distribution and labour market incentives in the welfare state: Danish experiences*, Working paper IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation, No. 2008:10.
- Atkinson, Anthony B. (2002) 'How Basic Income Is Moving up the Policy Agenda: News From the Future', Paper presented at the 9th BIEN International Congress, 13 September 2002, Geneva.
- Bargain, Olivier og Karina Doorley (2009) *In-Work Transfers in Good Times and Bad: Simulations for Ireland*. UCD Centre for Economic Research Working Paper Series, WP 09 30.
- Bettendorf, Leon, Kees Folmer og Egbert Jongen (2011) *Estimating the labour supply response to the earned income tax credit for single parents in the Netherlands*. Working Paper.
- Brewer, Mark (2009) *How do income-support systems in the UK affect labour force participation?* IFAU Working Paper 2009: 27.
- Dixon, John & Robert P. Scheurell (2002) *The state of social welfare: the twentieth century in cross-national review*. Westport: Praeger.
- DREAM (2012) *Beregning af en skattereform*. Notat bestilt av Dansk Erhverv. http://www.dreammodel.dk/pdf/T2012_03.pdf
- DWP (2010a) *21st Century Welfare*. Department for Work and Pensions, November 2010.
- DWP (2010b) *Universal Credit: Welfare that works*. Department for Work and Pensions, November 2010.
- Edmark, Karin, Che-Yuan Liang, Eva Mörk og Håkan Selin (2012) *Evaluation of the Swedish Earned Income Tax Credit*. IFN Working Paper No. 901, 2012.
- Ellwood, Daniel and Rebecca Blank (2002) 'The Clinton Legacy for America's Poor' in Jeffrey A. Frankel og Peter R. Orszag (red.) *American Economic Policy in the 1990s*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Euwals, Rob (2006) *Evaluation of a Tax Reform: A Model with Measurement Error*. IZA DP No. 2337.

- EXPATAX (2011) Tax rates, premiums social security, tax exemptions, tax free compensations and other financial figures related to the Netherlands. For the years: 2009 – 2010 – 2011 – 2012.
http://www.expatax.nl/Documents/Figures_Netherlands_2009_2010_2011_2012.pdf.
- Finansministeriet (2012) *Danmark i arbejde – Skattereform*. <http://www.fm.dk>
- Hotz, V. & J.K. Scholz (2003) 'The Earned Income Tax Credit', in Richard Moffit (red.) *Means-Tested Transfer programs in the United States*. Chicago: University of Chicago Press.
- Howard, Christopher (1997) *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- IMF (2001) Kingdom of the Netherlands – Netherlands: Selected Issues – The Labor Income Tax Credit in International Perspective, IMF Country Report No. 01/96, 2001.
- Immervoll, Herwig og Mark Pearson (2009) *A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-Work Benefits and Related Measures Across the OECD*. IZA Policy Paper No. 3, April 2009.
- Immervoll, Herwig, HJ. Kleven, C.T. Kreiner og E. Saez (2007) "Welfare reform in European countries: A micro-simulation analysis". *Economic Journal* 117: 1-44.
- Kolm, Ann-Sofie (2007) Comment on Bruce Meyer: The earned income tax credit – a Swedish perspective. *Swedish Economic Policy Review* 14 (2007).
- Kornstad, T. og T.O. Thoresen (2006) «Effects of Family Policy Reforms in Norway: Results from a Joint Labour Supply and Childcare Choice Microsimulation Analysis" *Fiscal Studies* 27, 339-371.
- Leppik, Lauri (2006) *In-work benefits: literature review*. Working Paper, PRAXIS Center for Policy Studies.
- Meyer, Bruce (2007) The U.S. Earned Income Tax Credit: Its Effects and Possible Reforms. *Swedish Economic Policy Review* 14(2): 55:80.
- NOU 2011:7 Velferd og migrasjon. Den norske modellens fremtid.
- Prop. (2011) Utvärdering av jobbskatteavdraget. Bilag 5, Prop. 2011/12:100.
- St. John, Susan (2006) 'New Zealand's financial assistance to poor children: are work incentives the answer?' *European Journal of Social Security* 8(3): 299-316.
- St. meld. Nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering.
- Van Oorschot, Wim (2006) The Dutch Welfare State: Recent Trends and Challenges in Historical Perspective. *European Journal of Social Security*, 8 (1): 57-76.

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2013:2

| |
|--|
| <i>Forfatter/Author</i> Henning Finseraas & Axel West Pedersen |
| <i>Tittel/Title</i> Den nye gulroten i arbeidslinja? Arbeidsbetingede stønader – en kunnskapsoppsummering |
| <i>Sammendrag</i> Flere OECD-land har i løpet av de siste tiårene innført stønadsordninger hvor et sentralt kriterium for mottak av stønaden er at mottakeren er i inntektsgivende arbeid, såkalte arbeidsbetingede stønader. Vi gjør først rede for den historiske bakgrunnen for denne typen stønadsordninger, hvilke dimensjoner de varierer langs, og teoretiske betraktninger for hvordan de kan tenkes å påvirke arbeidstilbud og fattigdom. Deretter gir vi en oversikt over hvilke ordninger som eksisterer i fem OECD-land (Sverige, Danmark, Nederland, Storbritannia og Irland), samt hvilke evalueringer som er gjort av disse. Til slutt diskuteres relevansen av arbeidsbetingede stønader for Norge. |
| <i>Emneord</i> Velferdsordninger, sammenlignende velferdspolitik, arbeidsbetingede stønader, arbeidsincentiver, fattigdom. |
| <i>Summary</i> Several OECD-countries have over the last decades implemented welfare benefits where an important criterion for receiving the benefit is that the recipient is in paid work, so-called in-work benefits. We first describe the historical background for this type of benefits, the dimensions they vary along, and the theoretical considerations regarding their effects on labour supply and poverty. Next we give an overview of the type of in-work-benefits currently operating in five OECD-countries (Sweden, Denmark, the Netherlands, the UK, and Ireland), and the evaluations conducted of these benefits. Finally we discuss the relevance of in-work-benefits for Norway. |
| <i>Index terms</i> Welfare benefits, comparative welfare policies, in-work-benefits, labour supply incentives, poverty |