

Article:

Arbeidsbetingede stønader - liberale virkemidler i arbeidslinjas verktøykasse / Axel West Pedersen, Henning Finseraas

(POSTPRINT – final accepted version: RoMEO green/Green open access):

This document is the author's postprint (final accepted version). The document belongs to/is archived in the institutional archive of Institute for Social Research. The final publication is available in:

Søkelys på arbeidslivet
2013, 30 (4), 335-355

Arbeidsbetingede stønader – liberale virkemidler i arbeidslinjas verktøykasse

Axel West Pedersen & Henning Finseraas

Institutt for samfunnsforskning

Arbeidsbetingede stønader eller “in-work benefits” er kontantytelser eller skattelettelser som gis bare til lønnstakere og som dermed gjør det mer økonomisk lønnsomt å velge arbeid fremfor passivt trygdemottak. Ordninger av denne typen har fått økt utbredelse de siste årene i en rekke land, og en viktig forklaring på deres popularitet er at de gir håp om å kunne forene de ellers motstridende hensynene til effektivitet og fordeling. I denne artikkelen redegjør vi for erfaringene med slike ordninger fra pionerlandet USA og fra Storbritannia og Sverige, og vi drøfter den mulige relevansen av slike ordninger som virkemiddel i norsk arbeidslinjepolitikk.¹

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 økte bruken av arbeidsbetingede stønader kan 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 tatt i bruk 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 pilsen.

I denne artikkelen skal vi først redegjøre kort for den historiske bakgrunnen for fremveksten av denne typen ordninger, peke på viktige dimensjoner som skaper variasjon mellom ordningene i ulike land og diskutere hvilke teoretiske forventninger man kan ha til

¹ Artikkelen er basert på materiale utarbeidet i forbindelse med et prosjekt finansiert av Arbeidsdepartementet – se Finseraas og Pedersen (2013) for mer utfyllende analyser.

ordningenes virkninger på sysselsetting og fordeling. Deretter gjennomgår vi litteratur om de praktiske erfaringene med arbeidsbetingede stønader i to utvalgte land, Storbritannia og Sverige, før vi i den siste delen av artikkelen diskuterer relevansen for norsk velferdspolitik. Storbritannia og Sverige er valgt fordi de representerer to ulike hovedtyper av arbeidsbetingede stønader.

Definisjon og historikk

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 skattefradragsordning 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 familietyper være helt avtrappet fra og med en lønnsinntekt på 37000\$ (85 prosent av gjennomsnittslønnen).²

² Kilde: Tax Policy Center drevet i samarbeid mellom Brookings Institution og Urban Institute <http://www.taxpolicycenter.org/taxfacts/displayafact.cfm?DocID=36&Topic2id=40&Topic3id=42>

Ordningen har 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 trygdeordninger (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 disse angelsaksiske landene er at arbeidsmarkedene er preget av stor lønnsbredning og lave minstelønninger, noe som både bidrar til å svekke insentivene til å velge arbeid fremfor trygd og som forårsaker reelle fattigdomsproblemer blant lønntakere 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, blant andre Tyskland, Nederland, 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 lavlønnsektor. 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.

Typen av ordninger og funksjonelle alternativer

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.

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 går 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 inntektsskatt 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 den første dollar 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. Ordningene i Sverige, Danmark og Nederland form av et inntektsfradrag som gradvis fases inn 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

I noen land, blant andre Storbritannia og Irland, finns det (i tillegg til de generelle arbeidsbetingete stønadsordningene) midlertidige ordninger 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. Ordningene er altså både midlertidige og betingede av et forutgående uttak av «passive» stønader. Det er åpenbart at slike midlertidige og betingede ordninger kan 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 alle personer og hushold med (små) arbeidsinntekter.

Midlertidige stønader har den klare fordel at de – alt annet likt – vil være vesentlig billigere enn tilsvarende permanente ordninger. Målrettingen mot individer og hushold som i utgangspunktet forbruker passive stønader, innebærer at ordningen i utgangspunktet blir mer eller mindre 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 over en viss periode har mottatt en form for offentlig inntektssikring, kan lett få uheldige utilsiktede virkninger. Eksistensen av slike ordninger kan gjøre det mer attraktivt å starte og fortsette uttaket av passive stønader inntil man kvalifiserer for å få stønad i kombinasjon med arbeid. 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.³

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).

³ Utover disse generelle bemerkninger vil ikke midlertidige (og betingede) varianter av arbeidsbetingede stønader bli behandlet i artikkelen.

Mulige 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.

Umiddelbare fordelingsvirkninger

De umiddelbare 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 ikke en eventuell negativ inntektsskatt 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, blir utjevningseffekten åpenbart vesentlig svakere sammenlignet med den amerikanske ordningen - både totalt sett og ikke minst målt per krone brukt. Forskjellen i gjennomsnittlig disponibel inntekt mellom lønnstakerne som gruppe og trygdemottakerne vil øke og det trekker i retning av større inntektsulikhet. Det kan også trekke i retning av økende relativ inntektsfattigdom blant den yrkespassive delen av

befolkningen siden stønaden vil bidra til å øke medianinntekten og dermed fattigdomsgrensen.

Det er langt større teoretisk og empirisk usikkerhet om de arbeidsbetingede stønaders 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 diskusjonen, og vi starter med de antatte effektene på arbeidstilbudet.

Virkninger på arbeidstilbud og sysselsetting

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.⁴

Dertil kommer at EITC senker marginals-katten på arbeidsinntekter i innfasingsintervallet. Selv om 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.

Hvorvidt det økte arbeidstilbudet også fører til økt sysselsetting vil åpenbart også avhenge av etterspørselssiden og konjunktursituasjonen. En rekke amerikanske studier har imidlertid funnet støtte for en positiv effekt på sysselsetting og yrkesaktiviteten av EITC-ordningen. 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 støtteordningene til barnefamilier 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).

⁴ Også inntektsprøvingen av den såkalte Medicaid ordningen, som finansierer helsetjenester for fattige familier, bidrar til å skape negative insentiver til arbeid i det amerikanske systemet.

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 ville vært. 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.⁵ 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 insentiveffektene 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).

Virkninger via lønnsdannelsen

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 (eller eventuelt bare minke lønnsveksten) i denne delen av arbeidsmarkedet, 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. 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 supplerende tiltak for å motvirke de negative lønnseffektene av økt arbeidstilbud. I Sverige ble for eksempel innføringen av en arbeidsbetinget stønad supplert med tiltak for å stimulere etterspørselen etter arbeidskraft, blant annet gjennom å subsidiere ansettelser av personer som står utenfor arbeidsmarkedet (Prop. 2011: 8).

⁵ I tillegg til den negative substitusjonseffekten som følge av høyere reell marginals-katt kommer en teoretisk mulig negativ inntektseffekt.

Virkninger knyttet til finansieringen

Til slutt kan det være verdt å fremheve at man i vurderingene av virkningene av en arbeidsbetings 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 implikasjoner for en totalvurdering av virkningene. Når 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 og på fordelingspolitiske mål. Nesten uansett hvilken form for skatteøkninger man eventuelt vil velge for å finansiere ordningen, kan de gi effektivitetstap, og eventuelle utgiftskutt kan tenkes å ha negative fordelingsvirkninger.

Likevel kan det ikke utelukkes at en senkning av marginal og gjennomsnittsskattene på lavere lønnsinntekter (for eksempel ved hjelp av en arbeidsbetings 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 arbeidsbetings stønader.

Funksjonelle alternativer

Vi har definert arbeidsbetings stønader som kontantoverføringer eller skattefordeler der det er et sentralt vilkår for tildelingen at mottakeren er i inntektsgivende arbeid. Hovedhensikten med slike arbeidsbetings 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 marginalsatterater, 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 barnetrygden 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 – kan i praksis være nok så like virkningene av mer kompliserte 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. Dermed 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 kontantoverføring eller skattelette. 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.

Erfaringene fra Storbritannia og Sverige

Storbritannia

Det britiske trygdesystemet bygger på andre prinsipper enn det norske. 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.

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 skatterabatten ble innført i sin nåværende form i 2003 til avløsning for den tidligere ordningen, Working Families Tax Credit.

WTC gjelder alle personer over 25 år, men personer under 25 år bare kvalifiserer for WTC dersom de har forsørgeransvar. For voksne uten barn kreves det minimum 30 timers arbeid per uke for å være berettiget, mot 16 timer for barnefamiliene. 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 i årsinntekt over 5220 pund (tall fra Immervoll og Pearson 2009).

Som nevnt er det i Storbritannia en rekke ulike behovsprøvde stønadsordninger for personer 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. Det er for eksempel vanlig at lavtlønte familier på en og samme gang er kvalifisert for og mottar Working Tax Credit, behovsprøvd bostøtte og Child Tax Credit (en inntektsprøvd barnetrygd).

Evalueringer av WTCs forgjenger, The Working Families' Tax Credit, viste betydelige sysselsettingseffekter for aleneforsørgere, men kun svake negative effekter på sysselsetting og antall timer i arbeid for mødre i par. 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) omtaler kun én evaluering av WTC, gjennomført av det britiske finansdepartementet. I denne studien blir sysselsettingseffekten av WTC studert 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 reformen innebar at de i aldersgruppa 25-27 år fikk tilgang på ordningen. 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 konjunkturedringer og andre endringer i stønadssystemet (Brewer 2009: 36).

Når det gjelder fordelingsvirkninger foreligger det ingen studier 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).

En rapport fra det britiske arbeids- og pensjonsdepartementet fra 2010 påpekte imidlertid 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 familier som allerede mottar

WTC har få incentiver til å øke sitt arbeidstilbud ytterligere fordi gevinsten vil bli spist opp av avtrapningen av WTC, kutt i andre sosiale stønader samt økninger i skatter og sosiale bidrag (DWP 2010a).

Den nåværende sentrum-høyre regjeringen holder derfor på å gjennomføre en stor velferdsreform som, med virkning fra i år, vil avskaffe WTC og erstatte både den og en rekke av de eksisterende behovsprøvde 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).

Innføringen av «Universal Credit» innebærer altså at de arbeidsbetingede stønader i Storbritannia blir avvirket og erstattet av ett 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.

Sverige

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 marginals-katten 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 overkant av 21 000 SEK.⁶ 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, og ordningen er ikke - i motsetning til en del andre land – målrettet til foreldre med forsørgeransvar for barn. Det er

⁶ Størrelsen på selve skatterabatten varierer avhengig av satsene for den kommunale inntektsskatten.

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. Det svenske jobbskatteavdraget ligner til forveksling på det norske minstefradraget med den avgjørende forskjellen at jobbskatteavdraget bare gjelder for yrkesinntekt og ikke for trygdeinntekt.⁷ Den svenske ordningen senker altså marginal og gjennomsnittsskatten på yrkesinntekt relativt til trygdeinntekt, og bidrar dermed til å gjøre det mer lønnsomt å jobbe enn å motta trygd.

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. Dermed blir totale kostnadene ved ordningen relativt høye. Det svenske finansdepartementet anslår 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).

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

Aaberge og Flood (2008) har estimert effekten av ordningen på arbeidstilbudet til alenemødre. Ifølge denne studien har reformen ført til en betydelig økning i arbeidstilbudet og et fall i velfersytelsesuttaket i denne gruppen. Forfatterne finner at det direkte provenytapet som følger av skatterabatten til gruppen av enslige mødre langt på vei blir kompensert ved større skatteinntekter som følger av den økte yrkesdeltakelsen og lavere utgifter til sosialhjelp

⁷ Derimot gjør det norske minstefradraget ikke forskjell på lønnsinntekt og skattepliktige trygder til personer i yrkesaktiv alder som dagpenger, uføretrygd og arbeidsavklaringspenger.

og bostøtte, og de konkluderer med at ordningen – for denne spesielle gruppen - er tilnærmet selvfinansierende.⁸

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 samlede virkninger av ordningen.

Det er gjort to mer generelle forsøk på å evaluere virkningene av reformen. Det svenske finansdepartementet presenterte en stor evaluering av effektene av skatterabatten i 2011 (Prop. 2011). Rapporten konkluderer med at reformen har hatt betydelige effekter på arbeidstilbudet og viser blant annet til en gunstig utvikling i sysselsettingsrater i Sverige i perioden 2007-2011 sammenlignet med andre OECD-land. Den generelle konklusjonen er at ordningen har ført til en økning i sysselsettingen med til sammen 100 000 personer. Når dette tallet ses i sammenheng med de anslåtte totale (brutto) omkostninger på 83 milliarder SEK fremstår likevel tiltaket som en forholdsvis dyrt, ettersom brutto-kostnaden per ekstra sysselsatt arbeidstaker må være i størrelsesordenen 800 000 SEK.

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.

I en nyere studie har Ekmark m. fl. (2012) forsøkt 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 og en for liten eksogen variasjon i rabatten til at det er mulig å estimere den kausale effekten av reformen. De konkluderer derfor med at det er umulig å fastslå hvorvidt reformen faktisk har hatt gunstige sysselsettingseffekter.

⁸ I Sverige finnes det ingen overgangsstønad for enslige forsørgere og sosialhjelpssystemet er dermed det viktigste økonomiske sikkerhetsnettet for denne gruppen.

Oppsummering av de britiske og svenske erfaringene

Den foreliggende litteraturen om virkningene av arbeidsbetingede stønadsordninger i de to landene peker entydig i retning av at de har positive effekter på sysselsetting og yrkesdeltakelse.

Særlig den britiske (og amerikanske) varianten av slike ordninger har sterke 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 marginalsatterter som oppstår i avtrapningsintervallet. 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 Storbritannia og delvis 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 avtrapningsprosenten 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 marginalsatterter i den nedre delen av lønnsfordelingen, hvor følsomheten for dårlige arbeidsinsentiver erfaringsmessig kan være spesielt høy.

Den svenske ordningen – og de tilsvarende danske og nederlandske ordningene - er mer entydig tuftet på målet om å øke arbeidstilbudet og yrkesdeltakelsen og å dempe uttaket av passive trygdeytelser. Evalueringene som er gjort i Sverige tyder på at dette målet blir innfridd, selv om de gunstige effektene på sysselsettingen ikke lar seg påvise ved bruk av de strengeste krav til empirisk evidens (Ekmark m. fl., 2012)

Den svenske ordningen er imidlertid forholdsvis dyr, som vi har sett, og en prislapp på om lag 800 000 betyr at kostnadseffektiviteten ikke fremstår som imponerende høy sammenlignet med andre typer av tiltak for å øke sysselsettingen (Immervoll og Pierson 2009).

Tabell 1: Sammenfatning av trekk ved to hovedtyper av arbeidsbetingede stønader

	Med avtrapning etter amerikansk-/ engelsk mønster	Uten avtrapning etter svensk mønster
Fordelingsvirkninger	Sterke	Svake
Insentivvirkninger	Flertydige	Entydige
Kostnader	Moderate	Høye

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 trykkesystemet 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. 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 marginalsatt. Ifølge simuleringer gjort av Immervoll m.fl. (2007) kan en arbeidsbetinget stønad av amerikansk type med en forholdsvis mild avtrapning (og dertil knyttet marginalsatt) bli 4 til 5 ganger dyrere i land som Sverige og Finland ganske enkelt fordi en større andel av befolkningen befinner seg i avtrapningsintervallet.

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 periode 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 Piersons 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 minsteytelser, slik at den økonomiske gevinsten ved å gå fra et passivt trygdemottak og til arbeid i et lavlønnssyrke 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 Piersons (2009) poeng at arbeidsbetingede stønader er mindre aktuelle i land med lav lønnsbredning, så har man i Sverige tatt konsekvensen av dette ved simpelthen å unnlate å operere med en utfasing av stønaden med stigende inntekt. Den svenske ordningen – og tilsvarende ordninger i Danmark og Nederland - 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 Piersons (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 lengere sikt.

En norsk simuleringsstudie

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 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 inntektsskatt 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 nettokostnadene høye, om lag 4,5 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) 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.

Avsluttende vurderinger

Etter vår oppfatning vil det i en norsk sammenheng være relevant å vurdere en avgrensning av en eventuell arbeidsbetinget stønad slik at den bare eller primært omfatter foreldre med barn. 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 (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.

De målene man eventuelt vil kunne oppnå ved ulike typer av skattefradragsordninger for arbeidende foreldre kan imidlertid like gjerne 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 ordninger. 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, 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 som med hensyn til kostnader, fordelingsvirkninger og insentivstruktur blir tilnærmet likt en fradragsordning etter svensk mønster som bare gjelder for foreldre med lønnsinntekt.

Også disse funksjonelle alternativene har imidlertid en prislapp. Ethvert forsøk på bedre insentivene til arbeid gjennom å senke skatten på lønnsinntekt i den nedre delen av inntektsfordelingen har en kostnadsside, og i den aktuelle norske virkeligheten er det neppe aktuelt å diskutere innføringen av arbeidsbetingede stønader eller tilsvarende tiltak uten å sørge for full finansiering. Dermed kan innføringen av slike ordninger og tiltak vanskelig 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: forskning på norske og internasjonale data har vist at personer i den øvre delen av lønnsfordelingen er mindre følsomme for insentiver enn gruppene i bunnen av fordelingen (Røed og Strøm 2002). Arbeidsbetingede stønader eller tilsvarende tiltak, som finansieres ved hjelp av økt skatt på høyere inntekter, kan dermed meget vel tenkes å ha gunstige nettoeffekter på sysselsettingsraten og det totale arbeidstilbudet i tillegg til å ha gunstige fordelingsvirkninger.

Referanser

- Aaberge, Rolf & 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.
- 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.
- 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.
- 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 & 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.
- Finseraas, Henning & Axel West Pedersen (2013) Den nye gulroten i arbeidslinja? Arbeidsbetingede stønader – en kunnskapsoppsummering. ISF rapport 2013:2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- 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.
- Immervoll, Herwig & 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 & E. Saez (2007) "Welfare reform in European countries: A micro-simulation analysis". *Economic Journal* 117: 1-44.

- Kornstad, Tom & Tor Olav 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.
- 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.