



MAGNE MOGSTAD
Førstekonsulent ved Forskningsavdelingen, Statistisk sentralbyrå
INGEBORG FOLDØY SOLLI
Førstekonsulent ved Forskningsavdelingen, Statistisk sentralbyrå
ARNE KOLBEINSTVEIT WIST
Førstesekretær ved Forskningsavdelingen, Statistisk sentralbyrå

Lønner det seg å arbeide?*

Det er et uttalt politisk mål i den norske arbeids- og sosialpolitikken at det skal lønne seg å være i arbeide framfor å være stønadsmottaker. Utformingen av det norske skatte- og stønadssystemet er imidlertid slik at det for enkelte ikke lønner det seg å arbeide, og for mange andre er gevinsten ved en ekstra arbeidstime beskjeden.

1 INNLEDNING

«Well, then, says I, what's the use learning to do right when it's troublesome to do right and ain't no trouble to do wrong, and the wages are just the same?»

(Huckleberry Finn, *The Adventures of Huckleberry Finn*, Mark Twain)

Den norske velferdsstaten står ovenfor klare utfordringer dersom de politiske målsetningene for velferdspolitikken skal nås og offentlige utgifter balanseres. Målsettingen er sosial forsikring og inntektsutjevning generelt, og fattigdomsbekjempelse spesielt. En hovedutfordring for videreføringen av dagens velferdsordninger er knyttet til aldringen av befolkningen over de neste tiårene som både vil føre til en økt forsørgerbyrde for den yrkesaktive delen av befolkningen og økt etterspørsel etter helsetjenester og eldreomsorg. En annen sentral utfordring er å snu utviklingen over det siste tiåret som har vært preget av en betydelig vekst i både utgiftsnivået på og antallet mottakere av sykdomsrelaterte ytelser. Siden arbeid er et sentralt virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen og for å sikre sosial forankring, er en vellykket velferdspolitik avhengig av ord-

ninger som stimulerer arbeidstilbudet for deler av befolkningen som har dårlig tilknytning til arbeidsmarkedet. En utforming av velferdsordninger som resulterer i midlertidig eller langvarig passivitet vil i seg selv kunne føre til permanent svekket arbeidsevne og inntekspotensial. Målet om arbeid fremfor trygd kan altså begrunnes både i forhold til å sikre enkeltindividets velferd og for å trygge finansieringen av velferdssamfunnets ytelser.

For å oppnå en tilstrekkelig høy deltakingsgrad på arbeidsmarkedet er det gjennom arbeidslinja i den norske arbeids- og sosialpolitikken blitt understreket at det skal lønne seg økonomisk å være i inntektsgivende arbeid framfor å motta ulike former for stønader. Hver enkelt ytelse er derfor jevnt over lavere enn mottakernes tidligere arbeidsinntekt og/eller inntekspotensial. En evaluering av arbeidsinsentivene som følger av utformingen av velferdsstaten krever imidlertid at man ser de ulike stønadene og skattesystemet i sammenheng. Selv hvis insentivstrukturen knyttet til hver enkelt stønad er velbegrunnet ut fra hensyn til effektivitet og omfordeling, kan summen av overføringer og skatt på arbeidsinntekt gi utilsiktet lav

* Denne studien er basert på en prosjektplan utformet av Rolf Aaberge og er finansiert av Norges forskningsråd. Vi er takknemlig for assistanse fra Dennis Fredriksen samt verdifulle kommentarer og innspill fra en anonym referere, Rolf Aaberge og Erling Holmøy.

avkastning på arbeid. Enkelte internasjonale studier gjennomført i løpet av de siste årene tyder faktisk på at arbeidstilbudet og effektivitetstapet ved beskatning og bruken av inntektsavhengige overføringer, er mer påvirket av utformingen av stønads- enn skattesystemet.¹ Dette har sammenheng med de store skattekilene som følger av at stønadsinntekter vanligvis avkortes mot økt arbeidsinntekt. Dessuten viser empiriske analyser fra en rekke land at arbeidsmarkedstilpasningen til lavinntektsgrupper og andre deler av befolkningen som er overrepresentert blant stønadsmottagere, er relativt følsom for avkastningen på arbeid sammenliknet med befolkningen for øvrig.² Siktemålet med dette arbeidet er derfor å kartlegge og drøfte den økonomiske insentivstrukturen som følger av kombinasjonen av det norske skatte- og stønadssystemet.

Ut fra regelverket for det norske skatte- og stønadssystemet i 2004 regner vi ut disponibel inntekt, skatter og overføringer for ulike husholdningstyper avhengig av arbeidsmarkedstilpasning. Dermed kan vi belyse budsjettbetingelser, og de underliggende inntekts- og utgiftskomponentene, som diverse husholdninger står ovenfor ex ante deres faktiske arbeidsmarkedstilpasning. I tillegg kan vi beregne hvordan de effektive skattesatsene, som fanger opp avkortningen av arbeidsinntekt via både skatte- og stønadssystemet, varierer over arbeidstiden. Dette gjør det mulig å vurdere konsekvensene av både skatte- og stønadssystemet på husholdningenes samlede avkastning på arbeid. Ved å sammenlikne de effektive med de formelle skattesatsene er vi i stand til å synliggjøre betydningen av å ta eksplisitt hensyn til hvordan kombinasjonen av skatte- og stønadssystemet påvirker arbeidsinsentivene. Til slutt beregner vi kompensasjonsgradene for ulike husholdningstyper og lønnsnivåer, for å få et innblikk i hvordan endringer i husholdningens arbeidsmarkedstilpasning påvirker deres økonomiske standard.

Det er verd å understreke at siktemålet med dette arbeidet er å kartlegge de *kortsiktige økonomiske insentivene* innbakt i skatte- og stønadssystemet som ulike husholdninger står

ovenfor når de skal velge hvor mye arbeid de ønsker å tilby; *kortsiktige* i den forstand at vi ser bort fra langsiktige gevinster ved arbeid, slik som effektene på pensjonsutbetalinger og framtidig lønnsvekst; *økonomisk* ved at vi ikke tar hensyn til ikke-økonomiske faktorer som påvirker individers arbeidsmarkedsdeltakelse. Dessuten studerer vi utelukkende konsekvensene av diverse tilpasninger i arbeidsmarkedet, uten å ta stilling til hvorvidt de faktisk kan realiseres eller ikke. Det er formodentlig betydelig variasjon i valgmengden på arbeidsmarkedet i den potensielle arbeidsstyrken. De færreste kan for eksempel fritt velge sin egen arbeidstid.³ Når det gjelder den ikke-sentrale delen av arbeidsstyrken kan også flere andre forhold ha stor betydning for deres valgmengde ved arbeidsmarkedstilpasning, det være seg helsetilstand, muligheten til å kombinere arbeid med omsorgsoppgaver, eller beskränkninger fra etterspørselsiden i arbeidsmarkedet. Konsekvensen av begrensede valgmuligheter på arbeidsmarkedet er at individet ikke nødvendigvis kan endre tilpasningen på marginen, men endrer sitt arbeidstilbud sprangvis mellom de aktuelle alternativene. Dermed kan små endringer i skatte- og stønadssystemet gi store endringer i individers valg av arbeidstid.⁴ En rekke empiriske arbeidstilbudsstudier basert på diskret valgmodeller utviklet for å ta hensyn til etterspørselsbeskränkninger i arbeidsmarkedet så vel som ikke-konvekse valgmengder som skyldes komplekse skatte- og stønadssystemer, finner faktisk kraftige hopp i individers arbeidstilbud ved skattereformer.

2 INSENTIVSTRUKTUREN I DET NORSKE SKATTE- OG STØNADSSYSTEMET

En implisitt forutsetning for at spørsmålet «lønner det seg å arbeide?» er relevant for analyser av skatte- og stønadssystemet, er at individers arbeidsmarkedstilpasning faktisk påvirkes av økonomiske insentiver. Selv om den empiriske forskningen ikke gir et entydig bilde av i hvilken grad tilbudet av arbeid avhenger av avkastningen på arbeid, er det bred enighet om at økonomiske drivkrefter har betydning for individers arbeidsmarkedstilpasning.⁵

¹ Se for eksempel Kruger og Meyer (2002).

² Se for eksempel Aaberge et al. (1995, 1999, 2000, 2004) og Blundell et al. (1998).

³ Det er imidlertid verd å merke seg at bare blant ansatte i SSB er det 64 ulike arbeidstidsordninger.

⁴ Se for eksempel Aaberge et al. (1995, 1999, 2000, 2004), Keane og Moffitt (1998), Meyer og Rosenbaum (2001) og Flood et al. (2004a, 2004b) for anvendelser av diskret valgmodeller for studier av arbeidsmarkedet.

⁵ Se Blundell og MaCurdy (1999), Røed og Strøm (2002) og Blank (2002) for oversikter over arbeid som tallfester hvilken effekt utformingen av skatte- og stønadssystemet har på tilbudet av arbeid for ulike deler av befolkningen i diverse OECD-land. Selv om størrelsen på arbeidstilbudseffektene varierer til dels betydelig avhengig av både valg av metode og datagrunnlag, viser de aller fleste studiene referert til i disse oversiktsartiklene at valget mellom å delta på arbeidsmarkedet og stå utenfor er relativt følsom ovenfor avkastningen på arbeid, spesielt for lavinntektsgrupper og gifte eller samboende kvinner.

KOMPENSASJONSGRADER OG FORMELLE OG EFFEKTIVE MARGINAL- OG GJENNOMSNI TTSSKATTER

Ved å sammenligne de *formelle* og *effektive* skattesatsene illustreres betydningen av å ta hensyn til hvordan kombinasjonen av skatte- og stønadssystemet påvirker insentivene til arbeid. Mens formelle skattesatser viser hvor stor andel av en bruttolønnsøkning som husholdningen ikke får beholde som følge av økte skatter, er effektive skattesatser beregnet ut fra endringer i disponibel inntekt, og fanger dermed opp avkortningen av bruttolønnsøkningen via både skatte- og stønadssystemet.

De marginale skattesatsene er definert slik:

$$\text{Formell marginalskatt: } \frac{\partial T_t}{\partial W_t}$$

$$\text{Effektiv marginalskatt: } \frac{\partial(T_t - O_t)}{\partial W_t}$$

Her betegner T_t skatten, O_t overføringene og W_t individets bruttolønn ved arbeidstid t .

De gjennomsnittelige skattesatsene ved overgang fra arbeidstid t til arbeidstid s er definert slik:

$$\text{Formell gjennomsnittsskatt: } \frac{T_s - T_t}{W_s - W_t}$$

$$\text{Effektiv gjennomsnittsskatt: } \frac{T_s - T_t - (O_s - O_t)}{W_s - W_t}$$

Kompensasjonsgraden ved overgang fra arbeidstid t til arbeidstid s er definert slik:

$$\text{Kompensasjonsgrad: } \frac{Y_s}{Y_t}$$

Her betegner Y_t og Y_s husholdningens disponible inntekt ved arbeidstid t og s .

Arbeidstilbudsstudier i Norge har i hovedsak enten fokusert på virkningene av skattesystemet betinget på effektene via stønadssystemet eller tatt hensyn til utformingen av enkelte målrettede stønader.⁶ En slik tilnærming kan være tilstrekkelig hvis målsetningen er begrenset til å studere arbeidstilbudet for den sentrale delen av arbeidsstyrken eller for spesielle grupper av befolkningen. Hvis siktemålet derimot er å studere hvordan man kan øke arbeidsdeltakelsen blant de om lag 700 000 personene i yrkesaktiv alder som i dag er midlertidig eller varig borte fra arbeidslivet samtidig som de mot-

tar offentlige overføringer på grunn av uførhet, arbeidsledighet eller sykdom (St.Prp. nr. 46 (2004-2005)), er det nødvendig å ta hensyn til samspillet mellom skatte- og stønadsordningene. Med unntak av simuleringer av gjennomsnittsskatter og anslag på endringer i disponibel husholdningsinntekt ved overganger fra heltidsarbeid til halvtidsarbeid og ut av arbeidsmarkedet gjennomført i Fevang, Nordberg og Røed (2005), kjenner vi ikke til studier som belyser hvordan det norske stønadssystemet og skattesystemet samlet sett påvirker gevinsten ved å arbeide.⁷

⁶ Se Aaberge et al. (1995, 2000) og Kornstad og Thoresen (2004).

⁷ Viser til Eklind et al. (2004) for en beskrivelse av insentivstrukturen som følger av den svenske skatte- og stønadssystemet.

2.1 Kartleggingen av insentivstrukturen:

Fremgangsmåte, definisjoner og forutsetninger

Før vi ser nærmere på hvorvidt, i hvilken grad, og for hvem det lønner seg å arbeide, vil vi gi en kort beskrivelse av hvordan vi har gått frem for å beskrive og vurdere arbeidsinsentivene som ulike husholdningstyper står ovenfor. Ut fra en nøyaktig representasjon av det norske skatte- og stønadssystemet i 2004 regner vi ut hvordan disponibel inntekt varierer med arbeidsinntekten.⁸ Arbeidsinntekten endres ved å holde bruttotimelønn fast og variere arbeidstiden. Vi benytter fire ulike satser for bruttotimelønn for å få et innblikk i hvor sensitiv insentivstrukturen er ovenfor valg av inntektsnivå. Satsene for bruttotimelønn er definert ved 50, 75, 100 og 125 prosent av gjennomsnittlig bruttotimelønn for alle lønsmottagere i 2004.⁹ Insentivstrukturen viser seg å være relativt robust ovenfor valg av inntektsnivå, og vi presenterer derfor bare resultatene for husholdninger med timelønnsats lik 75 prosent av gjennomsnittlig bruttotimelønn¹⁰. Beregningene er foretatt for en rekke forskjellige husholdningstyper. Så fremt ikke husholdningenes størrelse eller sammensetning er viktig for å fremme insentiveffektene av særskilte velferdsordninger eller belyse sentrale samspill-effekter mellom ulike stønader og/eller skattesystemet, presenterer vi resultatene for enslige uten barn.

De kortsiktige økonomiske drivkreftene til arbeid som et individ står ovenfor er bestemt av deres budsjettbetingelse. Valg av metode for å vurdere arbeidsinsentivene dreier seg derfor om å bestemme seg for hvordan formen og nivået på budsjettbetingelsen skal beskrives. Vi har valgt tre tilnærminger for å fremstille insentivstrukturen grafisk; vi viser budsjettbetingelser, anslår formelle og effektive skattesatser og beregner kompensasjonsgrader. Formålet med å presentere budsjettbetingelser er å illustrere hvordan husholdningens disponible inntekt, og de underliggende inntekts-

og utgiftskomponentene, varierer med valg av arbeidstid. I tillegg til skatt, består utgiftssiden av kostnader ved barnetilsyn. Inntektssiden består av arbeidsinntekter, stønader og andre overføringer etter skatt. Vi har valgt tre tilnærminger for å fremstille insentivstrukturen grafisk; vi viser budsjettbetingelser, anslår formelle og effektive skattesatser og beregner kompensasjonsgrader. Formålet med å presentere budsjettbetingelser er å illustrere hvordan husholdningens disponible inntekt, og de underliggende innteks- og utgiftskomponentene, varierer med valg av arbeidstid. I tillegg til skatt, består utgiftssiden av kostnader ved barnetilsyn. Inntektssiden består av arbeidsinntekter, stønader og andre overføringer etter skatt.¹¹

Videre presenterer vi figurer som viser hvordan de formelle og effektive marginal- og gjennomsnittsskattene varierer med arbeidstiden.¹² De marginale skattesatsene reflekterer formen på budsjettbetingelsen, dvs. hvor stor del av en marginal bruttolønnsøkning som husholdningen ikke får beholde. Standard økonomisk teori tilsier at vridningseffektene av skatte- og stønadssystemet avhenger av størrelsen på marginalsattene, som bestemmer hvor stor kilen er mellom det arbeidsgiver betaler og det arbeidstaker mottar for en liten økning i lønn. En positiv skattekle kan føre til at arbeidstakeren tilbyr mindre arbeid enn samfunnsøkonomisk optimalt, fordi verdien av en ekstra arbeidstime er lavere for vedkommende enn for samfunnet.¹³ Til sammenlikning viser gjennomsnittsskatten hvordan den totale skattebelastningen påvirkes av endringer i arbeidstiden. Det er viktig å understreke at en forutsetning for at gjennomsnittsskatten i et arbeidstidsintervall skal være bestemmende for individens arbeidsmarkedstilpasning, er at det ikke tilbys jobber med en arbeidstid som er mellom grensene på intervallet. En underliggende antakelse i Fevang, Nordberg og Røed (2005) og andre studier som vurderer arbeidsinsentiver og vridningseffekter på bakgrunn av

⁸ Se Mogstad og Wist (2006) for en redegjørelse av det norske skatte- og stønadssystemet.

⁹ Bruttotimelønnene er bestemt ut fra gjennomsnittlig månedsfortjeneste målt i heltidsekvivalenter for heltids- og deltidsansatte av begge kjønn. Månedsfortjeneste omfatter utbetalt avtalt lønn, bonuser o.l. Overtidsgodtgjørelser er ikke medregnet i månedsfortjenesten. For en detaljert redegjørelse se http://www.ssb.no/emner/06/05/nos_lonn/nos_d339/nos_d339.pdf

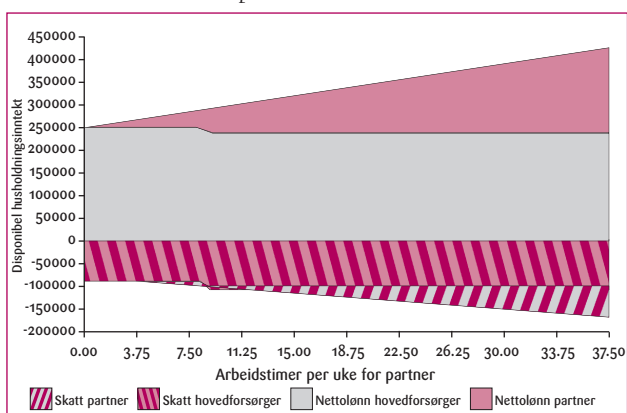
¹⁰ Figurer som viser sensitiviteten till insentivstrukturen ovenfor valg av bruttotimelønn er tilgjengelig ved henvendelse.

¹¹ Budsjettbetingelsen fremkommer ved å suksessivt øke arbeidstiden med om lag 20 minutter per uke. Barnehagesatser er basert på gjennomsnittlige kommunale satser for 2004. Kostnaden ved bruk av barnehage er antatt å øke lineært med arbeidstiden. Vi ser bort i fra eventuelle transportkostnader ved arbeid. Siden det ikke finnes entydige og operasjonaliserbare retningslinjer for hvordan sosialhjelp og bostøtte tildeles har vi valgt å se bort i fra disse stønadene ved beregningen av husholdningens potensielle inntekter ved ulike arbeidsmarkedstilpasninger. Dette innebærer trolig at vi overvurderer de økonomiske drivkreftene til arbeid.

¹² Marginal- og gjennomsnittsskattene er beregnet ved å endre bruttoårslønnen med 100 kroner.

¹³ Vi ser bort i fra arbeidsgiveravgiften ved beregningen av skattesatser. Dette skyldes den regionale differensieringen av arbeidsgiveravgiften som innebærer at det ikke er opplagt hvilken sats vi skulle benyttet. En inkludering av arbeidsgiveravgiften ville innebåret et fast påslag i marginal- og gjennomsnittsskattene og i satsene for bruttolønn uten å påvirke disponibel husholdningsinntekt.

Figur 1a Disponibel husholdningsinntekt etter arbeidstid for et par uten barn. Hovedforsørgeren er i fulltidsarbeid mens partnerens arbeidstid varierer.*

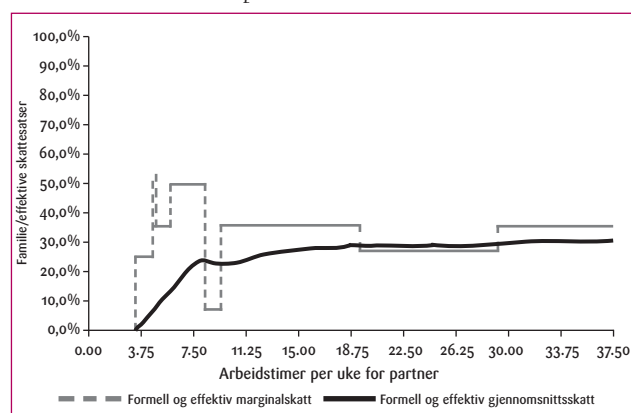


* Hovedforsørgerens bruttoårslønn er 340 000 kroner (gjennomsnittlig bruttoårslønn). Partnerens bruttotimelønn er 130 kroner (75% av gjennomsnittlig bruttotimelønn).

gjennomsnittsskatter ved overganger fra heltidsarbeid til halvtidsarbeid og ut av arbeidsmarkedet, er derfor at det ikke finnes jobber med annen arbeidstid. Empiriske analyser av kvinners og menns arbeidstid viser imidlertid at det er vesentlig variasjon i arbeidstid i befolkningen.¹⁴

Til slutt presenterer vi figurer som viser kompensasjonsgradene ved overganger fra heltidsarbeid til halvtidsarbeid og ut av arbeidsmarkedet. Disse figurene viser hvor stor andel av disponibel inntekt ulike husholdninger får beholde ved de respektive arbeidsmarkedsovergangene. En kompensasjonsgrad kan derfor betraktes som et mål på hvordan husholdningens økonomiske standard avhenger av deres arbeidsmarkedstilpasning. Vi viser kompensasjonsgradene for flere timelønnssetter, og belyser dermed i hvilken grad kompensasjonsgradene avhenger av inntekspotensialet til husholdningen. Til forskjell fra marginal- og gjennomsnittsskatter er kompensasjonsgrader påvirket av størrelsen på inntektskomponenter som ikke varierer over de aktuelle arbeidsmarkedstilpasningene. Dette innebærer at kompensasjonsgradene, i motsetning til skattesatsene, reflekterer nivået og ikke bare formen på budsjettbetingelsen. En arbeidsfri overføring som gir en like stor inntektsøkning for alle arbeidstidstilpasninger, for eksempel ved å øke barnetrygden, vil derfor påvirke kompensasjonsgradene, men ikke skattesatsene. Siden

Figur 1b Formelle og effektive skattesatser etter arbeidstid for et par uten barn. Hovedforsørgeren er i fulltidsarbeid mens partnerens arbeidstid varierer.*



individens arbeidstilbud vanligvis avhenger av både nivået og helningen på budsjettbetingelsen, belyser kompensasjonsgradene viktige sider ved arbeidsinsentivene som ikke fanges opp av skattesatsene.

2.2 Effekten av familierelaterte stønader på de økonomiske drivkreftene til arbeid

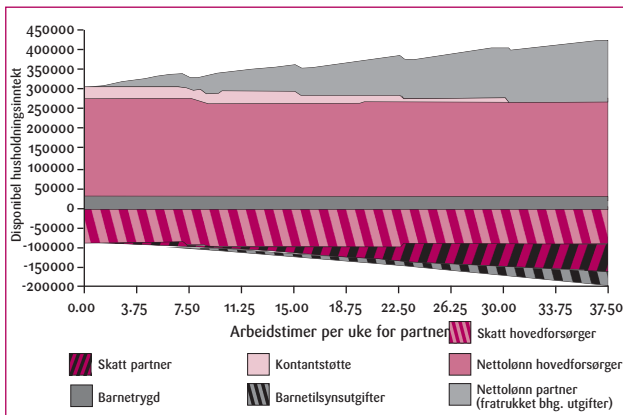
Som et referansepunkt for evalueringen av arbeidsinsentivene som fremgår av familierelaterte stønader vil vi først se nærmere på insentivstrukturen til et par uten barn. Figur 1a og 1b viser budsjettbetingelsen og de tilhørende skattesatsene for et par uten barn, der hovedforsørgeren er antatt å være heltidsarbeidende og partnerens arbeidstid varierer. Det grå feltet i budsjettbetingelsen representerer hovedforsørgerens inntekt, mens det rosa feltet utgjør partnerens inntekt. Arealet under den horisontale aksene i budsjettbetingelsen viser hvordan utgiftsiden for husholdningen, som i dette tilfelle består kun av skatter, varierer med arbeidstid. Disponibel inntekt for husholdningen er gitt ved den øverste kurven i figuren. Siden denne husholdningen ikke mottar noen form for overføringer, er formelle og effektive skattesatser sammenfallende.¹⁵

Figur 2a og 2b illustrerer de økonomiske drivkreftene til arbeid som et par med to barn på henholdsvis 10 og 2 år

¹⁴ Se Torp og Barth (2001) og Kjeldstad og Nymoen (2004).

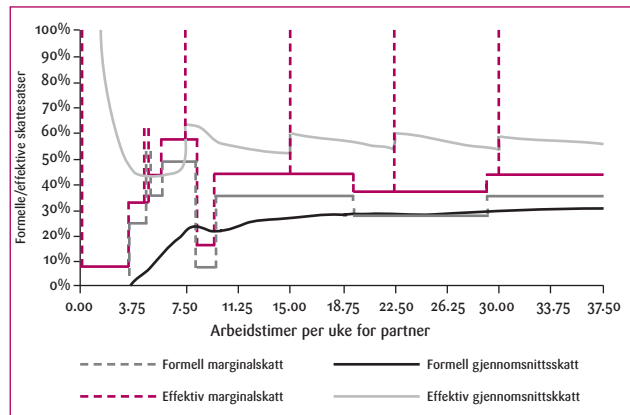
¹⁵ Økningen i marginalskatt ved om lag 3 arbeidstimer per uke skyldes at arbeidsinntekten overstiger grensen for fritak fra trygdeavgift. Arbeidstakeren betaler da 25 prosent i trygdeavgift inntil gjennomsnittlig innbetalt trygdeavgift er 7,8 prosent. Vanlig inntektsskatt på 28 prosent slår inn ved 5 timer arbeid per uke. Sammen med høy trygdeavgift innebærer dette at den effektive beskatningen er svært høy frem til begge ektefeller går over til skattekasse 1 og marginalskatten faller til 7,8 prosent. Økningen ved om lag 9 timer skyldes at vanlig inntektsskatt slår inn for skattekasse 1. Ved rundt 20 timer per uke er inntekten høy nok til at minstefradraget overstiger lønnsfradraget, og fra og med 29 timer per uke oppnås fullt minstefradrag.

Figur 2a Disponibel husholdningsinntekt etter arbeidstid for et par med to barn på 2 og 10 år. Hovedforsørgeren er i fulltidsarbeid mens partnerens arbeidstid varierer.*



* Hovedforsørgerens bruttoårslønn er 340 000 kroner (gjennomsnittlig bruttoårslønn). Partnerens bruttotimelønn er 130 kroner (75% av gjennomsnittlig bruttotimelønn).

Figur 2b Formelle og effektive skattesatser etter arbeidstid for et par med to barn på 2 og 10 år. Hovedforsørgeren er i fulltidsarbeid mens partnerens arbeidstid varierer.*



står ovenfor, dvs. at paret har mulighet til å motta kontantstøtte for det yngste barnet og mottar barnetrygd for begge barna. Ved å sammenligne figur 1a og 2a fremgår det at den økonomiske avkastning på arbeid er betydelig lavere over hele intervallet av arbeidstid for paret med barn sammenliknet med paret uten barn. Dette skyldes for det første at utgifter til barnetilsyn kommer inn som en ekstra utgiftspost.¹⁶ Dessuten avkortes kontantstøtten mottatt for det yngste barnet i intervaller på 20 prosent når partnerens arbeidstid øker. På grunn av avkortingen i overføringene og kostnadene ved barnetilsyn er insentivstrukturen som følger av skattesystemet utilstrekkelig for en evaluering av de faktiske arbeidsinsentivene som husholdningen står ovenfor. Avviket mellom de effektive og formelle marginale skattesatsene er spesielt stort ved de trinnvise avkortningene av kontantstøtten. Barnehageutgifter fungerer som en flat skatt på om lag 8 prosent på arbeidsinntekt, og medfører at de effektive marginalsattene er høyere enn de formelle over hele intervallet av arbeidstid. Under forutsetning av at fritid er et normalt gode følger det av standard økonomisk teori at innføringen av arbeidsfrie overføringer som barnetrygd så vel som stønader som avkortes mot økt arbeidstid som kontantstøtte, skal redusere arbeidstilbudet.

Av figur 3a og 3b fremkommer budsjettbetingelsen samt tilhørende skattesatser for en enslig forsørger med to barn på henholdsvis 10 og 2 år. Sammenlignet med figurene for

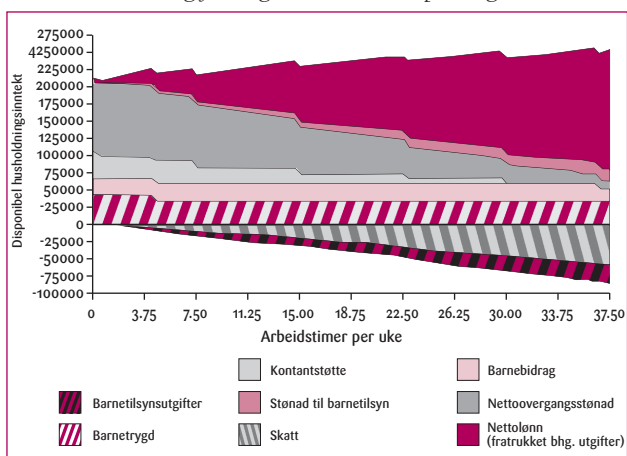
par med og uten barn ser vi at den økonomiske avkastningen på arbeid er relativt liten for den enslige forsørgeren; ved en overgang fra å stå utenfor arbeidsmarkedet til å arbeide heltid øker disponibel husholdningsinntekt med 175 000 kroner for et par uten barn, 111 000 kroner for et par med to barn og 38 000 kroner for en enslig forsørger med to barn. I tillegg til kontantstøtte har en enslig forsørger med små barn rett til overgangsstønad. Videre tilkjennes den enslige forsørgeren utvidet barnetrygd samt barnebidrag fra forelderen som er uten det daglige ansvaret for barnet.¹⁷ Dessuten har enslige forsørgere med barn under tre år krav på småbarnstillegg fra barnetrygden hvis deres pensjonsgivende inntekt er under halvparten av grunnbeløpet i folketrygden. Med unntak av utvidet barnetrygd avkortes samtlige overføringer rettet mot enslige foreldre mot økt arbeidsinntekt. Dette innebærer at den økonomiske avkastning på arbeid for den enslige forsørgeren er forholdsmessig beskjeden over hele intervallet av arbeidstid, på tross av at enslige foreldre får refundert størsteparten av utgiftene til barnetilsyn gjennom skatte- og stønadssystemet. De effektive skattesatsene er derfor langt høyere enn de formelle, og synliggjør betydningen av å ta eksplisitt hensyn til hvordan kombinasjonen av skatte- og stønadssystemet påvirker arbeidsinsentivene.

Både i Norge og internasjonalt er det fokus på mulighetene for å stimulere arbeidsdeltakelsen blant enslige foreldre. I denne sammenhengen kan det være verd å merke

¹⁶ Skattefradraget for utgifter til barnetilsyn er tatt hensyn til i beregningen av skatten.

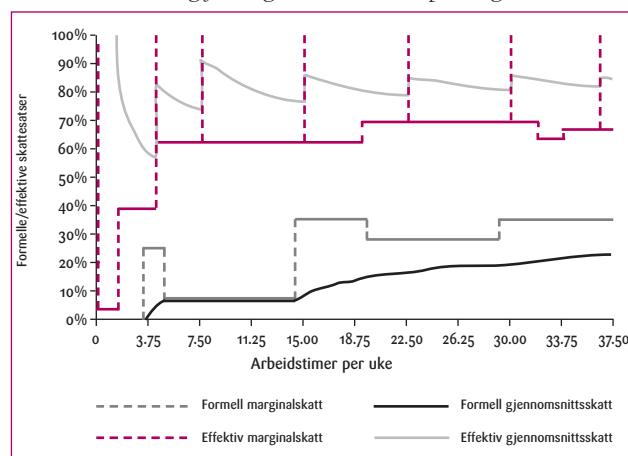
¹⁷ Barnebidraget er satt lik folketrygdens minstebidrag.

Figur 3a Disponibel husholdningsinntekt etter arbeidstid for en enslig forsørger med to barn på 2 og 10 år.*



* Bruttotimelønnen er 130 kroner (75% av gjennomsnittlig bruttotimelønn).

Figur 3b Formelle og effektive skattesatser etter arbeidstid for en enslig forsørger med to barn på 2 og 10 år.*



seg at standard økonomisk teori tilsier at en reduksjon i maksimalbeløpet ved for eksempel overgangstønad normalt vil øke arbeidstilbudet. Til sammenlikning vil en reduksjon i avkortningssatsene gi motstridene effekter på det samlede tilbudet av arbeid blant enslige foreldre. Mens arbeidstilbudet stimuleres blant individer som mottok uavkortet overgangstønad vil potensielle mottakere som ikke mottok stønaden redusere tilbudet av arbeid. For individer som mottok avkortet overgangstønad vil en reduksjon i avkortningssatsene gi en positiv substitusjonseffekt på arbeidstilbudet siden fritid er blitt relativt dyrere, og en negativ inntektseffekt under forutsetning av at fritid er et normalt gode. Totaleffekten av en reduksjon i avkortningssatsene vil dermed avhenge både av antallet enslige foreldre som mottok uavkortet overgangstønad, avkortet stønad og som var potensielle mottakere og ikke mottok stønaden, men også hvor følsomme de ulike gruppene er ovenfor endringer i avkastningen på arbeid.

2.3 Effekten av arbeidsledighetstrygd og sykdomsrelaterte stønader på de økonomiske drivkreftene til arbeid

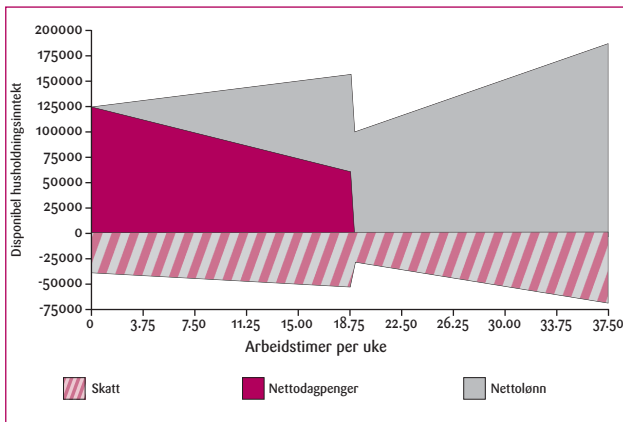
Et grunnleggende prinsipp for den norske velferdsstaten er at personer som er ufrivillig arbeidsledige eller har en hel-

setilstand som gjør at de ikke kan forsørge seg selv og sin familie ved eget arbeid skal sikres et rimelig økonomisk livsgrunnlag gjennom overføringer fra det offentlige. For å unngå misbruk av slike stønadsordninger er det innført både dokumentasjons- og aktivitetskrav. Det er også fastsatt sanksjoner ved brudd på aktivitetskrav. Det kan derfor virke nærliggende å anta at arbeidsledighetstrygd og sykdomsrelaterte ytelser ikke påvirkes av økonomiske insentiver til arbeid. En rekke studier tyder imidlertid på at i alle fall deler av den potensielle arbeidsstyrken har substitusjonsmuligheter mellom å være i inntektsgivende arbeid og motta arbeidsledighetstrygd og/eller sykdomsrelaterte ytelser og at deres valg påvirkes av økonomiske insentiver.¹⁸ Dessuten er det vanskelig å forklare veksten i sykefravær og uførepensjonering i Norge ut fra endringer i sykkelighet i befolkningen. Utviklingen i folks helsetilstand har tvert imot vært stabil over de siste tiårene og med tendenser til bedring på 90-tallet (NOU 2000: 27). Det kan derfor være av betydning at arbeidsledighetstrygd og sykdomsrelaterte ytelser ikke utformes slik at de oppmuntrer personer med arbeidsevne til å bli stønadmottakere.

Mens familierelaterte ytelser stort sett er universelle og stønadsbeløpet reflekterer *husholdningens* størrelse og sammensetning, er rettighetene til og størrelsen på arbeidsle-

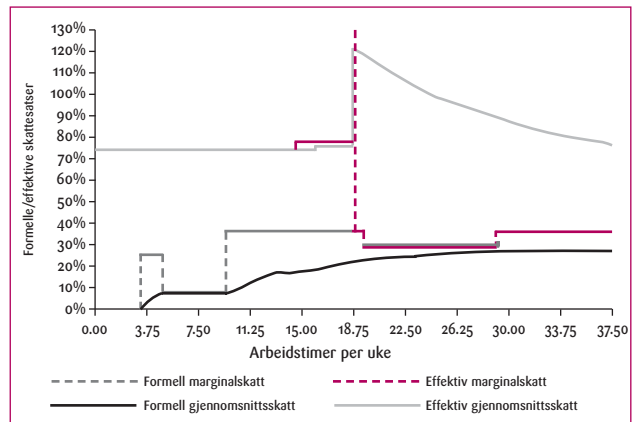
¹⁸ Røed og Zhang (2005) viser en betydelig økning i utstrømningen fra arbeidsledighetstrygd mot slutten av rettighetsperioden, mens Pedersen og Smith (2001) viser at størrelsen på kompensasjonsgraden ved arbeidsløshet har en betydelig effekt på kvinners arbeidsmarkedsdeltakelse. Halpern and Hausman (1986), Kreider (1999) og Kreider og Riphahn (2000) tyder på at sannsynlighet for å søke og bli tildelt uføretrygd i betydelig grad avhenger av størrelsen på stønadsbeløpet. Andreassen (2003) dokumenterer dessuten at det er forholdsmessig få mottakere av arbeidsledighetstrygd som opplever bortfall av dagpenger på grunn av brudd på aktivitetskrav.

Figur 4a Disponibel husholdningsinntekt etter arbeidstid for en enslig med rett til dagpenger under arbeidsledighet.*

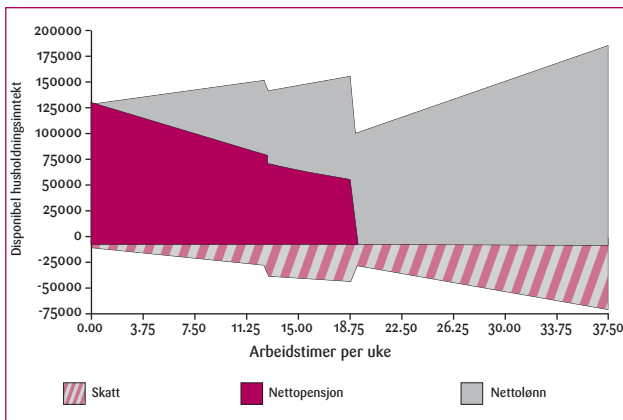


* Kalkulasjonsgrunnlaget for dagpengene er 255 000 kroner (75% av gjennomsnittlig bruttolønn). Bruttotimelønnen er 130 kroner (75% av gjennomsnittlig bruttotimelønn).

Figur 4b Formelle og effektive skattesatser etter arbeidstid for en enslig med rett til dagpenger under arbeidsledighet.*

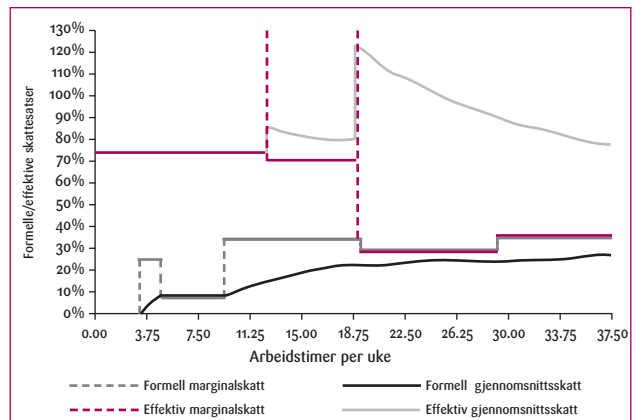


Figur 5a Disponibel husholdningsinntekt etter arbeidstid for en enslig med rett til uførepensjon.*



* Uførepensjonen er kalkulert på bakgrunn av en bruttolønn på NOK 255 000 (75% av gjennomsnittlig bruttoårslønn). Bruttotimelønnen er 130 kroner (75% av gjennomsnittlig bruttotimelønn).

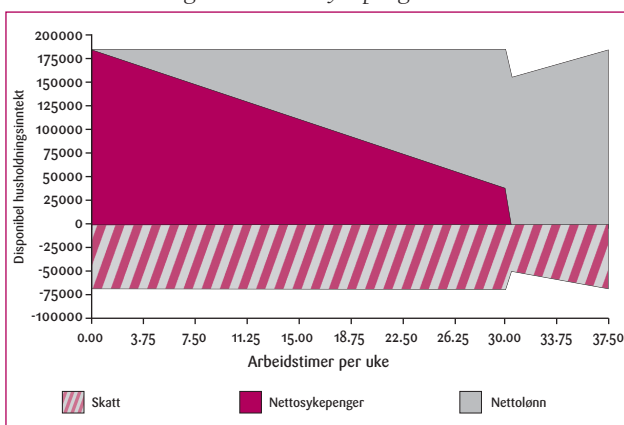
Figur 5b Formelle og effektive skattesatser etter arbeidstid for en enslig med rett til uførepensjon.*



dighetstrygd og sykdomsrelaterte stønader i hovedsak avhengig av *individets* inntekts historie. Dette er grunnen til at vi i dette delkapitlet fokuserer på arbeidsinsentivene for enslige uten barn. Figurene 4a og 4b viser budsjettbetingelsen og skattesatsene for en enslig med rett til dagpenger ved arbeidsledighet. Dagpenger kompenserer for 62,4 prosent av bortfallet i bruttolønn ved arbeidsledighet, forutsatt at vedkommende er minst 50 prosent arbeidsledig. Dette gjenspeiles i den effektive marginals-katten som er hele 75 prosent frem til halvtidsarbeid. Bortfallet av dagpengeret-ten medfører et betydelig hopp i den effektive marginal-

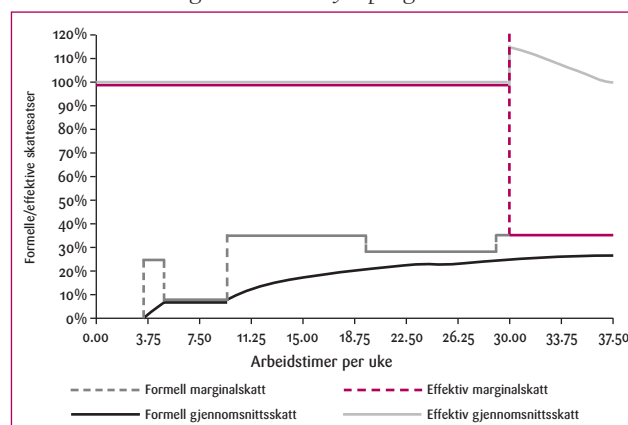
skatten, som deretter sammenfaller med den formelle marginals-katten. Denne utformingen av arbeidsledighetstryg-den innebærer at det vil medføre et økonomisk tap å gå fra å være fullt arbeidsledig til å arbeide tre dager i uken for den enslige med rett til dagpenger ved arbeidsledighet. Konsekvensen av slike knekkpunkt i budsjettbetingelsen som gir ikke-konvekse valgmen-ger, er at samme person kan ha flere maksimumspunkt. Dermed kan små endring-er i skatte- og stønadssystemet føre til store endringer i individers arbeidstilbud selv i tilfeller der valgmen-ger deres på arbeidsmarkedet er uten beskrankinger.

Figur 6a Disponibel husholdningsinntekt etter arbeidstid for en enslig med rett til sykepenger.*



* Kalkulasjonsgrunnlaget for sykepengene er 255 000 kroner (75% av gjennomsnittlig bruttoårslønn). Bruttotimelønnen er 130 kroner (75% av gjennomsnittlig bruttotimelønn).

Figur 6b Formelle og effektive skattesatser etter arbeidstid for en enslig med rett til sykepenger.*



Figur 5a og 5b illustrerer de økonomiske drivkreftene til arbeid som en enslig med rett til uførepensjon står ovenfor.¹⁹ Uførepensjon beregnes på bakgrunn av individets inntekts historie forut for uførhet. En forutsetning for å motta uførepensjon er at individets inntektservervsevne er redusert med minst 50 prosent på grunn av langvarig sykdom, skade eller lyte. For å falle inn under skattebegrensingsregelen og ha krav på fullt særfradrag for pensjonister kreves det at uføregraden er minst 2/3. Med unntak av den høye marginalsatten ved bortfallet av skattebegrensingsregelen og reduksjonen i særfradraget, er insentivstrukturen sammenfallende med hva som er tilfellet ved arbeidsledighetstrygd.

Av figurene 6a og 6b fremgår budsjettingen og skattesatsene for en enslig med rett til sykepenger. Sykepenger skiller seg fra de foregående ordningene med en dekningsgrad på 100 prosent for bortfall av arbeidsinntekt grunnet sykdom, gitt at sykdomsgraden er minst 20 prosent og bruttoårslønnen ikke overstiger om lag 350 000 kroner. Dette innebærer at den ensliges disponible inntekt stort sett er upåvirket av sykefraværet. Unntaket er for de siste 20 prosentene av sykdomsfraværet der dagpengeretten bortfaller. Dette betyr at den effektive marginalsatten er 100 prosent ved å gå fra å være fullt sykemeldt til å arbeide

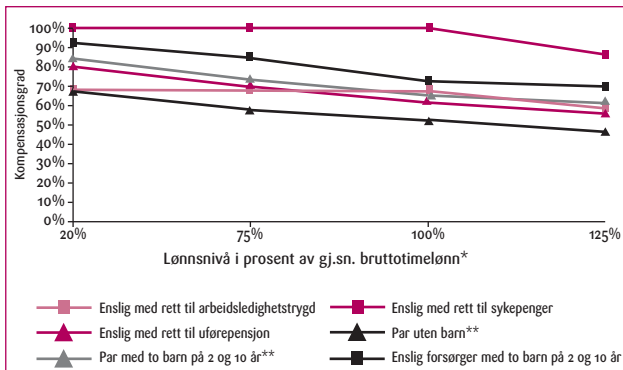
de fire dager i uken, svært høy idet dagpengeretten bortfaller, og deretter sammenfallende med de relativt lave formelle marginalsattene. Det er med andre ord ikke mulig for den enslige med rett til sykepenger, gitt vedkommendes relativt lave inntektspotensial, å øke sin disponible inntekt ved å øke arbeidstiden.

2.4 Kompensasjonsgrader ved arbeidsmarkeds- overganger

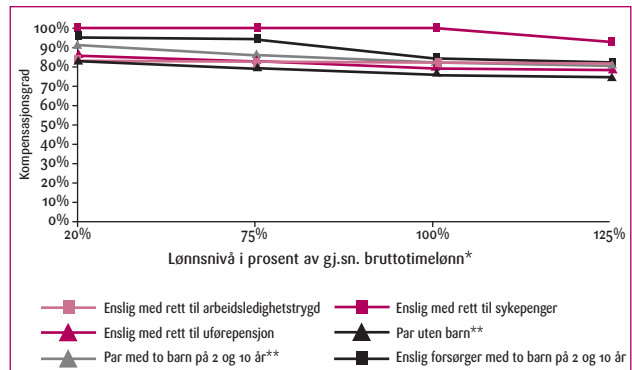
Figurene presentert i dette delkapitlet viser hvor stor andel av disponible inntekt ulike typer husholdningene får beholde avhengig av deres inntektspotensial, ved overganger fra heltidsarbeid til halvtidsarbeid og ut av arbeidsmarkedet. En kompensasjonsgrad kan betraktes som et mål på hvordan husholdningens økonomiske standard avhenger av deres arbeidsmarkedstilpasning. Alternativt kunne man regnet ut hvordan husholdningens disponible inntekt, målt i kroner, varierer med ulike arbeidsmarkeds-
overganger. En slik tilnærming, som er benyttet i Fevang, Nordberg og Røed (2005), kan imidlertid være misvisende for å vurdere hvordan ulike husholdningers økonomiske standard avhenger av arbeidsmarkedstilpasning. Dette skyldes at man ikke tar hensyn til størrelsen og sammenstillingen til husholdningene og stordriftsfordelene ved at

¹⁹ Det kan være verd å merke seg at disse figurene viser hvordan budsjettingen og skattesatsene avhenger av uføregrad ved inngang til uføretrygd. Da vil uføregraden bli redusert i takt med eventuell pensjonsgivende inntekt. Gjennom ordningen for hvilende pensjonsrett vil det imidlertid være mulig å motta uførepensjon i kombinasjon med arbeid ved uføregrad ned til 20 prosent hvis vedkommende allerede er tilkjent uføretrygd. Når det har gått mer enn ett år siden vedtaket om uføretelse, kan vedkommende også ha en arbeidsinntekt på inntil ett grunnbeløp før uføregraden blir revurdert og eventuelt redusert. Ytelsen og pensjonsgivende inntekt kan til sammen likevel ikke overstige inntektsnivået for uførhet. Vi har i tillegg antatt at uføregraden er bestemt kontinuerlig, mens fastsatt uføregrad i praksis vil avrundes til nærmeste 5 prosent.

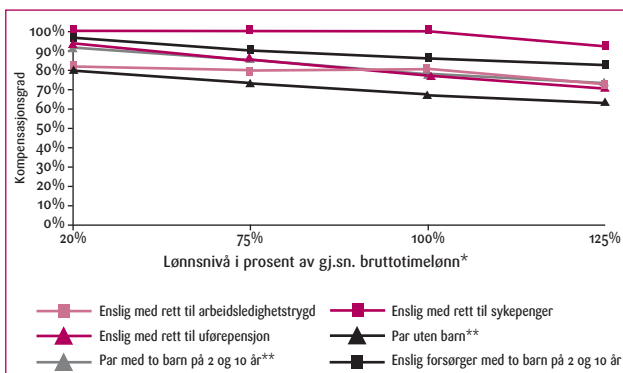
Figur 7a Kompensasjonsgrader avhengig av lønnsnivå for ulike husholdningstyper ved overgang fra heltidsarbeid og ut av arbeidsmarkedet.



Figur 7b Kompensasjonsgrader avhengig av lønnsnivå for ulike husholdningstyper ved overgang fra heltidsarbeid til halvtidsarbeid.



Figur 7c Kompensasjonsgrader avhengig av lønnsnivå for ulike husholdningstyper ved overgang fra halvtidsarbeid og ut av arbeidsmarkedet.



* Gjennomsnittlig bruttotimelønn er 174 kroner.

** Bruttoårslønn til hovedforsørgeren er 340 000 kroner (gjennomsnittlig bruttoårslønn). Prosentandelene på x-aksen angir bruttotimelønnen til partneren.

flere personer har felles konsum, slik som at de deler bolig. For å vurdere den økonomiske standarden til ulike husholdninger, er det vanlig å bruke en ekvivalentsskala som omregner husholdningsinntektene til sammenliknbare personinntekter. En slik justering av husholdningsinntektene er imidlertid uten betydning for beregningen av kompensasjonsgrader, siden et slikt grep simpelthen innebærer å skalere teller og nevner med samme faktor.

Av figur 7a, 7b og 7c fremgår det at husholdningens økonomiske standard i relativt liten grad er påvirket av hvorvidt arbeidstakeren arbeider heltid, halvtid eller står utenfor arbeidsmarkedet. Selv om kompensasjonsgradene jevnt over er høyest ved overgang fra heltidsarbeid til

halvtidsarbeid, er kompensasjonsgradene ved overgang fra halvtidsarbeid og ut av arbeidsmarkedet i hovedsak over 70 prosent. Dessuten viser figurene, som forventet, at kompensasjonsgradene faller med økt lønnsnivå. Dette skyldes at ved en økning i bruttotimelønnen utgjør overføringene en mindre andel av disponibel inntekt.

Det er verd å merke seg at for enkelte husholdninger vil kompensasjonsgradene avvike betydelig fra gjennomsnittsskattene. Eksempelvis fremgår det av figur 1b at par uten barn står ovenfor en gjennomsnittsskatt på om lag 30 prosent ved overgang fra halvtidsarbeid og ut av arbeidsmarkedet. Til sammenlikning er kompensasjonsgraden ved den respektive arbeidsmarkedsovergangen hele 80 prosent. Grunnen er at arbeidsinntekten til en lavtlønnet person som lever sammen med en person med forholdsvis høy lønn, vil ha liten betydning for husholdningens disponible inntekt.

3 AVSLUTNING

«Det skal lønne seg å jobbe, skrev stortingsrepresentant Harald Ellefsen (H) før valgkampen i 1989.

Det skal lønne seg å jobbe, advarte arbeidsdirektør Ted Hanisch i 1995.

Det skal lønne seg å jobbe, sa SV-leder Erik Solheim i 1994.

Det skal lønne seg å jobbe, sa Aps sosialpolitiske talsmann Bjarne Håkon Hanssen i 2002.

Det skal lønne seg å jobbe, gjentok Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hanssen i november 2005.» (Morgenbladet, 2006)

En rekke OECD-land har i løpet av de siste årene gjennomført eller diskuterer å gjennomføre større reformer av skatte- og stønadssystemet. Et sentralt formål med disse reformene er å aktivisere stadig bredere grupper av befolkningen utenfor arbeidslivet. Ved å mobilisere arbeidskraften som ligger hos de eldre og å få flere personer tilbake til arbeidslivet etter langvarig sykdom eller annet langvarig fravær fra arbeidslivet, kan man oppnå en økning i offentlige inntekter samtidig som stønadsutgiftene reduseres. Også i Norge har myndighetene gjentatte ganger fremhevet at det er viktig å bygge opp under arbeidslinja i arbeids- og sosialpolitikken, for å sikre videreføringen av velferdsstaten. Så sent som i november 2005 presiserte Arbeids- og inkluderingsminister i regjeringen Stoltenberg II, Bjarne Håkon Hanssen, at det er viktig at det skal lønne seg å være i inntektsgivende arbeid sammenliknet med å være stønadsmottaker. Kartleggingen av den økonomiske insentivstrukturen gjennomført i dette arbeidet tyder på at det ikke lønner seg for alle å arbeide, og for mange andre er gevinsten ved en ekstra arbeidstime beskjeden. Den lave avkastningen på arbeid for lavinntektsgrupper skyldes først og fremst at stønadsinntekter avkortet mot økt arbeidsinntekt.

Selv om det norske skatte- og stønadssystemet er utformet slik at avkastningen på arbeid er forholdsvis lav for deler av befolkningen følger det ikke at avkastningen er *utilsikt* lav. Tvert imot kan en argumentere for at de beskjedne arbeidsinsentivene skyldes at inntektssikring har vært, og muligens fortsatt er, en viktigere politisk målsetning enn høy yrkesdeltakelse ved utformingen av velferdsstaten. I denne sammenhengen er det i midlertidig verd å merke seg at det i løpet av de siste årene er blitt innført stønadsordninger i Storbritannia, Canada, og USA som innebærer en betydelig subsidiering av arbeidsinntekten til lavinntektsgrupper generelt og aleneforeldre spesielt; Uten å svekke inntektssikringen styrkes arbeidsinsentivene til lavinntektsgrupper ved at de mottar en sjekk i posten på et gitt antall øre for hver krone i arbeidsinntekt.²⁰ Resultatene har vært oppløftende. For det første har yrkesdeltakelsen til målgruppene økt betraktelig. Dessuten har ordningene vært mer eller mindre selvfinansierende gjennom redusert stønadsavhengighet og økte skatteinntekter. Dette tyder på at avveiningen mellom inntektssikring og opprettholdelse av arbeidsinsentiver kan være et Columbi egg. Bør reformer av det norske skatte- og stø-

nadssystemet ta sikte på å gjøre det mer lønnsomt å arbeide istedenfor å gjøre det verre å være stønadsmottaker?

REFERANSER:

Aaberge, R., J.K. Dagsvik og S. Strøm (1995): «Labor Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms», *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 4.

Aaberge, R., Colombino U. og S. Strøm (1999): «Labor Supply in Italy: An Empirical Analysis of Joint Household Decisions with Taxes and Quantity Constraints», *Journal of Applied Econometrics*, 14, 403-422.

Aaberge, R., U. Colombino og S. Strøm (2000): «Labour Supply Responses and Welfare Effects from Replacing Current Tax Rules by a Flat Tax: Empirical Evidence from Italy, Norway and Sweden», *Journal of Population Economics*, Vol. 13.

Aaberge, R., U. Colombino og S. Strøm (2004): «Do More Equal Slices Shrink the Cake? An Empirical Investigation of Tax-Transfer Reform Proposals in Italy», *Journal of Population Economics*, 17, 4.

Andreassen, J. (2003): «Må vi ta den jobben? Aetats praktisering av mobilitetskravene i dagpengeregelverket», *Rapport*, 404, FAFO.

Blank, R. (2002): «Evaluating Welfare Reform in the United States», *Journal of Economic Literature*, Vol XL., December.

Blundell, R., A. Duncan og C. Megir (1998): «Estimating Labor Supply Responses Using Tax Reforms», *Econometrica*, Vol. 66, No. 5.

Blundell, R. og T. MaCurdy (1999): «Labour Supply: A Review of Alternative Approaches», i O. Ashenfelter og D. Card (red.) *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, North-Holland.

Bratberg, E. and K. Vaage (2006): «Application and awards of disability pension», foreløpig versjon, Universitet i Bergen.

Blundell, R. og H. Hoynes (2003): «Has in-work benefit reform helped the labour market?», in D. Card, R. Blundell and R. Freeman (red.) *Seeking a premiere economy: the economic effects of British economic reforms, 1980-2000*, Univ. of Chicago Press, Chicago.

Eklind, B. et al. (2004): «Vem tjänar på att arbeta?», Bilag 14 til Långtidsutredningen 2003/04, SOU 2004, 2, Stockholm.

Flood, L., J. Hansen and R. Wahlberg (2004a): «Household labor supply and welfare participation in Sweden», *Journal of Human Resources*.

Flood, L., E. Pylkkänen og R. Wahlberg (2004b): «From welfare to work: Evaluating a proposed tax and benefit reform targeted at single mothers in Sweden», Mimeo, Department of Economics, Göteborg University.

²⁰ Se Meyer og Rosenbaum (2001), Blundell og Hoynes (2003) og Michalopoulos et al. (2005) for studier av innføringen av arbeidssubsidier i henholdsvis USA, Storbritannia og Canada.

- Fevang, E., M. Nordberg og K. Røed (2005): «Formelle og totale skattesatser på inntekt for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet», Rapport, 3, Frischsenteret.
- Halpern, J. and J. Hausman (1986): «Choice under uncertainty: A model of applications for the Social Security Disability Program», *Journal of Public Economics*, 31, 2.
- Kjeldstad, R. og E. Nymoen (2004): «Kvinner og menn i deltidsarbeid: Fordelinger og forklaringer», *Rapporter*, 29, Statistisk sentralbyrå.
- Kornstad, T. og T.O. Thoresen (2004): «Means-testing the Child Benefit», *Review of Income and Wealth*, 50.
- Keane, M. and Moffit, R. (1998): «A structural model of multiple welfare program participation and labor supply», *International economic review*, 39(2), 553-589.
- Kreider, B. (1999): «Social security disability insurance: Applications, awards, and lifetime income flows», *Journal of Labor Economics*, 17, 4.
- Kreider, B. og R. Riphahn (2000): «Explaining applications to the U.S. disability system», *Journal of Human Resources*, 35, 1.
- Krueger, A. og B. Meyer (2002): «Labor Supply Effects of Social Insurance», NBER Working Paper, No. 9014.
- Meyer, B. and D. Rosenbaum (2001): «Welfare, the earned income tax credit, and the labor supply of single mothers», *Quarterly Journal of Economics*, 116.
- Michalopoulos, C., P. K. Robins and D. Card (2005): «When financial work incentives pay for themselves: evidence from a randomised social experiment for welfare recipients», *Journal of Public Economics*, 89.
- Mogstad, M. og B. A. Wist (2006): «The Norwegian Welfare State», utkommer i serien Notater, Statistisk sentralbyrå.
- Morgenbladet (2006): «- Arbeid lønner seg ikke», elektronisk tilgjengelig på <http://www.morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20060609/OAKTUEL001/106090038>
- NOU 2000: *Sykefravær og uførepensjonering. Et inkluderende arbeidsliv*, 27, Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Seksjon statens trykning.
- Pedersen, P. og N. Smith (2001): «Unemployment Traps: Do Financial Dis-incentives Matter?», IZA Discussion Paper, No. 274, March.
- Røed, K. og S. Strøm (2002): «Progressive Taxes and the Labour Market: Is the Trade-Off Between Equality and Efficiency Inevitable?», *Journal of Economic Surveys*, 16, 1.
- Røed, K. og T. Zhang (2005): «Unemployment duration and economic incentives - a quasi random-assignment approach», *European Economic Review*, 49.
- Torp, H. og E. Barth (2001): «Actual and preferred working time», Report, 3, Institute for Social Research, Oslo.