

FORSØKSORDNING MED ARBEIDSFRADrag

Utarbeidet av Simon Bensnes, Øystein Hernæs, Morten Håvarstein, Simen Markussen, Magne Mogstad, Oddbjørn Raaum og Gaute Torsvik, på oppdrag fra
Finansdepartementet

Oslo: 06.02.2025

Forsøksordning med arbeidsfradrag ¹

Dette notatet, forfattet av Simon Bensnes, Øystein Hernæs, Morten Håvarstein, Simen Markussen, Magne Mogstad, Oddbjørn Raaum og Gaute Torsvik, er skrevet på oppdrag fra Finansdepartementet.

1. Innledning
2. Hva er et arbeidsfradrag og hvordan virker det?
 1. Arbeidsfradrag
 2. Hvordan påvirker fradraget insentiver i arbeidslivet?
3. Skattlegging av lavtlønte i andre land
4. Kunnskapsgrunnlaget for å evaluere et arbeidsfradrag: Kort gjennomgang av forskningslitteraturen
5. Anslag på virkninger av et arbeidsfradrag
 1. Kvantitativ arbeidstilbudsmodell
 2. Datagrunnlag
 3. Beskrivelse av målgruppen
 4. Ulike utforminger av et arbeidsfradrag
 5. Beregnede virkninger
6. Kostnadene ved å gjøre feil valg
7. Hvordan skal vi vite om det virker?
 1. Sammenligningsgruppe
 2. Eksperimentell eller ikke-eksperimentell utprøving
 3. Kriterier for valg av utprøving
 4. Generelle utfordringer ved et forsøk: Langsiktighet og likevektseffekter
 5. A: Individbasert, randomisert forsøk
 6. B: Kommunebasert, randomisert forsøk
 7. C: Fødselskull, forsøk med en skarp tilordningsregel
 8. Konklusjon forsøksdesign
 9. Andre forhold: Informasjon
8. Konkret utforming: Fradrag, omfang, antall forsøksalternativer
 1. Forsøk vs. full implementering
 2. Læringsmål og alternativer til utprøving
 3. Statistisk utsagnskraft
 4. anbefaling
9. Tidsplan

Referanser

¹ Arbeidet inngår i forskningsprosjektet «Den fallende sysselsettingsraten og dens tiltagende sosiale gradient», internt prosjektnr. 1191, Forskningsrådsbevilgning 280350. Arbeidet er gjort med finansiering av og i samarbeid med Finansdepartementet.

1 Innledning

Sysselsettingen blant unge i Norge har hatt en svak utvikling siden 2006 og en økende andel unge mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd (NOU 2021:2). Denne utviklingen er bekymringsverdig i seg selv, men er særlig alvorlig siden vi forventer en økende forsørgerbyrde i årene framover (Meld. St. 31 (2023–2024)).

Regjeringen har et mål om at sysselsettingsandelen i aldersgruppa 20-64 år skal øke til 82, og senere 83 prosent. I dag er den om lag 80 prosent (Meld St. 33 (2023-224)).

Litt overordnet kan man gruppere tiltak for økt sysselsetting i tre hovedgrupper²:

- Tiltak for å styrke folks kompetanse og arbeidsevne, som barnehage og skole (langsiktig) og arbeidsmarkedstiltak.
- Tiltak rettet mot etterspørselssiden, slik som lønnstilskudd (målrettet) eller redusert arbeidsgiveravgift (generelt).
- Tiltak rettet mot å øke arbeidstilbudet, som oftest ulike varianter av forsterkede insentiver til arbeid.

Dersom man skal forsterke insentivene til arbeid blant trygdede, krever det tiltak som gjør det mer attraktivt å arbeide relativt til å motta trygd. Det kan man gjøre enten ved å redusere trygdeytelsene personer som ikke jobber har rett på, eller ved å redusere skattene de som jobber betaler. Begge tiltakene vil redusere deltakelsesskattesatsen, det vil si den effektive skattesatsen på arbeidsinntekt når en person går inn i arbeidslivet. Deltakerskatten inkluderer både skatten på lønnet arbeid og avkortninger i overføringer.

Skatteutvalget foreslo å innføre et fradrag i arbeidsinntekt for å gi insentiver til å bli værende i arbeid, og til å gå fra trygd eller andre ulønnede alternativer til lønnet arbeid (NOU 2022:20). I budsjettforslaget for 2024 varslet regjeringen at de ønsker å utrede mulighetene for å gjennomføre et forsøk med et slikt arbeidsfradrag for unge, se Prop. 1 LS (2023-2024) kapittel 11. I dette notatet diskuterer vi mulige utforminger av et forsøk med arbeidsfradrag for unge personer fra 20 til 35 år.

Et sentralt spørsmål før vi kommer til selve utformingen av arbeidsfradraget, er hvorfor man bør gjennomføre et forsøk istedenfor å iverksette forslaget til skatteutvalget direkte, i full skala? Basert på teori alene kan vi i beste fall anslå i hvilken retning et arbeidsfradrag vil påvirke arbeidstilbudet. Et høyere bunnfradrag som blir faset inn over et inntektsintervall, vil påvirke ulike arbeidstagere ulikt. De som ikke arbeider, og som ville fått lav til middels inntekt om de begynte å jobbe, vil få høyere disponibel inntekt med et arbeidsfradrag og dermed sterkere økonomiske insentiver til å søke arbeid. Dette er målgruppa for et arbeidsfradrag. Et arbeidsfradrag vil imidlertid også påvirke arbeidstilbudet for de unge som allerede – selv uten et arbeidsfradrag – er i arbeid. For noen av dem som vil arbeide uansett vil arbeidsfradraget gi insentiver til å jobbe mer, for andre vil arbeidsfradraget gi insentiver til å jobbe mindre. Hvorfor vi forventer disse arbeidstilbudsresponsene forklarer vi i mer detalj senere, det som er viktig å formidle her er at fra

² En slik gruppering er på ingen måte entydig og kan gjøres på mange måter. Det er heller ikke alle tiltak som passer inn i denne tre-delingen, slik som f.eks. ulike krav til aktivitet.

et teoretisk perspektiv er totaleffekten på arbeidstilbudet av et arbeidsfradrag sammensatt og vanskelig å predikere. Det finnes heller ikke solide tidligere empiriske studier fra Norge eller andre land vi kan benytte for å tallfeste de relevante arbeidstilbudsresponsene. Det betyr at både gevinsten og kostnaden knyttet til et arbeidsfradrag er usikker. For å redusere denne usikkerheten, og for å lære mer om de parameterne som bestemmer arbeidstilbudsresponsen, bør man gjennomføre et forsøk med arbeidsfradrag før det eventuelt innføres i full skala.

Fordelen med et forsøk, der man systematisk og kontrollert prøver ulike utforminger av arbeidsfradraget, er at det gir mulighet for å lære hvordan tiltaket påvirker arbeidstilbudet til de ulike gruppene som blir berørt av et arbeidsfradrag. Dette er kunnskap vi ikke har i dag, men som er essensiell for å anslå effekten av et arbeidsfradrag og for å utforme tiltaket best mulig. Sikrest mulig kunnskap om virkningene av et arbeidsfradrag vil i tillegg ha viktige implikasjoner for veivalg i inkluderingspolitikken og veien fram mot Regjeringens sysselsettingsmål. Om et betydelig arbeidsfradrag har små virkninger på antallet i jobb, er det et klart signal om at individuelle økonomiske insentiver i liten grad begrenser deltakelsen for personer i randsonen av arbeidsmarkedet. I så fall vil tiltak som styrker marginale arbeidstakers kompetanse og arbeidsgiveres villighet til å ansette dem være mer aktuelle virkemidler.

Forsøket er også i tråd med regjeringens målsetning om kunnskapsbasert politikk å gjennomføre et vitenskapelig gjennomarbeidet forsøk før man eventuelt skalerer opp ordningen. De siste årene har det vært gjennomført flere forsøk i norsk forvaltning, for eksempel i NAV, Skatteetaten, HK-dir/Lånekassen og Helfo, med randomisering på individnivå.

2 Hva er et arbeidsfradrag og hvordan virker det?

2.1 Arbeidsfradrag

Et arbeidsfradrag kan ses på som et «ekstra minstefradrag» som kun gjelder for yrkesinntekt. Det skiller seg fra dagens minstefradrag som også gjelder for andre inntektskilder, inkludert trygder. Arbeidsfradraget gjør det derfor relativt mer lønnsomt å arbeide framfor å motta ytelser. I praksis hever fradraget grensen for når man begynner å betale inntektsskatt («skatt på alminnelig inntekt»).

Skatteutvalget foreslo et fradrag på 62 000 kroner (omtrent 0,5 G), som ville gitt en skattelette på inntil 13 600 kroner ($62\,000 \times 22$ pst.).³ Videre foreslo utvalget at fradraget skulle gjelde all yrkesinntekt opp til den øvre grensen for fradraget. Det er også mulig å fase fradraget gradvis inn slik som minstefradraget. Vi diskuterer dette, og andre mulige alternative utforminger av arbeidsfradraget, senere i notatet.

Til slutt foreslo utvalget en utfasing av fradraget med 5 pst. av inntekten over 300 000. I Skatteutvalgets utforming fører utfasingen til at den effektive marginale skatteraten øker noe for alle med en inntekt fra 300 000 og under 1 350 000 siden fradraget reduseres noe for hver ekstra krone man tjener. Uten utfasing ville alle som i dag betaler skatt på yrkesinntekt få redusert skatt.

³ Vi har oppjustert utvalgets opprinnelige forslag fra 2022 med utviklingen i Grunnbeløpet til 2024-verdi. Forslaget var opprinnelig 55 000 kroner.

Den gjennomsnittlige skatten faller for alle med inntekt under 1 350 000. Det vil bety lavere skatt for alle i denne gruppen, men skatteletten målt i kroner er mindre jo høyere inntekten er.

2.2 Hvordan påvirker fradraget insentiver i arbeidslivet?

Arbeidsfradraget vil påvirke samlet arbeidstilbud på tre ulike måter. For personer som ikke deltar i arbeidsmarkedet vil et arbeidsfradrag forsterke insentivene til å delta ettersom man beholder en større del av arbeidsinntekten. For personer som allerede deltar vil arbeidstilbudet påvirkes av to ulike effekter som i økonomisk teori kalles henholdsvis *inntektseffekten* og *substitusjonseffekten*.

For personer som allerede har enn viss arbeidsinntekt vil et arbeidsfradrag i praksis være en skattelette som øker inntekt etter skatt. En del av denne inntektsøkningen vil noen kunne ønske å bruke til å jobbe litt mindre og få litt mer fritid. Denne arbeidstidsreduksjonen som følge av økt inntekt etter skatt kalles inntektseffekten. Økt inntekt etter skatt kan også forstås som at samlet skatt delt på samlet inntekt (*gjennomsnittsskatten*) reduseres.

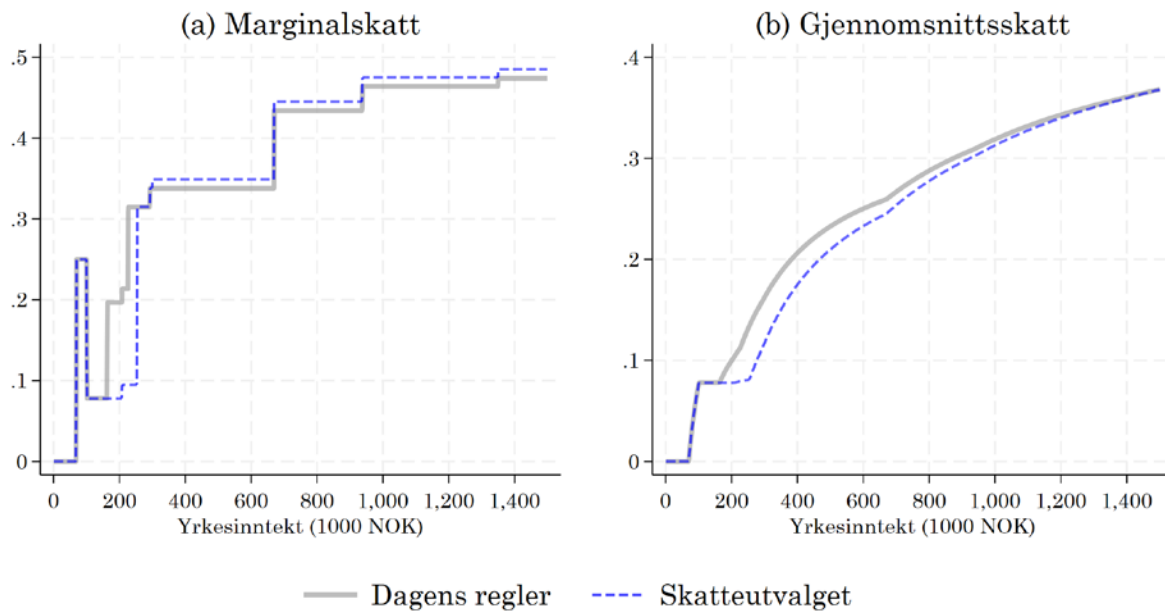
Et arbeidsfradrag vil også kunne endre marginals-katten, altså skatteprosenten på de siste kronene en tjener. For personer med lav inntekt vil et arbeidsfradrag i mange tilfeller redusere marginals-katten, til dels kraftig, og dette vil gjøre det mer lønnsomt å jobbe litt mer. For personer med høyere inntekt vil et arbeidsfradrag som fases ut gi høyere effektiv marginals-katt.

Figur 1 viser hvordan gjennomsnittlig skatt og marginals-katt vil være for ulike inntektsnivåer i skattesystemet i dag og med et arbeidsfradrag i tråd med Skatteutvalgets forslag (uten endring i trygdeavgiften). Her kan man se hvordan personer med ulike inntektsnivåer vil påvirkes. Personer uten, eller med svært lav, inntekt vil kun oppleve at deltakelsesskatten går ned og arbeid blir mer lønnsomt relativt til andre aktiviteter og inntektskilder.

Personer med inntekt i fradragområdet får både en liten skattelette og en kraftig reduksjon i marginals-katten. For disse er inntektseffekten trolig liten samtidig som substitusjonseffekten antagelig er stor. Det er derfor naturlig å anta at substitusjonseffekten (klart) dominerer og at arbeidstilbudet øker.

For personer med inntekt i intervallet mellom innfasing og utfasing av fradraget, er marginals-katten uendret, men gjennomsnittsskatten lavere. De vil få økt disponibel inntekt og vil sannsynligvis bruke noe av denne gevinsten til å arbeide mindre. De tar gevinsten ut både i økt konsum av varer og tjenester og i konsum av fritid, hvor mye de reduserer arbeidstilbudet er bestemt av preferanser og institusjonelle forhold.

Personer med inntekt i intervallet for utfasing (over 300 000) får høyere marginals-katt og lavere gjennomsnittsskatt. Begge endringene gir insentiver til å redusere arbeidstilbudet.



Figur 1: Marginal- og gjennomsnittsskatt med dagens system og skatteutvalgets forslag til arbeidsfradrag. Skatteutvalgets forslag innebar at arbeidsfradraget var helt utfaset først ved en inntekt på 1 350 000 kroner.

3 Skattlegging av lavinntekt i andre land

Det fleste som står utenfor – men i nærheten av – arbeidsmarkedet vil trolig, dersom de deltar i arbeidsmarkedet, få jobber med relativt lav lønn. Ser man isolert på skattepolitikken er en senkning av gjennomsnittsskatten for lave lønnsinntekter et virkemiddel for økt deltakelse. I tillegg er det enkelte land som har overføringer knyttet arbeidsdeltakelse (slik som Earned Income Tax Credit i USA og jobbskatteavdraget i Sverige). Internasjonalt er det relativt stor forskjell hvor hardt ulike land skatter/subsidierer personer med lav arbeidsinntekt.

OECD har en skattekalkulator som regner ut gjennomsnittsskatten og arbeidsrelaterte overføringer til ulike kategorier av lavtlønte personer. En enslig person uten barn, som kan få en jobb som gir 50 % av gjennomsnittslønnen, betaler negativ 6 % i skatt i Frankrike og negativ 2 % skatt i USA og Østerrike. I Norge og Sverige vil denne personen betale 6 % av lønnen i skatt.

Det faktum at marginale arbeidstagere med lav lønn blir skattlagt/subsidiert ulikt i ulike land kan skyldes mange forhold. Det kan forklares rasjonelt ved at ulike lands myndigheter legger forskjellig vekt på hvor viktig det er å få unge marginale arbeidere inn i arbeidsmarkedet, eller det kan være et resultat av arbeidstilbudsresponsen til de som er utenfor og innenfor arbeidsmarkedet varierer på tvers av land. Den mest sannsynlige forklaringen er imidlertid at variasjonen er utilsiktet og resultat av en rekke beslutninger relatert til skatter og overføringer som ikke nødvendigvis er planlagt eller sett i sammenheng.

Vi legger derfor til grunn at det kan være betydelig potensiale for forbedringer i skattesystemet, men at den konkrete utformingen av disse er helt og holdent avhengig av kunnskap vi ikke har. Med andre ord, vi har ikke noe grunnlag for å hevde at dagens skattesystem nødvendigvis representerer et slags «optimalt system», men vi har heller ikke noe grunnlag for å skissere et slikt optimalt system uten et bedre kunnskapsgrunnlag.

4 Kunnskapsgrunnlaget for å evaluere et arbeidsfradrag: Kort gjennomgang av forskningslitteraturen

Det finnes noen studier som undersøker hvordan økonomiske insentiver for marginale arbeidstagere påvirker arbeidstilbudet deres. På 90 tallet gjennomførte to provinser i Canada et eksperiment – The Self-Sufficiency Project - som ga et tilfeldig utvalg av enslige mødre som hadde mottatt stønader en ekstra økonomisk støtte dersom de jobbet mer enn 30 timer i uken. Michalopoulos m.fl. (2005) evaluerte dette eksperimentet og fant at det førte til økt arbeidsdeltakelse, økt arbeidsinntekt og redusert fattigdom.

Både USA og Storbritannia har lenge hatt lignende program der man overfører penger (negativ inntektsskatt) til personer med lav arbeidsinntekt og som jobber over et visst minimum av timer per uke (Earned Income Tax Credit (EITC) i USA og Working Tax Credit (WTC) i Storbritannia). Siden programmene ikke er gjennomført som eksperiment er det mer krevende å avgjøre hvilken effekt de har hatt på arbeidsdeltakelse og arbeidstilbudet mer generelt. Det finnes imidlertid studier som bruker variasjon i EITC/WTC over tid og mellom stater for å estimere arbeidsmarkedseffekter. De fleste av disse studiene finner at EITC og WTC har økt arbeidsdeltakelse særlig for enslige mødre (Eissa og Liebman (1996), Blundell og Hoynes (2004) og Meyer og Rosenbaum (2001)).⁴

Kostøl og Mogstad (2014) analyserte virkningene av en reduksjon i avkortningen av uføretrygd mot inntekt som ble innført i Norge i 2005. Resultatene fra den studien viser at sterkere økonomiske insentiver til arbeid har potensiale til å trekke personer fra trygdeordninger og inn i arbeidsmarkedet. Effekten var større blant unge. Ettersom et arbeidsfradrag fører til at yrkesdeltakelse blir relativt mer attraktivt sammenlignet med trygd, indikerer denne studien at et arbeidsfradrag kan øke sysselsettingen. Alne (2018) fant også at økte insentiver til yrkesdeltakelse etter uførereformen i 2011 hadde positiv effekt for unge trygdemottakere. På den annen side er funnene fra et nylig gjennomført randomisert forsøk med en slags «borgerlønn» for langtidsledige med svak arbeidsmarkedstilknytning i Finland, som innebar forsterkede insentiver til arbeid, at forsterkede arbeidsinsentiver *ikke* økte overgangen til arbeid (Verho, Hämäläinen, Kanninen, 2022). Laun (2019) oppsummerer litteraturen på arbeidsfradrag spesielt, og konkluderer med at empiriske studier trekker i retning av at et arbeidsfradrag vil øke arbeidstilbudet, men at effekten er vanskelig å anslå med eksisterende kunnskapsgrunnlag. Den sentrale utfordringen for tidligere forskning er innføringen av ulike former for arbeidsfradrag ikke har gjort det mulig å identifisere en god sammenligningsgruppe.

⁴ Kleven (2024) re-analyserer alle reformer siste 30 år med nye metoder og finner at utvidelser av EITC ikke har hatt nevneverdig klare effekter på sysselsettingen

Hvor stor effekt arbeidsfradraget vil ha på arbeidstilbudet til de som også ville jobbet uten skattefradrag - effekten på intensiv margin – avhenger av størrelsen på inntekts- og substitusjonseffektene.

For å kunne si noe om virkningene av et arbeidsfradrag på den intensive marginen bør vi ha anslag på både inntekts- og substitusjonseffekten siden noen av de som ville jobbet uten arbeidsfradrag kun får en inntektseffekt mens andre får både en inntekts og en substitusjonseffekt. Det er imidlertid krevende å skille inntekts- og substitusjonseffekter. Det finnes en omfangsrik litteratur som måler hvordan økt marginalsatt innenfor et inntektssegment påvirker gjennomsnittlig arbeidsinntekt. Dette omtales gjerne som ETI («Elasticity of Taxable Income») og denne litteraturen estimerer prosentvis endring i skattbar inntekt av en prosent endring i skatteraten («elastisiteten»). En økning i skatteraten vil både innebære en substitusjonseffekt (arbeid per time blir mindre lønnsomt) og en inntektseffekt (økt skatt gir mindre inntekt etter skatt og en vil derfor jobbe mer). Siden ETI inneholder både substitusjons og inntektseffekten kan en liten total respons (lav ETI) både skyldes at substitusjons og inntektseffekten er lav eller at begge er høye. Med andre ord, fra et estimat på en liten ETI er det umulig å vite om både inntekts- og substitusjonseffektene er små eller store.

I praktiske vurderinger av skattepolitikk har det vært vanlig å anta at inntektseffekten er liten eller lik null. Av dette følger det automatisk at substitusjonseffekten dermed antas å være lik den observerte (eller estimerte) ETI. Konsekvensen av dette har vært at man også har lagt til grunn at substitusjonseffekten er liten, siden den kompenserte elastisiteten da blir lik ETI.

En ny studie fra Norge som kombinerer arbeidstilbudsresponsen fra lotterigevinster og skattereformer, kaster nytt lys over dette (Graber m.fl. 2022). Forfatterne finner her betydelige inntektseffekter. Det er et funn som er interessant i seg selv, men kanskje enda viktigere er det at impliserer at også substitusjonseffektene kan være langt sterkere enn hva det har vært vanlig å legge til grunn. Dette har i så fall vesentlig betydning, både for hvordan vi skal tenke på velferdstapet knyttet til beskatning og effektene av et arbeidsfradrag.

Usikkerheten knyttet til størrelsen på inntekts- og substitusjonseffekten er i seg selv et vesentlig argument for at det er behov for sikrere kunnskap rundt atferdsvirkningene av beskatning. En bedre forståelse av de grunnleggende atferdsresponsene til beskatning vil redusere usikkerheten knyttet til andre skatteendringer betydelig.

I tilfellet med et arbeidsfradrag får usikkerheten rundt størrelsen på inntekts- og substitusjonseffekten ekstra stor betydning for arbeidstilbudsvirkningene siden de for mange trekker i samme retning. Mange mottakere av et fradrag vil både få redusert gjennomsnittsskatt og økt marginalsatt. Her vil altså både inntekts- og substitusjonseffekten trekke i retning av redusert arbeidstilbud. Usikkerheten rundt størrelsen på disse utgjør derfor en større risiko for utilsiktede reduksjoner i arbeidstilbudet enn i tilfeller med endringer i skattesatser.

Danske myndigheter har nylig gjort en omfattende gjennomgang av forskningslitteraturen rundt arbeidstilbud og skatt.⁵ Målsetningen var utvikle retningslinjer for størrelsen på sentrale

⁵ <https://skm.dk/aktuelt/publikationer/rapporter/regneprincipper-paa-personskatteomraadet>

parametere i en arbeidstilbudsmodell til bruk i konsekvensvurderinger av endringsforslag på skatteområdet. Vi kommer tilbake til deres forslag til parameter i simuleringene som følger under.

5 Anslag på virkninger av et arbeidsfradrag

For å kunne utforme et forsøk med arbeidsfradrag som gir maksimal relevant informasjon for senere oppskalering, er det nyttig å ha en modell som kan tallfeste hvor sensitiv effekten av arbeidsfradraget er for ulike atferdsresponsen. Til dette formålet benytter vi en arbeidstilbudsmodell for den aktuelle aldersgruppen. Vi henter rimelige anslag på atferdsresponsene fra litteraturen og basert på disse kan vi regne ut effekten av ulike utforminger av arbeidsfradraget. Vi ser på dette som en essensiell for-forsøksanalyse som hjelper oss å tallfeste effekter og usikkerhet til ulike arbeidsfradrag.

Modellen tar utgangspunkt i registerdata for alle personer i målgruppen og deres faktiske inntekter, ytelser m.m. Videre benytter vi en økonomisk modell for å anslå atferdsvirkninger for hver enkelt. Denne modellen inneholder enkelte nøkkelparametere hentet fra forskningslitteraturen.

Modellen, og anslagene den gir oss, hviler på en rekke forutsetninger og antakelser. Spesielt gjelder dette anslagene på atferdsresponsene eller «elastisitetene». Anslagene i litteraturen spriker i ulike retninger og leseren vil se nedenfor at både konsekvenser for arbeidstilbud og provenyvirkninger er svært avhengig av nettopp styrken på disse responsene. Anslagene må derfor behandles som det de er, anslag.

Vi beskriver i dette kapittelet først modellen vi benytter og deretter datagrunnlaget den benyttes på. Til slutt viser og diskuterer vi modellanslagene for ulike utforminger av et arbeidsfradrag.

5.1 Kvantitativ arbeidstilbudsmodell

Vi vil her kort beskrive modellen vi benytter for prediksjoner. Modellen består av noen enkle hovedingredienser:

- Beregning av effektive marginalsatter: Hvor mye endrer disponibel inntekt seg når man øker yrkesinntekten med 1 krone? Dette vil avhenge både av skattesystemet, men også av regler for avkortning av ev. trygd, sosialhjelp og studiestøtte.
- Beregning av disponibel inntekt: Her inngår både yrkesinntekt, trygd og stønader, studiestøtte og skatt.
- Forventet inntekt dersom man velger å delta i arbeidsmarkedet: For personer som ikke deltar, men som kan tenkes å delta i arbeidsmarkedet ved innføring av et arbeidsfradrag, må vi anslå hva de ville ha tjent dersom de begynte å jobbe.
- Deltakelsesskatt: Denne uttrykker andelen av økningen i yrkesinntekt ved overgang fra trygd til arbeid som ikke gir seg utslag i økt disponibel inntekt, enten på grunn av skatt eller reduserte trygder/stønader.
- Deltakelsesbeslutning: Endringen i deltakelsesskatt kombinert med en eksogent satt atferdsrespons (elastisitet) og en stokastisk deltakelsesbeslutning gir oss anslag på hvor

mange av dem som ikke deltar som velger å gå inn i arbeidslivet som følge av skatteomleggingen.

- Deltakelsesbeslutningen omfatter også personer som har en marginal arbeidsmarkedstilknytning. I praksis innbefatter dette personer med lav yrkesinntekt slik at de ikke får en redusert marginalsatt som følge av arbeidsfradraget.
- Intensiv margin beslutning: For personer som allerede deltar vil endringene i effektive marginalsatter og disponibel inntekt omregnes, ved hjelp av eksogent gitte elastisiteter, til respons på yrkesinntekt. Dette vil være summen av substitusjonseffekten og inntektseffekten. I simuleringene kan disse også dekomponeres.

Tabell 1 viser referanseverdier for sentrale parametere i arbeidstidsmodellen som ligger til grunn for våre beregninger av effekter alternative arbeidsfradrag. Det er viktig å understreke at det er stor usikkerhet rundt disse verdiene og at de anslåtte virkningene i stor grad avhenger nettopp av de samme parameterne.

Tabell 1: Nøkkelparametere m.m. i simuleringsmodellen for arbeidstilbud

Parameter	Verdi	Forklaring
Avkortning trygd	0.66	Det vi her omtaler som «trygd» omfatter uføretrygd, arbeidsavklaringspenger og dagpenger. Disse ytelsene har ulike regler for avkortning mot enten inntekt eller arbeidstid. Vi har i beregningene forenklet dette til å avkorte alle disse ytelsene mot økt yrkesinntekt med én felles sats. Se side 162-163 i NOU 2019:7.
Avkortning sosialhjelp	0.85	Her finnes det ingen eksplisitt avkortingsregel. Ytelsen er strengt behovsprøvd og dette tilsier at avkortningen er nær 100 prosent.
Avkortning stipend	0.55	Ved studiestøtte i 11 måneder avkortes 55 % av hver krone inntekt over 214 213 kroner (2024), https://lanekassen.no/nb-NO/stipend-og-lan/omgjoring-av-basislan/
Elastisitet, deltakelse	0.5	Denne uttrykker prosentvis endring i deltakelse hvis andel av yrkesinntekten personen sitter igjen med øker med en prosent.
Inntektseffekt	-0.05	Uttrykker endring i yrkesinntekt dersom personen får en krone inntektsøkning uten å jobbe. Se note og boks 1.
Elastisitet, intensiv margin, kompensert	0.1	Substitusjonseffekt (ikke observerbar teknisk størrelse) som uttrykker økningen i arbeidstilbudet dersom andelen av en økt inntekt personen sitter igjen med etter skatt øker med en prosent, men inntekten holdes konstant (blir «kompensert»).
Forventet inntekt, ikke-deltakere		Vi må anslå hva ikke deltakere ville hatt av inntekt om de begynte å jobbe. Vi bruker 80 prosent av gjennomsnittlig disponibel inntekt for personer som deltar i arbeidsmarkedet av samme kjønn og med samme utdanningsnivå.

Note: Det danske Finansministeriet har nylig foretatt en oppsummering av litteraturen og oppdatert sine anbefalinger for parameterverdier på inntekts- og substitusjonseffekter. Vi har fulgt de danske anbefalingene i våre beregninger.

Boks 1. Teknisk forklaring av arbeidstilbudsmodell

Ut fra modellen kan endringene i arbeidstid for personer som jobber (intensiv margin) uttrykkes med følgende ligning:

$$dy = -\frac{y\varepsilon^u}{1-\tau}d\tau + \frac{\eta}{1-\tau}dR$$

Hvor τ uttrykker marginalsatt, y inntekt, ε^u den ukompenserte elastisiteten, η inntektseffekten og dR endringen i virtuell inntekt.

Om vi så bruker «0» for å uttrykke dagens system uten arbeidsfradrag og «1» for systemet med arbeidsfradrag, kan vi ved hjelp av Slutsky-ligningen ($\varepsilon^u = \varepsilon^c + \eta$) uttrykke substitusjonseffekten for en person med inntekt y slik:

$$-\frac{y\varepsilon^c}{1-T'_0(y)}(T'_1(y) - T'_0(y))$$

Hvor $T(y)$ er skatt (i kr) av inntekt y og $T'(y)$ er marginalsatten for inntekt y . Substitusjonseffekten gis altså av inntekten, multiplisert med den kompenserte elastisiteten ($\varepsilon^c = \varepsilon^u - \eta$), multiplisert med endringen i marginalsatt (i prosentpoeng), dividert med 1-marginalsatten.

Inntektseffekten kan uttrykkes som:

$$\frac{-\eta}{1-T'_1(y)}(T_1(y) - T_0(y))$$

Denne uttrykker altså hvor mange kroner (før skatt) en endrer arbeidstilbudet for en gitt endring i inntekt etter skatt.

Endringene i deltakelse i arbeidsmarkedet avhenger av det vi kaller deltakelsesskatteraten PTR

$$PTR(y^*) = 1 - \frac{c(d=1) - c(d=0)}{y^*}$$

Hvor y^* er anslått inntekt dersom personen deltar i arbeidsmarkedet, $c(d=1)$ er konsum dersom man deltar og $c(d=0)$ er konsum om man fortsetter å ikke delta. Endringen i sannsynligheten for å velge å delta modelleres da som:

$$dP(d=1) = -\frac{PTR_1 - PTR_0}{1 - PTR_0}\varepsilon E(d=1)$$

hvor ε er deltakelseselastisiteten og $E(d=1)$ er andelen som deltar allerede.

5.2 Datagrunnlag

Datamaterialet omfatter alle bosatte i 2022 i aldersgruppen 19-35 år som også var bosatt i 2020. Fra registerdata henter vi ulike inntekter, trygder, overføringer og studiestatus.

Yrkesinntekter og trygder er hentet direkte fra registerdata. Alminnelig inntekt var ikke tilgjengelig i arbeidet med dette notatet. Alminnelig inntekt er derfor beregnet fra yrkesinntekt, trygdeoverføring, minstefradrag og personfradrag. Etter vi ikke har informasjon om andre særfradrag er vår estimert alminnelig inntekt er derfor noe høyere enn den korrekte.

Informasjon om studiestøtte (stipend) og økonomisk stønad var heller ikke tilgjengelig i datamaterialet. Ettersom både stipend og sosialhjelp avkortes mot inntekt og påvirker effektiv marginalsatt har vi derfor imputert disse via skattefrie overføringer etter å ha tatt høyde for studiestatus og barnetrygd. Vi definerer personer som var registrert med pågående utdanning i minst 6 måneder i 2022 som studenter.

Alle persondata er tilgjengelig til og med 2022. Vi har derfor inflasjonsjustert alle beløp til 2024 kroner ved hjelp av Grunnbeløpet i folketrygden. Skattesatser, avkortingsregler og fradragsstørrelser er gjeldende 2024-nivåer.

I analysene ser vi bort fra personer med negativ yrkesinntekt og personer med høyere alminnelig inntekt enn 2 mill. kr.

I estimeringene må vi anta en potensiell yrkesinntekt for personer som står utenfor arbeidsmarkedet i dagens skattesystem. Vi gjør det gjennom å finne gjennomsnittlig inntekt innenfor utdanningsnivå, kjønn og aldersgrupper (i treårs-grupperinger). Vi antar at personer utenfor arbeidsmarkedet har noe lavere potensiell yrkesinntekt enn arbeidstakere med like observerbare trekk og antar den som 80 % av dem vi observerer i jobb.

5.3 Beskrivelse av målgruppen

Analysen har lagt til grunn en målgruppe for forsøket som omfatter alle bosatte mellom 19 og 35 år. Tabell 2 viser enkelte nøkkeltall for denne målgruppen. Totalt omfatter den 1,1 millioner personer. Av disse er 380 000 studenter. Omtrent 80 000 personer mottar enten AAP eller Uføretrygd. I underkant av 500 000 personer har yrkesinntekt under 300 000 kroner.

Tabell 2. Målgruppen: Bosatte i Norge, alder 19-35 (data for 2022)

Yrkesinntekt	Alle	Studenter	AAP	Uføretrygd	Andre
0-300 000	472 000	273 000	35 000	38 000	126 000
300 001 - 600 000	335 000	74 000	4 000	<1000	256 000
600 001 -	326 000	33 000	2 000	<1000	291 000
Alle	1 133 000	380 000	42 000	39 000	673 000

Note: 20-35 år. Bosatt i 2022 og 2020, Skattemelding i 2022. Studenter er definert som minst 6 måneder studier i 2022.

5.4 Ulike utforminger av et arbeidsfradrag

Den tekniske utformingen av fradraget vil i hovedsak avhenge av fire parametere: størrelse, innfasingshastighet, utfasingspunkt og utfasingshastighet.

For personer som står utenfor arbeidsmarkedet vil insentivene til å gå inn i arbeidsmarkedet være sterkere jo større fradraget er. Samtidig vil inntektseffekten, for dem som allerede deltar i arbeidsmarkedet og mottar hele fradraget, også bli sterkere jo større fradraget er. Dette motsetningsforholdet vil være uavhengig av utfasingspunkt og utfasingshastighet.

I skatteutvalget er innfasingen av fradraget satt til 100 %. Denne utformingen gir de sterkeste insentivene for personer som ikke deltar i arbeidsmarkedet til å delta. Vi oppfatter at arbeidsdeltagelse er hovedhensikten med å innføre et arbeidsfradrag og har derfor valgt å legge den målsetningen til grunn. En lengre innfasingshastighet ville i praksis gi en mindre reduksjon i marginals-katten, men til flere personer. Dersom et arbeidsfradrag også hadde til hensikt å øke arbeidstiden hos deltidssysselsatte ville et slikt lengre innfasingsintervall kunne være hensiktsmessig.

Nær samtlige personer i aldersgruppen 19-35 år som har skattbar inntekt vil motta en skattelette dersom Skatteutvalgets forslag legges til grunn. Det kommer av at utfasingshastigheten er relativt lav. For hver krone personer tjener fra og med utfasingspunktet øker utfasingen av fradraget personens skatteutgifter med litt over 1 øre. Den langsomme utfasingen medfører at økningen i marginals-katt er relativt liten i dette intervallet. Valg av utfasingshastighet er dermed en avveining mellom *hvor mye* marginals-katten skal øke i utfasingsintervallet og *hvor mange* personer som skal «rammes» av økt effektiv marginals-katt.

Utfasingspunktet i Skatteutvalget ble satt til 300 000 kr. Alle som tjener over utfasingspunktet, men under inntektsnivået hvor fradraget er utfaset, vil oppleve både økt marginals-katt og lavere gjennomsnittsskatt. Ved disse inntektsnivåene trekker derfor både skatteletten og økte marginale skatterater i retning av redusert arbeidstilbud.

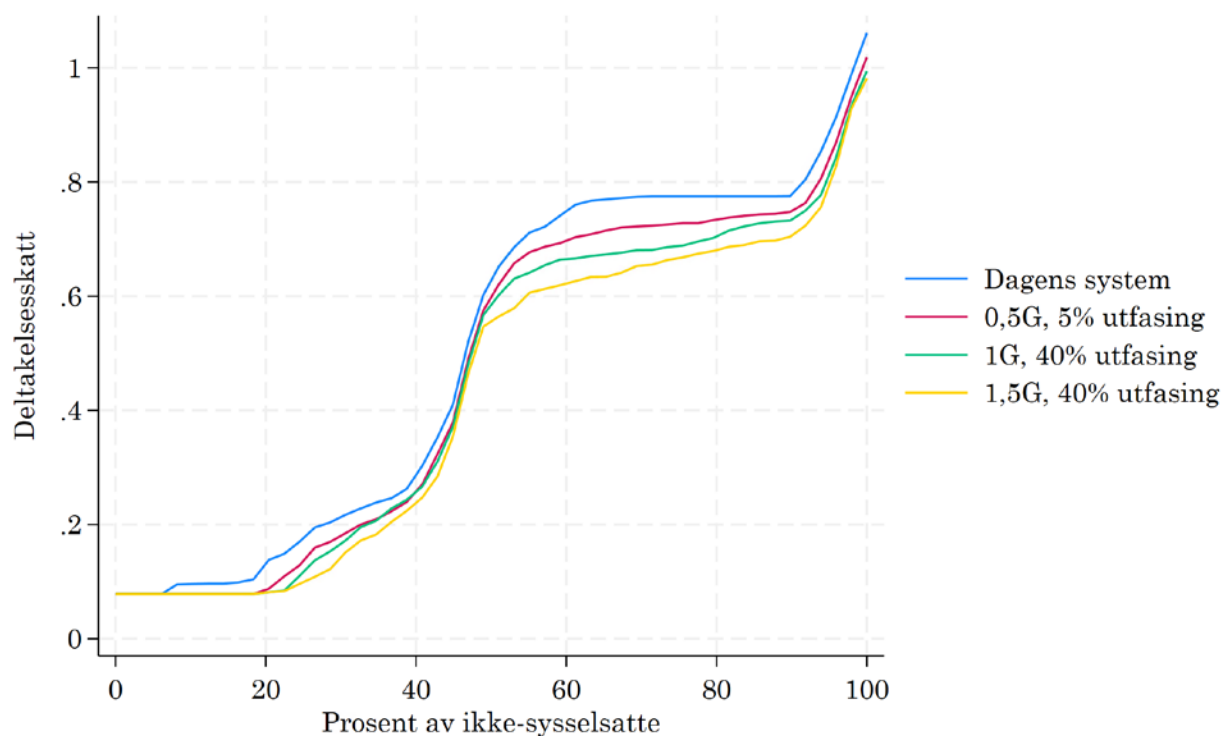
For å illustrere betydningen av ulike utforminger av fradraget har vi valgt å operere med 6 ulike alternativer. Alle baserer seg på full innfasing, i tråd med forslaget fra skatteutvalget. Alternativene presenteres i Tabell 3.

Tabell 3: Alternative utforminger av fradraget.

Alternativ	Størrelse på fradraget	Maksimal skattelette	Utfasingspunkt	Utfasingshastighet
1: Skatteutvalget	0,5G	13 600	300 000	0,05
2: Ingen utfasing	0,5G	13 600	.	.
3: 20 % utfasing	0,5G	13 600	300 000	0,2
4: 40 % utfasing	0,5G	13 600	300 000	0,4
5: Dobbelt fradrag, 40 % utfasing	1G	27 200	300 000	0,4
6: 3 x Fradrag, 40 % utfasing	1,5G	40 800	300 000	0,4

Note: Grunnbeløpet (G) i 2024 er 124 028 kroner.

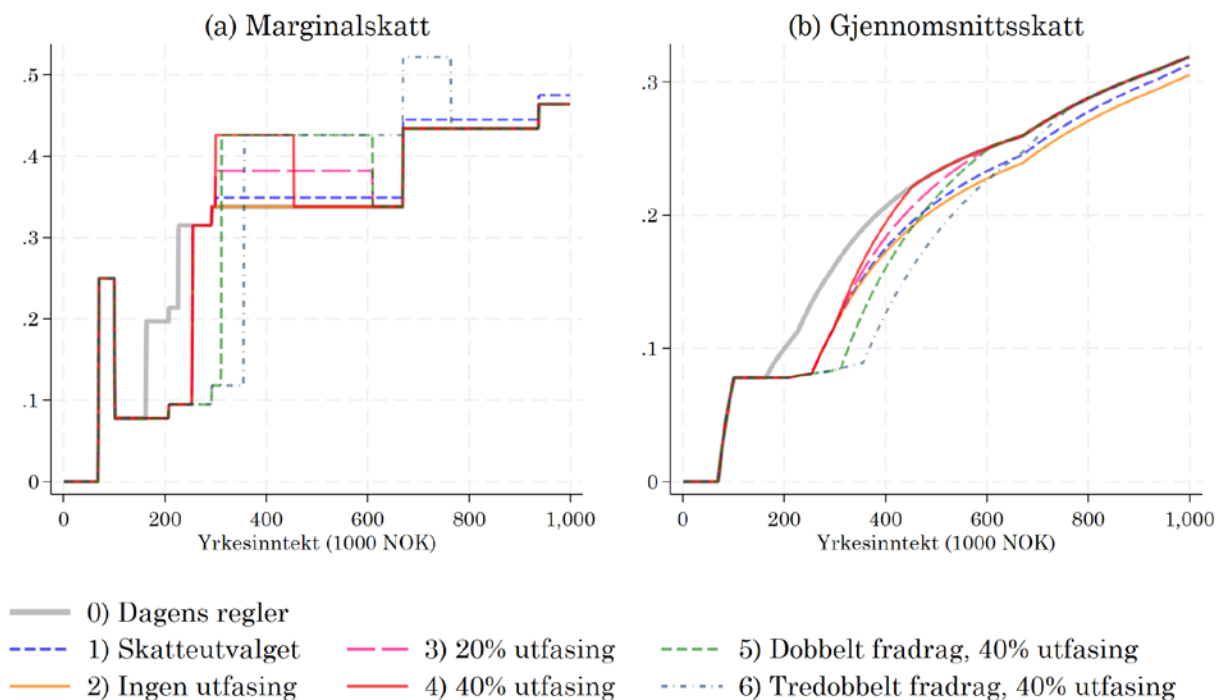
Den viktigste hensikten med å innføre et arbeidsfradrag er å stimulere til at flere deltar i arbeidslivet. Figur 2 viser det vi i modellen omtaler om «deltakelsesskatten» (se omtale over). Figuren viser denne kun for de omlagt ti prosentene som ikke deltar i arbeidsmarkedet. Den blå linja viser deltakelsesskatten i dagens system. Vi ser at denne varierer kraftig og årsaken er at mange av de som ikke deltar mottar andre ytelser som er inntektsprøvd. Dersom vi starter helt til venstre ser vi at denne er om lag 10 prosent for de (nesten) 20 prosentene av ikke-sysselsatte som har lavest deltakelsesskatt. Deretter øker den kraftig. Starter vi til høyre i figuren og går motsatt vei kan vi se at 40 prosent av de ikke-sysselsatte har nesten 80 prosent deltakelsesskatt eller mer. De andre linjene viser hvordan deltakelsesskatten reduseres som følge av ulike utforminger av et arbeidsfradrag. Den røde linjen tegner deltakelsesskatten med et fradrag på en halv G og 5 % utfasing, men utfasingshastigheten har her svært liten betydning. Den grønne linja viser skatten med 1G fradrag mens den gule viser med 1,5G i fradrag. Reduksjonen er i enkelte intervaller betydelig.



Figur 2: Fordeling av effektiv deltakelsesskatt. Personer som ikke deltar.

Også for dem som deltar i arbeidsmarkedet har et fradrag konsekvenser for skatten en står overfor. Konsekvensene av alternativene for marginal- og gjennomsnittsskatt illustreres også figur 3 under. Det første alternativet er Skatteutvalgets forslag med et fradrag på 62 000 kroner. Det innebærer en maksimal skattelette på 13 600 kroner. Utfasingshastigheten er 5 % slik at forslaget innebærer en beskjedne økning i marginalsatten for en stor gruppe personer. Modell 2 har det samme fradraget, men det fases aldri ut. Dette vil naturlig nok dempe reduksjonen i arbeidstid for personer med inntekt over 300 000, men vil samtidig også innebære større provenytap. Modell 3 bygger

også på det samme fradraget, men faser det i stedet ut med en hastighet på 20 %. Her blir det altså en større økning i marginals-katten, men for en mindre gruppe arbeidstakere. I modell 4 øker vi utfasingshastigheten ytterligere til 40 %. I modell 5 dobles fradraget til 1G slik at den maksimale skatteletten blir 27 200 kroner. Utfasingshastigheten er den samme, 40 %. I modell 6 er fradraget 3 ganger skatteutvalgets forslag, altså 186 000, også med 40 % utfasingshastighet.



Figur 3: Marginal og gjennomsnittsskatt ved de ulike alternativene

5.5 Beregnede virkninger

For å beregne forventede responser på de ulike alternative utformingene av arbeidsfradraget simuleres modellen på fulle populasjonsdata for 2022 for målgruppen.⁶ Tabell 4 oppsummerer anslagene:

⁶ Modellen inneholder et stokastisk element ved at personer som går fra ikke-deltakelse til deltakelse gjør det med en viss sannsynlighet. Dette gjør at resultatene fra en modell ikke blir lik ved hver gjennomregning (med mindre man låser stokastikken til at trekningen er lik hver gjennomregning). For å begrense betydningen av denne usikkerheten kjøres simuleringene flere ganger og vi viser gjennomsnittet av disse kjøringene i tabellen.

Tabell 4: Anslåtte atferdsendringer ved alternative utforminger av arbeidsfradraget

Forventet endring i:	Skatteutvalget (0,5G, 5 %)	0,5G ingen utfasing	0,5G 20 % utfasing	0,5G 40 % utfasing	1G 40 % utfasing	1,5G 40 % utfasing
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Deltakelse i arbeidsmarkedet (prosentpoeng)	0.530	0.545	0.485	0.439	0.827	1.113
Antall personer som deltar i arbeidsmarkedet	6000	6173	5491	4967	9364	12846
Antall personer som går inn i større jobb	4692	4803	4357	4028	5691	7116
Gjennomsnittlig yrkesinntekt	1332	1988	984	1164	1776	1710
..inntekt under 300 000	6510	6761	5769	5075	10533	14033
...inntekt over 300 000	-2366	-1421	-2433	-1629	-4478	-7090
...blant mottakere av trygd	6180	7215	4339	3752	7841	12166
...blant studenter	2558	2900	2081	1860	4305	5391
...mottakere av sosialhjelp	16187	16583	14852	13458	22442	29028
Samlet yrkesinntekt (mill. kr.)	1509	2252	1114	1319	2012	1937
Ulikhet (gini) inntekt etter skatt	-0.0051	-0.0031	-0.0059	-0.0049	-0.0098	-0.0134
Samlet proveny (mill. kr.)	-7074	-9169	-2868	-1661	-5169	-11276
Samlet proveny uten atferdsendringer (mill. kr.)	-7955	-10413	-3515	-2337	-6015	-11718
Selvfinansierungsgrad (prosent)	11,1	11,9	18,4	28,9	14,1	3,8

Den første kolonnen viser forventede endringer som følge av Skatteutvalgets forslag. Vi anslår at andelen som deltar i arbeidsmarkedet vil øke med 0.53 prosentpoeng eller om lag 6000 personer, fra en deltakelsesandel på om lag 90 %. I tillegg til dette er det også 4700 personer som forventes å gå inn i en større jobb enn det de hadde før, altså gå fra en marginal til en mer normal

arbeidsmarkedstilknytning. I gjennomsnitt anslår vi at yrkesinntekten vil øke med 1300 kroner. Bak denne beskjedne endringen ligger det derimot langt større endringer i ulike enkeltgrupper. Blant dem som uten fradrag ville hatt ingen eller lav yrkesinntekt (under 300 000 kroner) er økningen i gjennomsnitt hele 6500 kroner. Dette motsvares av en betydelig reduksjon på om lag 2400 kroner for dem som uten et arbeidsfradrag ville ha tjent over 300 000 kroner. Den positive (antatte) inntektsøkningen er sterkest blant mottakere av sosialhjelp, men også andre mottakere av trygdeytelser forventes å ha en betydelig positiv respons. Fradraget forventes også å redusere ulikheten i inntekt etter skatt – som også inkluderer ytelser, med en reduksjon i Gini-koeffisienten på 0.0051. Samlet sett er provenytapet ved skatteutvalgets forslag, i denne målgruppa, beregnet til 8 mrd. kroner. Arbeidstilbudsresponsene anslås å gi økte skatteinntekter og reduserte trygdeutbetalinger på 0.9 mrd., som på sikt reduserer provenytapet til 7,1 mrd. kroner.

De øvrige kolonnene viser tilsvarende anslag for de ulike alternativene. Alternativ 2, hvor fradraget ikke fases ut, gir – ikke overraskende – omtrent de samme konsekvensene for personer med ingen eller lav yrkesinntekt, men klart mindre negative konsekvenser for arbeidstilbudet blant dem som uansett er i arbeid. Siden skatteletten her omfatter alle er reduksjonen i ulikhet også svakere, samtidig som provenytapet er en del større: 10,4 mrd. kroner.

Motsatsen til ingen utfasing er å i stedet gjøre utfasingen raskere. Dette vises i kolonne 3, hvor utfasingshastigheten er 4 ganger raskere enn i skatteutvalgets forslag. Dette gjør at de negative responsene på arbeidstid for personer med inntekt i utfasingsintervallet blir sterkere, men samtidig treffer økningen i marginalsatt og inntekt etter skatt en langt mindre gruppe. I modellanslagene er disse to virkningene omtrent like store slik at konsekvensene for samlet arbeidsinntekt for personer med inntekt over 300 000 uten fradrag er ganske like. Reduksjonen i ulikhet er derimot en del større med rask utfasing og provenytapet er langt mindre når fradraget blir gitt til færre personer (2,9 mot 7,1 mrd. kroner).

I kolonne 4 viser vi modellens anslag om utfasingshastigheten er enda høyere (40 %). Dette gir noe reduserte sysselsettingseffekter, men forskjellene er ikke veldig store. Den raske utfasing demper også reduksjonen i samlet arbeidstid blant dem som uansett deltar. Dette kan virke paradoksalt siden marginalsatten her blir langt høyere. Årsaken er den forhøyede marginalsatten inntreffer i kortere inntektsintervall (halvparten) og derfor treffer færre personer. Provenyvirkningene er også langt mindre, anslått til -1,7 mrd. kroner. I kolonne 5 dobles fradraget mens utfasingshastigheten på 40 % beholdes. Dette forventes å gi en kraftigere respons på deltakse, 0.8 prosentpoeng. Det gir også kraftige inntektsøkninger blant personer med forventet lav inntekt, men også kraftigere reduksjoner blant personer som ellers ville ha tjent over 300 000 kroner. Samlet sett er likevel totaleffekten positiv med en forventet endring i gjennomsnittlig inntekt på nær 1800 kroner. Provenyvirkningen er forventet til -5,2 mrd. kr. Den siste kolonnen viser anslagene for virkninger av et enda større fradrag, 3 x fradraget foreslått av skatteutvalget, faset ut med 40%. Som forventet ser vi at et større fradrag gir en enda større økning i sysselsettingsandelen, på over 1,1 prosentpoeng. Også gjennomsnittlig inntekt øker betydelig, med en økning på oppunder 1710 kroner, altså noe mindre enn alternativ 5.

6 Kostnadene ved å gjøre feil valg

Det er stor usikkerhet knyttet til atferdsresponsene som inngår i modellen ovenfor, både til deltakelsesresponsen (den ekstensive marginen) og til arbeidstidsresponsen for dem som er i arbeid også uten arbeidsfradrag. I denne delen undersøker vi hva som skjer med samlet arbeidstilbud og proveny dersom vi antar lavere deltakelsesrespons og høyre arbeidstidsrespons. Dette er en form for worst case scenario siden vi reduserer gevinsten ved arbeidsfradraget (som er økt deltagelse) og skruer opp kostnaden ved arbeidsfradraget (reduserer arbeidstilbud for de som er i jobb). Vi ser på tre tilfeller:

- «Lav deltakelsesrespons»: Langt svakere virkning på arbeidsmarkedsdeltakelse, men samme arbeidstidsrespons (inntekts- og substitusjonseffekt) som i referansealternativet.
- «Sterk arbeidstidsrespons»: Langt sterkere arbeidstidsrespons (både inntekts- og substitusjonseffekt), men samme deltakelsesrespons som i referansealternativet.
- «Begge deler»: Både svakere deltakelseeffekt og sterkere arbeidstidseffekt.

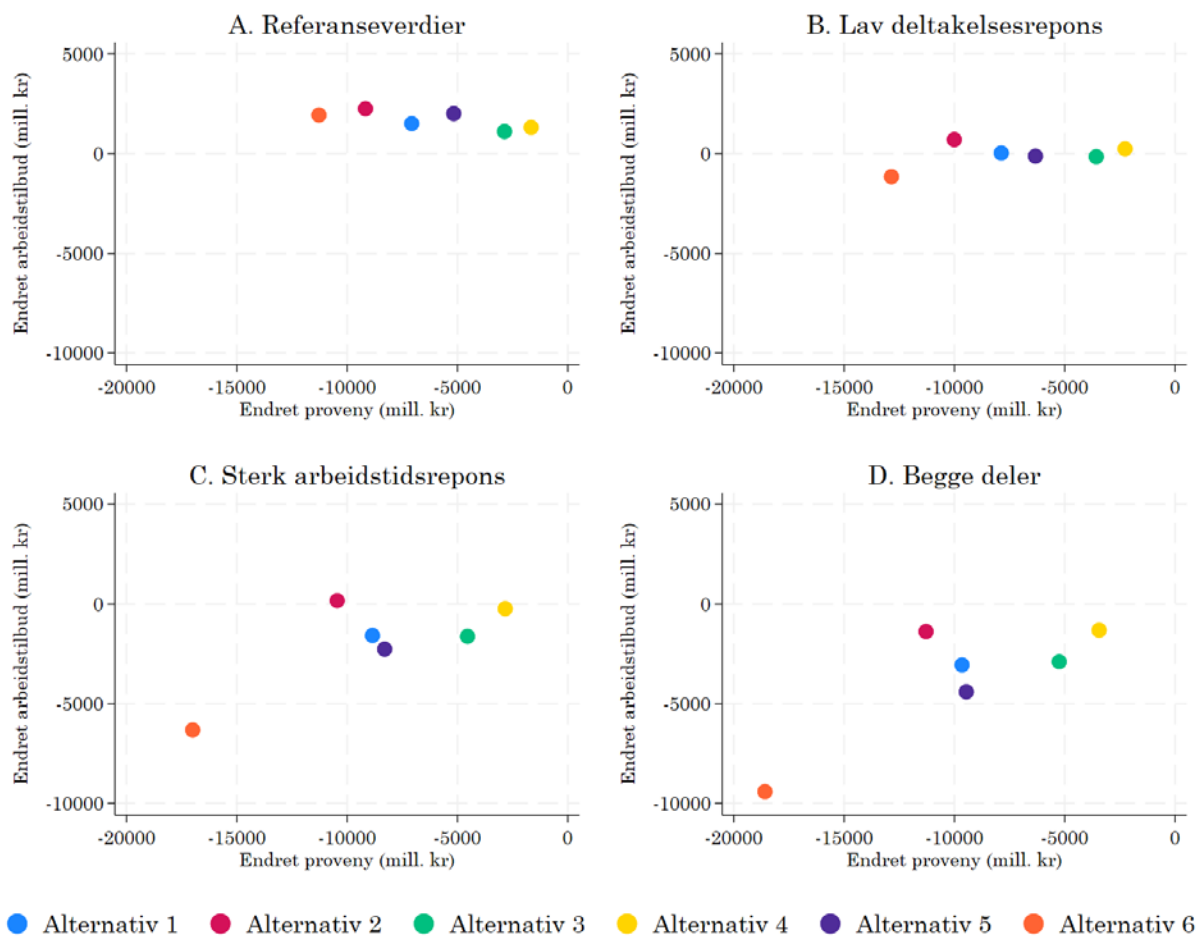
Parameterne som inngår er beskrevet i tabell 5.

Tabell 5: Fire ulike sett med parameter for respons på skatteendringer

	Deltakelseselastisitet	Inntektseffekt	Ukompensert elastisitet
Referanseverdier	0,5	-0,05	0,05
Lav deltakelsesrespons	0,2	-0,05	0,05
Sterk arbeidstidsrespons	0,5	-0,2	0,1
Begge deler	0,2	-0,2	0,1

Figur 4 illustrerer for det første det opplagte, nemlig at med disse mer pessimistiske atferdsresponsene vil effekten på økt arbeidstilbud bli redusert samtidig som provenytapet øker.⁷ Vi seg også at effekten er forskjellig for ulike utforminger av arbeidsfradraget. Anslagene i panel A er de samme som i tabell 4 fire over. I panel B er deltakelsesresponsen lav og det fører til at provenytapet blir større og gevinsten i form av økt arbeidstilbud er nær ikke-eksisterende. Går vi videre til panel C, hvor vi antar at arbeidstidsresponsen er sterkere, ser vi at utslagene er større. Alternativene som innebærer økt marginalsatt gir nå reduksjon i samlet arbeidstilbud, med unntak av alternativ 4 hvor det er nær null fordi fradraget fases ut så raskt. I det siste panelet, D, viser vi hva som kan forventes å skje dersom både deltakelsesresponsen er lav og arbeidstidsresponsen er sterk. Dette er et tilfelle hvor de ugunstige virkningene av et arbeidsfradrag er betydelige. Her får vi både en betydelig arbeidstidsreduksjon og et stort provenytap.

⁷ Fullstendige tabeller, tilsvarende tabell 4, finnes bakerst i rapporten.



Figur 4: Følsomhet for ulike antakelser om responsen på skatteendringer

7 Hvordan skal vi vite om det virker?

Analysen overfor viser at effekten av et arbeidsfradrag, både på samlet arbeidstilbud og på proveny, er usikker. Effekten er avhengig av grunnleggende atferdsrespons som vi ikke kjenner størrelsen på. Etter vårt syn er det to gode grunner for å gjennomføre et forsøk med ulike arbeidsfradrag før man skalerer opp og eventuelt innfører en ordning for alle.

For det første vil et mer begrenset forsøk gi oss kunnskap slik at vi kan tallfeste positive og negative effekter av et arbeidsfradrag og med den kunnskapen kan politikerne gjøre opplyste valg mellom alternative utforminger av arbeidsfradrag eller om man skal prioritere andre tiltak. For eksempel, dersom forsøkene viser en liten effekt på det totale arbeidstilbudet vil provenytapet være betydelig, og det er gode argumenter for å bruke andre tiltak for å få økt arbeidstilbud. Et forsøk vil altså tallfeste gevinster og kostnader ved den konkrete utformingen av ulike arbeidsfradrag. For det andre kan kontrollerte forsøk tallfeste de mer generelle underliggende atferdsresponsene som er avgjørende for å estimere effekten av ulike politiske tiltak for å øke arbeidstilbudet.

Dersom en skalert versjon av et arbeidsfradrag blir innført er det med andre ord stor usikkerhet knyttet til effekten av tiltaket og det er i tillegg i praksis umulig å lære noe av verdi for utforming av senere tiltak. I denne delen forklarer vi hvordan et nøye gjennomtenkt forsøk kan gi oss verdifull kunnskap som en direkte fullskala gjennomføring ikke kan.

7.1 Sammenligningsgruppe

Det er mulig å innføre et arbeidsfradrag for alle mellom 19 og 35 år samtidig. Ulempen med dette er at det gjør det tilnærmet umulig å vite i ettertid om fradraget har endret atferd og eventuelt for hvem. Litt forenklet har vi ikke mulighet til å sammenlikne arbeidstid og yrkesinntekt for like personer under de samme markedsbetingelsene, med og uten arbeidsfradrag. Dermed blir det vanskelig å skille virkningene av fradraget fra effekter av konjunkturutvikling og andre forhold i økonomien som endres fra et år til det neste. I Sverige ble «jobbfradraget» innført for alle, uten et forsøk først, og forskere har konkludert med at det ikke lar seg evaluere (Edmark m.fl. 2012):

"Vi finner dock att, så som reformen har genomförts, är det inte möjligt att trovärdigt säga någonting om dess effekter. Anledningen är att det inte finns några grupper som är opåverkade av reformen och som därmed kan användas som kontrollgrupper i utvärderingen"

For å kunne lære noe om effekter av et arbeidsfradrag må vi altså kunne sammenligne like personer på samme tid med og uten et slikt fradrag. Vi må ha en sammenligningsgruppe.

Sammenligningsgruppen hjelper oss til å anslå hvordan *det ville ha gått* med de personene som får et arbeidsfradrag, dersom de ikke hadde fått det. Det å konstruere et slikt *kontrafaktisk utfall* for mottakerne av et arbeidsfradrag er selve kjernen i en empirisk effektevaluering av arbeidsfradrag eller andre tiltak.

7.2 Eksperimentell eller ikke-eksperimentell utprøving

«Menyen» for alle tenkelige måter å organisere et forsøk med arbeidsfradrag på er svært omfattende. Vi tror det innledningsvis er hensiktsmessig å først diskutere skillet mellom en *eksperimentell* og ikke en *ikke-eksperimentell* utprøving. Dette knytter seg også direkte opp mot den juridiske vurderingen av en ev. forskjellsbehandling mellom skattytere og at en slik forskjellsbehandling i så fall må være *saklig* og *forholdsmessig*.

Kjernen i en eksperimentell utprøving er å behandle ellers like personer ulikt. Hele hensikten er nettopp å kunne sammenligne utfall for personer som, på alle andre måter enn akkurat arbeidsfradraget, kan antas å være helt like. Det er derfor opplagt at begrunnelsen for en slik forskjellsbehandling må være å oppnå ny kunnskap, siden forskjellsbehandlingen *ikke* skal være styrt av andre forhold enn rene tilfeldigheter.

Alternativet til en eksperimentell utprøving er å tildele arbeidsfradraget etter objektive kriterier. Hvorvidt disse kan sies å være *saklige* eller ikke vil variere. Hvorvidt man er født på en partalls- eller oddetallsdato er et objektivt kriterium, men det er ikke en saklig grunn til å tildele noen et

skattefradrag og andre ikke. Derimot vil tildeling av arbeidsfradrag til kommuner eller regioner med spesielt lav sysselsettingsgrad kunne være et saklig kriterium.

Generelt vil det være slik at for å evaluere virkninger av et arbeidsfradrag i en ikke-eksperimentell utprøving, er forskerne tvunget til å pålegge ekstra antakelser i evalueringen av effekter. I eksemplet med kommuner med lav sysselsettingsgrad ville man måtte anta noe om hvordan disse kommunene ville ha utviklet seg dersom fradraget ikke ble innført. Siden disse er valgt ut *fordi de er annerledes* andre kommuner har vi, i utgangspunktet, ingen god grunn til å forvente at de ville ha utviklet seg likt som de andre kommunene. Dermed har vi heller ingen god strategi for å måle effekter og enhver evaluering vil måtte hvile på antakelser det i etterkant ikke er mulig å verifisere om er riktige.

Vi har i arbeidet med dette notatet forsøkt å vurdere mulighetene for å oppnå formålet «ny og sikrere kunnskap» med en slik ikke-eksperimentell og saklig begrunnet variasjon i arbeidsfradraget. Vår konklusjon er at dette ikke lar seg kombinere. Sett opp mot variasjonen i utfall over tid, mellom kommuner osv. er effektene av et arbeidsfradrag relativt små. Det gjør at eventuelle feilkilder, f.eks. antakelser som ikke er oppfylt som omtalt over, vil få uforholdsmessig stor betydning, og redusere potensialet for ny kunnskap betraktelig. Vår oppfatning er derfor at for å oppnå målet om ny og sikrere kunnskap om virkningene av et arbeidsfradrag spesielt, og atferdsresponsen som følge av skatteendringer mer generelt, må utprøvingen være eksperimentell. I diskusjonene under inkluderer vi likevel én ikke-eksperimentell variant med en skarp tilordningsregel etter fødselsår. Hvorvidt en slik regel kan sies å være saklig eller ikke er opp til andre å vurdere.

7.3 Kriterier for valg av utprøving

Det er flere måter et mulig forsøk kan gjennomføres på, og i dette kapittelet vil vi kort drøfte fordeler og ulemper med ulike utvalgte alternative fradrag. Det er flere ulike hensyn som inngår i en slik vurdering:

- *Intern validitet:* Er det troverdig at den eneste forskjellen mellom mottakere av arbeidsfradrag og sammenligningsgruppen er selve arbeidsfradraget, eller er det andre grunner til ville de vært ulike også i fravær av et arbeidsfradrag?
- *Ekstern validitet:* Har resultatene overføringsverdi til et scenario med fullskala implementering? Ideelt sett kan forsøket gi kunnskap som kan brukes til å analysere også andre alternativer. Kombinert med teori, kan identifikasjon av grunnleggende parametere, som inntekts- og substitusjonselastisiteter, bidra til kunnskapsbasert politikkutforming av skattesystemet som helhet.
- *Statistisk utsagnskraft:* Hvor mange personer må forsøket omfatte for at vi i etterkant, med hjelp av statistisk analyser, kan være rimelig sikre på å kunne påvise eller forkaste de forventede effektene? For å beregne statistisk utsagnskraft har vi beregnet to sentrale størrelser: «Minste påvisbare effekt» og «effektens konfidensintervall». Minste påvisbare effekt er, som navnet tilsier, den minste effekten vi kan forvente å kunne påvise med et 95% konfidensintervall med 90% sannsynlighet. Effektens konfidensintervall angir

«presisjonen» vi kan angi effektstørrelsen med. Eksempelvis, om den estimerte effekten er 0 og konfidensintervallet er 1000 kroner vil vi kunne si at den sanne effekten, med 95% sannsynlighet, befinner seg mellom -500 og 500 kroner. Generelt vil størrelsen på disse to størrelsene avhenge av enheten for tilfeldig tildeling (individ/kommune), antall personer som mottar arbeidsfradrag, antall personer i sammenligningsgruppen og variasjonen i utfallet blant personene i gruppen hvor loddtrekningen gjennomføres. Dette siste vil vi forsøke å minimere ved å gjennomføre såkalt *stratifisert randomisering*, dvs. at vi deler målgruppa inn i små grupper som er så like som mulig og trekker lodd om hvem som skal få arbeidsfradrag *innen* disse gruppene. Størrelsen på sammenligningsgruppen er i liten grad en begrensende faktor siden tilgangen på kontrollpersoner nærmest er ubegrenset og heller ikke forbundet med noen kostnad. De to gjenværende forholdende, enheten for randomisering og antall fradragsmottakere, er derfor det som sammen med selve effektstørrelsen i praksis vil avgjøre den statistiske utsagnskraften.

- *Praktisk gjennomføring*: Hvordan er det mulig å se for seg at forsøket kan gjennomføres? Rammen rundt den praktiske gjennomføringen har vi kun vurdert på et overordnet nivå.

Vi vil vurdere tre ulike måter å organisere et forsøk på. De skiller seg fra hverandre ved hvordan vi tildeler rett til arbeidsfradrag og hvordan dette får konsekvenser for valg av sammenligningsgruppe. Disse alternativene er:

- A. Individ: Her tenker vi oss at et tilfeldig utvalg av individer får et arbeidsfradrag. Dette baserer seg altså på randomisert tildeling på individnivå.
- B. Kommune: Her tenker vi oss at alle personer (innenfor målgruppen 19-35 år) i tilfeldig utvalgte kommuner får et arbeidsfradrag. Dette baserer seg altså på randomisering på kommunenivå.
- C. Fødselskull: Her tenker vi oss at arbeidsfradrag innføres for alle personer født f.eks. i 1994 eller senere. Dette baserer seg altså *ikke* på randomisert tildeling, men på en skarp tildelingsregel.

Denne «menyen» er på ingen måte uttømmende. Vi tror likevel den illustrerer «mulighetsrommet» ganske godt og at mange av de andre mulige alternativene vil ligne på en av, eller en blanding av, disse alternativene.

Før vi diskuterer alternativene spesifikt er det enkelte, mer generelle, utfordringer knyttet til ekstern validitet vi tror det er best å diskutere litt overordnet.

7.4 Generelle utfordringer ved et forsøk: Langsiktighet og likevektseffekter

For at resultatene skal være nyttige for politikkutforming tror vi personene i utvalget bør oppleve forsøket mest mulig likt en ordinær innføring. Det innebærer at endringer i fradrag og beskatning må oppfattes å være realistiske og at endringene er varige.

Dersom personene i forsøket oppfatter endringene som midlertidige, vil responsene vi observere i forsøket kunne være andre enn ved fullskalaimplementering. Vi kan f.eks. tenke oss at det å endre

arbeidsmarkedsstatus krever en innsats fra den enkelte og at dette er noe man velger å gjøre ved en varig endring i skattesystemet, men ikke finner bryet verdt dersom endringen kun er midlertidig.

Vi kan også tenke oss at det vil ta litt tid før alle mottakerne av et arbeidsfradrag faktisk oppfatter konsekvensene av fradraget. Begge disse hensynene tilsier at forsøket bør ha en viss varighet, for eksempel 3-5 år.

En annen mulig innvending mot et avgrenset forsøk er at en fullskala endring i skattesystemet også vil ha såkalte likevektseffekter i arbeidsmarkedet. Et eksempel er at dersom et arbeidsfradrag innføres for alle vil også alle vite at det finnes. Dette kan igjen påvirke lønnsdannelsen f.eks. ved at arbeidsgivere tilbyr litt lavere lønninger – vel vitende om at inntekten etter skatt har økt pga. fradraget. I teorien kan dermed en andel av arbeidsfradraget tilfalle arbeidsgivere, i form av reduserte lønnskostnader, samtidig som den reduserte lønna demper mange av de forventede positive effektene på arbeidstilbudet.

Vi kan også tenke oss at et arbeidsfradrag, dersom det innføres i stort, vil kunne påvirke arbeidstilbudet positivt ved at f.eks. NAV-veiledere kan informere om dette og bruke det som en «gulrot» i sin veiledning. I et forsøk, hvor det ikke er offentlig kjent hvem som mottar fradraget eller ikke, vil denne typen effekter trolig bli mindre.

Det er altså slik at ikke alle virkninger av et arbeidsfradrag vil kunne fanges opp i et forsøk, og også forsøkets innretning (individ, kommune, fødselskull) vil ha betydning for hvordan disse virkningene spiller ut. Vi kommer tilbake til dette under.

7.5 A. Individbasert, randomisert forsøk

Her ser vi for oss at forsøket gjennomføres «stratifisert», det vil si at vi først deler målgruppen inn i «grupper» basert på tidligere inntekt, alder og kjønn. Deretter trekker vi lodd innen disse gruppene slik at det i hver gruppe er en fast andel som får og ikke får fradraget.

Intern validitet: Gitt tidligere inntekt, alder og kjønn er det kun loddtrekning som avgjør om man får tilgang på et arbeidsfradrag eller ikke. Mottakere og ikke-mottakere kan forventes å være helt like og oppholde seg i helt tilsvarende miljø. Dette gir derfor høyeste skår på intern validitet.

Ekstern validitet: Likevektseffekter gjennom lønnsdannelse vil trolig ikke fremkomme siden forsøket er begrenset i omfang og mottak i utgangspunktet ikke er offentlig informasjon. Også f.eks. NAV-veilederes mulighet til å motivere med fradraget er begrenset, eller vil i det minste kreve at veileder spør bruker direkte om vedkommende har rett på et slikt fradrag eller ikke.

Statistisk utsagnskraft: Dette er det av alternativene som gir klart best statistisk utsagnskraft og som i praksis derfor gjør det mulig å lære mest av forsøket i etterkant. Anslagsvis viser våre beregninger at for å påvise en økt deltakelsesrate på i underkant av 0,4 prosentpoeng vil vi behøve at om lag 35 000 personer mottar arbeidsfradraget. For utfallet gjennomsnittlig yrkesinntekt er presisjonen dårligere. Dersom forsøket omfatter f.eks. 50 000 mottakere av arbeidsfradraget vil konfidensintervallet for effekt på yrkesinntekt ligge på omkring 3650 kroner. Dette er ikke tilstrekkelig (på langt nær) til å skille virkningen på gjennomsnittlig inntekt fra null, slik de er

anslått i tabell 4. For betingede utfall, så som inntekt over og under 300 000 kroner, vil vi imidlertid ofte ha tilstrekkelig presisjon til å skille effektene fra null og også ulike alternativer fra hverandre. Vi behandler dette grundigere lenger ned i notatet.

Praktisk gjennomføring: Individrandomisering innebærer tilfeldig forskjellsbehandling i skattesystemet. Men det er ingen personer som får innskrenket sine rettigheter. Et arbeidsfradrag innebærer lavere skatt for alle med inntekt under nivået der fradraget er faset ut fullstendig. For personer med høyere inntekt enn dette vil skatten være uendret. Størrelsen på fordelene avhenger av inntekten, men det er utelukkende et gode å bli trukket ut i gruppen med alternativt skattesystem.

7.6 B: Kommunebasert, randomisert forsøk

Vi ser her for oss at hele kommuner tilfeldig trekkes ut til å være «forsøkskommuner» med arbeidsfradrag, eller «kontrollkommuner» uten arbeidsfradrag. Igjen gjør vi uttrekningen stratifisert, basert på gjennomsnittlig yrkesinntekt to år før. Vi deler i praksis kommunene inn i 60 celler, med 6 kommuner i hver, og gjennomfører loddtrekningen innen disse. Dette innebærer at vi har tre størrelsesalternativer: 1/6, 2/6 eller 3/6 av alle landets kommuner.

Intern validitet: Det er mulig å bevare mye av verdien ved et individbasert, randomisert forsøk gjennom et kommunebasert forsøk. Da er det imidlertid viktig at kommunene velges ut tilfeldig. Et kommunebasert forsøk ville innebære at alle personer i aldersgruppen i et antall tilfeldig valgte kommuner får arbeidsfradraget. Som for individer, vil det sikre at deltakerne kan forventes å være like og påvirkes likt av faktorer vi ikke kan observere. Ettersom vi vil måtte ta høyde for at alle personene innad i en kommune påvirkes på samme måte av andre forhold (f.eks. lokale konjunkturforsøk), vil et kommunebasert forsøk måtte ha svært mye større omfang enn et individbasert forsøk.

Ekstern validitet: I noen grad kan et kommunebasert forsøk sies å være bedre på å fange opp ev. likevektseffekter siden alle i en kommune mottar fradraget og dette i praksis vil være allment kjent. Det kan innvendes mot dette at kommuner i liten grad er et relevant arbeidsmarked og at man i stedet burde benytte arbeidsmarkedsregioner. Dette gir imidlertid enda færre enheter og er i praksis derfor ikke mulig.

Statistisk utsagnskraft: Våre beregninger tyder på at den statistiske utsagnskraften med et forsøk av denne typen er vesentlig dårligere enn med individrandomisering. Om fradraget gis til halvparten av landets kommuner er våre anslag på minste påvisbare effekt på deltakelsesraten ikke mindre enn 0,65 prosentpoeng, og konfidensintervallet for inntekt ikke mindre enn 4100 kroner. Risikoen for at man etter forsøket ikke kan klart konkludere om fradraget hadde en effekt eller ikke, selv etter et så omfattende forsøk at det omfatter om lag halve målgruppen, er derfor stor. Et slikt forsøk vil også ha vesentlig større provenytpåslutt siden det fradraget gis til mange flere personer.

Praktisk gjennomføring: Rent bortsett fra at det kanskje kan oppleves mindre urimelig å tildele arbeidsfradrag tilfeldig til hele kommuner enn til individer ser vi ingen praktiske fordeler med et slikt opplegg sammenlignet med individrandomisering. De praktiske konsekvensene er i stor grad de samme. Et kompliserende forhold er flytting, Skattemyndighetene må holde orden på

kommunetilhørighet ved trekningen. Innflyttere i kommuner med arbeidsfradrag vil ikke få samme rett og de som flytter ut vil beholde retten dersom var bosatt i en kommune med arbeidsfradrag da trekningen skjedde.

7.7 C: Fødselskull, forsøk med en skarp tilordningsregel

Vi ser her for oss at alle født fra og med ett bestemt fødselsår, f.eks. 1994, får arbeidsfradraget, mens alle som er født tidligere ikke får arbeidsfradraget.

Intern validitet: En slik strategi kan ikke evalueres med eksperimentelle metoder, men må i stedet anses som et såkalt *kvasiekperiment*. For å beregne effekter av fradraget, vil man her måtte pålegge tilleggsantakelser. Et eksempel kan være en antakelse om at sammenhengen mellom alder og utfall er lik mellom fødselskull. Ulike estimeringsstrategier vil pålegge ulike slike antakelser. Disse kan være rimelige, men de kan også være feil, og i praksis er dette vanskelig eller umulig å vite. Sammenlignet med de eksperimentelle alternativene beskrevet over gir dette uansett vesentlig dårligere intern validitet. Grunnen er at effektanslag vil måtte bygge på antakelser som ikke direkte er testbare.

Ekstern validitet: På samme måte som et kommunebasert forsøk, kan også et kohortdesign i noen grad fange opp effekter som gjør seg gjeldende fordi forsøket er allment kjent. Her er imidlertid dette ikke nødvendigvis en styrke. Dersom fradraget får konsekvenser for lønnsdannelsen, kan dette tenkes å vri etterspørselen i retning av mottakere av arbeidsfradrag på bekostning av arbeidstakere uten arbeidsfradrag. Denne fortrengningen vil ikke være informativ om hvordan et arbeidsfradrag virker dersom alle får det. Den vil derimot kunne være informativ dersom det senere, i en full implementering kun skal omfatte unge.

Statistisk utsagnskraft: Beregningsmåtene for statistisk utsagnskraft benyttet for alternativ A og B kan ikke benyttes her fordi vi ikke kan tenke på dette som en loddtrekning hvor forventet utfall blant dem som mottar og ikke mottar arbeidsfradraget er likt dersom fradraget ikke innføres. Som omtalt over, må en evaluering bygge på at det pålegges ytterligere antakelser for å kunne identifisere effekter. For å illustrere dette, og usikkerheten som følger med, har vi gjort en enkel øvelse ved hjelp av inntektsdata for årene 2015-2022 og fødselskullene født 1985-1996. For alle påfølgende par av kalenderår og fødselskull har vi estimert en enkel regresjonsmodell:

$$y_{itc} = \alpha_c + \alpha_t + \beta I(c = c^L, t = t^H) + e_{itc}$$

som forklarer utfallet y med en fast effekt for fødselskull, fast effekt for kalenderår og en tenkt «behandlingseffekt» av å tilhøre det yngste fødselskullet i det andre året. Dette er altså en modell hvor vi antar at forskjellen mellom de to fødselskullene er den samme i de to kalenderårene, og at forskjellen mellom de to kalenderårene er den samme for de to fødselskullene. Den antatte behandlingseffekten estimeres så som *avviket* fra det disse antakelsene impliserer for det andre året. Denne tilnærmingen, som er en såkalt forskjell-i-forskjeller-analyse, er én av flere mulige kvasiekperimentelle strategier for å estimere effekten av et arbeidsfradrag innført fra og med en gitt fødselskohort. Det er ingen mulighet for å positivt verifisere at de identifiserende antakelsene faktisk er oppfylt, men det ville vært mulig å gjøre ulike tester og øvelser for å sannsynliggjøre at

så er tilfelle. Vi kan også bruke historiske data for å kvantifisere omfanget av denne mulige feilkilden som vi kan kalle «design-usikkerhet». Det er vanskelig å vite hvor stor denne er ettersom vi ikke kan lene oss på anerkjente metoder fra statistikkfaget slik vi gjør for randomiserte forsøk. For loddtrekningsalternativene A og B har vi utvalgsusikkerhet knyttet til størrelsen på forsøket og antall deltakere, mens vi har kvittet oss med design-usikkerhet gjennom tilfeldig tildeling av rett til arbeidsfradrag. Med ikke-eksperimentelle metoder følger en «designusikkerhet» knyttet til hvorvidt vi faktisk fanger opp effektene av fradraget eller om vi feilaktig tilskriver effekten av andre forhold en innføring av til fradrag. Intuitivt vil egnetheten av en slik kohortstrategi avhenge av hvor stor denne designusikkerheten er holdt opp mot de forventede effektene vi skal påvise. Vi har gjort en beregning av hvor stor designusikkerheten vil være om vi gir rett til arbeidsfradrag basert på fødselsår. Ved hjelp av de omtalte årskull og inntektsår estimerer vi så modellen beskrevet over for alle 77 kombinasjoner av «naboår» og «nabokull» og lagrer estimatene for «behandlingseffekten».⁸ Siden vi ikke har gjennomført en politikkendring for disse kohortene vil effektene vi anslår være placebo-effekter som langt ifra alltid vil være null i våre anslag. Design-usikkerheten kan vi anslå ved å se hvordan disse placebo-effekten varierer. Standardavviket i fordelingene av estimerte «behandlingseffekter» er hhv. 0.0033 for sysselsettingsutfallet og 4790 kroner for inntektsutfallet. Det er viktig å understreke at selv om vi på denne måten kan få et anslag på hva denne designusikkerheten *ville ha vært* i en serie historiske eksempler er vi ikke stand til å karakterisere – og regne på – denne formen for usikkerhet på samme måte som vi kan ved utvalgsusikkerhet i et kontrollert eksperiment. At designusikkerheten i tillegg er i samme størrelsesorden som de effektene vi skal påvise er vår klare vurdering at en slik kohortstrategi trolig ikke er egnet for å isolere effektene av et arbeidsfradrag.

Praktisk gjennomføring: Tilordning etter fødselskull vil, på samme måte som de andre alternativene, innebære en forskjellsbehandling i skattesystemet. De praktiske konsekvensene er trolig heller ikke veldig ulike de andre alternativene, men en vil unngå problemet med flytting og en vil ikke behøve å gjøre en trekning.

7.8 Konklusjon forsøksdesign

Den klart beste måten å gjennomføre forsøket på er ved individrandomisering og dette er vår tydelige anbefaling. Dersom man i stedet randomiserer på kommunenivå svekker dette den statistiske utsagnskraften betraktelig slik at forsøket vil både bli mer omfattende og kostbart og likevel gi mindre læringsutbytte. Det tredje alternativet, med en skarp tilordningsregel etter fødselsår, ligner på hvordan forskning på naturlige eksperimenter gjøres. Ulempen her er først og fremst at det medfører en ekstra mulig feilkilde med tilhørende designusikkerhet. Man kommer ikke unna ikke-testbare antakelser til grunn for anslag på reformeffekter. Sammenholdt med et kontrollert forsøk er avhengigheten av denne ikke-testbare antakelsen en vesentlig forskjell. Mens man i et kontrollert forsøk kan kvantifisere usikkerheten ved hjelp av statistisk teori er egenskapene til usikkerheten knyttet til slike ikke-testbare antakelser ikke mulig å kvantifisere skikkelig. Sentralt i vurderingen av hvorvidt dette er et egnet forskningsdesign er da størrelsen på

⁸ Siden denne ikke måler effekten av noen behandling, er dette altså en slags ren placeboeffekt.

den forventende effekten sett opp mot hvor stor vi kan forvente denne designusikkerheten å være. Dersom den forventede effekten av fradraget var stor, sammenlignet med designusikkerheten, ville vi kunnet trekke klare konklusjoner utfra dette designet. I vårt tilfelle er derimot den forventede effekten av arbeidsfradraget relativt beskjedne, og vårt anslag på usikkerheten grunnet designet omtrent i samme størrelsesorden. Derfor er vår oppfatning at en skarp tilordningsregel (eller tilsvarende) er uegnet i dette tilfellet. En evaluering basert på et slikt forskningsdesign vil ikke kunne fastslå effektene av et arbeidsfradrag med samme grad – og type – sikkerhet som et forsøk med individrandomisering. Det er da en betydelig fare for at man etter evalueringen ikke vil kunne trekke klare konklusjoner hva gjelder fradragets effekter. Bidraget, i form av ny kunnskap, blir derfor begrenset.

7.9 Informasjon

For at personene i forsøket skal respondere på endrede regler er det avgjørende at de er klar over endringene. Dette kan tilsi at det blir viktig å informere godt om hvilket skattesystem hver enkelt står overfor. Samtidig kan man innvende at en slik «informasjonskampanje» kan ha effekter i seg selv. Det kan også innvendes at en slik informasjonskampanje avviker fra hvordan en «normal implementering» ville artet seg.

På sett og vis står vi derfor her overfor et slags dilemma. På den ene siden kan man argumentere med at det er viktig at forsøket i størst mulig grad ligner på en normal implementering av en skatteendring. Det kan kanskje tilsi at en ikke bør ha ekstraordinære informasjonstiltak. På den annen side kan man argumentere med at på lang sikt vil folk oppfatte skatteendringen, selv uten ekstraordinære informasjonstiltak. For at forsøket skal kunne fange opp disse langsiktige effektene, innenfor en begrenset tidsperiode, er det viktig at vi «hjelper til» med å informere om tiltaket.

Vi vil i denne sammenhengen argumentere for det siste synet. Samtidig tror vi det vil være hensiktsmessig å isolere betydningen av ekstra informasjon ved at det i tillegg til en forsøksgruppe, som både får arbeidsfradrag og informasjon, også trekkes ut en gruppe som kun får informasjon (men da om det ordinære skattesystemet uten arbeidsfradrag).

7.10 Forskningsetikk

Innen et eventuelt forsøk finner sted vil forskergruppen gjennomføre en forskningsetisk vurdering opp mot de Forskningsetiske retningslinjene for samfunnsvitenskap og humaniora, gitt av Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH)⁹. Sentrale elementer i denne vurderingen vil være forskningens frihet og uavhengighet, i hvilken grad forsøket kan sies å innebære noen form for (negativ) risiko for de involverte, personvern, informasjon, eventuelt aktivt eller passivt samtykke og hensynet til svakstilte og sårbare grupper. Vurderingen vil gjøres av forskningsgruppen og legges frem for Frischsenterets forskningsetiske

⁹ <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/>

utvalg. Vi vil også vurdere behovet for å innhente ekstern forskningsetisk bistand i dette arbeidet, samt gjennomgå vurderingen i lys av eventuelle innspill som kommer opp i forbindelse med høringen.

8 Konkret utforming: Fradrag, omfang, antall forsøksalternativer

8.1 Forsøk vs. full implementering

Formålet med et forsøk er å få ny kunnskap. Dette, samt at forsøket gjennomføres med et begrenset antall mottakere og for en begrenset periode, gjør at vi i vurderingene knyttet til utforming vektlegger ulike hensyn annerledes enn vi ville ha gjort dersom et arbeidsfradrag skulle innføres for alle. Dette innebærer at vi gjør noe andre vurderinger enn hva vi finner i f.eks. Skatteutvalgets innstilling, uten at det bør tolkes som at vi er uenige med utvalget. Forskjellen er først og fremst knyttet til formålet *kunnskap* og det begrensede *omfanget* som følge av at det er et forsøk. Ulempen ved å innføre et arbeidsfradrag som gir få gevinster – og i verste fall betydelige samfunnsøkonomiske kostnader – er langt mindre ved et forsøk som i så fall vil hindre at det iverksettes i full skala.

Det kan være instruktivt å først ta utgangspunkt i hvordan vi ville ha vurdert utformingen dersom det *ikke* var et forsøk. Det er da tre sentrale hensyn som må veies mot hverandre:

1. Økningen i deltakelse: Hvor mange flere velger å delta i arbeidsmarkedet, og hvor mye jobber de?
2. Reduksjonen i arbeidstid for deltakere: Hvor sterk er denne effekten?
3. Provenyvirkning: Hvor mye reduseres skatteinngangen?

Om en legger til grunn at reduksjonen i arbeidstid for personer i jobb forventes å være svak vil det være fornuftig med en rask utfasing av fradraget for å redusere provenytapet. Dersom man i stedet forventer en kraftig reduksjon i arbeidstid for de som allerede deltar, tilsier det et mindre fradrag i kombinasjon med langsommere (eller ingen) utfasing. Når politikken skal bestemmes under usikkerhet om disse atferdsvirkningene taler mye for et mindre fradrag med langsom eller ingen utfasing slik Skatteutvalget foreslo. Dermed blir både provenytapet og den mulige reduksjonen i arbeidstid blant deltakerne begrenset.

I et forsøk stiller dette seg derimot annerledes. Hensikten med et forsøk er jo nettopp å avsløre om gevinstene og skadevirkningene er små eller store. Dersom det f.eks. viser seg at både gevinstene og skadevirkningene er store kan man etterpå velge å innføre et arbeidsfradrag uten utfasing, dersom gevinsten vurderes til å forsvare provenytapet.

Beregningene av samlet endring i proveny og arbeidstilbud under ulike respons-antakelser (figur 4) er tankevekkende. Dersom responsene viser seg å være som i alternativ D, med små effekter på deltakelse og store endringer i arbeidstid for dem som allerede jobber, vil innføringen av et arbeidsfradrag både redusere arbeidstilbudet og skatteinngangen, og det vil trolig skje uten at man er i stand til å avdekke det. For eksempel vil skatteutvalgets forslag i «verden D» innebære redusert arbeidstilbud med om lag 3,5 mrd. kroner hvert år i henhold til våre beregninger og samtidig gi et provenytap på nær 10 mrd. kr årlig. Hva som er best mulig utforming av et fradrag avhenger derfor

av hvordan disse responsene er, noe vi ikke vet. Her er det nyttig å minne om erfaringene fra Sverige der man innførte et fradrag man ikke vet hva førte til. Disse beregningene, sammen med erfaringene fra Sverige, illustrerer i all sin enkelhet tre viktige poeng:

- Det å velge «feil» innretning på et arbeidsfradrag kan ha betydelige kostnader over mange år.
- Uten en forskningsbasert utprøving vil man sannsynligvis ikke kunne anslå hva disse kostnadene er eller unngå å velge feil.
- Kostnadene ved en forskningsbasert utprøving må derfor sees opp mot mulig «usynlige kostnader» som vil kunne finnes om vi iverksetter endringer i full skal uten forsøk.

8.2 Læringsmål og alternativer til utprøving

Som allerede nevnt kan man se for seg å øke sysselsettingen enten ved å stimulere tilbuds- eller etterspørselssiden. Tiltak som et arbeidsfradrag øker insentivene til å arbeide og stimulerer dermed arbeidstilbudet. Resultatene fra et eksperiment med arbeidsfradrag vil kunne ha stor betydning for hvilke retningsvalg vi bør gjøre i inkluderingspolitikken. Hvis effektene er betydelige viser dette at man kan øke sysselsettingen ved å stimulere tilbudssiden gjennom sterkere insentiver til lønnet arbeid. Dersom effektene er små eller ubetydelige, vil økt sysselsetting heller måtte oppnås på andre måter.

På et mer detaljert nivå kan et godt utformet eksperiment også gi innsikt i hvordan andre arbeidsfradrag enn akkurat de som ble testet vil virke. Som beskrevet over, kan arbeidsfradraget karakteriseres av to hovedkomponenter, fradragets størrelse og utfasingen. Fradragstørrelsen påvirker hvor store skattelettene blir, mens utfasingen bestemmer hvor mange høyere opp i inntektsfordelingen som også mottar dem.

Hvis man kan anslå størrelsen på sentrale parametere separat, får man også et mye bedre grunnlag for å anslå hvordan andre typer fradrag vil fungere, selv om disse ikke testes direkte. Det å kunne prøve ut flere alternative utforminger vil derfor kunne gi innsikt i hvordan mange andre varianter kan fungere. Kanskje viser det seg at ingen av fradragene som ble testet, fungerte akkurat som ønsket. Likevel kan en godt utformet studie gi verdifull kunnskap som kan brukes til å designe mer effektive arbeidsfradrag i fremtiden.

Fra et forskningsmessig standpunkt vil det nær sagt alltid være slik at det *både* er ønskelig med mange ulike utforminger for å identifisere forskjellige mekanismer og mange mottakere av hvert alternativ for å redusere usikkerheten. Jo flere deltakere, jo større provenytab og vi har forsøkt å finne utforminger som på en god måte avveier hensynet til provenytab mot hensynet til mulighetene for ny kunnskap.

Vi tror at for å nå målsetningen om ny kunnskap bør fradraget som prøves ut være stort og det bør fases ut på en slik måte at det faktisk øker den effektive marginalskatten betydelig. For å vurdere fradragets størrelse må man nesten stille seg i en ikke-deltakers (i arbeidsmarkedet) sted og vurdere: *Ville (og kunne) jeg valgt å gå ut i jobb dersom jeg satt igjen med X flere kroner enn i dag?* Vi tror i utgangspunktet det er viktig at et fradrag er relativt stort for at det skal få ikke-

deltakere til å gå inn i arbeidsmarkedet. Vår vurdering er derfor at alternativ 5, dvs. et fradrag på 1 G som fases ut med en hastighet på 40 %, er det beste alternativet å prøve ut dersom forsøket kun skal inneholde ett alternativ.

I vår modell antas effekten av fradragets størrelse å være lineær, altså at effekten av et fradrag på eks. 2 G er dobbelt så stor som effekten av et fradrag på 1 G. At det er slik er noe som følger av en antakelse i modellen og er ikke noe vi har noe godt empirisk grunnlag for å anta. For å få ny kunnskap om sammenhengen mellom en ev. atferdsendring og størrelsen på fradraget vil det være hensiktsmessig å, i tillegg til alternativ 5, også inkludere alternativ 4 og/eller 6 i forsøket, hvor fradraget i stedet er 0.5 G / 1,5 G, men utfasingshastigheten er den samme. Ved å sammenligne resultater for alternativ 5, 4 og/eller 6 vil vi da også kunne få ny og viktig kunnskap om betydningen av fradragets størrelse. Dette har direkte relevans for politikkutforming av et eventuelt fradrag: Hvor stort må fradraget være for at det skal gi økt sysselsetting?

Alle disse alternativene tester ut det vi kanskje kan kalle «hovedvirkningen» av et arbeidsfradrag: Økt sysselsetting. I tillegg til dette er også «bivirkningene» av at et arbeidsfradrag viktige å anslå, altså arbeidstidsresponsen eller det som ofte kalles intensiv margin. Her er det spesielt to dimensjoner det hadde vært verdifullt med mer kunnskap om. Den første er den rene inntektseffekten. Denne kan vi lære om ved hjelp av alternativ 2, hvor det ikke er noen utfasing. All endring i arbeidstid for dem som er i jobb vil da skyldes inntektseffekten. Forsøket vil da kunne gi ny kunnskap om hvor stor eller liten denne effekten er. Sammen med de to andre alternativene, og kanskje først og fremst alternativ 4 hvor fradraget er av samme størrelse som i alternativ 2, vil dette kunne gjøre det mulig isolere substitusjonseffekten for den gruppa som i alternativ 2 får økt marginalsatt i utfasingsintervallet. Dette siste er av stor betydning for å anslå effektivitetstapet som følge av beskatning mer generelt.

Den andre dimensjonen er sammenhengen mellom størrelsen på økningen i marginalsakten og reduksjonen i arbeidstid. Fra simuleringene vet vi at langsommere utfasing har to konsekvenser: Flere personer får økt marginalsatt, men økningen er mindre. Det er vanlig å legge til grunn at skadevirkningene, i form av arbeidstidsrespons (substitusjonseffekt), er tiltagende i skatteøkningen, slik at en beskjedne økning i marginalsakten for mange er mindre skadelig enn en kraftig økning for få. Dette kan, i hvert fall i prinsippet, testes i et forsøk med arbeidsfradrag. Det vil kreve at vi alternativer med likt fradrag og ulik utfasing, så som alternativene 1, 2, 3 og 4. Det vil imidlertid kreve et stort antall mottakere av hvert av alternativene.

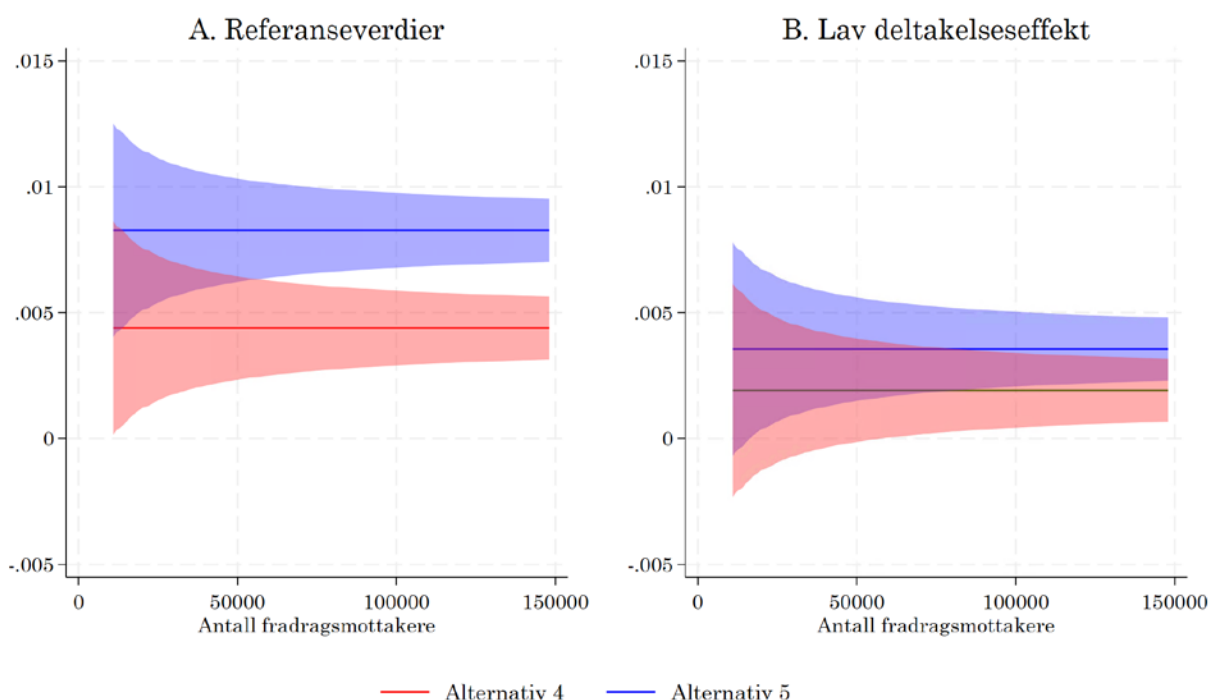
8.3 Statistisk utsagnskraft

Figur 5 viser forventet respons og konfidensintervall for alternativ 4 og 5 i to ulike situasjoner: Med responser som i referansealternativet, og med en lavere deltakelseseseffekt. Deltakelseselastisiteten er i referansealternativet 0,5, mens den i panel B er 0,2. Det skraverte området viser da konfidensintervallet, sentrert rundt den forventede endringen. Med 10 000 mottakere, som er det skraverte området helt til venstre, ser vi at konfidensintervallene i stor grad er overlappende. Dersom så mange som 100 000 personer i stedet mottar fradraget ser vi at responsene kan forventes å bli estimert ganske så presist, med et konfidensintervall på rundt 0,25

prosentpoeng. Dersom deltakelseeffekten derimot er lav, som i panel B, ser vi at konfidensintervallene i langt større grad overlapper.

Figurene illustrerer flere viktige, om enn kanskje selvfølgelige, poenger:

- Størrelsen på konfidensintervallet avhenger av antall observasjoner (fradragsmottakere) men ikke av størrelsen på responsen, uavhengig om forskjeller i responsen skyldes størrelsen på fradraget eller deltakelseselastisiteten.
- Muligheten for å påvise hvorvidt en effekt er større (eller mindre) enn null avhenger av *både* av størrelsen på effekten og på størrelsen til konfidensintervallet.
- Muligheten for å skille effekten av to ulike alternativer fra hverandre avhenger både av hvor ulike de to effektene er hverandre og på størrelsen til konfidensintervallene.



Figur 5: Forventet effekt og konfidensintervall: Sysselsetting. Under ulike antakelser om deltakelsesresponsen.

Figur 6 viser så hvor presist vi kan anslå de underliggende elastisitetene. Det mørkeste arealet viser konfidensintervallet for alternativ 5, mens det lyse arealet viser tilsvarende for alternativ 4. Vi ser her at for å fastsette elastisiteten spille *både* størrelsen på konfidensintervallet og effektstørrelsen, i form av størrelsen på fradraget, en rolle. Jo mindre konfidensintervall og jo større fradrag, jo mer presist vil deltakelseselastisiteten kunne bli anslått.

Med kun 10 000 mottakere av et lite fradrag (1/2 G, alternativ 4) ser vi at konfidensintervallet for deltakelseselastisiteten spenner fra nesten 0 til nesten 1. Det betyr at vi ikke kan regne med å lære

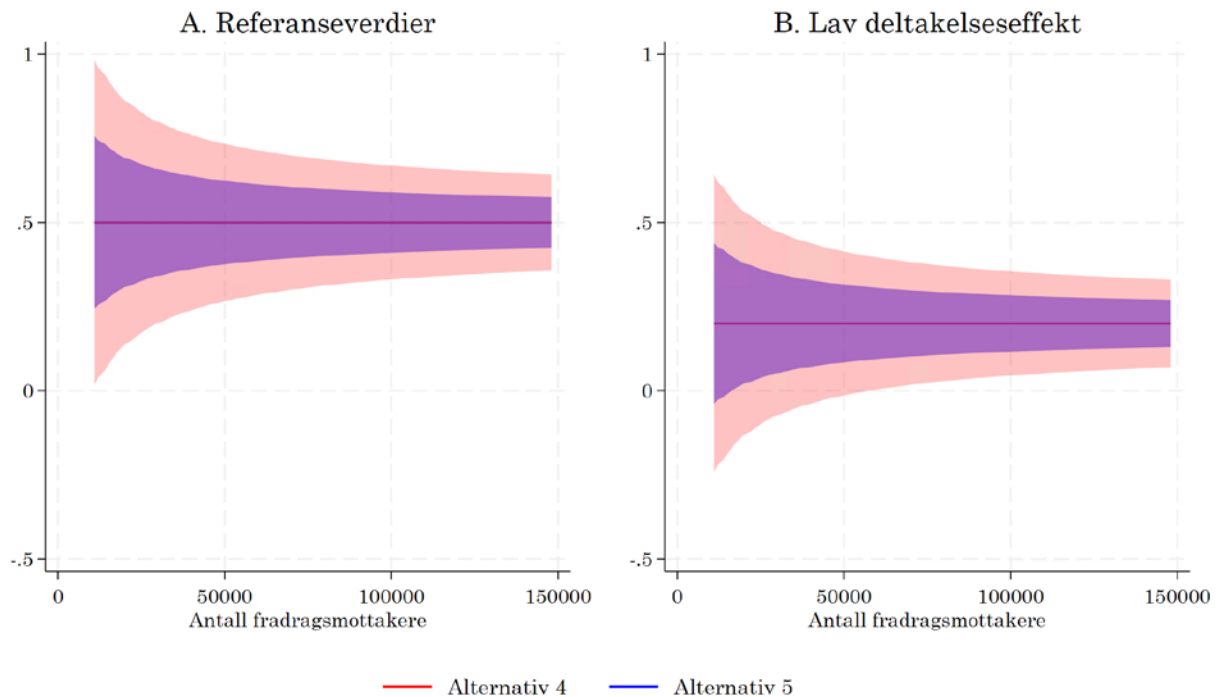
noe særlig i det hele tatt om styrken på deltakelsesresponsen, siden estimatet uansett blir så upresist at det dekker nær sagt alle plausible verdier.

På den andre siden, med 100 000 mottakere av et større fradrag (1 G, alternativ 5) er konfidensintervallet omkring 0,2. I dette tilfellet vil vi kunne lære mye om deltakelseselastisiteten, uavhengig av hvor stor den faktisk viser seg å være. Litt enkelt sagt vil vi dersom vi observerer en høy respons kunne avvise at deltakelseselastisiteten er moderat eller liten. Og omvendt, dersom vi i forsøket finner en liten respons kan vi avvise at deltakelseselastisiteten er moderat eller høy.

Finner vi f.eks. at personer med arbeidsfradrag er som andre (dvs ikke responderer i det hele tatt), kan vi slå fast at deltakelseselastisiteten *ikke* er større enn om lag 0.1 (halvparten av konfidensintervallet). Estimerer vi den i stedet til å være 0,5 kan vi slå fast at den ikke er mindre enn om lag 0.4, og ikke er større enn om lag 0,6

Vår vurdering er at en slik presisjon vil gi læring om responsene på insentivendringer som er av stor betydning og vil ha viktige implikasjoner for utformingen av skattesystemet og inkluderingspolitikken i stort.

Fra alternativ 4 får vi noe mindre presise estimater for deltakelseselastisiteten. Merverdien i å inkludere alternativ 4 i forsøket ligger først og fremst i at vi kan lære om hvorvidt et «lite fradrag» er nok for å øke deltakelsen, eller om det må være så stort som 1 G.



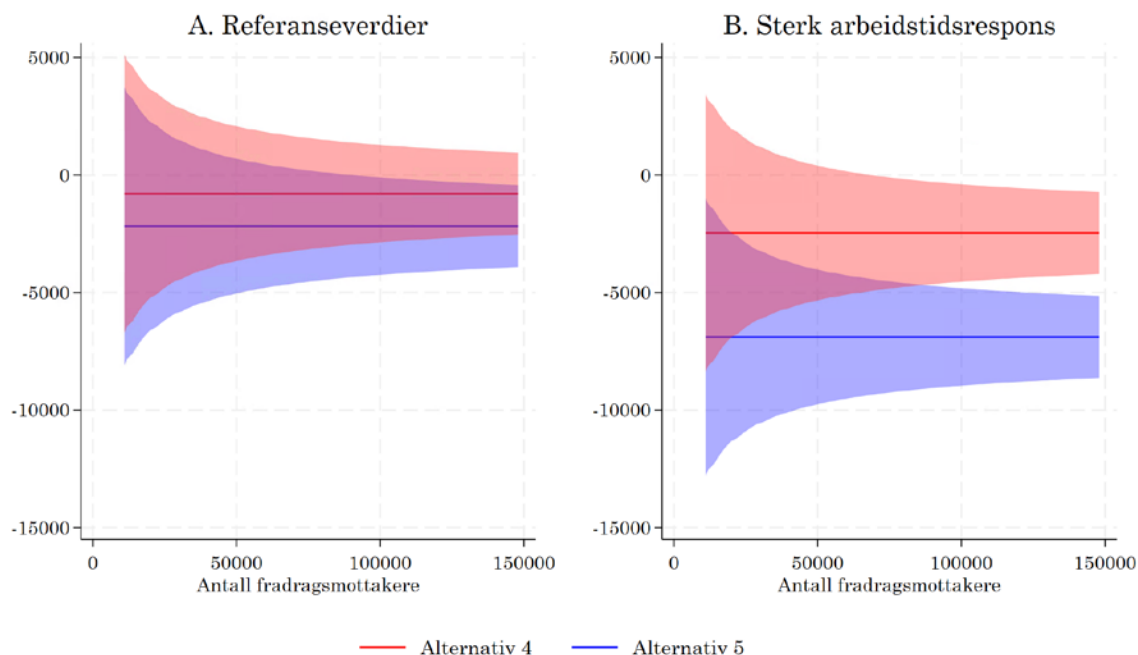
Figur 6: Konfidensintervall for deltakelseselastisiteten, avledet fra endringen i deltakelse

I simuleringene over har vi også beregnet forventet inntektsendring for personer som uten et arbeidsfradrag ville hatt yrkesinntekt over 300 000. I praksis er det derimot ikke mulig å vite hvem disse personene er. Siden yrkesinntekt er utfallet som påvirkes av arbeidsfradraget kan vi ikke betinge analysene på dette. Vi må derfor bruke kjennetegn som er kjent på forhånd, før forsøket startet, til å lage en prediksjon for hvem som uansett ville ha tjent mer enn 300 000 kroner. I disse analysene har vi valgt å gjøre dette helt enkelt, ved å betinge på yrkesinntekt to år før. Vi tror i praksis vi kan gjøre disse prediksjonene noe bedre og det vil kunne gi noe bedret presisjon.

Figur 7 viser forventet effekt og konfidensintervall for alternativ 4 og 5 på yrkesinntekt, betinget på at yrkesinntekten var over 300 000 kroner i året to år før, under to ulike antakelser for størrelsen på responsen.

Vi ser også at vi med 100 000 mottakere vil konfidensintervallet være om lag 5000 kroner. Estimerer vi endringen til å være 0 kan vi altså slå fast at den neppe er større enn 2500 kroner eller mindre enn -2500 kroner. Dersom de sanne (og ukjente) elastisitetene er som i referansealternativet ser vi at konfidensintervallene for alternativ 4 og 5 i stor grad er overlappende. I dette tilfellet er responsen i arbeidstid for deltakere og liten og det å skille de to alternativene fra hverandre, altså en «liten» og en «enda mindre» effekt, er ikke mulig.

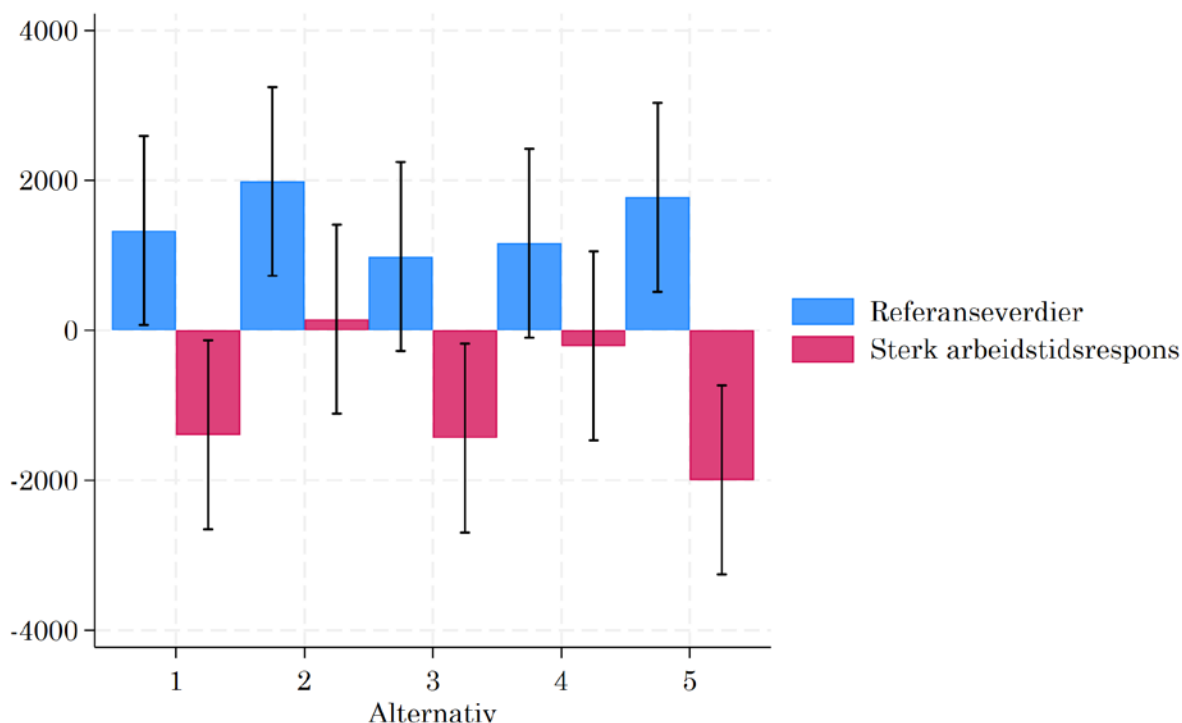
Dersom vi i stedet er i alternativ B, vist i høyre panel, ser vi at vi med 100 000 mottakere kan skille de to alternativene fra hverandre. Vi kan da også, i tilfellet med alternativ 5, forkaste at elastisiteter på størrelse med dem i referansealternativet og være temmelig sikre på at de må være sterkere enn hva de er i referansealternativet. Dette er viktig kunnskap for skattepolitikken mer generelt.



Figur 7: Forventet effekt og konfidensintervall: Gjennomsnittlig yrkesinntekt for personer med over 300 000 i yrkesinntekt to år før

I figur 8 viser vi forventet respons og konfidensintervall på gjennomsnittlig yrkesinntekt for alle, i tilfellet med 100 000 mottakere av hvert av de seks skisserte fradragalternativene. Her er det viktig å huske at i vår simuleringsmodell er effekten av en endring i marginalsatten lineær. Dette er kun en antakelse. Det kan tenkes at responselastisitetene er heterogene på tvers av ulike inntektsintervall, og det kan hende responsene er ikke-lineære, f.eks. tiltakende, i økningen i marginalsatten. Dette er grunnleggende empiriske spørsmål som vi kan lære mer om ved å prøve ut flere alternativ. Omfanget av usikkerhet og antall alternativer er stort og vi vil derfor ikke gjøre noe forsøk på å gi en uttømmende liste over hva vi kan og ikke kan lære, og under hvilke forutsetninger.

- Dersom vi finner en klart negativ effekt av alternativ 5, som vist for alternativet med sterk arbeidstidsrespons, men en klart positiv effekt av alternativ 2 vil vi ha lært tre viktige forhold: i) at deltakelseeffekten er klart positiv (fra alternativ 2). ii) at arbeidseffekten er sterk (fra alternativ 5). iii) at den negative arbeidstidseffekten skyldes en sterk substitusjonseffekt, eller med andre ord, at inntektseffekten er liten eller nær null (fra alternativ 2, ikke vist i figuren).
- Dersom vi finner omtrent lik respons for alternativ 1, 2 og 4 kan vi slutte at arbeidstidseffekten har liten betydning.



Figur 8: Forventet effekt og konfidensintervall: Gjennomsnittlig ubetinget yrkesinntekt og konfidensintervall, med 100 000 mottakere av hver fradragstype.

8.4 anbefaling

Vi har i dette notatet forsøkt å utlede forventede virkninger av et arbeidsfradrag, samt ulike måter en forskningsbasert utprøving kan gjennomføres på for å nå målet om ny og pålitelig kunnskap.

Ut fra både teori og tidligere empiriske studier er virkningene av å innføre et arbeidsfradrag usikre. Usikkerheten er så stor at selv om hensikten med et arbeidsfradrag er å øke arbeidstilbudet, kan vi ikke på forhånd si om arbeidstilbudet vil gå opp eller ned. Særlig er dette tilfellet dersom fradraget også innebærer en utfasing (for å begrense provenytapet), slik at det ikke omfatter dem med høyest inntekt.

Vi mener derfor det er svært gode grunner til å gjennomføre en slik forskningsbasert utprøving av et arbeidsfradrag, fremfor å innføre det uten utprøving.

Hensikten med en forskningsbasert utprøving er å få ny kunnskap. For at vi skal få ny kunnskap, må utprøvingen gjøres på en måte som gjør det mulig å anslå effektene av et fradrag med høy grad av presisjon og uten vesentlige feilkilder. Utledningen over viser at dette kun oppnås dersom det gjennomføres en tilfeldig tildeling av arbeidsfradrag på individnivå, det vi har omtalt som «individrandomisering». Vår klare anbefaling er derfor at det gjennomføres en forskningsbasert utprøving og at denne gjennomføres ved individrandomisering.

Hva gjelder omfanget av et slikt forsøk, i form av antall mottakere og antall alternativer, er det vanskeligere å gi en like klar anbefaling. Dette er i stor grad en avveining mellom forventede provenyvirkninger og mulighetene for ny kunnskap, en avveining vi ikke har noen større forutsetninger for å gjøre enn andre. Vi har likevel gjort en vurdering.

For det første mener vi det er viktig at alternativene som prøves ut har mange mottakere. Motsatsen ville være å tildele et stort antall ulike fradrag til små grupper av personer. Dette tror vi er en dårlig strategi og det vil neppe være mulig å få presise estimater på atferdsendringer i etterkant, annet enn ved å studere alle, eller grupper av alternativer, samlet.

Vi tror derfor det er bedre at hvert av de alternativene som prøves ut får et stort antall mottakere. Som figurene viser, er det slik at flere mottakere gir gradvis større presisjon. Det er ikke nødvendigvis lett å gi en faglig begrunnelse for et spesifikt antall mottakere, men vi mener antall mottakere bør være minst 100 000 personer. Flere mottakere vil også gi bedre muligheter for å studere effekter innen ulike undergrupper (mottakere av trygd, studenter, kvinner/menn osv.)

Dersom forsøket kun skal inneholde ett alternativ, er vår anbefaling at dette er alternativ 5: Et fradrag på 1G med en utfasing på 40 % fra 300 000 kroner. Vi forventer at et slikt forsøk vil ha en årlig provenyvirkning på om lag -475 millioner kroner med 100 000 mottakere.

For det andre tror vi at det vil ha stor verdi å inkludere ytterligere et alternativ. Vi tror da at alternativ 4 eller 6 er det best egnede: Et fradrag på 0,5 G eller 1,5 G med en utfasing på 40 % fra 300 000 kroner. Formålet med dette er å få kunnskap om hvilken betydning størrelsen på fradraget har. Også her bør det være så mange som 100 000 mottakere. Vi forventer at dette, isolert sett, har en provenyvirkning på -212 millioner kroner (alternativ 4) eller -1000 millioner kroner (alternativ 6).

I tillegg til disse to alternativene, vil det å prøve ut ytterligere alternativer med ingen eller langt langsommere utfasing, som i henholdsvis alternativ 2 eller 1, være av stor verdi for å forstå konsekvenser av skattlegging for arbeidstilbud generelt. Sammenlignet med det foreslåtte hovedalternativet (5), har disse alternativene langt større provenyvirkning, slik at 100 000 mottakere av et fradrag uten utfasing, som i alternativ 2, har en forventet provenyvirkning på om lag -950 millioner kroner. For alternativ 1, med langsom utfasing, er provenytapet med 100 000 mottakere om lag -725 millioner kroner. Av disse har vi en preferanse for alternativ 2, som gir mulighet til å lære om størrelsen på inntektseffekten ganske direkte.

9 Tidsplan

Notatet er utarbeidet med en forståelse av at den videre tidsplanen er en lovhøring våren 2025, behandling i statsbudsjettet for 2026 og oppstart fra januar eller noen måneder ut i 2026. Gjennomføringen vil kreve et nært samarbeid mellom Skatteetaten, NAV, Finansdepartementet og forskergruppen. Evalueringer vil foregå underveis, i stor grad basert på pre-registrerte planer der de ulike elementene i en kvantitativ analyse er drøftet og valgt.

Referanser

- Alne, Ragnar (2018) Uføretrygd og arbeid: Jobber de uføre mer etter reformen i 2015? *Arbeid og velferd* nr. 3-2018.
- Blundell, R., & Hoynes, H. W. (2004). Has' in-work'benefit reform helped the labor market?. In *Seeking a Premier Economy: The Economic Effects of British Economic Reforms, 1980-2000* (pp. 411-460). University of Chicago Press.
- Edmark, K., C-H. Liang, E. Mörk and H. Selin (2012) Därför går det inte att utvärdera jobbskatteavdraget, WP Nationalekonomiska föreningen.
- Eissa, N., & Liebman, J. B. (1996) Labor supply response to the earned income tax credit. *The Quarterly Journal of Economics*, 111(2), 605-637.
- Graber M, Mogstad M, Torsvik G, Vestad O (2022) Behavioral responses to income taxation in Norway, Memorandum No 4/2022, Økonomisk Institutt, UiO.
- Kostøl, Andreas Ravndal, and Magne Mogstad (2014) How Financial Incentives Induce Disability Insurance Recipients to Return to Work. *American Economic Review*, 104 (2): 624–55.
- Laun, L. (2019) In-Work Benefits across Europe, digitalt vedlegg til Arbeid og inntektssikring - Tiltak for økt sysselsetting, NOU 2019:7.
- Meyer, B. D., & Rosenbaum, D. T. (2001) Welfare, the earned income tax credit, and the labor supply of single mothers. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(3), 1063-1114.
- Michalopoulos, C., Robins, P. K., & Card, D. (2005) When financial work incentives pay for themselves: evidence from a randomized social experiment for welfare recipients. *Journal of Public Economics*, 89(1), 5-29.
- Verho J, Hämäläinen K, Kanninen O, 2022, Removing welfare traps: Employment responses in the Finnish basic income experiment, *American Economic Journal – Economic Policy*

Vedlegg

Tabell A1: Anslåtte atferdsendringer ved alternative utforminger av arbeidsfradraget under antakelsen om lav deltakelseeffekt (0,2)

Forventet endring i:	Skatteutvalget (0,5G, 5 %)	0,5G ingen utfasing	0,5G 20 % utfasing	0,5G 40 % utfasing	1G 40 % utfasing	1,5G 40 % utfasing
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Deltakelse i arbeidsmarkedet (prosentpoeng)	0,229	0,235	0,211	0,192	0,355	0,481
Antall personer som deltar i arbeidsmarkedet	2598	2667	2389	2172	4022	5450
Antall personer som går inn i større jobb	2010	2053	1878	1742	2433	3035
Gjennomsnittlig yrkesinntekt	28	622	-137	214	-112	-1018
..inntekt under 300 000	3382	3482	3080	2795	6000	7484
...inntekt over 300 000	-2366	-1421	-2433	-1629	-4478	-7090
...blant mottakere av trygd	1355	2195	119	127	121	849
...blant studenter	1368	1648	1059	1004	2746	3197
...mottakere av sosialhjelp	7216	7297	6824	6345	10028	12606
Samlet yrkesinntekt (mill. kr.)	32	704	-155	242	-127	-1153
Ulikhet (gini) inntekt etter skatt	-0,004	-0,002	-0,005	-0,004	-0,008	-0,011
Samlet proveny (mill. kr.)	-7877	-10004	-3572	-2266	-6328	-12856
Samlet proveny uten atferdsendringer (mill. kr.)	-7955	-10413	-3515	-2337	-6015	-11718
Selvfinansierungsgrad (pst.)	1,0	3,9	-1,6	3,0	-5,2	-9,7

Tabell A2: Anslåtte atferdsendringer ved alternative utforminger av arbeidsfradraget under antakelsen om sterk arbeidstidsrespons (ukompensert elastisitet 0,1, inntektseffekt -0,2)

Forventet endring i:	Skatteutvalget (0,5G, 5 %)	0,5G ingen utfasing	0,5G 20 % utfasing	0,5G 40 % utfasing	1G 40 % utfasing	1,5G 40 % utfasing
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Deltakelse i arbeidsmarkedet (prosentpoeng)	0,229	0,235	0,211	0,192	0,355	0,481
Antall personer som deltar i arbeidsmarkedet	2598	2667	2389	2172	4022	5450
Antall personer som går inn i større jobb	2010	2053	1878	1742	2433	3035
Gjennomsnittlig yrkesinntekt	-2700	-1218	-2557	-1159	-3888	-8309
...inntekt under 300 000	4931	5034	4625	4336	10551	12135
...inntekt over 300 000	-8149	-5683	-7686	-5083	-14199	-22908
...blant mottakere av trygd	-4670	-2668	-7002	-5896	-12899	-16838
...blant studenter	1794	2493	1245	1356	5283	5506
...mottakere av sosialhjelp	2443	2127	3044	3189	4099	4316
Samlet yrkesinntekt (mill. kr.)	-3058	-1380	-2897	-1313	-4404	-9412
Ulikhet (gini) inntekt etter skatt	-0,005	-0,003	-0,005	-0,004	-0,009	-0,014
Samlet proveny (mill. kr.)	-9656	-11287	-5249	-3442	-9462	-18587
Samlet proveny uten atferdsendringer (mill. kr.)	-7955	-10413	-3515	-2337	-6015	-11718
Selvfinansierungsgrad (pst.)	-21,4	-8,4	-49,4	-47,3	-57,3	-58,6

Tabell A3: Anslåtte atferdsendringer ved alternative utforminger av arbeidsfradraget under antakelsen om svak deltakelseeffekt (0,2) og sterk arbeidstidsrespons (ukompensert elastisitet 0,1, inntektseffekt -0,2)

Forventet endring i:	Skatteutvalget (0,5G, 5 %)	0,5G ingen utfasing	0,5G 20 % utfasing	0,5G 40 % utfasing	1G 40 % utfasing	1,5G 40 % utfasing
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Deltakelse i arbeidsmarkedet (prosentpoeng)	0,530	0,545	0,485	0,439	0,827	1,134
Antall personer som deltar i arbeidsmarkedet	6000	6173	5491	4967	9364	12846
Antall personer som går inn i større jobb	4692	4803	4357	4028	5691	7116
Gjennomsnittlig yrkesinntekt	-1395	148	-1436	-208	-1996	-5575
..inntekt under 300 000	8061	8314	7316	6619	15091	18696
...inntekt over 300 000	-8149	-5683	-7686	-5083	-14199	-22908
...blant mottakere av trygd	160	2357	-2777	-2265	-5161	-5489
...blant studenter	2984	3745	2267	2212	6843	7701
...mottakere av sosialhjelp	11435	11434	11094	10326	16589	20874
Samlet yrkesinntekt (mill. kr.)	-1581	168	-1627	-235	-2262	-6316
Ulikhet (gini) inntekt etter skatt	-0,006	-0,004	-0,006	-0,005	-0,011	-0,017
Samlet proveny (mill. kr.)	-8852	-10451	-4544	-2836	-8300	-17002
Samlet proveny uten atferdsendringer (mill. kr.)	-7955	-10413	-3515	-2337	-6015	-11718
Selvfinansierungsgrad (pst.)	-11,3	-0,4	-29,3	-21,4	-38,0	-45,1