



Kommentarer til Axel West Pedersens artikkel «Borgerlønn «light». Skisse til en reform av det norske trygde- og skattesystemet»

Espen R. Moen

PhD, professor ved Handelshøyskolen BI.

espen.r.moen@bi.no

Christian Riis

Dr. Polit, professor ved Handelshøyskolen BI.

christian.riis@bi.no

Idéen om lønn for alle, en borgerlønn, har lenge fascinert samfunnsvitere og politisk interesserte over hele det politiske spekteret. På venstresiden ses modellen som et instrument til å redusere inntektsforskjellene i samfunnet. Høyresiden er positive fordi borgerlønn kan virke direkte mot fattigdom, og erstatte andre, dyrere tiltak, se Dalen og Moen (2010) for en utdypende diskusjon. Dessuten argumenteres det for at borgerlønn er spesielt relevant for Norge fordi staten mottar store beløp fra Statens pensjonsfond utland. Hvorfor ikke dele ut (deler av) disse til folket direkte, som de gjør i Alaska?

En borgerlønn tilstrekkelig høy til at man kan leve av den blir dyrt. Fryktelig dyrt. Moen og Riis (2014) viser at en borgerlønn tilsvarende minstepensjonen, uten motsvarende kutt i store budsjettposter som helse og skole, vil knekke statens finanser. Pedersen foreslår derfor en slags «Borgerlønn light» basert på følgende prinsipp: Hver innbygger over 18 år tildeles en borgerlønn på 70.000 kr. Den skal imidlertid samordnes med andre trygdeytelser, krone for krone, slik at personer på trygd samlet sett vil motta samme beløp som i dag etter skatt. I tillegg skal barnetrygden økes til 30.000 kr per barn per år. Dette gildet vil grovt sett koste 180 mrd. kroner. Denne merkostnaden skal dekkes inn gjennom en økning i skattbar inntekt på 11 prosentpoeng.

Modellen har ifølge Pedersen to hovedmål. Den skal gjøre det relativt mer attraktivt å jobbe fremfor å gå på trygd, uten å svekke de trygdedes velferd. Dernest skal ordningen gjøre inntektsforskjellene i samfunnet mindre.

Artikkelen til Pedersen er interessant og velkrevet.¹ Vi tror imidlertid ikke at forslaget om å innføre en «borgerlønn light» er et godt forslag. Det er spesielt elementet knyttet til borgerlønnen som sådan som vi er skeptiske til. Grunnen er enkel: Det er sjelden en god idé

1. Pedersens artikkel inneholder resultatene av en del beregninger som ikke er inkludert i artikkelen. Vi har derfor ikke kunnet sjekke utregningene, men tar for gitt at resultatene er korrekte.

at staten først skal gi borgerne penger, for deretter å kreve disse, og mer til, tilbake i form av høyere skatter på arbeidsinntekt. Da er det bedre å heller gå for en modell der skattene på arbeid holdes lave, og suppleres med andre og mer treffsikre virkemidler for å nå målene om mindre forskjeller og færre på trygd. Grunnen er at skatter virker vridende, folk vil endre sin tilpasning i arbeidsmarkedet og vri adferden bort fra det som beskattes over til det som ikke beskattes. Skatter kommer derfor med en kostnad, og denne kostnaden bør gjøres så liten som mulig, gitt de målene en har satt seg.

I denne kommentaren diskuterer vi først hvilke adferdsmessige konsekvenser Pedersens «borgerlønn light» kan tenkes å medføre. Deretter drøfter vi summarisk effektene den kan ha for inntektsfordelingen. Avslutningsvis tar vi opp spørsmålet som alltid bør reises i en diskusjon om politikkdesign – hvorvidt målsettingene bedre kan oppnås gjennom andre og i dette tilfellet mindre dramatiske virkemidler, som for eksempel justeringer innenfor det eksisterende skattesystemet.

Incentiver til arbeid

Pedersen er åpen for at hans forslag til reform kan påvirke arbeidstilbudet til de som ikke er på trygd. Han omtaler dette som «dynamiske effekter», og skriver følgende: «Størrelsen på disse dynamiske effektene lar seg ikke anslå uten en avansert modell for mikro-simulering med innebygde antakelser om adferdsvirkninger, og selv en slik modell vil ikke kunne gi sikre svar om de faktiske virkningene av en såpass radikal reform som dette.»

Selv om det er riktig at effektene på arbeidstilbudet neppe kan beregnes nøyaktig, fremstår det for oss som overveiende sannsynlig at effektene vil være store, og at de derfor må gis en sentral plass i enhver diskusjon om borgerlønn.

La oss først se på incentivene til å arbeide i stedet for å gå på trygd. Pedersen skriver at «En hovedtanke bak innføringen av denne formen for partiell grunninntekt er å gjøre det mer økonomisk lønnsomt å gå over fra å være fulltids trygdemottaker til å være fulltids selsatt». Det er riktig at reformen vil gi sterkere incentiver til å arbeide full tid i stedet for å gå på trygd, men effekten er beskjedent på grunn av den økte skatten på arbeidsinntekt. For en person som går fra trygd til en inntekt på 500.000, vil merinntekten ved ordningen være 15.000 kr per år, eller kroner 1.250 per mnd.² Det er jo et visst beløp, men det er ikke enormt.

De virkelig sterke incentiveeffektene av reformen finner vi for de som ikke er på trygd. Et individ som verken er i arbeid eller på trygd, får en merinntekt på 70.000 kr. Har personen barn økes dette ytterligere. Disse er de store vinnerne med denne modellen.

Deltidsansatte vil også komme bedre ut med Pedersens modell, om enn ikke like mye som de som ikke arbeider. Av en inntekt på 250.000 kr forsvinner 27.500 i økt skatt, noe som gir individet en netto gevinst på 42.500 kr.

For en person som jobber full tid og tjener 500.000, øker skatten med 55.000 kr, noe som vi har sett reduserer gevinsten av borgerlønnen til 15.000 kroner for denne gruppen.

Ved endringer i timelønn eller skatt på lønn skiller en mellom inntekts- og substitusjonseffekter. Ofte går disse motsatt vei av hverandre. En økning i skattenivå svekker realdisponibel inntekt og skaper en inntektseffekt som tenderer til å stimulere arbeidstilbudet. Samtidig sitter individet igjen med mindre av den «siste lønnskrona», noe som har en dempende effekt på arbeidstilbudet. Nettoeffekten kan dermed bli liten.

I forslaget til Pedersen går imidlertid inntekts- og substitusjonseffektene *samme vei*. For personer med lav eller middels arbeidsinntekt vil borgerlønn gi høyere inntekt, og dermed

2. Gevinsten per år vil være $70.000 - 0,11 \times 500.000 = 15.000$

en negativ inntektseffekt som svekker arbeidstilbudet. Samtidig bidrar økte skatter på arbeid til en negativ substitusjonseffekt. Konsekvensen er utvilsom: Flere vil gå fra å jobbe heltid til å jobbe deltid, eventuelt ikke jobbe; og flere som jobber deltid vil slutte å jobbe. Vi vil understreke at dette er en viktig margin, tatt i betraktning at 37 prosent av alle kvinner og 15 prosent av alle menn jobber deltid.³ De negative effektene forsterkes av at inntektseffekten blir særlig sterk for de som har barn.⁴

Alt taler for at reformforslaget, hvis det settes ut i livet, vil sende en rekke kvinner (særlig de med barn) tilbake til kjøkkenbenken. Det er også all grunn til å tro at innvandrerkvinner, som gjennomgående har betydelig lavere arbeidstilbøyelighet enn norske kvinner, vil redusere arbeidstilbudet ytterligere, med de negative konsekvenser det vil ha for integrering. Dette er neppe tilsiktede effekter av reformen.

Reformen vil også svekke incentivene til personer som er i full jobb til å tjene mer. Høyeste marginalsatt på arbeid er i dag ca 50 prosent. En økning på 11 prosentpoeng vil gi en marginalsatt på 61 prosent. En person som i dag beholder 50 prosent av en merinntekt, vil etter reformen kun beholde 39 prosent. Dette representerer en reduksjon i gevinsten som oppnås av merinntekter på 22 prosent. Det er all grunn til å tro at en slik sterk økning i skattebyrden vil svekke personens incentiver til å skaffe seg ekstraintekter, enten det er ved å jobbe overtid, ved å klatre oppover i lønshierarkiet internt i bedriften eller ved jobbskifte. For veldig høye inntekter kan riktignok substitusjonseffekten dempes av en negativ inntektseffekt, men dette vil kun ha betydning for de med meget høye inntekter. Merk at «break-even inntekten», inntektsnivået der skatteskjerpelsen nøytraliserer borgerlønnen, er hele 636.000 kr.

Generelt resulterer skatter i et dødvektstap (ofte omtalt som skattekostnad), ved at aktørene vrir adferden bort fra aktiviteter som gir opphav til skatt (arbeid) over til aktiviteter som ikke medfører skatt (fritid eller morsomt arbeid). Konsekvensen er at skattebasen krymper, noe som nødvendiggjør en høyere skattesats for å dekke inn et gitt proveny. Å trekke inn et beløp til statskassen koster derfor mer enn selve beløpet. Hvor mye mer er noe usikkert. I Rundskriv R-109/14 fra Finansdepartementet fastslås det at skattekostnaden i samfunnsøkonomiske analyser skal settes til 20 prosent. Henriksen og Kydland (2010) anslår, basert på en vurdering av empiriske studier, at skattekostnaden er på 20-50 prosent eller mer (se også Moen og Riis op. cit. for anslag på inntekts- og substitusjonselastisiteter). Dette er tap som samfunnet må bære, og som må veies opp mot eventuelle gevinster ved ordningen. Reformforslaget medfører store provenyendringer og derfor også en betydelig reduksjon av skattebasen, slik at den nødvendige økningen i skattesatsen for å finansiere forslaget vil være høyere enn 11 prosentpoeng.⁵

Kort om konsekvenser for inntektsfordelingen.

Pedersen hevder det er svært sannsynlig at reformen vil gi en vesentlig reduksjon i ulikheten målt ved Gini-koeffisienten. Han har ikke selv utført beregninger som viser dette, men vi tror han har rett. Reformen vil overføre inntekter fra husholdninger som har høye arbeids- og kapitalinntekter til husholdninger som har lave inntekter og som ikke går på trygd. Det

3. Tallene er fra Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) for 2019, og inkluderer både kort og lang deltid.

4. Golosov mfl. (2021) analyserer effekten av borgerlønn i USA. De finner at for hver krone som gis i borgerlønn, vil inntekten falle med 52 øre. Da er effektene av nødvendige skatteøkninger for å finansiere ordningen ikke inkludert.

5. Golosov mfl. (op. cit) finner at adferdsendringer medfører at skattesatsen må øke med 10 prosent mer for å finansiere borgerlønnen enn hvis adferden hadde vært uendret.

er imidlertid ikke opplagt at andre mål på ulikhet vil gå ned. Ofte defineres fattige som individer eller husholdninger med en inntekt under en terskelinntekt som utgjør en viss prosent av medianinntekten i samfunnet, for eksempel 50 prosent. Vi vil tro at medianinntekten vil gå opp som en konsekvens av at det innføres borgerlønn. Hvis en stor andel av de som har en inntekt rundt fattigdomsgrensen er trygdede, vil andelen fattige målt med et slikt relativt mål da øke. Tilsvarende effekter kan tenkes for opplevd fattigdom, hvis individer rundt fattigdomsgrensen har personer med moderat arbeidsinntekt som referansegruppe. Hvis en stor andel av husholdningene nær fattigdomsgrensen er barnefamilier, vil økt barnetrygd trekke i motsatt retning.

Alternativer til borgerlønn

Enhver diskusjon om politikkdesign bør ta utgangspunkt i det samlede sett av virkemidler myndighetene råder over. Det er ikke tilstrekkelig å peke på at borgerlønn kan gi positive effekter, hvis tilsvarende eller større positive effekter kan oppnås enklere og rimeligere med andre virkemidler. Det er derfor ikke så interessant å diskutere borgerlønn isolert sett.

Borgerlønn kan fremstå som et effektivt virkemiddel hvis en ønsker å gi betydelig økt inntekt til personer som både står utenfor både trygdesystemet og arbeidsmarkedet. Dette er imidlertid en liten gruppe. Pedersen uttrykker heller ikke at det er denne gruppen en spesielt ønsker å tilgodese med ordningen, men «de arbeidende fattige» som er i jobb, og har lav inntekt.

Overføringer av inntekt fra høy- til lavinntektsgrupper kan mer treffsikkert oppnås gjennom tilpasninger i skattesystemet direkte. Her har staten en rekke virkemidler, som høyere minstefradrag, og lavere direkte skatter og arbeidsgiveravgift for lave og midlere inntekter. Disse kan finansieres av skjerpet beskatning av høye inntekter, og en vil oppnå en omfordeling til en langt lavere samfunnsøkonomisk kostnad enn med en mer «spektakulær» ordning som borgerlønn. Ønsker man å gå enda lenger, kan det innføres negativ skatt på lave arbeidsinntekter, tilsvarende den såkalte «Earned Income Tax Credit» ordningen i USA. I den grad også trygdede vil nyte godt av skatteendringene, kan dette nøytraliseres ved å justere trygdesatsene.

Vi konkluderer med at hvis det er politisk ønskelig med større inntektsoverføringer fra høyinntektsgrupper til arbeidende lavinntektsgrupper, kan det enkelt oppnås ved å justere det eksisterende skattesystemet. Det fremstår kanskje som mindre spektakulært enn å løfte frem et borgerlønnskonsept, men for samfunnet er det en bedre vei å gå, fordi målsettingen om reduserte forskjeller kommer til en langt lavere samfunnsøkonomisk kostnad.

Referanser

- Dalen, D. M. & Moen, E. R. (2010). *Borgerlønn: en samfunnsøkonomisk analyse*. CREAM diskusjonsnotat nr. 4. 2010.
- Golosov, M. Gruber, M., Mogstad, M. & D. Novgorodsky «How Americans Respond to Idiosyncratic and Exogenous Changes in Household Wealth and Unearned Income». Unpublished manuscript.
- Henriksen, E. & Kydland, F. E. (2010). Endogenous money, inflation, and welfare. *Review of Economic Dynamics*, 13(2), 470-486. <https://doi.org/10.1016/j.red.2009.09.003>
- Moen, E. R. & Riis, C. (2014). *Borgerlønn: Virkninger og kostnader*. CREAM diskusjonsnotat 15. september 2014.