

CREAM publikasjon nr 4 - 2010

Borgerlønn:
en samfunnsøkonomisk analyse

Dag Morten Dalen og Espen R. Moen

Borgerlønn

En samfunnsøkonomisk analyse¹

Dag Morten Dalen

Espen R Moen

CREAM – Handelshøyskolen BI

1. mars 2010

Innhold

1. Innledning.....	2
2. Inntektssikring i Norge.....	6
3. Samfunnsøkonomisk effektivitet og velferd	9
3.1 Velfungerende markeder og effektivitet	10
3.2 Skattefinansieringskostnad	12
3.3 Optimal beskatningsteori: Betingende versus ubetingede ytelser.....	14
3.4 Uvitenhetssløret.....	15
3.5 Borgerlønnens størrelse – innbyggerens syn.....	15
4. Borgerlønn og økonomisk effektivitet	18
4.1 Personer som ikke faller inn under eksisterende trygdeordninger	19
4.2 Arbeidsledighetstrygd vs. borgerlønn	20
4.3 Kan private ordninger kompensere for bortfall av ledighetstrygd?	23
4.4 Syke- og uføreforsikring vs. borgerlønn	24
4.5 Sosialhjelp vs. borgerlønn	25
5. Diskusjon	26
Referanser	28

¹ Takk til stiftelsen Eir for økonomiske støtte.

1. Innledning

Ideen om borgerlønn tilskrives ofte Thomas Pain (1737-1809) som i publikasjonen *Agrarian Justice* (1797) formulerte et forslag om å utbetale et fast beløp til alle voksne innbyggere. Begrunnelsen fant han i sivilisasjonens utvikling. I følge Pain er både fattigdom og rikdom skapt av sivilisasjonen og etablering av privat eiendomsrett. Før sivilisasjonen var jorden en allmenning som ga alle en lik tilgang til ressursene. All utvikling fra denne ”naturlige tilstanden”, er skapt av den privat eiendomsretten. Bains syn var at samfunnet gjennom borgerlønnslignende ordninger skulle sikre at ingen tapte på denne samfunnsutviklingen: “[...] *the condition of every person born into the world, after a state of civilization commences, ought not to be worse than if he had been born before that period.*”²

Etter dette har borgerlønn hatt en rekke talsmenn blant filosofer, samfunnsvitere og politikere, som med ulike begrunnelser og politisk ståsted har tatt til orde for ordninger som skal sikre alle en viss minsteinntekt. I alle industrialiserte land er det etablert sosiale ordninger som er ment å yte bistand til personer som av ulike grunner ikke klarer å opprettholde en anstendig levestandard. Det som skiller borgerlønnordninger fra andre inntektssikringsordninger, er at borgerlønnen er tenkt (hovedsaklig) som en betingelsesfri sikring av et viss minsteinntekt.

De aller fleste andre velferdsordninger stiller individuelle krav til behov og aktivitet. Arbeidsledighetstrygd utbetales for eksempel bare til personer som tidligere har vært i jobb, men som har ufrivillig blitt arbeidsledig. Uføretrygd utbetales bare til personer som er vurdert som arbeidsuføre – og denne trygden vil igjen avhenge av tidligere opptjent inntekt. En borgerlønn derimot er tenkt som en inntektsstøtte uavhengig av tidligere inntekt, nåværende inntekt og forventede fremtidige inntekter.

Borgerlønn kan illustreres med en enkel linear skattefunksjon:

$$T = -B + t \cdot Y$$

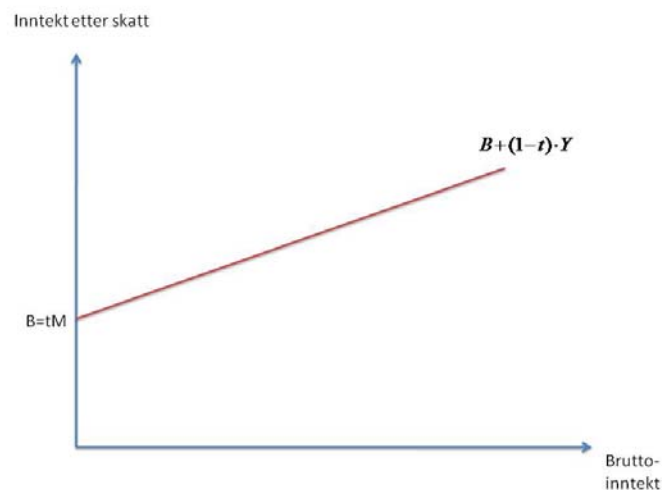
En persons utlignet skatt T er en funksjon av inntekten Y . Hvis en person står uten arbeids- eller kapitalinntekt, vil skatten bli negativ, dvs. $-B$, altså en utbetaling fra staten til vedkommende person. B utgjør nivået på borgerlønnen. For personer med positivt inntekt, kommer B til fradrag i utlignet skatt. Borgerlønnen i sin rene form er tenkt å erstatte alle

² *Agrarian Justice* (1796). Sitat hentet fra http://en.wikisource.org/wiki/Agrarian_Justice [08].

sosiale støtteordninger og fradragmulighetene i skatteberegningen.³ Borgelønn kan derfor sees på som et bunnfradrag, men med den forskjell at bunnfradraget også gis som en negativ skatt til personer med svært lav eller ingen inntekt. Borgerlønnen skal utbetales til alle, uavhengig av inntekt. Borgerlønn benevnes, og da særlig blant økonomer, som et system med negative inntektsskatt. Et system for negativ inntektsskatt er å definere inntektssikringen med utgangspunkt minstefradragene. Alle gis et minstefradrag, M , som de kan trekke fra inntekten før skatten beregnes:

$$T = t \cdot (Y - M) = -t \cdot M + t \cdot Y$$

I dagens system er det bare person med en inntekt som er større enn M som nyter godt av minstefradaget. En mulig innføring av borgerlønn, er å la alle, uavhengig av inntekt, nyte godt av minstefradaget. En person uten inntekt, vil dermed få en inntekt "etter skatt" lik $t \cdot M$. Setter vi $B = t \cdot M$, ser vi at denne bruken av minstefradagene er identisk med en fast borgerlønn til alle. Sammenhengen mellom bruttoinntekt og inntekt etter skatt er illustrert i figuren nedenfor



Figur 1: Borgerlønn og linear beskatning av inntekt

³ Se Atkinson (1995), s. 2.

Det er imidlertid ikke slik at borgerlønn må akkompagneres med en proporsjonal (flat) skatt. Det er ikke noe i veien for at skattesatsene er progressive, eventuelt også med et bunnfradrag. Imidlertid kan dette innebære at de marginale skattesatsene kan bli svært høye.

Milton Friedman (1912-2008), Nobelprisvinner i økonomi og en profilert liberal økonom ved University of Chicago, var en fremtredende talsmann for negativ inntektsskatt. I *Capitalism and Freedom* (1962) forklarer han først hvorfor avskaffelse av fattigdom er et offentlig anliggende. Et alternativ til offentlig omfordeling kan jo være privat veldedighet, der privatpersoner gir økonomisk støtte til institusjoner som tilbyr bistand til fattige eller direkte til fattige i nabolaget. Det er vanskelig å se for seg hvor omfattende slik privat bistand ville ha vært i fravær av dagens statlige velferdsordninger, men Friedman argumenterer for at omfanget ville vært for lite. Han begrunner det med at veldedighet er et kollektivt gode. Når andre gir, vil den positive effekten at levestandarden til mottakeren øker, delvis tilfalle oss alle: Vi kan alle sette pris på at vedkommende, evt. med sin familie, får hjelp. Når den enkelte tar stilling til hvor mye av sin inntekt som kan gis til fattige, tar de ikke innover seg den gleden andre med middels eller store inntekter måtte ha av effekten av dette bidraget.

For Friedman er dette et argument for at staten bør involvere seg i fattigdomsbekjempelse, men argumenterer samtidig for at disse statlige tiltak bør være målrettets, på en slik måte at de ikke samtidig ikke svekker markedsmekanismene. Politisk ofte populære tiltak som bl.a. minstelønn, landbruksstøtte, alderspensjon og toll har den svakhet at de bare på en svært liten treffsikker måte bidrar til å løse fattigdomsproblemene, samtidig som de undergraver markedenes evne til å sikre effektiv bruk av samfunnets ressurser. Negativ inntektsskatt er i følge Friedman langt mer treffsikkert, og skadevirkningene i markedene mer beskjedne.

En annen Nobelprisvinner i økonomi (1981) som har argumentert for borgerlønn er James Tobin (1918-2002). I følge Tobin skulle alle husholdninger motta en "credit income tax". Dette hadde formen av et minstefradrag som skulle utbetales direkte til alle som ikke aktivt reserverte seg mot bidraget. Reservasjonsretten gjaldt for husholdninger som hadde faktiske fradrag som oversteg minstefradraget. Tobin åpnet for at et slikt minstefradrag skulle kunne betinges på en familiens sammensetning (antall barn, alder). I tråd med borgerlønnstanken, skulle inntekter som familien klarer å skaffe seg gjennom egen arbeidsinnsats ikke påvirke utbetalt "minstefradrag". Tobins argumenter for å reformere velferdsordningene kommer klart i til uttrykk i en artikkel i *The Public Interest* (1966). For det første hadde velferdsordningene i USA, slik Tobin så dem på 1960-tallet, manglende treffsikkerhet. Mange av de virkelig

fattige kvalifiserte ikke for hjelp, mens mange av de som gjorde det var over fattigdomsgrensen. For det andre skaper ordningene uheldige insentiver – som for eksempel å belønne skillsmisse økonomisk, og for det tredje vil systemer med behovsprøving svekke incentivene til å jobbe og kvalifisere seg for arbeidslivet.

Sistnevnte argument er blant de viktigste økonomiske argumentene for borgerlønn. Behovsprøving kan lett gi svært høye effektive skattesatser på inntekt, ved overgang fra stønadsstatus til inntekt. Ved overgang til en jobb med lav lønn vil inntekten etter skatt kunne oppleves å være marginalt høyere enn summen av økonomiske bidrag fra velferdsordningene som er aktuelle uten jobb. I dagens ”trygdeterminologi” sier vi at kompensasjonsgraden er høy. Høy kompensasjonsgrad kan skape såkalte *trygdefelle* gjennom nærmerest å straffe overgang til arbeidslivet økonomisk.

Robert Solow (1924-), også han en Nobelprisvinner i økonomi (1987), kritiserte velferdsreformen i USA (1996, Welfare Reform Act) for å legge til grunn at stønadsmottakere forutsettes å skulle skaffe seg inntektsgivende arbeid i det normale arbeidsmarkedet. I følge Solow er dette urealistisk, og ville dessuten drive lønnsnivået for ukvalifisert arbeidskrav ytterligere ned, til skade for fattige som allerede er i jobb. Problemet for denne gruppen er at markedslønnen er for lav til å gi disse personene muligheter til å forsørge seg selv og eventuelle familiemedlemmer. Solows svar på dette var å øke etterspørselen etter ukvalifisert arbeidskrav både gjennom direkte offentlig sysselsetting og gjennom å gi privat sektor insentiver til å ansette flere, men la ikke skjul på at dette ville kunne ha en betydelig samfunnsøkonomisk kostnad. Solows ide viser hvordan borgerlønn også kan knyttes til lavterskel arbeidsoppgaver i offentlig regi.

Som denne korte innledningen viser har borgelønnstanken eksistert i flere hundre år, om enn med en rekke nyanser både i begrunnelse og utforming. I resten av dette notatet vurderer vi nærmere de samfunnsøkonomiske egenskapene ved borgerlønn, og diskuterer hvorvidt borgerlønn kan utgjøre en hensiktsmessig omlegging av dagens rikholdige norske sosialforsking. I kapittel 2 redegjør vi kort for de viktigste elementene i sosialforsikringen i Norge, og rapporterer kortfattet det økonomiske omfanget av ordningene. I kapitel 3 redegjør vi for de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til beskatning generelt og hvordan borgerlønn påvirker sentrale økonomiske beslutninger knyttet til arbeidstilbud. I kapitel 4 diskuterer vi nærmere noen samfunnsøkonomiske konsekvenser av å erstatte sentrale

elementer i den norske sosialforsikringen (dagpenger, uføretrygd og sykepenger) men en uniform. Kapittel 5 gir noen avsluttende kommentarer.

2. Inntektssikring i Norge

I hovedsak ivaretas inntektssikring i Norge gjennom tre kanaler.

1. Folketrygden (helserelevante og arbeidrelaterte ytelser)
2. Sosialstøtte
3. Offentlig finansiert privat konsum

Folketrygden

Loven om folketrygd tråd i kraft i 1967, og innebar en samling av flere lovbestemte trygdeytelser. Hovedskillet går mellom *helserelevante* og *arbeidrelaterte* ytelser.⁴ Personer som blir arbeidsufør på grunn av sykdom har en hjemlet rett til sykepenger. Kravet er at vedkommende må ha vært i arbeid i minst fire uker før oppstart av sykdomsperioden og at en legeerklæring dokumenterer arbeidsuførheten. Sykepenger kan ytes i inntil ett år. Nivået på sykepengene beregnes på grunnlag av personens inntekt de siste fire ukene før sykdommen inntreffer. Det gis 100 prosent kompensasjon for tapt inntekt opptil 6 G. Det er utarbeidet krav til oppfølging og aktiv deltakelse fra stønadsmottaker for å sikre raskest mulig overgang til arbeid.

Ved utvikling av varig sykdom sikres inntekten med uførepensjon. Stønadbeløpet er også her koblet til tidligere inntekt, med en nedre grense definert med et grunnbeløp. Ordningen med tilleggspensjon skal sikre at vedkommende til en viss grad kan opprettholde levestandarden før etablering av en varig sykdom. Det etablert flere stønadsordninger som skal stimulere overgang fra sykdom til helt eller delvis arbeidsførhet (attføring og rehabilitering).

Arbeidsrelaterte ytelser skal kompensere for tapt arbeidsinntekt ved ufrivillig arbeidsledighet. Kravet for utbetaling av dagpenger ved arbeidsledighet er at vedkommende må ufrivillig ha måttet redusere arbeidstiden med minst 50 prosent. Det stilles også krav til en viss minsteinntekt i året før arbeidsledigheten inntreffer. Kompensasjonsgraden – dvs. forholdet mellom utbetalte dagpenger og inntekt før arbeidsledighet vil ligge på i overkant av 60 prosent og oppover, avhengig av bl.a. forsørgerstatus. Dagpengemottakeren plikter å være aktiv jobbsøker, og må kunne dokumentere dette gjennom jobbsøkerlogg og fremmøte på et

⁴ Fremstillingen er basert på St.meld. nr 9. (2006-2007).

NAV-kontor hver fjortende dag. Den arbeidsledige kan ikke takk nei til jobb tilbud i Norge (uavhengig av hvor i Norge og til hvilken tariff- eller sedvanebestemt lønn) uten samtidig å miste retten til dagpenger.

Sosialstøtte

Det siste økonomiske sikkerhetsnettet i Norge er økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester. Denne ordningen er tiltenkt personer som ikke kan livnære seg gjennom arbeid, trygd, familierettslige underhold, oppsparte midler, salg av eiendeler. Til forskjell fra trygdeordningene hjemlet i Folketrygden, er det ikke regulerte bestemmelser som fastsetter stønadsnivået. Kommunene innvilger stønad etter en individuell vurdering av hva som trengs for å sikre vedkommende et forsvarlig livsopphold. Sosial- og helsedepartementet har imidlertid siden 2001 publisert veiledende satser for sosialhjelp. I 2008 var disse som følger:

Tabell 1: Veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold etter sosialtjenesteloven. Kr. per mnd.

Enslige	4 720
Ektepar/samboere	7 840
Person i bofellesskap	3 920
Barn 0-5 år	1 800
Barn 6-10 år	2 390
Barn 11-17 år	3 000

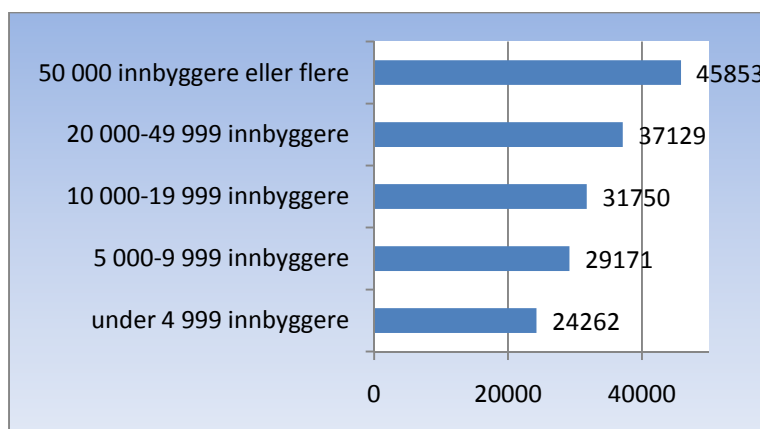
Telemarksforskning publiserte i 2006 en studie på oppdrag av Sosial- og helsedirektoratet der kommunenes praksis ble undersøkt. Basert på intervjuer ble det dokumentert store variasjoner i stønadsnivået:⁵

”Variasjonen mellom kommunene er relativt stor. Når det gjelder høy sats, er det i underkant av halvparten som har lagt seg på statens veiledende satser. Videre er det 32 % som oppgir å ligge over statens veiledende, mens 24 % av kommunene ligger under. I alt er det 15 % av kommunene som oppgir å ha satser som ligger 10 % eller mer over statens veiledende satser. På den andre siden er det 6 % av kommunene som oppgir å ha satser som er 10 % eller mindre enn statens veiledende satser.”

Nedenfor vises gjennomsnittlig stønadsbeløp per mottaker av sosialhjelp, etter kommunestørrelse. Slike gjennomsnitt skjuler store individuelle variasjoner. For noen utgjør

⁵ Brandtzæg m. fl. (2006)

sosialhjelp en kortvarig bistand i en vanskelig periode, mens det for andre kan utgjøre hovedinntektskilden for en lengre periode. Det er ingen øvre grense på stønadsperiodens varighet.

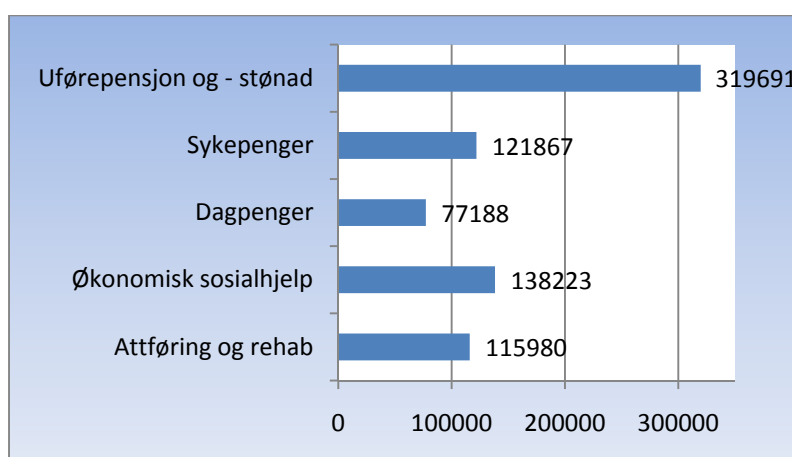


Figur 2: Brutto utbetalt økonomisk sosialhjelp i 2008, etter kommunestørrelse. Gjennomsnittlig stønad pr. stønadstilfelle (kr).

Kilde: SSB

Selv om sosialhjelpen er det siste sikkerhetsnettet, kan det stilles individuelt tilpassende krav til stønadsmottaker. Dette kan være krav om arbeidstrening, jobbsøkerkurs, arbeidskrav i kommunene (arbeid for sosialhjelp). I kartleggingen til Telemarksforskning oppgir 65 % av kommunene at de gir tilleggstyelser til mottakere som deltar i slike aktiviteter eller tilbud.

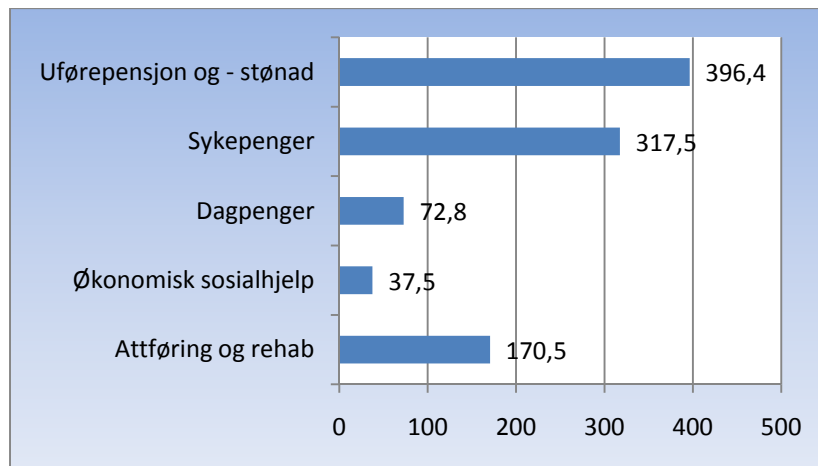
Figuren nedenfor viser antall personer som mottar ulike former for stønad i 2005, slik disse er rapportert i St.meld. nr. 9 (2006-2007):



Figur 3: Antall stønadsmottakere i 2005.

Kilde: St.meld. nr. 9. (2006-2007) og SSB.

Fordeler vi samlede utbetalinger i 2005 på disse mottakerne får vi gjennomsnittlig stønadsnivå per mottaker.



Figur 3: Gjennomsnittlig stønad per stønadsmottaker i 2005. 1000 kroner.

Kilde: St.meld. nr. 9. (2006-2007) og NAV.

Totale ytelser for folketrygden og utbetaling av sosialhjelp beløp seg i 2008 til henholdsvis 265 og 4,3 mrd. kroner, hvilket utgjør om lag 57.000 kroner per innbygger.

Offentlig finansiert konsum

Endelig er en rekke tjenester tilgjengelige for hele befolkningen uten vederlag. Dette gjelder særlig innen helse og aldersomsorg, men også innenfor utdanning. Ettersom disse tjenestene er tilgjengelige for alle aktuelle personer uavhengig av økonomisk evne virker tilbudet klart utjevne. I det etterfølgende vil vi imidlertid ikke diskutere dette nærmere.

3. Samfunnsøkonomisk effektivitet og velferd

I en markedsøkonomi treffes viktige beslutninger knytter til konsum, sparing og arbeid på grunnlag av markedspriser. Markedsprisene på ulike varer og tjenester bestemmer alternativkostnadene – som kan tolkes som de reelle prisene vi står ovenfor. Betrakt for eksempel en person som vurderer å anskaffe seg en bil som koster 500.000 kroner. Hvorvidt personen betrakter bilkjøpet som ønskelig avhenger av hva personen må ofre av annet konsum dersom vi velger å kjøpe bilen. Kanskje må vedkommende velge billigere sommerferier, utsette oppussing av huset, jobbe mer overtid eller en kombinasjon av dette. Når vi treffer kjøps- eller salgsbeslutninger i markedet, velger vi alltid noe bort. Arbeider vi mer overtid,

velger vi samtidig bort fritid, velger vi å ta mer utdanning (finansiert av Lånekassen), velger vi bort mulighetene for inntektsgivende arbeid.

3.1 Velfungerende markeder og effektivitet

Når vi i noen situasjoner velger å jobbe fremfor å tilbringe mer tid på fritidssysler og familien, betyr ikke det at den tapte fritid ikke verdsettes. Det betyr bare at den ekstra inntekten som følger med jobben verdsettes høyere. I et fleksibelt arbeidsmarked – der arbeidsmengden kan fastsettes av den enkelte, vil avveiningen mellom inntekt og fritid medføre at verdien av den ”siste” arbeidstimen, faller sammen med verdien av den ”siste” timen med fritid. Forklaringen er triviell i den forstand at hvis det motsatte var tilfellet, ville vedkommende se seg tjent med å endre arbeidsmengden. Hvis du selv kan velge både arbeidstiden og hva du bruker pengene på, er det grunn til å tro at fritiden er riktig ”balansert” med arbeidsinnsatsen. I en markedsøkonomi, der den enkelte har frihet til å disponere sin inntekt fritt, gjelder dette generelt. Vi vil ønske å tilpasse oss slik at markedsprisene vi står ovenfor samtidig reflekterer den marginale betalingsviljen – dvs. verdien av den ”siste” enheten vi anskaffer oss.

I mange markeder treffer vi diskrete valg. Vi kjøper en ny bil eller lar være, vi begynner å studere etter videregående skole eller ikke, vi velger å være hjemme fremfor å jobbe. I slike situasjoner vil ikke den enkelte kunne treffe valg slik at prisen på dens siste enheten er lik vår verdsetting av denne. De aller fleste som faktisk velger å kjøpe en ny bil vil oppleve at dette er vesentlig bedre enn alternativet. Hvis vi derimot rangerer alle som kjøpte en ny bil (av et visst merke og modell i 2008) etter deres maksimale betalingsvilje, fra høyeste til laveste, vil betalingsviljen til den som er sist på denne listen ha en betalingsvilje som ikke ligger langt fra den faktiske markedsprisen til denne bilen. Hvis vi nå antar at nybilmarkedet er konkurranseutsatt i den forstand at nybilprisen om lag reflekterer kostnadene ved å produsere disse bilene, ser vi konturene av hva som menes med samfunnsøkonomisk effektivitet:

- Konsumentenes betalingsvilje for de varer og tjenester som bedriftene velger å produsere overstiger bedriftenes kostnader ved å produsere disse. Enhver omsatt enhet av en vare eller tjeneste har en verdi hos kjøper som overstiger produksjonskostnadene.
- Det er ikke mulig å ekspandere produksjonen til en kostnad som er lavere enn konsumentenes betalingsvilje for den de nye enhetene.

Dette gjelder også for et uregulert og fleksibelt arbeidsmarked. I et velfungerende arbeidsmarked vil lønnen før skatt gjenspeile verdien av arbeiderens produktivitet i bedriften.

Når en bedrift er villig til ansette en person til en lønn per time lik w , vil profittmaksimerende adferd innebære at markedsverdien av denne personens bidrag i bedriften minst overstiger denne lønnen. Bedriftene vil med en slik målfunksjon stoppe ytterligere ansettelse når markedsverdien av bidraget fra en nyansettelse er lik lønnen.

Snur vi oss til tilbudssiden i arbeidsmarkedet, finner vi at markedslønnen implisitt også fastsetter prisen på fritid. Alternativ til fritid i et fleksibelt arbeidsmarked er å jobbe mer – og hver ekstra time gir arbeideren lønnen w . Så lenge en arbeider finner at inntekten og konsummulighetene denne lønnen gir veier tyngre enn verdien av fritid, vil vedkommende ønske å tilby sin arbeidskraft.

Likevekt i et slikt fleksibelt arbeidsmarkedet har vi når alle arbeiderne får jobbet det foretrukne antall timer til markedslønnen w , samtidig som bedriftene får sysselsatt de foretrukne antall timeverkene, gitt den samme markedslønnen. En slik markedsløsning er samtidig effektiv i den forstand at verdiskapningen ikke kan økes ved å endre aktivitetsnivået. Økes produksjonen, vil verdien av merproduksjonen være lavere enn arbeidernes verdsetting av fritid. Hvis produksjonen nedskaleres, vil den tapte produksjonsverdien være større enn verdien av den økte fritiden for arbeiderne.

Store deler av det norske arbeidsmarkedet er ikke fleksibelt i den forstand at lønningene direkte bestemmes av tilbud og etterspørsel. I privat sektor fremforhandles lønningene ofte i sentrale og lokale forhandlinger, mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og mellom bedrifter og lokale fagforeninger. Internasjonale studier viser at når fagforeninger har stor innflytelse på lønnsfastsettelsen, vil lønningene være mer sammenpresset enn når lønningene er bestemt i ”markedet”. I forhandlingsbaserte systemer vil således arbeidstakerne som er mer produktive enn gjennomsnittet ”subsidiere” de som er mindre produktive sammenliknet med et markedsbasert system.

I Norge er i tillegg nær 30 prosent av arbeidstakerne ansatt i offentlig sektor. Offentlig sektor har ikke et profittmaksimerende motiv, og er i tillegg en stor aktør i arbeidsmarkedet at den har markedsrett (hvis ansettelsespolitikken koordineres). Studier tyder på at lønnstrukturen i offentlig sektor også har en tendens til å bli mer sammenpresset i offentlig sektor enn i privat sektor.

Det er like vel grunn til å tro at lønningene i gjennomsnitt gjenspeiler arbeidstakernes produktivitet. Dette er spesielt klart i privat sektor. Hvis arbeidernes produktivitet i

gjennomsnitt er høyere enn lønnen slik at bedriftenes overskudd overstiger avkastningskravet i finansmarkedet, vil bedriftene ekspandere og nye bedrifter over tid komme til. Dermed øker etterspørselen etter arbeidskraft. Dermed øker forhandlingsmakten til fagforeningene, og lønnen presses oppover mot gjennomsnittlig produktivitet. Motsatt, hvis arbeidernes produktivitet i gjennomsnitt er lavere enn lønnen, vil bedriftene ønske å ansette færre. Etterspørselen etter arbeidskraft vil dermed falle. Dette vil føre til arbeidsledighet, og forhandlingsmakten til fagforeningene svekkes. Over tid vil så lønningene presses ned.

Mekanismene er ikke like klare i offentlig sektor. Her er det heller ikke like klart hvordan begrepet produktivitet skal forstås. Hvorvidt offentlig sektor er tildelt for mange eller for få arbeidsoppgaver, og hvorvidt myndighetene oversyssetter eller undersyssetter gitt oppgavens antall og omfang er spørsmål av politisk karakter som vi ikke vil diskutere her. I den videre analysen vil vi anta at lønnsnivået i gjennomsnitt avspeiler produktiviteten også i offentlig sektor.

3.2 Skattefinansieringskostnad

Denne egenskapen ved en likevekt i et fleksibelt arbeidsmarked viser samtidig hvorfor skattefinansiering av offentlige verdferdsordninger skaper ineffektivitet. En inntektsskatt innebærer at lønnen som bedriften betaler blir høyere enn lønnen arbeiderne blir sittende igjen med etter skatt. Det er lønn etter skatt arbeiderne tar utgangspunkt i når ønsket antall arbeidstimer fastsettes, mens det er lønn før skatt (og tillagt avgifter som arbeidsgiver betaler) som er relevant for bedriftens beslutninger om antall engasjerte timeverk. Markedslikevekten i arbeidsmarkedet vil derfor være kjennetegnet ved at markedsverdien av ytterligere produksjon overstiger arbeidernes kostnader ved å jobbe mer (der kostnadene er tapt fritid).

Slike skattefinansieringskostnader er ikke nødvendigvis et argument mot beskatning, men det er en tilleggskostnad ved det offentlige tjeneste- og velferdstilbud som bør tas med i betraktningen.

En sentral del av velferdstilbudet i Norge er sosialforsikringsordningene. Arbeidsledighetstrygden reduserer inntektstapet for dem som ufrivillig blir stående uten jobb. Uføretrygden demper inntektsbortfallet dersom sykdom helt eller delvis umuliggjør deltakelse i arbeidslivet. Det offentlige helsevesenet inngår også i denne kollektive sosialforsikringsordningen, ved å dekke behandlingsutgiftene ved sykdom. I tillegg har vi en rekke andre ordninger som er ment å støtte personer og familier som kommer i en vanskelig

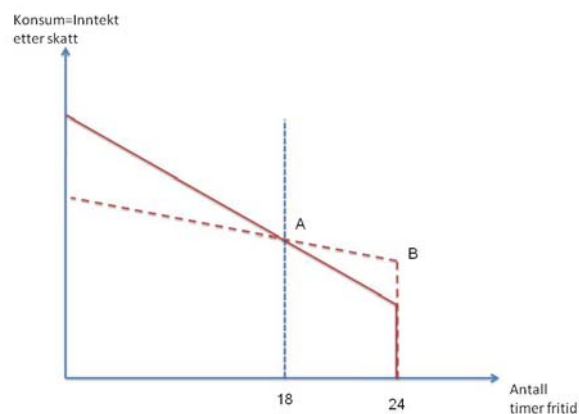
økonomisk situasjon. Slike ordninger kan både begrunnes ut fra rene fordelingshensyn og ut fra økonomiske effektivitetshensyn.⁶

De norske velferdsordningene finansieres løpende av skatteinntektene, i motsetning til et forsikringsbasert system der ytelse til finansieres direkte fra premieinnbetalingene. Skattefinansieringen utløser i seg selv samfunnsøkonomiske kostnader gjennom å redusere arbeidstilbudet. Reduksjonen i arbeidstilbudet kan litt forenklet sies å være en samfunnsøkonomisk kostnad fordi ressursene som trekkes ut av arbeidsmarkedet er ville kaster mer av seg i bedriftene enn i hjemmene.

Ser vi på den lineære skattefunksjonen som inkluderer en borgerlønn, får vi følgende sammenheng mellom disponibel inntekt og antall arbeidstimer (for eksempel per dag), når lønnen per time er lik w og antall arbeidstimer er h :

$$I = B + (1 - t)w \cdot h$$

I figuren nedenfor har vi illustrert denne sammenhengen for to ulike nivåer på borgerlønn. De heltrukne linjene viser konsummulighetene som en funksjon av arbeidstiden for en "lav" borgerlønn. De stiplede linjene viser denne sammenhengen for en "høy" borgerlønn, der den proporsjonale skatten er økt slik at disponible inntekt er uforandret dersom vedkommende jobber 6 timer (18 timer fritid).



Figur 4: Borgerlønn og sammenhengen mellom fritid og inntekt.

Under normale forutsetninger om individenes preferanser ovenfor fritid og konsum, vil en person som finner det optimalt å jobbe 6-timers dag med en "lav" borgerlønn foretrekke å

⁶ Se for eksempel Hagen og Schroyen (2009) for en oversikt utviklingen av sosialforsikring i Norge og en økonomisk analyse av imperfeksjoner i markedsbaserte forsikringsordninger.

jobbe mindre dersom borgerlønnen endres (og skatten justeres som vist i figuren). Den økte skatten på arbeidsinntekt reduserer prisen på fritid. I det fleksible arbeidsmarkedet med muligheter for å tilpasse arbeidstiden, vil hver enkelt velge å arbeide inntil verdien av mer inntekt faller sammen med verdien av fritid. Arbeidsføre personer som velger å stå utenfor arbeidsmarked, verdsetter friheten som følger med det høyere enn de økte konsummuligheten arbeidsdeltakelse gir.

Generelt vil altså en økt borgerlønn som finansieres med økt inntektsskatt redusere arbeidstilbudet. Dette har en samfunnsøkonomisk nettokostnad fordi verdien produksjonsfallet dette skaper i økonomien er større enn verdien av økt fritid. Forklaringen er som redegjort ovenfor: kostnadene bedriftene er villige til å bære ved ansettelser er større enn inntektstapet hos arbeiderne (ved å redusere arbeidstilbudet).

3.3 Optimal beskatningsteori: Betingende versus ubetingede ytelser

Som vi har sett over er inntektssikring over folketrygden betingede ytelser, i den forstand at uføretrygd fordrer dokumentasjon på at personen er ufør og ledighetstrygd fordrer at personen aktivt søker arbeid. Et rasjonale for denne formen for betingede ytelser er at hvis personen virkelig er ufør, så har ikke personen mulighet til å arbeide. Dødvaktstap som følge av redusert arbeidstilbud skal dermed i prinsippet være lik 0. Tilsvarende er ideen at myndighetene skal tilstrekkelig kontroll over søkeadferden til de arbeidsledige til at dødvaktstapet knyttet til lavere arbeidstilbud også her blir begrenset.

Som vi har sett er problemet med negativ skatt og borgerlønn at det kan påvirke arbeidstilbudet, og dermed skade effektiviteten i systemet. Innenfor optimal beskatningsteori betraktes hvordan inntektssikring for personer og inntekter til det offentlige bør gjennomføres for at dødvaktstapet knyttet til redusert arbeidstilbud gjøres minst mulig. Det følger direkte fra denne typen analyser at det er billigere for samfunnet å gi støtte til grupper som der arbeidstilbudet er lite fleksibelt. Eksempler her kan være personer som er så syke at de åpenbart ikke er arbeidsdyktige.

Følges denne logikken videre tilsier den at særlig uføretrygdede og svært gamle mennesker bør få høy støtte, ettersom disse har liten mulighet til å endre sitt arbeidstilbud uansett slik at dødvaktstapet blir lite.

I praksis kan en imidlertid stille spørsmål ved hvorvidt alle uføretrygdede faktisk er uten arbeidsevne. Det er legitimt å reise spørsmålet om ikke antallet som havner på uføretrygd

påvirkes av trygdesatsene. Tilsvarende gjelder også åpenbart for alderstrygd. Det kan være grunn til å tro at effektene er særlig sterke for grupper der arbeidstilbudet er elastisk.

Dagens system med uføretrygd kan være sårbart for misbruk. Til en viss grad vil arbeidsevne være avhengig av den enkelte persons egen fremstilling av sykdomsforløpet, og systemet vil dermed kunne manipuleres. Dette kan i sin tur undergrave hele ordningen. Med borgerlønn er denne typen betraktninger fraværende, ettersom støtten da utgjør en rettighet.

3.4 Uvitenhetssløret

En innfallsvinkel for å analysere det gode samfunn kan være å ta utgangspunkt i Rawls (1971) uvitenhetsslør. En tenker seg her hvordan en skulle ønske at inntektsfordelingen og arbeidstiden var fordelt over individer når en ikke vet hvem en blir født som. Det vil si at man vet ikke om man vil bli født rik eller fattig, begavet eller ubegavet, arbeidsom eller lat, pen eller stygg.

Ettersom de fleste personer er risikoaverse vil de i en slik situasjon ønske å overføre midler fra sitt "rike" selv til sitt "fattige" selv. Videre vil de ønske å arbeide mye når de er produktive og arbeidsomme, og lite når de er uproduktive eller har stor verdi av fritid.

Ut fra en slik vurdering kan personen bak uvitenhetssløret ønske at personer med sterkt behov for fritid, for eksempel fordi de ønsker å dyrke kunstneriske interesser eller leve et liv i pakt med naturen, skal ha økonomisk mulighet til å ha mye fritid. Dette muliggjøres med borgerlønn.

3.5 Borgerlønnens størrelse - innbyggerens syn

Spørsmålet er så hvilket nivå på borgerlønnen befolkningen vil ønske seg, gitt at den skal finansieres med inntektsskatt. I et uniformt skattesystem, der alle står overfor de samme skattsatsene, inkludert borgerlønnen B , kan selvsagt ikke skattesatsen og borgerlønnen endres slik at alle opplever at nettoinntekten er konstant dersom de ikke endres tilpasning (bli værende i A). Noen vil oppleve at inntekten – for gitt arbeidsinnsats – øker, mens andre opplever at inntekten avtar. Befolkningens syn på hvor høy borgerlønnen skal være vil variere med inntekten.

Anta at en proporsjonal inntektsskatt t skal finansiere et offentlig tjenestetilbud S og borgerlønnen B . Vi antar videre en eksogen inntektsfordeling $F(w)$. $F(w)$ angir her hvor stor andel av befolkningen som har en timelønn mindre eller lik w . Foreløpig antar vi at alle jobber

like lenge, og at arbeidslengden er uavhengig av skattenivået. Med n personer i økonomien, vil budsjettbetingelsen for staten da være

$$S + n \cdot B = t \cdot \int_0^{\bar{w}} whf(w)dw$$

Den proporsjonale skattesatsen kan vi dermed skrive som en funksjon av det offentlige tjenestetilbudet, borgerlønnen og inntektsfordelingen:

$$t = \frac{S + n \cdot B}{\int_0^{\bar{w}} whf(w)dw}$$

Disponibel inntekt for den enkelte person er som før:

$$I = B + (1 - t)wh$$

Hva er nå en persons syn på hvor stor borgerlønnen bør være? Tar de innover seg at staten må overholde budsjettbetingelsen, er den disponible inntekten gitt ved

$$I = B + \left(1 - \frac{S + n \cdot B}{\int_0^{\bar{w}} whf(w)dw} \right) wh$$

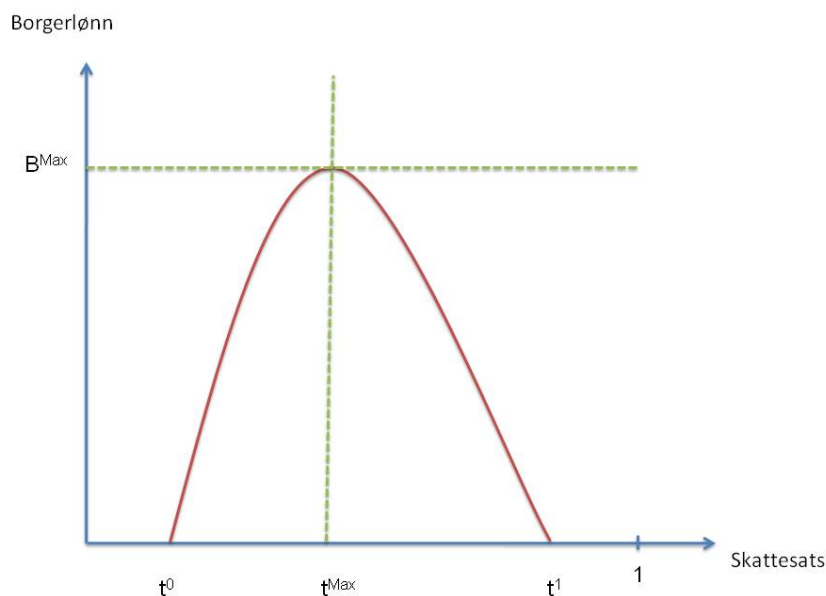
For å avdekke en persons syn på borgerlønnen deriverer disponible inntekt med hensyn på B , hvilket gir oss

$$\begin{aligned} \frac{\partial I}{\partial B} &= 1 - \frac{nwh}{\int_0^{\bar{w}} whf(w)dw} \\ &= 1 - \frac{wh}{\int_0^{\bar{w}} whf(w)dw / n} = 1 - \frac{w}{w^{AVE}} \end{aligned}$$

Hvis en person har en lønn som ligger over gjennomsnittslønnen i befolkningen, vil vedkommende ønske en så lav borgerlønn som mulig. Skattelettelsen dette innebærer på arbeidsinntekt veier tyngre enn fallet borgerlønnen. For personer med inntekt under gjennomsnittet, er situasjonen motsatt. De ønsker en så høy borgerlønn som mulig.

Inntektsfordelingene i de fleste land er kjennetegnet ved at medianinntekten er lavere enn gjennomsnittsinntekten. Flertallet i befolkningen har med andre ord en lavere inntekt enn gjennomsnittsinntekten. Et forenklet skattesystem med en fast borgerlønn vil derfor kunne skape et politisk press i retning av høy borgerlønn som finansieres med en relativt høy inntektsskatter.

Med en mer realistisk forutsetning om at arbeidsmengden h er en funksjon av nettolønnen $(1-t)w$, vil borgelønnskrevet til lavinntektsgruppene bremses av den negative effekt økt skatt har på arbeidsmengden til (og skatteinntangen fra) de rike, som jo finansierer borgerlønnen. Figuren nedenfor viser sammenhengen mellom skattesatsen og borgerlønnen, slik den følger av budsjettbetingelsen til staten og tilbudssideresponsen $h((1-t)w)$.⁷



Figur 5: Menyen av proporsjonal inntektsskattesats og borgerlønn.

Skattesatsen må helt opp til t^0 for å få inntekter som overstiger kostnaden ved det offentlige tjenestetilbudet S . Økes skattesatsen utover dette, øker inntekten til staten. Her er det to effekter som går i hver sin retning. Den direkte effekten av økt skattesats – gitt arbeidstilbudet (+), og den indirekte effekten ved at arbeidstilbudet går ned når skatten øker(-). Helt opp til t^{Max} er det den direkte effekten som dominerer. For enda høyere skattesatser er det effekten av redusert skattegrunnlag som dominerer.

⁷ Hentet fra Atkinson (1995).

Valg av skattenivå og borgerlønn fra denne menyen vil avhenge hvilken "velferdsfunksjon" som legges til grunn. Hvis vi kun er opptatt av velstanden til de aller fattigste, skal t^{Max} velges. Da er borgerlønnen maksimert. I det andre ytterpunktet ligger tilpasningen dersom inntektsulikhet ikke vektlegges overhodet. Da er det ingen grunn til å la inntektsskatt finansiere en borgerlønn. Samlet inntekt i økonomien, gitt det offentlige tjenestetilbudet, maksimeres når skatten reduseres helt ned til t^0 .

Hvis vi innfører inntektsusikkerhet, slik at inntekten svinger fra år til år, vil dette i seg selv tilsi at man ønsker å øke inntektsskatten over t^0 for å finansiere en borgerlønn. Selv om dette skulle innebære at samlet (forventet) inntekt går ned, vil fordelene være at en mindre andel av inntekten er kommet fra en usikker kilde. Graden av risikoaversjon avgjør i hvilken grad dette forsikringsmotivet trekker opp den skattefinansierte borgerlønnen.

4. Borgerlønn og økonomisk effektivitet

Borgerlønn innebærer en uniform utbetaling til alle, uavhengig av blant annet inntekt og helsetilstand. Dette skiller seg fra dagens velferdsordninger som i langt større grad er basert på en fastlagte kriterier for behovsprøving. Arbeidsledighetstrygd utbetales bare dersom vedkommende har vært i arbeid og blir ufrivillig arbeidsledig. Tilsvarende innvilges uføretrygd bare til personer som på grunn av sykdom helt eller delvis må redusere arbeidsmengden. Sosialhjelp gis personer som verken kvalifiserer for arbeidsledighetstrygd, uføretrygd, eller annen økonomisk støtte, men som av forskjellige grunner ikke har inntekter til å opprettholde en akseptabel levestandard.

Borgerlønn er altså tenkt som en erstatning av slike behovsprøvde støtteordninger. Nedenfor diskuterer nærmere hvordan dette påvirker den enkeltes arbeidsmarkedsrelaterte beslutninger.

Som nevnt innledningsvis betraktes gjerne borgerlønn som et alternativ til andre trygde- og støtteordningene, som er tenkt avvirket (eller i det minste sterkt redusert) ved innføring av borgerlønn. Fordelingseffektene av borgerlønn er dermed ikke opplagte. Vi vil skille mellom følgende grupper.

1. Personer som i dagens system har lav eller ingen inntekt og som ikke mottar støtte fra det offentlige. Denne gruppen vil åpenbart komme bedre ut. I denne gruppen finner vi blant annet hjemmeværende.
2. Personer i fulltids arbeid med normal lønn. Dette er personer som gjennom skatteseddelen finansierer inntektssikringen. Denne gruppen vil økonomisk sett

komme dårligere ut hvis borgerlønnen innebærer større inntektsoverføringer enn de ordningene borgerlønnen erstatter (og motsatt)

3. Personer som i dag mottar økonomiske ytelser fra staten. Disse gruppene vil komme bedre (dårligere) ut ettersom borgerlønnen gir bedre (dårligere) inntektssikring inn ordningene de fortrenger. Spesielt for gruppen sosialhjelpsmottakere kan en rettighetsbasert ordning i tillegg virke mindre stigmatiserende.

I tillegg til fordelingseffektene er det også grunn til å se på hvordan borgerlønnsalternativet påvirker incentivene til de berørte parter, og dermed den økonomiske effektiviteten. Vi tenker her særlig på arbeidstilbudet. Dette vil igjen avhenge av hvilken tilstand den aktuelle personen er i dagens situasjon (uten inntekt, i jobb, eller mottar offentlig støtte). I tillegg kommer kostnadene knyttet til å administrere ordningene

Et annet viktig moment er knyttet til mulighet for misbruk, som igjen er knyttet til ordningenes legitimitet. I en globalisert verden er antallet innbyggere i et land ikke eksogent, og virkningen av borgerlønn på innvandring må også vurderes. Endelig er det en del praktiske forhold som kan ha betydning, som aldersbegrensning, differensiering mht antall barn osv.

4.1 Personer som ikke faller inn under eksisterende trygdeordninger

Vi har allerede påpekt hvordan arbeidstilbudet kan påvirkes negativt for denne gruppen. La oss se på resonnementet en gang til. Nå antar vi imidlertid at valget er diskret, og står mellom å jobbe eller å ikke jobbe.

Effekten på inntektene for en som er i jobb er ikke opplagt. For personer i arbeid men med lav inntekt kan borgerlønn øke inntekten. På den annen side er mange av dagens velferdsordninger koblet til at man er sysselsatt. Hvis denne koblingen kuttes vil gevinstene ved å gå ut i arbeidslivet falle. Det er imidlertid åpenbart at merinntekten som oppnås ved å arbeide blir mindre. Dermed vil arbeidstilbudet falle. Dette vil trolig i særlig grad gjelde personer med lav inntekt, ettersom endringen her relativt sett betyr mest.

Selv uten borgerlønn er det en betydelig skattekilø knyttet til arbeid. En betydelig andel av verdiskapingen ved arbeid kanaliseres til staten, gjennom inntektsskatt, arbeidsgiveravgift (som man riktig nok får en del igjen av) og moms.

Fallet kan dempes (men ikke elimineres) av likevektseffekter: når arbeidstilbudet for en type arbeidskraft reduseres så vil lønningene tendere til å øke. Den samfunnsøkonomiske

kostnaden kan også reduseres hvis det er de med lavest produktivitet i forhold til lønnen som slutter.

Hvor sterk effekten er, vil være avhengig av hvor høy borgerlønnen er. For visse grupper, for eksempel småbarnsforeldre, kan det ikke utelukkes at effekten vil være relativt sterk.

På den annen side kan en slik reduksjon i arbeidstilbudet betraktes som en tiltenkt effekt av borgerlønn. En av grunnideene bak borgerlønn er jo nettopp at personer med et sterkt ønske om mer fritid faktisk skal ha mulighet til å la vær å jobbe.

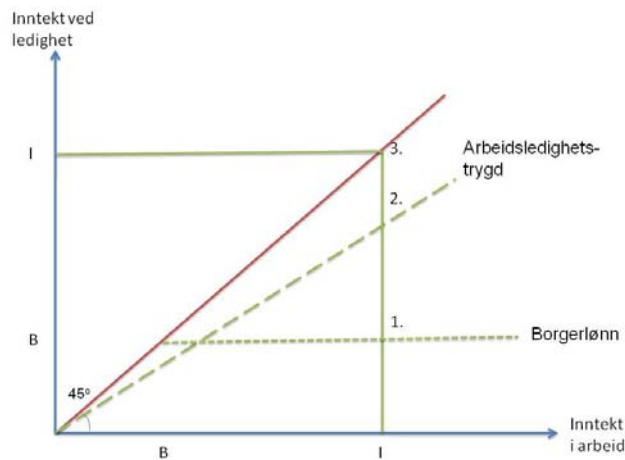
4.2 Arbeidsledighetstrygd vs. borgerlønn

Arbeidsledighetstrygd gis personer som etter en periode i jobb blir ufrivillig arbeidsledig. Trygden skal forsikre den enkelte mot inntektsbortfall som skyldes bedriftsnedleggelse og annen omstilling i arbeidslivet. Verdien av å tilby slik forsikring er godt forankret i økonomisk teori. Inntektsusikkerhet er i seg selv en kostnad for den enkelte arbeidstaker. Forsikringsordninger som sikrer oss mot inntektsbortfall ved arbeidsledighet vil derfor ha allmenn oppslutning.

Betalingsviljen for en forsikring som tar bort hele eller deler av inntektsusikkerheten vil variere med den enkeltes risikoaversjon, jobbtrygghet og inntektsnivå. Problemet med private forsikringsmarkeder er at den enkelte forsikringstaker kan ha bedre informasjon om sannsynlighet for et ugunstig utfall (arbeidsledighet, ulykke, sykdom) enn det forsikringsselskapene har. Forsikringsselskapene kan riktignok observere alder, utdanning, bosted og resultater fra helsekontroller, men selv innenfor grupper etablert på bakgrunn av slik informasjon vil det kunne være store individuelle variasjoner i sannsynlighetene for ugunstige utfall som den enkelte kjenner bedre til. Et av Akerlofs mest kjente bidrag i økonomifaget var han påvising av hvordan markeder med privat informasjon kan bryte sammen (Akerlof, 1970). Dette har siden etablert seg som det økonomiske hovedargumentet for obligatoriske forsikringsordninger – slik folketrygden er et eksempel på.

En borgerlønn er godt egnet til å sikre en nedre grense for inntektsnivået, men er ikke egnet til å møte befolkningens behov for inntektssikkerhet. En borgerlønn som gir et fast inntektskomponent uavhengig av arbeidsstatus vil øke usikkerheten sammenlignet dagens modell for folketrygden. Dette gjelder selv om borgerlønnen legges på et nivå som skal muliggjøre en akseptabel levestandard uten annen inntekt. Usikkerheten øker fordi annen

inntekt ikke skal virke inn på utbetaling av borgerlønnen. Følgende figur illustrerer inntektsusikkerheten i de to systemene:



Figur 6: Inntektssikring ved borgerlønn og arbeidsledighetstrygd

Figuren viser henholdsvis inntektsnivået med og uten arbeid (ufrivillig arbeidsledighet). Vertikal akse angir inntekten ved ledighet, mens horisontal akse måler inntekt i arbeid. Ved full kompensasjonsgrad, vil inntekten ved ledighet være lik inntekten i arbeid. Den heltrukne røde linjen viser denne sammenhengen mellom inntekt i arbeid og ledighet. Dagpengene ved ledighet gir ikke full kompensasjon. Kompensasjonsgraden ligger i størrelsesorden 80 til 60 prosent for enslige, avhengig av inntektsnivå og antall barn (St.meld. nr. 9, 2006-2007, s. 137). Som en forenkling har vi figuren lagt inn en konstant kompensasjonsgrad på om lag 75 prosent. Ved overgang fra arbeid til ledighet for en person med arbeidsinntekt I , vil inntekten falle fra 3. til 2. i figuren.

I en borgerlønnsordning ville den samme person – dersom inntekt i arbeid, tillagt borgerlønnen, er lik I – opplevd et inntektsfall fra 3. til 1. i figuren. Kompensasjonsgraden (KG) kan defineres som forholdet mellom inntekt under ledighet og inntekt i arbeid. For arbeidsledighetstrygden den denne uavhengig av inntekten innenfor nedre og øvre grense for dagpengesatsene. Antar vi som en illustrasjon en trygden settes til 75 % av inntekten de siste fire ukene, har vi

$$KG^{Atrygd} = \frac{0.75I}{I} = 0.75$$

Ved overgang til borgelønn vil kompensasjonsgraden avta med inntekten:

$$KG^{Blønn} = \frac{B}{B + I}$$

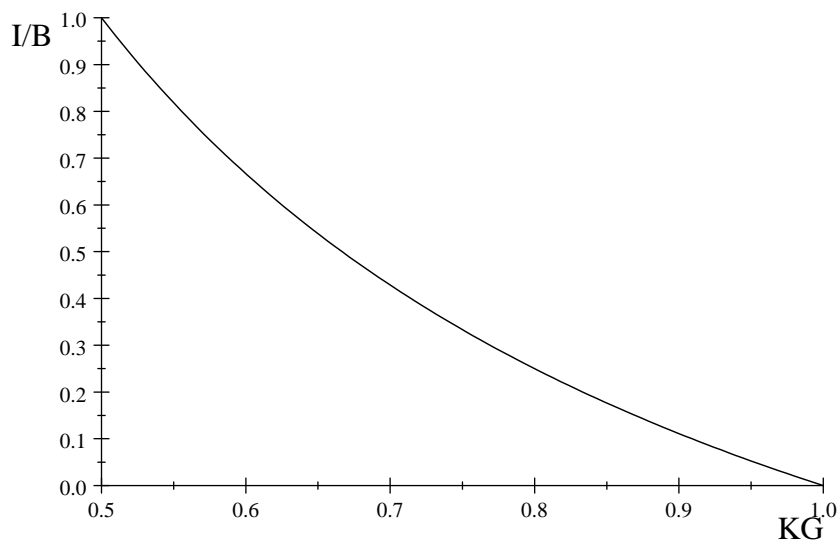
For personer med høye inntekter vil kompensasjonsgraden falle kraftig sammenlignet med dagens arbeidsledighetstrygd. For å identifisere hvilken inntektsgruppe som vil oppleve fall i kompensasjonsgraden ved overgang til borgelønn, kan vi ta utgangspunkt i følgende ligning:

$$\frac{B}{B + I} = KG^{Atrygd}$$

Denne ligningen identifiserer hvilken inntekt som vil gi den samme kompensasjonsgrad under borgerlønn som ved dagens arbeidsledighetstrygd. Denne kan alternativt uttrykkes slik

$$\frac{I}{B} = \frac{1}{KG^{Atrygd}} - 1$$

I figuren nedenfor har vi plottet sammenhengen mellom kompensasjonsgrad (ved dagens arbeidsledighetstrygd) og hvilken inntekt (som andel av borgelønnen) som vil gi samme kompensasjonsgrad under borgelønnsordningen.



Figur 7: Inntekt (som andel av borgerlønn) som gir samme kompensasjonsgrad som under dagens arbeidsledighetstrygd.

Med en kompensasjonsgrad på 75 prosent i arbeidsledighetstrygden, vil alle med inntekt som er 33 prosent av borgelønnen eller høyere oppleve at kompensasjonsgraden fallen ved

overgang til borgerlønn. Med en kompensasjonsgrad på 60 prosent, vil alle med inntekt som er høyere enn 66 prosent av borgerlønnen får et fall i kompensasjonsgraden. For realistiske nivået på borgerlønnen vil derfor de aller fleste som er i arbeidslivet oppleve en kraftig reduksjon i kompensasjonsgraden.

Borgerlønn kan være et treffsikkert tiltak for å avhjelpe de aller svakeste som ikke fanges opp på en god måte i dagens trygdeordninger, men borgelønn vil ut fra disse resonnementene ikke møte arbeidstakernes behov for å forsikre seg mot inntektsbortfall. En effekt av dette vil trolig være økt etterspørsel etter private forsikringsordninger.

4.3 Kan private ordninger kompensere for bortfall av ledighetstrygd?

Lavere kompensasjonsgrad har en privatøkonomisk kostnad, som disse personene vil søke å dempe gjennom å tegne private forsikringer som gir utbetalinger ved arbeidsledighet. Hvorvidt dette resulterer i samfunnsøkonomisk ineffektivitet, avhenger av om vi kan peke på markedsimperfeksjoner i slike private forsikringsmarkeder. Merk at dagens dagpengeordning bare gjelder for personer som allerede er i jobb. At person utenfor arbeidsmarkedet ikke ville ha råd til en slik forsikring er således ingen innvending, siden de heller i dag ikke sikres gjennom denne delen av folketrygden.

Oss bekjent tilbys det ikke private forsikringer mot arbeidsledighet av vesentlig omfang i noe land. Dette kan ha flere årsaker. En viktig grunn er trolig at sannsynligheten for å bli ledig varierer mye fra person til person, og den enkelte arbeidstaker kjenner denne sannsynligheten langt bedre enn et forsikringsselskap. Dermed oppstår problemet med negativ seleksjon: en forsikring mot arbeidsledighet vil særlig tiltrekke seg personer som vet at de med relativt stor sannsynlighet vil bli arbeidsledige, for eksempel fordi bedriften skal nedbemanne. For at forsikringsselskapet ikke skal gå med tap må følgelig premien settes svært høyt, og hele markedet kollapser (Akerlof, 1970).

De økonomiske incentivene til å komme i jobb vil være høyere med borgerlønn enn i dagens system, ettersom borgerlønnen trolig vil måtte ligge under ledighetstrygden for de aller fleste (unntaket er når bortfall av trygd er nært forestående). Dermed kan borgerlønn her i prinsippet øke arbeidstilbudet. Hvorvidt dette faktisk vil skje er imidlertid avhengig av hvor god oppfølgingen av de ledige i dag faktisk er. For å forhindre denne formen for ”moralsk hasard” utøver NAV forskjellige former for oppfølging av de ledige. Det forutsettes at vedkommende er ufrivillig arbeidsledig, hvis ikke bortfaller trygden i åtte uker. For å sikre seg at dette faktisk er tilfellet, må den arbeidsledige være registrert arbeidsledig hos NAV og akseptere

eventuelle jobbtilbud, gitt at disse står i et rimelig forhold deres faglige forutsetninger. Personer som takker nei til slike jobbtilbud risikerer å miste retten til arbeidsledighetstrygd.

Hva den enkelte opplever som relevant annet arbeid vil avhenge av kostnadene ved å avslå tilbudet. Med lav kompensasjonsgrad vil en arbeidsledig trolig være noe mer åpen for alternative jobbtilbud enn i en situasjon med høy grad av inntektssikring. Kompensasjonsgraden vil sannsynligvis også påvirke med hvilke anstrengelser vedkommende forsøker å finne annet passende arbeid. Disse forholdene går under betegnelsen *moralsk hasard* sikter til det fenomenet at forsikringsordningene i seg selv påvirker adferden og sannsynligheten for ugunstige utfall som utløser utbetalinger. Det er nettopp slike forhold som begrunner de vilkårene som stilles for utbetaling av dagpenger ved arbeidsledighet.

Borgerlønn fjerner dette problemet siden arbeidstakeren selv bærer hele den økonomiske kostnadene ved bortfall av inntekt. Med borgerlønn er det opp til den enkelte arbeidstaker å vurdere hvor mye ressurser som skal settes inn på jobbsøk og hvorvidt en bør akseptere et eventuelt jobbtilbud. Gevinsten ved å takke ja til et jobbtilbud beholdes av arbeidstakeren selv, mens den i et system med arbeidsledighetstrygd deles med folketrygden. Folketrygdens del i gevinsten skyldes at dagpengeutbetalingene stoppes ved overgang til jobb. Dette problemet karakteriseres ofte som trygdefellen – den økonomiske belønningen for å gå ut av trygdestatus er for lav.

Dette er imidlertid ikke nødvendigvis et argument for borgerlønnsordningen i seg selv, ettersom tilsvarende effekter kan oppnås innenfor dagens ordning ved å redusere ledighetstrygden.

4.4 Syke- og uføreforsikring vs. borgerlønn

Ved sykdom sikrer folketrygden full inntektskompensasjon opptil 6G i en periode begrenset oppad til 1 år. Ved mer langvarig og permanent sykdom eller nedsatt arbeidskapasitet trer ordningene med uføretrygd inn, og gir delvis kompensasjon for inntektsfallet. Igjen er tanken med borgerlønn at denne typen ordninger skal erstattes av en mer eller mindre uniform borgerlønn til alle. Overgangen fra dagens folketrygd til borgerlønn vil på dette punktet på et mer overordnet nivå ha de samme effektene som omtalt i ovenfor knyttet til arbeidsledighetstrygd. Vi gjentar ikke disse her.

Borgerlønnen vil ikke dekke arbeidstakernes behov for forsikringer mot inntektsfall. Til en viss grad kan dette kompenseres for gjennom private forsikringsordninger. Også når det

gjelder forsikring mot sykdom og uførhet kan informasjonsasymmetrier mellom kunde og selskap ha betydning. Private trygdeordninger er imidlertid utbredt allerede i dag. En stor andel private næringsdrivende tegner private pensjonsordninger og sykeordninger. MER

Et system med borgerlønn må altså suppleres med private forsikringsordninger for at systemet skal fungere godt. Det er i dag tverrpolitisk enighet om at denne typen forsikringsordninger bør skje på statlig hånd. Ut fra vår vurdering må det skje endringer her før borgerlønn kan bli et godt alternativ.

4.5 Sosialhjelp vs. borgerlønn

Sosialhjelp er det siste sikkerhetsnettet som gir støtte som ikke er betinget av helse eller jobbstatus. Den skal gi støtte til person som av en eller annen grunn ikke klarer å sikre eget økonomisk grunnlag for livsopphold. Sosialhjelpen utbetales basert på individuell vurdering av den enkeltes økonomiske situasjon.

Kontroll og vurdering av den enkeltes økonomiske situasjon vil virke stigmatiserende, og da på en måte som påfører mottakerne en betydelig sosial/psykisk kostnad. Denne kostnaden kan også ramme familiemedlemmer og barn. For noen kan denne kostnaden fremstå som så høy at de ikke oppsøker den hjelpen som ligger i kommunenes sosialhjelp. Personer som kunne hatt behov for hjelp og oppfølging tar kanskje ikke kontakt overhodet, eller på et kanskje for sent tidspunkt. I denne sammenheng er det viktig å påpeke at sosialhjelpsordningen skal innrette hjelpen på en måte som sikrer at mottakerne raskest mulig bli selvhjulpne. Mange av sosialhjelpsmottakerne har andre problemer enn de rene økonomiske. Kommunene skal bistå med hjelp på disse områdene samtidig som det økonomiske ivaretas gjennom direkte støtte. Dette tilsier at tilbudet skal være av lavterskelkarakter for å sikre at disse gruppene fanges opp.

En mer betingelsesfri borgerlønn som alle mottar uavhengig av sosial status og inntekt vil fjerne stigmatiseringen gjøre, og på den måten bidra til at hjelpen når frem til alle. Samtidig kan den mer armlengdes avstanden til mottakerne som borgerlønn skaper redusere kommunenes øvrige hjelpeapparat til å komme i dialog med de som sliter med andre problemer.⁸

I tillegg gir dagens utforming av sosialstøtteordningene en rekke uheldige incentiver. For eksempel vil sosialhjelp typisk først tre i kraft når personen det gjelder benyttet all disponibel

⁸ Problemet kan selvfølgelig også reduseres eller elimineres ved at reglene for å motta sosialstøtte endres. Innføring av borgerlønn er derfor ikke eneste løsningen på disse problemene.

kapital. For personer som tidvis har behov for sosialstøtte kan dette dramatisk redusere incentivene til å spare, noe som kan gjøre det vanskeligere for husholdningen å komme ut av det økonomiske uføret.

Det kan synes som stigmatiseringen knyttet til dagens sosialhjelp utgjør et hovedargument for borgerlønn. Stigmatiseringen oppstår som følge av at tiltaket øremerkes de aller svakest stilte. En utbetaling til alle – uavhengig av inntekt og sosial status – vil fjerne dette. Skal borgerlønnen ha denne effekten må den imidlertid sette på et nivå som gjør mulig å ha en akseptabel levestandard. Hvis ikke tvinges denne gruppen tilbake til andre og mer individuelle støtteordninger – slik dagens sosialhjelp utgjør.

5. Diskusjon

Norge har i dag flere ordninger for inntektssikring. En borgerlønn alene vil neppe være tilstrekkelig til å gi borgerne et økonomisk sikkerhetsnett som er like godt som dagens. Skal en ordning basert på borgerlønn fungere tilfredsstillende må derfor andre former for inntektssikring (uføretrygd, syketrygd, alderstrygd) i større grad fremskaffes i privat regi.

Tradisjonelt har det i det sosialdemokratiske Norge vært et politisk ønske om at inntektssikring skal utføres av det offentlige. For at et system med borgerlønn skal fungere godt tror vi borgernes behov for trygghet vil fremtvinge større privat innslag i inntektssikringen, noe som kan fremstå som uønsket i deler av det politiske miljøet.

Som vi har sett utgjør de samlede ytelsene fra folketrygden rundt 57.000 kr per person. Hvis ytelsene i sin helhet i stedet anvendes til borgerlønn blir dermed beløpet per innbygger 57.000 kr, noe høyere hvis barn gis en lavere sats. Dette er trolig ikke tilstrekkelig til å sikre hva man i Norge vil tenke på som en akseptabel minstesats, det er for eksempel lavere enn satsene for sosialstøtte hvis bostøtte inkluderes. For individer som ønsker ytterligere inntektssikring ved å tegne private helse- og pensjonsforsikring, vil forsikringspremien komme som en tilleggsutgift. Dette er beløp som i dag finansieres over skatteseddelen. En omlegging av dagens inntektssikringssystem til et system der samme beløp benyttes til borgerlønn vil dermed trolig innebære at de fleste sysselsatte vil komme dårligere ut.

Ønsker en et høyere beløp enn 57.000 må dette finansieres, enten ved at skattetrykket øker eller ved at en tar fra oljefondet. Hvis skattetrykket økses innebærer dette at sysselsatte

personer kommer enda dårligere ut. Det vil trolig være vanskelig å få politisk gjennomslag for en kraftig økning i skattene.

Et annet alternativ er at offentlig konsum kuttes. Myndighetene bruker i dag store summer på forskjellige former for distriktspolitikk. Rasjonalet bak distriktspolitikken er blant annet å sikre nærings- og inntektsgrunnlaget i distriktene, og distriktspolitikken har dermed likhetstrekk med inntektssikring. Hvis borgerlønn skal være det eneste instrumentet for inntektssikring kan en kanskje argumentere for at deler av distriktspolitikken bør avvikles ved innføring av borgerlønn. I så fall kan det skapes rom for en høyere borgerlønn innenfor dagens budsjetter.

Mer generelt har store deler av offentlige utgifter, til skole, helse osv en inntektsutjevnerende effekt. Hvis en kutter i disse utgiftene for å skape rom for en høyere borgerlønn, vil kuttene i seg selv lett medføre at personer med lav inntekt rammes disproporsjonalt hardt. Selv om borgerlønnen går opp, kan nettogevinsten for personer som lever av borgerlønnen bli liten.

En tredje mulighet er å øke uttaket fra pensjonsfondet. Etersom en ordning med borgerlønn dramatisk reduserer statens pensjonsforpliktelser, vil behovet for et stort pensjonsfond også bli mindre. Hvis uttaket fra fondet øker med 200 milliarder kroner i året, gir dette rom for en økning i borgerlønnen med i overkant av 40.000 kr per person. Samlet sett kan dermed borgerlønnen økes til over 100.000 kr per person. Deler av borgerlønnen vil da i realiteten være en kontantutbetaling fra pensjonsfondet. Ordningen med borgerlønn vil dermed likne på tilsvarende ordninger i Alaska og Alberta, der inntekter fra petroleumsvirksomheten deles ut til innbyggerne.

Referanser

Akerlof, G. A. (1970): The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, issue 3, s. 488-500.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006). St.meld. nr 9 (2006-2007). Arbeids, velferd og inkludering.

Atkinson, A. B. (1997): *Public economics in action: the basic income/flat tax proposal* The Lindahl lectures. Oxford University Press, 1995.

Brandtzæg, B., S. Flermoen, T. E. Lunder, K. Løyland, G. Møller og J. Sannes(2006): Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten. Rapport nr 232. TELEMARKSFORSKING-BØ.

Friedman, M. (1962): *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press.

Hagen, K.P. og F. Schroyen (2009): Helseforsikring i velferdsstaten – historikk og prinsipper. I *Et helsevesen uten grenser*. Red. K. Haug, O. M. Kaarbøe og T. E. Olsen. Cappelen Akademiske Forlag.

Pain, T. (1796). *Agrarian Justice*. http://en.wikisource.org/wiki/Agrarian_Justice.

Rawls, J. (1971): *A theory of justice*. Belknap Press of Harvard University Press.

Solow, R. M., and Amy Gutmann (ed.) (1998): *Work and Welfare*, Princeton University Press, 1998.

Tobin, J. (1966): "The Case for an Income Guarantee". *The Public Interest* 4, 31-41.

Center for Research in Economics and Management (CREAM)

Handelshøyskolen BI
0442 Oslo

Formålet med CREAM er å utføre forskning innenfor næringsøkonomi, arbeidsmarkedsøkonomi og tilgrensende områder innenfor bedriftsøkonomi, samt å levere forskningsbaserte analyser og rådgivning til beslutningstakere i offentlig og privat sektor.