

Saksnr. 25/3454
27.05.2025

Høringsnotat - Forsøksordning med arbeidsfradrag for unge

Innhold

1	Innledning og sammendrag	3
2	Bakgrunn	6
2.1	Regjeringens mål om å styrke arbeidstilbudet	6
2.2	Hva er arbeidsfradrag?	7
2.3	Hvordan virker et arbeidsfradrag?	8
2.4	Tidligere utredninger og vurderinger av arbeidsfradrag	11
2.5	Bruk av forsøk i offentlig sektor	12
3	Vurderinger og forslag	13
3.1	Innledning.....	13
3.2	Behovet for mer kunnskap om effektene av et arbeidsfradrag	14
3.3	Et randomisert forsøk kan gi verdifull kunnskap	17
3.4	Forholdet til likhetsprinsippet og diskrimineringsforbudet	23
3.5	Forskningsetisk vurdering	25
3.6	Nærmere om beregning av arbeidsfradrag	27
3.7	Forvaltningsregler.....	28
4	Administrative og økonomiske konsekvenser	30
5	Ikrafttredelse	31
6	Utkast til lov- og forskriftsendringer	32

1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Regjeringen ønsker å få flere i arbeid og færre på trygd. Dette blir ekstra viktig for å møte fremtidens utfordringer med knapphet på arbeidskraft. For å understøtte arbeidslinja må flere politikkområder spille på lag. Regjeringen vil trappe opp bruken av arbeidsmarkedstiltak og legge til rette for mer opplæring, mer bruk av lønnstilskudd og teste ut et nytt, arbeidsrettet ungdomsprogram for unge som trenger hjelp for å komme i jobb, jf. Meld. St. (2023–2024) En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd. I tillegg spiller både skatte- og overføringspolitikken og kompetansepolitikken en viktig rolle.

Regjeringen vurderer løpende behovet for tiltak for å få flere til å delta i arbeidsmarkedet. Et bredt spekter av virkemidler, sortert under ulike departement, kan være aktuelle. Det kan være tiltak som kan styrke jobbmulighetene til den enkelte, og tiltak som kan styrke de økonomiske insentivene til å arbeide. Prioriteringen mellom ulike virkemidler vil i stor grad måtte baseres på hva som vurderes å være faktiske hindre for deltakelse i arbeidsmarkedet, både på tilbuds- og etterspørselssiden, og kunnskap om virkninger av ulike tiltak. Kunnskapsgrunnlaget for å gjøre slike prioriteringer er mangelfullt.

Et arbeidsfradrag i skattesystemet kan være et viktig supplement til mer målrettede tiltak på utgiftssiden for å få flere i arbeid, og har vært foreslått i flere omganger, blant annet av Solberg-regjeringen i 2021 og av Skatteutvalget (NOU 2022: 20). En rekke andre land har også tilsvarende ordninger, blant annet Finland, Sverige og Danmark. Likevel er dagens kunnskapsgrunnlag om virkningene av et arbeidsfradrag mangelfullt, og eksisterende studier gir sprikende anslag på effektene.

Departementet ønsker med dette høringsnotatet å legge frem en mulig begrenset forsøksordning i skattesystemet med et eget fradrag i arbeidsinntekt for unge mellom 20 og 35 år. Målet med et slikt forsøk vil være å skaffe kunnskap om hvordan et arbeidsfradrag, og økonomiske insentiver mer generelt, påvirker yrkesdeltakelse og

arbeidsinnsats for denne gruppen. Dette vil kunne gi et viktig bidrag til en målrettet og kunnskapsbasert politikkutforming.

Formålet med høringen er todelt. For det første ønsker regjeringen konkrete innspill på utformingen av forsøket, herunder utformingen av selve fradraget, målgruppen som er valgt, samt omfanget og varighet av forsøket. For det andre ønsker regjeringen innspill på de mer prinsipielle sidene ved bruk av forsøk som virkemiddel for kunnskapsbasert politikkutforming.

Arbeidsfradrag er et generelt virkemiddel, i den forstand at det også tilgodeser personer som allerede er i arbeid. Hoveddelen av skattelettelsen vil gå til personer som uansett er i arbeid. Det er derfor å forvente at det innebærer en relativt stor reduksjon i skatteinntekter per ekstra sysselsatt. Arbeidsmarkedstiltak på utgiftssiden vil typisk være betydelig mer målrettede. Det er imidlertid viktig å understreke at mens tiltak på utgiftssiden som beslaglegger ressurser, representerer en reell samfunnsøkonomisk kostnad, representerer skattelettelser kun en overføring fra offentlige til private budsjetter.

Provenytapet kan eventuelt begrenses ved å målrette fradraget til lave arbeidsinntekter. Det vil innebære at over et visst inntektsnivå vil fradraget trappes ned når inntekten øker. Med en slik utforming vil ordningen imidlertid svekke arbeidsinsentivene for personer med inntekt i nedtrappingsintervallet. Det er derfor ikke åpenbart at positive virkninger i form av at flere kommer eller blir værende i jobb, overstiger mulige negative virkninger i form av færre arbeidstimer blant de som allerede er i jobb.

Dersom man innfører et arbeidsfradrag for hele, eller særskilte undergrupper av befolkningen samtidig, er det vanskelig å skille effekter av et arbeidsfradrag fra andre endringer i arbeidsmarkedet. Departementet har derfor utredet mulighetene for en forsøksordning med et arbeidsfradrag for unge, i samarbeid med forskere ved Frischsenteret og Norwegian Fiscal Studies ved Universitetet i Oslo.

Utredningen viser at en forsøksordning med et arbeidsfradrag kan gi viktig kunnskap om hvordan et fradrag, og økonomiske insentiver generelt, påvirker arbeidstilbud og sysselsetting. For å gi den tilsiktede læringen må forsøket uformes som et randomisert forsøk. Det vil si at det trekkes tilfeldig fra en gruppe hvilke personer som skal få fradraget. På den måten sikrer man en sammenligningsgruppe som ikke får fradraget. Sammenligningsgruppen kan brukes til å anslå hvordan det ville ha gått med dem som får fradraget, dersom de ikke hadde blitt trukket ut.

Randomiserte forsøk omtales ofte som «gullstandarden» innenfor forskning på effekter av ulike tiltak eller behandlinger. Det er lang tradisjon for slike forsøk innenfor medisinsk forskning. Randomiserte forsøk benyttes også i økende grad innenfor offentlig forvaltning (se punkt 2.5), i tråd med regjeringens målsetning om kunnskapsbasert virkemiddelbruk.

Til tross for bruken av randomiserte forsøk innenfor forskning og enkelte eksempler innenfor offentlig forvaltning, vil et omfattende forsøk med et tilfeldig tildelt arbeidsfradrag representere noe nytt. Det er ikke tidligere gjennomført forsøk av lignende omfang på skatteområdet.

Et randomisert forsøk med et arbeidsfradrag vil innebære at tilfeldig valgte personer tilgodeses med en skattelette som andre ikke mottar. En slik forskjellsbehandling må være godt begrunnet. Begrunnelsen for et forsøk er behovet for kunnskap. Verdien av denne kunnskapen må veies opp mot å, i en forsøksperiode, avvike fra prinsippet om likebehandling.

I høringsnotatets hovedskisse til en forsøksordning foretas et randomisert uttrekk av 8 pst. blant alle unge mellom 20 og 35 år i 2026. Personene som trekkes vil få rett på et fradrag i arbeidsinntekt over en periode på tre til fem år. For å gi best mulig læring legges det opp til et relativt stort fradrag som trappes raskt ned for de med inntekt over

et visst nivå. Eksempelvis vil et arbeidsfradrag på inntil 125 000 kroner som trappes ned med 40 pst. av inntekt over 335 000 kroner, redusere skatteinntektene med om lag 0,5 mrd. kroner (før eventuelle virkninger via endret arbeidstilbud). Et arbeidsfradrag på 125 000 kroner vil maksimalt redusere skatten med 27 500 kroner.

I høringsnotatet diskuteres det også alternative utforminger av en forsøksordning, herunder en ordning som målrettes mot personer som står utenfor arbeid.

Det legges opp til at størrelsen på fradraget og regler om nedtrapping av fradraget for høyere inntekter fastsettes av Stortinget i det årlige skattevedtaket. Det vises til utkast til ny § 6-33 i skatteloven, med tilhørende forskriftsbestemmelser.

Regjeringen har ikke tatt endelig stilling til om den vil fremme forslag om en forsøksordning for Stortinget, men ønsker å vurdere de innspillene som kommer frem i høringen. Regjeringen vil komme tilbake til et eventuelt forslag i statsbudsjettet for 2026. Det tas sikte på at et eventuelt forslag kan innføres med virkning fra og med inntektsåret 2026.

2 BAKGRUNN

2.1 Regjeringens mål om å styrke arbeidstilbudet

Knapphet på arbeidskraft er en av hovedutfordringene det norske samfunnet står overfor de neste tiårene, se Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024*. Den demografiske utviklingen trekker i retning av at veksten i arbeidsstyrken vil avta og etter hvert stoppe helt opp. Samtidig vil sterk vekst i de eldste aldersgruppene trekke i retning av stor etterspørsel etter arbeidskraft i helse- og omsorgstjenestene fremover.

Regjeringen har mål om å øke andelen sysselsatte i aldersgruppen 20–64 år til 82 pst. i 2030 og 83 pst. i 2035. Sysselsettingsandelen var 80 pst. i 2024. En slik økning krever at mange av de som i dag står utenfor, kommer inn i arbeidslivet.

En rekke ulike tiltak kan være aktuelle å vurdere for å øke arbeidstilbudet, herunder ulike tiltak for å styrke jobbmulighetene til den enkelte, og ulike tiltak for å styrke de økonomiske insentivene til å arbeide.

At flest mulig er i arbeid, er viktig både for den enkelte, for samlet verdiskaping og for bærekraften i offentlige finanser. Til tross for at andelen i arbeid i Norge er blant de høyeste i Europa, er det mange i yrkesaktiv alder som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet.

Det er særlig bekymringsfullt at unge faller utenfor. Denne gruppen har potensielt et langt arbeidsliv foran seg. Mange år uten inntektsgivende arbeid innebærer et økonomisk tap, både for den enkelte og for samfunnet. En analyse fra Nav har anslått de økonomiske virkningene av at en AAP-mottaker kommer i arbeid i stedet for å havne på uføretrygd (Lamøy og Myhre, 2021)¹. Den samfunnsøkonomiske gevinsten anslås på svært usikkert grunnlag å kunne utgjøre opptil 4,7 mill. kroner i gjennomsnitt per person. Samfunnsgevinsten er størst for unge mottakere ettersom disse har flere år igjen til pensjonsalder. For AAP-mottakere i alderen 20-29 år anslås samfunnsgevinsten til opptil 6,4 mill. kroner.

2.2 Hva er arbeidsfradrag?

Et arbeidsfradrag vil være et nytt element i skattesystemet. Dagens skatteregler skiller i liten grad mellom arbeids- og trygdeinntekter. En fordel med like skatteregler er at det gjør det enklere for skattyter å gjennomskue de økonomiske konsekvensene av å kombinere trygd og arbeid. Det medfører imidlertid også at skattesystemet ikke er egnet til å stimulere til arbeid fremfor trygd. Hensikten med et arbeidsfradrag, dvs. et særskilt bunnfradrag som kun gis i arbeidsinntekt, er nettopp å gjøre det mer lønnsomt å arbeide sammenlignet med å motta trygd.

¹ Lamøy og Myhre (2021). Mulig samfunnsgevinst ved arbeid fremfor uføretrygd. Arbeid og velferd, 2021, 2. NAV.

Med dagens regler beregnes inntektsskatten for personer på to ulike grunnlag. For det første betales trygdeavgift og trinnslett av «personinntekt», som er brutto lønns-, trygde- og pensjonsinntekt, uten fradrag. Beregnet personinntekt for selvstendig næringsdrivende inngår også i personinntekten. For det andre betales en flat skatt på 22 pst. av «alminnelig inntekt» fratrasket personfradrag og enkelte særfradrag. Alminnelig inntekt er alle skattepliktige inntekter fratrasket minstefradrag, fradragsberettigede tap og kostnader som gjeldsrenter mv., samt foreldrefradrag og andre fradrag.

Intensjonen om å redusere skatten på arbeid, men ikke på trygdeytelser, tilsier at arbeidsfradraget så langt som mulig begrenses til reelle arbeidsinntekter. I hovedsak innebærer det at fradraget gis i alminnelig inntekt etter at andre fradrag er trukket fra. Det avgrenses til arbeidsinntekt slik det er definert i skatteloven § 5-10 (med unntak for dagpenger, som ikke vil gi grunnlag for fradrag), beregnet personinntekt etter skatteloven § 12-2 g og godtgjørelse til deltaker for arbeidsinnsats i selskap med deltakerfastsetting etter skatteloven § 12-2 f. Det legges til grunn at sykepenger må inngå i beregningsgrunnlaget, ettersom det per i dag ikke er mulig å skille sykepenger som arbeidsgiver forskutterer fra ordinær lønn ved innrapporteringen. Det vises til punkt 3.6 for nærmere omtale av forslag til beregning av arbeidsfradraget.

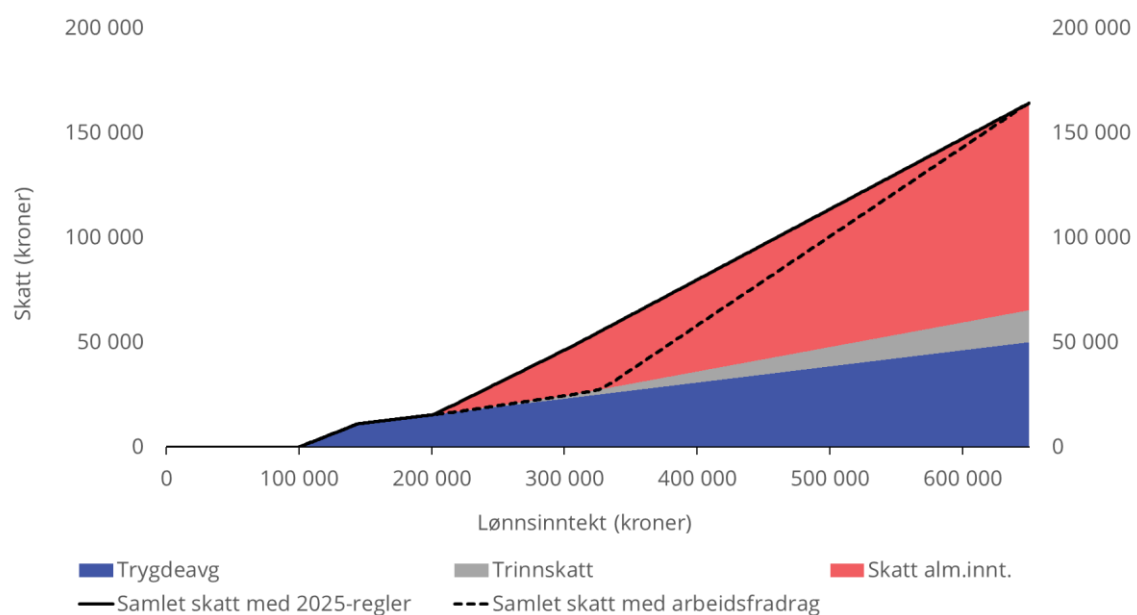
2.3 Hvordan virker et arbeidsfradrag?

Et arbeidsfradrag vil isolert sett gjøre det mer lønnsomt å arbeide – også relativt til å motta trygd. Det kan i mange tilfeller være en konflikt mellom målet om god inntektssikring til dem som står utenfor arbeidslivet, og gode insentiver til å arbeide for dem som kan. På samme måte som reduserte trygdeytelser, vil et arbeidsfradrag innebære at man får mer igjen ved å gå fra trygd til arbeid (netto kompensasjonsgrad i trygdesystemet reduseres). Et arbeidsfradrag bør derfor ses i sammenheng med innretningen av skatte- og overføringssystemet for øvrig.

Ettersom et arbeidsfradrag også gis til personer som uansett ville ha jobbet, medfører det et stort provenytap. Fradraget kan eventuelt målrettes mot lavere inntekter ved at fradraget trappes ned med inntekt over et visst nivå. Dette vil imidlertid øke marginalsakten for alle med inntekter i nedtrappingsintervallet, og vil dermed svekke deres arbeidsinsentiver. Med en slik utforming av et arbeidsfradrag kan den samlede effekten på arbeidstilbudet bli lav, eller til og med negativ, se punkt 3.2.

Figur 1 viser hvordan arbeidsfradraget som er skissert i dette høringsnotatet, vil slå ut for en person som kun har lønnsinntekt og standard fradrag. Innslagspunktet for å begynne å betale skatt på alminnelig inntekt vil øke med 125 000 kroner (fra om lag 200 000 kroner med 2025-regler til om lag 325 000 kroner). Skatten reduseres for lønnsinntekter i intervallet 200 000 – 647 500 kroner.

Figur 1 Skatt på lønnsinntekt (kroner) med 2025-regler og med arbeidsfradrag som skissert i høringsnotatet (punkt 3.3). Person som kun har lønn og standard fradrag



Kilde: Finansdepartementet.

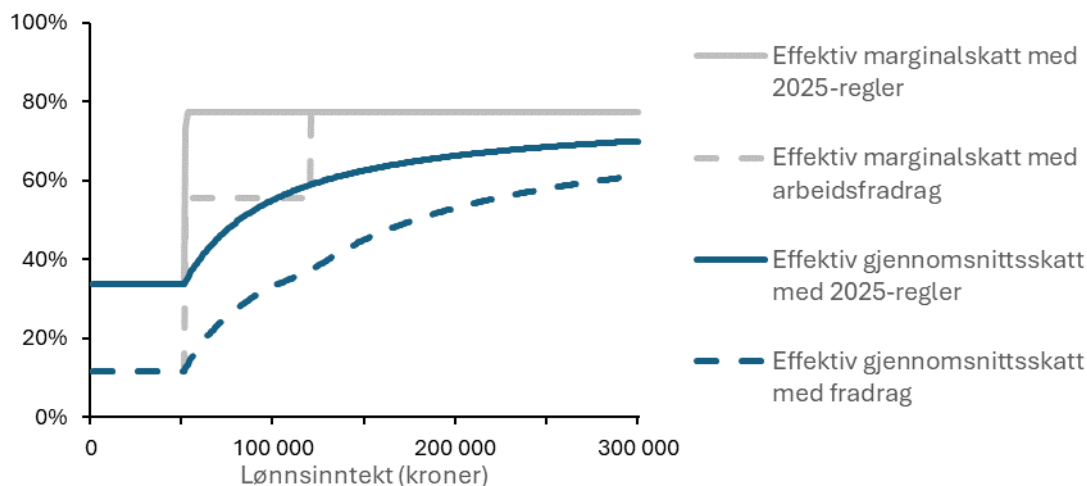
Skattelettelsen vises ved den vertikale avstanden mellom den heltrukne og den stiplede linjen i figur 1. Maksimal skattelettelse utgjør 27 500 kroner og oppnås ved en

lønnsinntekt på om lag 325 000 kroner. Når lønnsinntekten overstiger 335 000 kroner, vil fradraget gradvis trappes ned til det er fullt utfaset ved en inntekt på 647 500 kroner. Marginalskatten, det vil si hvor mye skatten øker når inntekten øker med en krone, vises ved helningen. Marginalskatten reduseres for lønnsinntekter i intervallet 200 000–325 000 kroner, mens nedtrappingen av fradraget gjør at marginalskatten øker (helningen blir brattere) for lønnsinntekter i intervallet 335 000 – 647 500 kroner. Det betyr at det i dette intervallet blir mindre lønnsomt å øke arbeidsinnsatsen enn tidligere.

Figur 2 viser hvordan arbeidsfradraget slår ut på den effektive marginal- og gjennomsnittsskatten på lønn for en person som mottar uføretrygd. Den effektive marginalskatten viser hvor mye av hver ekstra krone man tjener ved siden av trygd som går bort i skatt og avkorting av trygd. Frem til fribeløpet for uføretrygdede (0,4 G, tilsvarende om lag 51 000 kroner i 2025) tilsvarende den effektive skatten marginalskatten på lønn (33,7 pst. med 2025-regler). For lønnsinntekt over fribeløpet blir uføretrygden avkortet med kompensasjonsgraden (typisk 66 pst.). Inkludert skatt blir den effektive marginalskatten med 2025-regler 77,5 pst. Dersom personen i tillegg mottar behovsprøvde ytelser, som for eksempel barnetillegg i uføretrygden, vil den effektive marginalskatten bli høyere enn figuren viser.

Med et arbeidsfradrag som skissert i dette høringsnotatet, vil den effektive marginalskatten på de første 125 000 kronene denne personen tjener reduseres med 22 pst. (tilsvarende skattesatsen på alminnelig inntekt). For lønnsinntekt over 335 000 kroner vil den effektive marginalskatten øke med 8,8 pst.enheter som følge av at arbeidsfradraget trappes ned.

Figur 2 Effektiv marginal- og gjennomsnittsskatt på lønnsinntekt (prosent) med 2025-regler og med arbeidsfradrag som skissert i høringsnotatet (punkt 3.3). Enslig ufør med tidligere inntekt på 4 G som går fra 100 pst. uføretrygd til arbeid.



Kilde: Finansdepartementet.

2.4 Tidligere utredninger og vurderinger av arbeidsfradrag

Et arbeidsfradrag har vært vurdert flere ganger tidligere:

- Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe la til grunn at et arbeidsfradrag vil ha en positiv effekt på arbeidstilbudet, men påpekte at [størrelsen på] effekten er usikker og trolig moderat sammenlignet med det betydelige provenytapet, jf. [NOU 2019: 7 - regjeringen.no](#) punkt 9.6. Utvalget viste til at det er krevende å påvise effekter på arbeidstilbudet i land der fradraget gjelder alle arbeidstakere, ettersom man mangler en naturlig sammenligningsgruppe.
- Solberg-regjeringen fremmet i 2022-budsjettet et forslag om et jobbfradrag for unge (17–29 år), jf. [Prop. 1 LS \(2021-2022\)](#). Forslaget innebar et fradrag på inntil 23 500 kroner med en nedtrapping på 10 pst. av arbeidsinntekt over 300 000 kroner (fullt utfaset ved inntekt på 535 000 kroner) og var anslått å redusere provenyet med om lag 1,5 mrd. kroner. Forslaget ble trukket tilbake av Støre-regjeringen med den begrunnelse at ordningen ble ansett som «lite målrettet for

å få flere ungdom i jobb», jf. [Prop. 1 S Tillegg 1 \(2021-2022\)](#). Det ble der vurdert at det var et dyrt tiltak, og at den samlede virkningen på arbeidstilbudet er usikker. Videre ble det vist til at sysselsettingsutvalget ikke anbefalte tiltaket og at flertallet av høringsinstansene var kritiske, herunder LO og NHO.

- Skatteutvalget mente at økte insentiver til å forbli i arbeid, og til å gå fra trygd til arbeid, best kan oppnås ved at det innføres et eget fradrag i arbeidsinntekt, se [NOU 2022: 20 Et helhetlig skattesystem](#) punkt 6.6.4. Forslaget innebar et fradrag på inntil 55 000 kroner med en gradvis nedtrapping på 5 pst. av arbeidsinntekt over 300 000 kroner (fullt utfaset ved en inntekt på 1,4 mill. kroner) og var anslått å redusere skatteprovenyet med om lag 23 mrd. kroner.
- Finanspolitikktutvalget anbefalte i sin uttalelse for 2025 å innføre et arbeidsfradrag i tråd med skatteutvalgets forslag, men mente samtidig at det bør legges vekt på å unngå at marginalsatten på middels til høye inntekter øker (dvs. lav eller ingen nedtrapping av fradraget).

2.5 Bruk av forsøk i offentlig sektor

Kunnskapsbasert virkemiddelbruk i offentlig sektor er et prioritert område for regjeringen. I 2022 ble det igangsatt et arbeid for å vurdere bruken av kunnskapsbaserte metoder i forvaltningen. Arbeidet ledes av en kjernegruppe bestående av departementsråder fra flere departementer. Kjernegruppen har blant annet pekt på at *«departementene bør stimulere til bedre evalueringer, inkludert bedre tilrettelegging for randomiserte forsøk og andre kvasiekperimentelle design»*. Dette er også i tråd med veilederen til utredningsinstruksen, som peker på at det i større grad bør «brukes kunnskapsbasert design for utforming av nye tiltak der det er aktuelt, under dette å teste nye tiltak før full gjennomføring ved bruk av randomiserte kontrollerte forsøk».

Utformingen av en eventuell forsøksordning er avgjørende for at ordningen skal kunne evalueres på en god måte og gi den tilsiktede læringen om virkningene.

I dag er det ingen hjemmel i skatteloven for å gjennomføre forsøk i skattesystemet, slik det for eksempel er i opplæringslova § 29-3 og folketrygdloven § 25-13. Det er ingen tidligere eksempler på at det er gjort forsøk gjennom skattelovgivningen. På kontrollområdet er det likevel eksempler på at Skatteetaten har innrettet kontrollvirksomheten basert på tilfeldige utvalg av skatte- og opplysningspliktige. Hensikten er at slike kontroller skal gi systematisk kunnskap om effekter av kontrollene.

Det gjennomføres i dag forsøk på en rekke områder i offentlig sektor.

Folkehelseinstituttet har på oppdrag fra «Kjernegruppen for kunnskap i kriser» kartlagt bruken av forsøk i Nav, Utdanningsdirektoratet, NORAD, Bufdir og Skatteetaten og konkluderer blant annet med at *«En større politisk aksept for systematisk, gradvis og – om mulig – randomisert, utrulling av reformer vil kunne tilrettelegge for bedre læring om virkemidlenes effekt. Dette vil kunne føre til en mer effektiv og målrettet politikkutforming og øke sjansene for at virkemidlene faktisk fører til ønsket effekt, og at uvirksomme virkemidler prioriteres vekk.»*

3 VURDERINGER OG FORSLAG

3.1 Innledning

Finansdepartementet har i samarbeid med forskningsmiljøer ved Frischsenteret og Norwegian Fiscal Studies utredet en forsøksordning med arbeidsfradrag for unge.²

Tre spørsmål er sentrale i denne utredningen. Er det behov for mer kunnskap om hvordan et arbeidsfradrag virker? Kan et forsøk bidra til ny kunnskap? Og er det mulig og tilrådelig å gjennomføre et slikt forsøk, ut fra juridiske og etiske rammer, administrative hensyn og hensynet til skattesystemets legitimitet?

² Se rapporten «Forsøksordning med arbeidsfradrag» fra Frischsenteret og Norwegian Fiscal Studies.

3.2 Behovet for mer kunnskap om effektene av et arbeidsfradrag

Økonomisk teori tilsier at et arbeidsfradrag vil ha tre ulike, og til dels motstridende, effekter på samlet arbeidstilbud. For det første vil det styrke insentivene til å delta i arbeidsmarkedet sammenlignet med å stå helt utenfor. Et arbeidsfradrag forventes altså å ha en entydig positiv effekt på sysselsettingen, selv om størrelsen på responsen er svært usikker.

For det andre vil arbeidsfradraget for en gitt inntekt før skatt øke den disponible inntekten etter skatt for personer som er i arbeid. Denne «inntektseffekten» trekker isolert sett i retning av redusert arbeidstilbud, ettersom det kan forventes at noe av inntektsøkningen vil bli tatt ut i mer fritid.

For det tredje vil et arbeidsfradrag påvirke lønnsomheten av å jobbe en time ekstra («substitusjonseffekt»), ved at det endrer skatten på den siste kronen man tjener. Se også omtale til figur 1 over. Typisk vil et arbeidsfradrag redusere marginals-katten og dermed styrke insentivene til å jobbe litt ekstra for personer med lave inntekter (der fradraget fases inn). Gitt at fradraget fases ut, vil imidlertid personer med inntekt i nedtrappingsintervallet få økt marginals-katt og dermed svakere arbeidsinsentivene. For disse personene vil altså både inntektseffekten og substitusjonseffekten trekke i retning av redusert arbeidstilbud. Nedtrappingen mot arbeidsinntekt vil også gjøre at det for noen personer kan bli mer lønnsomt enn i dag å redusere sin arbeidsinntekt og begynne å motta en gradert trygd eller trygd med høyere grad. Årsaken er at personer med inntekt i nedtrappingsområdet vil få økt fradrag ved at arbeidsinntekt erstattes med trygd (ettersom fradraget ikke trappes ned mot trygd)³.

³ I prinsippet kunne man tenkt seg at et arbeidsfradrag kan trappes ned mot samlet personinntekt (inkl. trygd). Dette ville imidlertid ført til at fradraget i mindre grad styrket insentivene til å arbeide ved siden av trygd, ettersom mange trygdede ville havnet i eller nært opptil nedtrappingsintervallet. En økning i grensen for nedtrapping kunne eventuelt bidratt til å motvirke dette, men det ville også medført en betydelig økning i provenytapet. Å øke grensen for nedtrapping med 100 000 kroner vil øke provenytapet med 50 pst.

Et arbeidsfradrag kan altså være et egnet tiltak for å øke arbeidstilbudet dersom økonomiske insentiver har relativt sterke effekter på valget om å delta eller ikke delta i arbeidsmarkedet og relativt begrensede effekter på valg av arbeidstid for de som allerede deltar.

I utredningen fra forskergruppen vises det simuleringer av effektene av å innføre et arbeidsfradrag, gitt ulike antakelser om hvor sterke disse responsene er. Tabell 1 gjengir de simulerte effektene av et arbeidsfradrag etter modell fra Skatteutvalget på arbeidstilbud og sysselsetting for alle unge (20–35 år). Dette er altså et alternativ med en forholdsvis langsom utfasing av fradraget.

Simuleringene viser at effektene er svært følsomme avhengig av hvilke forutsetninger man legger til grunn. I referansescenariet (markert grønt) er det lagt til grunn relativt sterke utslag på sysselsettingen og svake responser på arbeidstid.⁴ Med disse forutsetningene anslås fradraget å øke sysselsettingen med om lag 0,5 prosentpoeng (6 000 personer i alderen 20-35 år) og det samlede arbeidstilbudet anslås å øke med 1,5 mrd. kroner (produktivitetsjusterte arbeidstimer, målt ved samlet yrkesinntekt). Det økte arbeidstilbudet gir økte skatteinntekter og reduserte trygdeutgifter som anslås å dekke inn 11 pst. av det opprinnelige provenytapet (0,9 mrd. av 8 mrd. kroner).

Enkelte nyere studier tyder på at effektene på arbeidstid (både inntekts- og substitusjonseffekten) kan være langt sterkere enn tidligere lagt til grunn.⁵ Dersom man legger til grunn et mer pessimistisk scenario (markert rødt), med svakere responser på sysselsettingen og sterkere responser på arbeidstid, vil fradraget kunne redusere det samlede arbeidstilbudet med 3,1 mrd. kroner, som igjen svekker offentlige finanser med ytterligere 21 pst. av det opprinnelige provenytapet (1,7 mrd. kroner utover det opprinnelige provenytapet på 8 mrd. kroner).

⁴ Forutsetningene i referansescenariet er i tråd med anslag fra det danske Finansministeriet og Skatteministeriet, se «Regneprincipper på personskatteområdet».

⁵ Se blant annet Graber mfl. (2022) Behavioral responses to income taxation in Norway, Memorandum No 4/2022, Økonomisk Institutt, UiO.

Tabell 1 Anslåtte effekter på sysselsetting, samlet arbeidstilbud og proveny av et arbeidsfradrag etter modell fra Skatteutvalget for alle unge 20–35 år. Gitt ulike antakelser om responsene på sysselsetting og arbeidstid.

		Effekt på sysselsetting ¹	
		Svak	Sterk
Effekt på arbeidstid blant de som er i jobb ²	Sterk	Sysselsetting +0,2 p.p. Arbeidstilbud -3,1 mrd. kroner Selvfinansierungsgrad -21 pst.	Sysselsetting +0,5 p.p. Arbeidstilbud -1,6 mrd. kroner Selvfinansierungsgrad -11 pst.
	Svak	Sysselsetting +0,2 p.p. Arbeidstilbud 0 mrd. kroner Selvfinansierungsgrad +1 pst.	Sysselsetting +0,5 p.p. Arbeidstilbud +1,5 mrd. kroner Selvfinansierungsgrad +11 pst.

¹ Deltakelseselastisitet på hhv. 0,2 (svak) og 0,5 (sterk).

² Svak effekt på arbeidstid innebærer en ukompensert elastisitet på 0,05 og en inntektseffekt på -0,05.

Sterk effekt innebærer en ukompensert elastisitet på 0,1 og en inntektseffekt på -0,2.

Kilde: Frischsenteret og Norwegian Fiscal Studies.

Basert på dagens kunnskapsgrunnlag, er det betydelig usikkerhet om hvilke effekter et arbeidsfradrag vil ha på arbeidstilbudet. Dersom man innfører et arbeidsfradrag for alle, uten et forutgående forsøk, vil det trolig heller ikke i ettertid være mulig å vite hvilke effekter fradraget har. Man kan risikere at fradraget får negative arbeidstilbudseffekter uten at man vil være i stand til å avdekke det. I Sverige, der «jobbfradraget» ble innført for alle samtidig, har forskere konkludert med at det ikke lar seg gjøre å evaluere effektene⁶:

«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».

⁶ Edmark mfl. (2012) [Därför går det inte att utvärdera jobbskatteavdraget](#)

3.3 Et randomisert forsøk kan gi verdifull kunnskap

Hvordan en forsøksordning utformes, vil være avgjørende for at den skal kunne evalueres på en god måte og gi ny kunnskap om virkningene. Det sentrale når man skal evaluere effekter av et tiltak er at man må kunne sammenligne personer som mottar tiltaket med en lignende gruppe som ikke mottar det. Sammenligningsgruppen brukes til å anslå hvordan det ville ha gått med de som får tiltaket, dersom de ikke hadde fått det.

I hvilken grad en evaluering vil kunne bidra med ny og vesentlig kunnskap om effekter, avhenger da flere ulike forhold:

- Hvor mye kunnskap man i utgangspunktet har om effektene
- Hvor store effektene av tiltaket forventes å være
- Hvor mye utfallet varierer av andre grunner
- Hvorvidt sammenligningsgruppen gir et troverdig og presist anslag på mottakernes utfall uten tiltaket

Utredningen fra Frischsenteret og Norwegian Fiscal Studies viser at de forventede effektene av et arbeidsfradrag er relativt små sett opp imot hvor mye arbeidsinntekten varierer av andre grunner. For at en evaluering skal bidra med vesentlig ny kunnskap stiller dette store krav til hvordan forsøksutformingen utformes. I praksis innebærer dette at fradraget må ha mange mottakere for å sikre at usikkerhet knyttet til andre grunner blir for stor. Videre må de som får rett på det nye fradraget, velges ut på en måte som gjør at de i fravær av fradraget kan forventes å ha samme utfall som sammenligningsgruppen. På den måten kan man skille virkninger av fradraget fra andre forhold som påvirker arbeidstilbudet.

En slik sammenligningsgruppe kan sikres ved at man trekker helt tilfeldig hvem som skal få fradraget («randomisert forsøk»). Slik tilfeldig forskjellsbehandling, der ellers like personer behandles ulikt, er kjernen i eksperimentell utprøving.

Dersom arbeidsfradraget i stedet tildeles etter objektive kriterier som i seg selv kan begrunne forskjellsbehandlingen, viser utredningen at det ikke vil være mulig å lære noe vesentlig nytt om effektene. Hvis man for eksempel gir fradraget til alle unge som bor i kommuner med lav sysselsetting, har man ikke noe godt grunnlag for å anslå hvordan sysselsettingen ville utviklet seg i fravær av fradraget. Dermed har man heller ikke noe grunnlag for å evaluere effektene av fradraget.

Tilsvarende er det vurdert et alternativ der man gir fradraget til utvalgte fødselskull. En evaluering vil da måtte bygge på visse antakelser, for eksempel at sysselsettingen i ulike fødselskull ville utviklet seg likt i fravær av forsøket. Utredningen har vist at dette ikke er en holdbar antakelse. Sett opp mot variasjoner i sysselsetting og inntekt over tid og mellom grupper, forventes effektene av et arbeidsfradrag å være relativt små. Ved å sammenligne faktisk årlig endring i sysselsetting og inntekt for personer i ulike «nabo-årskull» tilbake i tid, finner forskerne at den forventede effekten av et arbeidsfradrag «ikke vil være mulig å identifisere blant alle andre forhold som driver utviklingen».

For å oppnå målet om å fremskaffe ny kunnskap om virkningene av et arbeidsfradrag, er utredningens klare tilrådning at enkeltpersoner som skal få fradraget trekkes helt tilfeldig («randomisert forsøk»).

Målgruppen

Formålet med forsøksordningen er å skaffe kunnskap om virkningene av et arbeidsfradrag for unge. Målgruppen – gruppen man ønsker å lære noe om – er dermed i utgangspunktet alle unge som ville kvalifisert til å få et slikt fradrag dersom det ble innført. For at fradraget ikke skal bidra til økt frafall fra videregående opplæring, bør det legges det opp til en nedre aldersgrense for å kvalifisere for fradraget.⁷ I hovedalternativet i dette høringsnotatet er målgruppen gitt ved alle skattytere som, når

⁷ Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at 72 pst. av elevene fullfører videregående på normert tid, mens 82 pst. fullfører innen 5 år (studieforberedende) eller 6 år (yrkesfag).

forsøket starter, er bosatt i Norge og er i alderen 20–35 år (dvs. som er født i årene 1991–2006, om lag 1,2 million skattytere).

Stratifisert randomisering

Det legges opp til at personene i målgruppen deles inn i grupper («strata») etter relevante egenskaper som inntekt, alder, kjønn, skattemessig bosted mv. Innad i hver av disse strataene trekkes det tilfeldig en gitt andel som skal få rett på arbeidsfradrag (tiltaksgruppen). Sannsynligheten for å trekkes til tiltaksgruppen vil være den samme i alle strataene.

Randomiseringen sikrer at det ikke er systematiske forskjeller mellom tiltaks- og kontrollgruppen. Det kan likevel oppstå tilfeldige forskjeller mellom gruppene. Stratifiseringen skal bidra til at slike tilfeldige forskjeller blir minst mulig.

God informasjon er viktig for at personene skal forstå hva fradraget innebærer og hvordan det påvirker insentivene til å arbeide. Samtidig kan det innvendes at denne informasjonen i seg selv kan ha en effekt på adferden. Derfor legges det også opp til å trekke en gruppe som ikke får rett på fradraget, men som får informasjon om hvordan skatten beregnes med de ordinære reglene. Dette gjør det mulig å skille effekten av fradraget fra effekten av informasjon. Resten av personene i målgruppen fungerer som kontrollgruppe.

Størrelsen på tiltaksgruppen og størrelsen på fradraget

Omfanget av forsøket vil bero på en avveining mellom proveny og graden av forskjellsbehandling på den ene siden, og muligheten for å fremskaffe ny kunnskap på den andre. Flere mottakere og større fradrag gir gradvis større presisjon. Det gir også bedre mulighet til å studere om effektene varierer mellom ulike grupper.

Departementet foreslår at 8 pst. av målgruppen, dvs. om lag 100 000 personer, trekkes til å motta fradraget over en periode på tre til fem år.

Et arbeidsfradrag kan utformes på mange ulike måter innenfor en gitt provenyramme. Jo større fradraget er, jo raskere må det fases ut dersom provenyrammen holdes uendret. Utredningen fra Frischsenteret og Norwegian Fiscal Studies tilsier at et større fradrag med rask nedtrapping er å foretrekke fremfor et mindre fradrag med en mer forsiktig nedtrapping ut fra forventede virkninger på arbeidstilbudet. Utredningen viser imidlertid også at disse vurderingene avhenger av hvilke antakelser man gjør om atferdsvirkninger av et arbeidsfradrag, særlig blant personer som uansett ville ha vært i arbeid. Et stort fradrag med rask utfasing kan sies å være en mer risikabel strategi enn et mindre fradrag med en langsom nedtrapping, som foreslått av Skatteutvalget: Økningen i deltakelse kan være større, men det kan også reduksjonen i arbeidstid være. I et forsøk har denne typen risiko mindre betydning siden både antall mottakere og varigheten er begrenset.

Formålet med et forsøk er kunnskap. Siden adferdsvirkningene, både de ønskede og de utilsiktede, må antas å være større av et stort fradrag med rask utfasing, er også mulighetene for å anslå fradragets virkninger bedre med en slik løsning.

Samlet sett tilsier dette at man i et forsøk kan og bør prøve ut et større fradrag med en raskere nedtrapping enn hva som kanskje, gitt dagens kunnskapsgrunnlag, ville være ønskelig i en full innføring. I en utforming av et eventuelt fremtidig arbeidsfradrag for alle vil forsøkets resultater ha stor betydning. Dersom forsøket for eksempel skulle vise at nedtrappingen gir en stor reduksjon i arbeidstilbudet, tilsier det at et eventuelt fremtidig fradrag bør ha liten eller ingen nedtrapping, og vice versa.

I dette høringsnotatet skisseres et forsøk blant unge (20–35 år) der 100 000 personer (8 pst.) trekkes tilfeldig ut til å få et fradrag i arbeidsinntekt på inntil 125 000 kroner (inntil 27 500 kroner i skatteverdi) som trappes ned med 40 pst. av inntekt over 335 000 kroner. Det innebærer at fradraget er helt utfaset ved en inntekt på 647 500 kroner. Blant de om lag 100 000 personene som trekkes ut, vil anslagsvis 60 000 personer enten ha så lav inntekt at de ikke betaler skatt på alminnelig inntekt, eller så høy inntekt at de ikke får nytte av fradraget. Blant de om lag 40 000 personene som får endret skatt,

anslås skattelettelsen til om lag 12 500 kroner i gjennomsnitt. Ordningen anslås samlet sett å redusere skatteinntektene med om lag 0,5 mrd. kroner årlig. Dersom dette fradraget ble innført i full skala for alle personer 20-35 år, ville det redusert skatteinntektene med anslagsvis om lag 6 mrd. kroner.⁸ Begge anslagene er for eventuelle virkninger via endret arbeidstilbud.

Varighet av forsøket

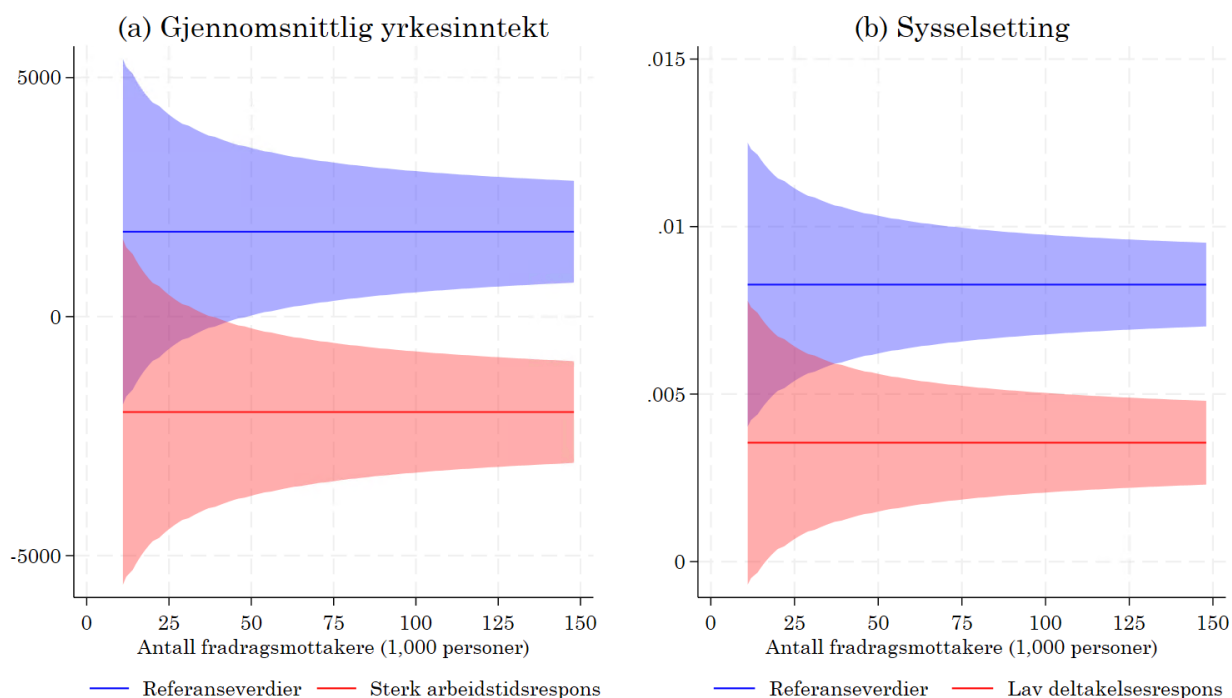
Forsøket bør ha en viss varighet. Dersom personene i forsøket oppfatter endringene som midlertidige, vil de kunne respondere annerledes enn ved en ordinær innføring. Eksempelvis kan en person som står i skjæringspunktet mellom arbeid og trygd, legge mindre vekt på et kortvarig fradrag når han eller hun går igjennom et avklaringsløp og vurderer å søke om varig uføretrygd.⁹ Videre kan det ta noe tid før alle mottakerne av et arbeidsfradrag faktisk oppfatter konsekvensene av fradraget. Utredningen fra forskerne anbefaler en varighet på tre til fem år.

Alternative utforminger av forsøket

Et forsøk i tråd med hovedskissen over vil gi et godt grunnlag for å fremskaffe ny kunnskap – både om hvor mange flere som deltar i arbeidsmarkedet og eventuelle negative effekter på arbeidstilbudet for personer som allerede er i arbeid. Dette illustreres i figur 3, som viser at det med 100 000 mottakere vil være mulig å slå fast med stor grad av sannsynlighet om virkningene av fradraget er på linje med antakelsene i referansescenariet (blå serier i figuren) eller det pessimistiske scenariet med sterk arbeidstidsrespons og lav deltakelseeffekt (røde serier i figuren) – eller noe midt imellom.

⁸ Til sammenligning anslås det at skatteinntektene ville blitt redusert med om lag 8 mrd. kroner dersom et arbeidsfradrag i tråd med Skatteutvalgets forslag, fremført til 2025, hadde blitt innført for alle personer 20-35 år.

⁹ Selv om forsøket gis en viss varighet, kan det ikke utelukkes at mottakerne oppfatter fradraget som mer midlertidig og at virkningene på arbeidsdeltakelse dermed kan bli lavere enn dersom fradraget ble innført som en generell skatteendring.



Figur 3 Effekt av et arbeidsfradrag¹ på gjennomsnittlig yrkesinntekt (figur til venstre) og b) sysselsetting (figur til høyre) blant unge (20-35 år) under ulike antakelser om størrelsen på responsene². Skraverter områder viser hvordan presisjonen øker med antall mottakere³

¹ Fradrag på inntil 1 G som trappes ned med 40 pst. av inntekt over 2,4 G, det vil si om lag tilsvarende det skisserte forslaget.

² Antakelsene om størrelsen på responene (elastisitetene) er beskrevet i fotnote 1 og 2 til tabell 1.

³ 95 pst. konfidensintervall.

Kilde: Frischsenteret og Norwegian Fiscal studies.

Færre mottakere gir gradvis mindre presise anslag på de ulike virkningene av et arbeidsfradrag. Det er ikke mulig å gi noen eksakt grense for hvor stort forsøket må være for at læringsutbyttet skal være stort nok til at det er verdt å gjennomføre forsøket. Basert på en helhetsvurdering har departementet likevel kommet til at det ikke er tilrådelig å gjennomføre et forsøk som skissert over med mindre enn 50 000 mottakere. Dersom antall mottakere skal være lavere, mener departementet det er bedre å gjennomføre et målrettet forsøk for personer som står utenfor arbeidslivet, som skissert nedenfor.

Departementet har også vurdert et alternativ med et mindre forsøk som kun retter seg mot de som står utenfor arbeidsmarkedet når fradraget innføres. For eksempel kan målgruppen avgrenses til unge personer som ikke har arbeidsinntekt i siste tilgjengelige skatteoppgjør (2024) eller i a-meldingen. Dette utgjør om lag 100 000 – 200 000 personer i aldersgruppen 20–35 år, avhengig av hvordan man avgrenser målgruppen. Et slik fradrag – som kun gis til de som ikke hadde arbeidsinntekt foregående år – vil være lite aktuelt å innføre i praksis siden det vil gi utilsiktede insentiver til å gå ut av arbeid for så å kvalifisere for fradraget. Som en engangshendelse, i form av et forsøk, kan en slik avgrensning likevel være aktuell. Det vil gjøre det mulig å lære noe om effektene på valget om å gå inn i jobb, selv med relativt få mottakere (anslagsvis 10 000 – 20 000 personer) og et relativt beskjedent provenytap (anslagsvis 20–40 mill. kroner).

Et slikt avgrenset forsøk gjør det imidlertid ikke mulig å lære noe om effektene blant de som er i jobb – verken om fradraget får noen til å jobbe noe mindre eller mer, eller om fradraget forhindrer noen fra å gå ut av arbeidsmarkedet. Det gir dermed ikke kunnskap om de samlede virkningene av et arbeidsfradrag, eller hvordan arbeidstilbudet påvirkes av skatt og økonomiske insentiver mer generelt. Det kan likevel gi en indikasjon på om sysselsettingsvirkningene i denne gruppen er av en størrelsesorden som kan forsvare de mulige negative virkningene på arbeidstid blant de som er i jobb. Et slikt avgrenset forsøk kan eventuelt gjennomføres som et første ledd i et to-trinns forsøk. Dersom man i første fase finner at fradraget fører til at flere går inn i jobb, kan man i neste runde gjennomføre et større forsøk i tråd med hovedskissen over.

3.4 Forholdet til likhetsprinsippet og diskrimineringsforbudet

Departementet vurderer at det skisserte forsøket vil kunne gjennomføres innenfor rammene av likhetsprinsippet og diskrimineringsforbudet i Grunnloven § 98.

Forsøksordningen oppstiller to tilfeller av forskjellsbehandling.

For det første er avgrensningen til «unge» definert til aldersgruppen 20 til 35 år, som innebærer en forskjellsbehandling på bakgrunn av alder. Alder er et relevant diskrimineringsgrunnlag etter Grunnloven § 98 annet ledd, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6. Etter likestillings- og diskrimineringsloven § 9 er forskjellsbehandling på bakgrunn av alder ikke i strid med forbudet i § 6 når den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles. Formålet med å gjennomføre et forsøk med arbeidsfradrag for unge er å skaffe kunnskap om virkningene av et slikt fradrag. Den bekymringsfulle økningen i antall unge som mottar langvarige helserelaterte ytelser, og det at unge som faller ut av arbeidsmarkedet, står i fare for å bli stående utenfor i mange år, gir saklig grunn til å forskjellsbehandle på grunnlag av alder.

For det andre vil den tilfeldige uttrekningen medføre at individer som befinner seg i like situasjoner, blir forskjellsbehandlet. Individene i mottakergruppen (anslagsvis 100 000 personer) vil motta en fordel gjennom et fradrag i arbeidsinntekt, mens individene i kontrollgruppen (anslagsvis 1 mill. personer) ikke får den samme fordel. Med unntak av alder vil det være tilfeldig hvilke personer som trekkes ut til forsøket. Det er derfor ingen forskjellsbehandling basert på andre relevante diskrimineringsgrunnlag. Den forskjellsbehandlingen som forsøket vil innebære mellom individene i mottakergruppen og individene i kontrollgruppen, er vurdert etter likhetsprinsippet i Grunnloven § 98 første ledd. Det sentrale vurderingstemaet er om tiltaket er saklig begrunnet og forholdsmessig.

Det kan oppfattes urimelig at en liten gruppe i samfunnet trekkes tilfeldig ut for å motta en økonomisk fordel. Alternativet til en forsøksordning er å innføre et arbeidsfradrag for alle. Det vil være kostbart å innføre fradraget for alle eller en større gruppe. Når vi samtidig mangler kunnskap om virkningene av et arbeidsfradrag, bør en etter departementets vurdering ha bedre kunnskap før en ev. bred innføring. En anser derfor at et forsøk er saklig begrunnet.

Man antar at et arbeidsfradrag vil kunne stimulere til økt sysselsetting i befolkningen, men størrelsen på effekten er svært usikker og vanskelig å vurdere uten en kontrollgruppe. Ettersom effektene antas å være relativt beskjedne, er forskernes klare tilrådning at det i forsøket må trekkes helt tilfeldig hvem som skal få fradraget («randomisert forsøk»). Bare på den måten kan en få et tilstrekkelig godt beslutningsgrunnlag for om arbeidsfradraget virker etter sin hensikt. Basert på eksisterende kunnskap, er det ikke mulig å vite om et slikt fradrag vil øke det samlede arbeidstilbudet. En innretning av forsøket med randomisert uttrekk anses derfor nødvendig for å oppnå ønsket læring.

Forsøket har videre begrenset varighet for den enkelte, samtidig som noe varighet er nødvendig for å kunne vurdere effektene av forsøket. Forsøket anses heller ikke uforholdsmessig inngripende. En viser her også til at ingen får innskrenket sine rettigheter eller blir pålagt større plikter enn det som følger av gjeldende regler.

3.5 Forskningsetisk vurdering

All forskning i Norge skal være i henhold til god vitenskapelig praksis, og forskningsetikken bidrar til å sikre dette. Forskningsetikken må ivaretas uansett hvem som initierer og utfører forskningen, enten det er forvaltningsorganer, helseforetak, universiteter eller andre forskningsinstitusjoner.

Forskningsetikkloven skal bidra til at forskning i offentlig og privat regi skjer i henhold til anerkjente etiske normer. Loven gir regler for hvordan forskningsetisk arbeid skal organiseres og hvem som har hvilket ansvar. Innholdet i forskningsetikken, altså hva som er god vitenskapelig praksis, reguleres ikke. Dette ligger det til forskersamfunnet selv å avklare. De nasjonale forskningsetiske komiteene skal være rådgivende organer innen forskningsetikk, og har ansvar for å utarbeide nasjonale forskningsetiske retningslinjer.

Forskere har ansvar overfor alle personer som inngår i eller deltar i forskning. Forskere skal respektere deres menneskeverd og ta hensyn til deres personlige integritet, sikkerhet og velferd. Forskere skal som hovedregel både gi informasjon og få samtykke fra dem som deltar i forskning. Dette skal bidra til at deltakerne forstår hva forskningen innebærer, slik at de kan foreta et fritt og veloverveid valg om å være med eller ikke. Ansvar for å informere kan unntas blant annet når man forsker på anonymiserte registerdata eller dersom det er uforholdsmessig vanskelig å gi informasjon før forskningen settes i gang. Ansvar for å få etisk samtykke er spesielt viktig når forskningen innebærer risiko for skade eller belastning. Etisk samtykke kan unntas blant annet ved bruk av anonymiserte registerdata eller i mangel på alternative metoder.

Den aktuelle forsøksordningen innebærer at personlige skattytere trekkes ut av skattemyndighetene, etter en randomisert metode, til å få fastsatt skatten etter særskilte regler. Dette vil være hjemlet i skatteloven, og vil være en del av skattesystemet og skattemyndighetenes fastsettingsarbeid. Videre er det slik at de som trekkes ut, får en fordel i form av rett på et nytt fradrag, mens det store flertallet får skatten fastsatt etter ordinære regler. Forsøket kan ikke sies å innebære noen form for negativ risiko. Departementet mener dette tilsier at forsøket kan gjøres uten samtykke eller reservasjonsrett, og foreslår at dette klargjøres gjennom en bestemmelse i forskriften.

Evalueringen av forsøksordningen vil baseres på anonyme registerdata. I tråd med det som er vanlig ved forskning på registerdata, anses det ikke aktuelt å innhente skattyternes samtykke til, eller gi skattytere mulighet til å reservere seg mot, at deres data benyttes i evalueringen.

3.6 Nærmere om beregning av arbeidsfradrag

I dette høringsnotatet foreslås det at grunnlaget for arbeidsfradraget skal være arbeidsinntekt og næringsinntekt, men ikke trygdeinntekt. Fradraget begrenses oppad til et beløp fastsatt av Stortinget.

Arbeidsinntekt omfatter inntekter etter skatteloven § 5-10, med unntak for dagpenger etter folketrygdloven kapittel 4, som ikke skal gi grunnlag for fradrag. En slik regulering innebærer at arbeidsfradrag også gis i blant annet foreldrepenger og svangerskapspengene etter folketrygdloven kapittel 14 og sykepenger etter folketrygdloven kapittel 8, samt pleiepenger, omsorgspenger og opplæringspenger etter folketrygdloven kapittel 9. Dette er ytelser som arbeidsgiver normalt forskutterer på vegne av Nav og senere får refundert. Ytelser som forskutteres av arbeidsgiver rapporteres til Skatteetaten gjennom a-ordningen som lønn, og det kan av praktiske årsaker derfor være nødvendig å behandle disse ytelsene på samme måte som arbeidsinntekter i grunnlaget for fradrag.

Næringsinntekt omfatter etter forslaget beregnet personinntekt etter skatteloven § 12-2 bokstav g og godtgjørelse til deltaker for arbeidsinnsats i selskap med deltakerfastsetting etter skatteloven § 12-2 bokstav f.

Som følge av at arbeidsfradraget i hovedsak ikke skal gis i trygdeytelser, vil blant annet følgende inntekter ikke inngå i grunnlaget for fradraget: dagpenger, uføretrygd og andre uføreytelser, arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsstønad, introduksjonsstønad, overgangsstønad for enslige forsørgere og pensjon.

Departementet foreslår at arbeidsfradraget gis ved fastsettingen av alminnelig inntekt, det vil si etter at alminnelig inntekt er beregnet og alle andre fradrag er trukket fra, herunder eventuelt fremførbart underskudd fra tidligere år. Videre skal arbeidsfradrag ikke kunne overstige inntekten det beregnes av. Fradraget skal dermed ikke øke eller gi grunnlag for fremførbart underskudd, og det kan heller ikke gi grunnlag for

underskudd som overføres til ektefelle.

Det foreslås at arbeidsfradraget gis med et beløp som fastsettes av Stortinget i det årlige skattevedtaket, med regler om nedtrapping for høyere inntekter.

Departementet foreslår at det gis hjemmel til å fastsette forskrift til utfylling og gjennomføring av arbeidsfradraget.

Det vises til forslag til ny § 6-33 i skatteloven.

3.7 Forvaltningsregler

Rapportering

Det foreslåtte arbeidsfradraget bygger på et inntektsgrunnlag som Skatteetaten allerede mottar opplysninger om gjennom a-ordningen, rapportert arbeidsgodtgjørelse fra selskaper med deltakerfastsetting og næringsoppgaven. Dersom arbeidsgiver ikke rapporterer inntekten, vil skattyters egenrapporterte inntekt også gi grunnlag for fradrag.

Saksbehandlingsregler

Uttrekket til forsøket er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages. Det er ikke behov for endringer i saksbehandlingsreglene i skatteforvaltningsloven for skattekontorets behandling av fradraget. Det er de alminnelige saksbehandlingsbestemmelsene som vil komme til anvendelse.

Informasjon

Det legges til grunn at fradraget for den aktuelle gruppen skal få virkning for forskuddsutskrivningen. De skattepliktige vil få informasjon om hvilken effekt arbeidsfradraget har på skatteoppgjøret i forbindelse med utsendelse av skattekortet, skattemeldingen og i skatteoppgjøret.

Behandling av personopplysninger

Forsøksordningen innebærer behandling av personopplysninger både i forbindelse med utvelgelse av hvem som skal få fradraget, og fastsettingen av skattepliktig inntekt og skatt for de som får fradraget. Departementet legger til grunn at det ikke er behov for å innhente særskilte opplysninger for dette. Både utvelgelsen av hvem som får fradraget, og den etterfølgende skattefastsettingen vil baseres på opplysninger som skattemyndighetene allerede har innhentet for skattefastsettingen, som inntekt og alder. Det er ikke aktuelt å bruke det som anses som særlige kategorier av personopplysninger etter personverndirektivet artikkel 9 nr. 1, som for eksempel helseopplysninger.

For de som skal ha fradraget, vil dette inngå i den ordinære skattefastsettingen, på linje med andre fradrag og inntekter som danner grunnlag for fastsettingen av skatt. Opplysningene som skattemyndighetene bruker ved skattefastsetting, er innhentet for denne bruken. De opplysningene som er nødvendige for å fastsette det særskilte arbeidsfradraget, vil brukes på linje med opplysninger innhentet for skattefastsettingen for å beregne andre inntekts- og fradragsposter. Denne bruken reiser ikke spesielle personvernmessige problemstillinger.

Forsøksordningen vil være hjemlet i skatteloven, se nedenfor, og vil være en del av skattesystemet. Dette gjelder ikke bare fradraget for de som har krav på det, men også reglene om at disse skal trekkes ut av skattemyndighetene etter en randomisert metode. Uttrekket vil derfor være et ledd i skattemyndighetenes fastsettingsarbeid. Bruk av opplysninger til dette arbeidet vil omfattes av hjemmelen i skatteforvaltningsloven § 5-11, som fastsetter at skattemyndighetene «kan sammenstille innhentede personopplysninger når det er nødvendig for deres arbeid med fastsetting av skatt».

Videreformidling av personopplysninger til forskningsformål med sikte på analyser av hvilke effekter fradraget har gitt på arbeidstilbudet, vil kunne skje med hjemmel i

skatteforvaltningsloven § 3-8. Bestemmelsen gir Skattedirektoratet myndighet til, uten hinder av taushetsplikt, å godkjenne at opplysninger gis til forskningsformål i samsvar med reglene i forvaltningsloven § 13 d.

4 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Den skisserte forsøksordningen med arbeidsfradrag baserer seg på inntektsopplysninger som Skatteetaten allerede mottar gjennom a-ordningen og næringsoppgaven. Fradraget vil påvirke hele verdikjeden i skatteprosessen, det vil si forskudd, skattemelding og skatteoppgjør. Det vil derfor være behov for noe tilpasning i Skatteetatens systemer. Uttrekket vil kun gjøres en gang, og de som er trukket til å motta fradrag, vil motta dette i tre til fem år.

Det er skissert at forsøket vil innebære ekstra informasjon, både til de som omfattes og de som ikke omfattes av fradraget. Dette kan medføre økte kostnader for Skatteetaten. Skatteetatens veiledningstjeneste vil få spørsmål om fradraget, både fra de som får fradraget og fra de som ikke er med i ordningen. Det må forventes at ordningen vil gi noe økt press på veiledningstjenesten til Skatteetaten.

Det legges opp til at fradraget vil være låst i skattemeldingen for de som er trukket ut til fradrag, uten muligheter for de skattepliktige til å kunne korrigere beløpet. Det vil heller ikke være mulig å legge inn arbeidsfradraget for de som ikke er trukket ut. Dette begrenser Skatteetatens behov for å kontrollere fradraget. En løsning der beløpet er forhåndsutfyllt og justeres som følge av endring i andre poster, eller nedsettes til lovbestemt maksbeløp, er antatt å ikke kreve forhåndsvarsel og vedtak. Det vil være tilsvarende løsning som brukes for å vise og beregne minstefradraget.

Fradraget vil isolert sett medføre noen tapte skatteinntekter for kommunene hvor den skattepliktige er hjemmehørende. Systemet for inntektsutjevning betyr samtidig at utslagene i skatteinntekter i stor grad motvirkes av overføringer. Virkningene for

enkeltkommuner blir derfor moderate. Det gjelder særlig for skattesvake kommuner. Anslag på kommunenes skatteinntekter inngår i det årlige kommuneopplegget. Det innebærer i prinsippet at gjennomsnittskommunen kompenseres for reduserte skatteinntekter, mens enkeltkommuner kan få høyere eller lavere skatteinntekter avhengig av antallet personer i kommunen som trekkes ut til fradraget og inntektene til disse personene.

De økonomiske konsekvensene av forsøksordningen avhenger av fradragsbeløpets størrelse og den nærmere innretningen av forsøket. Forsøket skissert over, anslås å gi et provenytnytap på om lag 0,5 mrd. kroner. Departementet vil vurdere den konkrete innretningen av fradraget nærmere og komme tilbake til dette i forslaget til statsbudsjett for 2026.

5 IKRAFTTREDELSE

Dersom regjeringen etter vurdering av høringsinnspillene kommer til at det er ønskelig å gjennomføre forsøket, tas det sikte på at forslag om forsøksordning med arbeidsfradrag fremmes i statsbudsjettet for 2026, og at det innføres med virkning fra og med inntektsåret 2026.

6 UTKAST TIL LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt gjøres følgende endringer:

Ny § 6-33 skal lyde

§ 6-33 Forsøksordning med arbeidsfradrag for unge

- (1) Som en forsøksordning gis et eget arbeidsfradrag i alminnelig inntekt til et utvalg av unge skattytere.
- (2) Arbeidsfradrag gis til personlige skattytere som er født i årene [1991–2006] og trekkes ut av skattemyndighetene før inntektsåret 2026 etter en randomisert metode.
- (3) Arbeidsfradrag gis med et beløp fastsatt av Stortinget. Fradraget gis i summen av
 - a. arbeidsinntekt etter § 5-10 unntatt dagpenger, jf. § 5-10 c nr. 1
 - b. beregnet personinntekt etter § 12-2 g
 - c. godtgjørelse etter § 12-2 f.
- (4) Arbeidsfradraget kan ikke overstige inntekten det beregnes av. Arbeidsfradrag kan ikke gi grunnlag for underskudd som overføres til ektefelle eller øke eller gi grunnlag for fremførbart underskudd.
- (5) Arbeidsfradraget gis for en periode av [tre-fem] inntektsår.
- (6) Har skattyter vært bosatt i riket bare en del av året, reduseres arbeidsfradraget forholdsmessig etter antall hele eller påbegynte måneder skattyter har vært bosatt i riket. Tilsvarende gjelder for skattyter som har hatt midlertidig opphold i riket bare en del av året uten å være bosatt her.

(7) Arbeidsfradrag gis ikke til skattyter som får standardfradrag for utenlandsk arbeidstaker etter § 6-70 eller som skattlegges etter særreglene for utenlandske arbeidstakere i skatteloven kapittel 20.

(8) Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av denne paragraf.

Forskrift til endring av forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14

Fastsatt av Finansdepartementet med hjemmel i skatteloven § 6-33 åttende ledd.

I

Forsøksordning med arbeidsfradrag

§ 6-33. Forsøk med arbeidsfradrag for unge

§ 6-33-1 Fradrag i alminnelig inntekt

Personer som er valgt ut etter bestemmelsen i § 6-33-2 gis fradrag i alminnelig inntekt etter skatteloven § 6-33.

§ 6-33-2 Nærmere om utvelgelsen

Skattemyndighetene sammenstiller opplysninger om alle skattemessig bosatte som er født i årene [1991-2006] per. [1. januar 2026] og deler disse inn i undergrupper etter kjønn, fødselsår, bosted og inntekt. Innad i hver av disse undergruppene trekkes en gitt andel på [8 pst.] av skattyterne som gis arbeidsfradrag gjennom hele forsøket.

§ 6-33-3 Forvaltningsregler

Utvelgelsen til å motta arbeidsfradrag er ikke et enkeltvedtak, og kan ikke påklages.

§ 6-33-4 Reservasjon og samtykke

Forsøket krever ikke samtykke og det er ikke mulig for personlige skattytere å reservere seg mot forsøket.

II

Forskriften trer i kraft straks med virkning fra og med inntektsåret 2026.