

Finansdepartementet

Vår saksbehandler
Fredrik Haugen

Kopi til

Vår dato
25.06.2025

Vår referanse

Deres referanse
25/3454

Høring – Forsøksordning med arbeidsfradrag for unge

Unio er Norges største hovedorganisasjon for arbeidstakere med høyere utdanning. Vi har over 400 000 medlemmer fordelt på 14 medlemsforbund. Unio ønsker brede skattegrunnlag og skatteinntekter som kan finansiere gode fellesskapsløsninger for helse, utdanning, politi og andre viktige offentlige tjenester. Vi takker for muligheten til å komme med innspill til Finansdepartementets høring om forsøksordning med arbeidsfradrag for unge.

Unio mener alle steiner må snus i arbeidet med å få flere unge i arbeid. Et randomisert og forskningsbasert forsøk med et arbeidsfradrag kan gi verdifull kunnskap om hvordan økonomiske insentiver påvirker yrkesdeltakelse og arbeidstilbud. At forsøket er tidsavgrenset og begrenset i omfang, gjør det mulig å hente ut læring uten å binde seg til varige, kostbare reformer før effektene er bedre kjent. Etter en samlet vurdering støtter derfor Unio forsøksordningen, men vi vil samtidig peke på enkelte forbehold og nødvendige supplerende tiltak.

Forsøksordningen

Departementet foreslår en tidsavgrenset forsøksordning med et skattefradrag i arbeidsinntekt – et «arbeidsfradrag» – for 100 000 tilfeldig utvalgte unge mellom 20 og 35 år. I høringsnotatet er det skissert en ordning gir de som omfattes rett på et skattefradrag (fradrag i alminnelig inntekt) på inntil 125 000 kroner. Fradraget fases ut over inntektsnivået 335 000–647 500 kroner, slik at de som har inntekt over 647 500 kroner får 0 kroner i fradrag. Maksimal verdi av fradraget vil være 27 500 kroner. Det legges opp til at forsøket skal pågå i 3 til 5 år.

Forsøket har som mål å framskaffe kunnskap om hvordan økonomiske insentiver, i form av skattefradrag, påvirker yrkesdeltakelse og arbeidsinnsats blant unge.

Arbeidsfradraget kan påvirke arbeidstilbudet på ulike måter. For de står utenfor arbeid, herunder de som mottar ulike trygdeytelser og stønader som avkortes mot arbeidsinntekt, vil lavere skatt entydig gjøre det mer attraktivt å tre inn i arbeidsmarkedet. De som allerede er i arbeid vil derimot kunne velge å jobbe mindre fordi de kan sitte igjen med samme disponible inntekt som tidligere dersom de får et skattefradrag, en såkalt «inntektseffekt». Fradraget skal også trappes ned når inntekten øker.

Dette gjør at ordningen vil svekke arbeidsinsentivene for personer med inntekt i nedtrappingsintervallet – fordi marginalsatten (skatt på siste krone i inntekt) for denne gruppen øker. 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.

Forsøket tar sikte på å avdekke hvordan arbeidstilbudet påvirkes for ulike grupper. Dagens kunnskapsgrunnlag gir ikke et entydig svar på hvordan skattelette i form av et arbeidsfradrag vil virke. Skal arbeidsfradraget øke arbeidstilbudet, må den positive effekten på de som står utenfor i arbeid være større enn den potensielt negative effekten for de som allerede er i arbeid.

Et mulig tiltak mot utenforskap

Mangel på arbeidskraft er en av de aller største samfunnsutfordringene vi står overfor de neste tiårene. Veksten i antall personer i aldersgruppen 20–66 år vil stoppe opp etter en lang periode med oppgang. Det betyr at det blir færre i yrkesaktiv alder til å utføre alle de viktige samfunnsoppgavene. Framskrivninger i Perspektivmeldingen 2024 viser et behov for økt sysselsetting. Bare i helse- og omsorgssektoren er det behov for drøyt 180 000 personer fram mot 2060.

Skal vi klare å møte utfordringen må flere inn i arbeid, og vi må hindre at arbeidstakerne faller tidlig ut fra arbeidslivet. Det må mobiliseres mer arbeidskraft med riktig kompetanse for å løse viktige oppgaver i samfunnet.

Det er alt for mange unge som står utenfor skole, jobb og fritidsaktiviteter. Mange av disse opplever lav livskvalitet og psykiske helseproblemer. Dette er alvorlig både for de unge selv, og for samfunnet. Unio jobber for at alle som vokser opp i Norge skal ha like muligheter til å delta i fritidsaktivitet, skole og jobb.

Unio mener at det er avgjørende at vi snur alle steiner i arbeidet med å redusere utenforskapet blant unge. En lang rekke tiltak har blitt forsøkt tidligere uten at veksten i antall unge som står utenfor arbeid har blitt redusert.

Forslaget om en forsøksordning med et arbeidsfradrag for unge er et av flere tiltak regjeringen vurderer, eller allerede har iverksatt, for å få flere i arbeid og færre på trygd. Vi mener på samme måte som departementet at effekten av et arbeidsfradrag er usikker, men vi utelukker ikke at et slikt fradrag kan bidra positivt til yrkesdeltakelse og arbeidsinnsats blant unge.

Siden effektene er uklare mener Unio at det er fornuftig å gjennomføre et forsøk som er avgrenset i omfang og varighet før tiltaket eventuelt skal gjøres gjeldende for alle. Dette gjelder særlig fordi det foreslåtte arbeidsfradraget har en betydelig kostnad. Forsøket er anslått å redusere skatteinntektene med 500 mill. kroner årlig. Skulle hele aldersgruppen 20-35 år fått et tilsvarende arbeidsfradrag ville det kostet i overkant av 6 mrd. kroner årlig.

Forsøksordningen vil redusere statens skatteinntekter, uten at det foreslås tilsvarende skatteøkning på andre områder. Unio støtter en skatteveksling som gir redusert skatt på arbeid, men vi er i utgangspunktet skeptisk til å redusere skattegrunnlaget på ett område uten å øke det tilsvarende på andre områder. Vi støtter likevel det foreslåtte forsøket fordi det er snakk om en forsøksordning som er tidsavgrenset.

Dersom forsøket viser at et arbeidsfradrag får flere i arbeid og færre på trygd vil det også kunne redusere statens utgifter til helserelaterte ytelser. Disse utgiftene har økt svært mye de seneste årene, og langt mer enn forventet. Senest i Revidert nasjonalbudsjett 2025 la regjeringen fram tall som viste at utgiftene til uføretrygd, sykepenger og arbeidsavklaringspenger vil bli 2,9 mrd. kroner høyere i 2025 enn anslått i statsbudsjettet som ble vedtatt i desember 2024. Utgiftsveksten knytter seg naturlig nok ikke bare til personer under 30 år som er de som skal omfattes av forsøket.

Det kan heller ikke utelukkes at en alternativ bruk av midlene kunne gitt større effekt på å redusere utenforskapet. Ettersom effektene mulige alternative anvendelser av midlene ikke er vesentlig mer sikre, mener vi at en mulig bedre alternativ anvendelse ikke et godt argument mot å gjennomføre det aktuelle forsøket. Det bør heller samtidig iverksettes andre supplerende tiltak.

Gitt at det skal gjennomføres et forsøk, støtter Unio at dette gjennomføres som et randomisert forsøk slik departementet foreslår i høringen. Dette gir gode forutsetninger for å evaluere effektene på en forskningsmessig robust måte. Samtidig er det viktig å ha realistiske forventninger til hva et forsøk kan avdekke. Det er ikke gitt at forsøket – selv om randomiserte forsøk ofte omtales som «gullstandarden» innenfor forskning på effekter av ulike tiltak eller behandlinger – gir entydige svar på hvordan et arbeidsfradrag vil påvirke arbeidstilbudet.

Siden skatteregelveverket kun er et av flere forhold som påvirker den enkeltes disponible inntekt, er det heller ikke gitt at eventuelle påviste effekter på arbeidstilbudet i forsøket vil stå seg over tid. For unge som står utenfor arbeid som mottar ulike trygdeytelser vil for eksempel også fremtidige endringer i nivået på trygdeytelsene og regelverket for avkortning av trygdeytelsene mot arbeidsinntekt kunne påvirke hvordan gitte skatteregler påvirker arbeidstilbudet.

Behov for supplerende tiltak

Unio vil understreke at et arbeidsfradrag alene ikke vil være tilstrekkelig for å møte utfordringene knyttet til ung utenforskap. Det må samtidig igangsettes og styrkes andre tiltak, herunder:

- Forsøket med ungdomsprogram med strenge aktivitetskrav og en inntektssikring uten medisinske inngangsvilkår som ble sendt på høring av Arbeids- og inkluderingsdepartementet tidligere i 2025 må følges opp.
- Offentlig sektors rolle som arena for praksisplass/arbeidserfaring må utvikles.
- Samspillet mellom offentlig og privat sektor må utnyttes bedre for å få opp sysselsettingsandelen blant de unge.
- Kvalifiseringsprogrammet må utvikles videre.
- Bedre oppfølging og tilrettelegging i NAV for unge med sammensatte utfordringer.
- Økt bruk av kvalifiseringstiltak og lønnstilskudd for unge med svak tilknytning til arbeidsmarkedet.
- Gjenoppta arbeidet med å gjennomføre en forsøksordning med arbeidsorientert uføretrygd, som foreslått av Sysselsettingsutvalget.

Kunnskapsbasert politikkutforming

Departementet viser til at bruk av forsøk kan bidra til mer «kunnskapsbasert politikkutforming».

Unio støtter at politikkkutformingen bør være kunnskapsbasert. Det betyr imidlertid ikke at alle nye politiske tiltak må testes i mindre skala før de rulles ut bredt.

Politikk ikke bare et teknisk spørsmål om hva som fungerer best – det er også et spørsmål om verdier og prinsipper. Enkelte tiltak iverksettes ut fra en ideologisk overbevisning, en visjon eller et politisk mål, og trenger ikke nødvendigvis å begrunnes med eksperimenter. Eksempler på dette kan være innføringen av røykeloven, gratis skolegang eller tiltak for å styrke likestilling. Slike beslutninger baseres ofte på normative vurderinger heller enn effektmålinger.

Dersom politikk reduseres til å være en serie forsøk og eksperimenter, kan det også i seg selv gi befolkningen inntrykk av at myndighetene ikke vet hva de gjør, og dermed svekke tilliten til det politiske systemet og beslutningstakernes kompetanse.

Forsøksordninger kan videre føre til unødvendige forsinkelser. I situasjoner som krever raske beslutninger – for eksempel under en pandemi, ved økonomiske kriser eller i møte med akutte sosiale problemer – vil behovet for effektiv og hurtig handling kunne veie tyngre enn ønsket om grundig utprøving. I slike tilfeller kan forsinkelser svekke effekten av tiltakene og i verste fall gjøre mer skade enn nytte.

Det er også viktig å ta hensyn til ressursbruken. Å gjennomføre forsøk krever både tid, penger og personell. Omfattende bruk av forsøk kan det føre til at for store ressurser bindes opp i forberedelser heller enn i selve tiltakene.

Forsøk kan også reise etiske problemstillinger. I mange tilfeller kan det oppleves som urettferdig at kun en utvalgt gruppe får tilgang til et nytt, potensielt positivt tiltak, mens andre må vente. Det må derfor vurderes i hvert enkelt tilfelle om et tiltak vil føre til urimelig forskjellsbehandling.

Videre vil vi ofte ha et godt kunnskapsgrunnlag fra tidligere forskning, evalueringer og internasjonale erfaringer. I mange tilfeller kan dette være tilstrekkelig for å gi grunnlag for politiske beslutninger, uten at man må gjennomføre nye forsøk lokalt.

Unio mener derfor at selv om forsøk og pilotprosjekter ofte kan gi et bedre kunnskapsgrunnlag, bør dette brukes med skjønn og vurderes fra sak til sak. Det kan ikke være et absolutt krav i all politikkkutforming.

Betydning for kommuneøkonomien

Forsøksordningen vil som nevnt redusere skatteinntektene med anslagsvis 500 mill. kroner årlig. Dette vil isolert sett redusere skatteinntektene for kommune-Norge. Unio legger til grunn at dette skattetapet kompenseres i det årlige kommuneopplegget slik forsøket ikke svekker en allerede presset kommuneøkonomi ytterligere.

Samlet vurdering

Etter en samlet vurdering støtter Unio forslaget om å gjennomføre en forsøksordning med arbeidsfradrag for unge i alderen 20–35 år. Samtidig må forsøket kun være ett av flere tiltak som gjennomføres for å redusere utenforskapet blant unge.

Unio støtter videre at forsøket gjennomføres som et randomisert forsøk.

Vennlig hilsen
Unio



Jon Olav Bjergene
sekretariatssjef



Fredrik Haugen