



Innst. S. nr. 155

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument nr. 8:2 (2008–2009)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Svein Flåtten, Per-Kristian Foss, Elisabeth Røbekk Nørve og Gunnar Gundersen om å sette ned et faglig basert utvalg som vurderer de dynamiske effektene ved redusert skatt på arbeid og formue

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Svein Flåtten, Per-Kristian Foss, Elisabeth Røbekk Nørve og Gunnar Gundersen fremsatte 14. oktober 2008 følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å sette ned et faglig basert utvalg som vurderer de dynamiske effektene på kort og lang sikt ved redusert skatt på arbeid og formue. Utvalget skal se både på nasjonale og internasjonale erfaringer. Konklusjoner og politiske anbefalinger legges frem for Stortinget i en egen sak innen utgangen av 2009."

Det vises til Dokument nr 8:2 (2008–2009) for en nærmere redegjørelse og begrunnelse for forslaget.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Alf E. Jakobsen, Rolf Terje Klungland, Torgeir Micaelsen, lederen Reidar Sandal, Eirin Kristin Sund og Marianne Aasen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Ulf Leirstein, Jørund Rytman og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Svein Flåtten, Linda

C. Hofstad Helleland og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Berge og Ingunn Gjerstad, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, og fra Venstre, Lars Sponheim, viser til at representantforslaget er oversendt finansminister Kristin Halvorsen til uttalelse. Hennes svarbrev av 7. januar 2009 følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen peker på at den mest verdifulle ressursen samfunnet har, er arbeidskraftressursen. I St.meld. nr. 9 (2008–2009) anslås nåværende og framtidig arbeidsinnsats til å utgjøre 82 pst. av nasjonalformuen. I meldingen konkluderer Regjeringen med at "høy arbeidsinnsats og produktivitetsvekst er mest avgjørende for levestandarden i Norge". Komiteen deler fullt ut dette synet.

Komiteen viser til at selve strukturen i skatte- og avgiftssystemet bør stå fast over en lengre tidsperiode, av hensyn til forutsigbarheten for næringslivet og privatpersoner, og at det derfor er en stor fordel at denne strukturen utformes gjennom brede politiske forlik, slik som tilfellet var for viktige deler av skattereformen som ble gjennomført i 2006. Det er, og vil være, politisk uenighet om hva samlet skattenivå bør være, og om de årlige skatte- og avgiftsvedtakene. Etter komiteens mening reduserer ikke dette behovet for at både kortsiktige og langsiktige effekter av aktuelle skatte- og avgiftsendringer på arbeidstilbudet, og dermed også på statens inntekter og nasjonalformuen, blir grundig belyst. Komiteen understreker at fordelingseffekter både på kort og lang sikt bør være tilsvarende belyst.

Komiteen viser til at det er nedsatt en arbeidsgruppe med deltakere fra Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå som skal vurdere om arbeidstilbudsendringer og etterspørselsendringer, og eventu-

elt andre dynamiske effekter, er tilfredsstillende ivarettatt i de makroøkonomiske anslagene i budsjett-oppleggene, og hvordan dette eventuelt bør endres. I brev datert 7. januar 2009 varsler finansministeren at Stortinget vil orienteres om dette arbeidet i budsjettet for 2010. På dette grunnlag anbefaler ikke finansministeren forslaget i Dokument nr. 8:2 (2008–2009) om å nedsette et faglig utvalg for å vurdere de dynamiske effektene av skatteendringer på kort og lang sikt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at skatte- og avgiftssystemet har tre hovedoppgaver. Det skal skaffe inntekter til det offentlige for finansiering av velferdsgoder. Videre skal skattesystemet virke omfordelende og utjevnende, samt bidra til effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil understreke behovet for et skattesystem som bygger på skatt etter evne. Dette har bred oppslutning ute blant folk, og sikrer en bedre finansiering av fellesskapet. Skatt etter evne betyr at lave inntekter må ha lav marginalsatt i forhold til høye inntekter.

Dette flertallet viser til at det er bred enighet om at marginalsattesatsene på arbeid påvirker arbeidstilbudet, først og fremst for de laveste inntektene. Det er viktig å utforme skattesystemet slik at det er færrest mulig hull og unntak, altså et bredt skattegrunnlag som gjør det mulig å ha lave sattesatser. Generelt vil et slikt prinsipp både være mer samfunnsøkonomisk effektivt og også virke mer rettferdig i praksis enn et system med mange hull, smale skattegrunnlag og høye satter.

Dette flertallet viser til brev fra finansministeren av 7. januar 2009 der det fremgår at Stortinget vil bli orientert om arbeidet i den arbeidsgruppen som er satt ned, i budsjettet for 2010. Dette flertallet avviser på denne bakgrunn forslaget i Dokument nr. 8:2 (2008–2009).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at det er bred enighet om at marginalsattesatsene på arbeid påvirker arbeidstilbudet. Det er også alminnelig antatt at dette gjelder for alle inntektsintervaller, men at påvirkningen er sterkest når det gjelder de lavere inntektsintervallene. På dette grunnlag er det sterkt ønskelig at det offentlige søker å hente inn nødvendige skatteinntekter gjennom et bredt skattegrunnlag kombinert med lave marginalsattesatser. Generelt vil et slikt prin-

sipp også ha positive fordelingseffekter, og oppleves som rettferdig.

Disse medlemmer peker på at det er svært få som vil hevde at skattelettelse er "gratis" for staten, det vil si at provenytapet som staten får ved skattelettelse i sin helhet motsvares av økte skatteinntekter skapt av den økte aktiviteten som det initielle skatteuttaket har skapt. Men det foreligger mange interessante faglige innspill, med ulike konklusjoner, om hvor stort netto provenytap over tid vil være. Det foreligger også flere interessante internasjonale studier av hvilke netto provenyeffekter som skatteendringer i ulike land har medført. Selv om konklusjoner fra slike internasjonale studier ikke uten videre er overførbare til norsk økonomi, ser disse medlemmer likevel verdien av å få en bredere faglig vurdering av dette erfaringsmaterialet. Disse medlemmer understreker at det å kunne legge til grunn mest mulig faglig kvalitetssikrede anslag på arbeidstilbudssensitiviteten ved ulike typer skatteendringer, vil kunne få stor praktisk betydning for budsjettbeslutninger både fra regjeringens og Stortingets side.

Disse medlemmer anerkjenner fullt ut den makroøkonomiske kompetansen som Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå besitter. Det vil likevel kunne være av stor verdi at representanter for disse fagmiljøene ble supplert med representanter fra andre fagmiljøer, for eksempel fra analyseavdelinger i finansinstitusjonene, og med personer med spisskompetanse på andre relevante fagområder, for eksempel innen Behavioral Finance.

Disse medlemmer viser til at representantforslaget har fått bred støtte i forbindelse med komiteens høring. Flere organisasjoner, blant annet NHO, HSH, FNH og Skattebetalerforeningen, støtter forslaget om å sette ned et faglig basert utvalg for å vurdere de dynamiske effektene ved redusert skatt på arbeid og formue.

Disse medlemmer peker på at forslagsstillerne har bedt Regjeringen om å sette ned et faglig basert utvalg som vurderer de dynamiske effektene ved redusert skatt på arbeid og formue. Selv om det er grunn til å tro at de dynamiske effektene på arbeidstilbud er lavere ved avgiftsendringer som ikke endrer marginalsattesatsene, legges det til grunn at også dette bør omtales.

Disse medlemmer fremmer etter dette følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å sette ned et faglig basert utvalg som vurderer de dynamiske effektene på kort og lang sikt ved redusert skatt på arbeid og formue. Utvalget skal se både på nasjonale og internasjonale erfaringer."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at forslagsstillerne har bedt om at det settes en frist for et slikt utvalgsarbeid slik at de politiske konklusjonene kan legges fram innen utgangen av 2009. På bakgrunn av tiden som er gått etter at forslaget ble satt fram, samt ønsket om et noe utvidet mandat, finner disse medlemmer at en slik anmodning ikke vil være realistisk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Norge har et svært høyt skattenivå og høyt kostnadsnivå i internasjonal sammenheng. Disse medlemmer mener derfor at redusert skatt på arbeid og formue i Norge uten tvil vil medføre at norsk næringsliv blir mer konkurransedyktig internasjonalt. Dette vil resultere i økt økonomisk vekst, flere arbeidsplasser og dermed også økte skatteinntekter til staten. Dette viser allerede internasjonalt forskning. For å få vurdert dette i norsk sammenheng, er disse medlemmer enige i at det er på sin plass å få satt sammen et bredt faglig basert utvalg som vurderer de dynamiske effektene på kort og lang sikt ved redusert skatt på arbeid og formue. Disse medlemmer minner om at ingen høringsinstanser har sagt seg uenig i dette, men at forslaget

vert imot har fått bred støtte fra de ulike norske fagmiljøer og organisasjoner.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Stortinget ber Regjeringen om å sette ned et faglig basert utvalg som vurderer de dynamiske effektene på kort og lang sikt ved redusert skatt på arbeid og formue. Utvalget skal se både på nasjonale og internasjonale erfaringer.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 8:2 (2008–2009) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Jan Tore Sanner, Svein Flåtten, Per-Kristian Foss, Elisabeth Røbekk Nørve og Gunnar Gundersen om å sette ned et faglig basert utvalg som vurderer de dynamiske effektene ved redusert skatt på arbeid og formue – bifalles ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 19. februar 2009

Reidar Sandal

leder

Hans Olav Syversen

ordfører

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 7. januar 2009

Dokument nr. 8:2 Nedsettelse av utvalg som skal vurdere dynamiske effekter av skatteendringer

Jeg viser til forslaget fra representantene Jan Tore Sanner, Svein Flåtten, Per-Kristian Foss, Elisabeth Røbekk Nørve og Gunnar Gundersen om å sette ned et faglig basert utvalg som vurderer de dynamiske effektene ved redusert skatt på arbeid og formue.

Det er riktig som forslagsstillerne hevder, at skattelettelse kan gi økt arbeidstilbud. Det er imidlertid ikke slik at alle skattelettelse automatisk gir økt arbeidstilbud. Først og fremst avhenger virkningen på arbeidstilbudet av hvordan skattelettelsen utformes. Skattelettelse som påvirker marginalsakten på arbeidsinntekt vil generelt sett virke positivt på arbeidstilbudet. I tillegg viser det meste av forskning på området at lavtlønte responderer mest på skatteendringer, og at skattelettelse rettet mot denne gruppen derfor kan forventes å ha størst effekt på arbeidstilbudet. Både effektivitets- og fordelingshensyn trekker dermed i retning av relativt lave marginalskatter på lave inntekter.

Virkningen vil også avhenge av hvordan skattelettelsen finansieres. Dersom den finansieres med økte skatter andre steder, eller reduserte offentlige utgifter, kan dette gi en reduksjon i arbeidstilbudet, noe som vil motvirke den initiale positive effekten. I denne sammenhengen må det understrekes at skatt ikke er den eneste faktoren som påvirker arbeidstilbudet. For eksempel vil økt satsing på barnehage være vel så viktig som skattelettelse når det gjelder å øke småbarnsforeldres arbeidstilbud.

Det er ønskelig fra departementets side å ha best mulig forståelse av indirekte virkninger som er relevante for provenyanslagene. Som ledd i arbeidet med å forbedre anslag og beregninger følger departementet derfor med på arbeidstilbudsforskningen, og resultater fra denne inngår i informasjonsgrunnlaget for departementets vurderinger av budsjetteffekter. Finansdepartementet har derfor over lang tid støttet prosjekter knyttet til indirekte effekter av skatte- og avgiftsendringer gjennom et eget skatteforskningsprogram administrert av Norges Forskningsråd, og til utviklingen av en mikroøkonomisk simuleringsmodell (LOTTE-Arbeid) i Statistisk sentralbyrå.

Selv om LOTTE-Arbeid kan gi oss nyttig innsikt i hvordan skattelettelse påvirker arbeidstilbudet, gjenstår likevel en del arbeid før modellen kan benyttes direkte i arbeidet med de årlige budsjettene. Det er stor usikkerhet knyttet til resultatene fra denne typen modeller, både mht. nivået på effektene og mht. hvor fort de kommer. Det siste gjør at de fulle,

indirekte virkningene fra LOTTE-Arbeid ikke kan innarbeides allerede i det kommende budsjettåret. Det er videre et problem, som forskerne også peker på, at man ikke tar hensyn til hvordan skattelettelse blir finansiert.

Det er også viktig å være klar over at resultatene som forskerne har kommet frem til bl.a. i Dagsvik, Kornstad, Jia og Thoresen 2008 "LOTTE-Arbeid – en mikrosimuleringsmodell for arbeidstilbudseffekter", er spesifikke for de skatteendringene som undersøkes. For andre endringer kan effektene være annerledes.

Departementet legger ikke arbeidstilbudsvirkninger inn i anslagene for hvordan skatteendringer påvirker skatteinntektene i budsjettåret. Skattegrunnlagene justeres imidlertid løpende i lys av ny informasjon om den økonomiske utviklingen. I den grad indirekte virkninger som en i utgangspunktet ikke har greid å anslå riktig gjør seg gjeldende, vil de fanges opp ettersom de kommer til syne i den faktiske utviklingen i skattegrunnlagene. De vil da også bli ivare tatt i arbeidet med de løpende skatteanslagene.

Selv om indirekte virkninger av skatteendringer ikke er tatt med i provenyanslagene i de årlige budsjettene, vil de alltid være en del av beslutningsgrunnlaget ved skatteendringer. Dette gjelder særlig ved store endringer i skattesystemet. Ved utformingen av det norske skattesystemet har hensynet til virkninger på arbeidstilbud, verdiskaping og økonomisk vekst vært tillagt stor vekt.

Forlagsstillerne er opptatt av at arbeidstilbudseffekter også tas hensyn til i pensjons- og trygdesystemet. Det er også Regjeringen. Et av hovedmålene med pensjonsreformen er å gjøre det enklere og mer attraktivt for eldre arbeidstakere å jobbe lenger. Med levealdersjustering vil den årlige pensjonen fra folketrygden bli høyere dersom man venter med å ta ut pensjonen. Det skal være fullt mulig å kombinere arbeid og pensjon og man kan velge om man vil ta ut hele eller gradert pensjon. Pensjonen skal ikke reduseres mot arbeidsinntekt. Pensjonsreformen trer ikke i kraft før 2011, men allerede fra neste år vil Regjeringen fjerne avkorting av pensjonen for 68-åringer.

Ettersom Finansdepartementet ser på dynamiske virkninger som relevante og er svært opptatt av å lage så korrekte anslag som mulig, er det nylig opprettet en arbeidsgruppe hvor Finansdepartementet i samarbeid med Statistisk sentralbyrå ser nærmere på hvordan dynamiske virkninger kan beregnes og om effektene i større grad bør synliggjøres i budsjettmaterialet.

Arbeidsgruppen skal vurdere om arbeidstilbudsendringer og etterspørselsendringer, og eventuelt andre, dynamiske effekter er tilfredsstillende ivaretatt i dag i de makroøkonomiske anslagene i de årlige budsjettoppleggene. Arbeidet i gruppen vil basere seg på LOTTE-Arbeid og makromodellen MODAG, og gruppen skal vurdere hvordan disse to modellene i felleskap kan gi bedre anslag på dynamiske effekter. Gruppen skal videre vurdere om effektene i større grad bør synliggjøres i budsjettmaterialet og hvordan dette i så fall bør gjøres. Arbeidsgruppen skal også vurdere om økt vekt på og synliggjøring av partielle virkninger av skatteendringer på arbeidstilbudet tilsier at også andre sider ved budsjettopplegget som

virker inn på arbeidstilbudet, bør hensyntas og synliggjøres. Resultatene av arbeidsgruppens arbeid vil bli lagt frem i budsjettet for 2010.

I lys av at det allerede er satt i gang et arbeid på dette området, mener jeg det ikke bør oppnevnes et faglig utvalg i tråd med forslaget. Det ville i så fall forsinke prosessen og neppe bringe nye, viktige momenter til saken siden det sentrale fagmiljøet på feltet i Norge, SSB og forskere knyttet til SSB, allerede er involvert i arbeidet. Når det gjelder forslaget om å vurdere dynamiske effekter av endringer i formuesskatten, er det en separat problemstilling som ikke er naturlig å vurdere i sammenheng med dynamiske virkninger gjennom arbeidsmarkedet.

