



Innst. 144 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:143 S (2011–2012)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Ketil Solvik-Olsen, Christian Tybring-Gjedde, Kenneth Svendsen og Jørund Rytman om en utredning av dynamiske effekter som følge av skatte- og avgiftslettelser

Til Stortinget

Sammendrag

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen nedsette et utvalg for å utrede dynamiske effekter av skatte- og avgiftsreduksjoner på kort og på lang sikt. Utvalgets utredning legges frem som egen sak for Stortinget.»

Det vises til dokumentet for nærmere omtale av forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunvor Eldegard, Kjell Børre Hansen, Gerd Janne Kristoffersen, Marianne Marthinsen, Torfinn Opheim, Knut Storberget og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Jørund Rytman, fung. leder Ketil Solvik-Olsen, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen, fra Senterpartiet, Maghild Meltveit Kleppa, fra Kriste-

lig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Inge Hallgeir Solli, viser til dokumentet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til brev fra finansministeren av 7. november 2012 hvor det vises til at Finansdepartementet løpende arbeider med å styrke kunnskapen om atferdsvirkninger av skatter og avgifter med utgangspunkt i forskning i Norge og i andre land. Finansministeren skriver blant annet:

«For å styrke forskningen om skatteøkonomiske tema har departementet over mange år bidratt til å finansiere forskningsprosjekter gjennom Norges Forskningsråd og nylig gjennom opprettelsen av to skatteforskningscentre, ett ved Handelshøyskolen i Bergen (Norwegian Center for Taxation) og ett ved Universitetet i Oslo (Oslo Fiscal Studies).»

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er opptatt av at Finansdepartementet har tett og løpende kontakt med sentrale forskningsmiljøer på skatt og adferd, fordi dette er et område beheftet med stor usikkerhet. Ifølge grunnleggende økonomisk teori kan skattelettelser både ha en positiv virkning på arbeidstilbudet gjennom substitusjonseffekten og en negativ virkning gjennom inntektseffekten. Den totale effekten vil i stor grad avhenge av hvordan skattelettelsen er utformet. Finansministeren skriver i sitt brev:

«I situasjonsbeskrivelsen i forslaget antyder representantene at det er Finansdepartementet som er opphav til innsikten om at redusert gjennomsnittsskatt ikke nødvendigvis øker insentivene til å arbeide. Denne kunnskapen har vært godt forankret i øko-

nomifaget i lang tid. At økt disponibel inntekt kan svekke arbeidstilbudet, støttes også av empiri.»

Dette flertallet finner det på denne bakgrunn bemerkelsesverdig at forslagsstillerne på et generelt grunnlag mener å kunne legge til grunn en selvfinansieringsgrad på 25 pst. ved reduksjoner i skatter og avgifter.

Finansministeren skriver videre:

«I og med at økonomisk teori ikke sikkert kan forutsi om arbeidstilbudet går opp eller ned ved en endring i skattesats, kreves det empirisk kunnskap. Det finnes et stort antall studier både med data fra andre land og med norske data om hvordan skatt påvirker arbeidstilbudet. De fleste slike studier antyder at arbeidstilbudet vil øke noe ved redusert skattesats på arbeid.»

Dette flertallet er tilfreds med at Finansdepartementet er opptatt av å følge med på de empiriske resultatene av skatte- og avgiftsendringer både nasjonalt og internasjonalt, og mener dette er viktig for å kunne fatte gode beslutninger om utformingen av vårt eget skatte- og avgiftssystem.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre peker på at den mest verdifulle ressursen samfunnet har, er arbeidskraftressursen. Det er vanlig å anta at nåværende og framtidig arbeidsinnsats utgjør 80–85 pst. av nasjonalformuen. Høy arbeidsinnsats og produktivitetsvekst, det vil si utviklingen av arbeidskraftressursen, er dermed mest avgjørende for levestandarden i Norge.

Disse medlemmer viser til at selve strukturen i skatte- og avgiftssystemet bør stå fast over en lengre tidsperiode. Under behandlingen av Meld. St. 11 (2010–2011) Evaluering av skattereformen var det bred enighet om store deler av fundamentet for skattesystemet. Det 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. På den måten sikres forutsigbarheten for næringsliv og enkeltpersoner. Det er, og vil imidlertid være, politisk uenighet om hva samlet skattenivå bør være, og om de årlige skatte- og avgiftsvedtakene. Etter disse medlemmers 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. Disse medlemmer understreker at fordelingseffekter både på kort og lang sikt bør være tilsvarende belyst.

Disse medlemmer behandlet våren 2009 et tilsvarende forslag fra Høyre. Finansministeren viste da til at det er nedsatt en arbeidsgruppe med deltaker

re fra Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå som skal vurdere om arbeidstilbudsendringer og etterspørselsendringer, og eventuelt andre dynamiske effekter, er tilfredsstillende ivaretatt i de makroøkonomiske anslagene i budsjettoppleggene, og hvordan dette eventuelt bør endres. I sitt brev til komiteen denne gangen nevnes ikke dette utvalget. I stedet retter finansministeren fokuset mot at regjeringen nå støtter 2 skatteforskningssentra, ett ved NHH i Bergen og ett ved UiO. Disse medlemmer ser på de makroøkonomiske miljøene som sterke både i departementet og i SSB, men er også positive til at forskningsinnsatsen rundt skatt intensiveres og at oppdrag plasseres ut i frittstående, akademiske miljøer. Disse medlemmer merker seg imidlertid at det ikke sies noe om hvilke oppdrag disse sentrene arbeider med og om de jobber under klare frister for å vise resultater på dette området. Det var stor utålmodighet i 2009 for å få mer konkrete resultater mht. dynamiske effekter. Disse medlemmer ser det fortsatt som helt sentralt å få bedre kunnskap om de dynamiske effektene ved skatteendringer.

Disse medlemmer merker seg dermed at arbeidsgruppen fra 2009 synes å ha lidd en stille død. Lite er kjent fra dens arbeid. Disse medlemmer innser og respekterer kompleksiteten i den oppgaven det er å modellere atferdsendringer. Statsrådets brev til komiteen bekrefter dette. Disse medlemmer har imidlertid merket seg at det er til dels betydelige avvik i skatteanslag i budsjettene og faktisk skatteinngang de enkelte år. I perioden 2005 til 2011 var avviket totalt på 70 mrd. kroner i retning av å undervurdere skatteinngangen. I lys av at store deler av norsk økonomi er innen offentlig og skjermet sektor der rammebetingelsene er rimelig stabile og forutsigbare, mener disse medlemmer avvikene neppe kan begrunnes i konjunkturelle forhold alene. Disse medlemmer anser det som sannsynlig at manglende hensyntagen til atferdsendringer og dynamiske forhold også kan forklare deler av avviket.

Disse medlemmer 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 utjevne, samt bidra til effektiv og bærekraftig bruk av samfunnets ressurser.

Disse medlemmer 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. Disse medlemmer merker seg finansministerens gjennomgang av den nasjonale og internasjonale forskningen på området og at forskningen spriker både med hensyn til hvor sterke effektene er og at det er atferdsendringer som slår ut i begge retninger, det vil si at noen jobber mer, mens andre tar ut mer fritid. I

sum synes det klarlagt at effektene slår ut i økt arbeidstilbud for alle inntektsintervaller. Dette underbygger og bekrefter at et bredt skattegrunnlag kombinert med lave marginalsattesatser er den mest fornuftige måten å innrette skattesystemet på. Generelt vil et slikt prinsipp også ha positive fordelings effekter, 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 provenyrtapet som staten får ved skattelettelse, i sin helhet motsvares av økte skatteinntekter skapt av den økte aktiviteten som det initielle skattekuttet har skapt. Men det foreligger mange interessante faglige innspill, med ulike konklusjoner, om hvor stort netto provenyrtap over tid det vil være. Det foreligger også flere interessante internasjonale studier av hvilke netto provenyeffekter som skatteendringer i ulike land har medført. Disse medlemmer deler finansministerens konklusjon om at resultatene fra slike internasjonale studier ikke uten videre er overførbare til norsk økonomi, og ser det derfor som svært viktig at vi intensiverer egen forskning på dette området. 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 mener det er grunn til å være utålmodig med hensyn til å konkretisere de dynamiske effektene knyttet til skatte- og avgiftsreduksjoner. Det er bra at man har kommet langt i å innarbeide disse effektene når det gjelder avgifter, men det er ingen grunn til at det samme også må gjelde effekter av skatteendringer. Disse medlemmer tror et eget utvalg med et klart mandat om utelukkende å fokusere på dette fagfeltet og som får en konkret tidsfrist å forholde seg til, vil kunne gi resultater, og disse medlemmer støtter forslaget.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at det er ulike grader av dynamiske effekter av forskjellige skatte- og avgiftslettelse. Disse medlemmer viser til svarbrev fra finansministeren der det påstås at disse medlemmer gjør feil i å legge til grunn 25 pst. selvfinansieringsgrad for skatte- og avgiftslettelse. Disse medlemmer mener at 25 pst. selvfinansieringsgrad av skatte- og avgiftslettelse er et meget konservativt anslag med utgangspunkt i de analysene som er gjort av dynamiske effekter, blant annet av SSB. Disse medlemmer mener at flere av påstandene i finansministerens svarbrev underbygger behovet for en utredning av dynamiske effekter som følge av skatte- og avgiftslettelse med utgangspunkt i norsk økonomi.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen nedsette et utvalg for å utrede dynamiske effekter av skatte- og avgiftsreduksjoner på kort og på lang sikt. Utvalgets utredning legges frem som egen sak for Stortinget.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:143 (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Ketil Solvik-Olsen, Christian Tybring-Gjedde, Kenneth Svendsen og Jørund Rytman om en utredning av dynamiske effekter som følge av skatte- og avgiftslettelse – vedtas ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 6. desember 2012

Ketil Solvik-Olsen
fung. leder

Gunnar Gundersen
ordfører

