

SOSIAL ØKONOMEN

NR. 11 – DESEMBER 1984 – 38. ÅRG.



Skattekommisjonens utredning på dagsordenen

INNHold:
Høstkonferansen 1984:
Reformer i skattesystemet

Innhold

Nr. 11 1984 – 38. årg.

2

INGVAR STRØM:
Åpning av konferansen

5

HANS HENRIK RAMM:
Skattepolitiske mål og oppgaver

9

KÅRE P. HAGEN:
Svakheter ved vårt
nåværende skattesystem

14

TROND R. REINERTSEN:
Opprydning eller sammen-
brudd på kreditt- og
boligmarkedet

20

GUSTAV HEIBERG
SIMONSEN:
Rammebetingelsene for
bedriftene – stimulans
eller hemske?

24

STEIN REEGÅRD:
Konsekvenser av Skatte-
kommisjonens forslag

26

WILLY OVESEN:
Forenklinger – kontroll –
til fordel for hvem?

30

TOR HERSOUG:
Forenklinger – kontroll –
til fordel for hvem?
(Forberedt innlegg)

34

ARNE ØIEN:
Et bedre
styringsverktøy?

40

TOR THONSTAD:
Utjamning, marginal-
skatter og markedskrefter

47

ERLING EIDE:
Hva er det offentliges
oppgaver i fremtiden og
hvordan skal det finansieres?
(Innlegg paneldebatt)

FORSIDEBILDE OG ILL.:
Fra NOU 1984:22
Personbeskatning –
Design: Nissen-Lie Consult A/S

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Økonomisk kommunikasjon

Skattekommisjonen har i sin innstilling pekt på et gammelt problem. Hvordan få gjennomslag for ideer som er litt bra for alle, men som også gir ulemper – om enn små – til klart avgrensede grupper.

Sagt på en annen måte:

Bak hvert fradrag står det en pressgruppe, mens bak de overordnede økonomiske mål står det til slutt bare en håndfull politikere og en samling økonomiske rikssynsere.

Ta forholdet mellom fakkeltog og meningsmålinger. Det skal ikke store trusselen mot et fradrag til før faklenes flammer danner lysbro fra Regjeringskvartalet til Stortinget. I meningsmålinger kan det være lett å kunne få flertall for de generelle, gode makroøkonomiske hensynene, men få er tilstrekkelig i fyr og flamme til å «brenne» offentlig for saken. Naturlig nok er det de nære ting som alltid står nærmest.

Spørsmålene dette reiser er ikke nye, men kanskje blir de sterkere og mer alvorlige i vår organisasjons- og mediatid. Problemstillingene dukker opp i de aller fleste samfunnsforhold hvor det litt gode for alle kan støte an mot frykten for en mulig, liten forverring for en organisert gruppe. I den senere tid har f.eks. tilsvarende problemstillinger dukket opp i debatten om noe mer fleksible åpningstider og arbeidstider.

Ser vi på debatten etter Skattekommisjonens utredning er søkelyset tross alt blitt rettet mot betydningen av å se forslagene i sammenheng. Skattekommisjonen la da også stor vekt på helheten, og la usedvanlig stor vekt på å få sitt budskap klart frem. Svært få utvalg har lagt så store vekt på å informere om sitt budskap som det kommisjonen gjorde. Samtidig førte kommisjonens arbeid til en prosess i deler av det politiske miljøet.

Et område som det særlig har stått strid omkring har vært boligbeskatningen. Her har kommisjonen dels blitt møtt med økonomiske tallspøkelser om mulige enkeltutslag. Og det nytter ikke å tro at debatten kan holdes på det generelle plan, for enhver generalsekretær for en pressgruppe har en hel hær av tallspøkelser i stresskofferten.

En konklusjon av debatten hittil kan trolig være: Best mulig informasjon er en forutsetning for god økonomisk kommunikasjon. Men informasjonen må være så konkret som mulig, og virkninger må tallfestes også på mikronivå og vise spredningen. Kort sagt, tallfeste virkningene for folk flest – og folk flest er et mangfold og ikke et gjennomsnitt.

Det kan godt tenkes at det systemet som Skattekommisjonen har lagt opp til ikke er det ideelle. Det kan godt tenkes andre løsninger. Men problemstillingen helhetsløsning mot delløsninger er blitt aktualisert.

Et annet viktig poeng er at uenighet er en normal del av den politiske prosessen. For politiske krefter behøver ikke enighet være noe mål – av og til tvert i mot. Dette må de som ønsker økonomiske helhetsløsninger ta hensyn til.

Skattedebatten bør lede til at økonomer vier større oppmerksomhet til økonomisk kommunikasjon og den politiske prosessen som leder frem til beslutninger. Lenge var det nok at økonomene la premissene ved sin innsats «innenfor» systemet – i forskning, Statistisk Sentralbyrå, Norges Bank og i Finansdepartementet. Framveksten av en ny organisasjons- og mediatid gjør at også de økonomene som ønsker å få frem helheten må tilpasse seg den nye tiden. Her kreves det kommunikasjonsekspertise og politisk innsikt i tillegg til økonomisk viten.



Redaksjonen

NSF's Høstkonferanse 1984

Reformer i skattesystemet

Åpningsinnlegg v/formannen i NSF,
Ingvar Strøm

På vegne av Norske Sosialøkonomers Forening vil jeg få ønske velkommen til årets høstkonferanse om reformer i skattesystemet. Utgangspunktet er som alle vet utredningen om personbeskatning som Skattekommisjonen avleverte til Finansdepartementet så sent som 30. august i høst.

Skattekommisjonen har hatt en meget bred sammensetning. Det tjener kommisjonens medlemmer og ikke minst dens formann, direktør Leif Aune, til stor heder at den har kunnet fremstå med så omfattende, dyptgående og i stor utstrekning omforente forslag som faktisk er tilfelle. Det samme kan neppe sies om den debatt som har pågått i løpet av høsten. Den har i stor grad nettopp vært preget av særinteresser, ikke særlig overraskende siden vi alle som enkeltpersoner har ulike personøkonomiske, partipolitiske, næringspolitiske eller andre typer særinteresser som påvirker vår oppfatning.

Her må man vel egentlig bare erkjenne at det i siste omgang er politikerne som vil måtte bestemme og dermed stå ansvarlig for det skattesystem som til enhver tid vil bli gjort gjeldende. Men det betyr samtidig at såvel totaløkonomiske som totalpolitiske forhold til dels langt utover det Skattekommisjonen har behandlet vil måtte trekkes inn i vurderingen.

Formålet med denne konferansen som Norske Sosialøkonomers Forening har invitert til, er følgelig både å få en drøftelse av en del hovedelementer i utredningen, og å trekke perspektivene noe utover dette.

Vi starter opp med en gjennomgang av mål og midler i den økonomiske politikk og hvilken rolle skattesystemet spiller i en slik sammenheng. Noe av det vanskeligste synes å være avveininger mellom rettferdighet og effektiv ressursutnyttelse. Slike avveininger kan vanskelig gjøres på teoretisk grunnlag alene. Skattekommisjonen har derfor vurdert hvilke svakheter det nåværende skattesystem rent konkret synes å være beheftet med – sett i forhold til alminnelig aksepterte mål – og ut fra det foreslått endringer.

De fleste svakheter som er påpekt er det neppe særlig uenighet om. Et viktig spørsmål er imidlertid i hvilken grad det er *andre* forhold enn skattesystemet som har bidratt til at svakhetene har kunnet oppstå og forsterkes. Jeg kunne ha lyst til å kommentere dette noe nærmere.

Mye av svakhetene ved dagens skattesystem fremkommer på grunn av høyt skattenivå, høy marginalsatt, høy inflasjon og høyt rentenivå. Et dårlig tilpasset og lite effektivt skattesystem – i vid forstand – vil i seg selv bidra til at slike forhold oppstår. Personlig vil jeg imidlertid også trekke inn andre påvirkende faktorer, i første rekke statens og det offentliges økonomiske disposisjoner forøvrig.

Dersom det offentliges utgifter skal holdes på dagens nivå vil vi måtte ha et høyt skattenivå. Og med den grad av inntektsutjevning som det hittil har vært politisk flertall for, må vi ha en høy marginalsatt direkte eller indirekte. Så lenge det offentliges budsjettunderskudd skal holdes så høyt som i dag, må vi ha et høyt rentenivå for å unngå at også kreditttilførselen blir for stor – for å unngå at pris- og kostnadsnivået blir for høyt.

Hittil har imidlertid politikerne stort sett ikke vært villige til å la renten spille den prisdempende rolle den kan spille, og dermed bidratt til at inflasjonstakten er blitt for høy.



Ingvar Strøm

Min mening med å trekke frem denne type synspunkter er i første rekke å gi uttrykk for noe skepsis m.h.t. i hvilken grad de foreslåtte endringer *isolert sett* vil gi de virkninger skattekommisjonen ønsker.

Ta nå f.eks. distriktspolitikken og de skattestimulerende tiltak som bl.a. har skapt fenomenet nullskatteyttere. Dette innebærer naturligvis et rettferdighetsproblem. Men en skatteteknisk omlegning løser ikke hovedspørsmålet – *hvordan* og i *hvilken grad* skal det offentlige overføre midler til distriktene. Med mindre distriktspolitiske målsetninger endres, eventuelt trappes ned, vil distriktsstøtten måtte økes på annen måte. Dette er et spørsmål som går utover det som angår skattesystemet i seg selv.

Skattekommisjonen har videre fokusert på det forhold at skattesystemet favoriserer lånefinansiert forbruk og investeringer fremfor sparefinansiert bruk av varer og tjenester. Men hvorfor har så dette skapt problemer? Ikke minst p.g.a. den lavrentepolitikk som har vært praktisert, særlig i 1970-årene og p.g.a. den høye inflasjonen. Selv nå – med vårt nærmest rekordhøye realrentenivå – er lånekostnadene etter skatt og inflasjon bare såvidt positive. Det å gjøre skattereglene mindre gunstige for låntagerne hjelper lite med mindre politikerne er villige til å la også de *reelle* lånekostnader bli *høyere*. Men det er ikke *det* rentediskusjonen har dreiet seg om på *politisk* nivå, verken når det gjelder lån til boligformål eller til investeringer i næringslivet.

La oss som en hypotese anta at lånekostnadene for husholdningene reelt sett økes via skattereformer. Bedriftsbeskatningen er ikke foreslått endret i særlig utstrekning – og dermed heller ikke bedriftenes lånekostnader. Det foreligger analyser som viser at pr. i dag står bedriftene overfor tilnærmet samme reelle lånekostnader som lønnstagerne. Dersom dette er riktig – hva jeg er tilbøyelig til å tro – betyr en reell skjerpning for lønnstagerne alene at det oppstår en skjevhet i bedriftenes favør. Det vil vel særlig være tilfelle dersom den såkalte fase 2 skulle bli gjennomført. Ut fra alminnelig økonomisk teori betyr dette at vi får en mindre effektiv ressursanvendelse. Igjen kan man si at en skatteteknisk løsning som bl.a. begrunnes med rimelighetshensyn og unndragelsesmuligheter innen personbeskatningen, kan få utilsiktede totaløkonomiske virkninger som går utover den mer snevre virkning for noen grupper av skatteyttere og deres disposisjoner.

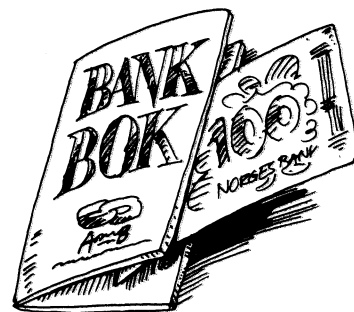
Et siste punkt som frister til en kommentar er hvor mye mer rettferdighet i form av jevnere inntektsfordeling totalt sett forslagene kan forventes å føre til. Jeg tenker da spesielt på det forhold at markedsøkonomien er på vei inn på stadig flere områder, og at reguleringer av ulik type får stadig mindre effekt. Det innebærer at de av forslagene som i vesentlig grad tar sikte på å begrense dagens fordeler for høyinntektstagere og andre sterke grupperinger, i tilsvarende grad fortsatt kan bli omgått, om enn ved andre typer tilpasninger enn systemet hittil har gitt grunnlag for. Den totale levevilkårsfordeling som pr. i dag eksisterer er trolig i stor utstrekning en konsekvens av ulike individers og ulike yrkesgruppers konkurransedyktighet i arbeidsmarkedet og i samfunnet for øvrig. Dersom dette er riktig vil en omlegning i retning av å effektivisere skattesystemets bidrag til å omfordele inntekter kunne være i strid med markedsløsningen – og dermed heller ikke få særlig varige virkninger.

At skattesystemet likevel legges om slik at eksisterende lekkasje- og omgåelsesmuligheter reduseres må på den annen side være ønskelig i seg selv. Min konklusjon er følgelig *ikke* at behovet for å endre og forbedre skattesystemet ikke er tilstede. Men vi bør være forberedt på at en del av de tilsiktede virkninger bare i mindre eller liten grad vil bli realisert. Videre kan det argumenteres for at noen av forslagene ikke i tilstrekkelig grad er satt inn i en totaløkonomisk sammenheng. Og endelig kan det være grunn til å minne om at realiteten i en del av forslagene krever en omlegning av fundamentale økonomisk-politiske rammebetingelser og holdninger, hvor skattesystemet utgjør et virkemiddel, ikke et mål i seg selv.

Ikke desto mindre er det prisverdig og meget nyttig at en rekke ømtålige problemstillinger er reist og bragt klart frem i lyset. Programkomitéen har lagt opp til at vi i løpet av konferansen vil få belyst både det nåværende skattesystem og de foreslåtte reformer på en variert og omfattende måte. Vi er så heldige å ha fått med oss en rekke foredragsholdere som hver på sitt felt har spesielle forutsetninger for en grundig behandling av de mange aspekter som en diskusjon av skattesystemet nødvendigvis vil måtte omfatte.

Med denne innledning vil jeg få erklære Norske Sosialøkonomers Forenings Høstkonferanse 1984 for åpnet.

Sosialøkonomen nr. 11 1984



**NORSKE SOSIALØKONOMERS FORENING
INVITERER TIL**

KURS OM VALUTAPOLITISKE PROBLEMER

Gausdal, 15.-17. januar 1985

PROGRAM

TIRSDAG 15. JANUAR

09.00–12.00 Områder hvor en videre markedsorientering av norsk økonomisk politikk kan være aktuelt og ønskelig.

Personlig sekretær Hans Henrik Ramm,
Finansdepartementet.

Langsiktige perspektiver i den økonomiske utvikling nasjonalt og internasjonalt. Kurspolitikkenes rolle i den økonomiske politikk.

Direktør Hermod Skånland, Norges Bank.

12.00–15.00 Lunsj

15.00–18.00 Kapitaleksport og valutareserver – styringsmuligheter – styringsbehov.

Direktør Arne Lie, Norges Bank.

Norge som kapitaleksportør og bankenes rolle.

Adm. direktør Trond Reinertsen, Den norske Bankforening.

ONSDAG 16. JANUAR

09.00–12.00 Rederivirksomhet i motkonjunktur – diversifisering og finansielle strategier.

Skipsreder Bjørn Bettum, Anders Jahres Rederi.

Det internasjonale valutasystem etter Bretton Woods.

Professor Preben Munthe, Universitetet i Oslo.

12.00–15.00 Lunsj.

15.00–18.00 Kapitalkrav og konsolideringspraksis i bankenes internasjonaliseringsprosess.

Direktør Per Melsom, Bankinspeksjonen.

Nytt på valutareguleringsfronten siden sist.

Kontorsjef Per Steina, Norges Bank.

TORS DAG 17. JANUAR

09.30–12.00: Pandeldebatt over temaet: Forutsetning for utvikling av et effektivt penge- og kapitalmarked i Norge

Deltakere:

Leif Eide, Norges Bank

Kjell Skjevesland, Sparebanken

Oslo Akershus

Asbjørn Wangerud, Oslo Finans

Erik Jarve, Oslo Børs.

Programkomité:

Per Steina, Norges Bank

Svein Brustad, UNI Forsikring

Einar Forsbak, Sparebankforeningen i Norge

Gerd Buflod – Norske Sosialøkonomers Forening

Oppholdsutgifter i Gausdal er kr. 1 890,- for enkeltrom og betales direkte til hotellet.

Påmelding innen 4. jan. til NSF, Storgt. 26, Oslo 1

**Påmelding til kurs om
VALUTAPOLITISKE PROBLEMER**

Navn

Kursavgift:

Kr. 3 000,- for medlemmer

Kr. 4 000,- for øvrige (ekskl. opphold)

Medlem av NSF?

Avgift kr. oversendes

☐ Bankgiro 6001.05.13408

☐ Postgiro 516 78 87

☐ Sjekk vedlagt

Arbeidsgiver:

Adresse:

..... tlf.

.....

Underskrift

Skattepolitiske mål og oppgaver

Skattekommisjonen har gjort et godt arbeid og har utvilsomt vist oss retningen som vi bør gå. Men Kommisjonens innstilling er ikke noen sluttstein i arbeidet og det er en rekke problemer knyttet til forslagene. Det er neppe mulig å skille system fra satser i den politiske

AV
HANS HENRIK RAMM

I Skattekommisjonens innstilling er det satt opp en del sentrale mål som man mener at skattesystemet bør oppfylle:

- det bør bidra til en rettferdig fordeling av skattebyrdene
- det bør bidra til en mest mulig effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser, og gi best mulig grunnlag for økonomisk vekst
- det bør bidra til at det offentlige lettere kan løse sin oppgave når det gjelder styring av etterspørsel og prisutvikling
- det må være mest mulig enkelt og oversiktlig, og det må utformes slik at man i størst mulig grad kan unngå unndragelser o.l.
- det må være akseptabelt av et stort flertall av skatteyderne.

I dette ligger at vi må arbeide for å få et skattesystem som i størst mulig grad motiverer folk til å gjøre en ekstra innsats, i form av ekstra arbeide, å påta seg mere ansvarlige stillinger osv., og samtidig oppfordre folk til å spare fremfor å forbruke. Skattesystemet bør videre innebære en stimulans til at folk i større grad velger å investere i næringsvirksomhet, f.eks. at lønnstakere ser det som en fordel å etablere sine egne firmaer, og ellers generelt stimulerer til kapitaltilgang til produktiv virksomhet.

En spesiell oppgave er at skattesystemet i størst mulig grad bør fremme sammenfall mellom privatøkonomiske og samfunnsøkonomiske hensyn, eller i hvert fall ikke etablere en for stor avstand mellom disse.

Man kan så spørre seg i hvilken grad dagens system oppfyller disse målsettinger.

Det viktigste element i dagens skattesystem er den progressive inntektsskatten til staten. Hensikten med denne var å fordele skattebyrdene slik at de med høyest inntekt også bar en relativt større byrde enn de med lavere inntekt. I teorien er dette i overensstemmelse med hensynet til rettferdig fordeling (evneprinsippet). Det er imidlertid meget som tyder på at dette bare formelt er i orden. Reelt er det meget som tyder på at

prosessen. Regjeringen plikter å legge frem et samlet forslag for behandling i folkevalgte organer, sa personlig rådgiver Hans Henrik Ramm i Finansdepartementet i sitt foredrag.

den progressive inntektsskatten ikke tjener etter sin hensikt.

Et forhold her er at vi sannsynligvis har å gjøre med en omfattende tilpasning av lønnsnivåene før skatt, slik at de likevel etablerer de ønskede lønnsforskjeller etter skatt. Viktigere er det nok at det system vi har med ulike fradrags- og avsetningsordninger gjør det mulig for folk med svært høye inntekter å skyve meget av skattebyrden foran seg, eller endog helt unngå den, slik at de reelt betaler en vesentlig mindre del av sin inntekt i skatt enn det skatteprogresjonen og fordelingshensyn isolert sett skulle tilsi. Muligheten for selvstendig næringsdrivende til å blande sammen person- og næringsinntekt hører også med i dette bildet.

Alt tatt i betraktning er det meget som tyder på at progresjon-skattesystemet rammer sterkest de inntektstakere som har vanlige lønnsinntekter fra la oss si gjennomsnittet og opp mot toppen av statens lønnsregulativ. Over dette vil inntektstakere ha en såpass stor handlefrihet at de uten vesentlig risiko vil kunne utnytte de ulike fradrags- og avsetningsordninger på en ganske annen måte enn folk med inntekter under 200–250 000 kroner kan make.

Man kan også stille en del andre spørsmål ved om dagens system oppfyller prinsippet om rettferdig fordeling.

For eksempel vil skatteprogresjonen ramme sterkere personer som inntjener sin samlede livsinntekt over et kortere tidsrom enn de som inntjener den samme livsinntekten over et lengre tidsrom. Dette betyr at med den samme livsinntekt vil folk med lang utdanning betale mer skatt enn folk med lav utdanning. Videre vil folk som lar sin inntekt variere sterkt fra år til år bli hardere rammet enn de som har en jevn inntektsutvikling.

Et spesielt forhold her gjelder yngre mennesker i etableringsfasen som gjerne vil gjøre en ekstra innsats for å dekke den utgiftstoppen som de fleste har på dette tidspunktet. På grunn av progresjonssystemet blir det vanskeligere enn det burde vært for denne gruppen å skaffe seg et sted å bo og utruste dette på skikkelig måte ved hjelp av ekstra arbeidsinnsats, om de så måtte ønske. For den som sitter med nedbetalte boliger, er situasjonen betydelig lettere. På grunn av nedbetalingen av lån og verdistigningen på fast eiendom, sitter disse grupper med betydelig eiendomsverdi i bolig som i Norge beskattes meget lavt. Man kan si at dette er et gode, men

det er likevel klart at det er uforholdsmessig mye vanskeligere å skaffe seg sin første bolig i Norge enn å sitte med denne boligen mange år senere. Evneprinsippet skulle tvertimot tilsi at skatte- og lånebelastningen for bolig ble mer likt fordelt over den tiden man bor.

Neste spørsmål er om skattesystemet bidrar til en effektiv utnyttelse av ressursene. Igjen er det den sterke marginals-katten som representerer problemene. Det er liten tvil om at den høye progresjonsskatten representerer et sterkt intensivt til å unngå skatt på både lovlige og ulovlige måter. Utnyttelse av avsetnings- og fradragsordninger er en måte å gjøre dette på. Andre har ikke denne muligheten. For disse vil det være fristende å unngå skatt enten på direkte ulovlige måter gjennom svart arbeid eller bytte av arbeid eller ganske enkelt at man utfører arbeid selv privat istedet for å innkalle profesjonell arbeidskraft. Det siste representerer en reduksjon av vare- og tjenestebytte i samfunnet og dermed begrensning av den økonomiske vekst.

Man kan heller ikke si at systemet bidrar særlig til å holde etterspørselen under kontroll. Den progressive beskatningen fører til at lønnstakerne må kreve ekstra høye lønnstillegg for å få den økning de ønsker i disponibel realinntekt. Dette virker etterspørsels- og inflasjonsdrivende. Bare dersom man makter en fullstendig årlig prisjustering av alle progresjonstrinn og fradrag, kan man unngå denne effekten.

Dagens skattesystem er heller ikke særlig enkelt og oversiktlig. Systemet er lappet på gjennom mange år og inneholder så mange regler og unntak og punkter for skjønsmessige avgjørelser at det er meget vanskelig for den enkelte skatteyder å kjenne sin stilling. Det er nok meget i påstanden om at systemet er så innviklet at det favoriserer de sterke og representerer en vanskelighet for de svake.

Grunnen til at systemet er komplisert er selvsagt ikke at noen har villet at det skulle være slik. Det er kommet mange regler og unntak fordi man har ønsket å oppfylle en annen målsetting med systemet, nemlig evneprinsip-

pet. Fordi virkeligheten er mangfoldig, har man etter hvert også gjort regelverket mangfoldig i den hensikt å dekke flest mulig spesialtilfeller og gjøre systemet rimelig også for dem, når hovedreglene ville virke urettferdig. Det er nok en motsetning mellom enkelhet og milimeterrettferdighet. Mange tar derfor til orde for omfattende forenklinger i systemet, og at man ikke skal legge så stor vekt på milimeterrettferdigheten. Dette er imidlertid ikke enkelt når skattesatsene er så høye at mangel på rettferdighet kan virke svært urimelig på mange.

Vi må nok også svare nei på det siste spørsmålet, om systemet er slik at det er akseptert av et flertall av skatteyderne. Men de svakheter jeg har nevnt foran, er nok av en slik karakter at mange bør oppfatte det urettferdig. Det virker urimelig for de som betaler sin skatt fullt ut at det skal være så enkelt og lønnsomt å unndra seg skatt. For de som ikke har adgang til det, virker det også urimelig at mange kan redusere sin skatt kraftig eller utsette den ved hjelp av omfattende fradrags- eller avsetningsordninger. Spesielt det at noen på den måten kan bli null-skatteyttere er nok en torn i øyet på mange. Endelig er selvfølgelig den høye overtidskatten og systemets innviklethet svært upopulære sider.

Konklusjonen er derfor at systemet skårer heller dårlig i forhold til de fleste av de målsettinger som det er naturlig å sette opp for et skattesystem. Det følger imidlertid ikke direkte av det at vi har et dårlig skattesystem. Man kan også hevde at selve målsettingen i seg selv er motstridende i forhold til hverandre. I så fall vil det aldri være mulig for noe system å oppfylle alle målsettingene. Det dårligste system vil kanskje være et som oppfyller noen målsettinger fullt ut og andre målsettinger svært dårlig. En skal også være varsom med å felle en endelig dom over et system som har virket og eksistert over lang tid, før man er sikker på at man har et bedre system.

Et annet forhold er at noen av svakhetene i dagens system er dels knyttet til og dels forsterket av forhold som ikke har noe med skattesystemet selv å gjøre. Det gjelder f.eks. inflasjonen og den rente- og kredittpolitikk som føres. Inflasjonen forsterker mange av skjevhetene ved systemet. Lavrentepolitikk gjør at det blir særlig gunstig for lånere, og hindrer markedet i å motvirke skattesystemets skjevheter.

Likevel virker det som om systemet er befengt med så mange svakheter at man bør arbeide iherdig for å prøve å finne et bedre system.

En problemstilling man straks støter på, er om man skal tilpasse skattesystemet de utenforliggende faktorer som gjør det ekstra dårlig, eller om man skal forsøke å forandre disse faktorene. Dette gjelder i særlig grad inflasjonen. Skattekommisjonen foreslår i sitt trinn II et inflasjonskorrigert system, dvs. at man bare betaler skatt eller har fradragsrett for den del av rentene som overstiger inflasjonen, dvs. for realrenten.

Jeg må melde endel skepsis mot å tilpasse skattesystemet inflasjonen på denne måten. Inflasjonen er så samfunnsskadelig av mange grunner at det kan være tvilsomt at man innfører systemer som gjør det på en måte lettere å leve med den. Det er allerede mange i dag som ser sine interesser knyttet til inflasjonen. Hvis vi dertil gjorde det lettere å akseptere inflasjonen for enda flere, ville vi antakelig aldri få bukt med den.

Det at Skattekommisjonen har vært i arbeide har gjort det uaktuelt for Regjeringen i denne stortingsperioden å arbeide frem noen omfattende endringer i systemet. Det



Personlig rådgiver Hans Henrik Ramm, Finansdepartementet. Foto: Finn Olav Nyquist.

betyr ikke at Regjeringen har vært passive i skattepolitikken. Tvertimot er det oppnådd ganske vesentlige resultater:

- Inflasjonsraten i samfunnet er senket fra 14–15% til rundt 6%, hvilket i seg selv reduserer betydningen av endel av svakhetene ved systemet.
- Progresjonstrinnene i inntektsskatten til staten er hvert år øket i takt med inflasjonen, slik at man har unngått den automatiske skatteskjerpelse som ellers ville ligge i at inflasjonen presset folk opp i høyere progresjonstrinn uten tilsvarende reallønnsøkning.
- I tillegg er det gjennomført visse lettelser i selve satsene i inntektsskatten til staten. Dette har medvirket til klart lavere inntekts- og kostnadsvekst.
- Bedriftsskatten er lettet med ca 2.4 milliarder. Sammen med endringer i avgiftstrykket er det generelle skatte- og avgiftstrykket senket fra ca 51.5% av BNP i 1981 til ca 47.9% av BNP i 1985.
- De sparestimulerende tiltak er styrket, og det er innført egne ordninger for aksjesparing, slik at systemet er supplert med insentiver for investering i næring.
- Det er gjennomført tiltak mot null-skatteyttere; tiltak som samtidig reduserer høyinntektsgruppens muligheter for å utsette skatt eller redusere skatt ved hjelp av fradrags- og avsetningsordninger. Nye slike tiltak er på trappene.
- Det er gjennomført lettelser i aksjebeskatningen.

Alle disse tiltakene har på ulike måter forbedret systemet og gjort at det oppfyller målsettingen foran i høyere grad enn før. Det er veldig liten tvil om at det fortsatt er langt frem.

Regjeringen vil derfor fortsatt arbeide for å dempe progresjonen og sørge for at skattepolitikken skaper et grunnlag for lønnsoppgjørene som gjør det mulig med moderate tillegg og derved en fortsatt redusert kostnadsvekst. Det vil bli gjennomført flere tiltak mot nullskatteyttere. Det vil bli innført skatteordninger som stimulerer til nyetableringer av aksjeselskaper. Det vil bli gjennomført en utvidelse av ordningen med aksjesparing slik at den vil omfatte alle slags sparing i aksjer. Dessuten vil man fortsette arbeidet for forenkling, bl.a. bygget på den nye Ligningsloven.

Det viktigste for Regjeringen i tiden fremover vil likevel bli oppfølgingen av Skattekommisjonens innstilling. Det er min oppfatning at Kommisjonen har gjort et godt arbeid, og den har utvilsomt vist oss retningen som vi bør gå i. På den annen side er Kommisjonens innstilling ikke noen sluttsten i arbeidet.

Omtrent samtidig med at Skattekommisjonens innstilling ble avgitt, fikk vi også overlevert andre omfattende og viktige utredninger. Det gjelder Trygdefinansieringsutvalget, Bygdeutvalget og Befolkningsutvalget. Alle disse utredninger stiller opp meget store utfordringer for politikken i fremtiden. Særlig Trygdefinansieringsutvalget har omfattende finansielle konsekvenser, og det er helt på det rene at ikke noe nytt skattesystem kan innføres uten at man samtidig har tatt hensyn til de perspektiver dette utvalget trekker opp. Selv ved tidligere omlegginger av skattesystemet har departementet måttet bruke flere år på forarbeidene. Men aldri før har man stått overfor så store og vanskelige oppgaver som nå. Det bør være åpenbart for alle nå at det vil være nødvendig å ta skikkelig tid på gjennomføringen av dette.



Når det spesielt gjelder Skattekommisjonen, føler jeg at det er riktig å peke på endel problemer med forslaget slik det nå foreligger:

- a) Det er på det rene at forslaget om boligskatteøkning har utfordret folks følelse av legitimitet. Det vil ikke være mulig å gå så langt i økning av boligskatten som Kommisjonen har foreslått. Generelt må dette tema behandles med adskillig forsiktighet, selv om prinsippet om noe sterkere beskatning av fordringskapital og tilsvarende svakere beskatning av innsats er riktig.
 - b) En sterk omlegging av så mange deler av skattesystemet lar seg ikke gjøre innenfor samme provenytilgang til staten som tidligere. Kommisjonen har gjort et godt arbeid med å avveie sine ulike forslag mot hverandre. Kommisjonen hadde også som oppgave å gjennomføre avveiningene innenfor samme provenyomfang. Kommisjonen har derfor gjort det den skulle. En regjering er imidlertid nødt til å ta hensyn til at virkeligheten er svært mangeartet og ulike skatteytteres tilfeller er meget forskjellige. Selv grundige modellbetraktninger basert på en serie modellfamilietyper vil ikke fange inn mer enn en liten del av skatteytterne, fordi det er så få som i virkeligheten lar seg katalogisere innenfor gjennomsnittsbetraktninger. Skulle man virkelig gjennomføre en omlegging innenfor uendret proveny, vil rett og slett de store talls lov sannsynligvis føre til at innpå halvparten av skatteytterne oppdager at forslaget representerer en forverring for dem. Vi er derfor nødt til å godta et visst provenytap dersom vi skal gjennomføre en større omlegging som også kan forutsettes å bli godtatt av en vesentlig del av skatteytterne.
- Kommisjonen arbeidet under inntrykk av høy inflasjon. Når vi nå har fått lavere inflasjon kan det hende at noen av vurderingene ble anderledes.
 - Prinsippet om å redusere skattesatsene og heller få inn inntektene ved å utvide skattegrunnlaget er besnærende. Når Kommisjonen foreslår opphevelse av endel konkrete fradragsordninger, melder likevel motforestillingene seg. Det er vanskelig å godta at man skal oppheve fradragsretten for f.eks. pensjonsinnskudd, bidrag etter skilsmisse, sparing med skattefradrag og aksjesparing med skattefradrag. Særlig det siste er

vanskelig, fordi denne ordningen også har som formål å styrke aksjemarkedet.

Det har vært endel diskusjon om i hvilken grad man kan arbeide seg frem til politisk enighet om et nytt skattesystem uten samtidig være enige om satsene, og om dette kan gjøres uavhengig av hverandre i tid. Det første vil selvsagt kunne være mulig. Jeg ser muligheter for at partiene kan inngå kompromisser om selve skattesystemet, og så heller være uenig om satsene. Jeg tror imidlertid ikke at det er mulig å skille disse operasjonene i tid, slik at man f.eks. ble enige om systemet foran Stortingsvalget og overlot debatten om satsene til etter Stortingsvalget. Årsaken til dette er at en regjering plikter å legge frem et samlet forslag for behandling i folkevalgte organer, få dette ferdigbehandlet av Stortinget med den parlamentariske situasjon som foreligger, og så stå ansvarlig overfor velgere med sin samlede politikk. Det er ikke tilfredsstillende for noen regjering å bare legge frem en del av en ny politikk, uten at det blir klart for folk

hva som er de fulle konsekvenser. Skulle man legge frem selve systemet uten samtidig å ta stilling til satsene, ville virkningen av Regjeringens forslag være meget uklare for folk flest, og det ville være meget vanskelig å bedømme Regjeringens politikk. Regjeringen vil ikke kunne ta ansvaret for en slik situasjon. Når Regjeringens forslag er utarbeidet i alle detaljer, både når det gjelder system og satser, vil det selvfølgelig være et mål å arbeide for bredest mulig enighet om alt. Det vil i en slik situasjon ikke være noe i veien for at man kan være enige om systemet og heller ta dissens på satsene. For flertallet vil man da ha en samlet politikk å vise til, nemlig det som ble vedtatt og det som blir gjennomført. Det vil også være en meget ryddigere situasjon.

Det resonnement som er nevnt foran hindrer naturligvis ikke at både partier i Regjering og opposisjon i sine programmer som blir lagt frem foran kommende stortingsvalg, kan redegjøre for sine synspunkter på skattepolitikken og på Skattekommisjonens innstilling, på den måte som hvert enkelt parti finner mest hensiktsmessig.

ENDRING AV ADRESSE/ARBEIDSSTED FOR SOSIALØKONOMER

For å kunne yde en god service ovenfor våre medlemmer er det viktig at medlemskartoteket til enhver tid er ajour. Det vil være til stor hjelp for oss dersom medlemmene straks gir beskjed om eventuell endring av adresse eller arbeidssted. P.g.a. utsendelse av informasjon o.l. ser vi gjerne at sosialøkonomer som ikke er medlem i NSF også gir beskjed om adresseendringer slik at vårt kartotek for «ikke medlemmer» er ajour til enhver tid.

Benytt gjerne nedenstående slipp eller ta kopi av denne.

Til
Norske Sosialøkonomers Forening
Storgt. 26, 0184 Oslo 1

Navn: _____

Ny adresse: _____

Tidligere adresse: _____

Nytt arbeidssted: _____

☐ stat

☐ komm./fylkeskomm

☐ privat virksomhet

Tidligere arbeidssted: _____

Svakheter ved vårt nåværende skattesystem

Kåre P. Hagen, som har vært medlem i Skattekommissjonen, drøfter i dette foredraget svakheter ved dagens skattesystem, som igjen ligger til grunn for Skattekommissjonens forslag. Høy progressivitet – kombinert med mangeartede fradragregler – er viktige årsaker til at

AV
KÅRE P. HAGEN

1. Innledning

Vårt nåværende skattesystem er i hovedsak fra 1911, men det har blitt adskillig flikket på opp gjennom årene. Dels har denne flikkingen bestått i å tilpasse skattesystemet til endrede forhold både økonomisk og sosialt. Og dels skyldes dette en endring i synet på skattepolitikens oppgaver. Fra å legge hovedvekten på beskatningens rent fiskale oppgaver, har en i stadig større utstrekning forsøkt å gjøre beskatningen til et effektivt virkemiddel i myndighetenes forsøk på finstyring av økonomien. Via Keynesiansk stabiliseringspolitikk har utviklingen mer og mer gått i retning av å bruke skattesystemet til å korrigere for antatte feiltilpasninger i den private sektor. I tillegg har også fordelingspolitiske hensyn kommet til å spille en stadig større rolle i avveining mellom beskatningens ulike oppgaver.

Parallelt med at skattepolitikken er blitt pålagt stadig flere oppgaver har skattenivået steget kraftig over de siste 30 år. Bruttoskatten har steget raskere enn nettoskatten slik at overføringene har kommet til å utgjøre en stadig større del av de offentlige utgifter.

Fra et allokeringsmessig synspunkt er et høyt skattenivå ikke i seg selv så problematisk. Det problematiske er at skattenivået og ikke minst skattesystemet interesserer folk mer og mer, og at de blir fortalt eller på annen måte får inntrykk av, at skattetrykket er noe de kan gjøre noe med bare de innretter seg fornuftig. Dette gir insitamenter til rent skattemessige tilpasninger som kan være privatøkonomisk svært lønnsomt for den enkelte, men tapsbringende for samfunnet. Dessuten vrir skattesystemet pris- og kostnadssignaler på en slik måte at det som synes best for den enkelte, ikke alltid er i samsvar med fellesskapets interesser.

2. Fradrag og skatteprogresjon

Ethvert skattesystem er utsatt for politisk slitasje ved at interessegrupper forsøker å få sine særinteresser ivare tatt gjennom skattesystemet. I et inntektsskattesystem vil denne slitasjen først og fremst vise seg på fradragssiden.

skattegrunnlaget svekkes gjennom skatteunndragelser, hevder Hagen. Han gjennomgår også virkningene av dagens kapitalbeskatningssystem, sammenhengen mellom inflasjon og beskatning, og virkninger av skattesystemet på ressursallokering og inntektsfordeling.

En har fått fradrag for å ivareta næringsmessige hensyn, sosiale hensyn, distriktsmessige hensyn, etc. Selv om argumentene for disse fradragene kan være overbevisende nok isolert sett, så fører de i sum til at skattesystemet blir komplisert og uoversiktlig både for ligningsetat og skattytere. Med høye skattesatser blir også skatteeffekten av fradragene betydelig, noe som i sin tur forsterker interessen for nettopp fradragssiden. Mange føler det vel også slik at fradragene er det eneste de kan gjøre noe med. Skattesatser er noe som fastlegges av bevilgningsglade politikere.

Problemet er imidlertid at stadig mer omfattende fradragssordninger undergraver skattefundamentet. For gitt krav til skatteinngang kreves det derfor høyere skattesatser. Dette vil i sin tur øke presset mot fradragssiden, og det er lett å se at en her kan komme inn i en ond sirkel.

Høye og sterkt progressive formelle skattesatser i inntektsbeskatningen er begrunnet ut fra fordelingsmessige hensyn. De omfattende fradragssordningene gjør det imidlertid vanskelig å vurdere fordelingseffekten av den sterkt progressive inntektsbeskatningen. Mange fradrag er knyttet direkte til inntektsservivet og representerer på denne måten en reduksjon i skattyters forbruksmuligheter. Om skatteevneprinsippet skal tillegges vekt i inntektsbeskatningen, må disse derfor trekkes ut av beregningsgrunnlaget. Men for mange tunge fradragsposter er ikke tilknytningen til inntektsservivet like åpenbar. Det gjelder f.eks. reiseutgifter, renteutgifter, underskudd i næringsvirksomhet. Reiseutgifter vil delvis være å anse som knyttet til valg av bosted og slik ha karakter av forbruk. Den økonomiske begrunnelsen for den skattemessige behandling av renteutgifter har nær sammenheng med måten kapitalavkastning beskattes på i personbeskatningen. Og underskudd i næringsvirksomhet må sees i lys av romslige avskrivnings- og avsetningsordninger og vil derfor delvis være å oppfatte som oppbygging av skjulte og åpne reserver. Underskuddsoverføring betyr da at denne reserveoppbyggingen delvis finansieres ved redusert personskatt.

Inntektsstatistikken viser at de tunge inntektsfradragene referert ovenfor utgjør en større del av brutto inntekt for de med høy bruttoinntekt. Faktisk viser de samlede fradrag som andel av bruttoinntekten et U-formet forløp. Det støtter opp under den populære forestillingen at skattesystemet i sum overfører fra middelklassen til både lavinntekts- og høyinntektsgruppene.

Som nevnt, viser den politiske slitasjen på inntektsskatten seg først og fremst på fradragssiden. Men samtidig er fradragssiden trolig noe det er politisk vanskelig å gjøre noe med. Mange fradrag gjelder en nærmere definert gruppe skattytere hvor fradraget nettopp på grunn av høye skattesatser kan ha stor betydning for den enkelte skattyters personlige økonomi. De har derfor naturlig nok stor interesse av å verne om sine fradrag. Den alminnelige skattyter uten slike fradrag kan ha høyst uklare forestillinger om hva eksistensen av et bestemt fradrag har å bety for hans egen skatteseddel. Om han hadde kunnet regne det ut, ville han trolig ha funnet ut at utslaget var relativt lite. Han vil derfor ikke ha de samme interesser i saken. Populært sagt har vi her en variant av 1/n-del effekten. Fordelene kommer relativt få til gode mens kostnadene bæres av svært mange. Eliminering av et fradrag som en begrenset gruppe skattytere nyter godt av, vil i praksis bety at en gir relativt lite til hver enkelt av mange ved å ta relativt mye fra hver enkelt av få. Det sier seg selv at dette kan være politisk vanskelig. [I parentes bemerkt gjelder det samme mange av overføringsordningene.] Et inntektsfradrag oppfattes vel av de fleste også som mere håndfast enn mange løfter om reduserte fremtidige skattesatser.

Skattefundamentet blir også undergravet fra unndragelsessiden. Beregninger og undersøkelser tyder på at omfanget av unndragelser er stort og at unndragelsespotensialet er enda større ved at svært mange oppgir at de ville ha unndratt skatt om de hadde hatt mulighet til det.

Det synes nærliggende å tolke det store omfanget som skatteunndragelsene synes å ha fått som symptomer på mere fundamentale svakheter ved vårt skattesystem. Høye skattesatser er nok en for enkel forklaring på dette. Selv med satsreduksjoner som det realistisk kan bli snakk om, vil unndragelser fremdeles være svært lønnsomt for den enkelte. Det spørs imidlertid om det ikke er minst like unndragelsesmotiverende at mange oppfatter dagens skattesystem som urettferdig. Manglende samsvar mellom observert levestandard og skattbar inntekt synes å støtte an mot alminnelige rettferdighetsoppfatnin-

ger. Rentebrødet kombinert med uheldige sider ved kapitalbeskatningen og oppbygging av skattekreditter i næringsvirksomhet står sentralt her. Disponering av skattekreditter til personlig forbruk gjør det mulig å opprettholde et høyt løpende forbruksnivå uten å ha skattbar inntekt.

Manglende samsvar mellom skattbar inntekt og forbruk kan virke unndragelsesmotiverende på stadig nye grupper skattytere. Denne prosessen kan virke selvforsterkende ved at stadig nye skattytergrupper unndrar skatt nettopp fordi andre gjør dette. Ettersom unndragelsene ved gitt provenybehov bidrar til å blåse opp de formelle skattesatser, vil også lønnsomheten av unndragelser marginalt sett øke i takt med de samlede skatteunndragelser.

3. Kapitalbeskatningen

Kapitalbeskatningen har alltid vært et vanskelig felt innenfor inntektsbeskatningen – både teoretisk og praktisk. I en vurdering av skattbar inntekt og avkastning oppstår det mange kompliserte vurderings- og avgrensningsproblemer. Jeg skal her kort nevne noen:

- Noen typer kapitalinntekt kommer i form av kapitaloppbygging som gir en usikker avkastning langt frem i tiden. Opptjening av pensjonsrettigheter i arbeidsforhold er et typisk eksempel på dette. Selv om dette er en fordel vunnet ved arbeid på opptjeningstidspunktet, er den likevel vanskelig å måle og beskatte i et inntektsskattesystem.
- Kapitalgevinstbeskatningen er en problematisk side ved inntektsbeskatningen. For det første oppstår det vurderingsproblemer i forbindelse med salg av avskrivbare kapitalgjenstander. For det andre er det problemer med å plassere kapitalgevinster i tid. Her er spørsmålet om gevinstene skal tas med i den skattbare inntekt etter hvert som de oppstår, eller om de skal beskattes på realisasjonstidspunktet. Under nåværende regler beskattes kapitalgevinster på realisasjonstidspunktet. Noe annet ville neppe ha vært praktisk mulig – ikke minst ut fra likviditetshensyn. Beskatning ved realisasjon har imidlertid uheldige sidevirkninger, f.eks. ved at påløpne men ubeskattede kapitalgevinster innebærer en skattekreditt som blir oppløst ved realisasjon. Dette kan virke hemmende på tilbudsiden i markedet for slike kapitalobjekter og derved føre til det vi kaller for innlåsnings effekter. For det tredje oppstår problemet med å skille mellom nominelle gevinster og reell verdistigning under prisnivåendringer.
- Mange typer av kapitalinntekter bygger på skjønn som det hefter stor usikkerhet med. Dette gjelder først og fremst investeringer i forbrukskapital som gir kapitalinntekter i form av løpende forbrukstjenester. For kapitalobjekter som bolig og hytte kan kanskje avkastningen anslås ut fra prisene i leiemarkedet. Vanskeligere blir det å anslå avkastningen på investeringer i møbler og annet innbo, smykker og lignende kapitalplasseringer som dels skjer ut fra brukshensyn og dels ut fra et sparehensyn.
- Inflasjon reiser spesielle problemer for kapitalbeskatningen ved at anskaffelser og salg blir målt i forskjellig prisnivå. En del av den nominelle kapitalinntekten vil i slike tilfelle være en kompensasjon for reduksjon i kapitalobjektets realverdi.



Professor Kåre P. Hagen, Norges Handelshøyskole.

De største svakhetene med kapitalbeskatningen i praksis er uten tvil at kapitalinntekter og -avkastning beskattes forskjellig avhengig av hvilken kilde de kommer fra. På noen områder beskattes avkastningen fullt ut og endog på nominelt grunnlag. I praksis betyr dette at en kan bli inntektsbeskattet selv i de tilfeller hvor det reelt sett foreligger et tap. Dette gjelder de fleste former for finanssparing med avkastning utover dagens fribeløp, bortsett fra de såkalte sparestimulerende ordninger. På andre områder blir en bare delvis beskattet, eller ikke beskattet i det hele tatt. Dette gjelder først og fremst avkastning på investeringer i forbrukskapital. Her kommer avkastningen som en tjenestestrøm og i tillegg som eventuell gevinst med salg. En slik inkonsekvent kapitalbeskatning vil vri sparingen mot lettere beskattede former og får dermed betydning for måten som det spares på.

Full beskatning på finansavkastning har sitt motstykke i at finansielle utgifter er fradragberettigede. Dette gjelder først og fremst gjeldsrenter. I prinsippet skulle derfor skattesystemet virke symmetrisk på dette punkt og således virke nøytralt overfor måten husholdningene finansierer sine investeringer på. Men en kan også låne med fullt gjeldsrentefradrag for å investere på områder hvor avkastningen er lettere beskattet, eller endog skattefri. Dette skaper åpenbare vridninger ved at investeringer som betraktes som ulønnsomme før skatt, blir lønnsomme etter at skatten trekkes inn ettersom skatteeffekten av gjeldsrentefradraget blir større enn skatten på avkastningssiden. Lånefinansierte investeringer i forbrukskapital, og da spesielt boliger, er vel det som de fleste tenker på i denne forbindelse. Men også på finanssiden er det mulig å utnytte slike skattemessige asymmetrier ved å lånefinansiere finansinvesteringer med skattefri avkastning. Livsforsikringer med engangspremie har vært en del fremme i offentlighetens søkelys her. De såkalte sparestimulerende tiltak kan også lånefinansieres.

Det kan her være grunn til å peke på at de vridninger gjeldsrentefradraget skaper, er en følge av det generelle problem at forskjellige typer kapitalinntekt beskattes forskjellig. De grunnleggende vridningsproblemer dette skaper for den personlige sparingen, blir derfor heller ikke løst ved en avskaffelse av rentefradraget. Hvis ikke kapitalbeskatningen for øvrig harmoniseres, vil en avskaffelse av rentefradraget innføre nye asymmetrier og dessuten være kontrollteknisk problematisk om næringsdrivende skulle unntas.

Den økonomisk-politiske debatt om gjeldsrentefradraget har her til lands stort sett dreiet seg om eventuelle vridninger mellom husholdningenes investeringer i forbrukskapital og bedriftenes investeringer i produksjonskapital. En nærmere analyse av dette problemet ville kreve en utførlig drøfting av bedriftsbeskatningen, noe som jeg anser for å ligge utenfor rammen av dette foredraget. La meg bare si at med dagens muligheter for reserveoppbygging og skattekreditter i næringsvirksomhet er retningen på denne vridningen ikke så åpenbar. Kapitalbeskatningens betydning for sammensetningen av den personlige sparingen er imidlertid udiskutabel, og det er vel dette forhold som er av størst interesse for personbeskatningen.

Dagens kapitalbeskatning diskriminerer mot finanssparing – spesielt gjelder dette bankinnskudd. Dette fører til at tilbudet av lånemidler gjennom det etablerte kredittformidlingssystemet blir mindre enn det ellers

ville ha vært. Motstykket til dette er at lånefinansierte investeringer i spesielt forbrukskapital blir mere attraktive. Dette medfører en høy kredittetterspørsel fra husholdningssektoren, og det har vist seg vanskelig å skape balanse i kredittmarkedet innenfor et politisk akseptabelt rentenivå. En mer eller mindre permanent over-skuddsetterspørsel etter kreditt har nødvendiggjort kreditttrasjonerings – spesielt har dette berørt husholdningssektoren.

Kreditttrasjonerings skaper problemer for den kredittpolitiske styringen og har dessuten uheldige virkninger både for ressursbruken og inntektsfordelingen.

På utlånssiden vil kreditttrasjonerings sette kredittinstitusjonene i en sterk strategisk stilling overfor lånesøkerne. Dette svekker konkurransesituasjonen mellom låneyterne. Når rentenivået er fast, vil banker og andre naturlig justere de øvrige kredittbetingelser for å redusere etterspørselspresset. Dette kan f.eks. gjelde avdragstider og avdragsprofiler. Typisk har en lagt seg på korte avdragstider for å øke sirkulasjonen i lånekøene. Dette betyr at det lånesøkende publikum blir tilbudt lånebetingelser som er dårlig avpasset den enkeltes behov. På andre områder benytter kredittinstitusjonene sin sterke stilling til koblingshandel. Det gjelder f.eks. forsikringsselskapene som kobler lån og forsikring.

Kredittinstitusjonene rasjonerer vanligvis ut kreditt etter kundeforhold og den sikkerhet som lånesøker kan stille for lånet. Dette vil i alminnelighet lede til en ineffektiv kredittallokering ved at lånesøkers forhold til kredittinstitusjonen blir tillagt større vekt enn avkastningsutsiktene til de prosjekter som søkes lånefinansiert, eller lånesøkers reelle kredittbehov. På fordelingssiden vil skattytere som i utgangspunktet har høy skatteevne, ha lettest for å få lån. På den måten blir det bedrestilte som i første rekke kan dra fordeler av den asymmetriske skattemessige behandling av gjeldsrenter og avkastning på investeringer i forbrukskapital.

4. Inflasjon og beskatning

I et progressivt inntektsskattesystem med faste progresjonsgrenser hvor skatten avhenger av inntekten i nominelle kroner vil inflasjonen både skjerpe progresjonen og øke skattenivået. Tilsvarende virkninger har inflasjonen for kapitalbeskatningen. En del av den nominelle kapitalavkastning utgjør kompensasjon for reduksjonen i kapitalens kjøpekraft som følge av inflasjon. En nominell kapitalbeskatning kan slik inntektsbeskatte et reelt tap. Og en positiv realavkastning før skatt kan lett snus til en negativ realavkastning etter skatt. I slike tilfelle er den effektive marginalsattesats på realavkastningen over 100 prosent.

Inflasjon vil også for kapitalbeskatningen bety en skattekjerping ettersom inflasjonen øker gapet mellom avkastning før og etter skatt målt i fast kroneverdi. Inflasjonen kan også på en forholdsvis dramatisk måte forsterke den skattemessige forskjellsbehandling av ulike typer kapitalinntekt. Den effektive marginalsatten på avkastning på finanssparing, som f.eks. banksparing, er i mange tilfelle betydelig over 100 prosent. Motstykket her er at reelle gjeldsrenter i mange tilfeller kan trekkes fra mot en effektiv sattesats på over 100 prosent. Når det gjelder investeringer i forbrukskapital, er den ikke bare lettere beskattet, men blir i mange tilfeller ansett for å

være en verdifast form for sparing. Via en nominell kapitalbeskatning vil inflasjonen på denne måten få virkninger for sammensetningen av den personlige sparingen.

Det kan være ulike oppfatninger om inflasjonens skattekjerpene og prisvridende virkninger egentlig er et problem knyttet til inntektsbeskatningen. Hvis inflasjonens virkninger anses uheldige, kan de elimineres gjennom å korrigere for prisstigningen når progresjonsgrenser og den skattbare kapitalavkastning skal fastsettes. Manglende korrigering kan da tolkes slik at politikerne synes det er enklere å øke skattenivået gjennom inflasjonen enn ved eksplisitte vedtak om satsøkninger.

Bortsett fra administrative problemer, er det to standardinnvendinger mot å inflasjonskorrigere skattesystemet. Den ene går på at dette vil svekke politikernes motstand mot inflasjon f.eks. ved at man kan bli mindre villig til å påta seg realøkonomiske ofre for å bekjempe den. Dette argumentet er det vanskelig å forstå helt ut, særlig hvis det er slik at noen av de alvorligste samfunnsøkonomiske skadevirkninger av inflasjon nettopp er de ressursforvridende og fordelingsmessige virkninger den får via et nominelt skattesystem. Hvis det er slik at en eliminering av disse skadevirkningene vil svekke politikernes vilje til å bekjempe inflasjon, synes den mest nærliggende konklusjon å være at kampen mot inflasjon antagelig burde gis lavere politisk prioritet.

Den andre innvendingen går ut på at et nominelt skattesystem kan virke som en automatisk stabilisator. I den grad inflasjon skyldes et vedvarende etterspørselspress i økonomien, vil den økte beskatning som følge av inflasjon redusere privat kjøpekraft og dermed virke dempende på presset i økonomien. Manglende politisk vilje til å korrigere for inflasjon kan i et slikt lys tolkes som en form for bevisst stabiliseringspolitikk. Argumentet forutsetter at det offentlige ser budsjettets utgiftsside uavhengig av inntektssiden som nok er mer enn tvilsomt i praksis. Historien viser at offentlige utgifter har steget raskere enn skatteinntektene også i tider med høy inflasjon.

Mange vil også mene at skattesystemet har betydning for inflasjonen. Spesielt blir de høye marginalsattesene i beskatningen av arbeidsinntekter trukket fram for å begrunne dette. Hypotesen er at arbeidstakerorganisasjonene stipulerer sine lønnskrav etter skatt, og høyere marginalsatter nødvendiggjør derfor høyere lønnskrav. Bedriftene på sin side velter i varierende grad de resulterende kostnadsøkninger over på prisene.

Det kan imidlertid ikke være skattesatsenes absolutte høyde som er av betydning for dette resonnementet. Dersom marginalsatten på lønnsøkningen er den samme som gjennomsnittsskatten før lønnsøkningen, vil nødvendigvis nominelt lønnstillegg være krav til reallønnsvekst etter skatt pluss prisstigningen. På den annen side, i et progressivt skattesystem vil marginalsatten på en lønnsøkning være høyere enn gjennomsnittsskatten før lønnsøkningen. Dette nødvendiggjør en høyere lønnsøkning for å kunne nå et gitt mål om reallønnsvekst etter skatt. Dette viser at virkningen av prisstigningen for disponibel realinntekt ikke avhenger av selve høyden på skattesatsene, men av hvor sterkt progressive de er. Gjennom ulike overveltningsmekanismer kan det derfor være grunn til å anta at sterkt progressive skattesatser i inntektsbeskatningen kan virke inflasjonsdrivende.

5. Ressursallokering og inntektsfordeling

En inntektsskatt har to sentrale vridningseffekter. Den ene er i forhold til arbeidsmarkedet hvor en inntektsskatt vil vri arbeidstakernes tilpasning i retning av fritid og ubeskattet aktivitet. Dette medfører effektivitetstap da skatten gjør prisen på fritid lavere enn verdien av arbeidskraftens grenseproduktivitet på produksjonssiden. Den andre er i forhold til kapitalmarkedet. Skatt på kapitalavkastning fører til at den samfunnsmessige avkastning på investeringer blir høyere enn den kompensasjon den enkelte får for avståelse av personlig forbruk til fordel for investeringer. Inflasjon forsterker denne vridningen i kapitalmarkedet. I de tilfeller realavkastningen etter skatt er negativ, blir en i realiteten pålagt en avgift for å stille ressurser til rådighet for investeringer. En inntektsskatt vil også i praksis medføre skattemessig forskjellsbehandling av ulike former for kapitalinntekt og vil på denne måten vri sammensetningen av den personlige sparingen.

De virkninger dette får for ressursbruken i samfunnet og effektivitetstapet som følge av inoptimal ressursbruk, avhenger av skattesatsenes høyde og av hvor priselastisk arbeidskrafttilbudet og sparingen er. Mange utenlandske undersøkelser tyder på at sparingen er mer priselastisk enn arbeidstilbudet. Om det samme skulle gjelde for Norge, skulle det bety at vi burde være mest bekymret for effektivitetstapet i kapitalmarkedet. Her vil skattemessig forskjellsbehandling også føre til en samfunnsøkonomisk uheldig sammensetning av sparingen.

Høye og sterkt progressive skattesatser i inntektsbeskatningen blir begrunnet ut fra fordelingsmessige hensyn. Fordelingsvirkningene av den sterkt progressive inntektsskatten kompliseres imidlertid ved at det kan være stor forskjell på formelle og faktiske satser. Flere forhold er her av betydning:

- Fradragsreglene er allerede nevnt. De innskrenker skattegrunnlaget og kan ha betydning for den faktiske inntektsfordelingen.
- Mange former for inntekt er lettere beskattet eller helt fritatt for skatt. Det gjelder både fordelsbeskatningen og gevinstbeskatningen av forbrukskapital og fast eiendom. Disse skattefordelene er det grunn til å anta først og fremst kommer bedre-stilte til gode. Dette henger sammen med kredittrasjoneringen hvor lånetildeling er knyttet til tidligere oppsparing og muligheter for å kunne stille sikkerhet for lånet.
- Undersøkelser tyder på at skatteunndragelser skjer i et betydelig omfang. Dette bidrar trolig til å motvirke den inntektsutjevnen virkningen av den progressive inntektsskatten.
- Et uoversiktlig regelverk gir trolig også størst fordel til de ressurssterke. Det privatøkonomiske utbygget ved å bruke tid og penger på å skaffe seg spesialinnsikt i regelverket og hvordan enkeltregler kan kombineres for å unngå skatt, øker også med inntektenes størrelse på grunn av progresjonen.

Alle disse forhold trekker i retning av at den faktiske progresjonen i mange tilfeller er langt svakere enn det formelle skattesatser tilsier. I tillegg har en også forhold utenfor skattesystemet som har betydning for inntektsfordelingen. Jeg skal her nøye meg med å peke på det offentlige overføringssystemet og på inflasjonen.

Offentlige overføringer er dels stønader til private hushold og dels overføringer til næringer. De største

overføringene til private hushold skjer gjennom det offentlige trygdesystemet. I 1983 var folketrygdens budsjett på rundt 55 mrd. kroner. En må gå ut fra at det offentlige trygdesystemet virker inntektsutjevner. Det kan likevel være grunn til å peke på at der foreligger ingen – jeg gjentar ingen – analyse av trygdesystemets totale virkninger som kan underbygge dette.

fordelingsvirkningene av støttetiltak og overføringer til næringer er enda mere kompliserte. I 1982 utgjorde direkte og indirekte støtte over statsbudsjettet til fiske, jordbruk, industri og transportvirksomhet ca. 18 mrd. kroner. Generelt kan en her si at jo flere som omfattes av de samlede støttetiltak og overføringsordninger, desto mer uklar vil fordelingsvirkningene bli.

Inflasjonen har også virkninger for inntektsfordelingen. Den mest umiddelbare virkningen er at den fører til omfordeling fra långivere til låntakere når inflasjonen ikke er fullt forutsett ved rentefastsettelsen. Fradragsrett for nominelle gjeldsrenter og beskatning av nominelle renteinntekter forsterker dette. Inflasjon sammen med regulert rente fører til en omfordeling til lånetaker både fra lånegiver og fra den alminnelige skattebetaler. De samlede fordelingsvirkninger av dette må sees i sammenheng med rasjoneringen i kredittmarkedet og den systematiske prioriteringen i lånekøen i favør av ressursterke.

Skatteomgåelsene skjer ofte ved oppfinnsomme lånefinansierte tilpasninger på kapitalsiden med lettere eller ikke beskattet avkastning hvor gjeldsrenten delvis beta-

les av andre gjennom gjeldsrentefradraget, og delvis av inflasjonen.

Totalt sett er det derfor grunn til å anta at fordelingsvirkningene av en sterkt progressiv inntektsbeskatning overvurderes. Samtidig skaper systemet uheldige insitamentsvirkninger ved at det gjør ekstra innsats i produktiv virksomhet lite lønnsomt for den enkelte og smarte tilpasninger både innenfor og utenfor lovens ramme desto mere lønnsom. Jeg har her lyst til å sitere en artikkel av Assar Lindbäck om forholdene i Sverige: «The problem then for those who want to increase their income, or even to become rich, in a Welfare State like Sweden, is not that it is impossible, but rather that it is difficult to achieve by way of honest and productive effort.»¹⁾

For å si det litt enkelt, kan en si at vi tror vi vet en hel del om de samfunnsmessige kostnader og vridninger som en sterkt progressiv inntektsbeskatning fører med seg. Men vi er slett ikke så sikre på fordelingseffekten av en sterkt progressiv inntektsskatt – spesielt når en ser dette i sammenheng med de øvrige fordelingsmekanismerne i økonomien. Det kan derfor være god grunn til å se seg om etter skattereformer som gjør det mulig å opprettholde omtrent samme fordelingsprofil som i dag – men med vesentlig lavere og mindre progressive satser i inntektsbeskatningen.

¹⁾ Assar Lindbäck: «Interpreting income distributions in a welfare state. The case of Sweden.» *European Economic Review*, 1983.

FINANS- OG TOLLDEPARTEMENTET SØKER

FØRSTESekretærer/KONSULENTER (Faste og fungeringer)

TIL FINANSavdelingen, BUDSJETTSEKSJONEN

Budsjettseksjonens arbeidsområde omfatter forberedelse og gjennomføring av statsbudsjettet, samt behandling av sektorutredninger, utkast til meldinger og proposisjoner til Stortinget. Seksjonen har videre ansvar for oppfølging av den såkalte «regelverksinstruksen» om forvaltningens plikt til utredning av økonomiske og administrative konsekvenser ved forberedelsen av offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Søkere må ha høyere utdanning, helst økonomisk, juridisk eller statsvitenskapelig, samt interesse for offentlig administrasjon, planlegging og økonomistyring. Også årets kandidater kan søke. Det legges vekt på gode eksamensresultater. Nærmere opplysninger ved ekspedisjonssjef Solbraa i tlf. (02) 11 98 80.

Stillingen lønnes etter statens regulativ i
Lønnstrinn 16-21/18-22
(kr. 108 932,- til kr. 141 952,-).
Fra lønnen trekkes 2% pensjonsinnskudd.

**Søknader med
bekräftede kopier av attester og vitnemål innen 20. desember til
FINANS- OG TOLLDEPARTEMENTET,
Administrasjonskontoret,
Postboks 8008 Dep., 0030 Oslo 1.**

Opprydning eller samarbeid på kreditt- og boligmarkedet

Progresjonen har inflatert arbeidskraftkostnadene mens bruken av realkapital blir subsidiert. Arbeidskraftens konkurranseevne kan rettes opp med redusert progresjon slik skattekommisjonen foreslår. Dette kan gi høyere sysselsetting. Gjennomføringen av kommisjonens

AV
TROND R. REINERTSEN

1. Innledning

På det tidspunkt jeg påtok meg å si noe om virkningene av skattekommisjonens forslag for kredittmarkedet og boligmarkedet, forelå ikke kommisjonens innstilling. Virkningene av endringer i skattereglene på disse to markeder er selvfølgelig både viktige og interessante, men etter å ha lest kommisjonens innstilling, synes jeg ikke det er mulig å gå forbi virkningene av kommisjonens forslag på det viktigste av alle markeder, nemlig arbeidsmarkedet. Jeg kommer senere tilbake til kredittmarkedet og boligmarkedet.

La meg imidlertid begynne med en generell betraktning om markeder og skatt. Siden viktige offentlige oppgaver må finansieres, vil det ikke være mulig å unngå at skatteleggingen i en eller annen form skaper vridningseffekter på mange markeder. Vi vet fra økonomisk teori at hensynet til effektiv ressursbruk krever at kjøper og selger av en vare skal stå overfor samme pris. Skatteleggingen innfører en «kile» mellom den pris kjøper betaler og den pris selger mottar. Man kan forestille seg at dersom man sprer skatteleggingen på mange markeder i stedet for å konsentrere den om noen få – d.v.s. at man utvider skattegrunnlaget – så vil skadevirkningene i en økonomisk forstand bli mindre. Rent intuitivt synes dette rimelig. I alle fall må det være riktig å unngå hard skattelegging (d.v.s. en stor kile) på markeder som er særlig viktige av hensyn til ressursbruken i samfunnet totalt sett. De skadevirkninger som offentlige utgifter på denne måte medfører gjennom finansiering ved skattelegging av andre markeder, er et viktig hensyn å ta med når størrelsen av den offentlige sektor skal diskuteres. Jeg vil våge den påstand (og jeg synes ikke det er noe stort vågestykke) at det ut fra disse betraktninger er helt umulig å finne frem til et «effektivt skattesystem» dersom det foreligger et stort behov for skatteinntekter.

forslag vil være avhengig av et kredittmarked i markedsbalanse dersom overgangsproblemene skal løses. Kommisjonens forslag vil øke de reelle lånekostnadene etter skatt og redusere boligbyggingen noe.

2. Arbeidsmarkedet

Dagens høye marginalsatter innebærer en meget betydelig «ineffektivitetskile» på arbeidsmarkedet. Dette gir et selvstendig grunnlag for å arbeide for å redusere de høye marginalsatter.

Jeg tror ikke noen lenger er i tvil om at sterkt progressive skattesatser er inflasjonsdrivende gjennom den virkning de har på utformingen av lønnskrav. Høye nominelle tillegg må kreves når prisene stiger for å nå gitte mål for kjøpekraften. De videre konsekvensene for konkurranseevne og sysselsetting er godt kjent fra den offentlige debatt, men jeg finner likevel grunn til å understreke at skattekommisjonen – med den sammensetning den har hatt – også har lagt stor vekt på dette problemet. (Dette «cost-push» resonnement forutsetter selvfølgelig at det blir ført en økonomisk politikk som gir plass til en slik lønnsutvikling.)

I opinionen er det imidlertid mange som fortsatt forestiller seg at dette bare er et problem for høyinntektsgruppene. I nedenforstående tabell er det beregnet en «elastisitet» av bruttoinntekt m.h.p. disponibel inntekt. Elastisiteten gir svar på hvor meget bruttoinntekten må øke for at disponibel inntekt skal øke 1%.

Som det går frem av tabell 1, blir overveltningseffekten meget høy for nesten hele det interessante inntektsspek-

Tabell 1: *Elastisitet av bruttoinntekt m.h.p. disponibel inntekt 1984.¹⁾*

Bruttoinntekt	Kl. I	Kl. II med to mindreårige barn
Kr. 75.000	1,14	1,40
Kr. 100.000	1,19	1,37
Kr. 125.000	1,42	1,40
Kr. 150.000	1,50	1,66
Kr. 200.000	1,77	1,86
Kr. 250.000	1,62	1,94
Kr. 300.000	1,47	1,51

¹⁾ Forutsetninger: skattebestemmelsene i 1984 med trygdeavgifter og barnetrygd, lønnsinntekt og ingen andre fradrag enn standardfradragene. I skatteklasser II forutsettes et ektepar med 2 mindreårige barn.

trum. Gjennomsnittlig industriarbeiderinntekt utgjør i 1984 110 000–115 000 kroner.

Jeg tror de fleste i likhet med skattekommisjonen vil godta at omfanget av overveltningen i seg selv er et sterkt argument for å redusere progresjonsbeskatningen, og får man til en slik dempning, vil man ha redusert et sterkt inflasjonsdrivende element i vår økonomi.

En ting er skattesystemets inflatoriske virkning og de problemer skattesystemet kan skape for sysselsettingen gjennom svekket internasjonal konkurranseevne. En annen sak er hvordan skattleggingen mer direkte påvirker selve etterspørselen etter arbeidskraft. (Merkelig nok nevner ikke Skattekommisjonen full sysselsetting som et av de mest sentrale mål skattesystemet bør bidra til. Dette gjøres bare indirekte gjennom «bidra til at samfunnets ressurser blir utnyttet mest mulig effektivt». Imidlertid ligger det en langt videre målsetting bak «effektiv bruk» av arbeidskraften i forhold til bruken av andre produksjonsfaktorer som realkapital og energi.)

Det kunne kommet klarere frem av Skattekommisjonens innstilling at dagens skattesystem gjør arbeidskraften dyr i forhold til realkapitalen. Finansieringen av trygdesystemet som legger avgift på bruken av arbeidskraft bidrar til dette. Kapital beskattes imidlertid forholdsvis lempelig, også den kapital som inngår i produksjonen. Skattleggingen gjør derfor at realkapitalen utkonkurrerer arbeidskraften slik at ikke all arbeidskraft blir fullt utnyttet. Ut fra vanlig produksjonsteori er det all grunn til å tro at bedriftene tilpasser seg en slik utvikling i forholdet mellom prisene på produksjonsfaktorene. Bedriftene vil m.a.o. prøve å erstatte den forholdsvis kostbare arbeidskraften med rimeligere realkapital. Dette tar bl.a. form av arbeidskraftbesparende investeringer i nytt produksjonsutstyr.



Trond R. Reinertsen er adm. direktør i Den norske Bankforening.

3. Prisen på kapitalutstyret

Jeg tror det er vanskelig å komme utenom denne «klassiske» forklaringen på de arbeidsledighetsproblemene vi har hatt både i Norge og i mange andre land. Disse forhold er nylig analysert av OECD²⁾. En langt sterkere sysselsettingsvekst i U.S.A. enn i Europa sees blant annet i sammenheng med at arbeidskraftkostnadene i U.S.A. ikke har økt mer enn omtrent i takt med brukerprisen på produksjonskapital. I en del viktige europeiske land og Japan har arbeidskraftkostnadene økt vesentlig sterkere enn i brukerprisen på produksjonskapital.³⁾ Tall for Norge er ikke med i OECD's analyse. Foreløpige beregninger utført i Bankforeningen⁴⁾ tyder på at industriens arbeidskraftkostnader i Norge har økt langt sterkere enn brukerprisen for realkapital. Dessuten går det frem at arbeidskraftkostnadene har steget mer i forhold til brukerprisen på kapital hos oss enn i de fleste andre land. Man kan etter min oppfatning ikke la være å se dette i sammenheng med den stigning i arbeidsledigheten som vi har hatt helt til det siste. Dessuten er det klare tegn på at investeringene er blitt mer arbeidskraftbesparende enn kapasitetsøkende.

Med dette søker jeg ikke å svekke betydningen som det generelle kostnadsnivået har for konkurranseevnen og derved for sysselsettingen i Norge. Det er imidlertid helt på det rene at arbeidskraftens konkurranseevne vis-a-vis realkapitalen også har stor betydning for sysselsettingen og at vi har et skattesystem som inflaterer arbeidskraftkostnadene og gjør arbeidskraften mindre konkurransedyktig vis-a-vis realkapitalen. En viktig (kanskje den viktigste) virkning av Skattekommisjonens forslag om redusert progresjonsskatt vil derfor kunne være en klart forbedret mulighet til å nå sysselsettingsmålet.

Mens bruken av arbeidskraft direkte og indirekte er gjenstand for hard beskatning, svekkes arbeidskraftens konkurranseevne ytterligere med lempelig beskatning og tildels subsidiering av bruken av realkapital. Skattekommisjonen peker på:

- lav effektiv gevinstbeskatning ved salg av kapitalgjenstander
- rommelige avsetnings- og avskrivningsordninger
- fradragsrett for renteutgifter kombinert med høy inflasjon gir lave (ofte negative) realrenter

For egen del vil jeg tilføye at renteregulering og rentesubsidiering har trukket i samme retning og forsterket tendenser til lave kapitalkostnader og lav brukerpris på kapitalutstyret.

På grunnlag av de skatte- og avskrivningsregler som vi hadde i 1983 viser beregninger at *de reelle lånekostnader* (forutsatt 12% nominell rente) *etter skatt* for f.eks. maskininvesteringer såvidt blir positive dersom prisstigningen ligger på ca. 7%, men negative for høyere inflasjonsrater. Dette er vist i tabell 2 der vi også har tatt med

²⁾ Economic Outlook, juli 1984.

³⁾ Definert som bedriftens samlede kostnader ved å anvende en enhet kapital investert i realeiendeler pr. tidsperiode. Følgende elementer inngår: Teknisk nedslitning, rentenivå, prisstigning på kapitalutstyr og skattemessige behandling av renter, avskrivninger og realisasjonsgevinster.

⁴⁾ Se notat nr. 5/84 «FORHOLDET MELLOM KAPITALKOSTNADER OG ARBEIDSKRAFTKOSTNADER I NORGE OG ANDRE LAND».

Tabell 2: *Reelle renter ved marginalsatt i 1983 på 40 pst. og 30 pst. i alternativt skattesystem¹⁾*

Pris- stigning pst.	Boliginvesteringer		
	Maskininv. pst.	1983-syst. pst.	Skattekomm. fase I pst.
5,0	3,3	2,4	3,7
7,5	0,5	-0,1	1,2
10,0	-2,3	-2,6	-1,3
12,5	-5,1	-5,1	-3,8
15,0	-7,9	-7,6	-6,3

de tilsvarende realrenter etter skatt som en personlig skatteyder står overfor ved en boliginvestering. Det er dessuten vist et tilsvarende regnestykke for en person med noe høyere inntekts- og marginalsatt i tabell 3.

For det viktigste inntektsområdet i tabell 2 blir konklusjonen at det praktisk talt ikke er noen forskjell på de reelle lånekostnader etter skatt for maskin- og boliginvesteringen. Ved gjennomføring av Skattekomisjonens fase 1 vil lånekostnadene øke noe for boliginvesteringer; med vel 1 pst.-enhet for midlere og med fra vel 2 til vel 3 pst.-enheter for høyere inntekter.

Hovedkonklusjonen er imidlertid at de to typer investeringer står med omtrent de samme reelle finansieringskostnader og at hverken det ene eller annet investeringsformål (eller investor-type) blir presset ut av kredittmarkedet på grunn av skattesystemet. «Fase 1» vil ikke endre mye på dette bildet.

Dessuten går det frem av beregningene at investor i svært mange tilfelle står overfor en negativ reell rente. Under slike forhold kan det vanskelig oppnås noen god ressursallokering. Det er imidlertid prisstigningen langt mer enn selve skattesystemet som fører til dette resultat. Sagt på en annen måte: Det er klart at lite kan gjøres innenfor et nominelt skattesystem med selve skattesystemet for å påvirke ressursallokeringen. Dersom man ikke går over til skattekomisjonens «fase 2» (realbeskatning) må det derfor legges sterk vekt på prisstabilisering i den økonomiske politikken hvis ressursbruken skal bli effektiv (i økonomisk forstand).

Men noe kan også oppnås i retning av å unngå negative reelle lånekostnader etter skatt ved en mer markedsbestemt rentepolitikk og ved ytterligere nedsettelse av inntektsskattesatsene.

4. Kredittmarked og rentenivå

Som det har vært påpekt mange ganger er det et hovedproblem at *avkastningen* av de ulike investeringsobjekter beskattes så forskjellig. I hovedsak er beskatningen av avkastningen av finanskapital meget hard, mens både produksjonskapital og forbrukskapital (som hus, hytte etc.) blir ansett som lavt beskattet. Ingen er uenig i at avkastningen av finanskapital under gjeldende skattesystem er for hard – ja, nesten meningsløs hard. Det er betydelig mindre enighet om f.eks. boligskatten. Betydelige positive indirekte private og samfunnsmessige virkninger av et høyt boligkonsum vil bli trukket inn i vurderingen av boligbeskatningen. Debatten om hvor

Tabell 3: *Reelle renter ved marginalsatt i 1983 på 60 pst. og 38 pst. i alternativt skattesystem.*

Pris- stigning pst.	Boliginvesteringer		
	Maskininv. pst.	1983-syst. pst.	Skattekomm. fase I pst.
5,0	3,3	0	2,8
7,5	0,5	-2,5	0,3
10,0	-2,3	-5,0	-2,2
12,5	-5,1	-7,5	-4,7
15,0	-7,9	-10,0	-7,2

langt man bør gå i å skjerpe boligbeskatningen er alt i gang, men det kan neppe være tvil om at skattekomisjonens forslag om å redusere forskjellen i beskatningen av avkastningen av de ulike investeringsobjekter har mye for seg. Sammen med et forsterket element av bruttobeskatning vil dette gi større likhet i beskatningen av finans- og forbrukskapital.

Et annet viktig punkt er at forslagene vil føre til at den forskjell i pris som låntaker og långiver står overfor blir noe redusert. «Kilen» blir altså noe mindre og kredittmarkedet noe mer effektivt ut fra dette.

Selv om jeg i hovedtrekk støtter retningen i de fleste av kommisjonens forslag, vil jeg ta enkelte forbehold når det gjelder skattekomisjonens analyse av kredittmarkedet.

Noe av det mest oppsiktsvekkende ved skattekomisjonens innstilling er den totale enighet og sterke understrekning av de store fordeler som et kredittmarked med en markedstilpasset rente byr på. Kommisjonen mener at et slikt kredittmarked der bl.a. avdragstiden tilpasses den enkelte lånsøkers behov er langt å foretrekke fremfor et kvantumsregulert kredittmarked med «sjablongmessige» låneformer og med et sterkt trykk med korte avdragstider som ofte blir resultatet ved kredittrasjonering.

Ved gjennomføringen av skattekomisjonens forslag, står man overfor den situasjon at et stort antall skatteytere skal tilpasse sin personlige økonomi til et nytt system. Siden den enkeltes behov i denne overgangsperioden vil være sterkt varierende og meget lite egnet for standardløsninger (f.eks. statsbestemte låneavtaler), er det nettopp et fleksibelt kredittmarked som best kan løse den enkeltes problemer. Et fleksibelt kredittmarked vil her kunne brukes av den enkelte som en buffert. Selve omlegningen av skattesystemet innebærer derfor forsterket behov for en endelig gjennomføring av Renteutvalgets innstilling som egentlig var like enstemmig som skattekomisjonen i å understreke de positive sider ved et kredittmarked med markedsbestemt rentetilpasning. Jeg er helt enig med skattekomisjonen i at overgangen til et nytt skattesystem forutsetter et slikt mer fleksibelt kredittmarked.

Jeg synes imidlertid ikke det er riktig å fremstille det slik at skattekomisjonens forslag vil ha et kredittmarked med markedsbestemt rente som *resultat*. Skattekomisjonens forslag er hverken en nødvendig eller tilstrekkelig betingelse for et slikt kredittmarked. (Og det er forøvrig intet ved et rasjonert kredittmarked som gir ønskelig korreksjon av antatte «skjevheter» i dagens skattesystem.)

Skattekommisjonen slår fast at forslagene gjør det dyrere å låne. Dette er helt utvilsomt, og jeg viser til tabellene foran som dokumenterer dette. Jeg gir også skattekommisjonen rett i at forslagene vil redusere presset på kredittmarkedet, og trekke i retning av et lavere nominelt rentenivå.

Hvis vi forutsetter at utgangssituasjonen ved gjennomføringen av skatteomleggingen er et kredittmarked i balanse, er det to faktorer som trekker i retning av et lavere nominelt rentenivå: For det første gjør skattekommisjonens forslag at realrenten etter skatt øker. Det blir derfor mindre igjen for den enkelte låntaker til å betale så høy nominell rente som man hadde i utgangspunktet. Det er altså *økningen* av de reelle lånekostnadene når skatt og inflasjon er tatt hensyn til som gjør at rentenivået nominelt sett faller fordi låntakeren (alt annet like) ikke lenger kan betale så høy nominell rente som før, og derved må redusere sin låneetterspørsel. Den andre faktoren som bidrar til å redusere rentenivået vil være at de som stiller lånemidler til disposisjon vil få avkastningen på disse midlene mindre hardt beskattet enn før, og kan derfor greie seg med en lavere nominell renteavkastning. Ut fra dagens situasjon kan man tippe at rentenivået isolert sett ville falle med kanskje 1–2 prosentenheter som følge av skattekommisjonens forslag i «fase 1».

Den forutsetningen jeg begynte med – nemlig at kredittmarkedet var i balanse – holder imidlertid ikke helt ut i dagens situasjon. Jeg vil anta at bankenes utlånsrenter i dag ligger ca. $\frac{1}{2}$ –1 prosentenhet under likevektsnivået. En samlet nominell rentereduksjon ut fra dagens situasjon kan derfor dimensjoneres til henimot 1 prosentenhet.

Et viktig moment er forholdet til utlandet. Rentnivået i utlandet vil sette en grense for hvor sterkt rentenivået i Norge kan falle som en konsekvens av en skatteomlegging. Det alburom vi her har vil være noe situasjonsbetenget. I en konjunktursituasjon hvor rentenivået går sterkt opp i utlandet kan det bli liten plass for rentefall i Norge. Kapitalbevegelsene mellom Norge og utlandet må antas i liten grad å være motivert ut fra forskjellen i realrenter etter skatt. Den rentevariabel som trolig har størst betydning for tilpasningen vil være renten før skatt, men i tillegg spiller selvfølgelig forventninger om endringer i valutakursene en stor rolle. Jeg tror ut fra dette at det er lite sannsynlig at realrenten før skatt ville kunne endre seg radikalt selv med en nokså vidtgående skattereform som f.eks. skattekommisjonens fase 2.

En viktig side av tilbudet av lån er virkningen på offentlig og privat sparing og da spesielt sparing i fordringer av skattekommisjonens forslag. Marginalskatten for renter vil etter forslaget gå betydelig ned. (I intervallet 100–140 000 skal den marginalskatt som faller på renter i fremtiden være 30 pst. For dette inntektsintervallet finner man i klasse I i 1983 en marginalskatt på 49,1 pst. og i klasse II på 38,2 pst. I et inntektsintervall mellom 200 000 og 250 000 finner man et lignende bilde. Her foreslås det etter det nye skattesystemet en marginalskatt på 38 pst., mens den tilsvarende gjennomsnittlige marginalskatt i 1983 i klasse I var 63,4 pst. og i klasse II 63,2 pst.)

Selv om rentenivået skulle gå noe ned vil et hovedtrekk være at marginalavkastningen for ordinære plasseringer vil gå klart opp. Dette vil vanligvis stimulere sparingen for personer som sparer mer enn det som skal

til for å dekke spesielle spareordninger med særskilt høy avkastning. Ser man på en fordring som gir 12 pst. avkastning både før og etter endringer av skattesystemet og forutsetter marginalskatt som svarer til de gjennomsnittlige marginalskatter som er beregnet foran, finner vi at disponibel avkastning i intervallet 100 000 til 140 000 øker med et prosentpoeng i klasse II og 2,3 prosentpoeng i klasse I. I intervallet 200 000 til 250 000 er økningen både i klasse I og II 3 prosentpoeng. Den samlede disponible avkastning øker i det laveste inntektsintervall opp til 8,4 pst. og i det høyeste til 7,4 prosentpoeng (med 12% nominell rente).

Her vil jeg også trekke inn at når ligningstakstene for bolig økes vesentlig vil en som investerer i bolig raskere enn før begynne å betale formuesskatt. Derved vil avkastningen bli redusert tilsvarende formuesskatten og redusere økningen i avkastning som følge av redusert marginalskatt.

Andre forhold trekker imidlertid i retning av redusert sparing. Det gjelder særlig forslaget om å oppheve SMS, AMS og fribeløpet for renter og utbytte og en eventuelt tilstramning av adgangen til pensjonssparing.

For personer som ikke utnytter den nåværende adgang til fullt fradrag for SMS m.v. vil ikke den høyere disponible avkastning på vanlig sparing være særlig interessant. Den vil i alle fall være lavere enn det tilbud de står overfor i dag. Og det synes klart at et hovedtrekk her må være i retning av redusert personlig sparing for de som kommer i denne kategori.

I inntektsområdet kr. 100 000 til kr. 140 000 forutsetter skattekommisjonen som nevnt en marginalskatt for renter på 30 pst. For en person i klasse 2 i 1983 som ikke hadde andre fradragsposter enn standardfradagene lå gjennomsnittlig renterelevant marginalskatt i dette inntektstrinnet på 38,2 pst. Nettoutgifter til renter etter skatt vil i det nye system bli liggende noe høyere enn tidligere hvis det nominelle rentenivå er uendret. Under denne forutsetning vil overgangen tilsvare en renteøkning fra f.eks. 12 pst. til 13,6 pst. under det gamle system (i det inntektsområde som er nevnt ovenfor og under den forutsetning at vedkommende marginalskatt er lik gjennomsnittssatsene). En tilsvarende beregning for inntektsintervallet kr. 200 000 til kr. 250 000 gir som resultat av overgangen til et nye skattesystemet tilsvarende en meget betydelig renteøkning under det gamle system. Under tilsvarende forutsetninger som ovenfor finner man at skatteendringen tilsvarende en renteøkning fra 12 pst. til vel 20 pst.

M.h.t. virkningen på sparingen vil jeg imidlertid peke på at en skattepolitikk som fører til en kraftig stimulans av boliginvesteringer også kan være en politikk som stimulerer sparingen. Dette fordi en større andel av disponibel inntekt vil bli brukt til sparing i form av investering i boligkapital gjennom de avdragsinnbetalinger på lån som blir foretatt over nedbetalingsperioden. Imidlertid kan den innvending reises at overdreven investering i boligkapital ikke er noe mer høyverdig enn vanlig løpende varekonsum, og at det derfor ikke er ønskelig med en slik stimulans til boliginvesteringer. På den annen side vil jo en slik sterk sparing i form av investert boligkapital også innebære at den enkelte inntektstaker i langt større grad enn ellers vil eie sin egen bolig. De politiske myndigheter kan ha som ønske å stimulere til at boligkapitalen eies av beboerne selv ved noe mindre hard skattelegging enn det ellers kunne være grunn for.

5. Boligmarkedet

Begrensningen av rentefradraget gjennom økt brutto-beskatning vil tilsvare en gradert renteøkning for det alt vesentlige av lånekapitalen i boligsektoren. Dette sammen med nedsettelsen av marginals-katten vil medføre at de nettoutgifter etter skatt som en boliginvestorer står overfor vil øke betydelig. Videre vil de relative omkostninger ved å sitte med boliger gå opp p.g.a. øket avkastningsskatt på boliger og p.g.a. øket formuesskatt på boliger.

De fleste boligeiere som i dag betaler formuesskatt vil høyst sannsynlig i fremtiden i hvert fall stå overfor en *høyere marginal formuesskatt* enn i dag selv om den totale formuesskatt ikke nødvendigvis behøver å øke. Når det gjelder personer som kjøper bolig i fremtiden som betinger formuesopplegg gjennom nedbetaling av lån, må man vente at en høy marginal formuesskatt vil virke inn på hvor kostbar bolig som etterspørres.

Det sterkeste utslaget kan imidlertid komme gjennom en sterk endring av forventningene om prisutviklingen på boliger i forhold til den generelle prisutvikling. Der-som prisstigningsforventningene for boliger skulle bli liggende langt lavere enn inflasjonen og således bryte med tendensen de siste 10-år, kan dette gi mye større utslag i forventet avkastning av boliginvesteringer enn endringene i skatteregler.

Konklusjonen må bli at kommisjonens forslag vil føre til nedgang i boligetterpørselen. Dette kommer i en situasjon hvor det kan se ut som om etterspørselen etter boliger av andre grunner (bl.a. demografiske) synes å avta. Jeg tror ikke det er tvilsomt at vi allerede har sett at *forventningene* om hardere skattlegging og mindre rentefradrag har ført til lavere igangsetting av boligbygg. Ved vurderingen av virkningen av de høyere kostnader ved boliginvesteringer må man ta hensyn til at de virker på ikke bare nybygde boliger, men på den totale boligmasse. Regner man med at det er bortimot 1,6 millioner boligenheter i Norge ser man at det skal en forholdsvis beskjeden endring til i etterspørselen for at nedgangen i denne blir meget stor i forhold til den nybyggingsaktivitet som skjer i dag. Endel boligbygging vil selvsagt fortsatt finne sted bl.a. p.g.a. endret sammensetning av etterspørselen. Antagelig vil noe av tilpasningen skje ved overgang til billigere boligtyper og konsekvensen av dette kan være at de mindre boliger får en høyere pris enn tidligere og vil fortsatt være lønnsomme å bygge.

I deler av landet hvor boligomkostningene allerede er meget høye vil de absolutte tillegg i omkostningene ved en realisering av kommisjonens forslag også være høye. Man må kunne stille spørsmål om det er hensiktsmessig gjennom skattemessig endringer å ramme særlig sterkt personer som bor i områder hvor boligomkostningene allerede er særlig høye.

Med i vurderingen av hvor langt man bør gå i å skjerpe skattleggingen hører konsekvensen av en brå og omfattende nedgang i boligbyggingen som i hvertfall i en periode vil kunne medføre betydelig ledighet i bransjen. En reduksjon av boliginvesteringene med 25% i forhold til nivået i 1983 vil føre til et redusert sysselsetningsbehov på ca. 18 000, men gjennom motsvarende pengemessig økning av privat forbruk absorberes omlag halvparten (9 000).

Når det gjelder boligbeskatning og rentefradrag er det en problemstilling som fortjener en nærmere presisering. Det blir hevdet at den lave boligskatt og rentefra-

drag innebærer en subsidiering av investeringer i boliger. Tildels blir det også hevdet at eiere stilles bedre enn dem som leier boliger. For å si det med skattekommisjonen: «Samtidig som fordelene ved å eie egen bolig skattlegges lavt, har rentefradraget og beskatningen av nominelle finansinntekter gjort det svært *lønnsomt* å investere i bedre bolig. Dette har forsterket stigningen i boligprisene, og skapt press i kredittmarkedet».⁵⁾

Det er viktig å være klar over at en betydelig forskjell på virkningene av dette for den enkelte som investerer i bolig og det samlede boligforbruk i økonomien. De fordeler som måtte foreligge i skattesystemet for denne type investeringer blir kapitalisert og den enkelte boligeier betaler for verdien av disse antatte og forventede fordeler når han kjøper boligen. Det er derfor selvfølgelig ikke riktig å hevde at skattesystemet alene kan gjøre det *lønnsomt* å investere i bolig. Lønnsomheten avhenger her helt og holdent av den pris boligeieren har betalt for boligen. At skattereglene kan føre til at det blir bygget flere boliger er en helt annen sak. At det skulle være lønnsomt i den nevnte forstand å investere i boligkapital er derved ikke noe vektig argument for en skjerping av boligskatten.

6. Avslutning

Det er ikke lett å la være å spekulere omkring mulighetene for at skattekommisjonens forslag blir gjennomført. Jeg har ingen tro på at vi i den overskuelige fremtid vil se «fase 2» gjennomført. Dette skyldes ganske enkelt at en forholdsvis snarlig gjennomføring av «fase 2» vil måtte innebære ganske store overgangsproblemer for et meget stort antall skatteyttere. Jeg ville tro at dersom man grundig utredet fordelingsvirkningene ved gjennomføringen av «fase 2» ut fra dagens situasjon, ville det vise seg at utslagene ville bli så forskjellige for mange skatteyttere at «den gjennomsnittlige skatteytter» ikke ville bli lett å definere. Det ligger i sakens natur at det å gjennomføre skattereformer med store fordelingsvirkninger er meget problematisk og det vil da heller ikke skje. Det er dessuten lite trolig at Norge vil kunne innføre et realbeskatningssystem mens våre viktigste handelspartnere fortsatt baserer seg på et nominalbeskatningssystem. Såvidt jeg forstår har mange land hatt sine runder med vurdering av realbeskatningssystemer, men ingen av de land

⁵⁾ I diskusjonen om fradragrett for renter har et sentralt punkt vært om de som etterspurte lån for boliginvesteringer sto så gunstig til at de ville utkonkurrere næringslivets investeringer f.eks. i maskiner. På grunnlag av det formelapparat som finnes i vedlegget til NOU 1983:29 Mål og Virkemidler i Penge- og kredittpolitikken har vi foretatt en del beregninger over hvordan dette vil falle ut under det skattesystem vi hadde i 1983 og under det skattesystem som foreslås av skattekommisjonen i fase I. Vi har foretatt beregninger for to inntektsnivåer, et nivå som er karakterisert av en renterelevant marginals-katt på 40 pst. under vårt nåværende system og en marginals-katt under det alternative skattesystem på 30 pst. Det vil ligge i nærheten av gjennomsnittsinntekten for voksne industriarbeidere. Vi har også regnet et alternativ med noe høyere inntektsnivå som er karakterisert av en marginals-katt i dag på 60 pst. og under det nye system med 38 pst. Det vil si noe omkring 200 000 kr. avhengig av skattekasse. Vi forutsetter i begge alternativer at det er tale om investering i bolig med kostpris 500 000 og skattetakst i 1983 på 100 000. Denne investering er sammenlignet med en maskininvestering i industrien. Det er forutsatt at investeringene finansieres med lån som koster 12 pst. p.a. Det er videre forutsatt 20 pst. avsetning til konsolideringsfond. Resultatet av beregningene er gjengitt i tabell 2 og 3.

med en økonomi som ligner på vår, har gjennomført så vidtgående skatteomlegninger. Jeg har derfor i dette foredraget brukt liten tid på «fase 2» som jeg først og fremst anser for å være av teoretisk interesse, og som det under enhver omstendighet vil bli rikelig tid til å komme nærmere tilbake til hvis det noen gang skulle bli aktuelt.

Det som da gjenstår er spørsmålet om i hvilken utstrekning skattekommisjonens «fase 1» faktisk blir gjennomført. Det desidert viktigste element i «fase 1» er forslaget om å redusere progresjonsbeskatningen. På bakgrunn av det store finansieringsbehov som veksten i trygdeytelsene og de voksende omsorgsfunksjonene innebærer for årene fremover, hadde forslaget om redusert progresjonsbeskatning hatt større troverdighet dersom skattekommisjonen – og de andre som har gått ut og støttet forslagene – også hadde fremmet mer omfattende og gjennomarbeidede forslag til å redusere overføringene på statsbudsjettet. Den frykten man kan ha er at behovet for store skatteinntekter rett og slett vil føre til at reduksjonen av progresjonsbeskatningen ikke blir gjennomført når det kommer til stykket. Det virker derfor vel akademisk og virkelighetsfjernt å isolere spørsmålet om hvilket skattesystem man skal ha fra selve nivået på skatteleggingen. Det er bare den politiske debatten om skattesystemet og veksten i den offentlige sektor som kan gi avklaringer og forsikringer på dette område.



2. gangs utlysning

Sør-Helgeland Interkommunale Plankontor SHIP, er et felles plankontor, eid og styrt av 5 kommuner på Sør-Helgeland og Nordland Fylkeskommune. Økonomien er basert på oppdrag fra medlemskommunene og fylkeskommunen. Kontoret er dessuten fast sekretariat for Ordførerutvalget. Kontorets arbeidsfelt er planlegging på oversikts- og detaljnivå, prosjektering, prosjektstyring og veiledning i planfaglige, lovtekniske, økonomiske og finansielle spørsmål. Kontoret har 5 ansatte: 1 arkitekt, 2 sivilingeniører, 1 kontorfullmektig samt daglig leder som er faglig og administrativ leder av kontoret.

Vi søker **DAGLIG LEDER**

Aktuell fagbakgrunn kan være sivilingeniør, arkitekt, sivilagronom, sosialøkonom eller annen relevant utdanning på universitetsnivå. Praksis/utdanning fra administrasjon og ledelse og praksis fra arbeid i eller for kommune(r) vil veie tungt.

Ansettelsesvilkår i h.h.t. Hovedoverenskomsten.

Lønnstrinn 27-32.

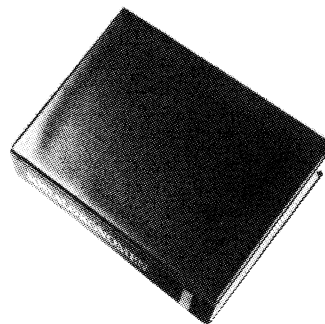
Søknad med kopi av vitnemål, attester samt ansiennitets-/ lønnskrav sendes innen 28. desember til

SHIP, boks 3, 8901 Brønnøysund

Nærmere opplysninger fås ved henvendelse til daglig leder Eivind Holden, tlf. (086) 20955. (20804 etter kl. 1600)

SAMLER DU PÅ SOSIALØKONOMEN

På oppfordring har vi fått laget en flott samleperm i sort og gull til tidsskriftet. Det er plass til en hel årgang – og bladene settes enkelt inn med klips. Så vet du hvor du har dem.



Vi sender deg 2 permer for kr. 60,- inkl. porto uten oppkrav.
20 permer portofritt for kr. 450,-. Permene kan også hentes i sekretariatet for kr. 22,50 pr. stk.

TIL NORSKE SOSIALØKONOMERS FORENING

Storgt. 26, 0184 OSLO 1

Send meg _____ stk. samleperm.

Navn _____

Adresse _____

Rammebetingelsene for bedriftene – stimulans eller hemsko?

Det er urimelig at formue beskattes uavhengig av om den gir avkastning eller ikke, eller om den fører til tap. Sett i sammenheng med den høye arveavgiftsbeskatningen virker formuesskatten hemmende på kapitaldannelse.

AV
GUSTAV HEIBERG SIMONSEN

Generelle kommentarer

Etter å ha lest kommisjonens overveldende innstilling forstår jeg godt at man har endt opp med kompromisser samtidig som man presenterer de forskjellige forslag som en pakkeløsning – en helhet. I hvilken utstrekning mottagerne av innstillingen vil akseptere dette, gjenstår å se. Vi har allerede hatt en meget intens førstedebatt der politikerne ser ut til å ha satt til side kommisjonens fortolkningsforutsetning og nettopp har kastet seg over de enkelte biter av innstillingen. Jeg er ikke sikker på om jeg er noe særlig bedre.

Når det gjelder beskatning av næringsinntekter, har innstillingen hittil ikke møtt særlige motforestillinger i debatten. Det gjenstår jo også her en videre utredning av en rekke punkter. I parentes bemerket burde det vært interessant å få en analyse av samfunnets netto skattetape på grunn av unndragelser, omgåelser og snille skatteregler som bl.a. frembringer en rekke nullskatteyttere. Det må være grunnlag for å hevde at en vesentlig del av disse «unndratte skattepenger» blir oppfanget i andre ledd og til slutt havner der de burde – i statskassen.

Det er viktig å understreke – kanskje sterkere enn kommisjonen gjør det – at nettopp personbeskatningen i dag også er en bedriftsbeskatning idet som kjent flertallet av norske bedrifter består av små privateide enheter med mindre enn 50 ansatte. Utformingen av skattereglene for personlige næringsdrivende får selvsagt også innflytelse på valget av selskaps form. Hvis de forslag som antydes i innstillingen blir gjennomført, kan det se ut som om det rent skattemessig ikke er avgjørende hvilken form som velges. I motsetning til det som anføres, tror jeg da flere vil velge aksjeselskaps form for å kunne begrense ansvaret.

En vesentlig forutsetning for å vurdere innstillingen er at mandatet inneholder to vesentlige begrensninger for bruk av fantasien:

At man skal basere seg på uendret netto skattenivå.

Den store vekt som skal legges på lik beskatning av ulike inntektsformer.

sen. Dermed vil den også hemme den omstillingsprosessen som vi er på jakt etter, fremholdt Gustav Heiberg Simonsen i sitt foredrag.

Nærmere om rammebetingelsene for bedriftene

Stimulans eller hemsko?

Selv om skattereglene er viktige, tror jeg de ofte tillegges for stor vekt som forklaring på hvorfor norsk næringsliv ikke lykkes – i hvert fall gjelder det virksomheter som i dag drives i aksjeselskaps form, der skatten for de fleste ikke er den avgjørende kostnad. Tvert imot kan man hevde at svært mange arbeider med betydelige skattekreditter. Det er i denne sammenheng betydelig viktigere hvilken næringspolitikk som føres til enhver tid, m.a.o. hvilke overordnede rammebetingelser bedriften arbeider innenfor. Her er beskatningen kun ett av flere virkemidler.

Jeg er bedt om å komme med noen generelle kommentarer, og som jurist med engelskartium og med styremedlemmets utsiktspunkt vil jeg nødvendigvis også måtte begrense meg til det og i stor grad basere meg på at de makro-økonomiske betraktninger som fremkommer i innstillingen er riktige når det gjelder utslag på skatteprovenyet. Jeg vil imidlertid trekke inn også noen andre næringspolitiske betraktninger til de enkelte punkter.

Jeg vil derfor begrense mine kommentarer til følgende emner:

Formuesbeskatningen

Kommandittselskapsbeskatningen

Deling av personlig næringsdrivendes inntekt

Innflytelsen på aksjemarkedet

Formuesbeskatningen

Formuesskatten er i innstillingen anslått til 1 750 mill., totalt fordelt med 1 100 mill. til kommunene og 650 mill. til staten for 1983. Det dreier seg altså om en betydelig inntektskilde for samfunnet. Men i en vurdering av hensiktsmessigheten av en slik skatt må ikke det være et avgjørende argument for å beholde den. Det forekommer meg ganske logisk å anta at f.eks. en opphevelse av formuesskatten ville gi grunnlag for annen vekst og innsats som i neste ledd ville gi betydelige skatteinntekter. En opphevelse vil derfor ikke medføre et tilsvarende inntektstap – i ethvert fall ikke over tid.

Ett av de største problemer vi står overfor i dag er egenkapitaldannelsen både i aksjeselskapene og i de

private bedrifter. Det heter da også i det endrede mandat bl.a. at:

«For personlige næringsdrivende vil kombinasjonen av formuesskatt og høy marginal inntektsskatt kunne gjøre (egenkapitaldannelsen) spesielt vanskelig.»

Når man så i tillegg har en meget høy arveavgift og fortsatt opprettholder prinsippet med selgende gruppebeskatning, vil den private egenkapital/formue meget snart kunne bli inndratt til fordel for staten istedet for å arbeide direkte i bedriften.

Jeg er selvsagt klar over at vi her står overfor et betydelig politisk spørsmål om «utjevning» på den ene side og «hensiktsmessig bruk av ressursene» på den annen. Hvis vi ønsker et fortsatt betydelig innslag av privat næringslivsvirksomhet i dette land, tror jeg nettopp dette område av skatte- og avgiftsproblematikken må vies større oppmerksomhet.

La meg understreke at jeg selvsagt er innforstått med at den avkastning formuen gir, blir beskattet. Men så lenge den ligger død og ikke gir fortjeneste, er det både uklokt og også urettferdig å gjøre den til et skatteobjekt. Det sies fra flertallet at «formuesskatten gir skatteyteren oppfordring til å disponere sin formue så effektivt som mulig».

Her må det være tillatt å si at makro-tanken er vel fremherskende. Hva med tilfeldige konjunkturedganger som vi f.eks. har hatt i shipping og i aluminiumsindustrien? Man kan ikke i en nedgangsperiode bare kvitte seg med formuen, dvs. anleggsaktiva, for så å reinvestere denne i noe som gir en bedre avkastning. Så elastisk er ikke virkeligheten – og jeg trodde heller ikke teorien.

En beskatning av slike anleggsmidler er jo medvirkende til å forsterke den nedadgående trend å gjøre det enda vanskeligere for bedriften å komme tilbake. Direkte urasjonelt må det vel også være når den næringsdrivende på grunn av manglende inntekt må låne penger for å betale formuesskatt. Hvis man derfor skal klassifisere formuesskatten, som stimulerende eller hemmende, er svaret gitt.



Høyesterettsadvokat Gustav Heiberg Simonsen.

I motsetning til de fleste øvrige spørsmål kommisjonen drøftet, er dette det eneste der jeg synes man har en ren «inndragning – utjevningspolitisk argumentasjon» og har sett bort fra de næringspolitiske hensyn. Opplisting av argumentene på inntillingens side 164 burde etter min oppfatning ha ført til den motsatte konklusjon av den flertallet trekker.

Skal man se på bedriftenes samlede skattetrykk og hvilken betydning dette har for omstilling og videreutvikling av vårt næringsliv, må man selvsagt vurdere summen av skatter og avgifter. Hvis man gjør dette, vil selgende gruppebeskatningen og arveavgiftsbelastningen som tidligere nevnt i tillegg til formuesskatten være en betydelig hemsko både på kapitaldannelsen og omstillingen.

Beskatning av kommandittselskap

Kommandittselskapet som organisasjonsform er en gammel konstruksjon og en meget effektiv måte å kombinere en ønsket ansvarsbegrensning med individuell skattemessig behandling på deltagernes hånd.

Det var først gjennom finansminister Kleppes skattepakke i 1977 – 125% avskrivning – at kommandittselskapene kom i det offentlige søkelys og etter hvert har fått et negativt stempel. Dette fordi K/S-formen i første omgang har skapt en rekke nullskatteyttere. Dette er selvsagt uheldig. Men jeg tror både kommisjonen og pressen står i fare for å kaste barnet ut med vaskevannet fordi man ikke ser skogen for bare trær. Mange av de nullskatteyttere man snakker om, har i den siste tid fått merke at det ikke er tale om skattefrihet, men skattefotskyvning. En rekke K/S-er i shipping går nå med underskudd og kommanditistene må betale inn på den kommiterte ansvarskapital. Kommisjonen er selv inne på at det er usikkert om ikke den avkastning man har hatt etter skatt egentlig ikke er større enn at den står i forhold til risikoen (side 227).

Det er riktig at K/S-ordningen har medført at en rekke rent skattebegrunnede prosjekter har vært lansert og også vært medvirkende til overkontrahering både av supply-skip og mindre gasstankere.

Mot dette må man vurdere betydningen av den sysselsetting vi har hatt i verkstedindustrien i disse årene. Uten disse kontraheringer er jeg redd for at overføringen til industrien langt ville oversteget det milliardnivå det har ligget på de siste årene.

Jeg tillater meg derfor å anta at det er uklokt uten en dypere analyse å endre reglene for beskatning av kommandittselskap. I realiteten går man også lenger idet kommisjonen foreslår at de samme innskrenkninger skal gjøres gjeldende for interessentskaper og sameier.

Når det er sagt, er jeg enig i at man bør ha regler som i større grad fremmer bedriftsøkonomisk funderte prosjekter enn tilfellet er i dag. Jeg er derfor enig i forslaget om å begrense deltagelsen i kommandittselskaper til 25/30 deltagere kombinert med at laveste beløp på ansvarskapital settes til f.eks. kr. 1 mill. i shipping. Hvorvidt begrensningen skal være den samme i andre bransjer, tror jeg må vurderes nøye.

Det fremgår av hva jeg har sagt foran at jeg ikke har noen forståelse for og vil advare mot forslaget om at avskrivningen skal skje på selskapets hånd i stedet for på kommanditistens. Med de øvrige begrensninger tror jeg fremtidige kommandittselskaper nettopp vil bestå av næringsdrivende i ordets egentlige forstand og ikke lønns-

tagere på jakt etter skattefordel. Dette vil igjen medføre at den bedriftsøkonomiske vurdering av prosjektet blir mer fremtredende. På den annen side er ikke uten videre sagt at det er galt at næringsdrivende driver skatteplanlegging og at nettopp muligheten for å oppnå skattefordel kan være hensiktsmessige virkemidler.

For store industri- og shippingprosjekter vil nettopp avskrivningsadgangen være en forutsetning for å få finansiert prosjektene.

Jeg støtter for såvidt mindretallets argumentasjon på dette punkt selv om jeg ikke heller deler deres oppfatning fullt ut.

Deling av personlige næringsdrivendes inntekt

Det må være en viktig tanke å foreta en slik deling som foreslått uten at jeg for min del har hatt anledning til å vurdere konsekvensene av dette for bedriftene.

Ikke minst tror jeg at det for mange føles urimelig at store skattefordel gir enkelte næringsdrivende grunnlag for et meget stort personlig privatforbruk uten samtidig å betale skatt. Spesielt gjelder dette for virksomheter der risikoen ser ut til å være meget liten og skattefordelen ser ut til å få et evighetspreg og nærmer seg sterkt skattefrihet. Dette kombinert med et stort innslag av svarte penger og «motregningsøkonomi» tilsier at noe må gjøres. Her er jeg for min del enig i at en rent politisk argumentasjon har betydelig vekt.

Ved å innføre proporsjonal beskatning av foretaksinntekten er det grunn til å tro at finanssparing blir mer interessant enn skattemessig begrunnede realinvesteringer.

På kort sikt kan nok delingen bety mindre økonomisk handlefrihet. For disse typer næringsdrivende vil vel derfor forslaget bli fremstilt som en hemsko. Jeg er imidlertid ikke i tvil om at en rekke næringsdrivende i dag ville stått meget bedre økonomisk hvis de ikke var blitt fristet til uvettede investeringer for å unngå skatt. «Staten betaler» er en begrunnelse som for mange har vist seg ikke å holde stikk.

En deling som foreslått kombinert med betydelig reduserte skattesatser vil fremme sunnere investeringer og også animere til egenkapitaloppbygg etter skatt. Forslaget kan altså være med på å ta livet av myten om at det er tåpelig å betale skatt.

Jeg er enig i mindretallet Brunsvig og Løchens påpeking (side 322) at man i en viss grad må åpne for underskuddsfradrag også i lønnsinntekten for *reelle* tap. En begrunnelse for dette er også at en næringsdrivende jo er fullt ansvarlig med hele sin formue – også personformuen – vis-à-vis sine kreditorer.

Innflytelse på aksjemarkedet

Vi har de siste to år opplevet at forståelsen av behovet for risikovillig kapital har vært sterkt økende. Samtidig har vi fått en ny giv i aksjemarkedet. Det regnes med at ca. 4 milliarder i risikovillig kapital tilføres næringslivet over aksjemarkedet i 1984. En vesentlig del av dette tilkommer selvsagt de børsnoterte selskaper, men de personlige næringsdrivende har også interesse av at egenkapitaldannelsen øker.

Spørsmålet er derfor om noen av de forslag kommisjo-

nen har lagt frem vil få betydning for aksjemarkedet som finansieringskilde.

Jeg er enig i at grunnlaget for en rekke av de særordninger vi har for å fremme sparing – både skattefri banksparing og sparing i aksjefond – er et resultat av de høye progresjonsskatter. Hvis denne vesentlig reduseres, er det derfor logisk å fjerne reglene. Det store spørsmål er selvsagt om markedet trekker de samme slutninger.

Men heller ikke her må man glemme hensikten med reglene – f.eks. det å stimulere til sparing i aksjer. Jeg er overbevist om at aksjefondene vil få betydelig redusert oppslutning hvis skattefordelen bortfaller. Jeg er like sikker på at Regjeringens planer om å innføre aksjesparing med individuelt skattefradrag vil stimulere denne sparing.

I forbindelse med vurderingen av inflasjonsjustert beskatning drøftes spørsmålet om omlegging av aksjonærbeskatning.

Flertallet foreslår at

nominelle tap ved aksjesalg skal være fradragsberettiget, skattefrihet for salgsgevinster for aksjer man har eiet i mer enn to år oppheves.

Det understrekes at disse forslag må sees i sammenheng med inflasjonsjusteringen av beskatning av aksjeutbytte.

Jeg tror det er vanskelig å begrunne hvilke regler som er riktigst for å oppnå en optimal allokering av risikovillig kapital via aksjemarkedet. Det er tilsynelatende god logikk bak kommisjonens forslag. Jeg har imidlertid en følelse av at aksjemarkedet ikke reagerer som en logisk datamaskin, men i betydelig grad også er influert av psykologiske faktorer. Det ligger også i sakens natur at en som er villig til å satse risikokapital, også er på jakt etter den store gevinsten, uten at det er noe galt i det. Nettopp muligheten for en betydelig skattefri gevinst appellerer derfor til denne type investor, mer enn matematiske og logisk riktige regler.

Etter min oppfatning vil derfor opphevelsen av skattefrihet på gevinster ha en negativ konsekvens. Det er her også viktig å ta i betraktning at flere og flere selskaper nå ikke betaler utbytte, men i stedet pløyer overskuddet tilbake i bedriftene for derved å øke verdien bak hver aksje. Investor vil altså få sin gevinst utbetalt via kursstigning og ikke via utbytte.

Jeg har på den annen side forståelse for den argumentasjon at beskatning av gevinst kombinert med fradrag for tap over tid medfører den «riktigste» beskatning. I dag er vi opptatt av de store gevinster på Oslo Børs – vi må ikke glemme at i tiåret fra 1970 til 1980 var kurstap like relevant som kursgevinst.

Jeg reiser spørsmålet om ikke forslagene ville sett annerledes ut hvis kommisjonens innstilling var lagt frem for 8 år siden.

Kommisjonen er naturlig nok opptatt av hvilken effekt skattereglene har på fremme av kapitalforbruk på den ene side og for bruk av arbeidskraft på den annen side. Hvis dette skal vurderes ut fra spørsmålet om stimulans eller hemsko for bedriftene, finnes det selvsagt intet enkelt svar.

Vi vet at dagens regler med høy marginalsatt har oppfordret bedriftene til investeringer hvis hovedsiktet har vært å skaffe avskrivninger og skattefordel. Samtidig har bruk av arbeidskraft vært beskattet sterk-

ere enn bruk av realkapital. Summen av dette har hatt en negativ effekt på sysselsettingen. Men sett fra næringslivets side og vurdert ut fra de betydelige krav som nå stilles til omstilling – investering i høyteknologi og reduserte kostnader – er det ikke sikkert at dette system representerer den svakhet som kommisjonen gir uttrykk for (side 12). Det er enkelt å konstatere at en reduksjon av bedriftenes lønnskostnader er av betydning og at de lettelsener i personbeskatningen som har skjedd de siste år, kombinert med at man har fått kontroll over inflasjonen er vesentlige tiltak for å dempe disse kostnader. Kort sagt, det har bedret konkurransekraften. Men også på dette feltet er forklaringene mer innfløkte enn man vil ha det til. Det er en rekke unnlåtelsessynder i norsk næringsliv som har større ansvar for vår sviktende konkurranseevne enn utviklingen av lønnskostnadene.

Hvis jeg skal prøve meg på en konklusjon på denne noe springende argumentasjon, så må det være at jeg tror Skattekommisjonens forslag vil bidra til en reduksjon i stigningen i bedriftenes lønnskostnader og være et incitament til øket finanssparing – kombinert med reduserte fristelser til rene skattemotiverte investeringer.

Oppsummering

Jeg har på følelsen at det er en rekke andre temaer jeg burde berørt og ikke minst konsentrert meg mer om kostnadssiden sett fra bedriftenes side. På den annen side er jeg meget ydmyk for de grundige vurderinger og den fyldige argumentasjon innstillingen preges av. Det er derfor vanskelig for en outsider å være særlig original i motargumentene.

La meg avslutte med en kanskje lettvent kommentar:

Er dette tilstrekkelig til å løse de utfordringer norsk næringsliv står overfor i de neste 10–20 år?

Jeg har på følelsen at nettopp mandatets trange ramme, opprettholdelsen av nettoinntekten, umuliggjør de store omlegninger. Det jeg i så fall tenker på er

opphevelse av formuesskatten,
en betydelig større reduksjon av inntektsskatten for enkelte.

Først når dette skjer, er det grunnlag for å få etablert den investerings- og risikovilje som er nødvendig for at vi skal holde vår levestandard også etter at oljeinntektene reduseres.

FØRSTEKONSULENT – LØNNSTRINN 24–25 (med forbehold om Stortingets godkjenning)

Ved Kontoret for finansstatistikk er det ledig en førstekonsulentstilling.

Arbeidsområdet for stillingen skal være planlegging og analyse av statistikk for banker og andre finansinstitusjoner. Medvirkning i et samarbeidsprosjekt med banker, datasentraler, Norges Bank og Bankinspeksjonen for etablering av et integrert statistikkssystem knyttet til en sentral database.

Det kreves høyere økonomisk utdanning, sivil/diplomøkonom, sosialøkonom eller tilsvarende.

Det er ønskelig med kjennskap til EDB.

Pensjonsordning med 2% pensjonsinnskudd.

Nærmere opplysninger fås ved henvendelse til fung. byråsjef Robert von Hirsch eller underdirektør Liv Bjørnland, tlf. (02) 41 38 20, linje 608 eller 645.

Skriftlig søknad

med bekreftede avskrifter av vitnemål og attester sendes innen 27. desember d.å. til

STATISTISK SENTRALBYRÅ

Skippergt. 15, Postboks 8131 Dep.

0033 OSLO 1.

Konsekvenser av Skattekommisjonens forslag

I tillegg til å gi et enklere og mer oversiktlig system vil forslagene gi grunnlag for både en rettferdig fordeling av skattebyrden og en bedre fungerende økonomi. Merkelig at de som oftest snakker om lønnsomhet og effektivitet, er mest reserverte til reformen. Virkningene for

AV
STEIN REEGÅRD

La meg starte med en viktig reservasjon – og det er at det er vanskelig å uttale seg med særlig stor sikkerhet om hva de endelige konsekvenser av å gjennomføre flertallsforslagene fra kommisjonen vil bli. Dette framgår også klart av dens egen framstilling. Årsaken er naturligvis at forslagene berører mange sider ved økonomien og som gjensidig påvirker hverandre. Det er selvsagt nødvendig med partielle analyser av de enkelte forslag, men med så omfattende endringsforslag er det særlig viktig å være klar over at de inngår i en helhet.

Et viktig usikkerhetsmoment er også i hvilken grad det vil iverksettes tiltak på andre politikkområder enn det skattepolitiske for å balansere ut enkelte effekter ved endringsforslagene. Et nærliggende eksempel er at kommisjonens forslag gjør det særlig aktuelt å vurdere boligfinansieringen i et nytt lys.

Til tross for denne generelle reservasjonen føler jeg meg nokså sikker på at kommisjonens forslag vil gi oss et langt bedre skattesystem. I den sammenheng er det etter min oppfatning ikke nødvendig å gjøre noe skille mellom fase 1 og fase 2. Fase 1 representerer i seg selv en betydelig endring, og *kan*, men *behøver* ikke ansees som en gradvis overgang til fase 2.

Utgangspunktet for denne *positive* konklusjonen er en vurdering av de to hovedhensyn skattesystemet skal ivareta ved siden av å skaffe det offentlige inntekter i samfunnet, nemlig å jevne ut inntekts- og formuesforholdene i samfunnet *etter* skatt og bidra til at økonomien fungerer på en best mulig måte (eller i omvendt rekkefølge, etter som en ser det).

Og det som etter mitt syn er særlig viktig ved kommisjonens forslag er at det ikke er noen konflikt mellom disse to hensynene. Endringene vil både gi grunnlag for en etter min oppfatning mer rettferdig fordeling av skattebyrden og en bedre fungerende økonomi. Og det er slett ikke alltid slik i den økonomiske debatten at økonomene og det vi kan kalle «rettferdigheten» spiller på samme lag.

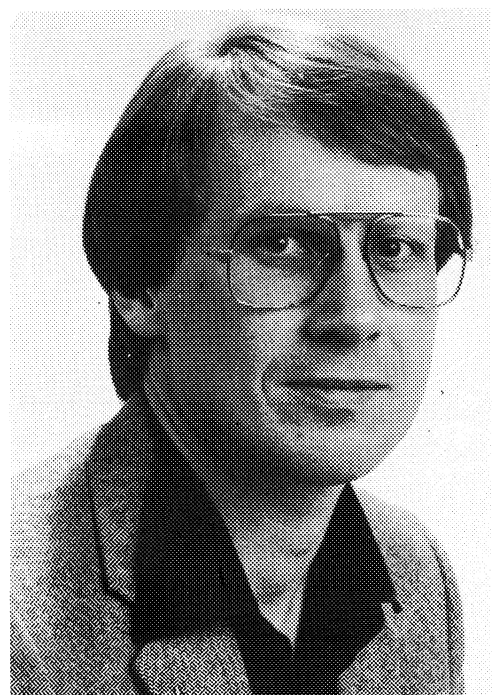
Nå vil jeg understreke at dette er *hovedtendensene* i fordelingsvirkningene. I sin fulle bredde vil fordelings-

boligmarkedet framstilles ofte noe overdrevet. Vanskelig å si noe bestemt om konsekvensene for bedriftsskatningen så lenge vi ikke vet mer om hvordan bedriftene i *praksis* utnytter avsetnings- og avskrivningsregler.

virkningene bli mer kompliserte. Dette skyldes at skatteyttere på relativt likt inntektsnivå har tilpasset seg ulikt under dagens system. Det samme vil også være tilfellet for bedriftene. Noen vil komme godt ut av en endring etter kommisjonens opplegg, mens andre vil tape. Problemene ved å gjennomføre kommisjonens forslag er således først og fremst knyttet til selve *overgangen* til nytt system. Det er vanskelig å bestride på et noenlunde saklig grunnlag at systemet er bedre enn det nåværende. Men enhver reform av betydning, særlig innenfor skattepolitikken vil ha sine kostnader.

Når det gjelder konsekvensene for økonomiens virkemåte eller det vi kan kalle «økonomisk effektivitet», antar jeg at dette i stor grad har framgått av de tidligere innlegg på konferansen.

Hovedpoenget er etter min oppfatning at det vil bli mye større samsvar mellom det privatøkonomisk lønnsomme og det samfunnsøkonomisk lønnsomme. Ordinære finansinvesteringer, f.eks. i bank eller aksjer, vil bli mer «riktig» belønnet, mens investeringer i nærings- og



Cand. oecon. Stein Reegård, LO's økonomiske kontor.



boligprosjekter som i dag bare er lønnsomme på grunn av skeivheter i skattesystemet, vil gi lavere avkastning.

På denne bakgrunn er det en interessant observasjon i den pågående debatten om Skattekommisjonens forslag at de kretser som tradisjonelt er særlig opptatt av økonomisk effektivitet er de som er mest reserverte til reformen. Og jeg fornærmer vel ingen når jeg sier at dette særlig gjelder partier og organisasjoner til høyre i det politiske landskap. De som lenge har villet fremme «produktiv innsats og sparing» framstår nå som de viktigste bremsen når vi for en gangs skyld står overfor skattefor-slag som vil bety noe på dette området.

Spesielt når det gjelder kredittmarkedet, har jeg stilt meg undrende til at Bankforeningen har presentert spaltemetere med bekymrede artikler om manglende balanse på kredittmarkedet, uten å vurdere virkningene av rentefradraget. De har her begrenset sine betraktninger til å gjelde *forholdet* mellom bedrifter på den ene siden og personer på den annen, og ikke fradragsretten generelt. For meg er det en gåte at en kan snakke om balanse i et marked der store deler av etterspørrene har stått overfor en pris (realrente etter skatt) som er negativ.

Når det har vært hevdet at det i dagens situasjon ikke mangler mye på at en slik balanse oppstår, må dette være en spesiell form for «markedsbalanse». Jeg for min del vil hevde at det må være vanskelig å slutte noe om hvor stort avviket fra «markedsbalansen» er ut fra *dagens* kredittmarked. De potensielle etterspørre har en klar forestilling om at kreditten er rasjonert, at det «er vanskelig å få lån» som det heter. Dette vil etter min oppfatning fortone seg helt annerledes i det øyeblikk alle vet at de uten problemer kan få låne det de ønsker til den gjeldende rente forutsatt at det tilbys tilstrekkelig sikkerhet. Men først da vil det være berettiget å snakke om et marked i balanse.

Jeg vet ikke hva som skal til for å skape balanse i et uregulert kredittmarked og hvilken rente dette vil gi. Jeg kan imidlertid ikke forstå annet enn at kommisjonens forslag (også i fase 1) vil gjøre en slik likevekt langt mer realistisk og under enhver omstendighet gjøre det lettere med en *administrert* rente på et akseptabelt nivå.

Både bankinnskudd og avkastning på aksjer vil få en mer fordelaktig og samfunnsøkonomisk riktigere behandling etter kommisjonens forslag uten å ty til særordninger som er blitt populære i visse kretser, men som fra en nøktern vurdering må sies å være av ganske tvilsom karakter.

Så en liten kommentar vedrørende konsekvenser for bedriftsbeskatningen. Kommisjonen mener at denne (i fase 2) alt i alt vil gi en lavere skattebelastning. Etter min oppfatning kan en sikkert få dette til i praksis dersom en

ønsker det. Jeg vil imidlertid understreke det problem som ligger i å forutberegne dette.

Selv om en har full oversikt over det *formelle* regelverk, er det lite kunnskap om hvordan dette tillempes i *praksis*. Det har f.eks. stor betydning for resultatene hvordan avskrivningsreglene og avsetningsordninger praktiseres. Etter min vurdering lider de fleste debatter om bedriftsbeskatning under mangelen på kunnskap om hvordan reglene i dag *faktisk* virker.

Virkningene for boligmarkedet vil stå sentralt i debatten om Skattekommisjonens forslag. Det er svært nærliggende å tenke seg at begrensninger i virkningen av rentefradraget og den økte boligskatten vil gi et skift nedover i boligprisene. Jeg tror likevel det er en tendens til å overdrive disse effektene.

For det første er det grunn til å understreke at økningen i boligskatten særlig i fase 1 er beskjeden. Det er viktig å være klar over at den sterke takstøkningen motvirkes av flere forhold: Økt bunnfradrag, lavere marginalsats for inntektsskatten og lavere formuesskatt.

For det andre synes det å være lite bevissthet omkring hvor stor avkastningen er på å kjøpe bolig. Det som særlig oversees er at en «tjener» så mye på å låne og i reale termer ikke betaler tilbake hele lånet. Derfor er resonnementer omkring prisfall basert på likevektsteori om likhet i avkastning på ulike typer kapital lite relevante. Det må i hvert fall gjøres et skille mellom marginalavkastning og gjennomsnittlig avkastning for den enkelte boligkøper. D.v.s. at det må gå mer på hvor stor og fin bolig som skal kjøpes og ikke om det skal kjøpes bolig. Som jeg ser det er det ikke manglende avkastning som begrenser boliggetterspørselen målt i antall boliger, men først og fremst likviditetsbelastningen og lånemulighetene.

Jeg synes utviklingen de siste årene bekrefter dette. Jeg tror det er grunnlag for å hevde at den dramatiske øking vi har hatt i realrenten – også etter skatt – i løpet av 3–4 år i dimensjon og om den blir varig, for svært mange boligkøpere betyr vel så mye som kommisjonens forslag til skatteendringer. Vel har vi sett tendenser til prisfall i boligmarkedet i det siste, men ikke fall av den typen enkelte resonnementer skulle tilsi.

Jeg er enig i at boligprisene vil påvirkes negativt, men tviler på at det vil slå ut i antall nybygg. Det siste kan i alle fall motvirkes gjennom andre tiltak. Og når det gjelder eksisterende boliger kan en jo spørre om det er noen ulykke med et visst prisfall. Mange har i alle fall ved tidligere skattedebatter hevdet at det ikke er noen virkelig gevinst når boligen stiger i verdi. Da er det vel heller ikke tap når de synker?



Forenklinger – kontroll – til fordel for hvem?

Skattekommisjonens forslag til forenklinger av skatte-reglene vil overflødiggjøre en stor del av de arbeidsopp-gaver som i dag utføres av skatteetatens ca. 6 000 funk-sjonærer. Skattedirektør Ovesen går sterkt inn for en slik avbyråkratisering av egen etat. De frigjorte ressurser vil kunne benyttes på en langt mer fornuftig måte enn ved den nåværende prioritering av millimeterrettferdighet mellom lønnstakere. Spesielt burde en satse mye mer på kontroll av de store bedriftene. Videre vil det kunne gis

AV
WILLY OVESEN

I. Innledning

Jeg er bl.a. bedt om å komme inn på eventuelle forenklinger. Skattekommisjonens forslag vil kunne medføre.

Skattedirektoratet er en av høringsinstansene for innstillingen. Da denne i disse dager er til grundig behandling i direktoratet, finner jeg det ikke riktig nå å gi noen inngående vurdering av innstillingen. Jeg vil nøye meg med å kommentere enkelte av forslagene som går på forenklinger. Men først noen ord om dagens problemer.

Skattereglene har i virkeligheten aldri vært enkle i det vi kan kalle moderne tid. Forholdene har imidlertid stadig forverret seg, og man er nå kommet til et stadium da man må spørre seg selv om den på mange måter uheldige utvikling skal få lov til å fortsette, eller om man skal gjøre noe for å snu trenden.

Årsaken til at man har fått denne utvikling henger antakelig bl.a. sammen med at skattereglene i langt større utstrekning enn tidligere er trukket inn som virkemiddel i den økonomiske politikken – langt utover beskatningens egentlige formål.

Selv om hensikten utvilsomt har vært den aller beste bak den flom av regelverksendringer man har opplevet på beskatningens område de senere år, er det likevel grunn til å si at det totale resultat har betydelige slagsider. Man har etter hvert fått et regelverk som er så komplisert at det neppe er mange, hverken innenfor eller utenfor etaten som har den fulle oversikt.

Det kompliserte regelverk sammenholdt med skattevesenets forholdsvis begrensede ressurser gjør, at man med god grunn kan stille flere spørsmål, bl.a. om den enkeltes rettssikkerhet er tilstrekkelig ivarettatt under det någjeldende skattesystem.

Fra vårt utsiktspunkt virker forholdene nå så problematiske – både for den enkelte og for samfunnet – at det ikke kan være tvil om at et krav om forenklinger er vel begrunnet.

bedre publikumsservice og økt rettssikkerhet ved ligningsbehandlingen. Skatteunndragelsene hvert år er formidable og kontrollapparatet har en kjempeoppgave. Vi bør ikke komme dit at de lojale oppfatter seg som et enfoldig mindretall. Personvernargumenter bør ikke få for stor vekt når det dreier seg om vern for skattesnyteri. Ovesen etterlyser politisk vilje til å skjære gjennom. Man må akseptere at resultatet kan bli både positivt og negativt for den enkelte skatteyder.

Det er åpenbart at kommisjonens innstilling på mange områder vil innebære klare forenklinger. Før jeg går inn på de enkelte forslagene, vil jeg imidlertid knytte noen kommentarer til hvordan jeg mener forenklingseffekten vil kunne virke.

II. Forenklinger

1. Hvorfor forenklinger?

Vi har et håp om at enklere skatteregler vil føre til et bedre forhold mellom ligningsmyndighetene og skatteyderne. Med enklere – eller mer firkantede skatteregler –, blir det lettere for skattyterne å forutberegne virkningene av sine disposisjoner. Videre vil regler som i mindre grad krever at inntekts- eller formuesposter må fastsettes ved utstrakt bruk av ligningsmyndighetenes skjønn, forhåpentligvis lede til større likhet ved behandlingen av forskjellige skattytere med tilnærmet like skattemessige forhold. Vi mener at dagens regler som langt på vei tilstreber millimeterrettferdighet ikke når sitt mål. Enklere regler vil frigjøre betydelige ressurser i skatteetaten som vil kunne disponeres til bedre publikumsservice og bedre ligningskontroll. Alt i alt kan Skattekommisjonens forenklingsforslag, hvis de blir gjennomført, bidra til økt rettssikkerhet i forbindelse med ligningsbehandlingen.

Jeg vil så gå over til å behandle enkelte av de forslag som er tatt opp under fase 1 – den såkalte «straksløsningen».

2. Skattekommisjonens innstilling

LIGNING AV DELTAKERE I KOMMANDITTSELSKAPER

I avsnitt 7.9.3.4 i kommisjonens innstilling foreslås det innført en form for nettoligning av deltakere i kommandittselskaper med deltakerantall over en viss grense og/eller ansvarskapital pr. deltaker under en viss grense.

Dette vil gi klare forenklingsgevinster da alle avskrivninger og nedskrivninger må foretas i selskapets regnskap og ikke som nå i den enkelte deltakers særregnskap. Da forslaget innebærer at deltakerne ikke kan bruke fondsavsetninger til investering i selskapsandel,

antas det videre at forslaget vil redusere interessen for deltakelse i slike seiskaper. Under forutsetning av at det innføres tilsvarende begrensninger for deltakere i interessentselskaper, sameier o.l., vil dette være med å redusere antallet kompliserte selvangivelser.

DISTRIKTSSKATTELOVEN

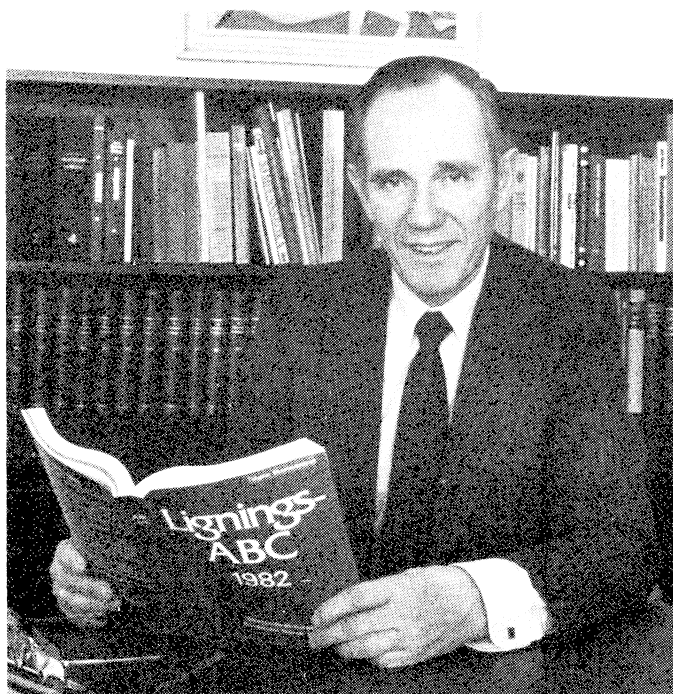
Kommisjonen foreslår i avsnitt 7.9.2 at distriktsskatte- loven skal oppheves. Dette vil utvilsomt medføre store forenklinger for ligningsmyndighetene uten at jeg vil kommentere dette nærmere.

BILBESKATNING

Kommisjonens forslag til bilbeskatning er beskrevet i avsnitt 8.3.4 i innstillingen. Det «takstsystem» som foreslås innført såvel for fri bruk av arbeidsgivers bil som for privat bruk av egen næringsbil, vil medføre en betydelig forenkling av ligningsarbeidet. Ligningsmyndighetene vil slippe å ta standpunkt til privatkjørt distanse, bortsett fra kjøring mellom hjem og arbeidssted. Kontroll av kjørebøker og eventuell skjønnsmessig fastsettelse av privatkjørt distanse bortfaller. Videre fritas ligningsmyndighetene for enhver kontroll av bilregnskap av hensyn til fastsettelsen av den private fordel. Det vil være nødvendig å fastsette avstanden mellom skattyters hjem og arbeidssted, men dette vil sjelden medføre problemer. Bortsett fra fordelene med fri reise mellom hjem og arbeidssted som fastsettes etter en felles sats for alle biler, kan fordelene leses rett ut av en tabell når bilens listepreis som ny er kjent.

Der skattyteren mottar godtgjørelse for bruk av egen bil til yrkeskjøring, medfører forslaget få endringer i forhold til dagens regler. Ligningsmyndighetene fritas for eventuell kontroll av fremlagt bilregnskap ved fastsettelsen av det skattepliktige overskudd. Dette er en klar forenkling.

Ved at den skattefrie del av kjøregodtgjørelsen foreslås redusert, må det imidlertid forventes at antallet overskuddsberegninger vil øke.



Skattedirektør Willy Ovesen, Skattedirektoratet.

FRADRAG FOR REISEUTGIFTER MELLOM HJEM OG ARBEIDSSTED

Etter kommisjonens forslag skal det bare innrømmes fradrag ved inntektsansettelsen for den del av de daglige reiseutgifter som gjelder reiseavstand ut over 15 km mellom hjem og arbeidssted. Videre innebærer forslaget at eventuelt inntektsfradrag for den overskytende avstand skal innrømmes etter en fast sats pr. kilometer. Størrelsen på denne satsen er uavhengig av hvilket transportmiddel skattyteren faktisk bruker, jfr. avsnitt 8.4 i utredningen.

Dette forslaget innebærer en betydelig forenkling av ligningsarbeidet. Skattytere som bor nærmere arbeidsstedet enn 15 km vil ikke ha krav på noe fradrag for reiseutgifter. Ligningsmyndighetene fritas således for ethvert arbeid vedrørende fradrag for disse skattyternes reiseutgifter. Innføringen av en fast standardsats ved fastsettelsen av fradrag for øvrig medfører videre at arbeidskrevende vurderinger vedrørende fradragets størrelse faller bort. Det tenkes såvel på kontrollen av de faktiske utgifter med offentlig transportmiddel som vurderingen av om fradrag skal gis for bruk av egen bil.

PROSENTLIGNEDE EIENDOMMER

Kommisjonen går inn for at ligningsverdien på boligeiendommer undergis en justering slik at det reelle takstnivå rundt 1970 gjeninnføres, jfr. avsnitt 7.3.4. Det forutsettes at det snarest mulig fastsettes et nytt og ensartet takseringssystem for fastsettelsen av ligningsverdi på alle boligeiendommer. Hvis en slik nytaksering ikke kan gjennomføres før fase 1 settes i verk, foreslår kommisjonen at det som en foreløpig ordning gjennomføres en prosentvis justering av de foreliggende ligningsverdier. Selv om en slik foreløpig ordning ordinært innebærer en prosentvis oppskrivning av den foreliggende ligningsverdi, fremkommer det erfaringsmessig en del forhold som krever en mer omfattende behandling. Det vil således innebære en klar administrativ gevinst om det nye takseringssystem gjennomføres så raskt at det ikke er nødvendig å foreta en foreløpig prosentvis justering.

VÅNINGSHUS PÅ GÅRDSBRUK

Prosentligning av våningshus på gårdsbruk slik kommisjonen foreslår i avsnitt 7.3.6 innebærer en klar forenkling for ligningsmyndighetene. Etter dette forslaget vil det ikke lenger være nødvendig å kontrollere utgifter som er knyttet til våningshuset ved inntektsansettelsen, herunder skille mellom vedlikehold og påkostninger. Forslaget innebærer imidlertid at det må fastsettes egen ligningsverdi på våningshus. Det må også kontrolleres at utgifter vedrørende våningshuset ikke føres til fradrag sammen med utgifter knyttet til driftsbygningene.

GEVINSTBESKATNING VED AVHENDELSE AV BOLIGEIENDOMMER

Ved at kravet til bruks- og eiertid er foreslått vesentlig redusert i avsnitt 8.2 samtidig som avtrappingsreglene, reglene om kostprisregulering er foreslått opphevet, medfører forslaget til gevinstbeskatning en betydelig forenkling for ligningsmyndighetene. Antallet gevinster som må beregnes vil gå sterkt ned samtidig som fastsettelsen av den skattepliktige del av gevinsten blir langt enklere.

BETINGET SKATTEFRITAK VED AVHENDELSE AV BOLIGEIENDOM

I forbindelse med omleggingen av gevinstbeskatningen av fast eiendom i avsnitt 8.2.4 er adgangen til betinget skattefritak av slike gevinster i det vesentlige foreslått opphevet. Ligningsmyndighetene er på denne måten fritatt for kontroll med at gevinsten helt eller delvis er gjenstand for betinget skattefritak, at reinvestering skjer innen fristens utløp, at eiendommen det reinvesteres i fyller lovens krav, at hele den betinget fritatte gevinst er reinvestert samt besvarelse av mange retts spørsmål som oppstår i forbindelse med betinget skattefritak.

SÆRFRADRAG

Etter Skattekommisjonens forslag til nytt skattesystem bortfaller behovet for de fleste særfradragsordningene. Det vil føre for langt å komme nærmere inn på dette her.

Forslagene vil utvilsomt føre til store forenklinger for ligningsmyndighetene.

FRADRAG I SKATT

LIVSFORSIKRING/SPARING MED SKATTEFRADRAG/ INNSKUDD I AKSJEFOND

Kommisjonen foreslår at skattefradrag for premie til livsforsikring, innskudd på SMS-kontrakt og innskudd i aksjefond avvikles som et ledd i omleggingen av beskatningen av finanssparing, jfr. avsnitt 7.3.2. Dette medfører bortfall av en rekke kontrollrutiner for skattemyndighetene, uten at jeg vil komme nærmere inn på dette her.

3. Skattedirektoratets egne utspill

Skattekommisjonens innstilling er godt i samsvar med de forenklingstiltak som Skattedirektoratet har fremhevet overfor kommisjonen. Litt kaldt vann i blodet har vi jo tidligere fått når det gjelder den videre behandling av forenklingsforslag. Bilbeskatningsforslaget er et eksempel. Et nærmest identisk forslag som det kommisjonen legger frem var oppe for vel ett år siden, uten at det da førte til noe. Det kreves politisk vilje for at forslag om forenkling skal kunne gjennomføres. Viljen til å skjære gjennom må være til stede. Man må akseptere at resultatet for den enkelte skattyter kan bli både pluss og minus.

4. Forenklet lønnstagerbeskatning

De forenklinger som jeg har nevnt foran vil gi grunnlag for vesentlige rasjonaliseringstiltak i skattemyndighetenes arbeide. Helt konkret tenker jeg på en forenklet lønnstagerligning. Den store tyngden av selvangivelsesbehandlinger på ligningskontorene gjelder som kjent lønsmottagere. I Danmark har man allerede gjennomført en slik forenklet lønnstagerligning, og i Sverige foreligger det planer med håp om gjennomføring fra og med 1986. Opplegget går i korthet ut på at man skal kunne ligne ca. 70% av lønsmottagerne uten at det foreligger noen selvangivelse i den form vi nå har hos oss. De viktigste oppgaver for å ligne lønsmottagere kommer som kjent fra arbeidsgivere, og de fleste øvrige opplysninger er det mulig å innhente fra f.eks. banker, forsikringsselskaper, bilregistre, eiendomsregistre mv. Disse opplysninger kan i et slikt system innhentes direkte og

presenteres for vedkommende skattyter i en enkel oversikt over hvilke opplysninger man sitter inne med. Ved å be om eventuell korreksjon av disse opplysninger og noen få tilleggsspørsmål, vil man sitte inne med det tallmaterialet som er nødvendig for å gjennomføre ligningen og som kan skje automatisk. Som det forstås er det nødvendig for å gjennomføre systemet at en får adgang til de opplysninger som finnes av økonomisk art om den enkelte skattyter. Datatilsynet må nok være med på å vurdere dette, men her håper vi på forståelse og positiv holdning. Jeg går uten videre ut fra at det som aksepteres i våre naboland på dette område – forutsatt tilsvarende lovgivning – også burde kunne godtas hos oss. Jeg tror at vi i denne forbindelse skal minnes følgende uttalelse fra professor Andenæs:

«Jeg har liten sans for folk som roper på personvern når de mener et vern for skattesnyteri eller lyssky forretningstransaksjoner.»

Det er nokså vesentlig i denne forbindelse å følge den policy som man i Danmark har fulgt ved gjennomføringen. Det er klart uttalt at en forutsetning må være at ligningsfunksjonærene ikke blir fristet til å kontrollere de opplysninger som kommer på denne måten.

III. Kontroll

I Danmark er man allerede kommet til det stadium der man skal finne beskjeftigelse for de funksjonærer som tidligere har hatt som sin hovedoppgave å kontrollere selvangivelsene til lønsmottagerne. Noen fare for arbeidsløshet er det ikke fordi det er nok av kontrolloppgaver i forbindelse med de mere vanskelige lønsmottagere og med de næringsdrivende. Omskolering og opplegg av kontrollpolitikk må være en stor og viktig arbeidsoppgave.

Det er klart at skattemyndighetene hos oss har et enormt kontrollansvar. Kort sagt kan vi si at det er vår oppgave å overvåke at vårt skatte- og avgiftssystem virker etter hensikten slik at skatter og avgifter i størrelsesorden 160 milliarder kroner blir deklart, utlignet og betalt.

Det som ingen vet er hvor store beløp som blir unndratt. Hadde vi visst det, hadde vår oppgave vært lettere – vi kunne gått rett på sak så og si. Det er antydning at det hvert år unndras fra beskatningen beløp i størrelsesorden 10–20 milliarder. Etter min mening er det liten hensikt å spekulere over disse størrelsene. Det er nok å konstatere at unndragelsene er formidable og at kontrollapparatet har en kjempeoppgave.

Det bør vel heller ikke være noen tvil om at denne oppgaven må løses – det skal drives kontroll – fordi:

- Skattemyndighetene skal påse at beskatningen er i samsvar med de regler Stortinget har vedtatt. Det er det tverrpolitisk enighet om.
- Skatte- og avgiftssystemene forutsetter lojale skattytere. De lojale har intet å frykte ved kontrollen fordi undersøkelser bare kan bekrefte at deres oppgaver er riktige.
- Lojale skattytere bør ha krav på at myndighetene gjennomfører en kontroll som medvirker til at alle betaler sin del av byrdene. Vi bør ikke komme dit at de lojale oppfatter seg som et enfoldig mindretall.

Kontrollkapasiteten hos skattemyndighetene kan synes liten i forhold til oppgaven. I alt er det ansatt ca. 6 000 personer i skatteetaten (ekskl. kommunekassererkontorene) herav er det 645 organiserte stillinger i den eksterne kontroll (bokettersyn). I tillegg er det 340 regnskapskontrollørstillinger ved kommunekassererkontorene. Det gjelder å anvende dette apparatet på den mest effektive måte, og det må være lite rasjonelt at en vesentlig del av denne bemanning beskjeftiger seg med enkle selvangivelser som til dels også kan gå ut på å flytte tall fra selvangivelsen til behandlingsbladet til datalister og til utskriving av ligningen. Det ville være betydelig mer rasjonelt dersom man kunne konsentrere seg om de vanskelige lønsmottagere og de næringsdrivende.

Det foregår en løpende vurdering i Skattedirektoratet og på fylkesskattekontorene med sikte på å finne frem til den mest effektive anvendelse av kontrollkapasiteten. Et hovedpoeng i denne forbindelse er variasjon og fleksibilitet i opplegget. Det er få evige sannheter når det gjelder kontroll. Skatteunndragelser har alltid vært betydelig, men metodene har variert.

De generelle retningslinjer for kontrollvirksomheten er at utvelgelsen, gjennomføringen og etterarbeidet når det gjelder kontroll skal foregå etter det såkalte verdiorienterte prinsipp. Det innebærer bl.a.:

- Det skal i størst mulig utstrekning være samordnet kontroll for merverdiavgift, direkte skatt og arbeidsgiveravgift. Det begrunnes med at det er *ett regnskap* som er grunnlaget for avgifts- og skattedeklarasjoner, og at det er rasjonelt både for skattemyndighetene og de næringsdrivende at kontrollen samordnes.
- Målet for kontrollen skal være størst mulig avdekking av unndragelser kombinert med størst mulig preventiv effekt.

Dette betyr videre at kontrollen med lønsmottagere i størst mulig utstrekning bør skje hos arbeidsgiverne. Dette har sammenheng med det jeg tidligere har sagt om forenkling av lønnskategorisering.

- Kontrollen bør i stor utstrekning bygge på at det er ledelsen, regnskapsfører og den valgte revisor som har ansvaret for at de næringsdrivendes oppgaver er riktige. Kontrollen bør derfor i stor utstrekning settes inn der hvor disse funksjoner erfaringsmessig svikter.
- 5% av bedriftene har 80% av omsetningen og 10% av bedriftene har 80% av lønnsutbetalingene. Dette indikerer ganske klart hvor kontrollen skal settes inn. Dessuten viser våre erfaringer at det ikke er riktig at det er få unndragelser i store bedrifter. Aktuelle kontrolltiltak avslører bl.a. at det er for mye «privatliv» i bedriftenes regnskaper.

Disse generelle retningslinjene – som i og for seg ikke er så revolusjonerende – har i høy grad ført til en revurdering av bokettersynsvirksomheten. De forenklinger som jeg har beskrevet foran og særlig et prosjekt med forenklet lønnskategorisering vil gjøre det mulig for oss å dirigere en langt større kontrollkapasitet mot disse mer utsatte områdene. Slik kontroll vil også etter de erfaringer vi har kunnet føre til at bedriftene selv i større utstrekning enn tidligere må medvirke til å rydde opp i uklare forhold vedrørende sin oppgaveplikt m.v. I en rekke tilfeller har vi avdekket skatte- og avgiftsunndragelse som rett og slett skyldes at det selv i store bedrifter

ikke er kompetente folk til å behandle disse områdene. Både forenklingsaspektet og større vekt på kontrollen i store bedrifter vil føre til vesentlige kontrollmessige fremskritt her.



IV. Til fordel for hvem?

Svaret på spørsmålet er etter min mening nokså klart. Forenklinger i regelverket må være en helt klar fordel for alle berørte parter – lønsmottagere, næringsdrivende og myndigheter. Det vil som jeg tidligere har vært inne på i andre forbindelser, være av avgjørende betydning for rettssikkerheten. Et viktig moment er også at ligningsmyndighetenes veilednings- og informasjonsvirksomhet vil kunne styrkes. Når det gjelder forenklingens virkning for kontrollen, kan det etter min mening heller ikke være noen tvil om at det må være en fordel for alle parter. Det ideelle mål må jo være riktig beregning av skatter og avgifter for alle. Etter min mening bør det legges betydelig vekt på de lojale skattyteres krav om at alle medvirker til å bære sin del av byrden.

Vi for vår del har alltid sett det som en sentral oppgave å arbeide for avbyråkratisering av regelverket. Vi har vært forberedt på både motbør og tilbakeslag. Men vi har ment å arbeide for en god sak, herunder det mål å få maksimalt ut av våre begrensede ressurser. Uten på det nåværende tidspunkt å si noe endelig om Skattekommissionens mange forslag, vil jeg dog allerede nå uttale ønsket om at den delen av arbeidet som går på forenkling av regelverket må bli vel mottatt av de bestemmende myndigheter.

Forenklinger – kontroll – til fordel for hvem?

Skal forenklingsforslag gjennomføres må man akseptere brudd på millimeterrettferdighet. Dette synes vanskelig i Norge i motsetning til i Kina. Forsøket på millimeterrettferdighet har paradoksalt nok skapt store forskjeller. Man kan stille spørsmål om det er bryet verd å skattlegge fritidsbåter og campingvogner, slik Skattekommisjonen foreslår. Forslaget til nye skattesatser på lønnsinntekt innebærer en uvanlig sterk lempning i progresjonen for vanlige typehusholdninger. Hvis Presthus hadde foreslått dette, ville det nok blitt ramaskrik, men Arbeiderpartiet stiller seg positive til Skattekommisjonens forslag. Forklaringen er at slik typehusholdningsbeskatning ikke avdekker reelle skatteforhold. Skattemo-

ralen i Norge er relativt lav. Sosiale talemåter om utjevning behøver ikke å bety at det er almen konsensus om sterkest mulig progressivitet. Hvis de med høy inntekt opplever progresjonen som urimelig overgrep, blir presset mot omgørelser og unndragelser stort. Skattekommisjonens «straksløsning» gjør neppe unndragelser vesentlig mindre lønnsomme eller lettere å oppdage. Visse typer svart arbeid blir passivt godtatt av myndighetene og akseptert av folk i sin alminnelighet. Det er et tankekors at vi ikke kan finne et bedre skattesystem enn at vi aksepterer visse lovbrudd. Skattemoralen blir relativistisk.

AV
TOR HERSOUG*

1. Innledning

Willy Ovesen brukte mesteparten av sitt innlegg til å diskutere forenklinger i beregninger av inntektsskatten. Jeg har ikke selv arbeidet i ligningsvesenet og har derfor ikke spesielle forutsetninger for å vurdere hvilke forenklingsforslag som betyr mye for ligningskontorene, og hvor de føler skoen trykker mest. Jeg skal likevel knytte noen kommentarer til forenklingaspektet. Når det gjelder spørsmålet om «bedre kontroll – til fordel for hvem?» behandlet Ovesen dette meget kort. Han sa at det etter hans mening ikke kunne være noen tvil om at det måtte være til fordel for alle parter. Etter min mening er bedre kontroll opplagt *ikke* til fordel for alle parter. Dette skal jeg komme tilbake til.

2. Forenkling og millimeterrettferdighet

Ovesen gav en gjennomgang av ulike forslag fra Skattekommisjonen som innebærer forenkling. Jeg skal ta opp enkelte punkter Ovesen ikke har nevnt. Ett slikt forslag er forslaget om at for posten «faktiske utgifter» kan bare de utgifter som overstiger kr. 10 000,- trekkes til fradrag. Etter det jeg kan forstå, må dette innebære en betydelig forenkling for ligningskontorene idet sannsynligvis langt færre enn i dag vil benytte denne fradragsposten. Som det er nå, skal utgiftene bare overstige minstefradraget (maksimalt kr. 3 900,- i 1983) for at det skal lønne seg med faktiske utgifter. Insitamentet til å prøve å samle opp tilstrekkelig store utgiftsposter vil også bli adskillig mindre siden det er nettoinntektens

skattesatser som vil komme til anvendelse ifølge forslaget, og disse er vesentlig lavere enn dagens skattesatser for samme inntektsnivå.

Det er klart at dette forslaget ikke er til fordel for dem som reelt har faktiske utgifter til inntekts ervervelse oppunder kr. 10 000,- sammenlignet med dem som ikke har nevneverdige slike utgifter. Tilsvarende forskjellsbehandling blir det mellom dem som bor like ved jobben, og dem som bor i en avstand av 14 km. De siste vil helt sikkert ha utgifter til reise mellom hjem og arbeidssted, men vil ikke kunne trekke dem til fradrag ifølge Skattekommisjonens forslag.

Hvis forslag som disse skal kunne bli vedtatt – forslag skatteetatens folk sannsynligvis stiller seg positive til utfra forenklingshensyn, og som innebærer en viss forenkling også for skattyterne når de skal fylle ut sin selvangivelse – må vi frigjøre oss litt fra opptattheten av millimeterrettferdighet. Ovesen sa at man i Skattedirektoratet har fått litt kaldt vann i blodet mht. skjebnen til forenklingsforslag. Millimeterrettferdighetskravet er tydeligvis godt rotfestet. Det manifesterer seg gjennom de uhyre innviklede skatteregler som har utviklet seg opp gjennom tiårene. Vi ser det også på andre felter. Særlig tydelig viser det seg kanskje i lønns- og inntektsforhandlinger. Få tiendedels prosenter i inntektsutvikling ser ofte ut til å bety mye, både i forhold til foregående år og ved sammenligninger av inntektsutviklingen for ulike grupper. Om den norske folkesjel er mer millimeterrettferdig enn folkesjelene i land det er naturlig å sammenligne oss med, har jeg ikke så mye formening om. Men i denne sammenheng får jeg assosiasjoner til Kina, et samfunn som man forventer skulle tillegge jevn inntektsfordeling stor vekt utfra sin ideologi. Der har de i de siste år gjennomført en reform innenfor det kollektiviserte landbruk i folkekommunene som gir betydelige inntektsinsitament til innsats og dyktighet. Reformen er til stor fordel for svære folkemasser, men enkelte evner å oppnå langt mer enn andre. Det er bedre med et velstående

* Forberedt innlegg til Willy Ovesen.

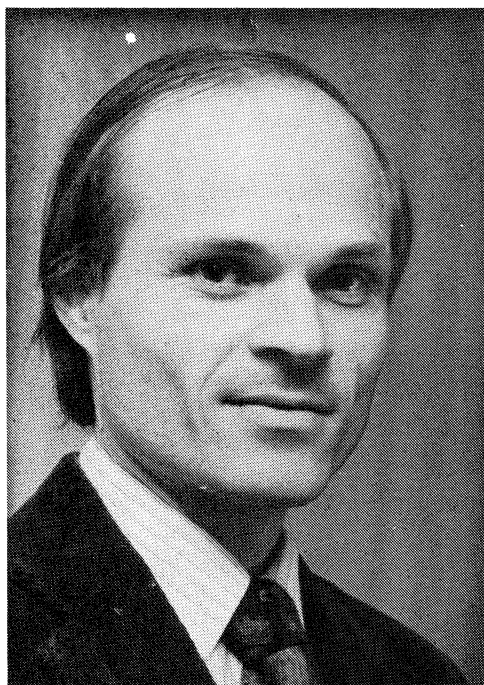
samfunn der noen er mye rikere enn andre, enn å ha en likefordelt fattigdom, er parolen. Ved denne politikk er altså millimeterrettferdigheten fullstendig neglisjert. Man kan naturligvis mene hva man vil om reformpolitikken i Kina; poenget med å si dette er i grunnen bare å forsøke å gi tyngde til et ønske om at vi greier å frigjøre oss litt fra millimeterrettferdighetskravet i den videre behandling av Skattekommisjonens forslag.

Det paradoksale er at regelverkets forsøk på å sikre millimeterrettferdighet har bidratt til at to personer med reelt sett lik inntekts- og utgiftssituasjon kan få meget forskjellig skatt – en forskjell som langt kan overstige «millimetre» – fordi den ene kan være dyktigere til å sette seg inn i regelverkets villniss og utnytte fradragsmulighetene. Dette moment bør vi heller ikke miste av syne.

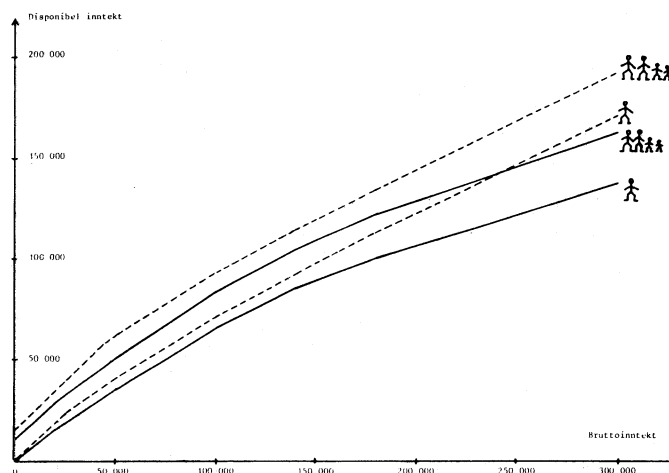
3. Forenkling og det motsatte

Skattekommisjonens utredning inneholder mange forslag som innebærer forenkling. Det var da også en av målsettingene for dens arbeid. Men på enkelte punkter har den forslag i motsatt retning, f.eks. ved å utvide inntektsskattegrunnlaget til å gjelde fritidsbåter og campingvogner. Motivasjonen er å få større likhet i beskatning av forbrukskapital og finanskapital. Men fortsatt vil det være en uheldig vridningseffekt tilstede mellom forbrukskapital som ikke fordelsbeskattes og den kapital som blir det. Provenyet av skatt på fritidsbåter og campingvogner er beregnet til 30 mill. kroner. Ordningen vil imidlertid kreve en del ressurser. Det forutsettes opprettet et båtregister og myndighetene må innhente opplysninger om forsikringsverdien. Man bør vurdere om fordelene her er verd bryderiet.

Skattekommisjonens «straksløsning» har gjennomgående preg av forenkling. Når det derimot gjelder fase 2 – forslaget om inflasjonskorrigert beskatning, mener kommisjonen selv at overgangsfasen administrativt vil være



Amanuensis Tor Hersoug Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.



temmelig ressurskrevende. Videre antar den at inflasjonskorrigert bedriftsbeskatning kan være ressurskrevende, og tilføyer at den ikke har hatt anledning til en grundig utredning av problemene som her reiser seg. Jeg bare nevner dette og skal ikke forsøke å utdype det videre.

Så langt forenklinger.

4. Formell og reell progressivitet

På figuren ser vi sammenhengen mellom brutto lønnsinntekt og disponibel lønn etter skatt for 2 typehusholdninger, nemlig enslige og ektepar med 2 barn i barne-trygdalder. Barnetrygden er altså innregnet som negativ skatt. De heltrukne kurver viser den faktiske sammenheng slik skattereglene var i 1983. Det er antatt at 2-barnsfamilien bare har én inntekt og det er kun regnet med minstefradrag og oppgjørfradrag. Dette er typiske forutsetninger som gjøres når man prøver å anslå kjøpekraftsvirkningen av skatteendringer og nominelle lønnsøkninger.

De stiplede kurver viser sammenhengen mellom brutto lønnsinntekt og lønn etter skatt for de samme to husholdningstyper etter skattekommisjonens forslag. Da er det ikke lenger noe minste- og oppgjørfradrag i inntekten, men til gjengjeld er det tatt hensyn til personfradraget i skatt og fradraget for barnefamilier.

Vi ser her at progressiviteten blir vesentlig redusert. Skattelettelsen for dem med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn, i 1983 ca. kr. 100 000,-, blir ca. kr. 3 000,- for enslige og kr. 9 000,- for familiene. Men fra ca. kr. 150 000,- i lønn begynner gevinsten virkelig å bli stor. For dem med kr. 300 000,- i lønnsinntekt blir skattelettelsen hele kr. 32 000,- for enslige, og litt mindre, ca. kr. 30 000,- for 2-barnsfamiliene.

Man kan tenke seg hvilket ramaskrik det ville blitt hvis Rolf Presthus på vegne av regjeringen ved fremleggelsen av statsbudsjettet hadde foreslått en slik lempning i progresjonen! Men nå opplever vi at Arbeiderpartiet er positivt innstilt til Skattekommisjonens forslag. Forklaringen ligger naturligvis i at man regner med at den type beskatning som her er vist, ikke avdekker de reelle skatteforhold.

Selv om én av intensjonene med skattereforarbeidet er å få generelt lavere marginalsatt for lønnsinntekt, er ikke hensikten å lette byrden for dem med høy inntekt. Så den sterke reduksjon i formelle skattesatser for høyinntektsgruppene er ment å motsvares så noenlunde av

innstramminger på fradrags- og omgåelsesmulighetene, såsom opphevelsen av distriktsskatteloven, reduksjon i fordelene ved deltagelse i kommandittselskaper, større andel i bruttobeskatning og høyere beskatning av boliger. Det skal bli vanskeligere å unnsnippe progresjonen på lovlig måte. Men fortsatt gjenstår den ulovlige måten.

5. Skatteunndragelse og skattemoral

Hvor betydelige er de ulovlige metodene? Hvor store er de inntekter som unndras fra beskatning? Det ligger i sakens natur at det er vanskelig å få noen pålitelige anslag for dette. Velkjente svartarbeidsgrupper er dagmammaer og håndverkere. Ellers er det antatt at store beløp unndras for avgift og inntektsskatt i næringslivet. Men det er mange måter å redusere skatten på også i det små. Kanskje prøver man f.eks. å føre opp som «faktiske utgifter» gjenstander som egentlig er mest til privat bruk, utfra holdningen «går det, så går det». Det skjer ikke noe verre enn at ligningskontoret ikke godkjenner fradragsposten. Dette erkjenner man kanskje ikke engang som forsøk på skattesnyteri.

Denne slags type «tillempning» og skatteomgåelsesmotiverte disposisjoner i mindre omfang har jeg inntrykk av at store deler av befolkningen finner rimelig. Vi kjenner vel alle noen som innretter seg på denne måte. Kanskje behøver man ikke lete lenger enn til seg selv. Utfra rent subjektive og uvitenskapelige erfaringer har jeg også inntrykk av at slike tendenser er ganske jevnt fordelt uavhengig av om man politisk er tilhenger av stort offentlig forbruk, store overføringer og sterk progresjon, eller ikke.

Hva skyldes denne sviktende skattemoral? Vi må regne med at en viss del av befolkningen generelt er villig til å begå ulovligheter og er uten følelse av samfunnsansvar. Men selv om man generelt ikke er noe spesielt dårlig menneske, er det nok mange som lar seg friste av den store fortjeneste ved unndragelse på grunn av det høye skattenivå som har utviklet seg. Selv om man bare oppnår en relativt beskjeden reduksjon i skattbar inntekt gir dette merkbar gevinst når marginals-katten er høy. Når det kommer til stykket, er man ofte seg selv nærmest.

6. Manglende sosial konsensus

Et annet moment jeg vil trekke frem i denne sammenheng, er manglende samfunnsmessig konsensus både om høyden på offentlig forbruk og overføringer og graden av progressivitet. Det har i lang tid vært slik at skattetiltak som virker utjevnnende ansees som sosiale. Det har nærmest vært litt usosialt utfra rettferdighetsbetraktninger å gå imot utjevningstiltak. Da er det langt lettere å argumentere utfra hensynet til effektiv ressursbruk. Men at en talemåte har vært mer sosialt akseptabel enn andre, behøver ikke bety at det har vært en alminnelig konsensus om at størst mulig progressivitet hadde vært det mest rettferdige. At det *skal* være inntektsforskjeller synes også å være ganske gjennomsyret i vårt samfunn. Arbeidslivets organisasjoner går ikke inn for likelønn mellom ufaglærte og faglærte for eksempel. Lønnsforskjeller mellom ulike bransjer synes temmelig standhaftige. Heller ikke går man inn for å fjerne alders tillegg eller ulike lønnstrinn for ulike stillinger. Det synes altså også å bli betraktet som rettferdig at det er lønnsforskjeller, også der hvor de ikke kan begrenses utfra

hensynet til effektiv ressursbruk. Spørsmålet er da, hvor sterk er den mest rettferdige progressivitet? Her er det naturligvis divergerende oppfatninger. Vi har prinsippet «fra enhver etter evne til enhver etter behov», som ingen kommunistland er i nærheten av å etterleve i praksis. Vi har Rawls prinsipp som impliserer at samfunnets velferd ikke er større enn velferden til det dårligst stilte individ. I motsetning til slike egalitære idealer er det andre som mener at det er rettferdig (ikke bare fornuftig) at det blir en netto belønning for dyktighet, oppfinnsomhet og arbeidsinnsats. Hvor egalitær man mener inntektsfordelingen etter skatt og overføringer skal være, avhenger nok også i en ikke ubetydelig grad av hvor på inntektsskalaen man befinner seg. De med lav inntekt synes gjerne det er rettferdig med sterk progressivitet. De høyere opp på inntektsskalaen kan derimot synes at det er urettferdig at de skal betale så mye mer enn de med lavere inntekter. Er følelsen av urettferdighet tilstrekkelig sterk, blir det ikke lenger umoralsk å innrette seg på «to beat the system», det blir snarere opplevd som rettferdig handling.

Inntektsfordelingen i samfunnet er ingen symmetrisk statistisk fordeling. Den har en lang hale mot høye inntekter. Det gjør at langt mer enn halvparten av inntektstagerne ligger under gjennomsnittlig inntekt. Det er derfor ikke vanskelig å forstå at det kan være stort flertall for et system med moderat beskatning av små og midlere inntekter og sterk beskatning av høye inntekter. Men hvis mange i de øvre sjikt føler dette som et urimelig overgrep mot seg, blir presset mot omgørelser og unndragelser stort.

For mange kan synspunktet om urimelig hard skattlegging brukes som sosial legitimering av de skatteomgørelser og unndragelser de ville ha foretatt uansett, selv om progressiviteten hadde vært langt svakere. Men det er ikke utenkelig at momentet har reell betydning for mange tatt i betraktning den sterke skatteskjerpelse som har funnet sted over en tyveårsperiode.

Man skal heller ikke se bort fra at det blant folk er en manglende innsikt i sammenhengen mellom offentlige utgifter og tilhørende skattenivå. Denne sviktende innsikt kan nok være fordelt på alle inntektsnivåer. Og det kan vel også være en manglende vilje til å erkjenne denne innsikt, fordi det da er lettere å rettferdiggjøre ens forsøk på å redusere skatten.

Så har vi selvfølgelig det moment at når noen greier å innrette seg slik at de betaler mindre skatt enn det som er systemets intensjon, oppleves det som urettferdig av de øvrige. Flere ønsker da å få ned sin skatt.

7. Vil skatteunndragelsene avta?

Skattekommisjonen antar at selv om økende skatteunndragelse kan ha vært en følge av stigende marginals-katter, er det ikke å vente at reduksjon i marginalskattene innenfor realistiske rammer vil reversere utviklingen. Det sterkeste den uttrykker, er et fromt håp om at man kan demme opp for ytterligere vekst i den svarte sektor. Jeg tror dette er en realistisk holdning.

Enelte av forenklingsforslagene vil nok redusere noe av småsnytingen ved at det f.eks. blir mindre anledning til å tjene på mindre, men tvilsomme fradrag. Utover dette kan jeg ikke se at «straksløsningen» i seg selv gjør det lettere å oppdage ulovligheter, annet enn at det blir færre ting å kontrollere, eller at de gjør ulovlighetene

vesentlig mindre fordelaktige. Det er altså mengden av kontrollinnsats som vil være avgjørende for hvor mye unndratte skatter man kan få inn. Dette virker både ved at større risiko for å bli tatt reduserer unndragelsene, og ved at man får avdekket en større del av de unndragelser som blir foretatt. Forenkling frigjør ressurser i ligningsvesenet til mer intensiv kontroll.

8. Hvem taper og vinner på mer kontroll?

Så tilbake til spørsmålet om hvem som tjener på mer kontroll. Det er helt klart at de som nå tjener stort på skatteunndragelser uten å bli oppdaget, vil tape på bedre kontroll og dermed større risiko for å bli avslørt. Også kjøpere av svarte arbeidstjenester vil kunne tape på mer kontroll. Tilbudet av slike tjenester ville gå ned og alternativene er da for kjøperne å ikke få arbeidet utført, gjøre det selv eller betale langt høyere pris for det på det registrerte arbeidsmarked. Det er også blitt fremhevet i debatten rundt disse spørsmål at det svarte arbeidsmarked på denne måte gir visse samfunnsmessige effektivitetsgevinster.

Det er ikke ventet at skatteprovenyet vil gå særlig opp ved å avsløre svart arbeid fordi de potensielle skattebe-

løp ofte er relativt små og fordi mange av tjenestene ikke ville blitt utført hvis det hadde måttet betales skatt av dem. Eksempelene her er igjen dagmamma- og håndverkstjenester. At slike jobber utføres skattefritt synes å være akseptert i meget store deler av befolkningen, og myndighetene ser i stor utstrekning gjennom fingrene med det. Det er imidlertid et tankekors at vi ikke kan finne et bedre skattesystem enn at vi foretrekker å akseptere lovbrudd. Skattemoraleen blir relativistisk.

På andre felter av den skjulte økonomi kan det nok være større skatteinntekter å hente ved mer kontroll. Skattekommissjonen har imidlertid ikke gjort noe forsøk på å tallfeste proveny-virkningene av bedret kontroll, selv om det slett ikke er utenkelig at provenyvirkningen er så stor at man merkbart kunne ha redusert skattesatser for registrerte inntekter. Grunnen til at Skattekommissjonen ikke begir seg inn på dette, er sannsynligvis den store usikkerhet som ligger i anslagene for den skjulte økonomi, og usikkerheten ved hvor effektivt økte ressurser til kontroll vil virke. Det er vel egentlig innenfor skatteetaten man burde ha størst forutsetning for å beregne hvor mye som er å hente ved ulike kontrolltiltak, hvis man bruker kontrollforsøk på en systematisk måte.

KUNNGJØRING

Ved samtlige fylkesmannsembeter utenom Oslo og Akershus er det ledig stilling som avdelingsleder for nyopprettet kommunal- og administrasjonsavdeling.

Under fylkesmannens og fylkeskontorsjefens ledelse har avdelingslederen ansvaret for planlegging og styring av avdelingens arbeid, samtidig som han eller hun forutsettes også å delta i ordinær saksbehandling.

Under avdelingen hører en rekke sakstyper med tilknytning til den kommunale forvaltning, som budsjetter og regnskaper, låneopptak, fordeling av skatteutjamningsmidler og andre saker med tilknytning til kommunal økonomi, klage- og dispensasjonssaker etter bygningslovgivningen og fortolkningssaker. Arbeidsoppgavene omfatter veiledning og informasjon til kommunene, tilsyn og godkjenninger samt uttalelser til departementer og andre myndigheter. Det kreves herunder at avdelingen holder seg godt orientert om forholdene i fylkets kommuner.

Under avdelingen hører også ekspropriasjonslovsaker, saker om fri rettshjelp, saker etter lov om stiftelser, endel personalforvaltnings- og budsjettfunksjoner for enkelte etater under Justisdepartementet, samt normalt fylkesmannsembetets egen administrasjon.

Søkere bør ha høyere utdanning, fortrinnsvis juridisk embetseksamen eller høyere økonomisk utdanning. Det vil ellers bli lagt vekt på erfaring fra privat eller offentlig administrasjon, lederegenskaper og samarbeidsevne. Søkere bør også ha kjennskap til deler av avdelingens arbeidsområde.

Den som tilsettes må finne seg i endringer i avdelingens arbeidsområde og kan også tillegges andre oppgaver.

Lønn etter statens lønnsregulativ trinn 28, for tiden kr. 183 688. Herfra trekkes 2% innskudd til Statens pensjonskasse.

**Nærmere opplysninger
ved den enkelte fylkesmann eller fylkeskontorsjef.
Søknad vedlagt attester og vitnemål sendes
fylkesmannen innen 15.1. 1985.**

Et bedre styringsverktøy?

På det spørsmål foredragstittelen stiller vil jeg kort svare: Jeg mener Skattekommisjonens forslag kan gi utgangspunkt for et skattesystem som er et bedre styringsverktøy enn det vi har i dag. Dette gjelder særlig om en ordning med realskatt viser seg realiserbar ut fra sosiale mål og praktiske forhold.

Fordelene ligger først og fremst i bedre kanalisering av sparing og investering. Men også en viss stimulans til mer arbeid *innenfor* markedsøkonomien og mindre *utenfor*, og noe større fleksibilitet med hensyn til etterspørsregulering vil jeg regne som fordeler. *Fordelingsvirkningene* av forslagene anser jeg stort sett som heldige, men *overgangseffektene* – særlig fallet i boligverdier – vil nok mange se som urettferdige. Kanskje blir det nødvendig å gå mer moderat til verks i boligbeskatningen.

AV
ARNE ØIEN

1. Innledning

Skattekommisjonen har fremmet forslag med sikte på å forbedre personbeskatningen. I dette arbeidet har Kommisjonen prøvd å oppfylle en del krav som er ganske strenge.

Kommisjonen har for det første prøvd å fremme reformforslag som kan forsvares ut fra en *helhets*-vurdering. I skattedebatten fremmes det ofte reformforslag som vil gi forbedringer ut fra visse hensyn – med andre ord: uten å slutføre analysen.

I tråd med mandatet, har Kommisjonen holdt seg til forslag som gir samme *netto*-proveny som gjeldende system. Nå kan det selvsagt også ha interesse i skattedebatten å se på reformforslag som forutsetter øket eller minket *netto*-proveny. Men i så fall kan analysen ikke betraktes som slutført før konsekvensene på utgiftssiden er tilstrekkelig belyst. På dette punkt synes det ofte – de problemer som et skatteletteforslag vil innebære m.h.t. offentlige ytelser, blir f.eks. tilslørt. En slik kritikk kan vi *ikke* rette mot Skattekommisjonen.

Skattekommisjonen har tydeligvis gått inn for å lage en utredning av *høy faglig standard*. Mitt skjønn er at den gjennomgående også har lyktes i dette. Kombinasjonen av kravet om å gi grunnlag for helhetsvurdering og å holde en høy faglig standard, har medført at arbeidet har blitt meget omfattende. Kommisjonen og dens medhjelpere bør få honnør for den betydelige arbeidsinnsats som er nedlagt.

I tillegg til de krav jeg har nevnt, har Skattekommisjonen prøvd å utforme reformforslag som, betraktet som en pakke, skulle kunne aksepteres av et flertall innen Stor-

Jeg ser omfordelingen til ugunst for unge husholdninger som et problem. Det må kanskje bøtes på med kompenserende ordninger.

Vi får etter det jeg kan anta et bedre system ut fra kontroll-hensyn. Det anser jeg også for viktig, bl.a. fordi det er nødvendig med et bredt skattegrunnlag for å unngå for høye marginalsatser.

Det er neppe politisk grunnlag for å ta Skattekommisjonens forslag som en eksakt blåkopi for et framtidig skattesystem. Derimot er det grunn til å håpe på at framtidige reformer vil bli sterkt inspirert av Kommisjonens forslag.

Jeg vil slutte med å lykkønske Skattekommisjonen med det store og betydningsfulle arbeid den har nedlagt. Nå er det opp til Regjering og Storting å sørge for at det med tiden kan bli til gagn for landet.

tinget og folket. Innen Kommisjonen – som jo var tverrpolitisk sammensatt – har forslagene fått bred politisk støtte.

Fordi Skattekommisjonen har lagt fram en innstilling der en har prøvd – og i betydelig grad greidd – å oppfylle de krav jeg har nevnt, bør Kommisjonens innstilling kunne gi et grunnlag for reform i personbeskatningen i årene framover.

Noe forbeholden må jeg likevel være. Noen av de faglige problemer og samfunnsmessige prioriteringer som skatteleggingen stiller oss overfor, er svært innfløkte. På flere områder trenger nok fagfolk og politikere å tygge en del på Kommisjonens forslag, før politikerne avgjør i hvilken grad forslagene kan svelges. En del av de synspunkter jeg fremfører nedenfor, må det derfor også knyttes forbehold til.

Fra visse hold har deler av Kommisjonens innstilling blitt sterkt kritisert. Kritikerne mener nok at Kommisjonens politiske og sosiale vurderinger har falt skjevt ut. Nå har ikke alle kritikerne demonstrert at deres eget syn lar seg forene med de strenge krav jeg har stilt opp ovenfor. Kritikken kan derfor ikke alltid tas like seriøst som Kommisjonens innstilling – trolig representerer noe av den en virkelighetsflukt.

2. Krav til skattesystemet

Hva må være hovedmålene med systemet for personbeskatning?

For det første må det gi tilstrekkelige midler inn i de offentlige kasser. Skattene må skaffe realøkonomisk rom for det vi ønsker av offentlig forbruk, offentlige investeringer, overføringer til private og offentlig utlånsvirksomhet. (Pussig nok har Skattekommisjonen ikke nevnt dette i *sin* oppstilling av hovedmål for beskatningen. Ettersom dette hensynet gjennomsyrrer hele innstillingen, kan jeg bare gå ut fra at de har regnet det som *for* selvsagt til å fortjene omtale.)

For det andre skal skattesystemet bidra til mest mulig rettferdig fordeling av formue og inntekter. Mange vil med dette mene at skattesystemet skal bidra til en noenlunde jevn fordeling av levekårene mellom ulike personer og mellom ulike sosiale grupper.

For det tredje skal skattesystemet bidra til at det offentlige skal kunne styre den totale etterspørselen.

For det fjerde skal skattene bidra til at samfunnets ressurser blir utnyttet effektivt og dermed legge grunnlaget for størst mulig velferd. Skattesystemet bør bl.a. ikke oppmuntre til uheldige skattemotiverte tilpasninger.

For det femte vil mange helt generelt mene at skattesystemet bør fremme en ønsket sosial utvikling så langt det er mulig. F.eks. vil de se skattleggingen i sammenheng med et ønske om en likestilling mellom kvinner og menn.

Ut fra mange hensyn vil de fleste mene at systemet ikke bør være særlig åpent for skatteunndragelse. Skal systemet fungere bra, må det i betydelig grad aksepteres av de fleste skattytere. Mange vil legge vekt på at de skatter som faller på den enkelte, er tilpasset vedkommendes skatteevne. De fleste vil også mene at skattesystemet så langt råd er bør være noenlunde enkelt og oversiktlig.

De mål jeg her har nevnt er alminnelig godtatt, men de er også delvis motstridende og til dels vagt formulert. Hvis disse målene kunne konkretiseres og presiseres i betydelig grad, så ville en muligens fra et slikt startpunkt, kunne sette opp et sett av stringente kriterier for evaluering av faktiske eller foreslåtte skattesystemer. Settet av kriterier måtte i så fall bli ladet med politiske vurderinger. Det kriterie-sett som eksempelvis jeg kom ut med, ville derfor mange andre kunne finne uinteressant. Selve evalueringen av et skattesystem ut fra det gitte kriterie-sett kunne imidlertid da tenkes å bli noenlunde vurderingsfri.

En slik presisering av målene for skattleggingen har imidlertid ikke Skattekommisjonen foretatt, og det makter heller ikke jeg. Skattekommisjonens vurderinger er i noen grad innbakt i de forslag den har fremmet. Mine er

på tilsvarende måte bakt inn i mine merknader nedenfor. Det følgende inneholder derfor nødvendigvis høyst personlige vurderinger, i tillegg til forsøk på saklig analyse.

3. Ressursbruk

3. A. Sparing og investering

En stor svakhet ved vårt gjeldende skattesystem er at det i utgangspunktet er tilpasset et samfunn med liten eller ingen inflasjon. Det er stort sett *nominelle* inntekter en i utgangspunktet har tatt sikte på å skattlegge. Dette kan illustreres med noen få eksempler:

- avskrivninger skjer etter anskaffelsesverdi – ikke gjenanskaffelsesverdi,
- en kjøpmann som sitter med et konstant, men rullerende lager i fysisk forstand, skal i prinsippet svare skatt av den nominelle verdøkning som skjer på lageret i en inflasjonsperiode,
- det reelle verdifall som skjer på et konstant innskudd i bank i en inflasjonsperiode kan ikke trekkes fra i den likningsmessige inntekt; derimot skal hele det nominelle rentebeløp plusses til. Behandlingen av en nominell gjeldspost er helt parallell. Den reelle verdiedgang som følger av inflasjon plusses ikke til den likningsmessige inntekt, mens alle nominelle renteutgifter kan trekkes fra. Innskudd i bank blir altså etter hovedregelen ugunstig behandlet skattemessig sett, mens lån får en gunstig behandling.

I perioder med merkbar inflasjon virker systemet med skattlegging av nominelle inntekter åpenbart urimelig om det praktiseres fullt ut. En har derfor prøvd å lappe på det ved en rekke bestemmelser som avdempet noen av de mest åpenbare skadevirkninger. Her bør først og fremst nevnes et komplisert regelsett for *gevinst-beskattning* som gjør at nominelle gevinster ikke alltid skattlegges fullt ut likevel. (Med gevinst menes her differansen mellom det beløp et kapitalobjekt har innbrakt ved salg og dets opprinnelige kjøpsverdi eller dets nedskrevne verdi.) For boligeiendommer gjelder som kjent en 10-års grense. Bare hvis eiendommen selges innen 10 år etter ervervet blir den nominelle salgsgevinsten beskattet.

De liberale *avskrivningsregler* vi etter hvert har fått og en svært liberal praksis for *varelagervurderinger*, kan også sees på som tiltak for å dempe skadevirkningene av å beskatte nominelle gevinster i inflasjonsperioder.

Endelig bør nevnes de spesielle ordninger for sparing med skattefordel: banksparing, forsikringssparing og aksjesparing. Disse ordningene er innført for å dempe den uheldige skattebehandling som finansiell sparing får i inflasjonstider. Ordningen er således begrunnet ut fra et ønske om å fremme finansiell sparing. Imidlertid oppmuntrer de i grunnen bare til å plassere formue i visse former. Det kan således være lønnsomt å ta opp lån for å finansiere sparing med skattefordel. Ordningene har med sikkerhet bidratt til å svekke skattegrunnlaget, men det er mer uvisst i hvilken grad de har fremmet finansiell sparing.

Den samlede virkning av gjeldende system i kombinasjon med prisstigning har utvilsomt vært:

- en bremse på finansiell sparing (i hvert fall utenom de spesielle ordningene),
- en oppfordring til å sitte med realaktiva i stedet for finansaktiva,



Arne Øien er adm. direktør i Statistisk Sentralbyrå.

– en oppfordring til å gå langt i retning av å lånefinansiere anskaffelsen av realaktiva.

Den reelle lånerente eller innskuddsrente blir lett negativ *etter* skatt ved gjeldende regler. Dette har blant annet gitt seg utslag i press på lånemarkedet, og særlig sterkt når inflasjonsraten har vært høy.

Skattemotivasjonen slår ulikt ut etter skattyterens situasjon. Vi har gjennom mange år hatt kreditt-rasjonering. Dette og andre forhold tilsier at det gjeldende system leder til feil-allokeringer i form av aversjon mot finanssparing, i form av overinvesteringer, og i form av feilinvesteringer.

Jeg mener eksempelvis at overinvesteringene i tankskip omkring 1970 i høy grad forklares ut fra våre regler om betinget skattefritak for gevinst ved salg av skip. Hadde rederne ikke investert som de gjorde, hadde de dengang måttet betale enorme beløp i skatt.

Skattekommisjonens forslag om realskatt rydder i *prinsippet* opp i disse misforhold. Hvis et forslag om realskatt kan gjennomføres slik at det virker etter hensikten, vil vi ha tatt et stort steg i retning av å sørge for en mer rasjonell kanalisering av sparing og investeringer. Skattemessig vil finanssparing generelt sett få en klar stimulering, mens opplåning bremses. Mulighetene skulle ligge godt til rette for å få et kredittmarked som fungerer bedre. Mens realrenten etter skatt i så fall nok vil stige, vil trolig realrenten før skatt etter hvert kunne gå ned.

Vi ville bli kvitt alle regler som tar sikte på å dempe skatleggingen av nominelle gevinster i *spesielle tilfeller*, og vi ville bli kvitt de spesielle spareordningene. Jeg forstår bakgrunnen, til dels også nødvendigheten, av slike regler ved dagens system. Men nettopp disse reglene skaper skjevalloteringer i økonomien som det ville være en fordel å bli kvitt.

Litt forbeholden må jeg være. Vi vet ennå ikke nok om de praktiske problemer en realskatt vil medføre, og hvilke praktiske tillempninger som må skje om et slikt system skal gjennomføres. Kanskje forsvinner mye av systemets teoretisk sett gode egenskaper under marsjen. Kanskje vil det vise seg uklokt å gjennomføre et såvidt avansert system på denne siden av år 2000.

De problemer et slikt system i prinsippet kan løse, er såvidt viktige at spørsmålet om hvordan en *realskatt* kan gjennomføres bør utredes videre. Men reformen er såvidt omfattende at her er det nødvendig å ile langsomt. Det har vært hevdet at den beste måten å mestre disse problemene på, ikke er å endre beskatningen, men å bekjempe inflasjonen. Jeg synes nok om vi ser på vår prishistorie gjennom dette århundre at det virker som ren virkelighetsflukt.

Vi har i høy grad behov for et skattesystem som er mer robust overfor en variabel og til dels høy prisstigningstakt. Realskatt gir ut fra enkle teoretiske resonnementer et godt svar. Nå bør vi undersøke grundig om svaret også er praktisk anvendbart.

3. B. Boligetterterspørselen

Fordelen ved å eie bolig eller fritidshus skatlegges i dag på flere måter. Det beregnes et tillegg til inntekten som settes til 2,5 prosent av husets skattetakst minus et bunnfradrag på kr 22 000 for bolighus. Skattetakstverdien legges dessuten til skattyterens formue. Endelig kreves det opp lokale eiendomsskatter og avgifter. Skattetakst-

verdiene ligger i dag på bare mellom 10 og 20 prosent av salgsverdiene. Eiendomsskattene har liten betydning.

Sett i sammenheng med reglene for rentefradrag, blir fordelene ved å eie bolig eller fritidshus følgelig svært lempelig beskattet i dag. Med noenlunde sterk prisstigning og høy personlig marginalsatt blir det ofte tale om offentlige bolig-*subsider* til huseieren, snarere enn bolig-*skatt*. Det er vel å merke hvis vi legger en realskatt-tankegang til grunn. Ut fra denne tankegang har rente- og boligbeskatningen ført til en årlig overføring til huseiere med lån i *milliardklassen* i den inflasjonsperioden vi har bak oss. Det har skjedd på bekostning av folk som har spart på regulær måte i bank.

Boligbeskatningen ligger vesentlig lavere i Norge enn i de fleste andre vestlige land. Slike skatter har ikke de samme negative virkninger på økonomiske incentiver som inntekts- og omsetningsskatter. De gir heller ikke de samme tilskyndelser til svart økonomi. Dette er momenter som taler for at vi satser mer på skatlegging av boliger og fritidshus i fremtiden.

Subsider til huseiere med lån har økt etterspørselen etter hus. Fordi subsidieringen er sterkere jo høyere marginalsatt huseieren har, har etterspørselen etter *dyre* hus blitt stimulert særlig sterkt. Vi har i en viss forstand lagt oss til et overforbruk av boliger.

Nå er en *noe* mildere skatlegging av boligforbruk framfor andre goder kanskje sosialt ønskelig. Samfunnet er kanskje tjent med at det ofres litt mer på hus og litt mindre på andre goder, som bilhold, feriereiser, klær og mat, enn det vi ville ha fått ved nøytral beskatning. Men den subsidiering vi har i dag virker helt tilfeldig i forhold til en slik sosial målsetting. Den har bl.a. en lite sosial profil, og graden av subsidiering varierer sterkt med prisstigningstakten. Det er med andre ord et klart behov for reform.

Skattekommisjonen vil i første fase gjeninnføre det reelle takstnivå fra 1970. Dvs. de vil tredoble takstene. Dessuten vil de heve bunnfradraget til 100 000 kroner. I fase 2 vil de dessuten som sagt innføre realskatt, de vil heve takstene til samme nivå som omsetningsverdiene, og de vil øke bunnfradragene kraftig. Forslagene summerer seg opp til en kraftig øking i bolig-skatleggingen. *Overgangsvirkningene* kan riktignok spres over tid, men likevel vil de fremstå som problematiske. Etterspørselen etter hus og hytter vil avta, og verdien av eksisterende hytter og hus vil gå ned. Huseiere som har innrettet seg etter de någjeldende regler, kan finne dette urettferdig. I en periode der etterspørselen etter hus skifter nedover, kan dessuten byggevirksomheten over forholdsvis lang tid bli liggende lavt. Mange vil også finne dette betenkelig.

Hvis vi hadde startet uten noen forhistorie og skulle konstruere et skattesystem, vil jeg hevde at Skattekommisjonens forslag til boligbeskatning er vesentlig bedre enn den boligbeskatning vi har i dag. Dette tror jeg de fleste som setter seg inn i problemstillingen vil være enig i. *Overgangen* til et slikt system vil imidlertid virke avskrekkende på mange velgere som eier gjeldsbelagte hytter og hus – det er trolig mer enn halve befolkningen. Samtidig vil få innse at de får indirekte fordeler ved at andre taper. En fagøkonomisk påstand om at noe arbeidskraft i bygg- og anleggssektorene bør fristilles for samfunnsmessig høyere prioritert virksomhet, vil kanskje heller ikke overbevise mange i dagens sysselsettings-situasjon.

Personlig mener jeg – med visse forbehold – at Skattekommisjonens forslag om boligbeskatning over *lang sikt* kan gi større sosial rettferdighet og bedre samfunnsmessig bruk av ressursene. For å oppnå dette, bør vi tåle en del overgangsproblemer. Jeg blir ikke overrasket eller bitter om et flertall i folket og Stortinget mener noe annet.

Et spørsmål som vil reise seg, er om ordningen bør kompenseres med andre ordninger som delvis tar bort de uheldige sider – f.eks. boligsubsidier i en eller annen form. Det neste spørsmål er da om vi får et nytt lappverk der den ene filla slår den andre i hjel..

3. C. Virkninger på arbeidstilbudet

Skattekommisjonen foreslår begrensninger i fradragsreglene i inntektsbeskatningen – også i tillegg til det som følger av realskatt. Blant annet oppheves de spesielle sparestimulerende ordningene, og distriktsskatteloven oppheves. Som nevnt skjerpes boligbeskatningen og dessuten økes medlemsavgiften til folketrygden. Forskjellen mellom skatteklasser 1 og skatteklasser 2 oppheves.

De økte inntekter dette gir, er bl.a. brukt til å

- innføre et personfradrag i *skatt* som kan overføres mellom ektefeller,
- styrke overføringer til barnefamilier,
- redusere skattesatsene for inntektsskatten til staten, og å dempe progresjonen.

Hvordan vil disse Skattekommisjonens forslag kunne påvirke tilbudet av arbeid? La oss begynne med å se på et delspørsmål under dette: I hvilken grad vil folk som i utgangspunktet er i arbeidsmarkedet ønske å endre årstimetallet? Interessant i denne sammenheng er bl.a. hvordan marginalsatten påvirkes. Jeg har satt opp følgende lille tabell for lønnstakere:

Tabell 1: *Samlet marginalsatt*

Netto-inntekt	Forslag	Gjeldende regler 1983	
		Sk. kl. 1	Sk. kl. 2
61 000	40%	37,3%	33,3%
81 000	40%	42,3%	37,3%
101 000	45%	48,3%	37,3%
151 000	50%	64,3%	59,3%
201 000	53%	69,3%	69,3%

(NB: Nettoinntekten vil vanligvis bli ulikt ansatt under de to systemer.)

Flertallet av skattyterne har nettoinntekter på omkring eller under 100 000 kroner. For dem vil marginalsatten ikke endres meget. Mange av dem vil for øvrig få noe høyere marginalsatt etter forslaget enn det de har etter dagens regler. For denne store gruppen skattytere vil arbeidstilbudet neppe påvirkes nevneverdig.

De med nettoinntekt godt over 100 000 kroner får klart lavere marginalsatt, såfremt ikke nettoinntekten stiger sterkt p.g.a. nye regler. For denne gruppen holder jeg det for sannsynlig at tilbudet av arbeid i det offisielle arbeidsmarkedet vil stige noe, mens det skattemessige presset på å gjøre all slags egeninnsats på hus, hytte og båt vil avta. Skattekommisjonen har gitt uttrykk for at deres forslag vil virke slik helt generelt. Jeg tror de har

rett i det, fordi den gruppen vi nå har sett på, vil bety mye med hensyn til arbeidsinnsats.

Særlig solid fundert er imidlertid en slik antagelse ikke. Vi vet lite om folks reaksjonsmønster, og en grundigere studie måtte i hvert fall ta for seg både *inntektsvirkningen* og marginalsattsvirkningen for de ulike grupper.

Et interessant tilfelle blir f.eks. folk med stor gjeldsbyrde, skatteklasser 2 og antatt inntekt under 100 000 kroner etter dagens system. For denne forholdsvis lille gruppen vil både marginalsatten og gjennomsnittsskatten stige. Ut fra teorien er det ikke lett å gjette på hvordan arbeidsinnsatsen påvirkes – kanskje føler de seg *presset* til å arbeide mer til tross for høyere marginalsatt.

La oss se på et annet delspørsmål: I hvilken grad påvirker skattesystemet folk i Norge til å delta i eller stå utenfor arbeidsmarkedet? Dette kan særlig være et aktuelt valg for en del gifte kvinner.

Om det blir mer eller mindre lønnsomt for gifte kvinner å tre inn i arbeidslivet, avhenger av de nærmere omstendigheter. I tilfeller der både hustruen og mannen vil tjene godt, vil begge liknes etter skatteklasser 1 etter dagens system. Her er det vanskelig å se at det blir noen avgjørende forskjell på de to systemer. For de tilfelle da det under dagens system er aktuelt å bruke skatteklasser 2, blir *marginalsatten* på hustruens inntekt svært høy. Imidlertid betyr *foreldre-fradraget* (på inntil 12 000 kroner) en forholdsvis stor reduksjon i skatt i en del av disse tilfellene. Etter Kommisjonens forslag vil marginalsatten på hustruens inntekt bli lavere, men foreldrefradraget reduseres også sterkt. Nettoutslaget kan gå begge veier.

4. Fordelingsvirkninger

La oss se litt på *fordelingsvirkningene* av Kommisjonens forslag. De eksempler som er gitt i utredningen, gir som hovedinntrykk at utslagene ikke vil bli særlig store for de fleste skattytere.

Omleggingen vil generelt ramme dem som har høyest bruttoinntekt kombinert med store fradrag. Her er det til dels tale om kraftige skatteskjerpelser – særlig i fase 2. I mange, men ikke alle, tilfeller tror jeg dette retter opp skjevheter ved gjeldende ordning. Men dette kan det nok strides om. I den grad omleggingen i fase 2 gir bedre balanse i kredittmarkedet og derfor et lavere rentenivå, vil for øvrig virkningen av skatteskjerpelsen for disse grupper kunne bli delvis kompensert av reduserte renteutgifter.

Skattytere med *små* fradrag i forhold til inntekten får redusert skatt i forhold til i dag. Det gjelder ikke minst skattytere med *høye inntekter kombinert med små fradrag*. De nyter jo også godt av den dempede progresjonen. Kommisjonens forslag innebærer at samfunnet behandler mildere de med høy inntekt som har tilpasset seg dårlig til dagens regelverk. Jeg skal ikke ta opp spørsmålet om det er rettferdig eller urettferdig å straffe «dumhet», slik vi gjør i dag.

Folk med lave inntekter kan tjene på overgangen, fordi det nye person-fradraget i *skatt* på 5 000 kroner, blir gunstigere for dem enn dagens inntektsfradrag.

Omleggingen fra fase 1 til fase 2 innebærer som nevnt først og fremst overgang til realskatt. Dessuten får vi høyere boligtakster som delvis oppveies av høyere bunnfradrag og lavere prosentsatt for inntektsberegningen. For skattytere uten formue og gjeld blir denne overgangen uten betydning. Isolert sett vil overgangen

virke fordelaktig i forhold til rente- og andre kapitalinntekter og i forhold til hus med markedsverdi under 400 000 kroner. I forhold til rente- og andre kapitalutgifter og i forhold til dyrere hus, vil overgangen innebære en skatte-skjerpelse.

Skattekommisjonen har selv pekt på hvordan dette typisk vil virke på husholdninger i ulike *livsfaser*. Dermed har de også etter mitt skjønn pekt på fordelingsvirkninger som på meg virker nokså betenkelige.

Unge nyetablerte husholdninger vil gjennomgående tape på omleggingen. Det henger sammen med at de nokså typisk har stor gjeld.

På den annen side vil eldre husholdninger, som gjerne har nådd sin toppinntekt og stort sett nedbetalt gjelden, gjennomgående tjene på overgangen til fase 2.

Pensjonistene vil som gruppe komme svært godt ut av denne overgangen, fordi mange av dem har forholdsvis betydelig finansformue.

Overgangen fra fase 1 til fase 2 gir etter min vurdering en uheldig omfordeling av inntekt mellom *generasjonene*. Riktignok kan denne effekten gradvis dempes av en eventuell rentesenkning som kan følge i kjølvannet av reformen. Jeg synes likevel dette er en fattig trøst. Etter min vurdering trenger vi reformer som gir de unge nyetablerte *mer* og de eldre veletablerte *mindre*. Det er mulig at fordelingsvirkningene av Skattekommisjonens forslag på dette punkt kan avbøtes med *kompenserende* ordninger med etableringslån til unge. Kanskje også med nye former for forskuddsarv ved etablering fra foreldre eller besteforeldre som kanskje delvis kredittfinansieres og som suppleres med forsikringsordninger for de gamle. Muligheten for slike reformer bør trolig overveies hvis fase 2 blir aktuell. Likevel anser jeg fordelingsvirkningen mellom generasjoner som en svakhet ved forslaget.

5. Mulighet for etterspørselsregulering

Det skattesystem som Skattekommisjonen foreslår, kan i flere henseender sies å være mer *robust* enn det system vi har i dag. Jeg har allerede nevnt at en ordning med realskatt vil føre til at den reelle skattleggingen i langt mindre grad vil bli påvirket av *inflasjonstakten* i samfunnet.

Systemet blir etter mitt skjønn også mer robust fordi en har kvittet seg med de høyeste marginalsatsene. Noen av de største problemene skatteleggingen i dag gir m.h.t. *skjevallotering av ressurser* og *press mot grå eller svart økonomi*, er etter mitt skjønn knyttet til øverste del av skattesatsstigen. Disse problemene må jeg derfor anta dempes når de høyeste marginalsatsene dempes betydelig ned. Det vil derfor være mindre betenkelig å øke det alminnelige skattenivå innenfor dette systemet enn innenfor gjeldende system. Det henger først og fremst sammen med at *skattebasen* er gjort bredere og at de høyeste progresjonssatser er lavere i utgangspunktet.

Er dette viktig – er det aktuelt å øke nivået for personskattleggingen framover? Jeg tror ikke det. Men jeg tror at vi er tjent med et skattesystem som i seg selv gir oss frihet til å styre i flere retninger. Vi vet tross alt ikke med *visshet* hva slags fremtidige situasjoner vi vil stå overfor.

Jeg nevnte innledningsvis at ett av de spørsmål vi må stille til skattesystemer er hvor godt egnet de er til å regulere etterspørselen i samfunnet. Ettersom vi nå holder oss til personbeskatning, er det rimelig her å avgren-

se seg til etterspørselen fra husholdssektoren. Jeg kan ikke se noen *avgjørende* forskjell mellom gjeldende system og Skattekommisjonens forslag når det gjelder mulighetene for en generell etterspørselsregulering. Dette har jo heller ikke vært noe avgjørende moment for Kommisjonen. Den større *fleksibilitet* Skattekommisjonens system gir til å sette skattenivået opp om nødvendig, vil jeg likevel tillegge en viss positiv vekt når vi vurderer systemene som *styringsredskaper*.

6. Må forslagene aksepteres i sin helhet?

Talsmenn for Skattekommisjonen har gitt uttrykk for at forslagene må sees på som et helhetlig byggverk. Tas én viktig del bort, vil resten av byggverket rase sammen. Dette er selvfølgelig riktig i den forstand at det innen Kommisjonen møysommelig ble tømret sammen et kompromiss som i hvert fall et flertall sto bak. Hvis en viktig del fjernes, vil grunnlaget for kompromisset innen Kommisjonen ikke lenger foreligge. Et rimelig, men ambisiøst mål for Kommisjonen var nettopp å lage et utkast til skattereform som Finansdepartementet og Stortingets finanskomité senere kunne ta som en blåkopi, slik at de gjennomførte reformen som angitt ned i minste detalj.

Nå har vel begivenhetene siden innstillingen ble lagt fram, allerede gjort det klart at Stortinget ikke nødvendigvis vil godta pakken i sin helhet. Det ser ut til at ledende Høyre-politikere har særlige problemer i så henseende, men det er kanskje problemer på andre hold også. Jeg har jo også pekt på sider ved innstillingen som bør overveies nærmere.

Det betyr etter mitt skjønn på ingen måte at Skattekommisjonens forslag ikke kan bli retningsgivende for viktige reformer i personbeskatningen. Innstillingen må selvfølgelig kunne brukes slik at Regjeringen bruker deler av den som byggeklosser. Regjeringen kan da rette litt på noen av elementene, og presentere en alternativ modell *inspirert* av Skattekommisjonen. Regjeringen kan i så fall *risikere* at arbeidet med å samle et bredt flertall i Stortinget for det alternative forslaget kan bli meget vanskelig. Mange representanter vil vel i tilfelle ha inn modifikasjoner som nettopp de synes har mye for seg.

Likevel tror jeg at en slik utvei er det beste vi kan håpe på. Skattekommisjonens utredning bør i så fall ikke bare virke retningsgivende, men den bør også kunne medvirke til at debatten om modifikasjoner til forslagene skjer på et realistisk grunnlag. Hvis utfallet blir slik, synes jeg Skattekommisjonens arbeid har vært en suksess. Så tung er prosessen med å reformere skattesystemet!

7. Sluttord

På det spørsmål foredragstittelen stiller vil jeg kort svare: Jeg mener Skattekommisjonens forslag kan gi utgangspunkt for et skattesystem som er et bedre styringsverktøy enn det vi har i dag. Dette gjelder særlig om en ordning med realskatt viser seg realiserbar ut fra sosiale mål og praktiske forhold.

Fordelene ligger først og fremst i bedre *kanalisering* av sparing og investering. Men også en viss stimulanse til mer arbeid *innenfor* markedsøkonomien og mindre *utenfor*, og noe større fleksibilitet med hensyn til etterspørselsregulering vil jeg regne som fordeler. *Fordelingsvirkningene* av forslagene anser jeg stort sett som heldige, men *overgangseffektene* – særlig fallet i boligverdier – vil nok mange se som urettferdige. Kanskje blir det

nødvendig å gå mer moderat til verks i boligbeskatningen.

Jeg ser omfordelingen til ugunst for unge husholdninger som et problem. Det må kanskje bøtes på med kompenserende ordninger.

Vi får etter det jeg kan anta et bedre system ut fra kontrollhensyn. Det anser jeg også for viktig, bl.a. fordi det er nødvendig med et bredt skattegrunnlag for å unngå for høye marginalsatser.

Det er neppe politisk grunnlag for å ta Skattekommissjonens forslag som en eksakt blåkopi for et framtidig skattesystem. Derimot er det grunn til å håpe på at framtidige reformer vil bli sterkt inspirert av Kommisjonens forslag.

Jeg vil slutte med å lykkønske Skattekommisjonen med det store og betydningsfulle arbeid den har nedlagt. Nå er det opp til Regjering og Storting å sørge for at det med tiden kan bli til gagn for landet.

RANA KOMMUNE

Rana kommune er med sine 25 500 innbyggere og 4 500 industriarbeidsplasser Nord-Norges største industrikommune. Fra 1/1-1984 er nemndstrukturen endret og inndelingen av administrasjonen i sektorer vedtatt. Kommunen har 850 hel- og deltidsansatte og et lærerpersonale på 330. Totalbudsjettet for 1985 er på 356,5 mill. kroner. Fra 15/4-1985 er det ledig stilling som

KONTORSJEF

ved kommunens sentraladministrasjon. Kontorsjefen er finansrådmannens stedfortreder og møter som sådann i Formannskap/Kommunestyre. Stillingen er tillagt daglig ledelse og ansvar for økonomifunksjonen med bl.a.

- års- langtidsbudsjettering
- budsjett og innkjøpsrutiner
- økonomiske analyser
- generell saksbehandling i økonomiske saker.

Stillingen innebærer også ledende oppgaver innen administrativ utvikling, prosjektstyring og EDB. Kontorsjefen har etatsansvar for de merkantile funksjoner i sentraladministrasjonen. Søker må ha høyere utdanning innenfor økonomi og/eller administrasjon og relevant erfaring fra offentlig eller privat virksomhet.

Kommunen har eget flytteregulativ og vil være behjelpelig med å skaffe bolig. Stillingen er lønnet i lønnstrinn 30, for tiden ca kr. 199 000,- pr. år.

Nærmere opplysninger om stillingen fåes ved henvendelse til finansrådmann Aaserød eller kontorsjef Forshaug i tlf. (087) 52 500. Søknadsfrist 11. januar 1985.

For stillingen gjelder: Arbeidstakere ansettes i kommunen på de vilkår som til enhver tid framgår av gjeldende lover, reglement og tariffavtale.

**Søknad med
bekreftede kopier av attester og vitnemål sendes
RANA KOMMUNE,
personalkontoret, postboks 173, 8601 Mo,
innen oppgitt frist.**

Utjamning, marginalsatter og markedskrefter

I skattedebatten påstås det ofte at vår høye marginalskatt fører til at høyinntektstakere bruker mye tid på «egenarbeid», at de tar ut mye inntekt i form av «fringe benefits», har mye skatteunndragelse, og bruker mye tid på legal skattetilpasning. Det hevdes at disse forhold fører til at utjamningseffekten av progresjonen reduseres sterkt. Den spredte empiriske informasjon som finnes om

AV
TORE THONSTAD

1. Virker de høye marginalsatter etter sin hensikt?

Utjamning er ikke noe entydig begrep. Eksempelvis kan en ta sikte på utjamning av årsinntekten mellom personer, eller utjamning mellom familier (f.eks. ved utjamning av inntekt pr. forbruksenhet), og disse former for utjamning er langt fra sammenfallende. Et annet alternativ er utjamning av livsinntekt, jfr. at folk med lang utdanning har kort yrkesaktiv periode og derfor må ha høyere inntekt pr. år for å oppveie dette. For øvrig behøver utjamning av inntekt ikke å bety utjamning av levestandard, bl.a. fordi det kan være store forskjeller i arbeidsinnsats, og å gi lik inntekt til folk med høyst ulik arbeidsinnsats kan øke skjevhetene i fordelingen av levestandard. Jeg skal ikke gå nærmere inn på dette nå, men det er viktig å ha disse forhold i mente når utjammingspolitikken drøftes.

Gjennom et utall artikler i pressen har ingen av oss kunnet unngå å lese om en rekke bivirkninger av høy marginalsatt. De påståtte bivirkninger går dels på at skatten virker uheldig på ressursallokeringen, dels på at den tilsktede utjamning neppe oppnås. Når det gjelder det siste, som er temaet for mitt innlegg, hevdes det gjerne at dagens sterke skatteprogresjon leder til:

- Høyinntektstakere utfører mye skattefritt egenarbeid, f.eks. på egen bolig, istedenfor å arbeide mer i skattlagt virksomhet og så bruke den beskattede inntekt til å betale leid hjelp.
- Høyinntektstakere tar ut en relativt stor del av sin inntekt i form av «fringe benefits», som helt eller delvis er skattefrie.
- Høyinntektstakere har relativt mye skatteunndragelse, ved uoppgitte inntekter og ukorrekte fradragsposter.
- Høyinntektstakere bruker mye av sin tid på skattetilpasning, og virr seg derved unna progresjonen.

Alle disse påstander blir hyppig brukt som argumenter mot vår sterke skatteprogresjon. *Styrkegraden* på

disse spørsmål drøftes i dette innlegget. Dessuten spekuleres det litt over utjamningseffekter og tilpasningsmuligheter ved det nye skattesystem, og det påpekes at en kanskje har overvurdert mulighetene for å påvirke inntektsfordelingen både ved det nåværende og ved det foreslåtte skattesystem.

utslagene er imidlertid avgjørende for argumentenes vekt i skattedebatten. Jeg skal derfor i dette innlegget reise spørsmålet om hva en vet empirisk om disse fire mulige typer av virkninger. Vi skal se at kunnskapene er nokså fragmentariske, idet vi savner omfattende empiriske undersøkelser som viser hvordan forskjellige typer av inntektstakere samtidig velger «hvitt» og «svart» arbeid, egenarbeid, «fringe benefits», skattetilpasning og skatteunndragelse. Jeg skal så forsøke å antyde hvordan det nye skattesystem, som har lavere progresjon, og som langt på vei er et bruttoinntektsskattesystem, vil kunne virke på disse forhold. Avslutningsvis skal jeg si litt om noen mer indirekte virkninger av skatteprogresjonen på inntektsfordelingen.

2. Fra spesialisering til sjølberging i hjemmet?

Adam Smith's «Wealth of Nations» er en høysang til de produktivitetsvinster som oppnås ved spesialisering. Han sier at «The greatest improvement in the productive powers of labour . . . seem to have been the effects of the division of labour». Spørsmålet er nå om den sterke skatteprogresjon har ført oss et godt stykke bort fra spesialiseringens vei – og gjort leger og prester til elektrikere, snekkere og rørleggere. Alle kjenner vi avisspaltenes eksempler på at en høylønnet må tjene kanskje 1 000 kroner eller mer før skatt for å sikre at en håndverker får 100 kroner etter skatt for oppdraget. Selv om legen eller presten er mye mindre skikket enn håndverkeren til jobben, vil progresjonen medføre at det privatøkonomisk kan lønne seg svært godt med egenarbeid framfor leid arbeid i det åpne marked.

Argumentasjonen innebærer at en står overfor en potensiell feilallokering av ressurser av store dimensjoner. Men hvor mye betyr fenomenet i praksis? Om det vet vi lite. Bortsett fra vanlig husarbeid omfatter egenarbeidet forskjellige former for «matauk», byggearbeid, reparasjoner og vedlikehold. Jeg skal her nøye meg med å gi noen tall for vedlikehold.

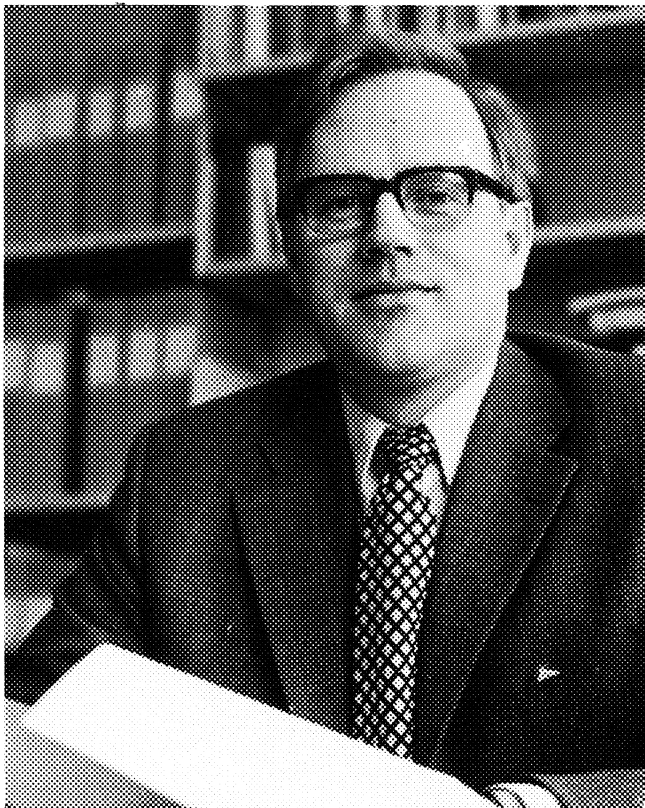
Statistisk Sentralbyrås tidsnyttingsundersøkelse, som bygger på dagbokføring, gir tall for egenutført vedlikeholdsarbeid, som omfatter byggearbeid, maling, oppussing, vedlikehold og reparasjon av bolig, av utstyr til boligen og annet utstyr. For menn var gjennomsnittlig tid

brukt til vedlikehold ca. 0,5 timer pr. dag, altså et betydelig antall timer i årets løp. Tallene indikerer små endringer fra 1971/72 til 1980/81. Opplysningene er dessverre ikke spesifisert etter inntekt.

En mulighet for en analyse av samvariasjon mellom egenarbeid og samlet forbruksutgift finnes i data fra forbruksundersøkelsene. En foreløpig utkjøring av data fra 1982-undersøkelsen indikerer at omfanget av vedlikeholdsarbeid på bolig, fritidshus og tomt pr. husholdning er sterkt positivt korrelert med total forbruksutgift. Således doubles omfanget fra utgiftsgruppen under 30 000 til gruppen 80–104 000 og doubles på ny til gruppen over 105 000. Det totale omfang er imidlertid lavt selv i den øverste gruppen, bare 67 timer pr. år. Årsakene til at en får så mye lavere tall enn tidsnyttingsundersøkelsene er bl.a. at vedlikehold av utstyr (f.eks. biler) ikke er med, og at det ikke er brukt dagbokføring, men en mindre pålitelig spørreteknikk, som lett kan føre til undervurdering. Det må dessuten tas forbehold om at resultatene er meget foreløpige. Samvariasjonen mellom forbruksutgift og egenarbeid kan selvsagt ha mange årsaker, bl.a. forskjell i boform og i størrelse på husholdningen, men det er likevel interessant å merke seg at hushold med høy forbruksutgift ligger på topp i slikt egenarbeid, og altså har størst skattefri inntekt av denne typen.

En må regne med at produktiviteten av egenarbeid øker over tid, bl.a. som følge av «learning by doing», kurstilbud fra vareleverandører i pipemuring, parkettlegging m.v., og som følge av markedsføringen av et bredt spektrum av effektivt «hobbyverktøy».

I USA har Do-It-Yourself fenomenet økt kraftig, og har et meget stort omfang, målt f.eks. ved den detaljomsetning som genereres (verktøy og materialer). Den typiske DIY-er er ifølge Economic Impact (1984/3) en mann som eier eget hus, alder 25–54, med college-utdanning og årsinntekt over 20 000 \$.



Professor Tore Thonstad, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

Foruten at egenarbeid påvirker inntektsfordelingen (ved at det er skattefritt), påvirker det ressursallokeringen, ved at arbeidet ikke fordeles i samsvar med personenes komparative fortrinn. Michael Boskin (1975) har forsøkt å anslå det samfunnsmessige tap i USA ved denne feilallokering, og kom til betydelige beløp. Datamaterialet var imidlertid svært usikkert.

Omfanget av egenarbeid begrenser seg i praksis noe av at visse typer av vedlikehold er det forbudt å utføre selv, og ved at mange har «ti tommeltotter» og/eller liten preferanse for slikt arbeid. Andre vil imidlertid ha så stor glede av allsidig amatørarbeid i fritiden at det ikke først og fremst er de rent økonomiske insentiver som er drivkraften.

3. «Fringe benefits» erstatter toppinntekt?

En vid definisjon av «fringe benefits» er tilgjengelige goder eller ytelser utover kontantlønn, som representerer kostnader for arbeidsgiveren. En kan skille mellom lovfestede, avtalefestede og frivillige «fringe benefits».

Teoretiske resonnementer taler for at «fringe benefits» skulle være særlig utbredt for inntektstakere med høy marginalsatt, som vil være på utkikk etter fordeler som ikke beskattes. Fra arbeidsgivers synspunkt kan dessuten økning i «fringe benefits» være å foretrekke framfor økt lønn, særlig til arbeidstakere med høy marginalsatt. Sett nemlig at en ønsker å gi 10 000 kroner i netto lønnstillegg til en høyinntektstaker. Slike arbeidstakere må få brutto lønnstillegg på 2–3 ganger netto lønnstillegg for å oppnå dette, og arbeidsgiveravgift kommer på toppen. Det oppstår da selvsagt en sterk tilskyndelse hos arbeidsgiveren til helt eller delvis å erstatte tillegget med «fringe benefits», hvis arbeidstakeren er indifferent mellom de to alternativer.

Det finnes flere undersøkelser av samvariasjon mellom omfanget av visse typer av «fringe benefits» og nettoinntekt – (se Øverbye 1984). Stort sett er samvariasjonen klart positiv. Øverbye foretar imidlertid regresjonsanalyser, der han relaterer «fringe benefits» til nettoinntekt samt en rekke bakgrunnsvariable, som alder, kjønn, utdanning osv. Da svekkes forbindelsen mellom nettoinntekt og fringe benefits; og han sier at (s. 116) «Spuriøsitetstestene svekker grovt sett troen på at høy inntekt i seg selv er en årsak til adgang til ulike frynsegoder».

Hans forklaringsvariable er imidlertid stort sett variable som forklarer inntektsforskjeller, dvs. variablene i regresjonen er sterkt interkorrelerte. Det er da ikke forbausende at inntektsvariabelens virkningsgrad svekkes, og jeg synes ikke at han derved har avkreftet en hypotese om klar sammenheng mellom marginalsatt og omfang av fringe benefits. Øverbye viser imidlertid (s. 147) at de «fringe benefits» som inngikk i undersøkelsen ikke ble mer skjevfordelt etter nettoinntekt mellom 1973 og 1980, og han tar dette som indikasjon på at marginalsatten (som har økt over tid) ikke ser ut til å ha hatt noen selvstendig betydning for skattyternes adgang til «fringe benefits». Et annet moment, som Øverbye for øvrig nevner, er at høyinntektstakerne kan ha mange former for «fringe benefits» som ikke er registrert i undersøkelsen (adgang til betalte reiser med betydelige ferieinnslag, adgang til gunstige varekjøp, luksuspregede arbeidsforhold på jobben, m.v.).

4. Leder de høye marginalsatter til økt skatteunndragelse?

Økonomene har laget enkle modeller for tilbud av arbeid der en har trukket inn avveining mellom hvitt og svart arbeid, under hensyntagen til ulikheter i lønn i de to markedene og subjektiv oppdagingsrisiko. Både regulær skatt og straffeskatt har vært spesifisert. Bare under nokså spesielle forutsetninger har en kunnet vise at økt marginalsatt gir økt svart arbeid (jfr. Isachsen og Strøm (1980)).

Isachsen og Strøm (1981) har laget en omfattende intervjuundersøkelse om skatteunndragelser (se også Isachsen, Klovland og Strøm (1982)). De stilte bl.a. spørsmålet: «Hvis De har mulighet for å få inntekt uten å måtte oppgi den til likningsmyndighetene, ville De ta imot en slik inntekt?» Det kunne i materialet ikke påvises klar positiv samvariasjon mellom villigheten til å unndra skatt og svarernes marginalsatt (s. 96 op.cit.).

Det ble også spurt om «Har De noen gang hatt inntekt som De ikke har oppgitt til likningsmyndighetene?». For menn kunne det ikke påvises at unndratt inntekt økte med marginalsatten. For kvinner ble det påvist at unndragelsen var høyere jo lavere deres marginalsatt var (s. 98, op.cit.).

Disse resultatene strider mot gjengse oppfatninger – og i noen grad mot det en skulle vente ut fra økonomisk teori. Det kan være mange årsaker til resultatene:

- Høyinntektstakere har vært mer tilbakeholdne med å innrømme skattesnyteri, eller de har ikke tolket alle sine skattefrie inntekter som svart arbeid, altså feil i data.
- Mange høyinntektstakere har krevende «hvide» jobber, og har lite tid og krefter til overs.
- Lavinntektstakere overvurderer marginalsatten, og tilpasser seg ut fra det. Isachsen-Strøms undersøkelse gir et visst belegg for dette.
- Høyinntektstakere har bedre muligheter for å unngå skatt på legal måte, og satser på dette. Dette skal jeg komme tilbake til.
- Det er best markert for svart arbeid for folk med lavere og middels inntekter (f.eks. barnepass og håndverkstjenester).
- Høyinntektstakere rammes kanskje sterkest ved oppdagelse (risiko for presseoppslag m.v.).

Hvis de siterte resultater skulle være korrekte, taler de for at svart arbeid ikke bidrar til å øke inntektsforskjellene i samfunnet, snarere tvert imot. I en hittil upublisert undersøkelse på et nytt materiale har imidlertid Isachsen-Strøm påvist en viss positiv samvariasjon mellom marginalsatt og svart arbeid, så her råder betydelig usikkerhet om hvordan sammenhengene egentlig er. Jeg skal komme tilbake til fordelingen av de som kjøper svart, etter inntekt.

5. Skattetilpasning og skatteomgørelser

Høye marginalsatter, sammen med vrømmelen av fradragmuligheter, har gjort skattetilpasning til en svært lønnsom virksomhet. En rekke studier indikerer at høyinntektstakere stort sett har vesentlig høyere fradragposter enn andre, og i visse tilfelle har tilpasningen gått så langt at inntektsskatten er blitt eliminert selv ved

meget høy brutto inntekt. Skattekommissjonen er flere steder (bl.a. s. 137) inne på at det kan være en sammenheng mellom evnen til å utnytte skattesystemet og skattyterens inntekt.

Samlet netto skatt burde vise en progressiv økning med brutto inntekt både på grunn av inntektsskattens progressivitet og på grunn av korrelasjon mellom inntekt og formue. Dagbladet har fått kjørt ut en del tabeller fra Inntekts- og formuesundersøkelsen 1982 (som bygger på selvangivelser). Jeg har fått en kopi av tabellene, som viser samvariasjon mellom nettoskatt som prosent av bruttoinntekt og bruttoinntektens størrelse. La oss kalle de som betaler under 10% av sin bruttoinntekt i skatt for *lavskattytere* (dette inkluderer den meget eksklusive gruppe av nullskattytere). Lavskattyterne utgjorde 6,8% av inntektsgruppen 50–100 000, 1,7% av gruppen 100–105 000, 2,1% av gruppen 150–200 000, 3% av gruppen 200–250 000 og hele 12,1% av gruppen over 250 000. Det ser altså ut til at *andelen av lavskattytere øker med bruttoinntekten* (jallfall fra 100 000 og oppover).

På den annen side øker også andelen av *høyskattytere* (skatt minst 40% av bruttoinntekten) med økende bruttoinntekt. Andelen steg fra vel 1% i gruppen 100–150 000 til 42% i gruppen 250 000 og over. En stor andel av høyinntektstakerne har altså tross alt høy gjennomsnittlig skatteprosent, og dette opplyses sjelden i pressens dekning av slike spørsmål.

Bak disse tallene ligger bl.a. store forskjeller i rentefradrag. En forutsetning for å oppnå rentefradrag er selv sagt at en både ønsker lån og oppnår lån. Fordelen ved lån ved dagens system er selv sagt høyest for grupper med høy inntekt og høy marginalsatt. De samme grupper har også lettest for å få lån, fordi en i Norge nærmest må bevise at en ikke trenger lån for å få lån.

En viktig reservasjon til disse tallene er at en del av rentefradragene for enkelte (men ikke alle) næringsdrivende faktisk gjelder renter i deres næringsvirksomhet, som er utgifter til inntekts ervervelse. Også andre av fradragene kan i noen grad være av denne karakter (f.eks. renter på studielån). Noen av de lavskattytere som har høy bruttoinntekt i følge selvangivelsen kan altså faktisk ha meget lav inntekt etter fradrag for utgifter i forbindelse med sin virksomhet. Dessuten representerer jo noen av fradragene (bl.a. i forbindelse med kommandittselskaper) en betydelig økonomisk risiko for skattyterne.

Hva vet vi så om faktisk rentefradrag i relasjon til inntekt? På grunnlag av en intervjuundersøkelse om folks kredittatferd har Høgsnes (1983) belyst dette spørsmål. Undersøkelsen viste eksempelvis at 43% av folk med 60–80 000 i brutto husholdsinntekt hadde rentefradrag, mot 76% i inntektsgruppen over 160 000. Gjennomsnittlig størrelse på fradraget var nesten 4 ganger så stort i den sistnevnte gruppen som i den førstnevnte. Innen en gitt inntektsgruppe øker rentefradragene med utdanningsnivået (dette kan bl.a. ha sammenheng med studielån).

Øverbyste (1984, kap. 5) har på grunnlag av data fra Levekårsundersøkelsen 1980 laget regresjoner mellom bruttogjeld og en rekke forklaringsvariable, herunder brutto lønnsinntekt, alder, kjønn og utdanning. Bruttogjelden viste sterk samvariasjon med brutto lønnsinntekt, og var langt lavere for kvinner enn for menn. Særlig sterk samvariasjon mellom brutto gjeld og inntekt fant han for høyt utdannede menn.

6. Sammenfatning om dagens system

Det empiriske grunnlag som finnes, tar livet av noen myter om progresjonens virkninger, og underbygger andre:

- (a) Det er visse indikasjoner på at høyinntektsushold utfører relativt mye egenarbeid i form av vedlikehold m.v., men dette trenger nærmere undersøkelse.
- (b) Det er visse indikasjoner på at «fringe benefits» erstatter skattbar inntekt for høyinntektstakere, og øker inntektsulikhetene, men den skjeve fordelingen av disse godene ser ikke ut til å ha økt over tid.
- (c) Det kan ikke underbygges at folk med høy inntekt arbeider svart i større grad enn andre, men resultatene på dette punkt spriker noe.
- (d) Det er sterke indikasjoner på at folk med høy inntekt utnytter fradragmulighetene i betydelig grad, og at deres faktiske skatt ofte er lav.

Alt i alt tyder de foreliggende opplysningene på at det først og fremst er på dette siste punkt at dagens skattesystem bidrar til en annen inntektsfordeling enn den en skulle vente ut fra progresjonsskalaen alene.

7. Utjamningseffekter og tilpasningsmuligheter ved det nye skattesystem

Skattekommisjonens innstilling inneholder utmerkede analyser av tilsiktede og utilsiktede fordelings- og ressursallokeringsvirkninger av dagens system. Flere av de momenter jeg har nevnt hittil er berørt i innstillingen. Innstillingen er imidlertid mer knapp når det gjelder mulige utilsiktede virkninger av det nye system – de blir vel først behandlet av neste skattekommisjon! Men det kan kanskje være nyttig å spekulere litt omkring problemene.

Menneskene er temmelig ulikt utstyrt fra naturens hånd, og nye ulikheter oppstår bl.a. gjennom miljøfaktorer og utdanning. Litt forenklet kan en si at innsatsevnen eller det Haavelmo har kalt «aktivitetskapasiteten» (Haavelmo, 1976, s. 40) varierer sterkt, eller at noen er langt mer ressursrike enn andre. Denne innsatsevnen kan forbli unyttet, eller brukes i forskjellige typer av produktiv eller uproduktiv virksomhet, for å nå de mål individene setter seg.

Vi har vært inne på at ved vårt nåværende skattesystem har mange ressursrike brukt betydelig innsats og kløkt på å utnytte systemet, og på den måten redusert sin skatt. Dette er ikke en kritikk av skattetilpasserne, så lenge de har holdt seg innenfor systemets regler. Men selve systemet er blitt mer og mer skreddersydd for den dyktige skattetilpasser, som har utnyttet rentefradrag, fondsavsetninger, kommandittordninger, forsikringsordninger m.m.

Det nye system blir etter intensjonen langt på vei et bruttoskattesystem, idet fradragmuligheter barberes bort med hård hånd, særlig for lønnstakere. Til gjengjeld blir progresjonen noe svakere. Spørsmålet er så hva de ressursrike vil gjøre i en slik situasjon, når de fleste av deres «loopholes» tettes igjen, og de utpregede skattetilpassere stilles overfor en faktisk marginalsatt som er atskillig hardere enn før.

For det første må en regne med en intens virksomhet for å beholde gamle hull i systemet. Den virksomheten er alt i full gang i avisspaltene – anført av politikere som går mot skjerpelsen av boligbeskatningen. Et viktig poeng i den sammenheng er at fjernelse av en bestemt fradrag-

post kan ramme visse grupper sterkt – mens nyttevirkningen er mer diffus og spredt på mange. De politiske kostnader kan derfor bli store, idet forslag om å begrense en fradragsrett kan bli møtt med en proteststorm fra de som rammes av forslaget uten et tilsvarende engasjement i motsatt retning fra de store grupper som har litt å vinne på tiltaket. De politiske partiers atferd i slike situasjoner er drøftet av Øverbye (1984, s. 164 ff.).

For det annet må en regne med forsøk på å *lage nye hull* i skattesystemet, og noen av forsøkene vil nok lykkes. Eksempelvis vil det i gitte konkurransesituasjoner bli behov for stimulering av sparing og kapitaldannelse, og dette kan påny føre til at vi får ordninger av typen sparing og aksjeinvestering med skattefradrag, skattefrie fondsavsetninger osv. Etter en del år kan sveiterosten påny være «ferdig hullet» og av god gammel ostekvalitet.

Inntil disse nye hull er blitt laget, vil innsatsen samtidig ta andre former. En mulighet er å lete etter hull som tross alt finnes i det nye systemet. Men siden mulighetene vil være begrensede vil en kunne få følgende hovedeffekter:

- (i) Svart arbeid vil kunne øke i omfang for høyinntektstakere. For de som var skattetilpasset under det gamle systemet var nemlig effektiv marginalsatt lav, og den vil bli høyere under det nye bruttobeskatningssystemet. Som nevnt foran er det imidlertid grenser for høyinntektstakernes muligheter i det svarte marked.
- (ii) Økt oppfinnsomhet vil gjøre seg gjeldende i retning av å gi inntektstakerne fordeler som skattemyndighetene ikke regner med i bruttoinntekten. Det er imidlertid i praksis vanskelig å gi særlig store inntektstillegg til høylønte på denne måten, uten at også de lavlønte følger med.
- (iii) Det kan bli økt tendens til å registrere seg som næringsdrivende, idet det for disse opprettholdes flere fradragmuligheter enn for lønnstakere. «Kontraktør»-systemet kan få økt vekst.
- (iv) Endelig har vi spørsmålet om virkningen på selve arbeidstilbudet. I den utstrekning den reelle marginalbeskatning øker for visse grupper risikerer en redusert arbeidstilbud for disse. Motsatt virkning kan fås for andre grupper, som får sin faktiske marginalsatt redusert. Ut fra økonomisk teori kan en imidlertid ikke trekke entydige konklusjoner om disse forhold, fordi substitusjonseffekten og inntektseffekten av den økte marginalsatt trekker i hver sin retning.

Til slutt en digresjon: Ved lesning av Skattekommisjonens innstilling kunne jeg ikke unngå å føle en økende bekymring for én av våre få vekstnæringer, skatteomgåelsesbransjen. Hva skal vrømmelen av skatte-eksperter leve av når dagens myriader av «loopholes» brutalt tettes igjen? Min engstelse ble betydelig redusert da jeg kom til avsnittet om inflasjonskorrigert skatt, altså annet trinn av skatteomleggingen. Her blir mulighetene legio for finurlige omplasseringer av aktiva og passiva før visse kritiske datoer, og dette vil by på rike muligheter for ny vekst og velstand i bransjen.

Et annet forhold som vil gi mer innfløkte skatteforhold er tendensen til økt internasjonalisering av vårt næringsliv, og friere kapitalbevegelser. Liberaliseringen vil antakelig gi økt spillerom både for skatteomgåelser og unndragelser.

8. Indirekte virkninger av progresjonen

De fire hovedtyper av mulige virkninger av progresjonen som er omtalt hittil gjelder også *direkte* konsekvenser. Mer generelt vil en skatt, f.eks. den progressive inntektsskatt, kunne påvirke hele pris- og inntektsmønsteret, dvs. vi får såkalt *skatteoverveltning*. For å analysere dette, ville en trenge en svært omfattende og detaljert modell av norsk økonomi, og en så detaljert modell finnes ikke. Interessante forsøk på skatteoverveltningsanalyse finnes imidlertid i Skattekommissjonens innstilling, spesielt i vedleggene. Jeg skal her nøye meg med å si litt om noen påstander om indirekte virkninger av progresjonen som har vært framme i debatten.

Det hevdes gjerne at progresjonen fører til et press i retning av økede bruttolønnsforskjeller. Sterk progresjon, særlig faste progresjonssatser over tid (uten inflasjonskorrigering), virker inflatorisk, ved at det må gis store nominelle tillegg for å få et gitt tillegg i disponibel realinntekt.

Påstandene har kanskje noe for seg. Michael Hoel (1981) har imidlertid gjennomført et resonnement som setter et lite spørsmålsteget ved saken. Jeg skal prøve å skissere hans hovedpoeng. Han tenker seg at en fagforening foretar en nytteavveining mellom økt disponibel reallønn og arbeidsløshet for medlemmene. Jo høyere marginals-katten er, desto mer vil en gitt økning i disponibel reallønn kunne koste i form av økt arbeidsløshet. En fagforening som foretar slike inntekts/sysselsettingsavveininger vil derfor være mer tilbakeholden med lønnskrav jo høyere marginals-katten er. Det kan imidlertid settes et spørsmålsteget ved om fagforeningers atferd i praksis kan beskrives på denne måten.

Hvis det, tross Hoels resonnement, faktisk skulle være slik at skatteprogresjonen har virket inflatorisk, blir det av stor interesse å finne ut hvordan dette har påvirket inntektsfordelingen. Et poeng her er at det særlig er høyinntektstakere som er store låntagere, og som altså får store fordeler av lav eller negativ realrente etter skatt ved høy inflasjon. Indirekte har høyinntektstakerne på denne måten isolert sett kanskje en fordel av progresjonen, og dette kan hos mange ha skapt den holdning at «inflasjon er bra». Hvis sterk skatteprogresjon virker inflatorisk, skulle det nye skattesystem virke mindre inflatorisk enn det gamle.

En annen indirekte virkning av skatteprogresjonen hevdes å være at høyinntektstakere har større fordeler som *kunder* i det svarte arbeidsmarked enn lavinntektstakere. Et moment her er vel at høyinntektstakere har større tjenesteetterspørsel enn andre (etterspørselen er meget inntektselastisk), og svartmarkedstilbudet reduserer prisen på tjenester.

Isachsen-Strøm (1981, s. 86), har funnet at omfanget av kjøp av svarte tjenester øker med antall år på skolebenken (jfr. bruken av dagmamma i ekteskap der begge foreldre har høy utdanning og er yrkesaktive). De sier forøvrig om kjøpersiden (s. 42):

«Kjøp av svarte tjenester forutsetter at man har innsikt i hvordan dette markedet fungerer, at man har de rette forbindelsene, og at man inngir den nødvendige tillit til at betaling holdes i det skjulte. Derfor er det svært sannsynlig at det vi kaller ressurssterke personer har størst evne til å nyttegjøre seg billige svarte tjenester.

Når tilpasningen på selger- og kjøpersiden sees under ett, er det trolig at det svarte arbeidsmarked bidrar til at

den virkelige fordeling av inntekt etter skatt er noe skjevere enn den registrerte.»

9. Utjamning av arbeidsmuligheter og jobbtrygghet

La meg til slutt si litt om utjevning av tilgang på arbeidsmuligheter i relasjon til skattesystemet.

I dagens samfunn med stor arbeidsløshet og mange utrygge arbeidsplasser er etter min mening ulikhet med hensyn til *jobbtrygghet* den mest iøynefallende og fundamentale ulikhet. Jobbtryggheten varierer for det første etter næring. Den er særlig stor i offentlig sektor – betydelig i de fleste skjermede næringer – og lav i en rekke konkurranseutsatte næringer. Spesielt lav er den i de konkurranseutsatte næringer som har svake fagforeninger og som ikke har greid å manøvrere seg til offentlige støtteordninger. Jobbtryggheten varierer også i noen grad på tvers av næringer – idet det særlig er den minst produktive arbeidskraften som er mest utsatt.

Hva har så dette å gjøre med skatteprogresjonen? Jo, en skal ikke se bort fra at utjevning av lønnsinntekt (før skatt) reduserer jobbtryggheten og øker arbeidsløsheten for de svakeste gruppene i arbeidsmarkedet, altså at det kan være en konflikt mellom inntektsutjevning (før skatt) og jobbtrygghetsutjevning. For å sikre de svakeste gruppene både arbeid og en rimelig levestandard, trenges forholdsvis *lav brutto lønn* (altså lave lønnskostnader for arbeidsgiver) og *lav eller ingen skatt*. Dette er etter min mening et tungtveiende argument for valg av progressiv framfor proporsjonal beskatning, men det innebærer selvsagt ikke at marginals-katten bør stige sterkt for høyere inntektstrinn.

10. Sluttmerknad

Et hovedmoment i dette innlegget har vært at en kanskje har overvurdert mulighetene for å påvirke inntektsfordelingen både ved den nåværende og ved den foreslåtte endring i skattesystemet. Det er imidlertid åpenbart at noen av forslagene vil redusere ressursløsning, f.eks. skattemotiverte investeringer med lav eller negativ samfunnsmessig avkastning. Alt ialt er jeg imponert over utvalgets analyse, og jeg har atskillig forståelse for mange av de forslag som er lagt frem, bl.a. om skjerpet boligbeskatning, reduserte fradragmuligheter, redusert formell progresjon, og på lengre sikt en inflasjonskorrigert beskatning.

Til slutt en merknad om den foreslåtte boligbeskatning. Økt beskatning av fordel ved egen bolig virker godt begrunnet, og har også utjamningseffekter, bl.a. ved de foreslåtte bunnfradrag, og ved at den beregnede boliginntekt beskattes hardest hos folk med høy skattbar inntekt. En implisitt begrunnelse for boligsubsidiering og lempelig skattemessig behandling av boliger er imidlertid hensynet til barna. En ønsker å påvirke foreldre til å velge en bedre boligstandard enn den de ville ha valgt i et usubsidiert marked. Isolert sett taler dette for at bunnfradraget burde være størst for barnefamilier. Jeg viser i den forbindelse til den nylig fremlagte innstilling *Befolkningsutviklingen* (NOU 1984:26), der problemet med de lave fødselstall drøftes. Det burde være lettere å akseptere den foreslåtte skjerping av boligbeskatningen hvis en innførte en slik differensiering mellom barnefamilier og andre.

HENVISNINGER:

- Michael J. Boskin: «Efficiency Aspects of the Differential Tax Treatment of Market and Household Economic Activity», *Journal of Public Economics*, 4 (1975), pp. 1–25.
- Michael Hoel (1981) «Skatteprogresjonens virkning på lønnsnivå, sysselsetting og betalingsbalanse», *Sosialøkonomen* nr. 8, 1981.
- Trygve Haavelmo (1976): *Samfunn, styring og velferd*, memorandum fra Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo, 13. februar 1976.
- Geir Høgsnes (1983): *Retten til rentefradrag – har den en sosial slag-side?* Arbeidsnotat 10/83, Institutt for samfunnsforskning, Oslo.
- Arne Jon Isachsen and Steinar Strøm (1980): «The Hidden Economy: the Labor Market and Tax Evasion», *Scandinavian Journal of Economics*, 82, pp. 304–311.

- Arne Jon Isachsen og Steinar Strøm (1981): *Skattefritt – Svart sektor i vekst*, Universitetsforlaget, Oslo 1981.
- Arne Jon Isachsen, Jan Tore Klovland and Steinar Strøm (1982): «The Hidden Economy in Norway», in *The Underground Economy in the United States and Abroad*, ed. by Vito Tanzi, Lexington Books, 1982.
- Personbeskatning*, NOU 1984:22. Foran kalt Skattekommissjonens innstilling.
- Tid nyttet til egenarbeid*, Statistiske analyser nr. 19, Statistisk Sentralbyrå, Oslo 1975. Se Vedleggstabell 1.
- Einar Øverbye (1984): *Skatteprogresjon og skattereduserende strategier*, Rapport 84:2, Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning, Oslo.

Fiskeridepartementet søker

ØKONOM

Fiskeridepartementet har ansvaret for havne- og farvannsforvaltning, herunder statens kontroll og tilsyn med den kommunale forvaltning på området, samt elektroniske navigasjonssystemer.

Til Seksjon for kystadministrasjon skal tilsettes førstekonsulent/konsulent/førstesekretær med høyere økonomisk utdanning.

Arbeidet vil omfatte både utredningsarbeid og saksbehandling vedr. spørsmål knyttet til transportøkonomi, bl.a. i tilknytning til kommunenes ansvar for havneutbygging og havneforvaltningen, statens avgifter for sine tjenester som et ledd i en samordnet samferdselspolitikk, økonomiske konsekvenser av videre utbygging av elektroniske navigasjonshjelpemidler i norske farvann, og andre økonomiske spørsmål vedrørende seksjonens saksområde.

Nærmere opplysninger ved underdirektør Thomas A. Hazeland i tlf. (02) 56 36 80.

Stillingen lønnes etter statens regulativ i

Lønnstrinn 24/18–23/16–21 (kr. 108.432,– til kr. 156.291,– pr. år) etter kvalifikasjoner.

Fra lønnen trekkes 2% innskudd til Statens Pensjonskasse.

Søknader med bekreftede kopier av attester og vitnemål innen 2 uker fra kunngjøringen til Fiskeridepartementet, Postboks 8118 Dep., 0032 Oslo 1.

PRISKONKURRANSE

Rådet for forskning for samfunnsplanlegging (RFSP) ønsker å stimulere til forskning omkring framtidig arbeidsmarked og sysselsettingspolitikk. Rådets styringsgruppe for forskningsprogrammet «Arbeid i 80-åra» utlyser derfor en priskonkurranse for beste besvarelse på oppgaven:

«Hvilke institusjonelle, organisatoriske eller andre betingelser må oppfylles for å gi Norge større frihet til å føre en sysselsettingspolitikk som ikke er så direkte bundet til svingninger og endringer i internasjonal økonomi? Skisser forventede virkninger for viktige samfunnssektorer og grupper, med spesiell vekt på arbeidsmarked og sysselsetting.»

Svarfrist er satt til 1. mai 1985.

**Fullstendig utlysningstekst fås ved henvendelse til
RFSPs sekretariat,
tlf. (02) 56 52 90.**

Artikkelsamling

I samarbeid med studenter og lærere ved Sosialøkonomisk Institutt, Universitetet i Oslo har Norske Sosialøkonomers Forening laget en artikkelsamling basert på utvalgte artikler fra tidsskriftet Sosialøkonomen fra 1970 til idag. Forfatterne har vederlagsfritt stilt sine artikler til disposisjon til dette formål.

Leif Johansen:

Regionaløkonomiske problemer belyst ved lineær programmeringsteori.

Tore Lindholt:

Economic-base teorien og regionale multiplikator-modeller.

Per Meinich:

Pengepolitiske reservekrav eller utlånsrelasjon.

Leif Johansen:

Prognoser i samfunnsmessig sammenheng.

Ingemar Ståhl:

Er boligmangelen et prisspørsmål eller et sosialt problem?

Gunnar Bramness:

Et velferdsteoretisk grunnlag for cost-benefit-analysen.

Asbjørn Rødseth:

Makroøkonomisk politikk i eit lite land.

Michael Hoel:

Norges konjunktur- og valutapolitikk.

Jørgen Aasness:

Subsidiering av matvarer og inntektsutjamning.

Bokanmeldelse: K. O. Moene

Edmond Malinvaud: «The Theory of Unemployment Reconsidered»

Asbjørn Rødseth:

Nyare teori om stabiliseringspolitikk i opne økonomiar.

Erik Biørn:

Kan den senere tids konsum-utvikling forklares ved hjelp av økonomisk teori?

Vi tror at samlingen kan ha interesse for økonomistudenter også andre steder i landet. Interesserte kan henvende seg til sekretariatet pr. brev eller telefon.

ARTIKLER FRA SOSIALØKONOMEN

176 sider, pris kr. 65,- + porto

Mer enn 10 hefter, fraktfritt

Rolf Jens Brunstad:

Phillipskurven i 70-åra: Myte eller realitet?

Karl Ove Moene:

Klassisk eller Keynesiansk arbeidsløshet?

Bjørn S. Brochmann:

Virkninger på lang sikt av statsstøtte til fiskeriene.

Petter Jakob Bjerve:

Kva hendte i Norge i 1970-åra konjunkturpolitisk?

Kåre P. Hagen:

Inflasjon, skatt og prisvridning mellom konsum og investeringer i produksjonskapital.

Jon Strand:

Verdsetting av miljøgoder i teori og praksis.

Asbjørn Rødseth:

Inflasjon i opne økonomiar.

Michael Hoel:

Hva er det som sikrer sysselsettingen? Har vi råd til å tjene så mye?

Tore Eriksen og Jan Fredrik Qvigstad:

FINMOD – en finanspolitisk modell.

Gunnar Bramness:

Om prissetting av offentlige tjenester.

Knut Moum:

Kina i 1980-årene. Del I.

Knut Moum:

Kina i 1980-årene. Del II.

Tor Hersoug:

Skattetrykk og progressivitet de siste 25 år.

*Sosialøkonomens redaksjon
ønsker leserne
en riktig God jul og et Godt nytt år.*





AKERSHUS ENERGIVERK

Akershus Energiverk med ca. 180 ansatte og hovedkontor på Rånåsfoss – 45 km fra Oslo – er et fylkeskommunalt engrosverk. Kraftomsetningen i 1983 var 3259 GWh med maks. last 703 MW. Innen fylket eier og driver verket 4 kraftstasjoner, 530 km med 50/66 kV linjer og 50 transformatorstasjoner. Som energiverk har AEV også ansvar for energiplanlegging og er fylkeskommunens rådgiver innen energisektoren. Budsjett 1984: 640 mill. kr.

Stilling som plansjef og driftsjef er opprettet som følge av en ny organisasjonsplan. Stillingene er sideordnet og direkte underlagt adm. direktør.

Vi kunngjør nå for 2. gang stilling som

PLANSJEF

Plansjefen skal lede økonomi- og utredningsseksjonen med ansvar for energiverkets økonomiforvaltning, samt de langsiktige planoppgaver og utredningsarbeider bl.a. på området alternative energikilder og energiøkonomisering.

Det kreves universitets- eller høyskoleutdannelse fra økonomisk/tekn./adm. fagområde, samt relevant praksis og administrativ erfaring.

Lønn etter ltr. 34, for tiden ca. kr. 232 000 pr. år.

Fleksitid. Pensjonsordning. AEV er behjelpelig med anskaffelse av bolig, foruten at pensjonskassen yter lån til bygging/kjøp av egen bolig.

Nærmere opplysninger gis ved adm. direktør Knut Røst Hagen, tlf. (02) 72 91 77.

**Søknad med
attester og vitnemål sendes innen 31.12.84 til
AKERSHUS ENERGIVERK
1927 Rånåsfoss**

Hva er det offentliges oppgaver i fremtiden og hvordan skal de finansieres?

Det er urealistisk å tro at velferdsstatens problemer kan løses ved å lesse enda mer arbeid på det offentlige, sier Erling Eide. I en situasjon hvor prioriterte fellesoppgaver ikke blir tilfredsstillende løst, må vi spørre om

AV
ERLING EIDE

Spørsmålet som er stillet inviterer både til et deskriptivt og et normalt svar.

En rent deskriptiv prognose kan bygge på forskjellige teorier. Jeg skal minne om to.

Veksten i den offentlige sektor kan forklares med at når inntekten øker, vil et gjennomsnittsmenneske ønske seg relativt mye mer av de tjenester som det offentlige tradisjonelt tilbyr. Disse ønsker gir seg vanligvis ikke uttrykk gjennom et marked, men gjennom demokratiske valg, presumptivt tilfredsstillende valgordninger og politikere som loyalt representerer folks preferanser. Man kan vel trygt si at dette er en idealisert versjon av den historiske utvikling. Men forklaringen er kanskje ikke hinsides all realisme, hvis man nøyer seg med å betrakte de grove trekk i utviklingen.

Hvis denne teorien har noe for seg, kan folks store interesse og behov for helsetjenester, undervisningstjeneste, ytre og indre sikkerhet osv. tyde på at vi også i fremtiden vil få en betydelig vekst i den offentlige sektors andel av brutto nasjonalproduktet.

En annen forklaring på veksten i den offentlige sektor tar utgangspunktet i de herskende klasser, noen vil kanskje si den intellektuelle overklasse. Laugene av lærere, psykologer, sosionomer, leger osv. har hatt gode vekstvilkår. Maktutredningen ga i denne forbindelse to interessante resultater:

- En rekke organisasjoner i arbeids- og næringsliv synes å ha betydelig innflytelse på den politikk myndighetene fører innenfor deres respektive interesseområder.
- Organisasjonene er stort sett fornøyd med den innflytelse de har.

Det er vanskelig å tolke dette anderledes enn at særinteressene i utstrakt grad fortrenger fellesinteressene.

Denne konklusjon kan bidra til å belyse i hvert fall en del av utviklingen i den offentlige sektor. I løpet av 1970-

årene ble f.eks. utgiftene i verdifaste kroner til institusjonshelsetjenesten fordoblet. Mellom 80 og 90% av dette gikk imidlertid ikke til pasientene, men til de ansatte i form av høyere lønn, kortere arbeidstid, bedre arbeidsforhold osv. Dette kom sikkert også pasientene til gode. Men de over 50 profesjonene i helsevesenet glemte nok ikke sine egne interesser når de gjennom høringer og forhandlinger ga sine bidrag til utviklingen.

Begge de nevnte teorier – og kanskje flere til – må nok brukes hvis man vil forstå veksten i den offentlige sektor. Teorien med de herskende klasser og eksemplet fra institusjonshelsetjenesten, gir dessuten i tillegg en viss innsikt i hvorfor velferdsstaten ikke har svart til enkeltes forventninger.

Organisasjonenes sekretariat vokser og profesjonenes appetitt er stor. Det er således sterke krefter som delvis vil støtte opp under og delvis utnytte folks ønsker om mer omfattende offentlig tjenesteyting.



Statssekretær Erling Eide, Forbruker og adm.dep.

Men samtidig som nye oppgaver forsøkes lesset over på den offentlige sektor, viser MSG-beregninger at eksporten utenom olje og sjøfart må holdes på et ganske høyt nivå for å oppnå utenriksøkonomisk balanse på lang sikt. Videre vil tjenesteyting som tradisjonelt utføres i privat regi vokse betydelig ved økende inntekt. Den offentlige sektor må derfor i høy grad konkurrere om knappe ressurser.

Dette innebærer at ambisjonene for den offentlige sektor må begrenses. Det er urealistisk å tro at velferdsstatens problemer kan løses ved å tilføre den offentlige sektor betydelige ressurser.

Jeg har beveget meg over i normative betraktninger, og la meg fortsette med det: Mange av de tjenester som det offentlige i dag yter, kan vanskelig overtas av private. Det gjelder den tunge eldreomsorgen, store deler av institusjonshelsetjenesten for øvrig, politi, rettsvesen, forsvar osv. Flere av disse områder vil vokse sterkt, bl.a. av demografiske årsaker.

Alt dette betyr at den offentlige sektor må avlastes for og skjermes mot arbeidsoppgaver som like gjerne kan bli tilfredsstillende løst av private.

Her er det naturlig å nevne Regjeringens privatiseringsinitiativ. Begrepet privatisering vekker tydeligvis ubehag i enkelte kretser, og det kan diskuteres hvor velvalgt ordet er som betegnelse på det arbeide som er i gang. Det meste av det som gjøres er egentlig ikke særlig kontroversielt, og lignende virksomhet foregår nå i en lang rekke land med regjeringer av de forskjelligste politiske avskygninger.

Spørsmålet som stilles er: Hva behøver ikke være det offentliges oppgaver i en situasjon hvor prioriterte fellesoppgaver ikke blir tilfredsstillende løst. Det er snakk om å finne en bedre balanse mellom offentlig og privat engasjement enn det man har i dag, slik at ressursene blir best mulig utnyttet og velferdsstatens målsetninger nådd.

Det er for en stor del snakk om å justere kursen der profesjonene og andre pressgrupper har vært for flinke til å lesse oppgaver over på stat og kommune til egen fordel og på skattebetalernes bekostning. Det er snakk om å tilfredsstille folks behov på en mer effektiv måte enn hittil.

I privatiseringsarbeidet skilles det mellom:

- praktisk utførelse av tjenester,
- finansiering,
- styring og kontroll.

På alle tre punkt kan den private sektor i varierende grad trekkes mer inn.

Privatisering kan bestå i at den konkrete utførelse overlates til private. Det kan dreie seg om utkontraktering av søppeltømming, brannvesen, trykkerivirksomhet, veiledningstjenester, bygg- og anleggsvirksomhet, forskningsvirksomhet, osv.

Privatisering av finansiering består i utvidet bruk av gebyrer og egenandeler for forskjellige tjenester. Det kan være betaling for mat ved sykehusopphold (slik Finansrådmannen i Oslo foreslo forleden), betaling for de tjenester herredsagronomer og herredsskogmestere nå yter vederlagsfritt til bønder og skogeiere, betaling for næringsmiddelkontroll (hvorfor skal vegetarianere betale for kjøttkontroll?), betalings-TV, osv.

Privatisering av kontroll kan muligens ta forbilde av virksomheten til Det norske Veritas. Kontrollen av visse sikkerhetskrav skjer her i privat regi, og kundene betaler for kontrollen. Bl.a. kontrolleres kjeler. På landjorden utføres kjelekontrollen i offentlig regi. Det er grunn til å undersøke om kontroll av kjeler, heiser, kraner, bygninger og plattformer i større eller mindre grad kan overføres til private.

Som kjent har de forskjellige departementer, etter anmodning fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet, laget lister med ideer til privatiseringsinitiativ. Disse ideene diskuteres nå for å finne ut hvilke som bør studeres grundigere. Det er først etter at en del av ideene er ytterligere utredet at det eventuelt vil komme på tale med konkrete privatiseringsforslag.

Jeg har ikke nevnt overføringer fra den offentlige til den private sektor. Som andel av brutto nasjonalproduktet er det overføringene som har vokst dramatisk de senere år, og i mindre grad de offentlige utgifter. Det er derfor overføringene som i høy grad bidrar til å sette grenser for hvor omfattende den offentlige tjenesteyting kan være, uten at skattenivået blir høyere enn ønskelig.

Det underlige er at vi vet svært lite om hvordan fordelingspolitikken virker. Milliardbeløp overføres uten at velferdsvirkningene på langt nær er tilfredsstillende klarlagt. Det er all grunn til å vurdere om i hvert fall næringsstøtten bør beskjæres i vesentlig grad. Kan det gjøres uten for store konsekvenser, vil finansieringsproblemene for stat og kommune bli betydelig redusert, og det vil bli betraktelig lettere å løse de sosiale oppgaver som bare den offentlige sektor kan ta seg av.

La meg konkludere slik: Jeg har ikke forsøkt å være særlig konkret og detaljert m.h.t. hva som vil være det offentliges oppgaver i fremtiden og hvordan finansieringen skal skje. Jeg har i stedet valgt å skissere tre strategier:

1. Myndighetene bør bevisst og planmessig motvirke uheldige sider av organisasjonssamfunnet.
2. Den offentlige sektor bør systematisk avlastes for og skjermes mot arbeidsoppgaver (praktisk utførelse, finansiering og kontroll) som like gjerne kan løses av private.
3. Næringsstøtten bør reduseres for å gi plass for sosialt sett viktigere formål.



SIVILØKONOMUTDANNINGEN I BODØ

Stillinger i økonomisk administrative fag

PROFESSORSTILLINGER/PROFESSOR-STIPEND

Stortinget har vedtatt å etablere siviløkonomutdanning i tilknytning til Nordland distrikthøgskole.

Det skal nå besettes professorater innen følgende områder: Bedriftsøkonomisk analyse, administrasjon, samfunnsøkonomi, andre samfunnsvitenskapelige områder som inngår i økonomisk/administrative studier.

Medregnet et professorat i bedriftsøkonomi som er under vurdering, kan – under forutsetning av Stortingets samtykke – tiltredelse skje i 3 professorater allerede innen sommeren 1985. Til utdanningen er det knyttet flere stipendiatstillinger. De utlyste stillingene vil stå sentralt i oppbyggingen av siviløkonomutdanningen. De første studentene forutsettes tatt opp høsten 1985.

En tar sikte på at de som tilsettes vil få anledning til å ta forskningstermin hvert femte år.

Søkere som ikke er fullt kvalifiserte kan det være aktuelt å tilsette som professorstipendiat. Søkere til professoratet må oppgi om de eventuelt også er søkere til utdanningsstipend. Det forutsettes at stipendiaten melder seg som søker til professorat ved stipendienes utløp. Det er adgang til å søke stipendet uten å melde seg som søker til professorat. Stipendiater må forplikte seg til å legge opp et program for stipendperioden i samråd med Planutvalget.

Søkere til professoratene må sende inn vitenskapelige arbeider – trykte eller utrykte (helst i 5 eksemplarer) – som de ønsker det skal bli tatt hensyn til ved bedømmelsen, og en liste over sine arbeider med opplysning om hvor de er offentliggjort. De vitenskapelige arbeider sendes Nordland distrikthøgskole innen en måned etter søknadsfristens utløp. Vitenskapelige arbeider som er under utførelse når innleveringsfristen utløper, kan sendes inn inntil 3 måneder etter søknadsfristen når det blir gitt melding om det ved innsendingen av de øvrige arbeider. Det vises for øvrig til Regler for fremgangsmåten ved besettelse av professorater, som fås ved henvendelse til høghskolen.

Professoratene er plassert i ltr. 32 i Statens lønnsregulativ. Fra lønnen går lovfestet innskudd i Statens pensjonskasse. Stipendets størrelse vil bestå av opp til professorgasje fastsatt på grunnlag av søkerens kvalifikasjoner.

**Søknad om professoratene stiles til Kongen,
og sendes med vitnemål for utdanning og opplysninger om tidligere virke til
NORDLAND DISTRIKTSHØGSKOLE**



**NORDLAND
DISTRIKTSHØGSKOLE**

Torvg. 23, 8000 Bodø Telefon (081) 2 50 40

SIVILØKONOMUTDANNINGEN I BODØ

Stillinger i økonomisk administrative fag

AMANUENSISSTILLINGER

I tillegg til professoratene skal det tilsettes i 2 amanuensisstillinger innen følgende områder: Bedriftsøkonomisk analyse, administrasjon, samfunnsøkonomi, andre samfunnsvitenskapelige områder som inngår i økonomisk/administrative studier.

En tar sikte på at de som tilsettes vil få anledning til å ta forskningstermin hvert femte år.

Studieplanen ved siviløkonomstudiet i Bodø er ikke endelig fastsatt, men det er lagt vekt på at utdanningen skal gi en solid økonomisk kunnskapsbasis for kandidatene, samtidig som utdanningen skal være etablererorientert, og at informasjonsbehandling skal være en viktig del av studiet.

Søkere må kunne dokumentere faglige kvalifikasjoner, og gjennom egen innsats ha vist vitenskapelig kompetanse innen ett eller flere felter av det økonomisk/administrative fagområdet. Det vil bli lagt vekt på pedagogiske evner og evne til å lede og initiere forskning og faglig utviklingsarbeid. Det kan bli aktuelt å innkalle søkerne til intervju. Tilsettingsprosedyrer og krav til kvalifikasjoner er tilsvarende som ved universitet/handels-høgskole.

Betenkning for stillingene kan fås ved henvendelse til høgskolen.

Amanuensisstillingene lønnes i ltr. 20–26 i Statens lønnsregulativ. Førsteamanuensis lønnes i ltr. 27 (med doktorgrad i ltr. 28). Det kan tas forbehold om å trekke søknaden dersom førsteamanuensisopprykk ikke innvilges. Fra lønnen går lovfestet innskudd i Statens pensjonskasse. Departementet har nylig vedtatt å gi 8 års bedret lønnsansiennitet for de som tilsettes i disse amanuensisstillingene.

Søkere til amanuensisstillingene sender inn søknad og vedlegg i 4 eksemplarer.

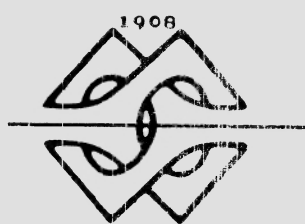
Søknadsfrist: 30. desember 1984.



**NORDLAND
DISTRIKTSHØGSKOLE**

Torvg. 23, 8000 Bodø Telefon (081) 2 50 40

1988



Redaksjon:

Tore Jørgen Hanisch
Eilev S. Jansen
Ivar Korsbakken
Asbjørn Rødseth
Jørgen Aasness

Redaksjonsutvalg:

Tormod Andreassen
Jarle Berge
Helge Brunborg
Tore Holm
Jørn Rattsø
Knut Regbo
Alice Rostoft
Aimée Staude
Steinar Strøm
Anild Sæther
Sigurd Tveitereid
Stein Østre

Produksjonssekretær:

Turid Holt-Jacobsen

Utgitt av

Norske Sosialøkonomers
Forening
Formann: Ingvar Strøm

Bladets adresse:

Storgt. 26 IV

0184 OSLO 1

Telefon (02) 41 81 01

Postgiro: 5 16 78 87

Bankgiro: 6001.05.13408

Medlem av Den Norske
Fagpresses Forening

Utkommer med 11 nummer
pr. år, den 15. hver måned
unntatt juli.

Abonnement kr. 180,-

Enkeltnr. kr. 25,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER (ekskl. m.v.a.)

1/1 side kr. 1 950,-

3/4 side kr. 1 500,-

1/2 side kr. 1 100,-

1/3 side kr. 850,-

1/4 side kr. 700,-

Trykt i offset.

Reklametrykk A.s. Bergen

Nye forskningsrapporter

Rapportene fåes kjøpt ved henvendelse til institusjonen.

NORGES BANK

Postboks 336 – Sentrum, 0101 Oslo – tlf. (02) 41 21 20

Kvartalsmodellen RIKMOD foreligger nå i en forsøksversjon under navnet Pilot. RIKMOD tar sikte på å integrere finansielle og realøkonomiske strømmer i en simultan modell. De to modelldelene knyttes sammen gjennom et inntektsregnskap. Betegnelsen RIKMOD er avledet av og er en forkortelse for **Real – Inntekt – Kreditt – Modell**. Norges Bank har høsten 1984 utgitt en serie dokumentasjonsnotater for Pilotversjonen av RIKMOD.

Teknisk dokumentasjonsnotat for Pilot – en forsøksversjon av kvartalsmodellen RIKMOD Av Eilev S. Jansen

Dette arbeidsnotatet gir en teknisk beskrivelse av realblokken og inntektsregnskapsblokken i Pilotversjonen av RIKMOD. Beskrivelsen er supplert med en rekke vedlegg som dokumenterer variabeldefinisjoner, symbolbruk og vare- og sektorinndeling i modellen. Den finansielle siden av Pilot er tidligere dokumentert i A. Fidjestøl og H. Bøhn:

«Finansiell blokk av korttidsmodellen», Arbeidsnotat, datert 4.5.1981, og det tekniske dokumentasjonsnotatet gir derfor bare et oversyn over endringer i finansblokken som følge av at den er blitt integrert i en større modell.

87 sider. Arbeidsnotat datert 15. oktober 1984.

Real og inntektsdata til Pilot Av Vetle Hvidsten

Dataene som ligger til grunn for real- og inntektsregnskapsblokken i Pilot er dokumentert i dette arbeidsnotatet. Finansblokkens data bygger i hovedsak direkte på dataene i Fidjestøl og Bøhn, *op. cit.* Dokumentasjonen i dette notatet omfatter data fra realregnskapet, faktorinntektsregnskapet og inntektsregnskapet og fører fram til beregning av finansiell sparing i de institusjonelle sektorene. Hovedkilden for real- og faktorinntektsdataene er kvartalsvis nasjonalregnskap, mens nasjonalregnskapets inntektsdata og beregninger utført ved Utredningskontoret i Norges Bank ligger til grunn for inntektsregnskapet.

Dataene i nasjonalregnskapet er for de fleste inntekts- og utgiftsartene i påløpte verdier. Pilotmodellen krever imidlertid data i både påløpte og betalte verdier for visse inntekts- og utgiftsarter. Dette gjelder særleg data for indirekte og direkte skatt, men også lønn og driftsresultat. I dette dokumentasjonsnotatet legges det stor vekt på beregningene av dataene i betalte verdier.

38 s. + vedlegg. Arbeidsnotat datert 16. august 1984.

Estimerte relasjoner i inntektsregnskapet til Pilot Av Gunnvald Grønvik (i samarbeid med Gro Anundskaas og Øyvind Eitrheim).

Inntektsregnskapet i Pilot inneholder tre typer av likninger: Definisjonssammenhenger, enkle fordelingsmekanismer (basert på basisårsandeler) og estimerte relasjoner. Dette notatet gir en nærmere bakgrunn for de estimerte relasjonene i inntektsregnskapet. Mye av arbeidet med disse relasjonene ligger i konstruksjonen av data. Det er derfor også tatt med noen hovedlinjer i dataarbeidet sammen med presentasjonen av resultatene.

24 s. Arbeidsnotat, datert 10. august 1984.

Prisdannelse ved etterspørselsbestemt ledighet Av Ragnar Nymoen

Dette notatet trekker opp en teoretisk ramme for prisrelasjonene i Pilot-versjonen av RIKMOD. Den teoretiske modellen bygger på en forutsetning om monopolistisk adferd. Bedriftene i en sektor kan bestemme planlagt produksjon og prisnivå ved begynnelsen av hver periode. Hvis den faktiske etterspørselen blir forskjellig fra den planlagte, justerer sektoren produksjonen momentant, mens forventningsfeilen først får følger for prissettingen i neste periode.

30 sider. Arbeidsnotat datert 15. september 1984.

Estimering av prisrelasjoner til Pilot Av Ragnar Nymoen

Prisrelasjonene i Pilot blir i dette arbeidsnotatet tallfestet og testet i to ulike utforminger. I den ene er hjemmeprisen for en vare en log-lineær funksjon av variable enhetskostnader og en konkurranseprisindeks. I den andre erstatter Nymoen enhetskostnadene med faktorprisene for arbeidskraft og vareinnsats. I begge tilfeller blir den dynamiske utformingen av relasjonene testet innenfor et forholdsvis omfattende «test-tre» med nøstede hypoteser.

46 sider. Arbeidsnotat, datert 1. oktober 1984.

TROMS FYLKESKOMMUNE

FØRSTEKONSULENT

Økonomi

Ved Troms fylkeskommune, plan- og utbyggingsavdelingen, blir ledig stilling som førstekonsulent l.tr. 26.

Plan- og utbyggingsavdelingens hovedoppgaver ligger innenfor oversiktsplanlegging og forvaltning av regionalpolitiske virkemidler.

Stillingen er lagt til avdelingens næringsseksjon som ledes av utbyggingskonsulenten.

Seksjonen arbeider med saker under Distriktenes utbyggingsfond, ulike stønadsordninger og rettleiing til næringslivet samt næringsøkonomisk analyse- og utredningsarbeider.

Stillingen ønskes besatt av person med økonomisk bakgrunn, – sosial-, sivil- eller bedriftsøkonom. Det er ønskelig med erfaring fra bedriftsvurdering og finansiering. Det blir lagt vekt på evne til selvstendig arbeid og til samarbeid.

Tilsetting skjer på vanlege fylkeskommunale vilkår, herunder 2% pensjonsinnskudd. – Fleksitidordning.

Eventuelle forespørsler kan fås over telefon (083) 87 050, linje 273 eller 220.

**Søknad vedlagt kopi
av vitnemål og attester sendes innen 2. januar 1985 til:**

**TROMS FYLKESKOMMUNE
Plan- og utbyggingsavdelingen
Postboks 318
9001 Tromsø**