

SOSIAL ØKONOMEN

OSLO LIGNINGSKONTOR

- Flat skatt
- Skoletilbud
- Nasjonalbudsjettet 50 år

Valutaseminaret 1998

Gausdal Høifjellshotell, 27. – 29. januar

PROGRAM

Regjeringens økonomiske politikk.

Debatt om det økonomiske opplegget:

- Når kommer inflasjonen?
- Petroleumsinntektenes innvirkning på norsk økonomi.

Ett år før euro, konsekvenser for den makroøkonomiske utvikling og styring.

The Norwegian financial market as a playground for a global investor, views on currency and interest rates.

Oslo Børs, markedsplass for investorer eller tumleplass for meglere – teknologi og internasjonalisering.

Problemstillinger i Kredittilsynets fokus.

Sparemarkedet, produkter og konkurranse.

Statens Petroleumsfond:

Forvaltningsstrategi og organisering.

Hva skal vi med statlig eierskap, og hvordan håndtere det?

Sentralbankens time.

Fullstendig program sendes ut i månedsskiftet november/desember.

Avgift: Kr. 6 400 for medlemmer. Kr. 6 900 for andre. Opphold: Kr. 2 750 betales direkte til hotellet. Påmelding er bindende. Gebyr for avbestilling før 15. januar er kr. 500. Deretter betales full pris.

For ytterligere opplysninger ta kontakt med foreningens sekretariat, telefon 22 41 32 90.



Påmelding snarest til

SOSIALØKONOMENES FORENING Postboks 8872 Youngstorget 0028 Oslo – fax 22 41 32 93

Påmelding til

Valutaseminaret 1998

Tittel/navn

Arbeidsgiver:

Adr.:

Tlf.:

Medlem av SF?

Medl.nr.:

.....

Underskrift

I DETTE NUMMER ...

2

KNUT RØED:
Flat skatt, effektivitet og
arbeidsløshet

12

FREDRIK WULFSBERG:
Kan progressive skatter
dempe lønnspresset?

16

STEIN REEGÅRD:
Skatt, lønn og arbeids-
ledighet.
Kommentar til artikler av
Knut Røed og Fredrik
Wulfsberg

17

OLAV MAGNUSSSEN:
Kommentarer til artikler av
Knut Røed og Fredrik
Wulfsberg

18

**STEINAR STRØM OG
ROLF AABERGE:**
Om flate skatter

22

LARS-ERIK BORGE:
Likeverdig skoletilbud.
Minstestandard eller
økonomisk utjevning?

ARTIKLER

27

PETTER JAKOB BJERVE:
Nasjonalbudsjettet 50 år

Forsidebilde:
Roger Stenberg/Samfoto
(Forsidebilde er manipulert)

SOSIALØKONOMEN
ISSN 0038-1624

Rasjonell adferd?

De fleste av oss har vel opplevd å bli oppringt av en eller flere som skal selge oss skrapelodd til ett eller annet godt formål. Mange av oss har vel også i et svakt øyeblikk kjøpt lodd i slike lotterier, bare for å oppleve at de som fikk oss som kunde et par måneder deretter ringte oss, takket for hjelpen og ba oss kjøpe noen flere lodd til samme gode formål. Noen av oss noterte oss med forferdelse at 80 prosent av inntektene ved slike salg ikke gikk til det spesifiserte gode formål, men derimot til lønn til telefonselgerne.

En variant av det samme opplegget har vi nettopp vært gjennom ved årets TV-aksjon som denne gangen var viet kreftforskning. Det blir liksom litt annerledes likevel når du får besøk på døra en søndags ettermiddag midt under et storslagent TV-show som backer opp innsamlerne. Det er jo litt pinlig å innrømme overfor naboen at nei, slike aksjoner deltar du ikke i. Litt kollektivt beklemmende er det jo også når hele Norge via TV-skjermen får vite at akkurat ditt hjemsted er det stedet i hele Norge som gir minst per innbygger. Gapestokken kan være et effektivt virkemiddel for å få folk til å gå fra både prinsipper og forstand – selv om du nettopp har fått vite at 15–20 prosent går til å dekke utgiftene ved selve innsamlingsaksjonen. Selv statskanalen som man har betalt lisens for å få lov til å se på skal ha noen millioner for jobben. Alle de frivillige bøssebærerne får imidlertid bare heder og ære – til nød får de låne bankens lokaler for opptelling. Banken vil helst gi i kontanter som blir lest opp på skjermen og trukket fra på det skattbare overskuddet.

Ved en gjennomgang av de siste års TV-innsamlinger finner en at alle formålene partielt sett er godt begrunnet. Hvorfor når da ikke disse prosjektene opp i prioriteringen blant alle de gode formål som dekkes over statsbudsjettet (får ikke kreftforskningen midler der da)? Det kan for eksempel ha noe med en overordnet prioritering å gjøre. Hvis det er så tøft å prioritere kan en imidlertid stille spørsmål ved om hvorfor en ikke øker skattene slik at også disse formålene kan dekkes? Det ville jo være en vesentlig billigere måte å samle inn pengene på. Det vil neppe medføre ekstra administrative kostnader å øke skattesatsene for å få inn de beløpene som innsamlingsaksjonen skaffer til veie. Det er jo faktisk også slik at en i statsbudsjettet holder av midler for å gi til slike formål. Med lavere innsamlingskostnader ville beløpet til det gode formålet øke.

Flere andre problemstillinger er antakelig viktige her: For det første er det andre enn Regjering og Storting som er med å oppprioritere disse årvisse formålene.

En kan vel heller ikke se bort fra at statlige myndigheter ved bevilgninger over statsbudsjettet (dette år eller neste år) faktisk skjeler til hvilket formål aksjonen skal gjelde inneværende år (de skuler vel noe til total satsing på kreftforskning over flere år?). En kan heller ikke se bort ifra at slike aksjoner kan være en gunstig måte å øke den totale skattebyrden på. I tillegg innebærer det en snedig form for øremerking.

Et problem kan det være at langsiktig satsing på ett utpekt område vil være en umulighet gjennom slike aksjoner hvor formålet varierer fra år til år. En kan vel heller ikke se bort ifra at det er knyttet noen positive eksternaliteter til slike aksjoner, som for eksempel en oppdragende virkning (både for barn og voksne) i retning å av å yte noe ekstra til prioriterte oppgaver.

Det kan jo være rasjonell adferd å kjøpe seg god samvittighet og å betale noe for å unngå gapestokken, selv om presset mot samvittighet og gapestokk kunne vært unngått simpelthen ved å ta hele kalaset over statsbudsjettet.

KNUT RØED:*

Flat skatt, effektivitet og arbeidsledighet

Stortinget har pålagt Regjeringen å utrede et forslag om å erstatte dagens progressive system for inntektskatt med en flat skatt på inntekt.

I denne artikkelen argumenterer jeg for at flat skatt etter alt å dømme, verken vil bidra til å fremme effektiv ressursbruk eller representere noen betydelig forenkling av skattesystemet. Derimot vil flat skatt med stor sannsynlighet resultere i økt likevektsarbeidsledighet.

1. INNLEDNING

Standard beskatningsteori beskriver et grunnleggende motsetningsforhold mellom hensynene til effektivitet og fordeling: Skatt på arbeidsinntekt påfører økonomien et effektivitetstap fordi arbeidstakere på marginen blir stilt overfor en lavere lønn (etter skatt) enn den arbeidsgiveren er villig til å betale. Ved å arbeide mindre oppnår arbeidstakerne også redusert skattebyrde, og derfor arbeider de for lite i forhold til hva som ville vært tilfelle i et system med ikke-vridende beskatning (lumpsumskatter). Effektivitetstapet knyttet til inndragelse av et gitt skattebeløp er større jo høyere marginals-katten er. Det er marginalskatten, og ikke skattebeløpet som sådan, som vrir atferden på en uheldig måte. Et progressivt system for inntektsskatt innebærer at marginalskatten er høy sett i forhold til den andel av inntekten som blir inndrevet i skatt (gjennomsnittsskatten). Derfor blir også effektivitetstapet stort.

Denne argumentasjonsrekken har ligget til grunn for den betydelige demping av skatteprogresjonen som har funnet sted i nesten alle industrialiserte land i løpet av de siste 20 årene. I mange land (herunder Norge) er de høyeste marginale skattesatsene redusert fra 70-80 prosent mot slutten av 1970-årene til omlag 40-50 prosent i dag (OECD, 1995). Ingen land har likevel ennå tatt skrittet fullt ut og gått over til et flatt beskatningssystem. Sannsynligvis har dette sammenheng med at flat skatt vurderes som fordelingspolitisk uakseptabelt. I Norge er det nå både fra faglig og politisk hold, reist en debatt om innføring av flat skatt, og Stortinget har gitt Regjeringen i oppgave å utrede spørsmålet. Hovedargumentet for flat skatt

er nettopp at det vil gi store effektivitetsgevinster som også kommer de lavtlønte til gode, i tillegg til at det vil representere en betydelig forenkling av skattesystemet.

Denne artikkelen har som siktemål å nyansere bildet av progressiv skatt som opphav til ineffektivitet. Mye av teorien om forholdet mellom skatteprogresjon og effektivitetstap er utviklet innenfor rammen av sterkt forenklete økonomiske modeller, der det f.eks. antas at alle individer er like, at alle fritt kan velge sin egen arbeidstid, at det ikke finnes noen arbeidsledighet, og at lønningene er bestemt i perfekte markeder. Denne type forenklinger kan være nyttige fordi de muliggjør en grundig analyse av bestemte problemstillinger. De sentrale mekanismer man på denne måten greier å identifisere vil ofte være representert innenfor mer komplekse modeller også, om enn i en modifisert form. Men det ligger også betydelige farer i å vektlegge resultatene fra modeller som er utviklet på basis av urealistiske antagelser. I enkelte tilfeller kan nye og mer realistiske forutsetninger vise seg, ikke bare å modifisere resultatene, men å snu dem på hodet. Forholdet mellom skatt og effektivitet er et mulig eksempel på dette. I denne artikkelen skal jeg diskutere en del mekanismer som, når man tar hensyn til arbeidsmarkedets faktiske virkemåte, trekker i retning av at progressiv inntektskatt er effektivitetsfremmende snarere enn effektivitetshemmende:

* Takk til Rolf Aaberge, Karl Ove Aarbu, Einar Bowitz, Vidar Christiansen, Kjetil Houg, Karl Ove Moene, Steinar Holden, Asbjørn Rødseth, Steinar Strøm og Fredrik Wulfsberg for nyttige kommentarer, og til Sveinung Skjesol for tegning av figurer.

- Arbeidstilbudet for lavtlønte synes å være langt mer elastisk enn arbeidstilbudet for høytlønte. Det innebærer at en demping av skatteprogresjonen (dvs. høyere skatt på lave inntekter) kan tenkes å øke de samlede effektivitetstap forårsaket av vridninger i arbeidstilbudet (avsnitt 2).
- Offentlige velferdsytelser trappes ofte ned ved overgang fra yrkespassivitet til jobb. For dem med utsikter til lav lønn vil dette typisk innebære faktiske marginale skattesatser som er langt høyere enn de som isolert sett følger av skattesystemet. En demping av skatteprogresjonen tenderer dermed til å øke de marginale skattesatsene der de fra før av er høyest (avsnitt 3).
- Både teoretiske og empiriske analyser indikerer at et progressivt skattesystem virker dempende på den generelle lønnsutvikling. Flat skatt kan som følge av dette bidra til å øke likevektsledigheten (avsnitt 4).
- Overgang til flat skatt vil redusere skattekiln for dem som erfaringsmessig har minst sannsynlighet for å bli arbeidsledig, og øke skattekiln for dem med størst sannsynlighet for å bli arbeidsledig. Også dette kan bidra til å øke likevektsledigheten¹ (avsnitt 5).
- Det kan reises betydelige innvendinger mot enkelte økonometriske studier som indikerer store velferdsgevinster knyttet til innføring av flat skatt i Norge (avsnitt 6).
- Flat skatt vil neppe i seg selv bidra til å forenkle skattesystemet i særlig grad. Det er langt fra opplagt at behovet for en delingsmodell forsvinner (avsnitt 7).

En hovedkonklusjon i denne artikkelen er at det kan være effektivitetsgevinster å hente ved å tolerere større lønnsulikhet før skatt, og heller bruke skattesystemet mer aktivt til omfordeling dersom man ønsker å opprettholde jevne levekår (avsnitt 8). Det understrekes at artikkelen bare diskuterer skatt på arbeidsinntekt. Det kan tenkes å være sterkere argumenter for flat skatt på kapitalinntekter. Samtidig



Knut Røed, Cand. oecon fra Universitetet i Oslo 1993, er forsker ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) i Oslo

vil det i praksis ofte være vanskelig å skille kapitalinntekter og arbeidsinntekter fra hverandre. Dette tilsier at forskjellen i beskatning av kapitalinntekter og arbeidsinntekter ikke bør være alt for stor.

2 PROGRESSIV BESKATNING OG VRIDNINGSEFFEKTER I ARBEIDSTILBUDET

Årsaken til at progressiv skatt ofte antas å resultere i et stort effektivitetstap er illustrert i figur 1, der jeg har skissert arbeidstilbudet for en representativ aktør som står overfor en eksogent gitt lønn. Kurven merket $l(w)$ gir arbeidstilbudet som en funksjon av lønnsatsen, for et gitt nivå på arbeidsfrie inntekter. I tråd med vanlige antagelser er kurven stigende på

lave lønnstrinn (der substitusjonseffekten dominerer), mens den bøyer av bakover på høye lønnstrinn (der inntektseffekten dominerer). Kurven merket $s(w, u_0)$ gir det kompenserte arbeidstilbudet med utgangspunkt i den optimale tilpasningen uten skatt for en person som står overfor lønnsatsen w_0 (punkt C i figuren). Denne kurven viser altså hvordan arbeidstilbudet påvirkes av en disponibel lønnsendring som kompenseres med en lumpsumoverføring, slik at aktørens nyttenivå er uendret, dvs. at den representerer den rene substitusjonsvirkningen av en lønnsendring. I figur 1a illustreres effektivitetstapet knyttet til innføring av en flat skatt t_1 som reduserer disponibel lønn pr. arbeidstidsenhet fra w_0 til $(1-t_1)w_0$. Arealet merket ABCDE representerer nå den sum aktøren må ha dersom vedkommende skal kompenseres slik at nyttenivået er uendret² (såkalt kompensierende variasjon). Men dersom slik kompensasjon faktisk blir gitt, reduseres også arbeidstilbudet slik at samlet skatteinngang bare blir ABDE. Selv om man (rent hypotetisk) tilbakeførte hele skattebeløpet til skatteyderen, så vil dette beløpet altså være for lite til å bringe aktøren tilbake til sitt opprinnelige nyttenivå. I tillegg må han ha utbetalt BCD, dvs. det skraverte arealet i figuren. Dette er et populært mål på det såkalte *dødvektstapet* knyttet til skatt på inntekt. Dødvektstapet reflekterer i en viss forstand de verdier som går helt tapt gjennom den vridende beskatningen.

Figur 1b illustrerer hvordan dødvektstapet øker når man går over til et progressivt skattesystem³. Det pro-

¹ En tredje grunn til at flat skatt kan øke likevektsledigheten er at incitamentene til jobb-skifte styrkes og dermed øker «trafikken» i arbeidsmarkedet. Dette bidrar til en mer effektiv allokering av arbeidskraften. Resultatet kan likevel bli et samlet effektivitetstap fordi ressursene som går med til allokering av arbeidskraft kan være høyere enn hva som er optimalt (Pissarides, 1990).

² Dette kan sees på følgende måte: La $e(w, u_0)$ være utgiftsfunksjonen, dvs. at den gir den arbeidsfrie inntekt vår aktør må ha for å oppnå nyttenivået u_0 når lønna er w , gitt at han tilpasser seg optimalt. Ettersom den deriverte av utgiftsfunksjonen $e(w, u_0)$ mhp w er lik det kompenserte arbeidstilbudet $s(w, u_0)$ har vi at

$$e((1-t_1)w_0, u_0) - e(w_0, u_0) = \int_{w_0}^{(1-t_1)w_0} \frac{\partial e(w, u_0)}{\partial w} dw = \int_{w_0}^{(1-t_1)w_0} s(w, u_0) dw.$$

³ Merk at den ukompenserte tilbudskurven $l(w)$ vil skifte mot venstre ved innføring av progressiv skatt på grunn av inntektseffekten knyttet til at første del av inntekten er skattefri. Progressiv inntektsskat kan analyseres som om aktøren står overfor en flat skatt lik marginalskatten, kombinert med en lumpsumoverføring lik differansen mellom den skatt vedkommende da ville ha betalt og den skatt som faktisk betales (Burtless og Hausmann, 1978).

gressive skattesystemet er her representert ved et skattefritt bunnfradrag og en to-trinns inntektsskatt ($t_2 > t_1$). Figuren er tegnet slik at den totale kompenserte skatteinngang holdes uendret i forhold til det flate skattesystemet illustrert i figur 1a. Vi ser at størrelsen på dødvektstapet bare avhenger av skattesatsen i det punktet der kurven for disponibel lønn «treffer» den kompenserte arbeidstilbudskurven. Men siden skatten nå er mye lavere på den første delen av inntekten, så må den være høyere på den siste delen av inntekten for at man skal få inn samme skattebeløp. Den høye marginalsatsen gjør at dødvektstapet (BCD) blir større enn i tilfellet med flat skatt. Figur 1b illustrerer at dødvektstapet knyttet til progressiv beskatning faktisk er like stort som om den høyeste skattesatsen hadde vært benyttet for hele inntekten. Det sentrale er med andre ord hvordan skatten påvirker aktørens marginale tilpasning. Skatten på den første delen av inntekten (dvs. den inntekten aktøren «uansett» vil skaffe seg) fungerer i praksis som en lumpsumskatt. Den «skatterabatt» som gis på den første delen av inntekten bidrar dermed ikke til å redusere effektivitetstapet ved beskatning i det hele tatt.

Talsmennene for flat skatt synes med andre ord å ha en god sak, i hvert fall når det gjelder de rene effektivitetsargumentene. Men det er en hake ved resonnet over: Den representative aktør finnes ikke. Lønnsnivået er ikke det samme for alle. Stor grad av progressivitet i inntektsbeskatningen er derfor ikke ensbetydende med at alle stilles overfor høye marginale skattesatser. Dersom progressiviteten først og fremst slår inn på høye inntekter, kan et progressivt skattesystem faktisk gi rom for lave marginale skattesatser for folk med lave inntekter. Figur 1 illustrerer dessuten at størrelsen på dødvektstapet ikke bare avhenger av marginalskatten, men også av helningen på den kompenserte arbeidstilbudskurven. Jo flattere denne kurven er, desto større blir effektivitetstapet. Dette er et svært viktig poeng fordi det viser seg at den kompenserte arbeidstil-

Arbeidstilbudselastisiteter for rike og fattige ektepar Rapportert i Aaberge m.fl., 1995, side 650 (Standard feil i parentes)

	Kompenserte elastisiteter (Slutsky)		Ukompenserte elastisiteter (Cournot)	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
10% rikeste ektepar	0,02 (0,02)	0,07 (0,03)	0,06 (0,006)	0,19 (0,013)
10% fattigste ektepar	4,15 (0,49)	5,68 (0,58)	2,23 (0,06)	3,09 (0,08)

budskurven gjennomgående er langt brattere for aktører med høy inntekt enn for aktører med lav inntekt. Enkelte empiriske studier tyder på at forskjellen er dramatisk. Aaberge m.fl. (1995) har, på basis av data fra 1979, estimert følgende arbeidstilbudselastisiteter for (gifte) kvinner og menn i de 10% rikeste og de 10% fattigste husholdningene i Norge:

Ifølge disse estimatene er substitusjonseffekten (målt ved de kompenserte arbeidstilbudselastisitetene) 80-200 ganger sterkere for de lavtlønte enn for de høytlønte. For gifte menn i de 10% rikeste husholdningene er substitusjonsvirkningen ikke engang signifikant forskjellig fra null, dvs. at den kompenserte arbeidstilbudskurven er tilnærmet vertikal. Tar man disse estimatene bokstavelig er det med andre ord så godt som ingen effektivitetsgevinst å hente ved å sette ned toppskatten på høye inntekter⁴. Nå er det imidlertid grunn til å tro at estimatene overdriver forskjellen på arbeidstilbudsresponser noe, ettersom elastisitetene er beregnet med utgangspunkt i endringer av brutto lønn. Slik skattesystemet var utformet i 1979 stod de rikeste husholdningene overfor svært høye marginale skattesatser, i hvert fall formelt sett (fradragsmuligheter medvirket til at de reelle marginale skattesatsene ofte var betydelig lavere). Dette poenget forsterkes ytterligere av at analysen kun omfatter ektepar, ettersom kombinasjonen av fellesbeskatning og høye marginale skattesatser bidro sterkt til å svekke hjemmeværende kvinners incentiver til å gå ut i arbeidslivet. Men at elastisitetene for de lavtlønte er markert større enn for de høytlønte synes hevet over tvil⁵. Det innebærer at dødvektstapet knyttet til

beskatning kan være mye større på lave enn på høye inntekstrinn, selv om skattesatsen er lavere.

Figur 2 beskriver en situasjon med to konsumenter med ulikt lønnsnivå, w^H (høy lønn) og w^L (lav lønn), der overgang fra flat til progressiv skatt kan tenkes å redusere de samlede dødvektstapene (for et gitt nivå på den samlede kompenserte skatteinngangen). For enkelhets skyld innfører jeg her progressiv beskatning bare ved hjelp av et bunnfradrag. Skatten på inntekter utover dette bunnfradraget, t_2 , må naturligvis da være høyere enn den skattesatsen som gjelder under et flatt beskatningssystem, t_1 . Figur 2a illustrerer hvordan en flat skattesats kan resultere i at dødvektstapet blir størst for den aktøren som har lavest inntekt. Grunnen er at substitusjonsvirkningen er mye sterkere (og den kompenserte arbeidstilbudskurven dermed flattere) på lave inntekstrinn, i tråd med estimatene over. Det progressive skattesystemet i figur 2b

⁴ Merk at Aaberge m.fl. (1995), på tross av disse estimatene, konkluderer med at det er betydelige effektivitetsgevinster å hente ved å gå over til et system med flat skatt (når man sammenligner med skattereglene av 1979). Lignende konklusjoner (på nyere data) finnes i Aaberge m.fl. (1996). I avsnitt 6 presenterer jeg en del innvendinger mot de «velferdsberegningene» som ligger til grunn for disse konklusjonene. Enkelte av mine innvendinger kan også innebære at elastisitetene gjengitt i tabellen er overvurdert.

⁵ Dagsvik m.fl. (1988) kommer fram til lignende konklusjoner på franske data. At arbeidstilbudsresponsene er vesentlig sterkere hos lavtlønte enn hos høytlønte bekreftes også i en dansk studie (Pedersen og Smith, 1996), der et utvalg av befolkningen er spurt direkte om hvordan deres arbeidstilbud vil påvirkes av en eventuell skattereduksjon. For øvrig har dette temaet, så vidt meg bekjent, fått nokså liten oppmerksomhet i litteraturen.

er for enkelhets skyld tegnet slik at aktøren med lavest inntekt helt fritas for inntektsskatt, slik at hele dødvektstapet knyttet til beskatning av denne aktøren forsvinner. Til gjengjeld blir dødvektstapet knyttet til aktøren med høy lønn noe større, men fordi substitusjonsvirkningen er så liten på dette inntektstrinnet betyr dette relativt lite for det samlede dødvektstapet. De samlede dødvektstapene kan derfor godt bli redusert.

En av grunnene til at arbeidstilbudet til lavtlønte, i empiriske studier synes å bli bedømt som vesentlig mer elastisk enn arbeidstilbudet til høyt-lønte, er at de med (utsikter til) lav lønn i praksis ofte står overfor et valg mellom arbeid eller ikke arbeid. Den avlønningen de kan oppnå i arbeidslivet kan simpelthen være for liten sammenlignet med verdien av fritid i kombinasjon med utnyttelse av det sosiale sikkerhetsnett. Noe høyere lønn kan få denne avveiningen til å vippe i motsatt retning, og i såfall gjør arbeidstiden et «hopp», f.eks. fra null til en normalarbeidstid på 37,5 timer i uken. For dem med relativt høy lønn representerer ikke yrkespassivitet noe reelt alternativ til arbeidsinntekten. For dem er det mer snakk om tilpasning av arbeidstiden. I et land som vårt er imidlertid arbeidstiden for en stor del bestemt gjennom lover og avtaleverk. Dessuten er det sannsynlig at mange høytlønte har arbeid som i seg selv er interessant og meningsfylt, slik at lønn spiller en mindre vesentlig rolle for den marginale tilpasningen.

Alt i alt er det med andre ord langt fra opplagt at progressiv skatt påfører økonomien større effektivitetstap enn flat skatt, selv innenfor rammen av en standard arbeidstilbudsmodell. Det avhenger av hvordan et eventuelt progressivt skattesystem er utformet. Ettersom arbeidstilbudselastisitetene varierer sterkt mellom de ulike inntektsgruppene, er det dessuten klart at lik proporsjonal skattesats for alle ikke kan være det system for inntektsskatt som minimerer de samlede dødvektstapene. Det vil alltid finnes et system med ulike skattesatser som kan flytte skattebyrden slik at sum-

men av dødvektstapene blir mindre (jfr. figur 2). Det betyr ikke nødvendigvis at *dagens skattesystem* gir mindre dødvektstap enn et system med flat skatt ville ha gjort. Men det betyr at det er all grunn til å nyansere bildet av at jevnere fordeling bare kan oppnås på bekostning av større effektivitetstap.

3 PARTIELLE OG TOTALE SKATTESATSER

Skattesystemet er ikke det eneste offentlige inngrep som påvirker aktørens arbeidstilbud. Det finnes et sett av offentlige overføringer og subsidier som direkte eller indirekte er knyttet til graden av yrkesdeltagelse. Den marginale skattesats som følger av skattesystemets regler er dermed ofte bare å betrakte som en partiell skattesats. Den totale skattesatsen en aktør står overfor bestemmes også av hvordan endringer i arbeidstilbudet påvirker størrelsen på eventuelle offentlige overføringer eller tilgang til offentlige tjenester.

De som betrakter yrkespassivitet som et reelt alternativ til yrkesdeltagelse kan stå overfor totale marginale skattesatser som er langt høyere enn de partielle, først og fremst fordi visse trygdeytelser og sosialhjelpsutbetalinger trappes ned ved overgang fra yrkespassivitet til jobb. Dette forsterker effektivitetstapet knyttet til beskatning av lave inntekter. Enkelte grupper kan stå overfor totale marginale skattesatser i nærheten av, og til og med over, ett hundre prosent (se f.eks. Leibfritz m.fl., 1997). I henhold til Statistisk sentralbyrå (1997, s.112-113) vil omlag en fjerdedel av de som er arbeidsledige eller på attføring i Norge oppleve at mer enn 80 prosent av den disponible lønnsinntekten «forsvinner» i form av tapt trygd og økt skatt, dersom de får seg lønnet arbeid. Omlag seks prosent vil rett og slett tape penger på å begynne å jobbe, dvs. at de står overfor en total marginalsatt på over 100 prosent. En eventuell overgang til et flatt skattesystem vil som følge av dette kunne få det paradoksale utfall at de høyeste *totale* marginale skattesatsene blir

enda høyere. Det finnes også velferdsordninger som virker i motsatt retning, dvs. at de vrir tilpasningen i retning av høyere arbeidstilbud. F.eks. innebærer offentlig subsidierte omsorgstilbud for barn og eldre at de som arbeider mye ikke stilles overfor de fulle kostnadene knyttet til å overlate familiens omsorgsoppgaver til andre.

Mens det sosiale sikkerhetsnett først og fremst reduserer arbeidstilbudet til dem med lave (potensielle) inntekter, vil offentlige subsidierte omsorgstilbud øke arbeidstilbudet for alle inntektsgrupper. For dem med høye lønninger er det i hovedsak bare vridningseffektene i retning av økt arbeidstilbud som er relevante. Det er ikke uten videre opplagt hvorvidt disse positive vridningseffektene er større eller mindre enn de eventuelle negative vridningseffektene som følger av skattesystemet. Dermed kan det godt tenkes at mange med midtels og høye inntekter arbeider «for mye» snarere enn «for lite», sett i forhold til en hypotetisk markedslikevekt uten vridende beskatning og subsidierte omsorgstilbud. I såfall kan høyere marginalsatt for disse gruppene tenkes å korrigere denne imperfeksjonen, og dermed være direkte effektivitetsfremmende.

Eksistensen av offentlige velferdsordninger bidrar også til å svekke det sentrale argumentet om at progressiv skatt påfører økonomien langsiktige effektivitetstap, som følge av at folk tar for lite utdanning. Riktignok innebærer progressiv skatt at de som tar høy utdanning ikke mottar den fulle belønning for denne oppofrelsen, og dette trekker isolert sett i retning av at utdanningsnivået blir lavere enn hva et helt fritt marked hadde generert. På den annen side finnes det i vårt samfunn mange offentlige inngrep som trekker i motsatt retning, f.eks. gratis universitetsutdanning og subsidierte studielån. Det er dessuten liten tvil om at investering i egen utdanning er skattemessig favorisert i forhold til alternative investeringer (det er for eksempel ingen formuesskatt på kunnskapskapital). Det er ikke åpenbart om nettoeffekten av disse ulike

inngrep er at det tas «for mye» eller «for lite» utdanning.

4 SAMMENHENGEN MELLOM SKATTEPROGRESJON OG LØNNSNIVÅ

Det synes å være en populær oppfatning at høye marginale skattesatser bidrar til å forsterke lønnsveksten. Intuitivt kan dette virke rimelig, ettersom høy marginalsatt innebærer at man må ha høye lønnstillegg før skatt for å oppnå en gitt lønnsvekst etter skatt. Men denne oppfatningen stemmer dårlig overens både med rådende teori og empiri.

I Norge bestemmes den generelle lønnsutviklingen i en forhandlingsprosess mellom fagforeninger og bedrifter. I faglitteraturen antas det vanligvis at fagforeningene har preferanser for både høy lønn og høy sysselsetting (jobbsikkerhet). Under nok så generelle vilkår innebærer dette at en økning i marginalsatten (for gitt gjennomsnittsskatt) reduserer lønnspresset i økonomien (Layard, 1982; Hersoug, 1984; Lockwood og Manning, 1993). Dermed reduseres også likevektsledigheten. Intuisjonen bak dette resultatet er som følger: Når fagforeningen fremmer sine lønnskrav må den veie ønsket om høyest mulig lønn opp mot ønsket om størst mulig jobbsikkerhet. Høyere marginalsatt virker i denne sammenheng som en ekstra skatt på eventuelle lønnstillegg. Det innebærer at det blir dyrere for fagforeningen (i form av tapt jobbsikkerhet) å oppnå en gitt økning i lønn etter skatt. Dermed oppstår en substitusjonseffekt, akkurat som i vanlig teori for konsumentenes tilpasning. Resultatet blir at fagforeningen velger en lavere lønn før skatt enn den ville valgt dersom marginalsatten var lavere. Til gjengjeld oppnår den større jobbsikkerhet for sine medlemmer.

I praksis vil det ikke være mulig å holde gjennomsnittsskatten konstant for alle når progressiviteten økes. De med lav lønn vil få lavere gjennomsnittsskatt og de med høy lønn vil få høyere gjennomsnittsskatt som resultat av en slik omlegging. De med lav

lønn får dermed enda en grunn til å prioritere jobbsikkerhet framfor lønnsvekst: Noe av den økte inntekten de sitter igjen med etter skatt vil de ønske å bruke på å bedre jobbsikkerheten. For dem trekker med andre ord inntektseffekt og substitusjonseffekt i samme retning. På den annen side vil de med høy lønn isolert sett ønske å ta igjen noe av tapet i disponibel inntekt. For dem trekker inntektseffekt og substitusjonseffekt i hver sin retning. Tar man hensyn til slike inntektseffekter, er det ikke lenger helt opplagt at høyere progressivitet reduserer det generelle lønnspresset i økonomien. Rent teoretisk er det en mulighet for at høyere progressivitet øker lønnspresset samlet sett, dersom inntektseffekten dominerer substitusjonseffekten for de høytlønte og dersom disse i tillegg har svært stor innflytelse over den generelle lønnsutvikling. Spørsmålet kan bare avklares ved empiriske analyser.

Det finnes etter hvert en del slike analyser. Med noen få unntak bekrefter de antagelsen om at høyere progressivitet fører til redusert lønnspress i land der fagforeninger spiller en sentral rolle i lønnsdannelsen (se f.eks. oversikt i OECD, 1995). Enkelte av studiene tyder dessuten på at effektene er av betydelig størrelsesorden. Manning (1993) finner for eksempel som beste punktestimat at den økte skatteprogresjonen i Storbritannia i årene fram mot 1980 isolert sett bidro til å redusere den aggregerte arbeidsledigheten med hele 5 prosentpoeng. Lockwood og Manning (1993) kommer også fram til at høy marginalsatt virker sterkt lønnsmodererende og påpeker muligheten av at de nordiske landene greide å holde ledigheten så lav fram til tidlig på 1990-tallet nettopp på grunn av (og altså ikke på tross av) den sterke progressiviteten i skattesystemet.

Dette bekreftes til dels av nyere økonometriske studier i de nordiske landene. Tyrvainen (1995) finner f.eks. at høyere skatteprogresjon reduserer lønnspresset i Finland. Holmlund og Kolm (1995) finner det samme for Sverige, og konkluderer

med at den reduserte progressiviteten som var innbakt i den svenske skattereformen av 1990-91 resulterte i økt likevektsledighet i størrelsesorden 0,7-1,4 prosentenheter. Bowitz og Cappelen (1997) kommer til lignende resultater for Norge: Høy grad av progressivitet i inntektsbeskatningen virker klart lønnsdempende. Ved hjelp av simuleringer i den makroøkonometriske modellen KVARTS finner Bowitz og Cappelen (1997) at dempingen av skatteprogresjonen i Norge fra 1980-1983 bidro til å øke arbeidsledigheten på siste halvdel av åttitallet. Disse resultatene bekreftes av en omfattende mikroøkonometrisk studie for Norge: Wulfsberg (1996) benytter et paneldatasett bestående av 7000 norske bedrifter i perioden 1978-91 for å studere sammenhengen mellom skatteprogresjon og lønnsdannelse. Også hans resultater gir utvetydig støtte til antagelsen om at mindre progressiv beskatning fører til økt lønnspress og dermed høyere likevektsledighet i Norge.

Det er naturligvis betydelig usikkerhet knyttet til disse resultatene. For de rene makrostudiene er det et problem å isolere effekten av endringer i skattesystemet i en periode preget av sterkt tiltagende arbeidsledighet, som også kan være relatert til andre forhold. For alle studiene er det dessuten store aggregeringsproblemer knyttet til skattereglenes sterkt ikke-lineære karakter. Dessuten er det et problem at marginalsattene i en viss grad bestemmes av aktørenes egne valg, og dermed er å betrakte som endogene variable. Det er likevel nok så påfallende at konklusjonen tenderer til å bli den samme, uansett metodevalg og datagrunnlag: En eventuell overgang til flat skatt medfører betydelig risiko for økt lønnspress og høyere arbeidsledighet i det norske arbeidsmarkedet⁶.

⁶ Et viktig element i skatteopplegget for 1997 var å redusere antallet arbeidstakere som omfattes av toppskatten. Det er ikke utenkelig at også dette vil medvirke til økt lønnspress, og dermed direkte motvirke satsingen på lønnsmoderasjon som er nedfelt i «Solidaritetsalternativet».

5 SAMMENHENGEN MELLOM SKATTEPROGRESJON OG LØNNSFORDELING FØR SKATT

Likevektsledigheten bestemmes imidlertid ikke bare av det generelle lønnspresset i økonomien. Også fordelingen av lønnsveksten på de ulike inntektstrinn har betydning. Arbeidsledigheten er på ingen måte jevnt fordelt mellom dem som har utsikter til høy og dem som har utsikter til lav lønn. OECDs sysselsettingsstudie fra 1994 (OECD, 1994) retter et sterkt søkelys mot det forhold at en økende del av arbeidsstyrken i Europa ser ut til å bli støttet ut av arbeidsmarkedet – i form av langtidsledighet, uføretrygging eller annen form for passiv tilværelse.

Det er to problemer forbundet med å få denne gruppen i arbeid, som begge bunner i kombinasjonen av en egalitær lønnsstruktur og en relativt godt utbygget velferdsstat i europeiske land. Jeg har allerede vært innom et av problemene: Mange av de arbeidsledige har svake incitamenter til å søke arbeid fordi den lønna de vil kunne oppnå i arbeidsmarkedet ikke er så veldig mye høyere enn det de kan få ved å utnytte det sosiale sikkerhetsnettet. Det andre problemet er at den relativt sett egalitære lønnsstrukturen i Norge (og de fleste andre europeiske land) trolig innebærer at en del arbeidstakere har krav på høyere lønn enn det deres individuelle produktivitet tilsier hvis de først får jobb. Men dermed er det heller ikke særlig mange bedrifter som vil ansette disse arbeidstakerne. Vi står med andre ord overfor en situasjon der lønningene for dem med svake kvalifikasjoner enten er for lave i forhold til hva de ledige vil ha for å jobbe, eller for høye i forhold til hva arbeidsgivere vil betale for deres tjenester. I verste fall kan begge disse beskrankningene opptre samtidig.

Utfordringen er dermed å gjøre arbeidskraft med svake kvalifikasjoner billigere for bedriften, samtidig som arbeidstakeren får mer igjen for å jobbe. I prinsippet kan dette oppnås ved at skattekilen på lave inntekter

reduseres, enten i form av at inntektskatten gjøres mer progressiv eller ved at lave inntekter fritas for (eller får redusert) arbeidsgiveravgift. En slik redusert skattekilde vil kunne gi rom for både økt disponibel lønn etter skatt (som er relevant for arbeiderne) og redusert lønn før skatt (som er relevant for bedriftene). Dermed får arbeidsledige med svake kvalifikasjoner sterkere incitamenter til å søke jobb, og bedriftene får sterkere incitamenter til å ansette dem⁷. Det er grunn til å tro at effektene av lavere skattekilde på lave inntekter kan gi betydelig sysselsettingseffekt. Ikke bare er arbeidstilbudselastisitetene høye for den gruppen det gjelder (se avsnitt 2), men også etterspørsel elastisitetene er svært høye (OECD, 1995, s. 86). Det innebærer at dersom noe av skattereduksjonen på lave inntektstrinn benyttes til å redusere lønna før skatt, så vil etterspørselen etter denne type arbeidskraft øke markert.

Argumentasjonen over trekker i retning av at inntektsutjevningen i Norge bør dreies bort fra lønnsutjevning før skatt og over til utjevning gjennom skattesystemet. Det er imidlertid ikke opplagt at mer inntektsfordeling gjennom skattesystemet i praksis vil bli ledsaget av mindre inntektsutjevning før skatt. I fagforeningsmodeller av den type som ble drøftet over kan resultatet tenkes å bli det motsatte. Fordi lønnsøkning etter skatt for de høytlønte relativt sett blir dyrere, mens lønnsøkning for de lavtlønte blir billigere, trekker substitusjonsvirkningen diskutert over i retning av at økt skatteprogresjon ledsages av mindre lønnsforskjeller før skatt. Nå er det imidlertid ett viktig element som mangler i den modellrammen som er utgangspunkt for dette resonnementet: Norske (og nordiske) fagforeninger har sterke preferanser for en egalitær lønnsstruktur (Moene og Wallerstein, 1994). Dessuten er de opptatt av å bekjempe utstøtningstendenser i arbeidslivet. Ettersom lønnsforhandlingene i Norge foregår på et relativt sentralisert nivå, kan dette gi rom for inngåelse av en «kontrakt» mellom myndigheter og partene i arbeidslivet som

går ut på å gi rom for større lønnsforskjeller før skatt mot at myndighetene opprettholder en jevn inntektsfordeling etter skatt.

Nå kan det innvendes mot denne diskusjonen at utstøtningsproblemene i det norske arbeidsmarkedet synes å være av begrenset betydning. Det er imidlertid mye som tyder på at vi står overfor en internasjonal trend som kan bidra til å forsterke denne typen ledighetsproblem også i Norge. Arbeidsmarkedene i de industrialiserte land er i løpet av de siste tiårene blitt preget av økt ulikhet i nesten alle land bortsett fra Norge. Mye tyder på at land som prøver å unngå økt ulikhet i lønnsfordelingen kan risikere å måtte betale for dette i form av økt utstøtning fra arbeidsmarkedet. Denne antagelse er basert på erfaringer knyttet til hvordan den økte ulikheten har manifestert seg i henholdsvis USA og Europa. I USA reflekteres den økte ulikhet direkte i lønnsfordelingen. Ikke bare har de med lave inntekter sakkett akterut i den generelle velstandsutvikling – de har opplevet en kraftig lønnsreduksjon også i absolutt forstand. Gruppen bestående av de 20 prosent fattigste arbeiderne i USA tjente mindre på slutten av 1980-tallet enn de gjorde rundt 1960, på tross av at det i denne perioden fant sted en formidabel generell velstandsutvikling (Kosters, 1994). Fra 1971 til 1987 falt gjennomsnittsinntekten for en dårlig utdannet ung mann med nesten 30 prosent (Levy og Murnane, 1992). I Europa har det ikke vært noen slik utvikling (med unntak av Storbritannia). Derimot har det funnet sted en nokså ubønnhørlig økning i arbeidsledigheten. Arbeidsledighetsraten i de europeiske OECD-landene har i løpet av 30 år blitt omlag femdoblet, fra 2-3 prosent på midten av 1960-tallet til 11 prosent i dag. I samme periode har arbeidsledigheten i USA holdt seg relativt stabil i områ-

⁷ For at begge disse målene skal oppnås samtidig, vil det imidlertid være viktig å ledsage skattereduksjonene for lavtlønte med tilsvarende reduksjoner i skattbare velferdsytelser som ikke er relatert til arbeid, slik at f.eks. arbeidsledighetstrygden holdes uendret etter skatt.

det rundt 5-6 prosent. Arbeidsledigheten i Europa er skjevt fordelt. I mange europeiske land har rundt halvparten av de arbeidsledige vært ledige sammenhengende i mer enn et år. Det betyr at omlag 5 prosent av arbeidsstyrken er fullstendig pasifisert. I USA er ledigheten relativt jevnt fordelt, og bare omlag 10 prosent av de ledige har vært ledige i mer enn et år.

Mange økonomer mener at utviklingen i USA og Europa reflekterer to sider av samme sak (se f.eks. OECD, 1994 eller Krugman, 1994). Den drivende kraften er begge steder et markert fall i «markedsverdien» til arbeidstakere med svake kvalifikasjoner⁸. I et relativt uregulert arbeidsmarked som det amerikanske slår dette direkte ut i lønningene. I Europa, der lønnsdannelsen er mer styrt av egalitære hensyn, og der et omfattende sosialt sikkerhetsnett hindrer de laveste lønningene i å falle, har man unngått store lønnsreduksjoner. Til gjengjeld har man priset mange arbeidstakere helt ut av arbeidsmarkedet (Røed, 1997).

En måte å «løse» dette problemet på kan naturligvis være å følge USAs eksempel, dvs. å bygge ned det sosiale sikkerhetsnettet og å avvikle den solidariske lønnspolitikken. Men da må man kanskje også ta med seg USAs fattigdomsproblem på kjøpet. Stor grad av ulikhet bringer med seg utrygghet og kriminalitet. I USA er det i dag flere menn i kriminalomsorg (dvs. i fengsel eller løslatt på prøve mv.) enn det er arbeidsledige, og fengslingsraten er 5-10 ganger høyere enn i de store europeiske landene (Freeman, 1996). Betinget av at man ønsker å beholde de egalitære trekkene ved den «europeiske modellen», men samtidig unngå at et lite mindretall skyves ut av arbeidsmarkedet, kan veien å gå være å drive mindre inntektsutjevning via lønnsfordelingen, men til gjengjeld drive mer inntektsutjevning gjennom skattesystemet.

6 VELFERDSVIRKNINGER AV FLAT SKATT

Debatten om flat skatt i Norge fikk et oppsving i kjølvannet av at Rolf

Aaberge, Ugo Colombino og Steinar Strøm presenterte en økonometrisk analyse (Aaberge, m.fl., 1996) som indikerer at effektivitetsgevinsten knyttet til en eventuell flat skatt kan være så stor at nesten alle (99%) vil vinne på en slik reform⁹, også dem som i utgangspunktet har lavest inntekt. Denne analysen er basert på en antagelse om at tilbudet genererer sin egen etterspørsel, dvs. at økt arbeidstilbud automatisk resulterer i tilsvarende økt etterspørsel etter arbeidskraft. Analysen ser imidlertid bort fra at store endringer i arbeidstilbudet kan påvirke lønnsdannelsen. Den ser også bort fra muligheten av at skattesystemet påvirker arbeidsledighetsraten. Forfatterne tar utgangspunkt i skattesystemet av 1992 og sammenligner dette med en flat skattesats på 25,4 prosent, som beregnes å gi samme totale skatteinntekt. At den flate skattesatsen blir så lav som dette skyldes at folks brutto arbeidsinntekter forventes å øke med i gjennomsnitt 27 prosent når de stilles overfor en flat skattesats. Denne økningen har bakgrunn i at folk vil ønske å jobbe mye mer. Dessuten vil inntektsulikhetene etter skatt (målt ved Gini-koeffisienten) bli mindre med flat enn med progressiv skatt. Grunnen til dette er at de fattigste forventes å øke sine brutto arbeidsinntekter dramatisk når de ikke lenger står overfor en progressiv skatt. De 10 prosent fattigste husholdningene forventes f.eks. å øke sine brutto inntekter fra 160 000 (med de gamle skattereglene) til 413 000 (med flat skatt).

Disse anslagene gir etter mitt syn neppe et dekkende bilde av hvordan et flatt skattesystem faktisk vil virke: For det første er de estimerte responsene svært store i forhold til hva man har observert ved gjennomføring av tidligere skattereformer¹⁰. Spesielt synes det som om analysen undervurderer de problemer mange arbeidstakere med svake kvalifikasjoner står overfor i arbeidsmarkedet. At de 10% fattigste husholdningene skal være i stand til å øke sine inntekter med i gjennomsnitt 260% virker rett og slett ikke realistisk (selv om dette bl.a. oppnås ved økt yrkesdeltagelse). For

det andre, dersom disse sterke tilbudsresponsene likevel medfører rikthet, vil også relative lønninger måtte endres. Når arbeidstilbudet øker voldsomt for dem med svakest kvalifikasjoner må lønningene for denne gruppen falle, dersom ikke ledigheten skal øke dramatisk. Men dermed vil også velferdseffektene kunne bli helt endret. For det tredje omfatter analysen bare ektepar, og det er nettopp i denne gruppen at effektivitetsproblemene knyttet til et progressivt beskatningssystem er størst. Ved å konsentrere seg om denne gruppen er det dermed sannsynlig at fordelene ved flat beskatning overvurderes og ulempene undervurderes. For det fjerde er modellen estimert på data der arbeidstiden er beregnet ved å dividere total lønnsinntekt på en oppgitt timelønn. Det tas ikke hensyn til at mange får utbetalt overtidstillegg eller bonus. Dermed er det fare for at arbeidstiden overvurderes betydelig. I så fall vil den estimerte modellen også undervurdere aktørenes preferanse for fritid, og tilsvarende overvurdere velferdsgevinsten ved at folk arbeider mer ved innføring av flat skatt. Denne «feilkilden» kan være betydelig, ettersom modellen predikerer en gjennomsnittlig arbeidstid for gifte menn under et system med flat skatt på hele 60 timer pr. uke (eller 12 timer pr. dag). For det femte er modellen estimert under en antagelse om at pekuniære og ikke-pekuniære aspekter ved en jobb er stokastisk uavhengig fordelt. Dersom det faktisk er slik at folk med høy lønn gjennomgående også har mer interessante og givende jobber enn dem med lav lønn, vil denne antagelsen gi opphav til at

⁸ Et slikt fall forklares vanligvis enten med teknologiske endringer (Krugman, 1994) eller med endringer i det internasjonale handelsmønster (Wood, 1995).

⁹ Velferdsvirkningene er her målt ved såkalt ekvivalent variasjon, dvs. det beløp hvert enkelt individ er villig til å betale for at en endring skal bli iverksatt.

¹⁰ Se f.eks. Aarbu og Thoresen (1997) for en vurdering av den norske skattereformen og Leibfritz m.fl., 1997 for en oppsummering av empiriske analyser knyttet til skattereformene i USA, Storbritannia, og Sverige.

arbeidstilbudseffektene av en lønnsendring overvurderes. For det sjette involverer analysen ikke bare en endring i skattesystemets satsstruktur, men også en reduksjon i gjennomsnittsskatten med ca. seks prosentpoeng (eller omlag 20 prosent). Det er ikke helt opplagt hvilke arbeidstilbudsresponser som følger av den endrede satsstruktur og hvilke som følger av det generelle fall i skattenivået. Kanskje medfører de relativt sterke estimerte arbeidstilbudsresponsene at det er den «dynamiske skattepolitikken» som får gjennomslag, dvs. at det er skattereduksjonen, og ikke den flate skatten som sådan som genererer de viktigste resultatene.

7 FLAT SKATT OG FORENKLING AV SKATTESYSTEMET

Et hovedargument for innføring av flat skatt i Norge har vært at dette vil gi et enklere og mer oversiktlig skattesystem og at det vil muliggjøre likebehandling av kapital- og arbeidsinntekter, slik at den omstridte delingsmodellen kan avvikles.

Det er unektelig enklere med én enn med flere skattesatser. Den praktiske betydningen av dette synes imidlertid noe overdrevet og det er liten grunn til å tro at behovet for en delingsmodell forsvinner helt. De skisser som til nå har vært lagt fram for et flatt beskatningssystem innebærer at fradragmulighetene skal begrenses. Det er imidlertid tvilsomt om man i praksis kan avvikle muligheten som næringsdrivende har til å trekke fra kapitalkostnader eller andre utgifter til inntekts ervervelse. Det betyr i så fall at det må innføres et skille mellom fradrag i kapitalinntekt og fradrag i arbeidsinntekt. Dermed trengs det fortsatt en delingsmodell. Dette er en illustrasjon på at kompleksiteten i dagens skattesystem ikke først og fremst ligger i eksistensen av flere skattesatser, men i avgrensningen av de inntektene som skal beskattes (skattegrunnlagene). I prinsippet kunne man naturligvis tenke seg å opprettholde dagens fradrag også innenfor et flatt beskatningssystem. I

så fall koker det hele ned til en fjerning av toppskatten, dvs. en særskilt skattelette for dem med høye inntekter finansiert ved en økning i basis-skattesatsen (som i dag er på 28%). Fordelingseffekten av dette er neppe akseptabel. Dessuten følger det av drøftingen i avsnitt 2 over at en slik reform vil kunne påføre økonomien et netto effektivitetstap, i tillegg til å gi en skjevare fordeling.

I politiske kretser synes det dessuten å være nokså bred enighet om at flat skatt må ledsages av et bunnfradrag. I såfall opprettholdes det et progressivt element i beskatningen, og vesentlige deler av forenklingsargumentet (og også det opprinnelige effektivitetsargumentet, jfr. fig. 1) faller bort. Strengt tatt er man da over i diskusjon om graden av progressivitet, snarere enn en diskusjon om flat kontra progressiv beskatning.

8 AVSLUTTENDE MERKNADER

Med mindre man tror på nye varianter av den dynamiske skattepolitikken, som predikerer økte skatteinntekter som følge av lavere skattesatser, så må innføring av flat skatt (uten et svært romslig bunnfradrag) måtte medføre økt skatt på lave inntekter. Ikke overraskende er det også dette som i praksis har vist seg å skje i forbindelse med omleggingen av skattesystemet i de fleste europeiske landene (OECD, 1995, s. 42), inkludert Norge (Aarbu og Thoresen, 1997). For å finansiere den reduksjonen som har funnet sted i de høyeste marginale skattesatsene, har både den gjennomsnittlige og den marginale skatten på lavere inntekter blitt økt. Dermed har reformene i retning av et flatere beskatningssystem bidratt til å øke skattekilen nettopp der den etter alt å dømme påfører økonomien størst skade.

En eventuell innføring av et flatt beskatningssystem vil forsterke denne tendensen. Resultatet blir etter alt å dømme at dødvektstapet knyttet til skatt på inntekt forsterkes snarere enn reduseres. Dessuten vil arbeidsle-

digheten øke, både fordi lønnspresset blir sterkere og fordi det legges større skattebyrde på den del av yrkesbefolkningen som har størst sannsynlighet for å bli arbeidsledig.

Drøftingen i avsnittene foran indikerer at det kan være effektivitetsgevinster å hente knyttet til å frita partene i arbeidslivet for noe av ansvaret for fordelingspolitikken, og overføre denne oppgaven til skattesystemet isteden, i form av *mer progressiv beskatning*. Ved å jevne ut lønningene etter skatt istedenfor før skatt unngår man at arbeidsgivere blir pålagt å betale mer for deler av arbeidskraften enn det den forventes å være verd. Dermed unngår man at en stadig større del av arbeidsstyrken blir priset ut av arbeidsmarkedet. Samtidig får man etablert et skattesystem som i en viss forstand straffer store lønnstillegg og gir fagforeningene incitamenter til å vektlegge jobbsikkerhet sterkere relativt til lønn.

REFERANSER:

- Aaberge, R., Columbino, U. og Strøm, S. (1996) Welfare Effects of Proportional Taxation: Empirical Evidence from Italy, Norway and Sweden. Statistics Norway, Discussion paper No. 171.
- Aaberge, R., Dagsvik, K. og Strøm, S. (1995) Labour Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms. Scandinavian Journal of Economics, 97 (4), 635-659.
- Aarbu, K.O. og Thoresen, T.O. (1997) Distributional and Efficiency Aspects of the Norwegian Tax Reform. Paper presented at the Tax Forum in Oslo, June 1997.
- Bowitz, E. og Cappelen, Å. (1997) Incomes Policies and the Norwegian Economy 1973-93. Statistics Norway, Discussion Paper No. 192.
- Burtless, G. og Hausmann, J.A. (1978) The Effect of Taxation on Labor Supply: Evaluating the Gary NIT Experiment. Journal of Political Economy, 86, 1103-1130.
- Freeman, R.B. (1996) Why Do So Many Young American Men Commit Crimes and What Might we Do About it? Journal of Economic Perspectives, Vol. 10 Nr. 1, 25-42.
- Hersoug, T. (1984) Union Wage Responses to Tax Changes. Oxford Economic Papers, 37, 37-51.
- Holmlund, B. og Kolm, A.S. (1995) Progressive Taxation, Wage Setting and Unemployment: Theory and Swedish Evidence. Swedish Economic Policy Review, 2, 423-460.
- Kosters, M.H. (1994) An Overview of Changing Wage Patterns in the Labor market. In

- Bhagwati, J. and Kisters, M.H. (eds.): Trade and wages: Levelling wages down? Washington DC, AEI Press, 1994., 1-35.
- Krugman, P. (1994) Past and Prospective Causes of High Unemployment. Foredrag på symposium i Jackson Hole, Wyoming, august 1994.
- Layard, R. (1982) Is Incomes Policy the Answer to Unemployment? *Economica*, 49, 219-240.
- Leibfritz, W., Thornton, J. og Bibbee, A. (1997) Taxation and Economic Performance. OECD, Economics Department, Working paper 176.
- Levy, F. og Murnane, R.J. (1992) U.S. Earnings Levels and Earnings Inequality: A Review of Recent Trends and Proposed Explanations. *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, 1333-1381.
- Lockwood, B. og Manning, A. (1993) Wage Setting and the Tax System. Theory and Evidence from the UK. *Journal of Public Economics*, 52, 1-29.
- Manning, A. (1993) Wage Bargaining and the Phillips Curve. The Identification and Specification of Aggregate Wage Equations. *The Economic Journal*, 103, 98-118.
- Moene, K.O. og Wallerstein, M. (1994) Egalitarian Wage Policies. Memorandum fra Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- OECD (1994) The Jobs Study. Paris.
- OECD (1995) The OECD Jobs Study: Taxation, Employment and Unemployment. Paris.
- Pedersen, P.J. og Smith, N. (1996) Indkomstskatter og arbeidsudbud. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 134, 1-23.
- Pissarides, C. (1990) Equilibrium Unemployment Theory. Basil Blackwell.
- Røed, K. (1997) Egalitarian Wage Policies and Long Term Unemployment. *Scandinavian Journal of Economic. Kommer. Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.*
- Statistisk sentralbyrå (1997) Inntekt, skatt og overføringer 1997. Statistiske analyser nr. 14.
- Tyrvainen, T. (1995) Real Wage Resistance and Unemployment: Multivariate Analysis of Cointegrating Relations in 10 OECD Economies. The OECD Jobs Study, Working paper 10, Paris.
- Wood, A. (1995) How Trade Hurt Unskilled Workers. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9 Nr. 3, 57-80.
- Wulfsberg, F. (1996) Do Progressive Taxes Reduce Wage Pressure?. Kapittel 4 i doktoravhandlingen «Panel Data Evidence on Wage Setting and Labour Demand from Norwegian Manufacturing Establishments», Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.



Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning er en frittstående statlig forskningsinstitusjon. De viktigste arbeidsoppgavene er forskning, utredning, dokumentasjon og rådgivning på det landbruksøkonomiske området. Instituttet har ca. 75 ansatte fordelt på 4 distriktskontorer og hovedkontoret i Oslo.

Forskningsdirektør

VIKARIAT

Forskningsdirektøren vår har blitt utnevnt til statssekretær i Miljøverndepartementet, og vi søker etter en vikar.

Forskningsdirektøren leder forskningsavdelingen i NILF med ca. 20 ansatte. Satsingsområdene er nasjonal og internasjonal landbrukspolitikk, matvaresektor og marked, foretaksøkonomi og næringsutvikling. Vårt mål er at NILF skal være et anerkjent og brukerorientert forsknings- og kompetansesenter på høyt faglig nivå.

Vi søker etter en person som skal lede og videreutvikle forskningsvirksomheten i NILF. Den som tilsettes, må ha gode lederegenskaper og evne til å representere NILF utad. Vedkommende bør kunne bidra til å markere NILF i den nasjonale landbruksøkonomiske debatt. Vi vil videre legge vekt på evne til samarbeid og til koordinering av FoU-aktiviteter.

Det kreves høyere samfunnsfaglig utdanning, betydelig forskererfaring og formell forskerkompetanse minimum på førsteamanuensisnivå. God kjennskap til norsk landbruk og landbrukspolitikk er en fordel.

Stillingen lønnes etter nærmere avtale.

Kvinner oppfordres til å søke.

Nærmere opplysninger gis av direktør Knut Børve, tlf. 22 17 35 40.

Søknadsfrist er 5. desember 1997.

Søknaden sendes til

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, postboks 8024 Dep, 0030 Oslo

Spleiselag gir stipendier og doktorgradskurser i 1998

EILEV S. JANSEN¹ OG ASBJØRN RØDSETH²

Bennett McCallum, Ken Singleton, Darrell Duffie og Maurice Obstfeldt har tre ting til felles: De arbeider med pengepolitisk eller finansiell forskning, de har høy status på den akademiske stjernehimmelen i USA og de kommer til Norge i 1998 for å holde doktorgradskurs. Bak disse doktorgradskursene står Senter for pengepolitisk og finansiell forskning som ble opprettet ved inngangen til 1997. I tillegg til dette finansierer Senteret nå fire doktorgradsstipendier innenfor sitt virkefelt, og det planlegges også å arrangere arbeidssamlinger om mer avgrensede temaer der forskere kan legge fram egne arbeider.

Senter for pengepolitisk og finansiell forskning har kommet i stand som et spleiselag mellom en rekke statlige institusjoner og private organisasjoner: Finansdepartementet, Kredittilsynet og Norges Bank har gått sammen med Den norske Bankforening, Sparebankforeningen, Verdipapirsentralen, Finansieringselskapenes Forening og Oslo Børs om dette tiltaket. I 1997 mottok Senteret også et bidrag fra Fondet til fremme av bankrelatert utdanning ved Handelshøyskolen BI.

Norges Bank tok høsten 1995 kontakt med representanter for de sentrale universitetsmiljøene for å drøfte tiltak for å styrke forskningen omkring pengepolitikk, finansmarkeder og finansinstitusjoner. En arbeidsgruppe på tre (bestående av professor Arne Jon Isachsen, Handelshøyskolen BI og undertegnede) laget en utredning om saken. Arbeidsgruppen foreslo å styrke doktorgradsundervisningen på disse feltene gjennom doktorgradskurser og utenlandsopphold, samt å opprette et antall doktorgradsstipendier. Den mente dette var de mest målrettede og effektive tiltakene som kan iverksettes og at det vil gi forskningen et betydelig løft dersom tiltakene får virke over en tiårsperiode.

Rådene ble fulgt. Norges Bank fikk med seg de ovennevnte institusjoner – i første omgang på en satsing fram til år 2000 – men med mulighet for en forlengelse til og med 2006.

I planleggingen av den organisatoriske overbygningen er det lagt vekt på en enkel styringstruktur og på å sikre akademisk uavhengighet for Senterets virksomhet. Senteret består rett og slett av et arbeidsutvalg på tre medlemmer: Steinar Ekern, Arne Jon Isachsen og Asbjørn Rødseth, med sistnevnte som leder – oppnevnt fra hver av institusjonene Norges Handelshøyskole, Handelshøyskolen BI og Universitetet i Oslo. Ar-

beidsutvalget har det faglige ansvaret for doktorgradsprogrammet og skal sikre en akademisk styring av det.³ Den enkelte stipendiat som blir ansatt må være tilknyttet en akademisk institusjon som inngår kontrakt med Senteret og tar arbeidsgiveransvar i stipendiattiden.

Fire stipendiat i 1998

Ved inngangen til 1998 er fire stipendiat (vertsinstitusjon i parentes) knyttet til doktorgradsprogrammet for pengepolitisk og finansiell forskning:

- Geir Bjønnes (Handelshøyskolen BI) med prosjektet «Flytende valutakurser: Monetære indikatorer, markedets mikrostruktur og forventningsdannelse».
- Tom Fearnley (SNF, Oslo) med prosjektet «Pricing of credit risk» (foreløpig tittel).
- Egil Madsen (Institutt for sosialøkonomi, NTNU): «Financial integration, international diversification and consumption risksharing».
- Dagfinn Rime (Handelshøyskolen BI) med prosjektet: «Sentralbankstrategier i valutamarkedet: Teoretisk og empirisk tilnærming».

Det er viktig at stipendiatene har en bred kontakflate til flere forskningsmiljøer og det oppfordres til at de søker andre miljøer enn vertsinstitusjonen – i Norge eller i utlandet – en del av tiden. I tråd med dette er Fearnley doktorgradsstudent ved Universitetet i Genève. Rime har et gjesteopphold i Forskningsavdelingen, Norges Bank høsten 1997 og han er knyttet til Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo i 1998. Madsen vil tilbringe første halvår 1998 ved Institute for International Economic Studies i Stockholm.

Fire stjerners doktorgradskurs

I 1998 vil Senteret også arrangere fire doktorgradskurs i samarbeid med Universitetet i Oslo, Handelshøyskolen BI og Norges Handelshøyskole. Tid, sted og tema er som følger:

- *) Professor Bennett McCallum, Carnegie-Mellon University, om «Monetary Theory and Policy» 16 mars - 20 mars 1998 på Handelshøyskolen BI og 30 mars – 3 april 1998 på Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.
- **) Professor Darrell Duffie, Stanford University, om «Dynamic Asset Pricing Theory» 25 mai – 29 mai 1998 på Norges Handelshøyskole.
- ***) Professor Ken Singleton, Stanford University, om «Financial Econometrics» 8 juni – 19 juni 1998 på Norges Handelshøyskole.
- ****) Professor Maurice Obstfeldt, University of California, Berkeley, om «Intertemporal Open Economy Macro Economics» 3 august – 14 august 1998 på Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

Nærmere opplysninger om de enkelte kursene vil en etter hvert kunne få ved å henvende seg til den lokale arrangøren.

¹ Forskningsdirektør, Norges Bank og forretningsfører for Senter for pengepolitisk og finansiell forskning.

² Professor, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo og leder i Arbeidsutvalget, Senter for pengepolitisk og finansiell forskning.

³ Forskningsavdelingen i Norges Bank er forretningsfører for Senteret. Bidragsytterne har et årlig møte der de får en faglig rapport fra Arbeidsutvalget om Senterets aktiviteter sammen med et revidert årsregnskap fra forretningsfører.

FREDRIK WULFSBERG:*

Kan progressive skatter dempe lønnspresset?

Man hører ofte at en høy marginalsatt leder til høyere lønnskrav fordi lønnstillegget må være større jo høyere marginalsatten er for å oppnå en gitt lønnsøkning etter skatt. Denne påstanden overser imidlertid muligheten av at man også vurderer i hvilken grad jobbsikkerhet og sysselsetting avhenger av bedriftens lønnskostnader.

I denne artikkelen drøfter jeg hvordan skatt kan påvirke lønnsdannelsen og fokuserer spesielt på virkninger av progressiviteten i skattesystemet. Med utgangspunkt i data for mer enn 7000 industribedrifter fra 1978–1991 rapporterer jeg en empirisk lønnsrelasjon som støtter hypotesen om at høyere marginalsatt gir lavere lønn for en gitt gjennomsnittsskatt.

Når man skal undersøke betydningen av marginalsatten på lønnsdannelsen må man ta hensyn til at skattesystemet kan tenkes påvirke lønnsnivået gjennom flere mekanismer. For det første driver skattenivået en kile mellom lønnskostnaden (lønn og arbeidsgiveravgift) til bedriftene og konsumentlønna (lønn etter skatt) til lønnsinntakere. Et høyere skattenivå kan derfor skjerpe konflikten i lønnsforhandlingene.

Dersom skattenivået overveltes bedriftenes lønnskostnader, har vi en form for reallønnsstivhet. Slik reallønnsstivhet er en nødvendig forutsetning for at for eksempel redusert arbeidsgiveravgift skal øke sysselsettingen. En omfattende empirisk litteratur gir ingen entydig konklusjon i hvilken grad reallønnsstivhet eksisterer. De fleste av disse studiene kontrollerer imidlertid ikke for graden av progressivitet i skattesystemet. Dersom progressivitet har betydning for lønnsnivået kan effekten av skattenivået være påvirket av at progressivitet er utelatt fra studien.

Graden av progressivitet i skattesystemet kan virke kvalitativt forskjellig på lønnsdannelsen i forhold til skattenivået gjennom å påvirke fagforeningenes avveining mellom lønn og jobbsikkerhet (Layard 1982, Hersoug 1986, Malcomson og Sartor 1987, Hoel 1989, Lockwood og Manning 1993). Årsaken er at enhver øk-

ning i konsumentlønna medfører et større tap av arbeidsplasser jo høyere marginalsatten er. Det oppstår dermed en substitusjonsgevinst for fagforeningen ved å satse på økt jobbsikkerhet eller flere arbeidsplasser framfor lønnsøkninger. For at en økt marginalsatt bare skal gi denne substitusjonseffekten holder vi gjennomsnittsskatten konstant for å unngå motstridende substitusjons- og inntektseffekter. Det er også verdt å merke seg at også andre teorier som forklarer at man kan ha arbeidsledighet i likevekt, predikerer at marginalskatt demper lønnspresset.

Det finnes en voksende empirisk litteratur som i hovedsak støtter hypotesen om lønnsdempende effekter av marginalsatten for en gitt gjennomsnittsskattesats. Malcomson og Sartor (1987) for Italia, Lockwood og Manning (1993) for Storbritannia, Lockwood mfl. (1996) for Danmark, Holmlund og Kolm (1995) og Aronsson mfl. (1997) for Sverige, og Tyrväinen (1995) for flere OECD land, finner alle lønnsdempende effekter av marginalsatten. For Norges vedkommende finner Bowitz og Cappelen (1997) og Dyrstad og Lund (1997) lønnsdempende effekter av marginalsatt, mens Hersoug mfl. (1986) rapporterer en positiv effekt av marginalsatten.

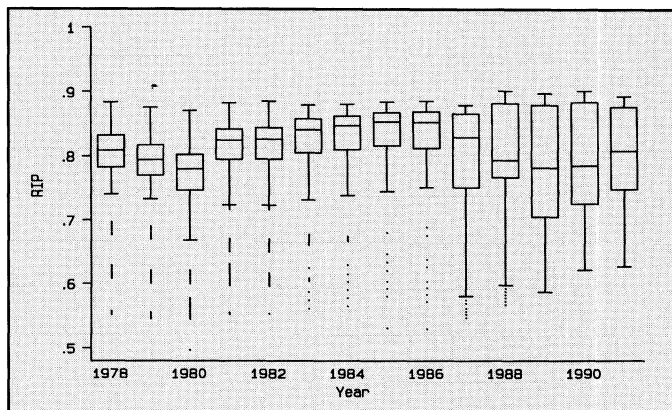
I denne artikkelen vil jeg presentere noen resultater fra Wulfsberg (1997b) som altså studerer virkninger av skatt på lønnsdannelsen i mer enn 7000 norske industribedrifter i perioden 1978–1991. De fleste andre studi-

* Takk til Knut Røed for kommentarer. Synspunkter og konklusjoner står for forfatterens regning og kan ikke tillegges Norges Bank. Forskningsavdelingen C51, Norges Bank, PB 1179 Sentrum, 0107 Oslo eller email til fredrik.wulfsberg@norges-bank.no

ene over benytter aggregerte tidssrekedata noe som kan forårsake skjeve estimatorer; når skattefunksjonen er ikke-lineær vil nemlig marginals-katten til gjennomsnittslønna være forskjellig fra den gjennomsnittlige marginals-katten for gjennomsnittslønna. Ved å benytte paneldata der man har observasjoner av mange bedrifter over flere år, vil man ha mer informasjon om skattefunksjonen og derfor i større grad unngå aggregeringsskjevheter.

I et progressivt skattesystem øker gjennomsnittskatten med inntekten. Et mye brukt mål på graden av progressivitet i et skattesystem er elastisiteten av konsumentlønna med hensyn til lønn før skatt som har fått navnet *coefficient of Residual Income Progression (RIP)* (Musgrave and Thin, 1947). Hvis konsumentlønna øker med mindre enn én prosent ved en én prosents økning i lønn før skatt, er skatten altså progressiv. Desto lavere elastisitet jo mer progressiv må skatten være. Representerer vi skattefunksjonen som en funksjon av lønna ved $\tau = \tau(W)$, har vi at marginals-katten er $\tau' = \partial\tau/\partial W$ og gjennomsnittskatten er $\bar{\tau} = \tau(W)/W$. Ved å ta elastisiteten av konsumentlønna $W = \tau - \tau(W)$ med hensyn til lønn før skatt W , følger det at

$$RIP = \frac{1 - \tau'}{1 - \bar{\tau}} \quad (1)$$



Figur 1: RIP koeffisienter for gjennomsnittslønna i hver bedrift 1978–1991. Den horisontale linjen i boksen er medianen, mens boksen er nedad og oppad begrenset av første og tredje kvartil. Bartene og prikkene beskriver henholdsvis haler og ekstremverdier.



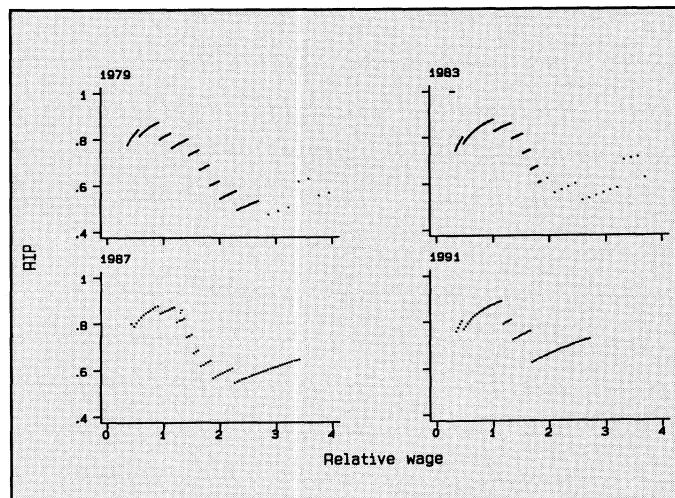
Fredrik Wulfsberg, Dr.Polit. fra Universitetet i Oslo 1997, er forsker i Norges Bank

Husk at *RIP* er mindre jo sterkere innslag av progressivitet. Dersom skatten ikke er progressiv, men flat, vil konsumentlønna øke prosentvis like mye som lønna før skatt slik at elastisiteten i dette tilfellet er lik en.

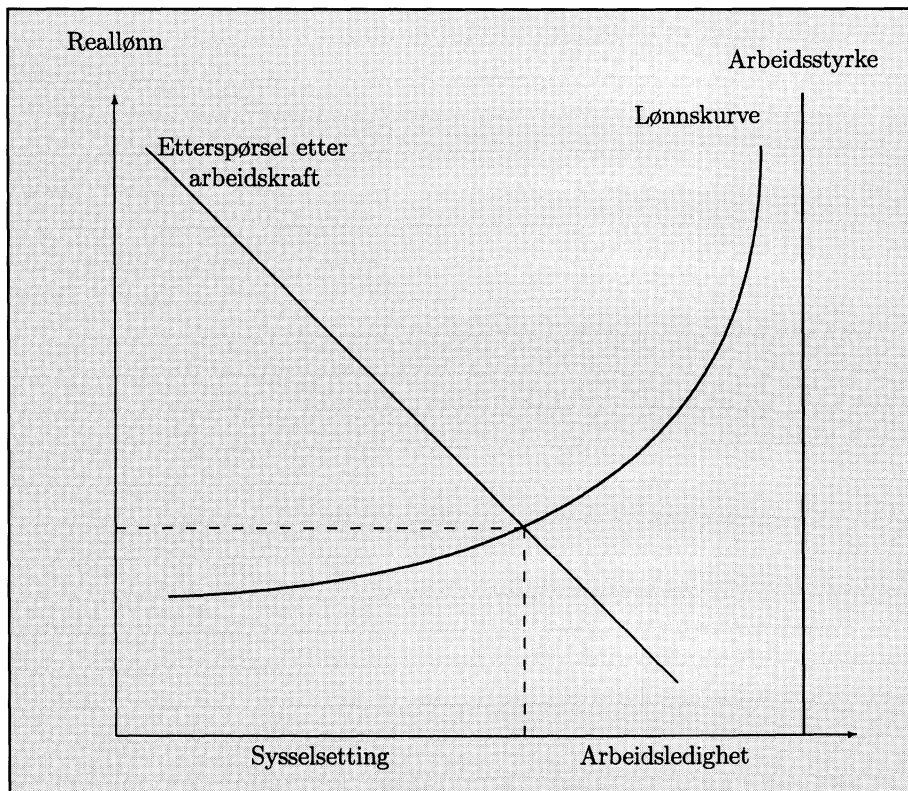
I det foreliggende datasett kjenner vi gjennomsnittslønna for hvert år i hver bedrift. Til denne lønna har jeg så koplet gjennomsnittlig og marginal skattesats slik at jeg kan beregne *RIP* koeffisienter for lønnsnivået til hver bedrift i hvert år. Figur 1 viser fordelingen av *RIP* koeffisientene over bedriftene for hver år. Boksene deles i to av medianen og er forøvrig begrenset av kvartilene i fordelingen. Vi ser at *RIP* koeffisientene varierte rundt

0,8 fram til 1987. I siste del av observasjonsperioden økte både nivået og spredningen i graden av progressivitet. Denne utviklingen faller sammen med at antallet skattebånd (der marginals-katten er konstant) ble redusert som illustrert i figur 2. Dette kan ha ført til at mange bedrifter fikk økt marginals-katt mens gjennomsnittskatten var uendret.

En teoretisk bakgrunn for den empiriske analysen er som antydnet innledningsvis, at lønna bestemmes i forhandlinger mellom fagforeninger og bedrifter. Fagforeningene har preferanser for høy konsumentlønn, høy sysselsetting, og forventet inntekt for de medlemmer som ikke får jobb. Bedriftene maksimerer profitten og etterspør mindre arbeidskraft jo høyere lønna er. Utfallet av forhandlingene vil generelt avhenge av bedriftsektorene faktorer som arbeidsledighet, alternativlønn og skatt, og bedriftsinntekter som produktivitet. En slik lønnsdannelse kan representeres ved en stigende kurve i et lønn-sysselsettings diagram som i Figur 3. Lønnskurven er stigende fordi utfallet av forhandlingene blir en lav lønn når ledigheten er lav, mens hvis ledigheten er høy vil lønna bli presset opp. Likevekten i arbeidsmarkedet er bestemt av samsvar mellom lønnsdannelsen og etterspørselen etter arbeidskraft, og ledigheten bestemmes residualt som differansen mellom arbeidsstyrken og sysselsettingen.



Figur 2: RIP koeffisienter etter lønn i forhold til gjennomsnittlig industrilønn 1979, 1983, 1987, 1991.



Figur 3: likevekt i arbeidsmarkedet

Et resultat i denne teorien er at økt marginalsatt reduserer lønna for en gitt gjennomsnittsskattesats på grunn av substitusjonseffekten som er nevnt over. For fagforeningen fungerer marginalsatten som en avgift på lønnsøkninger, slik at det blir mer attraktivt med flere arbeidsplasser i stedet for lønnsøkninger.

For å teste hvilken effekt skatten har på lønnsdannelsen estimerer vi lønnskuren som er illustrert i Figur 3. Vi antar en log-lineær lønnskurve der små bokstaver indikerer logaritmen av vedkommende variabel. (Se (2)).

dvs. den lønn man kan oppnå ved å skifte jobb til andre bedrifter. $\bar{\tau}$ er gjennomsnittsskattesats for alternativlønn slik at $(\bar{w} + \log(1 - \bar{\tau}) - q)$ er alternativ reallønn etter skatt. $[(p - q) + y - n]$ er deflaterte salgsinntekter til å fange opp eventuelle effekter av bedriftens produktivitet. Ved siden av variable som representerer inntektskatt (*rip*, $\log(1 - \bar{\tau})$) er arbeidsgiveravgiften, θ , tatt med. Konsumpris og skattevariablene er inkluderte for å løse opp homogenitetsrestriksjoner som ellers ville være pålagt modellen. Imidlertid pålegger jeg at $\alpha_2 + \alpha_3 = 1$

$$\begin{aligned} (w + \log(1 - \bar{\tau}) - q) = & \alpha_{0i} + \alpha_1 u + \alpha_2 (\bar{w} + \log(1 - \bar{\tau}) - q) + \alpha_3 [(p - q) + y - n] \\ & + \alpha_4 \text{rip} + \alpha_5 \log(1 - \bar{\tau}) + \alpha_6 q_t + \alpha_7 \log(1 - \bar{\tau}) + \alpha_8 \log(1 + \theta) + \text{restledd} \end{aligned} \quad (2)$$

Her er q (logaritmen av) konsumprisindeksen, slik at variabelen på venstre side er realkonsumentlønn eller reallønn etter skatt. Blant forklaringsvariablene finner vi arbeidsledighetsraten, u , og alternativlønn w ,

slik at lønna vokser parallelt med alternativlønn og lønnsandelen på lang sikt. Forholdet mellom α_2 og α_3 forteller om den relative betydningen av eksterne faktorer i forhold til interne faktorer i lønnsdannelsen. I et sentral-

isert lønnsdannelsessystem som det norske vil α_3 ventelig være høyere enn α_2 (se Johansen 1996, Wulfsberg 1997a).

α_{0i} er en stokastisk variabel som fanger opp alle uobserverbare forskjeller mellom bedriftene som er konstante over tid. Disse forskjellene kan være korrelerte med forklaringsfaktorene, noe estimeringsmetoden (GMM jfr. Arellano og Bond, 1991) tar hensyn til.

Med utgangspunkt i (2) kan vi nå identifisere og teste ulike effekter av skattesystemet på lønna.

- En partiell økning i marginalsatten vil redusere lønna (både før og etter skatt) dersom $\alpha_4 > 0$ fordi en høyere τ' reduserer *rip*.
- En høyere gjennomsnittsskatt reduserer konsumentlønna for en gitt *progressivitet* (*rip*) dersom $\alpha_5 > 0$. Hvis $\alpha_5 = 0$ er konsumentlønna upåvirket av en progressivnøytral skatteøkning hvilket må bety at skatteøkningen slår ut i høyere lønn (W). Hvis $\alpha_5 = 1$ vil lønna (W) være uavhengig av skattenivået for en gitt *progressivitet*. Dersom $0 \leq \alpha_5 < 1$ har vi altså reallønnsstivhet for en gitt *progressivitet*.
- En høyere gjennomsnittsskatt reduserer konsumentlønna for en gitt marginalsatt dersom $\alpha_5 - \alpha_4 > 0$. Dersom $0 \leq \alpha_5 - \alpha_4 < 1$ vil vi ha reallønnsstivhet for en gitt marginalsatt. Og hvis $\alpha_5 - \alpha_4 = 1$ vil lønna (W) være uavhengig av skattenivået for en gitt marginalsatt.
- En høyere arbeidsgiveravgift reduserer konsumentlønna dersom $\theta < 0$. Dersom $\theta = -1$ vil bedriftenes lønnskostnader være uavhengig av arbeidsgiveravgiften.

Da (2) kun inkluderer variable på nivå form kan vi tolke den som en langsiktssammenheng. Det er rimelig å tro at disse variablene også kan gi kortsiktige effekter på lønna sammen med egendynamikk. Jeg estimerer derfor en feiljusteringsmodell som har (2) som den langsiktige likevekten. Feiljusteringsmodellene er ikke gjengitt her, men er dokumentert i Wulfsberg (1997b). Det bør imidlertid kommen-

teres at det oppstår et simultanitetsproblem fordi skattevariablene avhenger av lønnsnivået i bedriften. Derfor er skattevariablene instrumentert ved at først er $\bar{\tau}$ beregnet ved $\bar{\tau}_{it} = \bar{\tau}_t (W_{i(t-1)})$ og deretter er lags av $\bar{\tau}_{i(t-2)}$, $\bar{\tau}_{i(t-3)}$ og $\bar{\tau}_{i(t-4)}$ benyttet som instrumenter.

På bakgrunn av flere spesifikasjoner av modellen med ulike restriksjoner på kort- og langsiktseffekter, er den foretrukne estimerte langsiktsløsningen (**gjengitt i (3)**) der tallene i pa-

$$(w + \log(1 - \bar{\tau}) - q) = \text{konstant} + \frac{0.905}{(9.46)} (\bar{w} + \log(1 - \bar{\tau}) - q) \quad (3)$$

$$+ \frac{0.095}{(4.66)} [(p - q) + y - n] - \frac{0.014}{(2.55)} u + \frac{0.153}{(4.51)} \text{rip} + \frac{0.143}{(0.91)} \log(1 - \bar{\tau})$$

rentes er t -verdier. Arbeidsgiveravgiften er ikke med i denne relasjonen da dens effekt i ulike andre spesifikasjoner ikke var signifikant. På grunn av arbeidsgiveravgiftens spesielle variasjonsmønster med sterke regionale og aggregerte innslag, kan den være sterkt korrelert med uobserverbare regionale variable. Vi må derfor være varsomme med å trekke sterke konklusjoner for arbeidsgiveravgiftens del.

En reduksjon i rip (økt progressivitet) ser vi at reduserer lønna for en gitt gjennomsnittsskatt, i tråd med teorien. Fordi vi betinger på gjennomsnittsskatten vil en redusert rip være ensbetydende med økt marginalsatt. Estimaten antyder at en partiell reduksjon i rip på en prosent reduserer lønna med 0.15 prosent med tilhørende t -verdi på 4.51. Virkningen av en progressiv nøytral skatteøkning på en prosent reduserer konsumentlønna med 0.14 prosent, men denne effekten er ikke signifikant og det er vanskelig å finne noen robust effekt i det hele tatt. Elastisiteten av en økning i gjennomsnittsskatten for en gitt marginalsatt er 0.01 og ikke signifikant forskjellig fra null. Vi kan derfor ikke utelukke at skattnivået slår ut i bedriftens lønnskostnader verken for gitt progressivitet eller marginalsatt.

Effektene kan ved første øyekast synes små, men legg merke til at vi betinger på alternativlønna. Hvis skattesystemet påvirker konsument-

lønna, må det naturlig nok også påvirke den alternative konsumentlønna. Og dermed vil skattesystemet få en indirekte effekt på konsumentlønna i tillegg til den direkte.

Det er naturlig nok vanskelig å utelukke at man i stedet for å estimere en lønnskurve har estimert skattefunksjonen i Figur 2. Skattefunksjonen representerer imidlertid en negativ sammenheng mellom rip og lønnsnivå i motsetning til funnene i denne

analysen.

Resultatene peker entydig mot at økt marginalsatt virker lønnsdempende for et gitt nivå på gjennomsnittslønna. For en gitt marginalsatt eller gitt progressivitet er det derimot vanskeligere å finne robuste effekter av skattnivået på konsumentlønna, slik at disse vil slå ut i bedriftens lønnskostnader. Det kan derfor se ut til at redusert skatt på arbeid kan bidra til å øke sysselsettingen. Det er viktig å være klar over at selv om en økt marginalsatt på marginen vil dempe lønnspresset, så vil en endring i marginalsatten for store grupper av arbeidstakerne nødvendigvis implisere endringer også i gjennomsnittsskatten. Vi vil da ha at inntekts- og substitusjonseffekter motvirker hverandre.

Virkningene av en skattereformer på arbeidsmarkedet vil være mangfoldig og kompleks og den totale velferdseffekten vil avhenge av mange faktorer. Mens virkning av skatt på tilbud av arbeid har preget debatten, viser denne og andre studier at effektene på lønnsdannelsen også kan være betydelige. Velferdsgevinster av økt tilbud av arbeid når skatten blir mindre progressiv kan motvirkes av kostnader ved høyere ledighet.

REFERANSER:

Arellano, M. og S. Bond (1991). Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations, *Review of Economic Studies*, 58, 277–297.

- Aronsson, T., Wikström, M. og R. Brännlund (1997). Wage Determination under Non-linear Taxes: Estimation and an Application to Panel Data, *Oxford Economic Papers*, 49, 404–418.
- Bowitz, E. og Å. Cappelen (1997). Income Policies and the Norwegian Economy 1973–93, Discussion Paper No192, Statistisk Sentralbyrå.
- Dyrstad, J.M. og M. Lund (1997). Income Taxes and Wages: Empirical Evidence from Norway. Notat, Institutt for sosialøkonomi, NTNU.
- Hersoug, T. (1984). Union Wage responses to Tax Changes, *Oxford Economic Papers*, 36, 37–51.
- Hersoug, T., K. N. Kjær og A. Rødseth (1986). Wages, Taxes and the Utility-Maximizing Trade Union: A Confrontation with Norwegian Data, *Oxford Economic Papers*, 38, 403–423.
- Hoel, M. (1989). Income taxes and non-market clearing wages, Memorandum no.9, Sosialøkonomisk institutt.
- Holmlund, B. og Kolm (1995). Progressive Taxation, Wage Setting and Unemployment: Theory and Swedish Evidence, *Swedish Economic Policy Review*, 2, 423–460.
- Johansen, K. (1996). Insider forces, asymmetries and outsider ineffectiveness. Empirical evidence from Norwegian industries, 1966–1987, *Oxford Economic Papers*, 48, 89–104.
- Layard, R. (1982). Is Income Policy the Answer to Unemployment?, *Economica*, 49, 219–240.
- Lockwood og Manning (1993). Wage Setting and the Tax System. Theory and Evidence from the UK. *Journal of Public Economics*, 52, 1–29.
- Lockwood, B., T. Sløk og T. Tranæs (1995). Progressive Taxation and Wage Setting: Some Evidence from Denmark, Discussion Paper no 95–20, EPRU, Copenhagen Business School.
- Malcomson, J.M. og N. Sartor (1987). Tax Push Inflation in a Unionised Labour Market, *European Economic Review*, 31, 1581–1596.
- Musgrave R. og T. Thin (1948). Income Tax Progression, 1928–48, *Journal of Political Economy*, 56, 498–514.
- Tyrväinen, T. (1995). Real Wage Resistance and Unemployment: Multivariate Analyses of Cointegrating Relations in 10 OECD Economies, The OECD Jobs Study, Working Papers 10.
- Wulfsberg, F. (1997a). An Application of Wage Bargaining Models to Norwegian Panel Data, *Oxford Economic Papers*, 49, 419–440.
- Wulfsberg, F. (1997b). Do Progressive Taxes Reduce Wage Pressure? Evidence from Norwegian Panel Data. Memorandum, Sosialøkonomisk institutt.

STEIN REEGÅRD, LANDSORGANISASJONEN I NORGE:

Skatt, lønn og arbeidsledighet

Kommentar til artikler av Knut Røed og Fredrik Wulfsberg

De to artikler gir viktige bidrag til diskusjonen om innretningen av skattesystemet. Begge svekker i betydelig grad argumenter som har vært brukt mot progressiv skatt på lønnsinntekt, dvs. en skatteprosent som øker når årslønna øker. Et hovedbudskap hos begge er at progressiv skatt isolert sett virker dempende på lønnsutviklingen og ikke omvendt som mange har hevdet. Røed trekker dessuten fram at progressiviteten reduserer andre uheldige arbeidsmarkedsvirkninger for «svake» grupper i arbeidslivet.

Jeg tror kanskje likevel at ikke alle som har akseptert senkingen av de høyeste marginalsattene i Norge i forbindelse med skattereformen «føler seg like truffet». Dette fordi noe av senkingen ikke er reell fordi skattegrunnlaget er blitt bredere og skatter mer bruttopreget.

Dernest har nok noe av argumentasjonen dreiet seg om *skattenivået* eller den gjennomsnittlige skatteprosenten og ikke progresjonen i seg selv. Det kan hevdes at et sterkt progressivt system over tid indirekte kan gi et høyere skattenivå enn ellers som følge av manglende justering etter som pris- og lønnsnivå øker.

Et annet viktig hensyn som artiklene heller ikke diskuterer, er tilskyndelsen til svart arbeid som også har vært ett av argumentene for å senke skattesattene. Dette hindrer ikke at artiklene gir et verdifullt grunnlag for å bruke progressiv skatt på lønn «mer aktivt» og for å skjerpe kravene overfor de som på et mer politisk grunnlag går inn for «flattere» beskatning.

LITT NÆRMERE OM KNUT RØEDS ARTIKKEL

Røeds artikkel er særlig verdifull fordi den gjør konklusjoner fra forskning relevant og på en oversiktlig måte tilgjengelig for aktuelle beslutningstakere. Argumentene er overbevisende og kombinert med en forståelse av økonomiens praktiske virkemåte.

Det som kan bemerkes er at han overdriver litt når han sier at: «... arbeidstiden for en stor del er bestemt gjennom lover og avtaleverk.» Det er nok en stor del som ikke har sin arbeidstid regulert på den måten. Det gjelder de som er unntatt i Arbeidsmiljøloven (med selvstendig arbeid som ledere og forskere m.fl.), men også næringsdrivende (beskattes som lønn etter delingsmodellen) og de med flere jobber. Dernest er lavlønte ofte uorganiserte og *i praksis* ikke så styrt av reglene som tilsiktet. Dette svekker imidlertid ikke det helt riktige hovedpoenget om at lavere lønte har et mer elastisk arbeidstilbud m.h.p. lønn etter skatt.

LITT NÆRMERE OM WULFSBERGS ARTIKKEL

Wulfsbergs artikkel er vanskeligere å kommentere fordi den er mindre tilgjengelig bl.a. som følge av en svært komprimert form. Uten at jeg hadde hatt gleden av å få presentert budskapet av forfatteren også på annen måte, hadde det krevet mye tid å forstå innholdet, selv på et område jeg stiller mye med!

Jeg går ut fra at økonometrien og teknikken ellers er i orden. (Det er vel imidlertid en skrivefeil i fjerde strekpunkt i avsnittet før den estimerte relasjon. Der drøftes verdien på β , men det skal vel være α ?). Artikkelen ville nok tjent på noe mer refleksjon omkring relevansen og rimeligheten av de mekanismer som styrer den estimerte relasjon. Det forutsettes bl.a. at arbeidstakerne har kunnskap om skattefunksjonen og hvor progressiv skatten er. Dette kan nok gjelde for den del av lønnsveksten som avtales sentralt, men gjelder nok i mindre grad på bedriftsnivå. Og hvem er det som beslutter der? I mange av bedriftene er det flere klubber, ofte med antatt ulike preferanser (NITO-folkene versus f.eks. Fellesforbundet og Handel og Kontor). Likevel kan det være slik at mekanismen ivaretas gjennom litt mer indirekte kunnskap om skatt som trekkprosent på skattekortet m.v.

Hadde det vært en idé å kombinere økonometrien med intervjuer blant de en postulerer nyttefunksjoner for? Jeg opplever nok at forskerne oftere enn de gjør kunne spørre blant de som «operer nyttefunksjonen» når denne er vesentlig for teori og empiri om de behandler. Wulfsbergs datamateriale må anses svært verdifullt. Kanskje kan han senere gjenta øvelsen og få med noen år etter skattereformen 1992, som må antas å ha gitt større spredning på observasjonene?

Kommentar til artikler av Fredrik Wulfsberg og Knut Røed

Flat skatt på inntekt har vært i vinden en stund. Ved første øyekast virker et slikt forslag meget attraktivt. En skattesats på inntekt vil forenkle skattesystemet sterkt, og når det samtidig blir antydning en skattesats på rundt 25 prosent, blir forslaget nesten uimotståelig. Det er derfor høyst betimelig at vi får motforestillinger, og ikke bare det; artiklene til Wulfsberg og Røed, særlig den siste, tar nærmest livet av idéen.

Ved nærmere ettertanke får en følelsen av at forslaget om flat skatt på inntekt lover langt mer enn det kan holde. For et naturlig og opplagt spørsmål må være: når det er så attraktivt hvorfor er det da ikke blitt gjennomført? Og, for de som ikke er klar over det, er det lenge siden forslaget først ble satt fram. Det ble bl.a. diskutert i 1960-årene og da kunne det henvises til forslag som daterte seg ennå lenger tilbake. Svaret ligger bl.a. i en ren omstrukturering av inntektsskatten neppe kan gi så stor gevinst når selve nivået ligger fast. Der nest vil en slik omstrukturering omfordele kostnader og gevinster på en slik måte at store grupper vil motarbeide der.

Artikkelen til Fredrik Wulfsberg tar opp en side ved flat skatt som først er blitt avdekket i de senere år, nemlig at når skattene blir mindre progressive kan lønnspresset bli større. Det skjer via fagforeningenes rolle i lønnsdannelsen. Når fagforeninger ikke bare er opptatt av medlemmenes inntektsnivå, men også deres jobbsikkerhet vil det inntektskrav som isolert sett kunne bli resultatet av økt marginalskatt, bli redusert fordi økte lønnskostnader virker negativt på sysselsettingen. For gitt gjennomsnittsskatt vil dermed lavere marginalsatt gi økt lønnspress. Han påviser denne effekten i en økonometrisk analyse av 7000 industribedrifter for årene 1978-1981.

Hvis effekten skulle kunne påvises noe sted måtte det være for industrien. Her er sammenhengen mellom sysselsetting og kostnadsnivå relativt klar, og fagforeningsdekningen etter norske forhold relativt høy, med LO i en dominerende rolle. I resten av samfunnet må vi forvente at sammenhengen mellom skattenes progressivitet og lønnspress er mindre klar, og til og med fraværende. For det første fordi fagforeningsdekningen er langt mindre, eller for det annet fordi det ikke er noen opplagt sammenheng mellom lønnskostnader og jobbsikkerhet som følge av skjermethet eller for det tredje fordi det finnes fagforeninger hvis medlemmer så godt som aldri trenger å frykte ledighet fordi deres arbeidskraft er så attraktiv. Så Wulfsberg har påvist en sammenheng mellom skatteprogressivitet og lønnspress i industrien og dermed for sysselsettingen der. Han har ikke påvist at dette har merkbar betydning for den samlede ledighet, når sysselsettingen i industrien bare utgjør 15 prosent av totalsysselsettingen. Dessuten hvis en reduksjon i progressiviteten gjelder relativt store grupper, som f.eks. ved en reduksjon i toppskatten, vil vi uvergerlig, som Wulfsberg også påpeker, få en reduksjon i gjennomsnittsskatten for disse. Men en slik reduksjon vil øke sysselsettingen, eller en virkning i motsatt retning av lavere marginalsatt. (Forøvrig er det et forvirrende moment i Wulfsbergs analyse. Han argumenterer for at a_3 a priori må være større enn a_2 , men estimeringsresultatene viser det motsatte, såvidt jeg kan se).

Knut Røed går i større grad til et frontalangrep på hele idéen med flat skatt og argumenterer ikke bare for at den kan ha uheldige bivirkninger, men at det ikke er noe grunnlag for å påstå at dette overhodet vil bidra til

en reduksjon av ineffektivitetstapet ved beskatning, men snarere kan bidra til å øke det. En hovedgrunn til det er samspillet mellom beskatningen og offentlige overføringsordninger, som for de med lavest inntekt, gjør deres arbeidstilbud meget elastisk. Denne gruppen har nemlig valget mellom å arbeide eller ikke arbeide, og kan komme i den situasjon ved et flattere felles skattnivå, at den samlede marginalsatt av en inntektsøkning for denne gruppen øker fra et allerede høyt nivå. Det har lenge vært påstått og i betydelig grad akseptert at det kanskje er de som er lavest på inntektsstigen som står overfor de høyeste dødvektstap.

Inntektsoverføringene skaper såkalte fattigdomsfeller som over visse inntektsintervaller kan bety over 100 prosent marginalsatt. Eventuelle skattereformer bør derfor først og fremst ta sikte på å redusere progressiviteten på dette inntektsnivået. Da vil effekten av fattigdomsfellene bli mindre og arbeidstilbudet, sysselsettingen og inntektsnivået bli høyere for denne gruppen. Dette er et synspunkt jeg deler. Jeg har også få problemer med resten av Røeds analyse. Men diskusjonen omkring flat skatt blir lett en karikatur av diskusjonen omkring lavere marginalbeskatning. For flertallet av de som argumenterer for at lavere marginalsatter vil redusere effektivitetstapet i økonomien, tenker seg dette gjort ved en reduksjon i det totale skattnivå mulig gjort gjennom en parallell reduksjon i offentlige utgifter. Den analysen står på langt tryggere ben. Men å bli minnet om at det er for enkelt å tro at en skal oppnå store effektivitetsgevinster bare gjennom en omfordeling av progressiviteten, kan likevel være på sin plass.

STEINAR STRØM¹ OG ROLF AABERGE²:

Om flate skatter

1. Skatt og arbeidstilbud

I noen av de mikroøkonometriske analysene som vi har foretatt de siste årene, har vi sett på hvordan atferden til ektepar/samboere endrer seg når skattereglene endres. Modellen som er benyttet i disse analysene er avledet fra mikroøkonomisk teori for tilbud av arbeid. Preferansene til ektefellene/samboerne er representert ved en nyttefunksjon som avhenger av ekteparets forbruk (lik inntekt etter skatt) og kvinnens og mannens fritid. Ekteparene/samboerne forutsettes å tilpasse seg slik at nyttefunksjonen maksimeres med hensyn på valg av jobb, gitt en budsjettbetingelse og gitt jobbmulighetene. Budsjettbetingelsen sier hvor stor inntekt ekteparet har til disposisjon ved ulike jobbvalg. Denne tilnærmingsmåten innebærer at ektefellene/samboerne veier nytten av økt forbruk (lik disponibel inntekt) mot nytten av ikke å arbeide utenfor hjemmet. Alle detaljer ved skattesystemet er eksakt representert i modellen. Det er viktig å merke seg at for visse kombinasjoner av (lave) inntekter skatter ektepar felles i Norge. Mulige jobbalternativ er karakterisert ved lønn pr. time og timer arbeidet. Individenes valg av arbeidstilbud er derfor et valg mellom jobber med ulike arbeidstider og lønnsatser. Arbeidstidene og lønnsattsene er forutsatt bestemt av forhandlinger mellom fagforeninger og bedrifter, av bedriftenes teknologi og av offentlig lovgivning. Som økonometrikere observerer vi ikke preferansene og jobbmulighetene fullt ut, og vi lar derfor både preferansene og jobbmulighetene være stokastiske. I estimeringen av modellen lar vi parametrene i fordelingen til både preferanser og jobbmuligheter være avhengige av individkjennetegn og markedsforhold, f.eks. regional ledighet. De arbeidstilbudsmodeller vi har estimert tar derfor hensyn til det faktum at befolkningen er heterogen og at

jobbmulighetene kan være rasjonerte.

Modellen har vært estimert på data fra flere land (Norge, Sverige, Tyskland, Frankrike og Italia) og gir estimater på strukturparametre som ikke varierer så mye fra land til land. Et felles trekk ved disse analysene er at arbeidstilbudselastisitetene (beregnet ved simulering på modellen) er relativt lave for gifte menn og kvinner med høy inntekt, og langt høyere for menn og kvinner med lav inntekt.

Modellen er blitt brukt til å simulere virkninger på arbeidstilbud, inntektsfordeling og velferdsendring av å erstatte det gjeldende skattesystem med flat skatt; dvs. en proporsjonal skatt fra og med første tjente krone. På italienske data har vi dessuten sett på virkningen av å erstatte det italienske progressive skattesystemet med en såkalt negativ inntektsskatt. I disse politikksimuleringene er skattesatsen i den flate skatten bestemt slik at det offentlige inntekter er uendret.

Vi har valgt å diskutere resultatene av skattesimuleringene innenfor rammen av den modellen vi har brukt. Det innebærer blant annet at vi holder fordelingen av timelønn fast og begir oss ikke ut på noen spekulasjoner om hvordan denne fordelingen kan tenkes å bli påvirket av skatteendringene. Tilsvarende trekker vi heller ikke inn hvordan et økt arbeidstilbud kan øke arbeidsgiveravgifts- og momsinnbetalinger, selv om også slike betraktninger er viktige i en altomfattende evaluering av skattereformer. Våre studier nøyer seg med å sikre at de direkte skattene skal være uendret. Hvis vi i tillegg hadde gått ut over modellrammen og kontrollert for økningen i arbeidsgiveravgift og moms, kunne vi ha senket den flate skattesatsen under det nivået vi fant for å opprettholde provenyet fra de direkte skattene.

Et felles trekk i beregningene våre er at det totale arbeidstilbudet i be-

folkningen blir styrket ved å gå over til flat, alternativt flatere, skatt. Dels skyldes dette en økt yrkesdeltakelse blant gifte kvinner og dels et økt arbeidstilbud i timer, gitt yrkesdeltakelsen. Noen gifte kvinner og menn reduserer arbeidsinnsatsen, mens andre øker arbeidstilbudet så mye at det totale arbeidstilbudet går opp. Arbeidstilbudsresponsene er dels et resultat av inntektseffekter og dels et resultat av substitusjonseffekter.

En høyere gjennomsnittsskatt, gitt arbeidstilbudet, gjør et ektepar fattigere. Siden fritid er estimert til å være et normalt gode, øker arbeidstilbudet når gjennomsnittsskattene øker. For noen personer med lav inntekt kan en overgang til flat skatt øke gjennomsnittsskatten og dermed gi et høyere arbeidstilbud. En lavere marginalskatt kan gjøre det mer attraktivt å arbeide «en time ekstra». Den økonometriske modellen holder eksakt rede på hvem som blir utsatt for de ulike endringene i gjennomsnitts- og marginalskatt.

Responsen i Norge er noe sterkere enn i andre land og henger (forbausende for noen kanskje) sammen med at det er en større fleksibilitet i jobbmulighetene for gifte kvinner i Norge enn i de andre landene. Dessuten er det som nevnt en fellesbeskatning for lave inntekter i Norge. En gift norsk kvinne som ikke er i arbeid må derfor betale mannens marginalskatt for de «første timene» arbeidet. Overgangen til flat skatt kan derfor føre til at gifte kvinner i «fattige husholdninger» får lavere marginalskatt samtidig som mannen får en høyere gjennomsnittsskatt. Begge endringene trekker i retning av høyere arbeidstilbud spesielt blant ektepar med lave inntekter. For ektepar med høye inntekter kan både marginal- og gjennomsnittsskatter bli lavere. Responsen blant personer med

¹ Universitetet i Oslo.

² Statistisk sentralbyrå.

høy inntekt (og høy utdanning) på lavere marginalsatser er imidlertid relativt svak. Inntektseffekten dominerer og arbeidstilbudet går dermed ned. Disse endringene i arbeidstilbudet fører til endringer i inntektsfordelingen før skatt, og vi finner at den blir jevnere som følge av en overgang til flat skatt. Årsaken er bl.a. de endrete tilpasninger blant «fattige» og «rike» husholdninger som er nevnt foran.

Hva så med velferdsendringer av en endring i skattereglene? Disse er problematisk å analysere, og langt mer problematisk enn antydning av Knut Røed i dette nummeret av Sosialøkonomen. Dersom en ikke tillater målbar nytte, men holder seg utelukkende til en ordinal representasjon av nyttefunksjonene, har en bare lov til å regne ut den andelen i befolkningen som tjener/taper på endringer i skattereglene. På norske data har vi funnet at en majoritet får en velferdsforbedring av å gå over til flat skatt. Det har imidlertid vært vanlig i mikroøkonometriske studier å beregne en pengeomessig verdi for velferdsendringen i det enkelte hushold av å endre skattereglene, f.eks. en beregning av den såkalte «compensating or equivalent variation». Gjennomsnittet av et slikt kompensasjonsbeløp blant husholdningene er det empiriske grunnlaget i en heterogen befolkning for å beregne hva Røed kaller dødvektstapet ved det eksisterende skattesystemet i forhold til et flatt. Den velferdsteoretiske tolkningen er problematisk idet en slik tolkning krever for det første en bestemt kardinalisering (målbarhet) av nyttefunksjonene til de enkelte husholdningene, og for det andre at alle husholdningene tillegges samme vekt i et mål på samfunnsvelferd. Beregninger av denne noe obskure størrelsen viser at det kan være en velferdsgevinst ved å erstatte den progressive skattestrukturen i Norge med en flat.

Knut Røed peker på at vår studie ikke tar hensyn til at skatteendringer kan påvirke timelønnsfordelingen, og at en derfor må ta visse forbehold i tolkningen av resultatene. Dette er vi enige i, og det er også understreket i

de artiklene vi har skrevet. Vi har f.eks. aldri lagt skjul på at beregningene vi har gjort er en arbeidstilbuds-beregning. For at et økt arbeidstilbud skal bli realisert må følgelig etterspørselen i økonomien økes tilsvarende. Det er fremdeles mye forskning som må til for å kunne stable på bena en mikroøkonometrisk modell som samtidig modellerer «matchingen» mellom heterogene husholdninger og bedrifter.

En svakhet som Knut Røed peker på er at lønnsdannelsen ikke er modellert i modellen vår. Det er riktig. Som nevnt antar vi at timer og time-lønnsatser er eksogent gitt og at individene velger mellom jobber med ulike timer og lønnsatser. Når vi endrer skattereglene, endrer vi ikke representasjonen av jobbmulighetene. Knut Røed hevder at det er grunn til å regne med at lønnsstrukturen kan påvirkes av endringer i skattereglene. Det vises til teoretiske og empiriske studier som har kommet frem til at en dempet progressivitet (reduisert marginal skatt; gitt gjennomsnittsskatt) kan øke de reelle lønnsnivåene og dermed gi høyere arbeidsløshet. Årsaken er at fagforeninger avveier økt lønn mot sjanse for økt arbeidsledighet som følge av økte lønnskostnader i bedriftene. Ved en sterk progressivitet i beskatningen må fagforeningen ta hardt i for å få til en gitt økning i inntekt etter skatt. En kraftig økning i lønnen kan føre til høy ledighet, og en sterk progressivitet i beskatningen kan følgelig dempe lønnskravene.

En sammenheng mellom lønn og skatt er Fredrik Wulfsbergs bidrag til debatten, og Wulfsbergs arbeid er også et av de arbeidene Røed baserer sin konklusjon på at «En eventuell overgang til flat skatt medfører betydelig risiko for økt lønnspress og høyere arbeidsløshet i det norske arbeidsmarkedet.»

2. SKATT OG LØNSDANNELSE

Med utgangspunkt i en fagforeningsmodell for lønnsdanning har Wulfsberg utledet en relasjon som gir

en sammenheng mellom «realkonsument-lønn etter skatt» og en rekke forklaringsvariable, derunder «skattesatser», se relasjon (2) i Wulfsbergs artikkel i dette nummeret av Sosialøkonomen. Artikkelen er basert på et kapittel i Wulfsbergs dr. polit. avhandling.

Vi vil ikke utelukke at det kan eksistere en sammenheng mellom lønnsnivåer og skatteregler. Wulfsbergs artikkel reiser imidlertid flere spørsmål enn klare svar:

1. Hvilket lønnsbegrep er benyttet, dvs. hvordan er w i hans relasjon (2) definert?

I følge en muntlig meddelelse fra Wulfsberg er «lønnen» lik samlet lønnsutgift i en bedrift i et år dividert på antall arbeidere i bedriften dette året. For det første er det ukjent for oss at det er en slik lønnsstørrelse fagforeningene forhandler om. Vi har hatt inntrykk av at det er lønnsatser det forhandles om. For det andre vil en slik gjennomsnittslønn endre seg over tid som følge av en endret sammensetning av arbeidsstokken i en bedrift, uten at lønnsatsene har endret seg. Det er forskjell på om alle i bedriften har en lik lønn ($\bar{w}$) eller om lønnen følger en eller annen fordeling med forventning ($\bar{w}$). For det tredje kan gjennomsnittslønnen til Wulfsberg endre seg som følge av endrete arbeidstidsbestemmelser. Som kjent ble normalarbeidstiden redusert fra og med inntektsoppgjøret i 1986. Samtidig fikk imidlertid arbeiderne en lønsmessig kompensasjon for arbeidstidsforkortelsen. Antall arbeidere – nevneren i Wulfsbergs lønnsbegrep – ble påvirket pga. at økte timelønnsatser reduserte bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft. Hvordan Wulfsbergs gjennomsnittslønn ble påvirket er usikkert, men hvis de dårligst kvalifiserte og dermed de med lavest lønn, ble oppsagt først, går gjennomsnittslønnen opp. For det fjerde vil gjennomsnittslønnen variere fra bedrift til bedrift og over tid i en bedrift som følge av bruk av deltid.

2. Skattesatsene på høyre side i Wulfsbergs relasjon (2) er regnet ut på følgende måte: Byråets publikasjoner med tabeller for marginal- og gjennomsnittsskatt etter inntekt er benyttet sammen med gjennomsnittslønnen beskrevet i pkt. 1 til å beregne skattesatsene.

For det første betyr dette at en høyresidevariabel i regresjonen (2) blir endogen og direkte avhengig av venstresidevariabelen. Dette avhengighetsproblemet har Wulfsberg løst ved å instrumentere med «laggete» verdier av de endogene høyresidevariablene.

For det andre – og langt mer alvorlig – skattesatsene i Wulfsbergs modell kan endre seg uten at det skjer *noen* endring i skattereglene. De kan endre seg som følge av en endret sammensetning av arbeidsstokken i bedriften

og/eller endrete arbeidstidsbestemmelser. I en figur i avhandlingen (s. 100) viser Wulfsberg utviklingen i den marginals-katten (gjennomsnitt over alle bedrifter) han benytter. Den faller «sterkt» fra omlag 1982 til 1984 og stiger deretter nesten like «sterkt» i perioden 1985-1987/88. Det ble ikke foretatt tilsvarende «sterke» endringer i de formelle skattesatsene i denne perioden – snarere motsatte! endringer – slik at bevegelsen i Wulfsbergs skattesatser må skyldes endringer i gjennomsnittslønnen, f.eks. som følge av endret sammensetning av arbeidsstokken over tid, normal-arbeidstiden, overtid og/eller varierende innslag av deltid. For å teste om skattestrukturen har innvirkning på lønnsdannelsen burde en ha benyttet et datasett som dekket en tidsperiode med klare

endringer i skattereglene, f.eks. en periode som inkluderte et skattereformår.

3. Wulfsberg mener å ha funnet at økt marginals-katt, gitt en konstant gjennomsnittsskatt, har dempet lønnsveksten og dermed bidratt til lavere ledighet. På bakgrunn av kritikken vår i det foregående punktet er dette en høyst diskutabel konklusjon. Og dessuten: Årsaken til at lønnsveksten i bedrifter med høyt lønnsnivå og følgelig høy progressivitet i beskatningen er lavere enn i andre bedrifter, kan skyldes at fagbevegelsen har lyktes med sine gjentatte krav om en lavt-lønnsprofil i inntektsoppgjørene. De som i utgangspunktet tjente mye skulle få mindre lønnsvekst enn de som tjente lite. Dette har lite å gjøre med skattereglenes direkte virkning på lønnsdannelsen.



Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway

Konsulentar/førstekonsulentar (kode 1212/1067)

I Statistisk sentralbyrå, Forskingsavdelinga er det ledige stillingar som konsulentar/førstekonsulentar (kode 1212/1067).

Arbeidsområda er forskning innanfor felte offentleg økonomi/skattar, makroøkonomi, likevektsmodellar, arbeidsmarknad, mikrosimulering, ressurs- og miljøøkonomi og mikroøkonometri.

Det krevst utdanning på hovudfagsnivå i økonomi, eventuelt i matematikk/statistikk/informatikk.

Stillingane opnar for gjennomføring av doktorgradsstudium på nærmare bestemte vilkår.

Kvinner vert oppfordra til å søkje.

Stillinga vert lønna i lønnssteg 31 – 48 etter kvalifikasjonar.

Nærmare opplysningar om stillingane kan ein få ved å vende seg til forskningssjef Ådne Cappelen, tlf. 22 86 48 08, eller forskningssjef Torstein Bye, tlf. 22 76 49 44.

Skriftleg søknad sendast til Statistisk sentralbyrå, Forskingsavdelinga, Kontor for administrasjon, Postboks 8131, Dep, 0033 Oslo. Merk søknaden FO 97/07.

Søknadsfrist 4. desember 1997.

ARTIKKELSAMLING

I samarbeid med studenter og lærere ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo har Sosialøkonomenes Forening laget en artikkelserie basert på utvalgte artikler fra tidsskriftene Sosialøkonomen og Statsøkonomisk Tidsskrift fra 1958 til i dag. Forfatterne har vederlagsfritt stilt sine artikler til disposisjon til dette formål.

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/
STATSØKONOMISK TIDSSKRIFT
92 sider. Pris kr. 100,-. Til studenter kr. 80,-.

Johansen, L.:

Forholdet mellom næringene under økonomisk vekst. Statsøk. Tidsskrift (1958).

Rødseth, A.:

Nyare teori om stabiliseringspolitikk i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 6. 1979.

Rødseth, A.:

Inflasjonen i opne økonomiar. Sosialøkonomen nr. 8. 1982.

Johansen, L.:

Arbeidsløsheten: Lettere opp enn ned? Sosialøkonomen nr. 10, 1982.

Sandmo, A.:

Normativ beskatningsteori – problemstillinger og resultater. Statsøk. Tidsskrift (1982).

Holte, F. C.:

Hvorfor er det så vanskelig å bli kvitt arbeidsløsheten i OECD-landene? Sosialøkonomen nr. 8, 1985.

Holthe, F.C.:

Mer om arbeidsløsheten i OECD-landene. Sosialøkonomen nr. 9, 1985.

Stølen, N.M.:

Virkninger av en endring i lønssatsene og valutakursene analysert ved modellen MODAG A. Sosialøkonomen nr. 10, 1985.

Hagen, K. P.:

Optimal prissetting i offentlige bedrifter – en oversikt. Statsøk. Tidsskrift (1986).

Hoel, M.:

«Endogen makroøkonomisk politikk med fagforeninger». Sosialøkonomen nr. 7, 1987.

Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger

LARS-ERIK BORGE:

Likeverdig skoletilbud: Minstestandarder eller økonomisk utjevning?

Utdanningsdirektørene har satt søkelyset på forskjellene i skoletilbud mellom kommunene, og flere stortingspolitikere foreslår nye nasjonale minstestandarder for å sikre et likeverdig skoletilbud i alle deler av landet. I denne artikkelen argumenteres det for at forskjeller i skoletilbud henger sammen med forskjeller i økonomiske ressurser. Politikerne bør bidra til større utjevning ved å redusere forskjellene i kommunenes økonomiske forutsetninger, snarere enn å innføre nye minstestandarder i grunnskolen som bare flytter forskjellene til andre tjenesteområder.

1. INNLEDNING

«-Enhetsskolen i fare» er overskriften i Aftenposten 23. mai i år. Bakgrunnen er at flere av landets utdanningsdirektører har satt søkelyset på forskjellene i skoletilbudet mellom kommunene. Det gis uttrykk for at variasjonene nå er så store at det bør undersøkes nærmere om retten til et likeverdig skoletilbud er sikret.

Mindre enn fire måneder før stortingsvalget tar det ikke lang tid før politikerne er på banen. Allerede neste dag kan Aftenposten konstatere at diagnosen er stilt og medisinen skrevet ut. Høyres Siri Frost Sterri stiller diagnosen: «Når kommunalt selvstyre fører til så groteske ulikheter som flere ganger er illustrert, da må noe gjøres». Sammen med SV, KrF og Sp skriver hun ut medisinen: Nye nasjonale, lovbestemte minstestandarder i grunnskolen.

Denne artikkelen setter spørsmålstegn ved resonnementene over. Er det lokalt selvstyre og kommunale prioriteringer som er den viktigste årsaken til forskjellene i skoletilbud, og vil nye minstestandarder i grunnskolen være et effektivt virkemiddel for å redusere forskjellene mellom kommunene? Budskapet er at kommunenes inntekter har avgjørende betydning for skoletilbudet, og politikerne bør utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger fremfor å innføre nye minstestandarder i grunnskolen som bare flytter forskjellene til andre tjenesteområder.

2. FORSKJELLER I SKOLETILBUD

Tabell 1 gir et inntrykk av ressursbruket i grunnskolen. I 1995 utgjorde

brutto driftsutgifter i gjennomsnitt 38 000 kroner per elev.¹ Men forskjellene fra kommune til kommune er store. Kommunen med de høyeste utgiftene brukte mer enn 108 000 kroner per elev, mens kommunen med de laveste utgiftene brukte vel 25 000 kroner. Forholdet mellom topp og bunn er 4,3:1.

Det er ikke overraskende at det er stor variasjon i utgifter per elev. Mange distriktskommuner vil pga. spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander ha en desentralisert skolestruktur med relativt få elever per skole og per klasse. Ved å studere utgifter per klasse kan vi få et utfyllende bilde av forskjellene. Det fremgår at utgiftene per klasse varierer 460 000 kroner til nærmere 1,2 millioner kroner. Her er forholdet mellom topp og bunn 2,6:1. Selv om variasjonen i utgifter per klasse er betydelig mindre enn variasjonen i utgifter per elev, er forskjellene fortsatt store.

Sett på bakgrunn av de store forskjellene i skoleutgifter, er det ikke overraskende at skoletilbudet varierer mye fra kommune til kommune. Media har gitt et bilde av forskjellene ved å stille ekstremene opp mot hverandre. Reportasjer fra kommuner hvor elevene er utstyrt med hver sin bærbar PC står i sterk kontrast til kommuner hvor skolen mangler gymnastikksal og garderober.

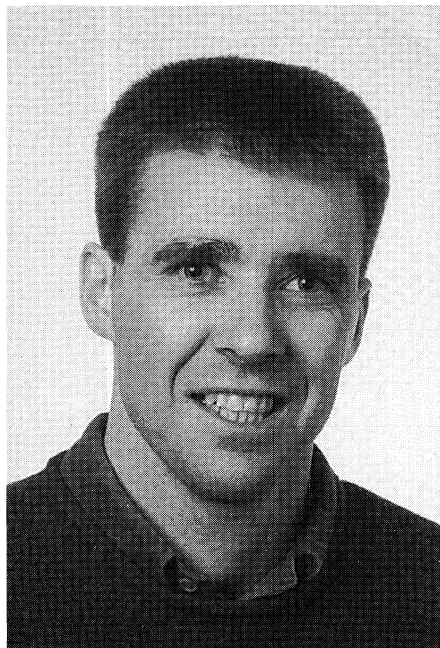
De fleste av oss betrakter et likeverdig skoletilbud som en grunnpilar i utjevningspolitikken. Et likeverdig skoletilbud antas å gi små forskjeller i

¹ Brutto driftsutgifter omfatter lønnskostnader til lærere og annet personell, materiell, drift og vedlikehold av bygninger, skolekyss og kjøp av utstyr.

kunnskapsnivå, inntekt og livskvalitet. Det har imidlertid vist seg svært vanskelig å finne empiriske støtte for disse sammenhengene. Utgifter per elev og klassestørrelse synes å ha liten betydning for elevenes resultater på standardiserte prøver.² De dominerende faktorene er elevenes familiebakgrunn og sammensetningen av elevmassen. Selv om mange vil betrakte resultatene som overraskende og lite intuitive, er de ikke helt urimelige. Det er ikke opplagt at elevene blir bedre i f.eks. matematikk ved å ha en fin gymnastikksal eller PC'er med tilgang til internett.

En parallell litteratur har studert sammenhengen skoletilbudet og de inntektene elevene oppnår når de går ut i arbeidslivet. Flere av disse studiene finner at skoletilbudet har en positiv effekt på inntekten. En amerikansk studie av Card og Krueger (1992) har fått stor oppmerksomhet de senere årene. De finner at personer som er oppvokst i delstater med høye skoleutgifter per elev har høyere lønn enn personer som er oppvokst i delstater med lavere skoleutgifter. Det er imidlertid stilt spørsmål ved resultatene fordi de har vært vanskelig å reprodusere på andre og mer disaggregerte datakilder.³

Det er på langt nær opplagt at forskjellene i skoletilbud kommunene



Lars-Erik Borge, Dr.polit. fra 1995, er førsteamanuensis ved Institutt for sosialøkonomi, NTNU. Han var sekretariatsleder for Inntektssystemutvalget

imellom har vesentlig betydning for kunnskapen elevene tilegner seg og for inntektene senere i livet. I det følgende vil jeg likevel anta det er ønskelig å utjevne forskjellene i skoletilbud. Det er naturlig å starte med å spørre hva forskjellene skyldes.

3. HVA SKYLDDES FORSKJELLENE?

Det er velkjent at forskjellene i tjenestetilbud mellom norske kommu-

ner er store. Ikke bare i grunnskolen, men også i barnehagene, i primærhelsetjenesten, i eldreomsorgen og i kultursektoren. En grundig dokumentasjon finnes i delutredning 1 fra Inntektssystemutvalget (NOU 1996: 1). Utvalget konkluderer med at forskjellene i tjenestetilbud i stor grad skyldes forskjeller i økonomiske ressurser kommunene imellom, og dette er en vurdering det er vanskelig å være uenig i.⁴ Det ligger utenfor rammen av denne artikkelen å gi en utfyllende analyse av årsakene til forskjeller i skoleutgifter per elev og per klasse. Jeg skal nøye meg med å argumentere for at kommunens inntekter har avgjørende betydning for skoletilbudet.

Verken utgifter per elev eller utgifter per klasse gir i seg selv et dekkende bilde av skoletilbudet. Hvis vi ensidig legger vekt på utgifter per elev, vil vi overvurdere standarden på skoletilbudet i distriktskommuner med spredt bosetting og lange reiseavstander. Og hvis vi ensidig legger vekt på utgifter per klasse, vil vi overvurdere standarden i mer sentrale strøk hvor det gjennomgående er flere elever per klasse. Her velges et enkelt kompromiss hvor både utgifter per elev og utgifter per klasse spiller inn. Kommunene rangeres etter utgifter per elev og utgifter per klasse, og summen av de to rangeringene benyttes som indikator på skoletilbudet. Kommuner som kommer godt ut på denne indikatoren har høye utgifter per elev og per klasse, mens de som kommer dårlig ut har lave utgifter per elev og per klasse.

Tabell 2 sammenlikner de 10 kommunene som kommer dårligst ut på indikatoren med de 10 kommunene som kommer best ut. I «10 på bunn» ligger utgifter per elev 25 % under landsgjennomsnittet, mens utgifter per klasse ligger 20 % under landsgjennomsnittet. Tilsvarende tall for «10 på

² Hanushek (1986) gir en oversikt over litteraturen.

³ Se Moffitt (1996) for en oversikt.

⁴ Det skal ikke legges skjul på at artikkelforfatteren var sekretariatsleder for Inntektssystemutvalget. Det gjør at vurderingen av utvalgets arbeid verken er objektiv eller kritisk.

Tabell 1: Brutto driftsutgifter i grunnskolen. 1995.

	Minimum	Gjennomsnitt	Maksimum
Utgifter per elev	25 505	38 121	108 587
Utgifter per klasse	459 333	755 807	1 194 800

Kilde: NOS Strukturall for kommunenes økonomi 1995

Tabell 2: Skoleutgifter og inntektsnivå. Kommunenes «10 på bunn» og «10 på topp». ^{a)} 1995.

	«10 på bunn»	«10 på topp»
Utgifter i kroner per elev	28 919	77 121
Utgifter i kroner per klasse	602 725	1 057 550
Korrigerte frie inntekter ^{b)}	92	136

^{a)} Tallene i tabellen er veide gjennomsnitt for de to gruppene.

^{b)} Målt som en indeks hvor landsgjennomsnittet er lik 100.

Kilde: NOS Strukturall for kommunenes økonomi 1995 og Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 1996

topp» er hhv. 100 % og 40 % over landsgjennomsnittet. Det synes å være en klare sammenheng mellom skoletilbud og kommunale inntekter. Mens «10 på bunn» har korrigerte frie inntekter 8 prosent under landsgjennomsnittet, ligger «10 på topp» 36 % over landsgjennomsnittet. Korrigerte frie inntekter er summen av statlige rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue, tatt hensyn til at kostnadene ved å gi et bestemt tjenestetilbud varierer mellom kommunene. Dette inntektsbegrepet gir et inntrykk av kommunenes økonomiske forutsetninger.⁵

Betydningen av inntektsforskjeller kan alternativt illustreres ved å sammenlikne Enebakk, en av kommunene i «10 på bunn», og Bykle, en av kommunene i «10 på topp». Til tross for at Enebakk bruker en noe større andel av sine frie inntekter (summen av statlige rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue) i grunnskolen, er utgifter per elev nesten 70 % lavere enn i Bykle. Når det gjelder utgifter per klasse, ligger Enebakk mer enn 40 % under Bykle. Dersom Enebakk skulle ha samme nivå på utgifter per klasse som Bykle, måtte skoleutgiftene utgjøre 43 % av de frie inntektene. Og hvis utgiftene per elev skulle være de samme, måtte grunnskolen legge beslag på nærmere 80 % av de frie inntektene. For sammenlikningens skyld kan det opplyses at skoleutgiftene i gjennomsnitt utgjør 27 % av kommunenes frie inntekter.⁶

Hva er så årsakene til at kommunene har ulike økonomiske forutsetninger eller ulikt nivå på korrigert inntekt? Det er i hovedsak to årsaker til dette. For det første er det store forskjeller i skatteinntekter kommunene imellom, og gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet blir disse forskjellene bare delvis utjevnet. For det andre tas det regionalpolitiske hensyn i fordelingen av rammetilskudd. Kommunene i de tre nordligste fylkene mottar et særskilt Nord-Norge-tilskudd, små distriktskommuner med svakt skattegrunnlag mottar regionaltilskudd⁷ og fordelingen av skjønnsmidler har en klar regional profil.⁸ Dette kan illustreres ved at vi i «10 på topp» særlig finner kraftkom-

muner med svært høye skatteinntekter (Bykle, Forsand og Modalen) og nord-norske kommuner (Evenes, Torsken, Hasvik, Måsøy og Tana). Det er også andre forhold som gir disse kommunene bedre økonomiske forutsetninger enn andre, men som ikke fremkommer i begrepet korrigerte frie inntekter. Kommuner i distriktene har fordel av lav arbeidsgiveravgift og mange kraftkommuner har betydelige inntekter i form av eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

4. UTJEVNING VED BRUK AV MINSTESTANDARDE

Nye lovbestemte, nasjonale minstestandarder er foreslått for å redusere forskjellene i skoletilbud, og slike virkemidler vil utvilsomt kunne være virkningsfulle. Dersom kommuner med lave utgifter tvinges til å bruke en større andel av sine inntekter i grunnskolen, må forskjellen mellom topp og bunn bli mindre.

Det er først og fremst i kommuner med lave inntekter at nye minstestandarder vil være virkningsfulle. Dette er kommuner som ikke bare har lave skoleutgifter, de har også relativt lav standard på tjenestetilbudet i andre sektorer som eldreomsorg, primærhelsetjeneste, barnehager og kultur. Økte minstestandarder i grunnskolen vil følgelig bidra til større forskjeller på andre områder, ganske enkelt fordi inntektsforskjellene i større grad må tyte ut andre steder enn i grunnskolen.

Det følger ikke av det som er sagt over at nye minstestandarder er et lite hensiktsmessig virkemiddel for å redusere forskjellene i skoletilbud kommunene imellom. Det kan jo være slik at målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud først og fremst gjelder grunnskolen, og at nasjonale politikere i større grad aksepterer forskjeller på andre kommunale tjenesteområder. Den politiske debatten tyder ikke på at dette er tilfelle. Nasjonale politikere er også svært opptatt av forskjeller i sykehjemsdekning, av forskjeller i brukerbetaling i eldreomsorgen, av forskjeller i barnehagedekning, av forskjeller i foreldrebetaling i barnehager, osv. Dette tilsier at opp-

merksomheten i større grad bør rettes mot kommunenes inntekter, og hva som kan gjøres for å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger.

5. UTJEVNING AV KOMMUNENES ØKONOMISKE FORUTSETNINGER

Gjennom det såkalte inntektssystemet foretas det en betydelig utjevning av kommunenes økonomiske forutsetninger. Inntektsutjevningen sikrer utjevning av skatteinntekter. Kommuner med skatteinntekt per innbygger under 110 % av landsgjennomsnittet mottar en kompensasjon på 90 % av differansen, mens kommuner med skatteinntekt per innbygger over 140 % av landsgjennomsnittet trekkes 50 % av det overskytende beløpet.⁹ Utgiftsutjevningen tar utgangspunkt i at kommunene ikke får like mye ut av midlene. Det gis full kompensasjon for forskjeller i kostnadsforhold (bosettingsmønster, kommunestørrelse) og befolkningssammensetning (alderssammensetning og sosiale kriterier).

De gjenstående forskjellene skyldes i hovedsak følgende forhold, jf. avsnitt 3:

- utforming av skattegrunnlag og inntektsutjevning
- regionalpolitiske ordninger

⁵ Det tas hensyn til forskjeller i beregnet utgiftsbehov i hht. de såkalte kostnadsnøkene i Inntektssystemet. Det vises til Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 1996 for en nærmere beskrivelse.

⁶ Enebakk og Bykle bruker hhv. 25 % og 20 % av sine frie inntekter i grunnskolen.

⁷ Regionaltilskuddet ble innført i 1997 for å unngå tilskuddsreduksjon i små kommuner som følge av endringer i kostnadsnøkene i Inntektssystemet. Dette tilskuddet kan betraktes som en erstatning for tidligere overkompensasjon i utgiftsutjevningen. Regionaltilskuddet skal trappes opp i takt med at de nye kostnadsnøkene får økt gjennomslag.

⁸ I tillegg gjør overgangsordningen i inntektssystemet at det tar tid før kostnadsnøkene får fullt gjennomslag. Dette forholdet har særlig betydning for tabell 2 hvor frie inntekter i 1995 er korrigert med de kostnadsnøkene som ble tatt i bruk f.o.m. 1997. Dette trekker i retning av at forskjellene i korrigerte frie inntekter vil bli noe mindre over tid. Den planlagte opptrappingen av regionaltilskuddet i takt med innføringen av nye kostnadsnøkler (se fotnote 7) vil trekke i motsatt retning.

Skattegrunnlag og inntektsutjevning

Det er betydelig variasjon i skattegrunnlaget kommunene imellom. I inntektsåret 1994 varierte utlignet skatt på inntekt og formue fra knappe 5 700 kroner per innbygger til vel 54 000 kroner per innbygger. Forholdet mellom topp og bunn er altså 10:1. Mange kommuner med høy inntekts- og formuesskatt mottar i tillegg betydelige inntekter i form av eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Det ligger på bordet forslag til endringer i det kommunale skattesystemet som kan bidra til en jevnere fordeling av skatteinntektene.

Inntektssystemutvalget (NOU 1997:8) har foreslått at formuesskatt fra personlige skattytere og inntektsskatt fra selskaper avvikes som kommunale skatter, samtidig som kommunene får en større andel av inntektsskatten fra personer. Siden inntektsskatten fra personer er den skatten som har den klart jevneste fordelingen, forholdet mellom topp og bunn er 3:1, vil dette gi et kommunalt skattegrunnlag som er betydelig jevnere fordelt enn i dag.

Eiendomsskatten er i dag begrenset til eiendommer i tettbygde strøk og verk og bruk. Dette innebærer at mange kommuner ikke har anledning til å skrive ut eiendomsskatt. Det er også betydelig forskjellsbehandling mellom ulike typer eiendommer. Mens takstene for kraftverk ligger nær opp til markedsverdi, ligger takstene for boligeiendommer og næringseiendommer utenom kraftverk betydelig under markedsverdi. Eiendomsskatteutvalget (NOU 1996: 20) foreslår at eiendomsskatten gjøres gjeldende for all fast eiendom (med særskilte unntak) og at eiendomsskattetakstene reflekterer markedsverdi for alle typer eiendommer. Forslagene vil utjevne forskjellene i eiendomsskattegrunnlag mellom bykommuner og distriktskommuner med spredt bosetting, og mellom kraftkommuner og andre kommuner.

Etter min oppfatning er forslagene fra Inntektssystemutvalget og Eiendomsskatteutvalget viktige bidrag for å utjevne forskjellene i økonomiske for-

utsetninger kommunene imellom. Det har særlig sammenheng med at forslagene har klare positive bivirkninger. Avviklingen av selskapsskatten gir kommunene mer stabile og forutsigbare skatteinntekter, bedre makroøkonomisk styring med kommunesektorens samlede inntekter og en vesentlig skatteadministrativ forenkling.¹⁰ Ny lov om eiendomsskatt kan bidra til et mer rettferdig skattesystem (likebehandling av ulike typer eiendommer) og en bedre avveining mellom nytte og kostnad ved fastsettelse av eiendomsskattesats (en større andel av innbyggerne vil betale eiendomsskatt).

Gjennom inntektsutjevningen utjevnes forskjeller i skattegrunnlag, og i stor grad kan bestemte fordelingspolitiske målsettinger realiseres uavhengig av fordelingen av skattegrunnlaget. Jeg vil imidlertid hevde at en utjevning av skattegrunnlaget er et bedre virkemiddel for å ivareta fordelingshensyn enn en mer ambisiøs inntektsutjevning. Det har sammenheng med at en mer ambisiøs inntektsutjevning (i form av høyere kompensasjonsgrad eller mer omfattende trekkordning) svekker koplingen mellom det lokale skattegrunnlaget og kommunenes inntekter. Finansieringen av kommunesektoren får en svakere lokal forankring, samtidig som kommunenes insentiver til næringsutvikling og skatteinnkreving svekkes. Politikerne synes også å være opptatt av koplingen mellom det lokale skattegrunnlaget og kommunenes inntekter. Omleggingen av inntektssystemet fra 1997 innebærer at alle kommuner nå får en gevinst av bedret skattegrunnlag. Samtidig uttalte Kommunalkomiteens flertall, representantene fra Arbeiderpartiet og Høyre, at Regjeringen bør vurdere om enda sterkere kopling vil være et nyttig virkemiddel for å fremme en mer aktiv næringspolitikk på de lokale forvaltningsnivåer.

Det er også av betydning hvilke inntekter som inngår i grunnlaget for inntektsutjevningen. I dag er grunnlaget ordinær skatt på inntekt og formue, mens eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter som er betydelige inntektskilder for en del kommuner, holdes

utenfor. Inntektssystemutvalget vurderer dette spørsmålet i NOU 1997: 8 og anbefaler ingen utvidelse av grunnlaget for inntektsutjevningen. Det legges vekt på at konsesjonskraftinntekter og -avgifter har vært viktige bidrag for å sikre lokal oppslutning om utbyggingsprosjekter, og at det vil være uheldig å redusere den økonomiske kompensasjonen etter at utbyggingen er foretatt. Eiendomsskatten er en frivillig kommunal skatt hvor kommunene har en viss beskatningsfrihet, og ved å holde skatten utenfor inntektsutjevningen kan beslutninger om eiendomsskattesats fortsatt baseres på en ren lokal avveining mellom nytte og kostnader. Videre vil forslag til ny lov om eiendomsskatt gi en jevnere fordeling av skattegrunnlaget, og dermed redusere behovet for utjevning.

Regionalpolitiske ordninger

Kommunesektoren spiller en vesentlig rolle i regionalpolitikken. Kommunene i de tre nordligste fylkene mottar et særskilt Nord-Norge-tilskudd og distriktskommuner med færre enn 3 000 innbyggere og skatteinntekt per innbygger under 110 % av landsgjennomsnittet, mottar regionaltilskudd. Disse tilskuddsordningene er i hovedsak begrunnet med at et bedre kommunalt tjenestetilbud enn i landet for øvrig er nødvendig for å opprettholde bosettingen i distriktene.¹¹ Distriktskommunene nyter også godt av andre regionalpolitiske ordninger som f.eks. lavere lønnskostnader pga. redusert arbeidsgiveravgift.

Regionalpolitiske ordninger rettet mot kommunesektoren kan påvirke bosettingen på to måter. Den direkte effekten er at det skapes arbeidsplasser ved at ordningene gir grunnlag for økt kommunal sysselsetting. Den indirekte effekten er at bedre kommunale tjenester gjør det mer attraktivt å

⁹ Inntektsutjevningen omfatter skatt på inntekt og formue. Det systemet som er beskrevet er under innføring og vil være implementert fullt ut i 2001.

¹⁰ Det vises til Borge og Carlsen (1997) for en nærmere diskusjon.

¹¹ Tilskuddsordningene er begrunnet i St prp nr 55 (1995-96), s. 158-159.

bosette seg i kommunen. Det er særlig hvis den indirekte effekten er stor at statlige overføringer til distriktskommuner vil være et effektivt regionalpolitisk virkemiddel.

Andersson og Carlsen (1996a, b) har studert flyttemotiver og faktiske flyttinger blant nordmenn. Flyttemotivene er undersøkt ved personlige intervjuer om flytteplaner og tilfredshet med kommunale tjenester. Er det slik at personer som er lite tilfredse med tjenestetilbudet har størst tilbøyelighet til å flytte? Analysene viser at høy tilfredshet med kulturtilbud og primærhelsetjeneste reduserer utflyttingstilbøyeligheten, men de kvantitative effektene er relativt små. Graden av tilfredshet med barnehager, grunnskole og eldreomsorg synes ikke å ha betydning for flytteplanene. Forfatterne har også studert faktiske flyttestrømmer mellom norske kommuner i årene 1988-1993. Analysene gir en viss støtte til at flyttestrømmene påvirkes av standarden på det kommunale tjenestetilbudet, selv om resultatene ikke er helt i samsvar med flyttemotivene diskutert foran. Kommuner med god barnehagedekning og høye utgifter per barn i barnehage har stor innflytting av småbarnshusholdninger, mens høye utgifter per elev i grunnskolen gir stor innflytting av husholdninger med barn i skolepliktig alder. Høye utgifter i eldreomsorgen synes å stimulere til innflytting av personer over 50 år. Men det er ikke nødvendigvis slik at tjenestetilbudet påvirker flyttestrømmene – kausaliteten kan også gå den andre veien. Når det kontrolleres for dette, blir effektene av det kommunale tjenestetilbudet på flyttestrømmene betydelig svakere.

Det foreligger ikke noe sterkt forskningsmessig grunnlag for å si at standarden på det kommunale tjenestetilbudet har vesentlig betydning for valg av bostedskommune. Arbeidsmarkeds- og boligforhold synes å være de dominerende faktorene for valg av bosted. Dette tilsier i det minste at statlige overføringer til kommunene må vurderes i forhold til andre regionalpolitiske virkemidler. Er det f.eks. mulig å få mer ut av midlene

gjennom skattelette til personer og/eller bedrifter?

6. AVSLUTTENDE MERKNADER

Kommunene har ansvaret for implementering av nasjonal velferdspolitik, særlig gjelder dette i barnehagesektoren, grunnskolen og helse- og sosialsektoren. Store inntektsforskjeller kommunene imellom resulterer i svært ulik standard på tjenestetilbudet, og denne fordelingsproblematikken vies stor oppmerksomhet i offentlig debatt. De store inntektsforskjellene kan også få uheldige konsekvenser for effektiviteten i kommunesektorens ressursbruk. Det grunnleggende prinsipp i finansieringen av kommunesektoren er rammefinansiering. Størstedelen av kommunenes inntekter består av skatt og rammeoverføringer som kan disponeres fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Systemet antas å fremme effektiv ressursbruk ved at prioriteringer og oppgaveløsning kan tilpasses lokale preferanser og kostnadsforhold. For at systemet skal fungere etter hensikten må kommunene oppfatte rammene som upåvirkelige. Store forskjeller i tjenestetilbud kan lett resultere i tilleggsbevilgninger til kommuner med dårlig tjenestetilbud.¹² Dette betyr myke budsjettskranker som bryter med prinsippet om rammefinansiering. Resultatet kan lett bli konkurranse i elendighetsbeskrivelse og nedprioritering av tjenesteområder som er høyt prioritert av nasjonale myndigheter.

Nasjonale politikere bør bidra til større utjevning (og mer effektiv ressursbruk) ved å redusere forskjellene i kommunenes økonomiske forutsetninger, snarere enn å innføre nye minstestandarder i grunnskolen som bare flytter forskjellene til andre tjenesteområder. Det beste tiltaket er trolig å utjevne forskjellene i skattegrunnlag ved å følge opp forslagene fra Eiendomsskatteutvalget og Inntektssystemutvalget. Ytterlige utjevning kan oppnås ved en mer ambisiøs inntektsutjevning, ved å utvide grunnlaget for inntektsutjevningen eller ved å redusere kommunenes rolle i regionalpolitikken. På disse områdene er det vanskeligere å gi

klare anbefalinger, siden det i siste instans må foretas en avveining mellom utjevning og andre samfunnsmessige målsettinger. Jeg vil nøye meg med å etterspørre analyser og evaluering av regionalpolitiske virkemidler. For skulle det finnes mer effektive virkemidler enn kommuneoverføringer for å fremme bosetting og næringsutvikling i distriktene, så kunne vi både oppnå mer likeverdig tjenestetilbud på sentrale velferdsområder og en bedre regionalpolitikk.

REFERANSER:

- Andersson, K. og F. Carlsen (1996a) «Local public services, satisfaction and exit decisions», Institutt for sosialøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Andersson, K. og F. Carlsen (1996a) «Local public services and migration: Evidence from Norwegian municipalities», Institutt for sosialøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Borge, L.-E. og F. Carlsen (1997) «NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren», Sosialøkonomen, 51, Februar, 2-9.
- Card, D. og A. Krueger (1992) «Does school quality matter: Returns to education and the characteristics of public schools in the United States», Journal of Political Economy, 100, 1-40.
- Hanushek, E. (1986) «The economics of schooling: Production and efficiency in public schools», Journal of Economic Literature, 24, 1141-1177.
- Moffitt, R.A. (1996): «Symposium on school quality and educational outcomes: Introduction», Review of Economics and Statistics, 78, 559-561.
- NOU 1996: 1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner», Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 1996: 20 «Ny lov om eiendomsskatt», Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 1997: 8 «Om finansiering av kommunesektoren», Statens forvaltningstjeneste.
- St prp nr 55 (1995-96) «Om kommuneøkonomien 1997 m.v.», Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St prp nr 61 (1996-97) «Om kommuneøkonomien 1998 m.v.», Kommunal- og arbeidsdepartementet.

¹² Et ferskt eksempel er Jagland-regjeringens handlingsplan for eldreomsorg 1998-2001. Etter planen skal det settes av et eget beløp på statsbudsjettet til kommuner med det dårligste tilbudet av pleie- og omsorgstjenester for eldre, se St prp nr 61 (1996-97), s. 43.

PETTER JAKOB BJERVE:

Nasjonalbudsjettet 50 år

Den 28. februar 1947 fekk finansminister Erik Brofoss godkjent i statsråd stortingsmeldinga: Om nasjonalbudsjettet 1947. Med det nasjonalbudsjettet som nyleg vart offentleggjort, kan det såleis feirast 50-årsjubileum¹.

Gjennom desse 50 åra har det skjedd endringar i nasjonalbudsjettet som det kan ha interesse å sjå på. Det vil bli gjort først og fremst ved å samanlikne den første med den siste stortingsmeldinga. For ein del av endringane vil det òg bli nemnt når dei skjedde innanfor 50-årsperioden, men det ville føre for langt å gå nærare inn på utviklinga av dei 52 stortingsmeldingane om nasjonalbudsjettet som til no har vorte offentleggjorde². Endringane gjeld formålet med nasjonalbudsjettet, måten det blir lagt fram på, innhaldet og ordskiftet om det, og metodikken ved utarbeidinga.

FORMÅL

I den første stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1947, vart det «pekt på noen av de viktigste formålene med nasjonalbudsjettet i den nåværende situasjon».

Eitt av desse var å gje oversyn over samfunnsøkonomien. Staten, kommunane og private planla kvar for seg å «legge beslag på materialer, arbeidskraft og valuta i langt større omfang enn ressursane gjør det mulig». For å unngå dårleg utnytting av ressursane og press oppover på prisar og løner som «jamvel den strengeste prisregulering vil ha vanskeleg for å stå imot i lengden», var det ønskeleg å redusere desse planane til det «fysisk mulige». Dette kunne gjerast mellom anna gjennom «pris- og lønnspolitikken, finanspolitikken, penge- og kredittpolitikken, tildelingen av drivstoffer, råstoffer og byggematerialer, reguleringen av import og eksport, begrensningen av nyetableringer osv. Ved hjelp av det oversyn som nasjonalbudsjettet gir, vil disse midlene kunne nyttes mer rasjonelt og effektivt enn før», heitte det.

Eit anna formål var å verke som direktiv til forvaltningsorgana, og når nasjonalrekneskapen låg føre, gje grunnlag for å kontrollere om direktiva hadde vorte følgde. «Særlig de mengderegulerende organer må ofte treffe avgjørelser i saker som nasjonaløkonomisk har stor betydning. Nasjonalbudsjettet vil gi Stortinget høve til å uttale sitt syn på de retningslinjer som administrasjonen skal følge ved disse avgjørelsene».

¹ Takk til Torstein Bye og Eivind Erichsen for god hjelp.

² I alt 13 meldingar vart offentleggjorde i tidsrommet 1947-1959, 2 i 1960 og 37 i 1961-1997, altså til saman 52. Dessutan vart det i 1946 lagt fram eit Særskilt vedlegg nr 11 til statsbudsjettet (1945-46) om Nasjonalregnskapet og nasjonalbudsjettet.

Eit tredje formål var å fremje samarbeidet mellom statsorgana: «På samme måten som budsjetteringen i en bedrift tvinger innkjøpsavdelingen til å kjøpe inn i samsvar med produksjonsbudsjettet, produksjonsavdelingen til å rette seg etter salgsbudsjettet, osv., vil nasjonalbudsjetteringen gjøre det nødvendig for importkontrollen å rette seg etter investeringsbudsjettet, investeringskontrollen må på sin side ta hensyn til produksjonsbudsjettet, osv.».

For det fjerde vart det vona at nasjonalbudsjettet ville verke til å auke forståinga av korleis «de ymse ledd i samfunnsøkonomien griper inn i og henger sammen med hverandre» og at det ville «stimulere det økonomiske ordskiftet og bidra til å gjøre det mer saklig og fruktbart».

I stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1992 vart formåla avgrensa til

- «å begrunne og å gi oversikt over den økonomiske politikken,
- å redegjøre for hva Regjeringen legger til grunn når det gjelder den økonomiske utviklingen,
- å gi grunnlag for at Stortinget kan vurdere mulighetene og de alternative strategiene innen den økonomiske politikken».

Denne avgrensinga heng først og fremst saman med at dei direkte reguleringane av prisar og mengder, som vi hadde mange av i 1947, stort sett hadde vorte avvikla.

Tolkinga av dei einskilde postane i nasjonalbudsjettet har òg endra seg. I Nasjonalbudsjettet 1947 vart det medgjeve at for så kort tidsrom som eit år framover «vil staten ha lite eller ikke noe herredømme over enkelte av postene på nasjonalbudsjettet. I slike tilfelle har en i realiteten måttet nøye seg med mer eller mindre programmodifiserte prognoser. Men programprinsippet er gjennomført overalt hvor det har latt seg gjøre». I stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1992 heiter det at «Som bakgrunn for vurderingene av den økonomiske politikken og for å illustrere sentrale økonomisk-politiske utfordringer, legges det i nasjonalbudsjettet fram *anslag for utviklingen* i norsk økonomi de nærmeste årene». Om desse vart det framheva at det rår «betydelig usikkerhet», at det i tida framover vil bli freista «å illustrere bedre de ulike typer av usikkerhet som en står overfor» og at det vil bli lagt vekt på «å skille kla-

Petter Jakob Bjerve vart cand. oecon 1941 og dr.philos ved Universitetet i Oslo 1962. Han var universitetsstipendiat ved Universitetet i Oslo 1945–49, byråsjef i Finansdepartementet 1945–47, direktør i Statistisk sentralbyrå 1949–1980, Visiting professor ved Stanford University 1954–55 og finansminister 1960–63. Han har vore rådgjevar i økonomiske og statistiske spørsmål i ei rekke utviklingsland.

rere mellom hva som er viktige økonomisk-politiske mål og hva som må oppfattes som mer usikre anslag eller prognoser». Ved tolkinga av budsjett-postane blir det såleis ikkje lenger lagt like stor vekt på programprinsippet som for det første nasjonalbudsjettet.

FRAMLEGGING

Det lykkast ikkje å offentleggjere nasjonalbudsjettet for 1947 tidsnok til at det kunne bli drøfta i Stortinget samstundes med statsbudsjettet for 1947–48, slik regjeringa hadde vona. Denne drøftinga måtte utsetjast til i november 1947, men til gjengjeld vart det då ofra heile fire dagar på ordskiftet. Seinare har Stortinget alltid drøfta nasjonalbudsjettet samstundes med statsbudsjettet, som er ein del av nasjonalbudsjettet.

Eit problem ved utarbeidinga og drøftinga av dei første nasjonalbudsjetta, var at statsbudsjettet den gongen gjaldt budsjettåret, dvs. tidsromet frå 1. juli til 30. juni året etter, medan nasjonalbudsjettet gjaldt kalenderåret. I stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet for 1947 heiter det at: «Nasjonal-

budsjettet er av statistiske grunner stilt opp for kalenderåret. De offentlige budsjettene gjelder derimot budsjettåret. Dersom de offentlige regnskaper var à jour, ville en ha kunnet beregne utgiftene i kalenderåret nokså nøyaktig. Men da slike à jourførte regnskaper ikke foreligger, har en stort sett måttet nøye seg med å ta gjennomsnittet av utgiftene i de to siste budsjettårene». Mellom anna for å unngå ulempene ved dette, vart statsbudsjettet (og -rekneskapen) lagt om til kalenderåret frå og med 1961.

Etter omlegginga vart det naudsynt å leggje fram både statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet i september – oktober året før. Dette er grunnen til at det siste nasjonalbudsjettet gjeld 1998. Vidare vart det funne formålstenleg å offentleggjere ei årleg stortingsmelding om gjennomføringa av nasjonalbudsjettet ut på våren året etter framlegginga. Dette vart grunngeve med at vurderingane i og føresetnadene for nasjonalbudsjettet, var meir uvisse enn før. Frå og med 1969 fekk denne meldinga tittelen «Revidert nasjonalbudsjett», som vart funne «mer dekkende for det formål dokumentet i de senere år har hatt».

Eit anna problem var at dei offentlege budsjett hadde heilt andre definisjonar og grupperingar enn nasjonalbud-

sjettet. I dei første stortingsmeldingane om nasjonalbudsjettet vart dette problemet løyst ved at alle offentlege budsjett vart omgrupperte i samsvar med nasjonalbudsjettssystemet. Denne såkalla «Nasjonaløkonomiske gruppering» kravde ein god del arbeid. Ulempene ved dette vart unngått ved at det samstundes med overgangen til kalenderår vart gjennomført ei omlegging av det offentlege rekneskaps- og budsjettssystemet slik at definisjonane og grupperingane i dette vart logisk konsistente med nasjonalbudsjettssystemet. Frå og med nasjonalbudsjettet for 1961 vart det såleis ikkje lenger naudsynt å omgruppere.

Overgangen til kalenderår og omlegginga av det offentlege rekneskaps- og budsjettssystemet var viktige framsteg som mellom anna gjorde det mogleg å samordne budsjettpolitikken og kredittpolitikken betre ved hjelp av nasjonalbudsjettet. I mange land er desse framstega enno ikkje gjort.

I Revidert nasjonalbudsjett blir det i dag gjort greie for framlegg til endringar både for statsbudsjettet og andre verkemiddel, som i mellomtida har vorte eller som i framtida vil bli gjennomførte. Samstundes blir verknedene av slike endringar drøfta. Ein del av desse framlegga blir det gjort vedtak om under stortingsskiftet om Revidert nasjonalbudsjett, men dette budsjettet representerer ikkje i seg sjølve framlegg til vedtak, slik som framlegget til statsbudsjett. Det gjer heller ikkje dei årlege nasjonalbudsjetta. Ikkje alle er merksame på dette.

INNHALD

Fjerdeparten av innhaldet i stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet 1947 gjaldt næringspolitikken, først og fremst målsetjinga for kvar av dei viktigaste næringane. Mest plass vart det ofra på industrien. Både for eksportindustrien og heimeindustrien vart det direkte eller indirekte gjeve ei prioritering mellom dei viktigaste industrigreinene. Det vart mellom anna gjort klårt at med den låge folketilveksten som var venta, ville ei ønskt industrialisering krevje frigjering av arbeidskraft i jordbruk og fiske, men sysselsetjinga i desse næringane måtte gå «rimelig» ned. Framstillinga av næringspolitikken gjaldt eit lengre tidsrom enn året 1947 og var i røynda eit verbalt langtidsprogram.

Midla i næringspolitikken vart det ofra liten plass på. Storparten av drøftinga av desse gjaldt mengdereguleringane, som ikkje berre var «nødvendige av omsyn til forsyningssituasjonen, men de kan også brukas til å fremme næringspolitiske mål», heitte det. Den direkte reguleringa av prisar, utbyte og valutakursar vart òg kort omtala som middel i næringspolitikken og kreditt- og pengepolitikken. I denne samanhengen vart det berre så

vidt nemnt korleis desse verkemidla kan nyttast til å fremje andre mål enn dei næringspolitiske.

Bortimot to tredjepartar av innhaldet i nasjonalbudsjettet 1947 (bortsett frå 13 vedlegg), var ei framstilling av såkalla *særbudsjett* for arbeidskraft, byggjemateriale (trelast, murstein og sement), byte av varer og tenester med utlandet, valuta, produksjon, konsum, investering og den offentlege sektoren. Dei to første av desse gav overslag over både tilgangen på og bruken av arbeidskraft og materiale, og overslaga over bruken vart grupperte etter næring. Særbudsjetta for produksjonen og investeringane vart òg grupperte etter næring, og i prinsippet skulle tala i desse grupperingane samsvare med tilsvarende tal i næringsgrupperingane for arbeidskraft og materiale. Særbudsjetta for vare- og tenestebytet med utlandet og for konsumet vart spesifiserte i ulike slag varer og tenester. Valutabudsjettet gav oversyn over både drifts- og låne-transaksjonane med utlandet. I særbudsjettet for den offentlege sektoren vart utgiftene nasjonaløkonomisk grupperte i åtte hovudpostar som delvis vart splitta opp i underpostar. Særbudsjetta var såleis temmeleg detaljerte. For dei offentlege inntektene vart det ikkje lagt fram særbudsjett.

For å tryggje at særbudsjetta for privat og offentlig konsum, privat investering og eksport ikkje kravde større ressursar enn det særbudsjetta for nasjonalproduktet og importen til saman la opp til, vart totalpostane på desse budsjetta samanstilte i eit *generalbudsjett*. Dessutan vart det offentliggjort ein tilsvarende førebels nasjonalrekneskap for 1946.

Terminologien «særbudsjett» og «generalbudsjett» blir ikkje nytta lenger i stortingsmeldingane om nasjonalbudsjettet, men det som var innhaldet i dei, blir drøfta i eit hovudavsnitt om det økonomiske utsynet og i fleire hovudavsnitt om politikk. I tillegg til overslag for eit år framover blir det for det økonomiske utsynet i viss monn gjeve overslag for fire år. Overslaga gjeld i stor monn dei same sidene ved økonomien som for 1947, men dei blir som alt nemnt, ikkje tolka som program.

Den siste stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet har eit heilt anna innhald enn den første. Medan 1947-budsjettet først og fremst gjaldt realøkonomien, blir alle områda av økonomien drøfta i 1998-budsjettet. I tillegg til utsynet for komande år blir det no gjort grundig greie for bruken av verkemidla, både den makroøkonomiske politikken, sysselsettingspolitikken, skatte- og avgiftspolitikken og næringspolitikken.

Utvidinga av innhaldet gjennom 50-årsperioden har gått i tre større steg. For tidsromet 1947-1953 gjaldt innhaldet i hovudsaka den realøkonomiske målsetjinga. Bruken av økonomiske verkemiddel vart avgrensa til mengdereguleringane og budsjettpolitikken. Frå og med nasjo-

nalbudsjettet for 1954 vart dessutan kredittpolitikken drøfta. For 1963 vart det første gongen offentleggjort eit inntektspolitisk avsnitt, og for åra etter vart det dessutan i stendig større monn offentleggjort budsjett-tal for pris- og lønspolitikken. Framleis er innhaldet i stortingsmeldinga om nasjonalbudsjettet i hovudsak avgrensa til makroøkonomisk analyse og politikk med størst vekt på å regulere etterspurnaden etter varer og tenester.

Annan analyse og politikk vart etter kvart teke opp i dei fireårlege langtidsprogram som først vart utarbeidd for Marshallplanperioden og seinare for kvar stortingsperiode frå og med 1954-1957. Innhaldet i stortingsmeldingane om langtidsprogrammet fekk etter kvart meir og meir å seie for innhaldet i nasjonalbudsjettet. Ei drøfting av denne utviklinga ligg utanom ramma for denne artikkelen, men det må nemnast at næringspolitikken no blir drøfta først og fremst i langtidsprogrammet og i mindre monn i nasjonalbudsjettet.

ORDSKIFTE

I ordskiftet om nasjonalbudsjettet som hjelpemiddel for den økonomiske politikken hausta regjeringa frå første stund lovord frå stortingsgruppa si, og stort sett frå representantane for NKP. I november 1947 kom formannen i Finansnemnda, Mons Lid (DNA), med følgjande fråsegn: «Stortingsmelding nr. 10 om nasjonalbudsjettet er et av de viktigste dokumenter som noensinne er lagt fram om Norges økonomi. Det er et banebrytende arbeid, en milepel i norsk økonomisk politikk». Andre representantar for Arbeidarpartiet, som den gongen hadde fleirtal i Stortinget, følgde òg opp med rosande omtale.

Representantane for den ikkje-sosialistiske opposisjonen retta derimot med få unntak kritikk mot nasjonalbudsjettet. Det sterkaste og mest kjente utfallet kom representanten C.J. Hambro med under trontale- og finansordskiftet den 26. mars 1947. Då sa han mellom anna: «Jeg deler representanten Trødals – skal vi kalle det uro? – over den lærde abrakadabra i vårt offentlige liv. Jeg deler hans uro over den skare av unge, høyt intelligente cand.oecon.'er som slippes løs på et vergeløst samfunn». I ettertid kan ein ane at fleire stortingsrepresentantar, og jamvel somme embetsmenn delte kjensla hans, for ikkje å seie inspirerte han.

Under novemberordskiftet sa partifellen Rolf Stranger: «Teoretisk vil et nasjonalbudsjett med all sin konstruktive oppfinnsomhet sikkert ha stor interesse, men slik som det gjennom stortingsmeldingen er tenkt utformet som et program, får det en realistisk betydning. Det betyr ikke bare en gjennomført tvangsregulering av næringslivet, men det fører til en hel strukturendring og likefram til sosialisering av vårt samfunn». Truleg var det særleg framstillinga av mengdereguleringar som middel i nærings-

politikken som skremde Stranger. Denne kunne tolkast som varsel om at dette reguleringsystemet var meint å bli varig. Ordskiftet endte med at Stortinget vedtok ei fråsegn om «at nasjonalbudsjettet 1947 er et verdifullt arbeid og at nasjonalbudsjettet heretter bør legges fram i forbindelse med statsbudsjettet». Men den ikkje-sosialistiske opposisjonen, så nær som tre representantar, røysta imot.

I 1949 hevda sekretæren i Finansnemnda, Per Longva, at «Motstandet mot nasjonalbudsjettet har i stor monn si rot i ei fundamental mistyding av kva nasjonalbudsjett er». Det er, hevda han «ei teknisk hjelperåd, men i det politiske ordskiftet har det av dei som er imot ideen vore vanleg å rekne det likt med den økonomiske politikken til riksstyret». Denne mistydinga svann bort i dei næraste åra etterpå.

Eit av dei særspørsmåla som striden om nasjonalbudsjettet dreidde seg om i dei første åra, var om det skulle vere eit program- eller prognosebudsjett. Dette spørsmålet vart ofte reist både i Stortinget og i det offentlege ordskiftet elles. I stortingsmeldinga om Nasjonalbudsjettet 1947 vart det opplyst at eit nasjonalbudsjett stilt opp etter prognoseprinsippet, ville bli ein balansert rekneskap over prognosepostar, og prognosane ville slå til i den monn føresetnadene for budsjettet samsvara med røynda. I eit nasjonalbudsjett lagt opp etter programprinsippet kunne planane til dei einskilde individ og foretak ikkje reknast som gjevne. Tvert imot måtte ein ta sikte på å påverke dei i ønskt lei. Budsjettpostane var i så fall ikkje spådomar, men gav uttrykk for mål som den økonomiske politikken skulle freiste å nå. I samsvar med dette vart nasjonalbudsjettet for 1947 så langt råd lagt opp som eit program. I dag blir spørsmålet program eller prognose ikkje lenger drøfta i nasjonalbudsjettet. Tal for framtida blir som før nemnt, omtala som meir eller mindre uvisse «anslag», anten dei gjeld verkemiddel eller mål.

Eit anna stridsspørsmål som ein del representantar for den ikkje-sosialistiske opposisjonen reiste, var om ikkje nasjonalbudsjettet burde bli lagt fram i fleire alternativ. Representantar for regjeringa og regjeringspartiet hevda derimot at når nasjonalbudsjettet var meint som eit program, kunne ein ikkje leggje fram meir enn eitt alternativ. Dette vart det seinare halde fast på. Ei anna sak er at alternative utrekningar blir gjort under utarbeidinga av nasjonalbudsjettet.

Eit tredje stridsspørsmål gjaldt avvika mellom budsjett og rekneskap. Alt i desember 1948, då stortingsmeldinga om gjennomføringa av nasjonalbudsjettet for 1948 vart drøfta, kom fleire talarar inn på kva slike avvik bar i seg. Då òg hadde Rolf Stranger eit interessant syn. Han hevda for det første at avvika kunne kome av at føresetnadene for budsjettet ikkje hadde slege til. For det andre kunne verknadene av dei økonomiske verkemidla bli annleis

enn rekna med. For det tredje kunne publikum reagere annleis enn venta. At omlegginga av politikken kunne vere ei årsak til avvik, nemnde han derimot ikkje, og heller ikkje at det rår samanhengar mellom avvika som best kan klårleggjast ved hjelp av modellanalyse.

Det tok mange år før det vart klårt korleis avvik mellom budsjett og rekneskap bør tolkast og at det er umogleg å finne ut kor god politikken har vore berre ved å måle storleiken av desse avvika. Særleg i avisene kom det sterke utfall mot regjeringa fordi nasjonalrekneskapen synte større eller mindre avvik frå nasjonalbudsjettet. Utbygginga av ein ny og langt betre nasjonalrekneskap, som vart offentleggjort i 1952, førte dessutan til store avvik frå den tidlegare rekneskapen, dels fordi definisjonssystemet vart endra, dels fordi ny og betre primærstatistikk vart tilgjengeleg og dels fordi det vart lagt ned mye meir arbeid på rekneskapen. Dette fekk somme kritikarar til å hevde at det statistiske grunnlaget var for dårleg til at nasjonalbudsjettet kunne vere eit nyttig hjelpemiddel for økonomisk politikk. Men denne kritikken av nasjonalbudsjettet døydde snart bort.

Striden om nasjonalbudsjettet som var sterk dei første etterkrigsåra, både i og utanfor Stortinget, avtok særleg etter at skiftande regjeringar av ulik partifarge drog nytte av dette hjelpemidlet for den økonomiske politikken. I dag er det snautt nokon som meiner at vi ikkje bør ha nasjonalbudsjett, slik einskilde hevda i dei første åra.

METODIKK

Metodisk gjekk utarbeidinga av nasjonalbudsjettet for 1947 ut på å leggje opp makroøkonomisk politikk innanfor ramma av eit system av nasjonalrekneskapsomgrep og eit sett definisjonssamanhengar mellom dei. Det gjeld i dag òg, men elles har metodikken skifta sterkt.

Dei første nasjonalbudsjetta vart i hovudsak utforma gjennom ein omfattande administrativ tilnærmingprosess, som dei fleste fagdepartement og ei lang rad teneestemenn tok del i. Logisk konsistens vart i prinsippet oppnådd ved å samordne framlegg til særbudsjett frå fagdepartementa innanfor nasjonalrekneskapssystemet. Dessutan vart det freista å ta omsyn til visse struktursamanhengar, til dømes samanhengane mellom import og investering, mellom import og konsum og mellom bruken av byggjemateriale og investeringane i bygningar av ulike slag. Det var Finansdepartementet som stod for denne sentrale samordningsfunksjonen, og det har Finansdepartementet gjort i storparten av 50-årsperioden.

Det er uråd i vite i kva monn det ved denne metodikken lykkast å oppnå konsistens med struktursamanhengane i norsk økonomi. Tekniske samanhengar, som talet på murstein pr. kvadratmeter grunnflate i planlagde bygg,

var det etter måten lett å ta omsyn til. Men dei menneskelege åtferdssamanhengane, til dømes mellom privat konsum og inntekt, var det vanskeleg å fastslå. Dessutan var det intuitivt umogleg å ta fullt ut omsyn til korleis struktursamanhengane greip inn i kvarandre. Det kan gjerast berre ved hjelp av ein matematisk formulert og talfesta økonomisk modell. Men det tok tid før slike modellar let seg byggje og før vi fekk rekneutstyr som gjorde det mogleg å utnytte dei effektivt. I mellomtida måtte ein under utarbeidinga av nasjonalbudsjettet stort sett ved grovt skjøn freiste å ta omsyn til struktursamanhengane og samgripinga mellom dei.

Dette vart stendig vanskelegare etter kvart som dereguleringane vart avskaffa frå slutten av 1940-åra, slik at konsum, investering og transaksjonar med utlandet ikkje lenger let seg fastslå administrativt. I 1950-åra byrja difor utviklinga av ein ny og meir formalisert metodikk. Etter at vi i 1952 fekk ein nasjonalrekneskap med kryssløpstabellar, vart det ved invertering av likningssystemet for ein kryssløpsmodell laga såkalla verknadstabellar, dvs. tabellar som syner verknadene på storleiken av visse endogene variable av å endre på nokre av dei overslaga som måtte gjerast eksogent, dvs. utanfor modellen. Desse vart meir og meir nytta til å tryggje at det ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet vart teke omsyn til indirekte samanhengar i norsk økonomi. Særleg under utarbeidinga av nasjonalbudsjetta for 1959 og 1960 vart det i stor monn drege nytte av dei verknadstabellane som då låg føre.

Eit viktig gjennombrudd skjedde etter at den første såkalla MODIS-modellen (MO-dell DIS-aggregert type) vart ferdig til bruk ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet for 1961. Denne modellen gjorde det mogleg å lage overslag over både produksjon, import og privat konsum når storleiken og samansetnaden av eksporten, investeringane og den offentlege bruken av varer og tenester var kjende. Finansdepartementet og fagdepartementa måtte, som før, i samarbeid lage administrative overslag over dei sistnemnde postane på nasjonalbudsjettet, medan Statistisk sentralbyrå slik som i dag, stod for modellutrekninga av dei førstnemnde. Utrekninga vart gjort ved hjelp av ein datamaskin som var kjøpt eit par år tidlegare.

Fleire nye MODIS-modellar vart bygde og tekne i bruk i åra etter. Desse gjorde det mogleg å lage overslag over fleire og fleire postar på nasjonalbudsjettet, på stendig kortare tid og i opp til 20 alternativ. Overslag vart gjort opp til 15 gonger i året. MODIS-modellane vart elles avløyste av ein meir aggregert modell som fekk namnet MODAG (MO-dell AG-gregert type). Dessutan vart talfesta modellar av andre slag utvikla. Det gjeld mellom anna ein vekstmodell og fleire skattemodellar. Skattemodellane gjorde det mogleg å lage overslag over dei offentlege inntektene og over verknadene av endringar i skatte-

satsar og -reglar på storleiken og fordelinga av inntektene etter skatt hos ulike grupper av skattytarar. I dag har vi eit system av økonomiske modellar, og moderne rekneutstyr gjer ein snøgg bruk av modellane mogleg.

Framleis blir resultata av modellutrekningane kritisk vurderte av planleggjarane i Finansdepartementet, som mellom anna samanliknar dei med eventuelle administrative overslag frå fagdepartementa. I dag er såleis bruk av den administrative metoden ved utarbeidinga av nasjonalbudsjettet integrert med modellutrekningane.

Som følge av metodeutviklinga, har det økonomiske ordskiftet vorte løfta opp på eit høgare nivå fagleg sett. Det gjeld ikkje minst i Stortinget der striden om verknadene av den økonomiske politikken vart mindre etter kvart som dei politiske partia godtok resultata av modellutrekningar og jamvel sjølve nytta slike utrekningar.

Nasjonalbudsjettet har såleis stimulert utviklinga og bruken av talfesta modellar i den økonomiske politikken. På det viset har både utforminga av denne politikken og analysen av verknadene vorte betre.

SLUTTORD

Dei endringane i stortingsmeldingane om nasjonalbudsjettet som er drøfta i denne artikkelen, syner at det er gode grunnar til å feire 50-årsjubileet for dette makroøkonomiske hjelpemidlet. Nasjonalbudsjettet har gjort opplegget av politikken meir rasjonell, og det har fremja samordning av dei politiske avgjerdene i ulike statsorgan. Det har òg skapt betre forståing av økonomiske problem og økonomisk politikk. Dei opprinnelege formåla med det har såleis i stor monn vorte nådd. Men formåla i dag gjev nok uttrykk for ein mindre ærgjerrig politikk.

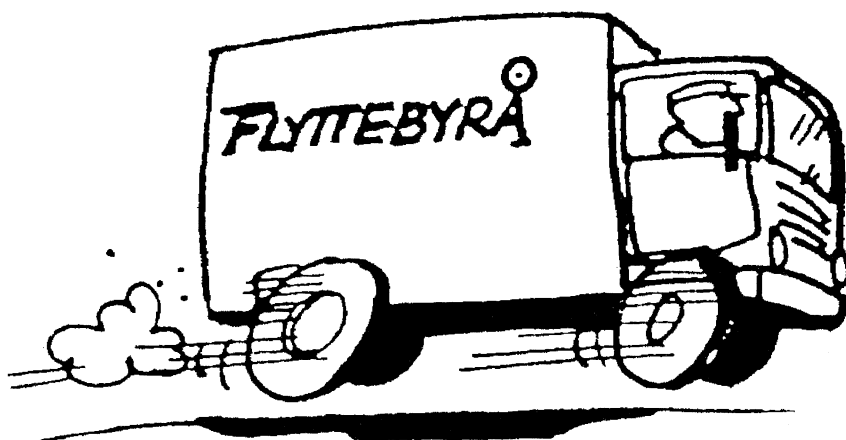
MEDLEMSKAP I SF

Tenker du på å melde deg inn i Sosialøkonomenes Forening?

Be om informasjon i sekretariatet,

**telefon 22 41 32 90,
telefax 22 41 32 93**

FLYTTET?



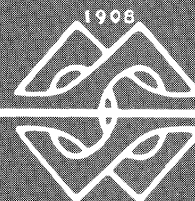
Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelsen. Meld flytting pr. telefon **22 41 32 90**, telefax **22 41 32 93** eller skriv til oss.

Sosialøkonomenes Forening

Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Navn: Ab.nr./medl.nr.

Ny adresse:
.....



Redaktør:
Torstein Bye

Redaksjon:
Tom Bernhardsen
Jan Morten Dyrstad
Nils-Henrik M. von der Fehr
Kjell Gunnar Salvanes
Lars Sorgard
Jon Vislie
Produksjonskonsulent:
Inger Kurås

•
Utgitt av
Sosialøkonomenes
Forening
Leder: Stein B. Hauglid
Generalsekretær
Birgit Laudal

•
Besøksadresse:
Skippergt. 33
0154 OSLO
Postadresse:
Postboks 8872
Youngstorget
0028 OSLO
Telefon 22 41 32 90
Telefax 22 41 32 93
Postgiro: 0813 5167887
Bankgiro: 6001.05.13408

•
Utkommer med 10 nummer
pr. år, den 15. i hver måned
unntatt juli og august.

Abonnement kr 500,-
Studentabonnement
kr 240,-
Enkeltnr. kr 75,- inkl. porto.

ANNONSEPRISER
(ekskl m v a):
1/1 side kr. 4 500,-
3/4 side kr. 4 000,-
1/2 side kr. 3 500,-
Byråprovisjon 10%

Frist for annonser:
Den 5. i hver måned.

Trykt i offset.
Grafisk Hus a/s, Bergen



SNF, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, er en frittstående stiftelse opprettet i tilknytning til Norges Handelshøyskole (NHH) i Bergen, og Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo. SNF skal være en kunnskapsmessig brobygger mellom vitenskap og praksis. Forskningsvirksomheten drives i nært samarbeid med basismiljøene ved NHH og UiO, og er organisert i syv sentre, hvorav seks er lokalisert i Bergen. I tillegg er det fra 1.1.1997 etablert en egen enhet som organiserer og gjennomfører bedriftsinterne utviklingsprogram. Virksomheten har ca. 100 ansatte og et budsjett i 1997 i overkant av 70 mill. kroner.

SNF har behov for å styrke fagstaben på grunn av stor prosjektinngang, og søker generelt

FORSKERE / SENIORFORSKERE

innenfor fagområdene samfunnsøkonomi, bedriftsøkonomi, organisasjon og strategi. Innenfor fagområdet strategi er det spesielt behov for forskere med interesse for markedsstrategiske problemstillinger, knyttet til prosjekter vi har innen telekommunikasjon og forsyning.

Kompetansekravet for tilsetting som forsker er nivåmessig som amanuensis (forsker III), førsteamanuensis (forsker II) og som professor (forsker I/seniorforsker). Kvalifikasjoner som ansees som særlig verdifulle i anvendt forskning vil i vurderingen kunne kompensere at søkeren ikke fyller alle krav til disse stillingsnivåene.

SNF kan tilby fast ansettelse med utfordrende faglige oppgaver i et tverrfaglig og anvendt forskningsmiljø. Lønn etter kvalifikasjoner. SNF har gode pensjons- og forsikringsvilkår og tilbyr gode muligheter å videreutvikle medarbeidernes kompetanse. Vi har en fleksibel og uformell arbeidsstil, med gode muligheter for individuelle tilpasninger i form av hjemmekontor, fleksitid o.l.. SNF ønsker en jevnere kjønnsfordeling i forskerstaben og oppfordrer kvinner til å søke.

For nærmere informasjon ta kontakt med adm.direktør Per Heum (+47 55 95 97 40 eller per.heum@snf.no), eller direkte med de respektive forskningssjefer:

Internasjonal økonomi og skipsfart
Økonomisk politikk
Industri og energi
Fiskeriøkonomi
Strategi og ledelse
Finansiell økonomi
SNF Oslo

Professor Victor D. Norman (victor.norman@nhh.no)
Professor Kåre P. Hagen (kare.hagen@nhh.no)
Professor Kjell G. Salvanes (kjell.salvanes@nhh.no)
Professor Trond Bjørndal (trond.bjorndal@snf.no)
Førsteamanuensis Rune Lines (rune.lines@snf.no)
Professor Frøystein Gjesdal (froystein.gjesdal@snf.no)
Forskningssjef Erik S. Hernæs (erik.hernas@snf.uio.no)

Stillinger ved SNF Oslo har kontorsted i Forskningsparken, Gaustadalléen 21, 0371 OSLO.

Ved å kontakte oss på Internet kan du og finne mer informasjon om SNF og våre forskningsaktiviteter:
<http://www.snf.no>.

Søknad med CV sendes SNF v/ personalavdelingen, Breiviken 2, 5035 Bergen - Sandviken, innen 12.12.97.