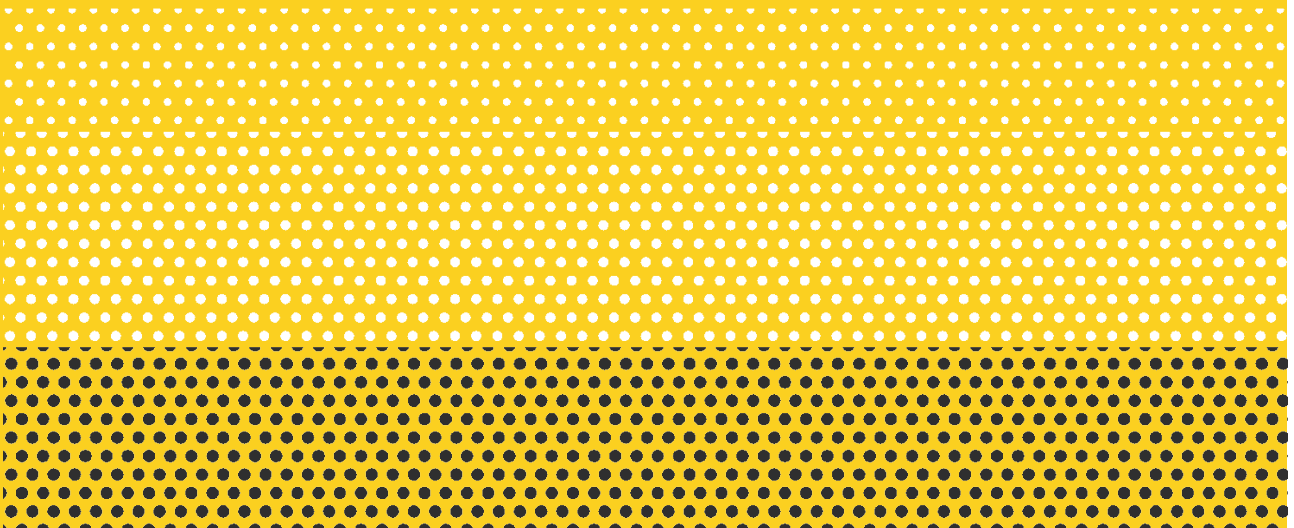


RAPPORT NR. 2 – 2009

SKATTEPOLITIKK I DET BLÅ

Det faglige grunnlaget for Fremskrittspartiets skatteutt



INNHOOLD

Sammendrag	3
Innledning	4
1: Fører skatteutt til økte skatteinntekter?	5
2: Er skatt hemmende for økonomisk utvikling?	8
VEDLEGG:	
I: Data for hele OECD	17
II: Årsaker til at skatt ikke hemmer utvikling	22
III: Frp-forestillingens teoretiske grunnlag	29



MANIFEST
SENTER FOR SAMFUNNSANALYSE

Kr. Augusts gt 11, Tullinløkka • post@manifestanalyse.no • www.manifestanalyse.no

SAMMENDRAG

- Fremskrittspartiet baserer sin radikale skattepolitikk på følgende påstand i partiprogrammet: «**Skatter og avgifter er hemmende for økonomisk vekst og utvikling**». (*Frps Handlingsprogram 2009-2013*.) Denne rapporten undersøker denne påståtte sammenhengen mellom skattenivå og økonomisk utvikling.

- Rapporten sammenligner Norge (høyskattland) med USA (lavskattland) og Storbritannia (middels). Stikk i strid med Frps teori, viser OECDs tall at høyskattlandet Norge, sammenlignet med USA og Storbritannia, har:

- lavere arbeidsløshet
- høyere produktivitet
- høyere levealder, høyere livstilfredshet, lavere spedbarnsdødelighet.
- mindre inntektsforskjeller og lavere barnfattigdom.

- Rapporten undersøker om dette er særegent for Norge (for eksempel pga oljeinntekter) ved å sammenligne høy- og lavskattland i hele OECD. Tallene viser:

- På områdene produktivitet, barnfattigdom, spedbarnsdødelighet, livstilfredshet og lønnsforskjeller har høyskattland *bedre* resultat enn lavskattland.
- På områdene arbeidsløshet og forventet levealder vises ingen sammenheng mellom skattenivå og resultat.
- På ingen av de undersøkte områdene har lavskattlandene bedre økonomiske eller sosiale resultater enn høyskattlandene.

- Fremskrittspartiet hevder også at kutt i skattesatsene vil gi økt arbeidsinnsats og vekst og dermed en betydelig utvidelse av skattegrunnlaget. Rapporten undersøker utfallet av president George W. Bush sitt amerikanske eksperiment bygd på dette resonnetet. Vi finner at pengene strømmet ut av statskassen, men aldri inn igjen.

INNLEDNING

Foran valget 14. september 2009 står det klart at Fremskrittspartiet ønsker å gjennomføre store skatteutt i Norge. Under landsmøtet i mai 2009 signaliserte stortingsrepresentant Gjermund Hagesæter kutt på rundt 50 milliarder kroner.¹ Senere har Siv Jensen brukt tallet 29 milliarder som «en pekepinn».² Partiets mål er «et lavest mulig skatte- og avgiftstrykk».

I tillegg vil Frp fjerne all progressivitet i skattesystemet ved å innføre «flat skatt». Det betyr slutt på at høye inntekter kan få høyere skattesats enn lave inntekter.

Dette er en radikal politikk som vil ha varige virkninger hvis den gjennomføres. Denne rapporten undersøker holdbarheten til Frps to mest sentrale argumenter for hvorfor storstilte skatteutt vil være bra for landet:

1. «Skatter og avgifter er hemmende for økonomisk vekst og utvikling».
(*Frps Handlingsprogram 2009-2013.*)

2. «Ved å ha et lavere og mer effektivt skattetrykk, så betaler flere mennesker inn i felleskassen, noe som gjør at skattegrunnlaget øker»
(*Frp-leder Siv Jensen i NRKs Dagsnytt atten, 10.8.2009.*)

Den første påstanden er Frps sentrale begrunnelse for store skatteutt: Skatt gjør økonomien mindre effektiv og hindrer utvikling. Den andre påstanden er Frps argument for at slike skatteutt *ikke vil føre til velferdsutt*: Når skatten settes ned, jobber folk mer og dermed øker skatteinntektene.

Disse to påstandene er de intellektuelle bærebjelkene under Frps skattepolitikk. Framfor et valg der Frp kan bli regjeringsparti for første gang, tror vi både velgere og politiske journalister vil være interessert i å ta rede på hvor holdbare disse kan sies å være.

¹ NTB, 23.05.09

² «– Bedre å leve av egen inntekt enn av statens almisser», *Dagbladet* 17.08.09

FØRER SKATTEKUTT TIL ØKTE SKATTEINNTEKTER?

Fremskrittspartiets leder Siv Jensen har gjentatte ganger hevdet at store skattecutt ikke trenger å føre til lavere inntekter for fellesskapet. Frp hevder tvert imot at lavere skattesatser vil gi økt arbeidsinnsats og vekst og dermed økt skattegrunnlag for det offentlige.

Slik uttrykte Jensen denne påstanden i NRKs Dagsnytt atten i årets valgkamp, den 10. august: «**Ved å ha et lavere og mer effektivt skattetrykk, så betaler flere mennesker inn i felleskassen [noe] som gjør at skattegrunnlaget øker.**»

Og slik uttrykte president George W. Bush samme tenkemåte i februar 2006: «You cut taxes and the tax revenues increase» («Du kutter skattene og skatteinntektene øker»).³ Enda lavere skatt var en av hjørnesteinene i den økonomiske politikken til president Bush. Han argumenterte, som Frp, med at skattecutt fjerner hindringer for økonomisk vekst, slik at det blir mer å dele på for alle. Dette kalles ofte «dynamisk skattepolitikk».

Spørsmålet er om dynamikken virkelig virker slik som høyresidens politikere påstår.

DET AMERIKANSKE EKSPERIMENTET

Hvordan gikk det med det amerikanske eksperimentet? Skattecuttene bidro kraftig til de enorme budsjettunderskuddene i Bush-perioden. I årene 2001-2007 førte bare skattecuttene til en økning av statens underskudd på rundt 1400 milliarder (1,4 trillioner) dollar.

Pengene strømmet ut. Men kanskje strømmet de også inn igjen, gjennom andre og mer positive effekter av dynamisk skattepolitikk? Tvert imot. Sammenlignet med andre høykonjunkturer, var veksten i BNP, investeringer og lønninger under denne høykonjunkturen (Bush-perioden) enten den svakeste eller en av de svakeste i hele perioden etter andre verdenskrig. Utviklingen var klart dårligere enn i 1990-årenes høykonjunktur, som falt sammen med økning av skattene.⁴

Å kutte skattene fører til reduserte skatteinntekter.⁵ Virkelige forhold taler sterkt for dette, mens påstandene om det motsatte mangler solid dokumentasjon.

På ett punkt havnet imidlertid veksten under George W. Bush' skattecutteksperiment langt over normalen: storselskapenes profitter.⁶ De

³ «President Discusses 2007 Budget and Deficit Reduction in New Hampshire», 09.02.06. (<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/>)

⁴ Richard Kogan & Matt Fiedler, «From surplus to deficit», Center on Budget and Policy Priorities, 2006. Aviva Aron-Dine, Chad Stone & Richard Kogan, «How robust was the 2001-2007 economic expansion? », Center on Budget and Policy Priorities, 2008. «Tax cuts: myths and reality», Center on Budget and Policy Priorities, oppdatert 09.05.09. Også kuttene under Ronald Reagans tid førte til lavere inntekter: Se Richard Kogan, «Will the tax cuts ultimately pay for themselves? », Center on Budget and Policy Priorities, 2003.

⁵ Dette var for øvrig også et hovedbudskap i et stort opprop med over 400 amerikanske økonomer, som advarte mot Bush sine planer i 2003. Se: http://www.epi.org/publications/entry/econ_stmt_2003/. Se også: Justin Fox, «Tax cuts don't boost revenues», Time 06.12.07.

⁶ Aron-Dine, Stone & Kogan, 2008.

økonomiske forskjellene økte også i rekordfart, særlig fordi de aller rikeste håvet inn. De rikestes totale andel av inntektene i USA er nå tilbake på nivåer som ikke er sett siden før andre verdenskrig. Det er en klar sammenheng mellom denne ekstreme inntektsfordelingen og høyresidens skatteutt.⁷

FINANSKRISENS LÆRDOMMER

Men kanskje økende forskjeller og minskende skattinntekter har heldige virkninger for økonomien som helhet på lengre sikt? Spørsmålet har fått noen tydelige svar i forbindelse med finanskrisen:

- De enorme formuene som samlet seg blant de rikeste med god hjelp av skattegaver fra staten, bidro til utviklingen av den skadelige spekulasjonsøkonomien.

- Den svake offentlige sektoren i lavskattlandet USA bidrar til at landet har svake økonomiske «støtdempere» i en krisesituasjon (ulikt Norge, som kan sysselsette relativt mange i fellesskapssektoren), slik at krisen blir mer dramatisk enn nødvendig for folk flest.

For å få en anelse om de langsiktige konsekvensene av Frps radikale skatteutpolitikk, bør man legge merke til hvordan det har gått med landene som har gått lengst i den retning som Frp har programfestet. Noen eksempler ligger langt nærmere enn USA.

DEN NORDISKE TIGEREN

Islandingene innførte flat skatt på inntekt i 2007. Dette var en del av en mye større prosess som ga lavere skatt på inntekt, bolig og overskudd, som avskaffet formueskatten og gjennomførte en generell deregulering av økonomien.

Island – «den nordiske tigreren» – ble hyllet av økonomene i Det internasjonale pengefondet (IMF):

The Icelandic economy is prosperous and flexible [...] the long term-economic prospects for the Icelandic economy remain enviable.⁸

Dette var analysen til de markedsliberalistisk orienterte IMF-økonomene i juli 2008. Tilsvarende vurderingsevne viste en av de liberalistiske tankesmiene som Siv Jensen anser som inspirerende.⁹ Cato Institute har energisk og entusiastisk skrytt av den islandske skattepolitikken:

From a political perspective [...] the Iceland reform is remarkable. It is the first time a Western nation has decided to no longer impose discriminatory tax rates on more successful taxpayers. Tax reform and economic liberalization have helped Iceland prosper. It remains to be seen whether other industrial nations will learn from Iceland's success.¹⁰

Og: «With any luck Iceland will serve as a role model for the United States!»¹¹

⁷ Leonard E. Burman, «Rising inequality and tax policy», 2007 (Slideshow, tilgjengelig via www.taxpolicycenter.org). Et annet eksempel som ikke er like ekstremt, men som viser den samme tendensen er skattereformen i Sverige 1990-91. Evalueringene viser dels at den var "underfinansiert" med titalers milliarder kroner, dels at den førte til større forskjeller. Se SOU 1995: 104, *Skattereformen 1990-1991 – En utvärdering*.

⁸ «Den islandske økonomien er velstående og fleksibel [...] de langsiktige utsiktene for den islandske økonomien er fortsatt misunnelsesverdige». «Iceland—2008 Article IV Consultation Concluding Statement»: <http://www.imf.org/external/np/ms/2008/070408.htm>

⁹ Se for eksempel «Dette er Sivs hjelpere», Aftenposten 03.05.08

¹⁰ «I et politisk perspektiv [...] er Islands reform bemerkelsesverdig. Det er førstegang en vestlig nasjon har bestemt seg for ikke lenger å pålegge de mer suksessrike skattebetalerne diskriminerende skattesatser. Skattereform og økonomisk liberalisering har hjulpet Island til velstand. Det gjenstår å se om andre industriland vil ta lærdom av Islands suksess.» Dennis Mitchell, «Iceland joins the flat tax club», Cato Institute, 2007. http://www.cato.org/pubs/tbb/tbb_0207-43.pdf

¹¹ «Med litt flaks, vil Island bli et forbilde for USA!». Dennis Mitchell, «Cutting taxes to increase prosperity: Turning Iceland into the Nordic tiger», presentasjon 26. juli 2007: <http://www.skattamal.is/prosperity/Mitchell.slides.ppt>

Resultatet av Islands ekstremliberalisme, hvor lavere skatter har spilt en viktig rolle, er nå godt kjent. Landets økonomi har kollapse. Folk flest på Island må betale for denne krisen i mange år framover. Arbeidsledigheten er spådd å øke fra rundt én prosent i 2008 til rundt 11 prosent i 2010. En av seks husstander må bruke mer enn halvparten av disponibel inntekt på låneutgifter.¹² Økonomisk politikk à la Siv Jensen kan ha høyst virkelige virkninger, og det er vanlige mennesker som må bære konsekvensene.

Det samme kan man se nær Norden, i de baltiske statene Estland, Latvia og Litauen. De innførte flat skatt, på enda lavere nivå enn Island. Også disse landene ble hyllet av Frps likesinnede verden over. Også disse landene er nå ekstremt hardt rammet av krisen i privat etterspørsel, fordi de har så svak offentlig sektor å stå imot med. BNP har falt med 15-20 prosent. Arbeidsløsheten øker dramatisk. Samtidig må myndighetene legge ned skoler og sykehus, kutte lønninger i offentlig sektor og i pensjonene til allerede hardt pressede eldre.

Mens Frp ivrer for flat skatt i Norge, har Latvia som følge av de bitre erfaringene med tapte skatteinntekter besluttet å gjeninnføre progressiv beskatning. Det er trolig at de andre baltiske statene vil gjøre det samme.¹³

OPPSUMMERING

Frps påstand om at kutt i skattesatsene ikke fører til inntektstap, fordi økt vekst gjør at skattegrunnlaget øker, støttes ikke av erfaring fra den virkelige verden, der den faktisk er gjennomført. Velgerne kan trygt gå ut fra at store kutt i fellesskapets skatteinntekter vil bety nettopp det – store kutt i fellesskapets skatteinntekter.

Påstanden om økte inntekter, er en vidtrekkende slutning fra en *idé* om at «skatter og avgifter er hemmende for økonomisk vekst og utvikling». I det følgende skal vi granske denne påstand nærmere.

¹² «Arbetslösheten skenar på Island», e24.se 29.01.09. "Sjette hvert hjem sliter med store økonomiske problemer», islandsk.no 12.06.09.

¹³ «Economic crisis forces Latvia to ditch flat-rate tax system», Deutsche Presse-Agentur, 09.06.09. «Latvian crisis closing schools, hospitals», AP 27.05.09. «Estlands BNP backar med 16,6 %», e24.se 12.08.09. «Litauens kris den värsta i Europa», Svenska Dagbladet 06.08.09.

ER SKATT HEMMENDE FOR ØKONOMISK UTVIKLING?

Dette kapitlet undersøker holdbarheten til Fremskrittspartiets mest grunnleggende læresetning innen økonomisk politikk: «**Skatter og avgifter er hemmende for økonomisk vekst og utvikling**» (*Frps Handlingsprogram 2009-2013*). Det er denne forestillingen som ligger til grunn for Frps skattepolitikk, også for påstanden vi undersøkte i forrige kapittel. Tanken om at senket skatt gir økt vekst er en logisk følge av at all skatt er hemmende for økonomisk vekst og utvikling.

Hvis man tror på Frps teori om at skatt hemmer økonomisk vekst, blir det nærliggende å dele norsk partipolitikk i tre leire, etter partienes ulike vektlegging av enten «å skape» (vekst) eller «å dele» (skatt).

1. Mest opptatt av å skape (Høyre og Frp).
2. Mest opptatt av å dele (SV).
- 3 Mest opptatt av å skape og dele (Ap).

Den underliggende forestillingen er at økonomisk effektivitet (vekst og utvikling) står i motsetning til økonomisk omfordeling (skatt).

Umiddelbart kan denne forestillingen virke lite troverdig, hvis man ser på Norges utvikling det siste hundreåret. Vi har økt skattenivået gang på gang: I Norge utgjorde påløpte bruttoskatter i 1950 litt mer enn 30 prosent av bruttonasjonalproduktet, BNP. I 2000 var skattenivået 43 prosent.¹⁴ Samtidig har produktiviteten økt og økt. Denne virkeligheten passer tilsynelatende dårlig inn i Frps teori.

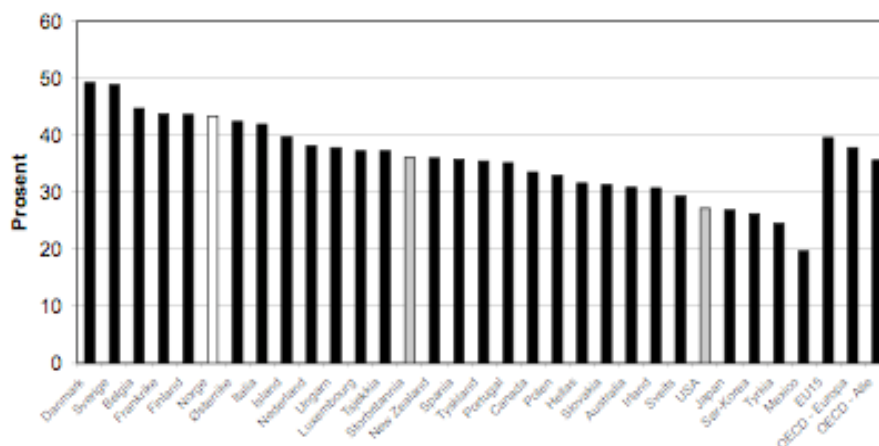
Men hva om vi kunne hatt enda bedre økonomisk utvikling, hvis vi bare hadde holdt nede skattenivået? For å undersøke dette, skal vi sammenligne Norges økonomi med andre vestlige, velstående land, som har et ganske annet skattenivå.

SKATT INNEN OECD

Alle stater henter inn skatt fra innbyggerne. I rike industriland generelt er skattenivået i dag er vesentlig høyere enn det var før brede velferdsordninger ble innført, noe som særlig har skjedd i perioden etter andre verdenskrig.

Diagram 1 viser OECDs statistikk for skatteinntekter som andel av BNP i ulike land (OECD består av 30 rike og relativt rike industriland).

¹⁴ SSB, «Skattene som andel av BNP», *Historisk Statistikk 1994*, Tabell 23.7.

DIAGRAM 1: SKATTEINNTEKTER SOM ANDEL AV BNP

Kilde: OECD Revenue Statistics; egne beregninger. Tallene viser gjennomsnittet for de fem årene 2003-2007 for å unngå for sterke utslag av tilfeldige endringer et bestemt år.

Norge og andre nordiske land har et høyere skattenivå enn gjennomsnittet i OECD. Ifølge Frps program, er dette en hindring for økonomisk vekst og utvikling i Norden. Siden mange faktorer påvirker vekst og utvikling, er det vanskelig å etterprøve denne påstanden nøyaktig. Men hvis Frp har rett, burde det finnes tydelige tegn på at land med lavere skattenivå har høyere produktivitet og vekst enn høyskattland, som for eksempel de skandinaviske.

Slik internasjonal sammenligning er viktig også for Frp, som gjør konkurransen landene i mellom til et viktig argument for skattelett i Norge:

Globaliseringen medfører konkurranse om å tilby de beste rammebetingelsene for bedrifter. Norge må derfor tilpasse og senke sitt skattetrykk for å kunne tiltrekke seg lønnsomme bedrifter og internasjonal kompetanse. Et slikt system skal spore til innsatsvilje både hos personer og bedrifter, virke sparestimulerende og føre til best mulig utnyttelse av ressursene.¹⁵

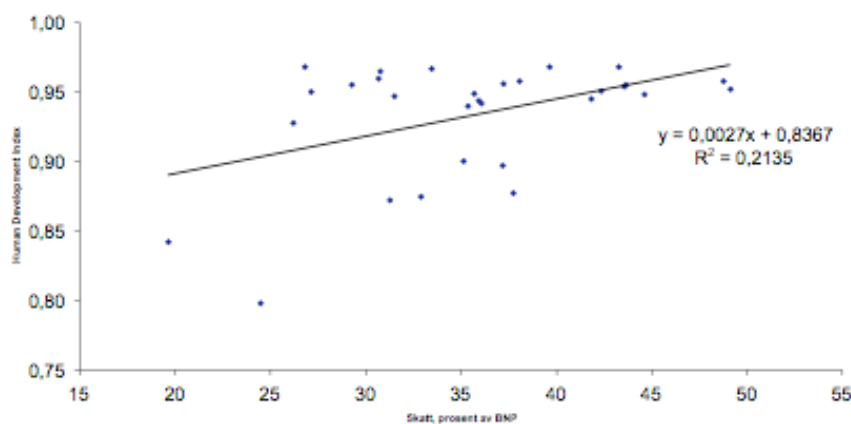
Her skal vi undersøke om det finnes grunn til å tro at lavere skattenivå bidrar til «best mulig utnyttelse av ressursene» og om det er troverdig at skatt er «hemmende for økonomisk vekst og utvikling».

TEST NUMMER 1

I denne første testen, sammenligner vi hvordan landene i OECD klarer seg på FNs «Human Development Index». Indeksen som sammenholder forventet levealder, BNP per innbygger og tilgangen til utdanning. Den er ment å gi et bilde av velstanden i ulike land.

I diagram 2 representerer hvert punkt et land. Jo høyere skattenivå, jo lengre til venstre står punktet. Jo høyere verdi på utviklingsindeksen, jo lengre opp.

¹⁵ Fremskrittspartiet, *Handlingsprogram 2009-2013*.

DIAGRAM 2: SKATTENIVÅ OG FNs HUMAN DEVELOPMENT INDEX

Kilde: OECD Revenue Statistics og UNDP Human Development Report 2008¹

Det framgår at vi *ikke* finner en negativ relasjon mellom skattenivået og velstand målt ved FNs utviklingsindeks. Sammenhengen er snarere omvendt av hva Frps teori skulle tilsi. Land med *høyere* skattenivå scorer generelt høyere på velstandsindeksen.¹⁶

I diagrammet kan det kanskje virke som hele resultatet er drevet av de to punktene i det nedre, venstre hjørnet. Dels er det ikke sånn. Også uten disse punktene – som representerer Mexico og Tyrkia – er det en positiv sammenheng mellom skatt og HDI. Dels understreker disse punktene egentlig poenget. Mexico og Tyrkia hører til «periferien» i OECD. Hvis vi hadde tatt med flere utviklingsland, hadde sammenhengen vært betydelig *tydeligere* – de har lavere skatt og scorer lavere på indeksen. En annen, mer rimelig, innvending er at indeksen viser ganske små skiller mellom de fleste land i OECD-gruppen. Derfor er det viktig å komplettere bildet med å se på andre indikatorer – noe som vi gjør i denne rapporten.

Dette betyr i sum ikke at høyere skatter *fører* til mer velstand. Motsatt, trenger det heller ikke bety at høyt utviklings- og velstandsnivå fører til høyere skattenivå. Men den viser at land med høyere skattenivå har, ifølge FN, generelt høyere velstandsnivå.¹⁷ Det man kan si med sikkerhet, er at den observerte samvariasjonen mellom skatt og velstand går i motsatt retning av Frps skatteteori. Frps teori har ikke bestått test nummer 1.

TEST NUMMER 2

I test nummer to skal vi se på sysselsetting og arbeidsløshet. Vi skal her sammenligne tre land:

Norge	(høyskattland – 43,3 prosent)
Storbritannia	(middels – 36,1 prosent)
USA	(lavskattland – 27,1 prosent)

¹⁶ Sammenhengen er statistisk signifikant på 5 prosent-nivået. (p=0,010).

¹⁷ Derfor kan denne typen korrelasjoner fungere som en god utgangspunkt for å undersøke sammenhenger nærmere, og resonere om hvordan en eventuell påvirkning fungerer i virkeligheten. For eksempel hvis skatt påvirker andre faktorer, som i neste skritt påvirker produktivitet, arbeidsløshet, vekst, og så videre. Det er nettopp noen slike vurderinger og resonnementer, som vi foretar i denne rapporten.

Disse tre landene er egnet for sammenligning av flere grunner. For det første er alle tre høyt teknologiske, rike og vestlige land. For det andre har de betydelige forskjeller i skattenivå seg i mellom, som har vært relativt stabile over lang tid. Dette ser vi av tabell 1:

TABELL 1: SKATT SOM ANDEL AV BNP

	1975-1985	2003-2007
Norge	40,9	43,3
Storbritannia	36,4	36,1
USA	25,6	27,1

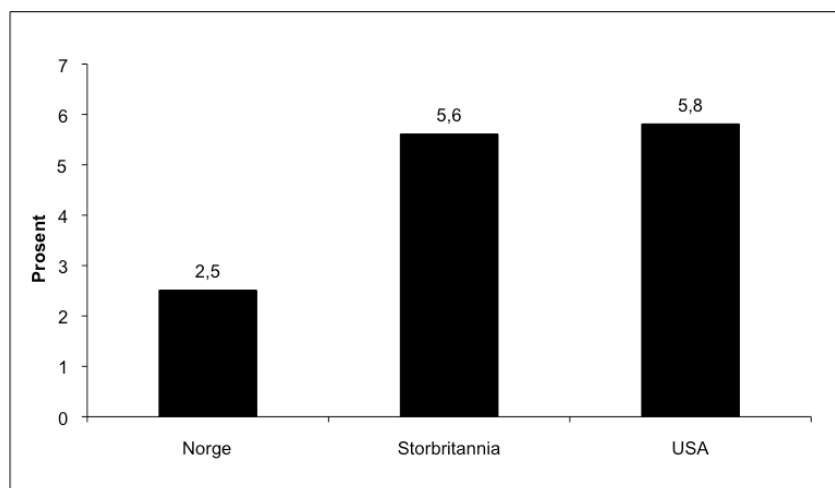
Kilde: OECD Revenue Statistics.

Sammenlikningen blir ikke mindre relevant av at Frps politikk på mange områder synes inspirert av den amerikanske samfunnsmodellen. Ideen om USA som et land hvor en sterk tro på privatkapitalistiske initiativer fører til økonomisk og sosial dynamikk – noe lavt skattenivå skal være en viktig del av – står sterkt i Frp. For å unngå at vi studerer kun særegenheter ved USA, tar vi også med Storbritannia; et vesteuropeisk land, som Norge, med historie for både markedsøkonomi og velferdsstatlige tiltak. Storbritannia står i en mellomposisjon: En mer europeisk og mildere variant av USAs lavskattepolitikk.

Hvis Frps påstand om at skatt hindrer økonomisk vekst og utvikling er sann, bør vi forvente at USA og Storbritannia har oppnådd lavere arbeidsløshet enn høyskattlandet Norge, blant annet ved å «tiltrekke seg lønnsomme bedrifter» og ha et system som «sporer til innsatsvilje».

OECDs statistikk (diagram 3) viser ikke et slikt bilde. Arbeidsløsheten er vesentlig *høyere* i lavskattelandene USA og Storbritannia enn i Norge.

DIAGRAM 3: ARBEIDSLØSHET



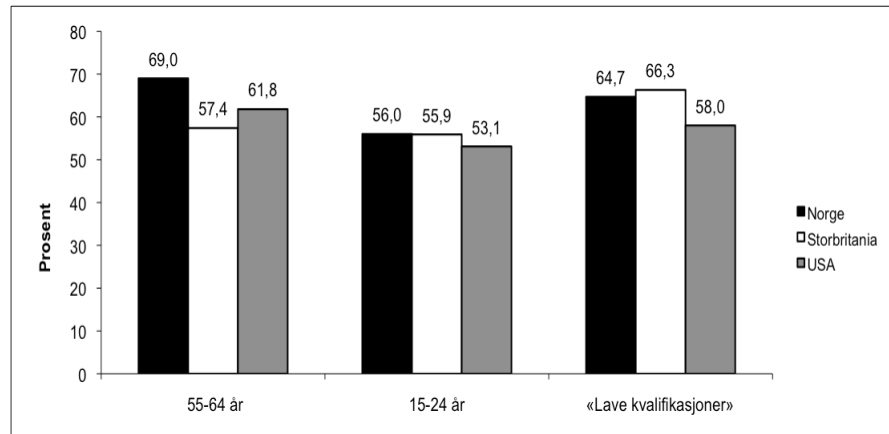
Kilde: OECD Labour Force Statistics; Harmonised Unemployment Rate, 2008.

Men kanskje norsk skattepolitikk driver vekk utsatte grupper fra arbeidslivet, som de yngste, de eldre, de lavt kvalifiserte? Kanskje disse havner på uføretrygd i Norge, mens de kan delta i yrkeslivet i USA og Storbritannia, som ikke belaster virksomhetene med samme høye skattenivå? Kanskje disse kunne inkluderes og spores til innsats og vekst, gjennom å kutte skatten i retning amerikansk nivå? Dette er en vanlig påstand fra norsk høyreside, for eksempel fra Civitas leder Kristin Clemet.¹⁸

¹⁸ Kristin Clemet: «Bake kake, fordele kake», www.minerva.as/?p=6734

Tallenes tale forteller en annen historie. Diagram 4 viser *sysselsettingsgraden* for eldre, yngre og lavt kvalifiserte arbeidstakere.

DIAGRAM 4: SYSSELSETTING



Kilde: OECD, *Society at a Glance 2009; Employment rates by age group 2007*
 OECD Labour Force Statistics; *Harmonised Unemployment Rate, 2008*.

Bildet som trer fram er i virkeligheten det motsatte av hva Civita ser for seg (med unntak av at Storbritannia har noe høyere sysselsettingsnivå for gruppen med «lave kvalifikasjoner»). For øvrig ligger sysselsettingsnivået i Norge for alle tre grupper langt over gjennomsnittet for OECD-landene.¹⁹ Frps teori består ikke test nummer to.

TEST NUMMER 3

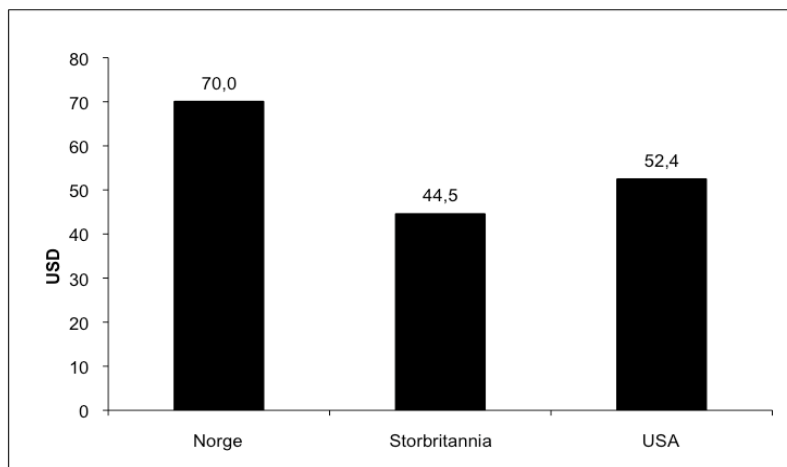
Økonomisk vekst og utvikling handler imidlertid ikke bare om sysselsetting. Enda viktigere er produktivitet. Det blir ikke særlig mye vekst og utvikling av full sysselsetting hvis, for eksempel, hele arbeidsstokken er sysselsatt av en østblokkkommunistisk stat i ineffektive, lavteknologiske, lavproduktive jobber som opprettholdes mer fordi de er vedtatt enn fordi de er nyttige.

Har kanskje Norge slike tendenser? Holder vi arbeidsløsheten nede ved å sysselsette folk i skattesubsidierte og uproduktive jobber, som verken sporer til innsatsvilje eller gir best mulig utnyttelse av ressursene? I så fall kan Frp ha helt rett, tross Norges høye sysselsetting.

På den andre side: Hvis det *ikke* er slik at Norge har lavere produktivitet enn USA og Storbritannia, er det nesten utenkelig at Frp har rett i sin påstand om at skatt «hemmer økonomisk vekst og utvikling». Vekst og utvikling handler i stor grad om nettopp produktivitet – hvor mye samfunnet får ut av hver arbeidstime. I test nummer tre, ser vi derfor på produktiviteten i Norge, USA og Storbritannia.

OECDs statistikk over landenes BNP gjør lite for å redde Frps teori. BNP per innbygger er ikke lavere i Norge enn i lavskattlandene USA og Storbritannia. Dette gir imidlertid ikke et rettferdig bilde, hvis man ønsker å måle produktivitet. Nordmenn har nemlig mer fritid enn amerikanere og briter. Skal vi måle produktivitet, må vi se på BNP per arbeidstime. Som vi ser av diagram 5, er det liten tvil om hvor produktiviteten er høyest:

¹⁹ 55-64 år: 51,2 %; 15-24 år: 43,7 %; Lave kvalifikasjoner: 58,4 %

DIAGRAM 5: BNP PER ARBEIDSTIME

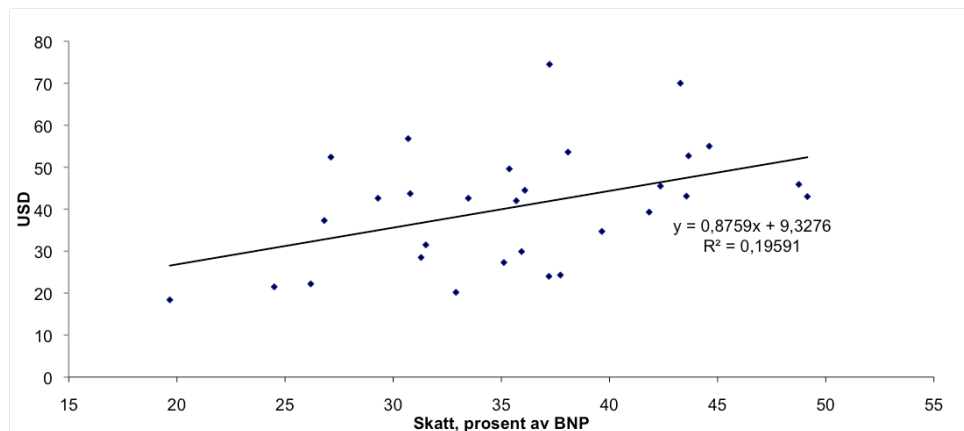
Kilde: OECD Estimates of Labour Productivity Levels (2007).

Norges store forsprang skyldes i noen grad *oljeinntektene*, som gir et ekstraordinært bidrag til BNP, ved siden av landets øvrige produksjon. BNP i fastlands-Norge sto i 2007 for litt over 75 prosent av Norges totale BNP. Selv om vi skulle regne bort hele det direkte bidraget til BNP fra oljesektoren, og anta at den kommer Norge til dels uten noe arbeid, skulle BNP per arbeidstime havne på rundt 53 USD, altså fortsatt *høyere* enn USA og Storbritannia.²⁰ Den gjennomsnittlige produktivitetsveksten i fastlands-Norge 1971-2005 var også høyere enn i USA og Storbritannia.²¹

Vi kan også teste sammenhengen mellom skattenivå og produktivitet (BNP per arbeidstime) for 30 OECD-land samlet, som har forskjellige næringsstruktur. I diagram 6 representeres hvert land av ett punkt. Jo lengre til venstre, jo høyere skattenivå. Jo høyere opp, jo større BNP per arbeidstime.

²⁰ SSB, *Årlig nasjonalregnskap 1970-2008*, Makroøkonomiske hovedstørrelser. Se også Ånde Cappelen & Erling Røed Larsen, «Hva har Norge Gjort riktig?», SSB-magasinet, 2005, http://www.ssb.no/vis/magasinet/norge_sverige/art-2005-05-09-02.html; St.meld. nr. 7 (2008-2009), *Et nyskapende og bærekraftig Norge*, avsnitt 3.2.2 «Vi utnytter arbeidsinnsatsen stadig bedre».

²¹ Eirik Håland Linstad, «Hvor produktivt er norsk næringsliv?», kapittel 8 i SSB, *Norsk økonomi - Artikler med utgangspunkt i nasjonalregnskapet*.

DIAGRAM 6: BNP PER ARBEIDSTIME

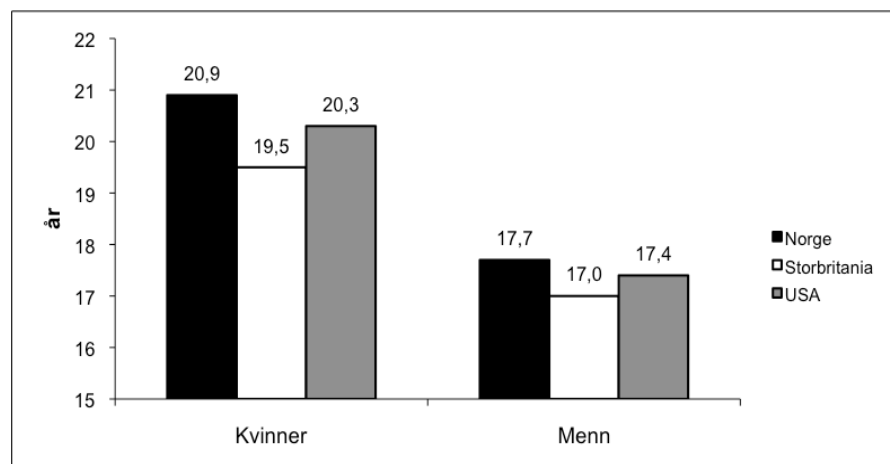
Kilde: OECD Estimates of Labour Productivity Levels (2007).

Heller ikke denne statistikken viser noen som helst sammenheng av det slaget som Siv Jensen ser for seg. Tvert imot: Landene med høyere skattenivå – som ikke generelt er oljeproduserende – har generelt *høyere* produktivitet enn landene med lavere skattenivå. Frps teori har ikke bestått test nummer tre.

TEST NUMMER 4

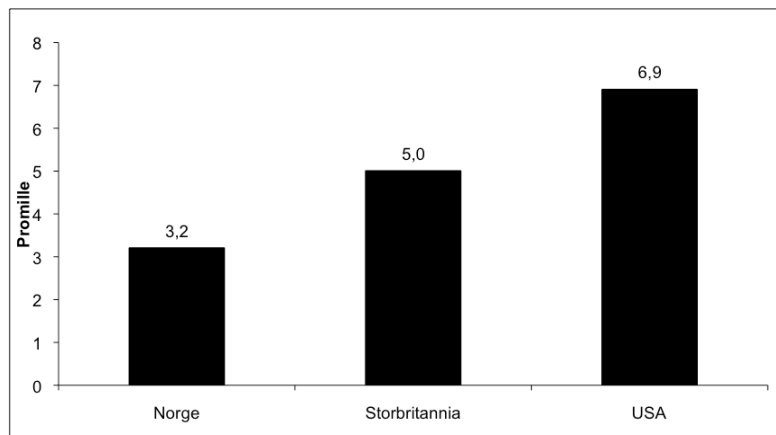
I test nummer fire skal vi se på levealder og spedbarnsdødelighet, som kan være relevante mål på økonomisk utviklingsnivå. Hvis vekst og utvikling i Norge «hemmes» av vårt skattenivå, som i mange tiår har ligget over USA og Storbritannias, burde heller ikke veksten i levealder og reduksjonen i spedbarnsdødelighet holde tritt med sammenligningslandene.

OECDs statistikk tyder på at det motsatte er tilfellet. Diagram 7 viser at høyskattlandet Norge har høyere forventet levealder for 65-åringer, både menn og kvinner, enn lavskattlandene vi her sammenligner med.

DIAGRAM 7: FORVENTET LEVEALDER VED 65 ÅR

Kilde: OECD Health Data 2009. Tallene for Norge og USA gjelder 2006, Storbritannia 2005.

Diagram 8 viser tall for spedbarnsdødelighet i Norge, Storbritannia og USA.

DIAGRAM 8: SPEDBARNSDØDELIGHET

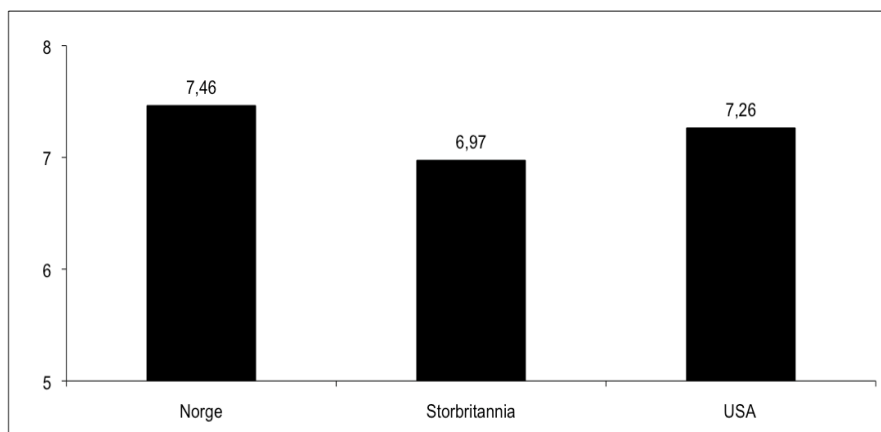
Kilde: OECD, *Society at a Glance 2009*; *Infant mortality - Deaths of children under 1 year of age /1000 live births (2006)*.

Hvis lav spedbarnsdødelighet og høy forventet levealder er indikasjoner på utvikling, er høyskattlandet Norge mer utviklet enn lavskattlandene USA og Storbritannia. Frps skatteteori har ikke bestått test nummer fire.

TEST NUMMER 5

Siste test av Frps skatteteori er en undersøkelse av hvordan innbyggere i de tre sammenlignede landene rapporterer generell tilfredshet med livet. Hvis skatter tynger nordmenns utvikling ned, slik Frp ser for seg, kunne det tenkes at vi ville si oss mindre tilfredse med livet enn mindre tyngede engelskmenn og amerikanere.

Diagram 9 viser hvordan befolkningene i gjennomsnitt svarer på spørsmål om sin tilfredshet med livet generelt.

DIAGRAM 9: LIVSTILFREDSHET

Kilde: OECD, *Society at a Glance 2009*; *Level of life satisfaction*.

De relativt høyt skattlagte nordmennene sier seg i gjennomsnitt å være *mer* fornøyde med livet enn folk i Storbritannia og USA. Disse tallene beviser nødvendigvis verken at vi har det bedre (kanskje vi bare *sier* oss tilfreds) eller at skatt er sunt, men de gir heller ingen støtte til Frps teori om at skatt virker hemmende på vekst og utvikling.

OPPSUMMERING

Fremskrittspartiet vil kutte opp mot 50 milliarder i Norges skatteinntekter, og begrunner dette med at skatt «hemmer økonomisk vekst og utvikling». Manifest Analyses sammenligning av høyskattlandet Norge med lavskattland innen OECD tyder på at Frps begrunnelse er en udokumentert ideologisk påstand.

Disse inntrykkene styrkes av statistikk for *alle* OECD-landene, som presenteres i Vedlegg I til denne rapporten.

Funnene tyder også på at det ikke trenger å eksistere noen motsetning mellom å «skape» og å «dele». Det trenger heller ikke være noen motsetning mellom økonomisk effektivitet og økonomisk omfordeling (se diskusjon i Vedlegg II, og en utdyping om Frp-forestillingens teoretiske grunnlag i Vedlegg III).

Hvis Siv Jensen ikke kan vise at teorien om at skatt hemmer økonomisk vekst og utvikling stemmer på ett eneste av følgende områder: sysselsetting, produktivitet, levealder, livstilfredshet og FNs utviklingsindeks – hva er det da Frp sikter til? En klargjøring av dette vil kunne virke opplysende i den politiske debatten om landets framtidig skattenivå og dettes virkninger for økonomisk vekst og utvikling i Norge.

VEDLEGG I

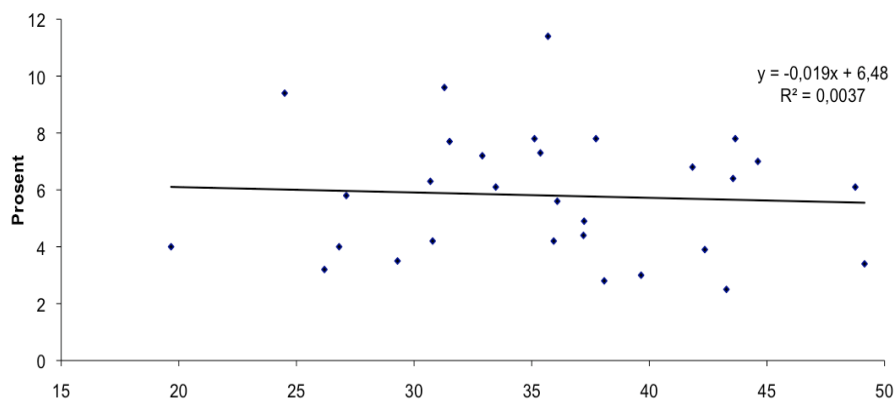
DATA FOR HELE OECD

I rapportens hoveddel sammenlignet vi høyskattland og lavskattland ved å se på Norge, Storbritannia og USA. I dette vedlegget skal vi se på noen av de samme forholdene, men her for alle OECD-land. Det er relevant å undersøke de mulige sammenhengene mellom skattenivå og økonomisk utvikling i et slikt utvidet perspektiv, for å unngå at særegenheter ved enkeltland (slik som Norges oljeinntekter) får for stor vekt i analysen.

I alle diagrammene representerer hvert punkt ett land. Vi har plassert skatt som andel av BNP på den horisontale akse. Det betyr at punkter langt til høyre er land med høyere skatt. På den vertikale akse blir ulike variabler målt; arbeidsledighet, BNP per arbeidet time, og så videre.

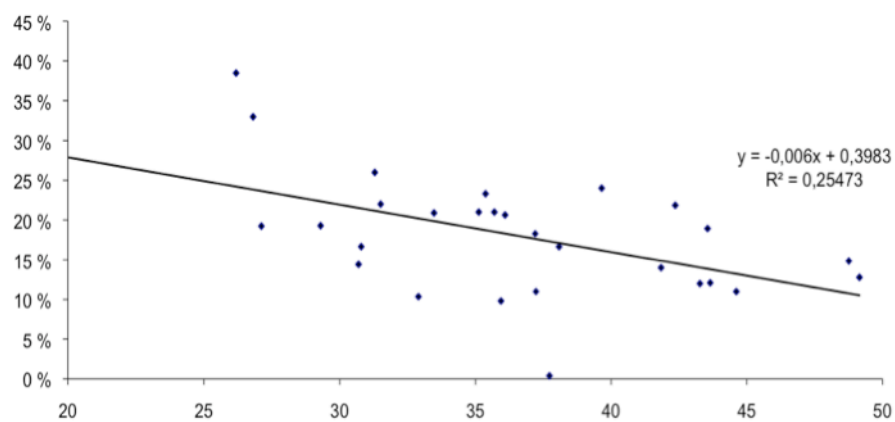
En trendlinje er tilpasset til punktene. Enkelt uttrykt, er relasjonen mellom variablene sterk hvis punktene ligger tett innpå denne linjen. Hvis linjen peker «oppover» (mot høyre), betyr det at høyere skatter er assosiert med høyere verdier for den aktuelle variabelen på den loddrette akse. Hvis linjen peker «nedover», betyr det at høye skatter er assosiert med lavere verdier for den aktuelle variabelen på den loddrette akse. En flat linje indikerer liten korrelasjon mellom skatt og den aktuelle variabelen. Det vil si at skattenivået ikke er noe som «forklarer» ulike nivå på denne variabelen. Som for eksempel i diagram 10, som viser arbeidsløshet.²²

DIAGRAM 10: ARBEIDSLØSHET

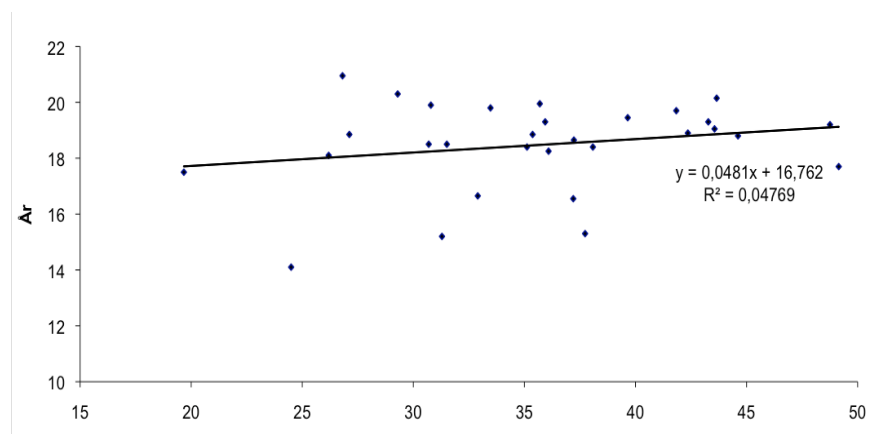


Kilde: OECD Labour Force Statistics; Harmonised Unemployment Rate, 2008.

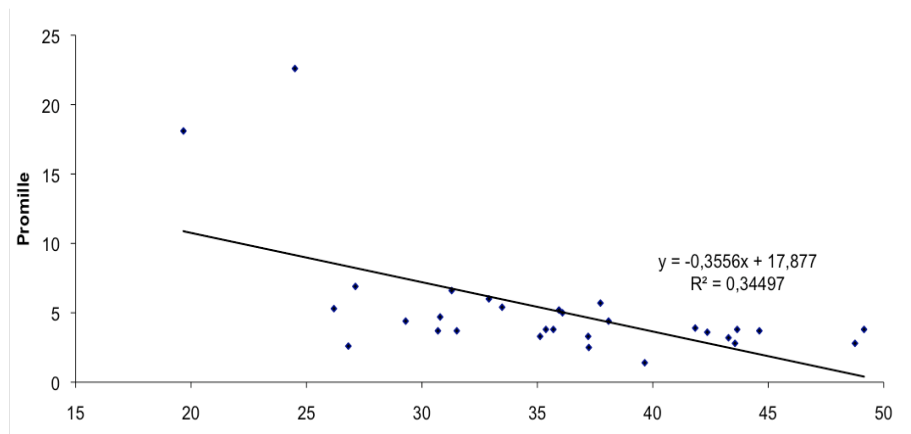
²² Det såkalte R^2 -tallet gir også en indikasjon på sammenhengen mellom de to variablene. Tallet varierer mellom 0 og 1. Verdien 0 betyr at punktene ikke har noen lineær sammenheng, mens $R^2=1$ betyr en perfekt lineær sammenheng, altså at variabelen på den horisontale akse "forklarer" hele variasjonen på den loddrette akse.

DIAGRAM 11: LØNSFORSKJELLER, KJØNN

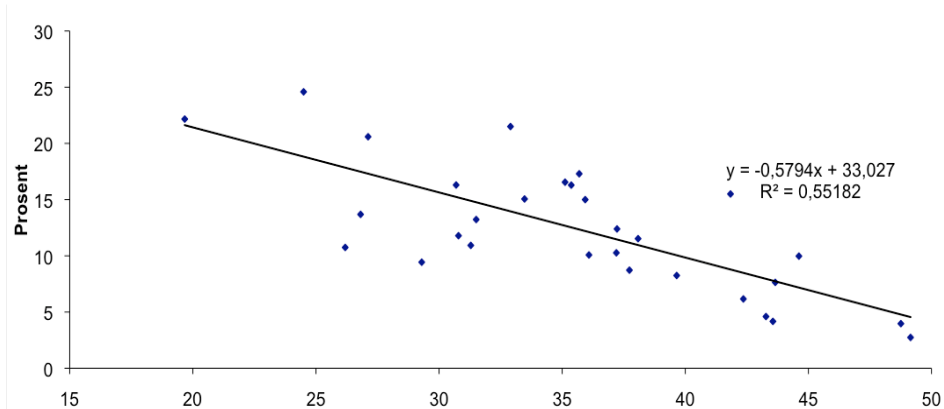
Kilde: OECD, *Society at a Glance 2009*; Gender wage gap in median earnings between women and men working full-time (2006)

DIAGRAM 12: FORVENTET LEVEALDER VED 65 ÅR

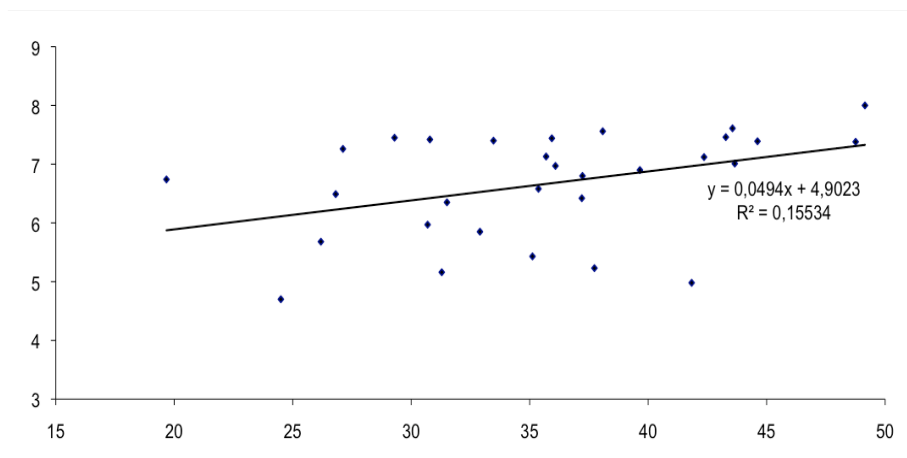
Kilde: OECD Health Data 2009. (Storbritannia 2005, øvrige 2006).

DIAGRAM 13: SPEDBARNSDØDELIGHET

Kilde: OECD, Society at a Glance 2009; Infant mortality - Deaths of children under 1 year of age /1000 live births (2006).

DIAGRAM 14: BARNEFATTIGDOM

Kilde: OECD, Society at a Glance 2009; Poverty among children (2005).

DIAGRAM 15: LIVSTILFREDSHET

Kilde: OECD, *Society at a Glance 2009*; *Level of life satisfaction*.

Fakta slik de framstår i disse diagrammene bekrefter på ingen måte Frps skatteteori. I noen tilfeller finnes i prinsippet ingen sammenheng mellom skattenivået og variabelen som måles. I de fleste tilfellene er det sterk korrelasjon mellom *høyere* skatter og *bedre* resultater.²³ I ingen av tilfellene går sammenhengene i motsatt retning, altså at høyere skatter skulle være assosiert med dårligere resultater.

Det generelle bildet er med andre ord at land med høye skatter klarer seg *bedre* enn land med lave skatter.

KONKLUSJONER

Vår redegjørelse peker i en tydelig retning. Et relativt høyt skattenivå i Norge er *ikke* assosiert med sosiale og økonomiske problemer. Heller gjelder det motsatte.

Vi er ikke alene om å komme til denne konklusjonen. I en stor kanadisk undersøkelse, «The Social Benefits and Economic Costs of Taxation», gjennomført av forskerne Neil Brooks og Thaddeus Hwong i 2006,²⁴ går man igjennom et meget stort statistisk material. I denne undersøkelsen blir de nordiske landene, som har relativ høye skatter, sammenlignet med de angloamerikanske landene²⁵, som generelt har et lavere skattenivå. Forfatterne gjør et skille mellom noen indikatorer som de kaller «økonomiske» (som for eksempel BNP per innbyggere og inflasjon) og noen som blir kallet «sosiale» (som for eksempel pensjonsnivå, inntektsfordeling og helsesituasjon). Av de 50 sosiale indikatorer som blir undersøkt, scorer de nordiske landene *signifikant bedre* på 29 av indikatorene, og *noe bedre* på 13 av indikatorene. I alle de tilfeller hvor de angloamerikanske lavskattelandene scorer høyere, er forskjellene ubetydelige. Men det er *ikke* sånn at lavskattelandene i kontrast til dette klarer seg i tilsvarende grad godt når det kommer til «økonomiske» indikatorer. Av de 33 økonomiske indikatorene som blir undersøkt har de nordiske landene *bedre* resultat i 19 fall, altså flertallet.²⁶

²³ Med unntak av arbeidsløshet og forventet levealder, er sammenhengene *statistisk signifikante* på 5 prosent-nivået ($p < 0,05$).

²⁴ Canadian Centre for Policy Alternatives.

²⁵ Australia, Canada, Irland, New Zealand, Storbritannia og USA

²⁶ Det er verdt å notere at denne sammenligningen også undergraver gyldigheten i den type argumentasjon som sier at Norges framganger ikke kan legges til grunn for konklusjoner om for

Det finnes med andre ord ikke noe som tyder på at lavskatteløst kompenseres dårligere «sosiale» resultater med «økonomisk» framgang.

Forfatterne skriver i sin konklusjon at «kort fortalt, er skatteuttak katastrofale for samfunnsborgernes velstand i et land».

Til og med den verdensberømte økonomen Jeffrey Sachs – som blant annet har vært dypt involvert i de postkommunistiske landenes overgang til markedsøkonomi – konstaterte følgende i en artikkel i tidsskriftet *Scientific American*, etter å ha presentert noe av de samme sammenhengene som er nevnt her:

In strong and vibrant democracies, a generous social-welfare state is not a road to serfdom but rather to fairness, economic equality and international competitiveness.²⁷

Men disse reelle sammenhengene er altså dessverre ikke noe som Frp og høyresiden forholder seg til.

Enhver av de sammenhenger som blitt presentert i vår rapport kan selvfølgelig problematiseres og undersøkes mer nøye. Men det bør stå klart at i diskusjonen om hvordan samfunnsøkonomien best skal organiseres, så er det de som propagerer for lavere skatter som har bevisbyrden på sin side. Vi hevder ikke at det er høye skatter som *fører til* gode sosiale resultater. Men det er åpenbart at man ikke uten videre kan gå ut fra at de er skadelige for samfunnet. Tvert imot tyder tallene på at man bør ta som utgangspunkt at det er *skatteuttak* som er forbundet med betydelig samfunnsrisiko.

eksempel skattenivået, ettersom Norge er et særtilfelle med sine oljetilganger. De øvrige nordiske landene har ikke slike oljeinntekter.

²⁷ «I sterke og levende demokratier, er en sjenerøs sosial velferdsstat ikke en vei til treldom, men heller til rettferdighet, økonomisk likhet og internasjonalt konkurransevne.». «The social welfare state beyond ideology», *Scientific American*, Nov. 2006.

ÅRSAKER TIL AT SKATT IKKE HEMMER UTVIKLING

Tallene presentert i denne rapporten vil trolig overraske tilhengere av teorien om at skatt hemmer økonomisk vekst og utvikling. Mange markedsfokuserede økonomer blir også overrasket over de skandinaviske landene, fordi de kombinerer høyt skattnivå med høy produktivitet og høyt utviklingsnivå. Ifølge deres teori, skulle ikke dette være mulig. Det kan minne om humlens flukt: Ifølge fysikkens lover skal humler, visnok, ikke kunne fly. Men det gjør de.

Hvorfor er det slik? Hvilke mekanismer bidrar til at land som Norge og Sverige trosser teorien som blant andre Frp tror på? Er det ikke slik at jo mer skatt som legges på lønnsinntekten, jo mindre attraktivt blir det for den enkelte å jobbe? Og vil ikke dette føre til mindre innsats, og dermed i sum lavere velferd?

I dette vedlegget skal vi presentere noen mulige årsaker til at skattnivået i høyskattland som de skandinaviske ikke hemmer økonomisk vekst og utvikling.

1: I VIRKELIGHETEN ER VERDIEN AV JOBBEN STØRRE ENN LØNNA

I den uraffinerte argumentasjonen for lavere skatt (på inntekt) hevdes gjerne at ettersom hundre prosent skatt skulle føre til at ingen skulle ønske å jobbe, så må det bli flere som vil stå i jobb, og jobbe mer, jo lavere skatten er.

I realiteten er også en rekke andre forhold avgjørende for arbeidsmarkedet og sysselsettingen. Den fulle meningen ved å være i arbeid kan neppe måles bare i antall kroner etter skatt. Den som har et arbeid å gå til, får arbeidskamerater å snakke med og omgås, noen som gir tilbakemelding på det man driver med, noen som bryr seg om hvorvidt man kommer seg opp på morgenen eller ikke, en identitet å like eller mislike. Selvsagt har lønn og inntekt betydning, men en jobb betyr vesentlig mer enn bare pengene, for folk flest. Og beslutningen om hvor mange timer man skal arbeide er ganske annerledes fra den om å selge eller ikke selge sin brukte sykkel. Det finnes god dokumentasjon for at de opplevde skadevirkningene av ikke ha jobb henger mer sammen med disse sosiale funksjonene, enn med kun bortfallet av inntekt.²⁸

Denne virkeligheten eksisterer ikke i Frps økonomiske teori. Derfor later det som partiet tror at det bare er individet selv som bestemmer hvor mye hun skal jobbe, og at skatteutt er svært avgjørende for å holde høy sysselsetting. Men for å forstå nivåene på sysselsetting og arbeidsproduktivitet i den virkelige økonomien, er det mer relevant å undersøke etterspørselen etter arbeid og hvordan arbeidslivet faktisk blir organisert.

²⁸ Se for eksempel *OECD Employment Outlook* (2008), kapittel 4, hvor sammenhenger mellom mental helse og arbeidssituasjon blir diskutert. En gjennomgang av studier av lavere støtte til arbeidsløse blir gjort i David R. Howell & Miriam Rehm (2009) «Unemployment compensation and high European unemployment: a reassessment with new benefit indicators», *Oxford Review of Economic Policy*, 25: 60-93. Den konkluderer med at det "konvensjonelle" standpunktet, at høye erstatninger bidrar til mindre incentiver å finne seg en jobb og dermed høyere arbeidsløshet, ikke har overbevisende støtte i data.

2: HØYERE SKATTEINNTEKTER ØKER MULIGHETEN TIL Å STIMULERE ARBEIDSKRAFTETTERSØPSEL – OG ORGANISERE DEN BEDRE

I virkeligheten kan ikke den som ønsker å arbeide bare gå ut og finne eller skape seg en jobb. Arbeidskraftettersøpselen er en funksjon av hvordan hele økonomien fungerer.

Hvis oppgaver som må eller bør løses i fellesskap ikke blir utført, fordi samfunnet ikke bruker felles ressurser på dem, blir en av følgene altfor lav ettersøpsel etter arbeidskraft. Tenk for eksempel at det er samfunnsøkonomisk fornuftig å bygge nye togskiner, men at dette ikke blir gjort fordi det (naturlig nok) ikke er noen private aktører som alene tjener penger på det. Så vil staten heller ikke gjøre jobben, fordi regjeringen prioriterer skatteutt og lavest mulig skattenivå. Resultatet blir både at en god investering blir holdt tilbake og at ettersøpselen på arbeid blir mindre enn det ellers hadde blitt. For det er langt fra sikkert at pengene man unnlot å bruke på togskiner, hvis de ble igjen i private lommebøker takket være lavere skatt, ville bli brukt til noe som skapte økt sysselsetting i landet.

Dette er et eksempel der for lav skatt kan gi for lav utnyttelse av arbeidskraften, og dermed lavere økonomisk vekst og utvikling.

3: EFFEKTIVE FELLESLØSNINGER ER EN FORUTSETNING FOR HØY PRODUKTIVITET

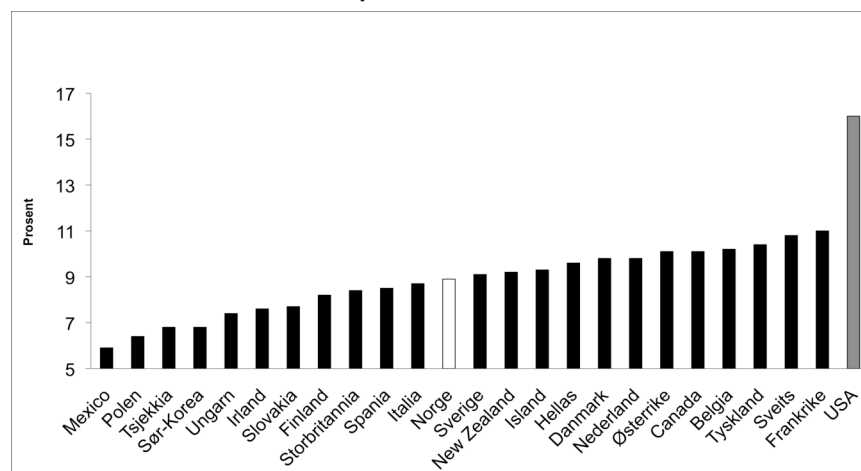
Produktivitet i økonomien er ikke en rent individuell egenskap eller noe som kan ivaretas på den enkelte arbeidsplass isolert. Hvor produktivt arbeidslivet fungerer er svært avhengig fungerende felles ordninger som utdanningssystemet, kollektivtrafikken, strømmettet, og så videre. Hvis skolesystemet ikke fungerer, vil vi mangle kompetent arbeidskraft i de produktive virksomhetene. Hvis det ikke er mulig å komme seg fram på jobb, eller kommunisere over hele landet, blir selv supereffektive medarbeidere ikke særlig effektive. Når samfunnet ordner disse tingene på en god måte, kan produktiviteten i *alle* bedrifter bli høyere. Til det trengs skatteinntekter.

Fellesløsningene vi finansierer med skatt kan også ha mer indirekte effekter, som også er betydelige. Arbeidets produktivitet er åpenbart avhengig av at de som arbeider er friske og trygge. Felles velferdsordninger for alle øker trykgheten. Og det er rimelig å forvente seg at man gjør en bedre jobb hvis man gjennom kollektive (helt eller til dels skattefinansierte) ordninger blir garantert forsikring mot de verste effektene av arbeidsløshet, sykdom eller uhell.

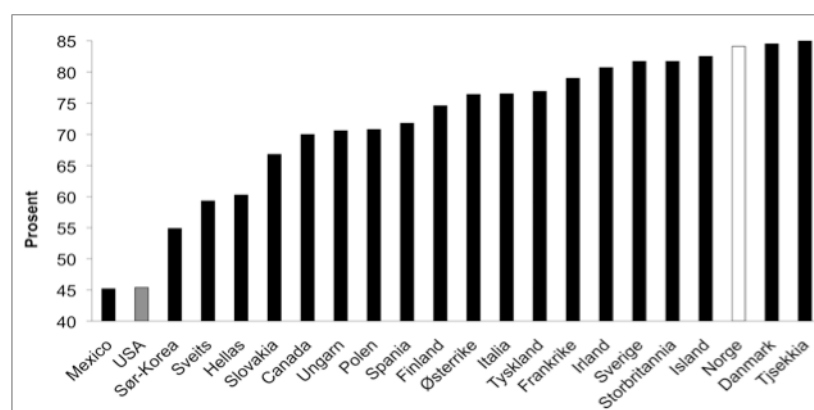
4: UNIVERSELT, SKATTEBETALT HELSEVESEN ER BEDRE OG MER EFFEKTIVT ENN PRIVAT HELSEVESEN

Offentlige helsesystemer finansieres med skatt, og øker isolert sett skattenivået i et land. Offentlige helsevesen er generelt vesentlig mer effektive enn private. Dette ser vi for eksempel i den skarpe kontrasten mellom helsesystemet i USA, som i hovedsak er basert på private forsikringer, og flertallet europeiske land, hvor man i hovedsak har offentlige løsninger (selv om sterke interesser arbeider for økt privatisering).

De totale kostnadene for helsevesenet i USA tilsvarte i 2007 hele 16 prosent av BNP. Dette er, som diagram 16 viser, med bred margin det høyeste tallet i OECD (gjennomsnitt 8,9 %). Det offentliges andel av helsekostnadene er samtidig mye lavere i USA enn i andre OECD-land (unntatt Mexico), som vi kan se i diagram 17.

DIAGRAM 16: HELSEKOSTNADER, ANDEL AV BNP

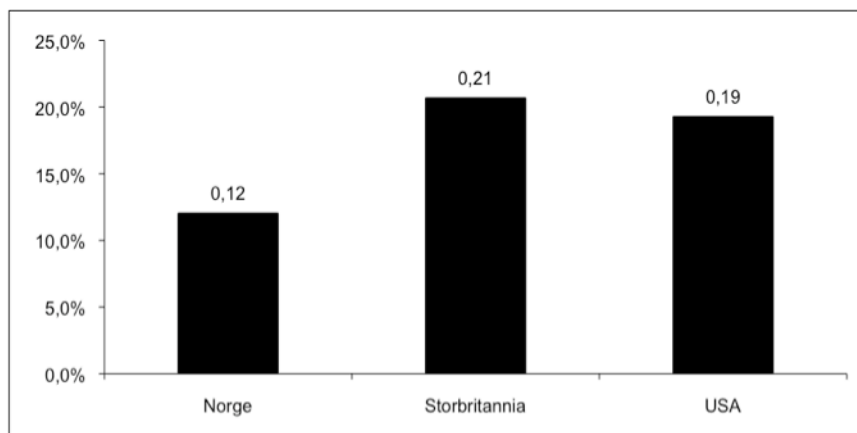
Kilde: OECD Health data 2009. (Viser alle land som det finnes data for fra 2007).

DIAGRAM 17: OFFENTLIGE HELSEKOSTNADER, ANDEL AV TOTALE HELSEKOSTNADER

Kilde: OECD Health data 2009. (Viser alle land som det finnes data for fra 2007).

Men de ekstremt høye kostnadene for helse og den høye graden av private helseordninger i USA betyr ikke at innbyggerne generelt har bedre helse. Tvert imot: USA har både lavere forventet levealder og høyere spedbarnsdødelighet enn for eksempel Norge. Til dette bidrar blant annet et amerikansk helsesystem, som rett og slett er ekstremt ineffektivt. De årlige kostnadene forbundet med å organisere USAs helsevesen i privat regi, har nylig blitt beregnet til 480 milliarder dollar, eller ufattelige 3000 milliarder kroner. Dette skyldes dårligere kvalitet og mye større administrasjonsutgifter – hele seks ganger så store kostnader per innbygger som i Norge.²⁹

²⁹ McKinsey Global Institute: "Accounting for the Cost in the United States", 2007. Sitert av National Coalition on Health Care: www.nchc.org/facts/cost.shtml

DIAGRAM 19: LØNNSFORSKJELLER, KJØNN

Kilde: OECD, *Society at a Glance 2009*; Gender wage gap in median earnings between women and men working full-time (2006)

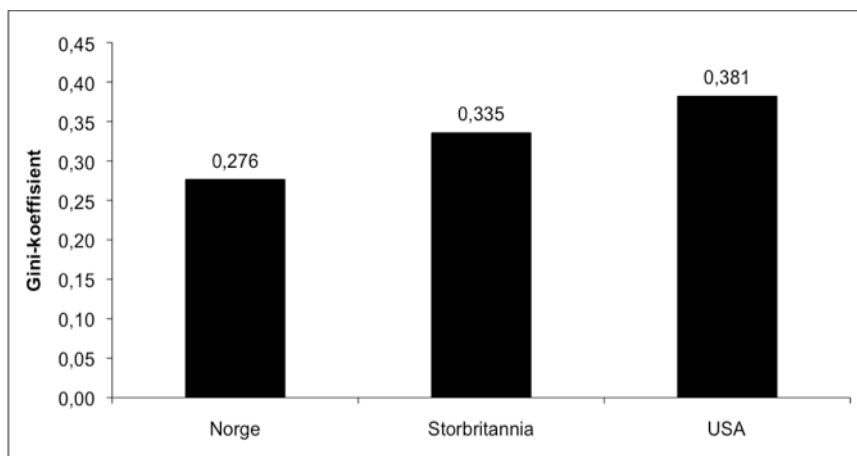
Her har vi et eksempel på at europeiske land ved å ta inn *mer* skatt enn USA til å bruke på helsetjenester, har fått til et mye mer effektivt system med langt lavere kostnader. Her sier virkeligheten det stikk motsatte av Frps teori om at skatt alltid er hemmende for økonomisk utvikling. Private, kommersielle profittsystemer kan være *mer* hemmende, i visse tilfeller (og helsevesenet er ikke noe lite tilfelle).

5: MINDRE ULIKHET – MER DYNAMIKK

Den siste mulige årsaken som skal nevnes her er ikke knyttet til skatt som nødvendig finansiering av fellestjenester, men derimot skatt som redskap for omfordeling og økonomisk likhet. Mens flere på høyresiden antar at økonomisk ulikhet gir sterke incentiver til vekst og utvikling, viser omfattende forskning at det stikk motsatte kan være tilfellet. Små forskjeller kan *i seg selv* gi et bidrag til økonomisk utvikling.

Skatt og avgift trenger ikke nødvendigvis være omfordelende, men er i praksis vanligvis det (i ulik grad i ulike land). OECDs statistikk viser på de fleste områder at land med høyere skattenivå har lavere ulikhet. Her skal vi se på tre områder: Inntektsforskjeller generelt, inntektsforskjell mellom menn og kvinner og andel barnefattigdom.

Diagram 18 viser inntektsforskjellene innen høyskattlandet Norge og lavskattlandene Storbritannia og USA. Forskjellene er her målt med den såkalte Gini-koeffisienten.

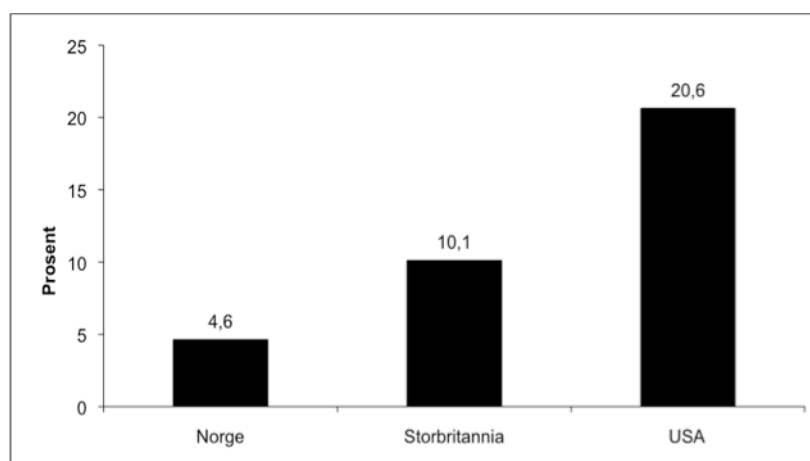
DIAGRAM 18: INNETKTSFORSKJELLER

Kilde: OECD, *Society at a Glance 2009*; *Gini Coefficient of Income Inequality*

Gini-koeffisienten beveger seg mellom 0 og 1, hvor 1 innebærer at én person får all inntekt, mens 0 forutsetter at alle får nøyaktig samme inntekt. Store verdier på Gini-koeffisienten viser altså stor grad av økonomisk ulikhet. Som vi ser, har Norge lavest ulikhet.

Samme mønster finner vi for inntektsforskjellen mellom kvinner og menn. Det er *ikke* slik at Norges sterke offentlige sektor, finansiert med skatt, låser kvinner fast i dårligere betalte jobber enn deres medsøstre har i USA og Storbritannia.

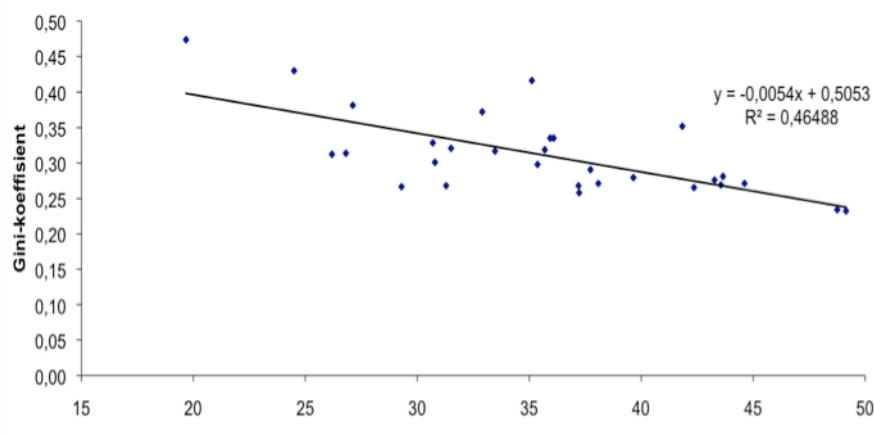
Andelen fattige kan også gi et mål på ulikhet. Diagram 20 viser den registrerte andelen fattige barn i de tre landene.

DIAGRAM 20: BARNEFATTIGDOM

Kilde: OECD, *Society at a Glance 2009*; *Poverty among children (2005)*

Også her synes høyskattlandet Norge å ha den klart laveste ulikheten. Det samme mønsteret viser seg for hele OECD: Land med lavere skattenivå har høyere ulikhet. Diagram 21 viser hvordan landene fordeler seg. Jo lavere skatt, jo lenger til venstre, jo høyere ulikhet, jo lenger opp i diagrammet. Sammenhengen er sterk.

DIAGRAM 21: INNTEKTSFORSKJELLER



Kilde: OECD, *Society at a Glance 2009*; Gini Coefficient of Income Inequality

Dette er ikke overraskende. Skatt fungerer *omfordelende* i den grad skatten benyttes til å hente inn ressurser etter evne, for å gjøre sosiale goder (som for eksempel helsetjenester eller veier) tilgjengelige for alle (eller mange flere) etter behov. Dette kan illustreres med et enkelt regnestykke, som i tabell 2.

Person A tjener 300.000 kroner i året. Person B det tidoble. Hvis vi antar at begge dette året benytter helsetjenester som ellers hadde kostet 100.000 ser vi at det skjer en omfordeling fra B til A.

Omfordelingen blir selvsagt sterkere, hvis skattesystemet er progressivt, med høyere skattesats på den høyeste inntekten.

TABELL 2: SKATT OMFORDELER, REGNEEKSEMPEL

	Flat skatt		Progressiv skatt	
	A	B	A	B
Inntekt før skatt	300 000	3 000 000	300 000	3 000 000
Gjennomsnittsskatt	30 %	30 %	30 %	45 %
Skatt i kroner	90 000	900 000	90 000	1 350 000
Inntekt etter skatt	210 000	2 100 000	210 000	1 650 000
Kostnad for offentlige helsetjenester	100 000	100 000	100 000	100 000
Inntekt etter skatt pluss verdien av helsetjenester	310 000	2 200 000	310 000	1 750 000
Differanse før skatt		2 700 000		2 700 000
Differanse etter skatt		1 890 000		1 440 000

Så er spørsmålet: Hvilken virkning har skattens omfordelingseffekt på sosial og økonomisk *utvikling*? Ifølge teorien om at skatt hemmer utvikling og teorien om at ulikhet fremmer vekst, burde økt utjevning gjennom skatt føre til

reduisert utvikling og svakere resultater. I virkeligheten kan sammenhengen være omvendt.

En omfattende samling kunnskap om dette emnet presenteres i Richard Wilkinson og Kate Picketts bok *The Spirit Level – Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, fra 2007.³⁰ Forfatterne, som er forskere innen epidemiologi, har gått igjennom forskningsresultater fra et meget stort antall studier under flere tiår. Funnene viser at *ulikhet* er en sterk forklaringsfaktor ved en rekke sosiale problemer: dårlig fysisk og psykisk helse, høy barnedødelighet, lav tillit til samfunnet, lav sosial mobilitet, rusmisbruk, høy forekomst av vold og mord, med mer. Jo mindre økonomisk ulikhet i et samfunn, jo bedre klarer folk seg på *alle* disse feltene. Land med lav ulikhet oppnår en generelt høyere *velstand*, som er målet for økonomisk utvikling.

Legg merke til at her handler det om likhet og ulikhet *i seg selv*, som selvstendig faktor. Studien viser at ulikhet i seg selv – snarere enn gjennomsnittlig rikdom – bidrar til at samfunnet har svak utvikling på områder som helse, spedbarnsdødelighet og sosial mobilitet. For eksempel har USA et meget høyt BNP per innbygger. Men de store ulikhetene i inntekt og formue bidrar til store sosiale problemer for hele befolkningen. Landet skiller seg ut med dårlige folkehelseresultater, meget stor andel i fengsel og lav sosial mobilitet (dvs at dårlige sosiale kår går mer i arv i USA enn i mange andre land). I de skandinaviske høyskattlandene er det høyere sosial mobilitet. Ideen om USA som et land hvor man i og for seg kan være fattig, men hvor man også har gode muligheter å raskt jobbe seg opp, er en myte (når det gjelder det med å jobbe seg raskt opp).³¹

Vi må tilføye at sammenhengene Wilkinson og Pickett dokumenterer gjelder økonomisk likhet som sådan, uavhengig av om den er skapt gjennom skattesystemet eller ikke (Japan har for eksempel ganske lave skatter, men også små lønnsforskjeller *før* skatt).³² Og sammenhengene de dokumenterer, viser at redusert ulikhet – noe vi i Norge bidrar til gjennom skattesystemet – gir et selvstendig bidrag til økt velstand for samfunnet som helhet.

³⁰ Penguin, 2007

³¹ Angående lavere sosial mobilitet i USA og Storbritannia, se også for eksempel Jo Blanden, Paul Gregg & Stephen Machin, «Intergenerational Mobility in Europe and North America», Centre for Economic Performance, april 2005. «As rich-poor gap widens in U.S., class mobility stalls», Wall Street Journal, 13.05.05.

³² Wilkinson & Pickett, s. 176-177

FRP-FORESTILLINGENS TEORETISKE GRUNNLAG

Fremskrittpartiets læresetning om at skatt virker «hemmende for økonomisk vekst og utvikling» framstår i lys av fakta fra OECD-land som en feilslutning. Den er også stikk i strid med den samfunnsutvikling vi kan observere så å si med det blotte øye, ikke minst her i Norge. Når Frp likevel kan holde fast på sin påstand om at skatt hemmer økonomisk utvikling, er det trolig fordi partiet bygger denne påstanden på en spesiell *teori*, mer enn på erfaringer fra virkeligheten.

Frps er ikke alene om sin skatteteori, selv om partiet går lenger enn de fleste andre politiske aktører. Forestillingen om skattenes samfunnsøkonomiske skadevirkninger er faktisk *utgangspunktet* for mye av den offentlige debatten om økonomi og økonomisk politikk. Denne trosforestillingen finner støtte i enkle utgaver av klassisk samfunnsøkonomisk teori fra 1800-tallet, som har blitt «lærebokteorien» for mange økonomer i Vesten de siste tre tiårene.

INDIVIDET SOM AUTOMAT

Sentralt i denne teorien står at individet fungerer som en ganske enkel maskin som reagerer på signaler – incentiver. Det enkelte menneske er drevet av sitt ønske å maksimere sin egen «nytte». Nyten av arbeid, er den pris man får for solgt arbeid – lønnen. Denne nytten settes opp mot den individuelle nytten av fritid.

Hvis det er 100 prosent skatt (mens alt annet er som før) så får den som arbeider ingen penger over hodet. Hvis det ikke er noen skatt, så får han eller hun "hele lønna". Den selvfølgelige slutningen fra denne "teorien", er da at jo lavere skatt, desto mer kommer den enkelte å ville arbeide – opp til et punkt hvor inntekten fra høyere inntekter er like med nytten av å ha fritid, eller annerledes uttrykt, like med kostnaden for å la være. Hvis inntekten fra arbeid er høyere, er det rasjonelt å jobbe mer, hvis nytten av fritid er høyere, er det rasjonelt å jobbe mindre.

I denne tenkte verdenen, er i prinsippet enhver skatt en forstyrrelse. Skatt skaper nemlig et sprik mellom prisen som møter de to partene som skal gjennomføre en transaksjon på markedet. Verken den som selger eller den som kjøper noe kan forholde seg til den «riktige» prisen. På arbeidsmarkedet betyr det at den som kjøper arbeid må betale en høyere pris enn arbeidet produserer, mens den som selger arbeid får ut en lavere pris.

Dette fører – i teorien – til at ressursene i økonomien blir brukt på en ikke-optimal måte. For få blir ansatt og for lite blir gjort, mens de som ikke ser lønnen etter skatt som tilstrekkelig, foretrekker å være uten arbeid. Det oppstår et «dødvektstap»³³ i økonomien.

Denne teorien har en indre logikk. Den henger sammen, som teoretisk rammeverk. Problemet er at virkeligheten ofte ser ganske annerledes ut.

³³ Engelsk: "deadweight loss"

LÆREBOKMODELL AV ARBEIDSMARKEDET

De sosiale signalene mennesker reagerer på, kan ikke fanges inn i enkle prisforhold. For eksempel nevnte vi tidligere at fordelene ved å ha en jobb (og ulempene ved å ikke ha det) er langt større og mer komplekse enn timelønn etter skatt. Hva man gjør på jobben, og hvordan det oppfattes av andre, er ikke noe som blir bestemt i en enkel «kontrakt» mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Beslutningen om å selge sin arbeidskraft er av en annen type enn beslutningen om å selge sin sykkel.

Arbeidsmarkedet er heller ikke organisert sånn, at de fleste jobber timer (og ikke heller da er det den enkelte som fritt bestemmer hvor mange timer man kan jobbe fra tid til tid). Hvis noen jobber åtte timer om dagen for en gitt lønn, og det tas en beslutning om at skattene skal høyes, er det ikke sannsynlig at den første reaksjonen på dette, er å «reducere sitt arbeidstilbud», ved å dra ned på antallet timer, eller bytte jobb.

Den nokså tradisjonelle økonomen Robert Solow skriver for eksempel at

once you admit to yourself that wage rates and employment are profoundly entwined with social status and self-esteem, you have already left the textbook treatment of the labor market behind³⁴

Men det er nettopp denne «lærebokmodellen», som ble skissert ovenfor, som man kan finne i Frps handlingsprogram:

Gjennom valg av utdanning, arbeidstid og yrke har den enkelte mulighet til å påvirke sitt lønnsnivå. Et høyt skattnivå med stor grad av omfordeling svekker viljen til å forbedre egen økonomisk situasjon. Inntektsfordelingen i samfunnet skal først og fremst være et resultat av den enkeltes frie valg til å verdsette arbeidsinnsats, inntekt og fritid, ikke et resultat av progressiv beskatning. [...] Vi vil gradvis redusere progresjonen i inntektsskatten, for å stimulere til ekstra arbeidsinnsats.

Det er ved å basere seg på denne teoretiske og virkelighetsfjerne «lærebokmodellen» av arbeidsmarkedet at Frp har kommet til å stole på sin teori om at skatt «virker hemmende på økonomisk vekst og utvikling».

Men da ser man altså bort fra det Solow nevner: at arbeid og lønn er tett sammenvevd med selvfølelse og sosial status. Man ser bort fra at mennesker går på jobb fordi de liker å være til nytte. Man ser bort fra at mennesker går på jobb fordi de har venner og kolleger der. Man ser bort fra at mennesker går på jobb fordi de føler seg verdsatt ved å bidra. Man ser bort fra at mennesker kan gå på jobb fordi de har pliktfølelse. Man ser også bort fra at mange mennesker går på jobb rett og slett fordi de må – for å skaffe seg inntekt – ganske uavhengig av om skattnivået er 30 eller 40 prosent. Man ser også bort fra at inntektsfordelingen slett ikke primært handler om «den enkeltes frie valg til å verdsette arbeidsinnsats, inntekt og fritid», men om at yrker og mennesker med høy sosial status og makt til å påvirke eget lønnsnivå lønnes høyt, mens de som har lavere status og mindre makt vanligvis lønnes lavt. Med andre ord: Når Frp skal forstå yrkesdeltakelse og inntekt, ser partiet bort fra de aller fleste faktorer som faktisk påvirker yrkesdeltakelse og inntekt, for på denne måten å komme fram til svaret partiet gir på de fleste økonomiske spørsmål: skatteutt.

Men dette har en viss støtte i utbredt økonomisk teori. I de enkleste variantene av den teoretiske modellverdenen som den tradisjonelle økonomivitenskapen opererer med, er skatter i prinsippet alltid hemmende for økonomiens funksjon. Dette er et resultat som følger per definisjon fra modellenes konstruksjon. I den offentlige debatten – som for eksempel i tilfellet Frp – er det mange ganger denne modellen som blir brukt som et realistisk bilde av samfunnet. Hvis man tror at virkeligheten er som i denne virkelighetsfjerne

³⁴ «Når man først tilstått for seg selv at lønning og sysselsetting er dypt sammenvevd med sosial status og selvfølelse, har man allerede levnet den lærebokmessige behandlingen av arbeidsmarkedet». *The Labor Market as a Social Institution* (1990), s. 10

modellen, tror man også at skatt nødvendigvis fører til redusert vekst og utvikling.

MER OPPLYST DEBATT

I en nylig publisert OECD-studie blir poengene i denne rapporten bekreftet, på to ulike måter.

Etter en omfattende gjennomgang av forskjellige studier som har prøvd å vise at skatter påvirker økonomisk vekst negativt, blir det konkludert at det *ikke* finnes robust empirisk støtte for denne hypotesen.³⁵ Men den første delen av studien, er en teorigjennomgang. Der konkluderes at sammenhengen mellom skattenivå og vekst «virker selvfølgelig». Det finnes ifølge teorisammenstillingen «en klar presumpsjon» som tilsier at data bør avsløre «en sterk korrelasjon mellom skatt og vekst». Det blir også påpekt at en «påtakelig» slik effekt er påvist mange ganger – i «simuleringer» av vekstmodeller.³⁶

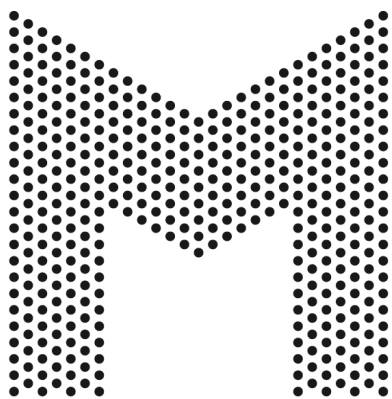
Dette er en interessant diskrepans, som er nokså typisk for situasjonen innen den akademiske samfunnsøkonomien: Teoriene fortsetter å hevde det som avkrefte i virkeligheten. Denne skrivebordsteorien påvirker i høy grad hvordan økonomiske spørsmål blir diskutert i offentligheten.

Et viktig spørsmål blir derfor: Hvorfor skal den samfunnsøkonomiske debatten fortsette å ta utgangspunkt i en virkelighetsfjern frimarkedsmodell, i stedet for å baseres på bedre, mer kunnskapsbaserte samfunnsteorier?

Her er det behov for mer opplyst debatt blant folkevalgte, velgere og politiske journalister. Skrivebordsteorien, som blant andre Frp bygger på, synes å være et spinkelt grunnlag for økonomisk politikk.

³⁵ Garteh D. Myles, «Economic Growth and the role of taxation: aggregate data», OECD, ECO/WKP(2009)55.

³⁶ Garteh D. Myles, «Economic Growth and the role of taxation: theory», OECD, ECO/WKP(2009)54.



MANIFEST
SENER FOR
SAMFUNNSANALYSE