

# Skattenivået - sett fra husholdningene

*av Steinar Juel, samfunnsøkonom i Civita*

## Innledning

Skattenivået har ikke vært et sentralt spørsmål i årets valgkamp. Det gjenspeiler nok at husholdningene gjennomgående har opplevd en svak nedgang i skattenivået siden tidlig på 1990-tallet, samtidig som det offentlige tjenestetilbudet er blitt sterkt utbygd. Spørreundersøkelser tyder derfor på at det for tiden er høy aksept for et høyt skattenivå.

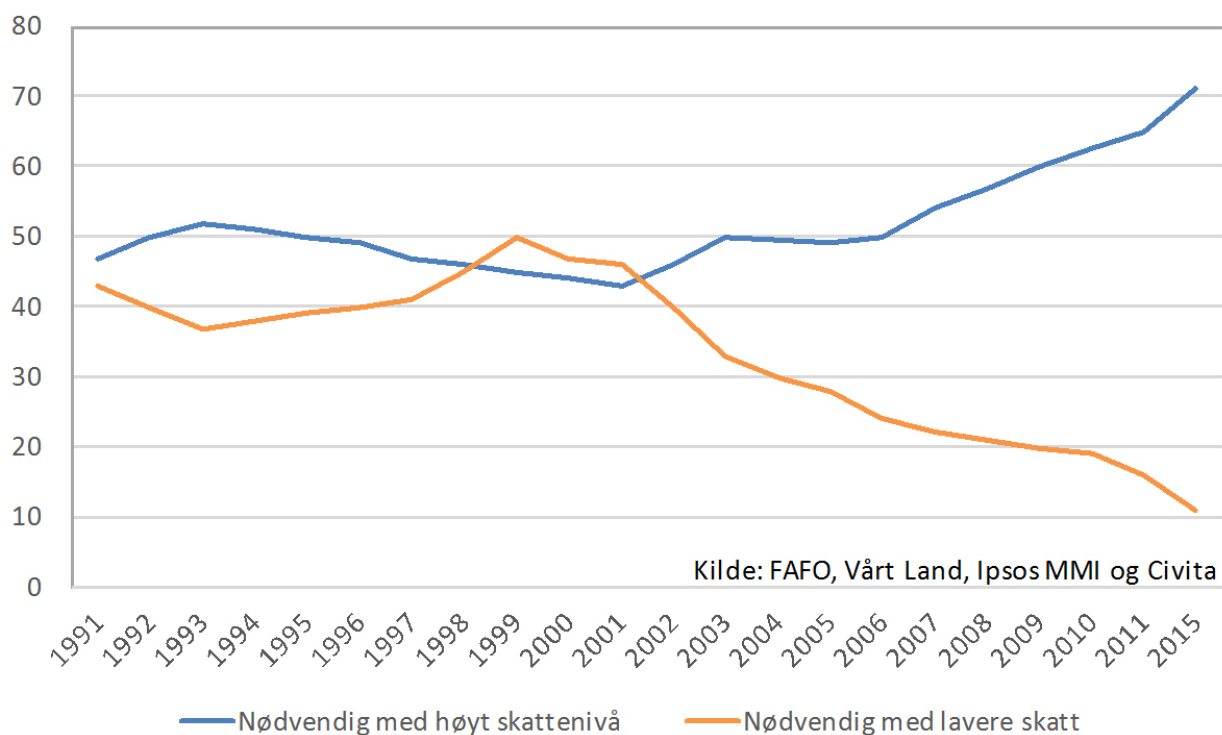
Slik har det ikke alltid vært. Før årtusenskiftet var befolkningen omtrent delt på midten i spørsmålet om det er nødvendig med et høyt skattenivå, eller om det bør være lavere. Skal vi tro målingene i Norsk Monitor i regi av Ipsos MMI, har aksepten for et høyt skattenivå økt jevnt etter tusenårsskiftet, parallelt med at det er brukt mer penger fra oljefondet over offentlige budsjetter. Det betyr at offentlige utgifter kunne øke markert uten av skattebetalerne opplevde at det kostet noe i form av lavere vekst i egen kjøpekraft. Husholdningene hadde tvert i mot høy vekst i egne disponible realinntekter. Sterk økning i husholdningenes realinntekter og i det offentlige tjenestetilbudet er en uvanlig kombinasjon som ikke kan ventes i årene fremover. Med realistiske anslag for vekst i husholdningenes realinntekter før skatt, vil Arbeiderpartiets ønske om å øke skattenivået med 15 milliarder kroner i kommende stortingsperiode, beslaglegge vel  $\frac{1}{4}$  av inntektsveksten. I et slikt scenario kan spørsmålet om høyden på skattenivået bli et mer sentralt stridsspørsmål i valgkampen om fire eller åtte år.

## Holdninger til skatt

Det er ingen klare grenser for hva skattenivået kan være før velgerprotestene kommer. På 1970-tallet var skattenivået klart lavere enn i dag. Likevel ble det da grobunn for at "Anders Langes parti til sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige inngrep" (forløperen til Fremskrittspartiet) ble etablert og kom inn på Stortinget. En relativt sterk økning i skattenivået, blant annet i tilknytning til etableringen av Folketrygden i 1967, som skjedde under en borgerlig regjering, er en forklaring på at det i 1973 ble grobunn for et slikt parti.<sup>1</sup> Ut fra Statistisk Sentralbyrås historiske nasjonalregnskapsdata, kan en beregne at andelen som sektoren "private" betalte i skatter og trygdeavgifter, økte fra 27,7 prosent i 1968 til 33,2 prosent i 1973.<sup>2</sup> Betydelige skatteøkninger over en kort periode, en følelse blant skattebetalerne av at man får lite igjen for skattepengene, at en er uenig i bruken av dem, eller at penger "sløses bort" kan være faktorer som utløser sterk motstand mot skattenivået. Dette gjelder særlig hvis skattene økes så mye at det blir lite eller ingenting igjen til egen kjøpekraftforbedring.

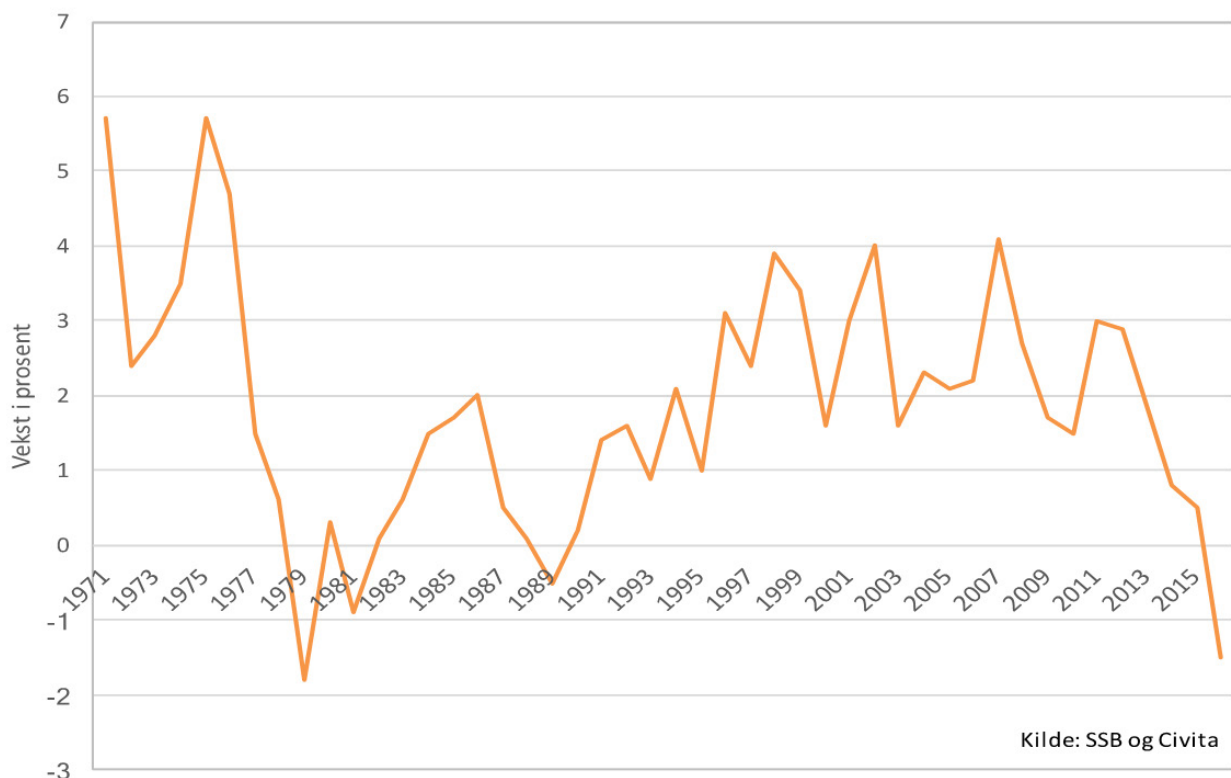
Målinger foretatt i Norsk Monitor i regi av Ipsos MMI viser i dag liten misnøye med skattenivået, se figur 1.<sup>3</sup> På 1990-tallet var det mer strid om skattenivået enn i dag. Omtrent halvparten av befolkningen mente da at skattene burde reduseres, mens den andre halvparten mente det var nødvendig med et høyt skattenivå. Etter tusenårsskiftet har oppslutningen om nødvendigheten av et høyt skattenivå økt til vel 70 prosent, mens bare vel 10 prosent mener skattene bør ned.

Figur 1: Holdninger til skattenivået



Økningen i graden av aksept for et høyt skattenivå faller sammen med en spesiell situasjon for norsk økonomi. Etter tusenårsskiftet og frem til oljeprisfallet var veksten i norsk økonomi sterk, sysselsettingen økte mye, og lønsmottagerne opplevde høy vekst i reallønningene, se figur 2. Innføringen av handlingsregelen for bruk av oljepenger kombinert med at sterk økning i oljeprisene førte til en rask oppbygging av oljefondet, gjorde det mulig å øke det offentlige tjenestebudet betydelig, samtidig som skattetrykket kunne reduseres noe. Figur 3 viser hvordan offentlige utgifters andel av fastlands-BNP har tendert opp mens skattenes andel har falt. Offentlige utgifters andel av BNP gjorde byks opp i forbindelse med lavkonjunkturer, først i 2002-03, så i forbindelse med finanskrisen i 2008-2009, og deretter i forbindelse med oljeprisfallet i 2013. Det spesielle ved de to siste lavkonjunkturer er av andelen ikke kom ned igjen etterpå, slik som da konjunkturerne tok seg opp etter 2003. Det er grunn til å anta den økende aksepten for et høyt skattenivå i stor grad har sammenheng med at skattenivået ikke har økt, heller gått noe ned, samtidig som det offentliges utgiftsvekst har vært høy og husholdningenes private kjøpekraft har økt mye.

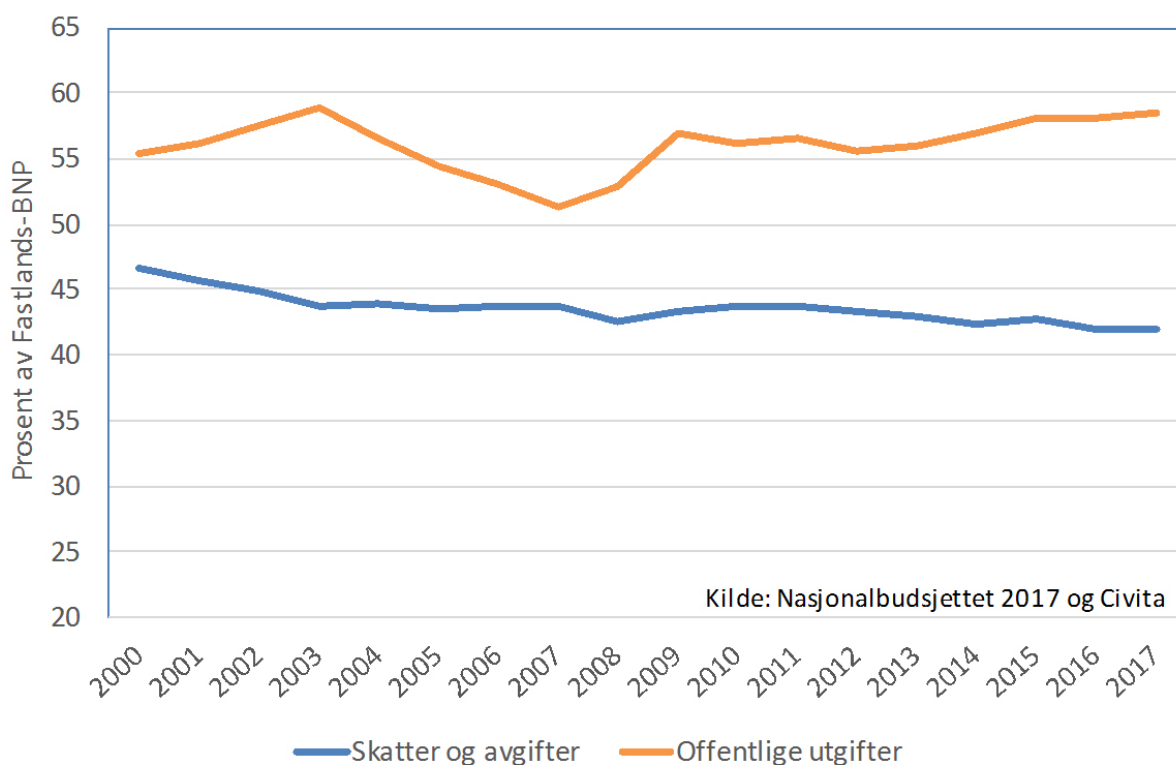
**Figur 2: Årlig realvekst i gjennomsnittlig årslønn. Nasjonalregnskapstall**



Fremover må en regne med klart lavere vekst i reallønningene, langt mindre vekst i finansieringsbidrag til statsbudsjettet fra oljefondet, og at presset i retning av høy vekst i offentlige utgifter heller vil forsterkes enn avta på grunn av en aldrende befolkning. Da må skattenivået opp, dersom ikke veksten i offentlige utgifter dempes betydelig. Med de holdningene publikum per i dag har til et høyt skattenivå, kan høyere skatter fremstå som minste motstands vei, fremfor upopulære nedprioriteringer på budsjettets utgiftsside. Men heves skattene for å fortsette utgiftsveksten, vil

nok den enkelte skattebetalers holdning til skattenivået påvirkes, og, i større grad enn i de siste 10-15 årene, gjenspeile om folk opplever at økte offentlige utgifter er mer nyttig enn om de fikk beholde mer penger selv. En antatt mer moderat reallønnsvekst fremover enn i de siste 20 årene tilsier at de kritiske holdningene til hva økte skatter går til, vil skjerpes. At skattepengene brukes effektivt vil trolig få større oppmerksomhet, og tiden da milliardoverskridelser og mislykkede prosjekter blir møtt med et skuldertrekk, går trolig mot slutten.

**Figur 3: Utviklingen i offentlige utgifters og skatters andel av Fastland-Norges BNP**

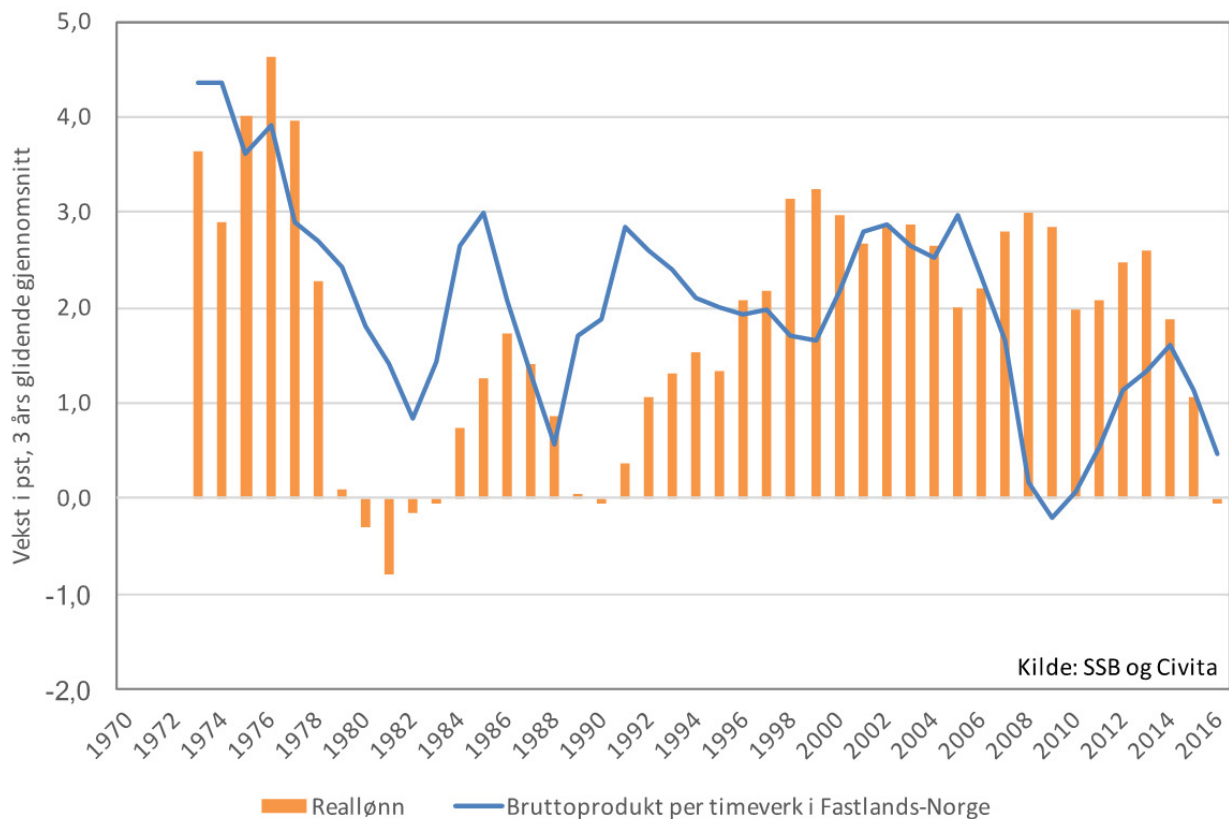


## Produktiviteten er avgjørende for reallønningene og kjøpekraften

Produktivitetsveksten setter over tid en øvre ramme for hva reallønnsveksten kan være. Over en lengre periode vil reallønnsveksten ofte være noe lavere enn produktivitetsveksten, fordi noe av produktivitetsveksten tas ut i form av mer ferie, kortere arbeidsuke, eller økt arbeidsgiveravgift. På den annen side kan ekstraordinære økninger i produktpriser (som oljeprisen) i kortere perioder bidra til reallønnsvekst utover produktivitetsveksten. Slike prisendringer er normalt midlertidige.

Som vist i figur 2 foran, var den årlige veksten i gjennomsnittlig reallønn svak på 1980-tallet, for så å stige til mellom to og tre prosent per år fra midten av 1990-tallet og frem til oljeprisfallet i 2013. Det innebar at reallønningene var 50 prosent høyere i 2013 enn i 1995.

**Figur 4: Årlig vekst i reallønninger og arbeidsproduktivitet, 3 års glidende gjennomsnitt. Nasjonalregnskapsdata.**



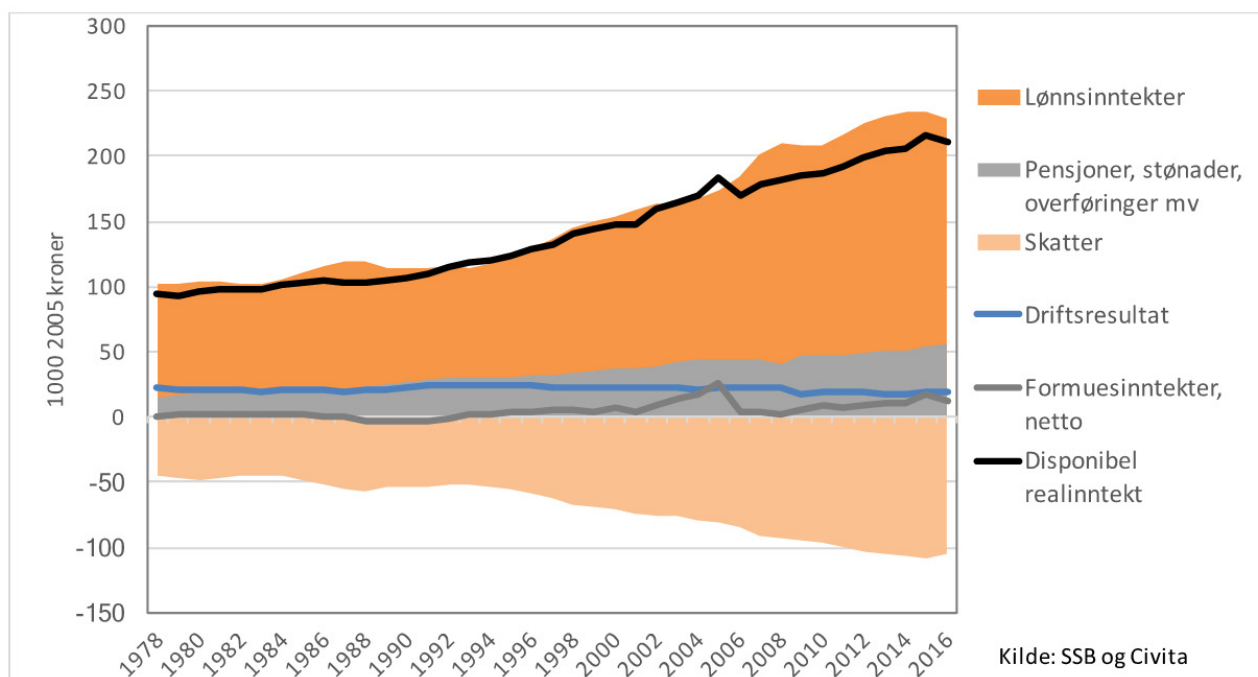
Både reallønnsveksten og veksten i produktiviteten kan variere mye fra år til år. For bedre å få frem den underliggende utviklingen, er både den årlige reallønnsveksten og produktivetsveksten glattet ved tre års glidende gjennomsnitt i figur 4. Figuren viser at reallønnsveksten på 1980-tallet lå klart lavere enn produktivetsveksten. Det kunne betyde at en større del av produktivetsveksten hadde gått til eierne, det vil si at driftsresultatet som andel av verdiskapningen i fastlands-Norge økte. Det var imidlertid ikke tilfellet, andelen sank i løpet av 1970-årene, og har deretter holdt seg mellom 20 og 25 prosent. En del av veksten i arbeidsproduktiviteten på 1980-tallet ble imidlertid tatt ut i form av lavere normalarbeidsuke. I 1986 ble normalarbeids-tiden redusert fra 40 til 37,5 timer per uke.

Produktivetsveksten er konjunkturfølsom. Under lavkonjunktorene i siste del av 1970- og 1980-årene, under finanskrisen 2008-2010 og i forbindelse med oljeprisfallet i 2013, falt veksten i arbeidsproduktiviteten kraftig. Det er et vanlig fenomen i de fleste land, fordi bedrifter ikke bemanner ned like raskt som produksjonen svekkes.

Reallønnsvekst, som igjen kommer fra produktivetsvekst, er den viktigste faktoren bak utviklingen i husholdningenes disponible realinntekt. Men også andre faktorer påvirker husholdningenes realinntekter, som endringer i andelen av befolkningen som er sysselsatte og av omfanget av

ekstraarbeid og overtid. Endringer i skattenivået påvirker også husholdningenes disponible realinntekter, det samme gjør endringer i pensjoner og andre offentlige overføringer til husholdningene.

**Figur 5: Utviklingen i hovedkomponentene i husholdningenes realinntekt. Regnet per innbygger og i 2005-priser.**

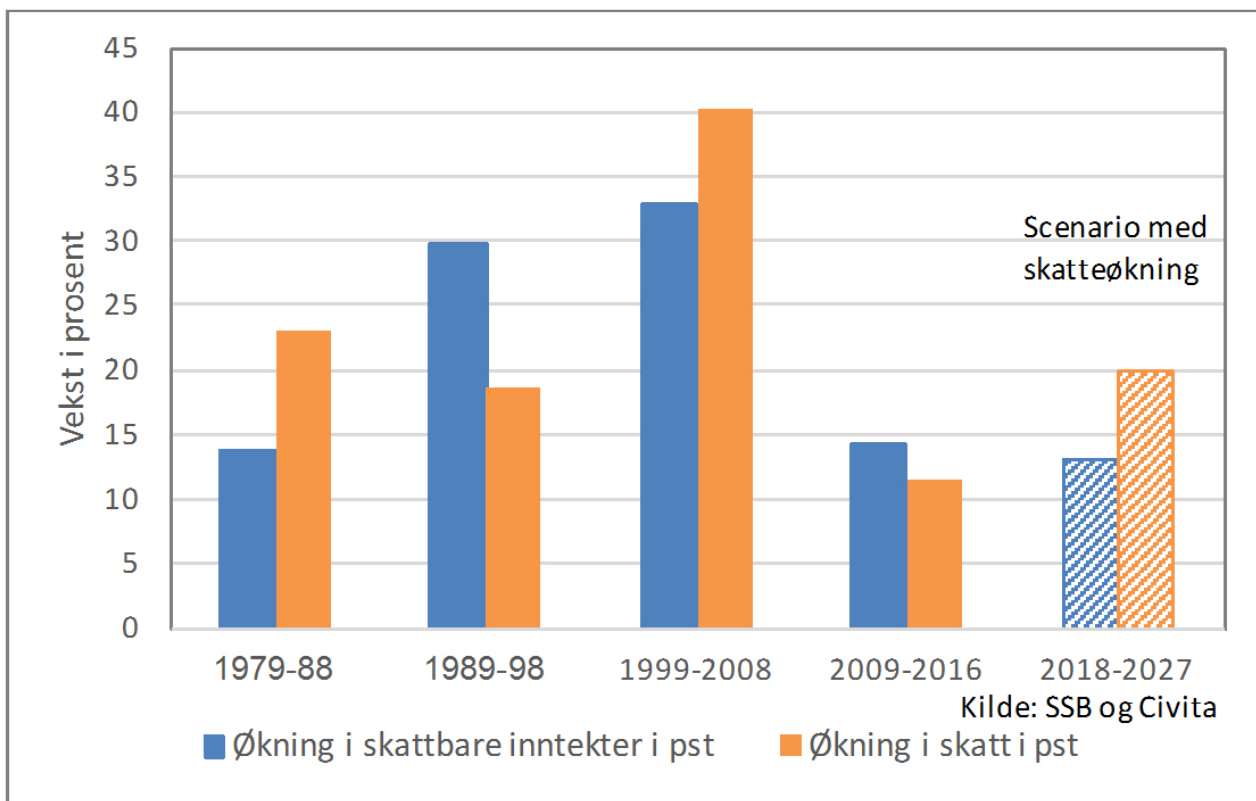


I perioden 1995-2013, da reallønnsveksten var ca. 50 prosent, steg husholdningenes disponible realinntekt per innbygger med 65 prosent. At husholdningenes disponible realinntekt per innbygger steg mer enn reallønningene, skyldtes i hovedsak at en større del av befolkningen var sysselsatt i 2013 enn i 1995.<sup>4</sup> Det bidro til at realverdien av den lønnssummen husholdningene mottok i 2013 var hele 89 prosent høyere enn i 1995. Realverdien av de skattene husholdningene betalte per innbygger hadde steget ett prosentpoeng mindre enn lønnssummen, med 88 prosent. Realverdien per innbygger av pensjoner mv husholdningene mottok hadde steget med vel 65 prosent.

I figur 5 vises utviklingen i de ulike komponentene i husholdningenes disponible realinntekt per innbygger. I all hovedsak følger utviklingen i disponible realinntekt per innbygger utviklingen i reallønnssummen. Realverdien av husholdningenes driftsresultat har vært stabil, mens netto formuesinntekter har fluktuert en del opp og ned, men betyr i sum ganske lite.

I figur 6 er perioden 1978-2016 brutt opp i fire perioder, tre på 10 år og den siste på åtte år. I tillegg er det skissert et scenario for den kommende 10-årsperioden 2018-2027 med skatteøkninger i tråd med det Arbeiderpartiet skisserer for kommende fireårsperiode.

Figur 6: Realvekst i husholdningenes skattbare inntekter og skatter, målt per innbygger



De blå stolpene i figur 6 viser realveksten per innbygger i husholdningenes skattbare inntekter og de oransje realveksten i betalte skatter i hver av periodene. I to av periodene økte skattene i prosent mer enn realinntektene. Når det skjer, øker skattenivået i forhold til inntektene. Det skjedde i 1978-88, forut for den norske bankkrisen, og i 1998-2008, da veksten i reallønningene var på det sterkeste. I den førstnevnte tiårsperioden var skatteøkningene betydelig høyere enn inntektsveksten. Så har vi to perioder hvor skattene økte mindre enn de skattbare inntektene, hvilket betyr at skatetrykket ble redusert. Det var i 1988-98 og 2008-2016. I den første perioden må det sees i sammenheng med skattelettelsene som ble gitt i forbindelse med skattereformen av 1992. Perioden 2008-2016 er to år kortere enn de andre, men er en periode da husholdningenes reallønnsvekst var mer moderat på grunn av finanskrisen og oljeprisfallet. At skattene da økte noe mindre enn inntektene må sees i sammenheng med de skattelettelsene som er gitt de siste årene i perioden.

Det er vanskelig å anslå hva produktivitetsveksten og reallønnsveksten vil bli fremover. Til tross for en pågående rask digitalisering, har produktivitetsveksten vært lav de siste 10 årene, både i Norge og i andre vestlige land, selv når konjunktorene har tatt seg opp. I Perspektivmeldingen regjeringen presenterte i mars 2017, ble det lagt til grunn en årlig vekst i produktiviteten på 1,5 prosent frem til 2060. Produktivitetsveksten ble nedjustert sammenlignet med tidligere langtidsfremskrivninger, men anslaget er likevel mer enn dobbelt så høyt som det produktivitetsveksten har vært de siste 10 årene. Anslaget kan derfor fremstå som relativt optimistisk, men usikkerheten er

høy når en ser langt fremover. Legger en til grunn Perspektivmeldingens produktivitetsvekst-anslag, må en anta at taket for den gjennomsnittlige reallønnsveksten også vil være 1,5 prosent.

La oss her se på et scenario for de neste 10 årene, det vil si for perioden 2018-2027. Hvis vi antar at noe av produktivitetsveksten vil tas ut i form av mer fritid, at det fortsatt er behov for å bedre Norges kostnadmessige konkurransevne overfor utlandet, og at det er risiko for at Norge kan tape noe i bytteforholdet overfor utlandet, kan et rimelig anslag på gjennomsnittlig årlig vekst i reallønningene de neste 10 årene være 1¼ prosent. Det er halvparten av hva vi hadde i årene 1996-2013. Antas det at de andre inntektskomponentene til husholdningene vokser med det samme, vil det bety at husholdningenes skattbare inntekter de neste 10 årene vil øke med omlag 13 prosent, det vil si på linje med hva som var tilfellet i tiårsperioden 1979-1988, se figur 6.<sup>5</sup> Legger man så inn en reell skatteøkning per stortingsperiode i tiårsperioden i tråd med det Arbeiderpartiet angir for den kommende stortingsperioden (15 milliarder kroner per fireårsperiode) og at skatteøkningen i sin helhet faller på husholdningene, vil realverdien av de skattene husholdningene må betale per innbygger øke med ca. 20 prosent. Veksten i disponibel realinntekt per innbygger vil da bli ca. 0,9 prosent per år. Det betyr at skatteøkningen inndrar vel ¼ av husholdningenes inntektsvekst før skatt. Et slikt scenario ligner mest på perioden 1979-88, da realinntektsveksten var relativt lav og skattene økte relativt mye.

## Konklusjoner

Den økte aksepten for et høyt skattenivå er rimelig å se i sammenheng med den spesielle perioden vi har bak oss i norsk økonomi, da offentlige utgifter kunne økes kraftig samtidig som skattenivået ble redusert noe, og husholdningene samtidig hadde sterk vekst i disponibel realinntekt. Denne situasjonen vil ikke fortsette. Økningen i finansieringsbidraget fra oljefondet til statsbudsjettet vil bli langt lavere fremover enn det har vært de siste 15 årene. Det gjør at fortsatt sterk vekst i offentlige utgifter vil kreve høyere skatter, samtidig som husholdningenes realinntekter før skatt kan antas å ville vokse med omlag det halve av hva vi har vært vant til. I et scenario basert på Perspektivmeldingens anslag for produktivitetsvekst, som er grunnlaget for reallønnsveksten, og en reell skatteøkning i tråd med Arbeiderpartiets program for de kommende fire årene, kan det anslås at skatteøkningene vil inndra vel ¼ av husholdningenes realinntektsvekst før skatt. Eventuelle skatteøkninger over flere år kombinert med omlag halvering av veksten i gjennomsnittlig reallønn, vil trolig skyve spørsmålet om skattenivået høyere på listen over hva velgerne vil være opptatt av.

**FORFATTER:** Notatet er skrevet av Steinar Juel, samfunnsøkonom i Civita.

*Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere. Ta kontakt med forfatteren [steinar@civita.no](mailto:steinar@civita.no) eller [civita@civita.no](mailto:civita@civita.no).*



## Sluttnoter

- 1 Se blant annet "40 år med Frp" publisert på nrk.no 8. april 2013. Link: <https://www.nrk.no/dokumentar/40-ar-med-frp-1.10971798>
- 2 Se tabell 73 i <https://www.ssb.no/a/histstat/hs1978/hs1978.pdf> . Begrepet "Private" er videre enn det statistiske begrepet "Husholdninger" som brukes i dag.
- 3 Figuren er for årene 1991-2011 basert på en figur brukt at Jon M. Hippe og Tone Fløten på FAFO-konferansen 2013. Tallene er supplert med tall for 2015, hentet fra en artikkel i Vårt Land.
- 4 I 2013 utgjorde ifølge SSBs befolkningstall og nasjonalregnskapet sysselsatte årsverk 47,2 prosent av befolkningen, mot 41,8 prosent i 1995.
- 5 Høyere sysselsettingsandel vil trolig trekke opp veksten noe de nærmeste årene, men det vil over en tiårsperiode i stor grad motvirkes av at befolkningen blir eldre, noe som trendmessig trekker sysselsettingsandelen ned.