

Skatteforskning och skattepolitik

Rapporter vid Nordiska skattevetenskapliga
forskningsrådets seminarium i Norrtälje i november 1979

Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets
skriftserie

Nr 7

Skatteforskning och skattepolitik

Rapporter vid Nordiska skattevetenskapliga
forskningsrådets seminarium i Norrtälje i november 1979

Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets
skriftserie

Nr 7

ALLF 630 80 001
ISBN 91-85256-06-4 NSFS

LiberFörlag
Orderavdelningen
162 89 VÄLLINGBY
Ordertelefon 89 01 20

Göteborgs Offsettryckeri AB
Stockholm 1980

Innehållsförteckning

Dansk nationalrapport av professor Gunnar Thorlund Jepsen	5
Finsk nationalrapport, ekonomisk del, av forskare Gustav Teir	29
Finsk nationalrapport, juridisk del, av professor Edward Andersson	39
Norsk nationalrapport, ekonomisk del, av forsker Inger Gabrielsen	45
Norsk nationalrapport, juridisk del, av förstelektor Frederik Zimmer	59
Svensk nationalrapport av tf professor Sture Bergström	71
Generalrapport av planeringschef Ulf Jakobsson	83

Gunnar Thorlund Jepsen

Dansk nationalrapport

Nationalrapport til Nordiska skattevetenskapliga
forskningsrådets seminar 1979 om skatteforskningens
indflydelse på skattelovgivningen. -

Den økonomiske forsknings indflydelse på dansk skat-
telovgivning - personlige erfaringer.

Indledning

Den følgende nationalrapport om forskningens indflydelse på skattelovgivningen i Danmark koncentrerer sig om det økonomiske område og går ikke ind på skatteretlige aspekter. Formålet har været at underbygge nogle teser om vilkårene for, at forskning og viden kan tilvejebringe en mere rationel skattelovgivning. Derimod har jeg ikke foretaget en egentlig kortlægning af området - en umulig opgave inden for en tidsramme på ca. en måned.

Der diskuteres først, om der findes en egentlig lovgivningsorienteret skatteforskning i Danmark, dernæst gives en oversigt over de betænkninger m.v., hvori økonomer - specielt sådanne, der ikke er embedsmænd - har medvirket. Men først og fremmest baseres mine konklusioner på de erfaringer, jeg som skatteforsker og økonom har haft med ekspertrådgivning både direkte på det politiske plan og via deltagelse i udvalgsarbejde samt ved kommunikation over massemedierne.

Økonomernes indflydelse på dansk skattelovgivning - et udforsket område

Da der ikke er institutionaliseret en mere specialiseret skatteforskning i Danmark, udskilt fra den almindelige økonomiske forskning, må spørgsmålet om den økonomiske skatteforsknings indflydelse på skattelovgivningen formuleres som spørgsmålet om økonomernes indflydelse på skattelovgivningen.

Der er ingen tvivl om, at økonomer altid har haft en væsentlig indflydelse på udformningen af skattelovgivningen. Skattereformen i 1903 - både indkomstskatten og ejendomsværdibeskatningen - var i høj grad præget af datidens økonomer (professor Scharling bl.a.)¹. Udformningen af grundskyldslovgivningen i 1920 og grundstigningsskylden, der eksisterede fra 1926 - 1975, var også præget af økonomi-

1. Se N. P. Jensen: "Skattereformen af 1903", (Sociøkonomisk Samfunds Skrifter V, København 1903).

ske tankegange, f.eks. professor Birchs jordbeskatningsanalyser². Skattelovskommissionen, der blev nedsat i 1937, og som afgav betænkning i 1948 og 1949³, var præget af økonomer, selv om sammensætningen af kommissionen i høj grad var politisk præget. Men ikke alene de økonomer, der havde sæde i selve kommissionen, f.eks. Kjeld Philip og Ulrich Mortensen, men også sekretariatet, f.eks. Henning Møller og måske især embedsmændene i forskellige underudvalg, f.eks. den senere finans- og skatteminister Viggo Kampmann, havde ansvaret for de tanker om kildebeskatning, om skattefradragreglens afskaffelse, om særlig indkomstskat ved salg af aktier og fast ejendom m.v., der sidenhen er blevet realiteter i dansk skattelovgivning.

At påvise denne indflydelse er imidlertid ikke muligt ud fra selve kommissionsbetænkningen. Økonomernes indflydelse var stor, men indirekte, og indirekte indflydelse er uhyre vanskelig at dokumentere.

Selv om der ingen tvivl er om, at den økonomiske ekspertise har haft en væsentlig indflydelse på det danske skattesystems udformning, er det derfor

2. Se L. V. Birch: "Ejendomsskatter og Ejendomspriser", København 1912.

3. Se: Betænkning om beskatning af indkomst og formue m.v., afgivet af Skattelovskommissionen. Schultz Forlag, København 1948 (1. del), København 1950 (2. del).

ikke muligt uden meget dybtgående studier at påvise denne indflydelse.

Tager man de forskellige udredninger om skattepolitiske problemer fra de senere år, er det naturligvis muligt at afgøre, i hvilke der har medvirket økonomer, der ikke i forvejen er embedsmænd. I den følgende opstilling er angivet de vigtigste skattepolitiske betænkninger 1970-78. De vigtigste af disse er de, der koncentrerer sig om indkomst- og selskabsbeskatningen, dvs. 4, 9, 11, 18, 21 og 22. Heraf vil 4 og 9 og 18 og 21 og 22 nærmere blive behandlet i det følgende. I selskabsskattekommissionen har siddet nogle økonomer, f.eks. professor, cand.polit. Søren Gammelgaard fra Handelshøjskolen i Århus. Alle de øvrige betænkninger kan gives betegnelsen: embedsmandsbetænkninger, hvilket ikke hindrer, at nogle af disse har et stærkt analytisk og forskningspræget tilsnit. Ekstern er professor, cand.polit. Morten Ballings udredning om likviditetsvirkninger af moms-betalingsystemet. Også 14 og 20 er af analytisk art. De omhandler problemet omkring aftrapningen af de sociale ydelser efter indkomst og indkomstskatteprogressionen og lægger op til en slags "lovmodel", der skal sikre imod alt for høje totalmarginalskatteprocenter. Dette udvalgs formand var konsulent, cand. polit. Børghlum Jensen fra økonomiministeriet.

Vigtige skattepolitiske betænkninger 1970-78

1. Beretning afgivet af det af finansministeren nedsatte udvalg til gennemgang og vurdering af forbrugsafgiftslovgivningen (1970) - 119 s.
2. Beretning afgivet af det af finansministeren nedsatte udvalg til gennemgang og vurdering af forbrugsafgiftslovgivningen (1971) - 72 s.
3. Morten Balling: Merværdiafgift, kundetilgodehaver og leverandørgæld. En undersøgelse af behovet for den såkaldte betalingsmetode ved opgørelsen af merværdiafgiften. Institut for Finans- og kreditvæsen. Handelshøjskolen i Århus, 1971 - 120 s.
4. Betænkning fra Udvalget til forbedring af kildeskatten (bet.nr. 638, 1972) - 57 s.
5. Betænkning om selskabsbeskatning afgivet den 11. februar 1972 af den under finansministeriet nedsatte kommission om beskatning af aktieselskaber og aktionærer (bet.nr. 640, 1972) - 177 s.
6. Betænkning om skatteadministrationen afgivet af Udvalget vedrørende statsskatteadministrationen (bet.nr. 651, 1973) - 131 s.
7. Redegørelse fra Udvalget vedrørende registrerings-

afgiftens virkninger for trafiksikkerheden
(forsk. pag.), 1977.

8. Redegørelse om lavere momssats for fødevarer
(1973) - 171 s.
9. Betænkning fra Udvalget til forbedring af kildeskatten om ægtefællers beskatning (bet.nr. 703, 1974) - 33 s.
10. Betænkning fra Udvalget til forberedelse af lov om totalisatorspil (bet.nr. 702, 1974) - 136 s.
11. Betænkning om selskabsbeskatning ved fusion afg. af den under finansministeriet nedsatte kommission om beskatningen af aktieselskaber og aktionærer (bet.nr. 723, 1974) - 86 s.
12. Betænkning om nul-indtægters beskatning, afgivet af det af finansministeriet den 24. maj 1974 nedsatte udvalg - 88 s.
13. Redegørelse fra Arbejdsgruppen vedrørende pengeinstitutterne og kildeskatteordningen (1974) - 138 s.
14. Skatter og indkomstskatteafhængige ydelser. Betænkning fra Udvalget vedrørende sanering af skatter og sociale ydelser (bet.nr. 713, 1974 - 183 s.

15. Materialesamling fra Udvalget vedrørende sanering af skatter og sociale ydelser m.v. (1974) - 290 s.
16. Betænkning om beskatningsregler for ejerboliger, afgivet af det af finansministeren den 21. august 1974 nedsatte udvalg (bet.nr. 734, 1975) - 128 s.
17. Betænkning om det lokale ligningsvæsen, afgivet af det af finansministeren den 6. december 1972 nedsatte udvalg (bet.nr. 757, 1976) - 43 s.
18. Foreløbig redegørelse fra indkomstskatteudvalget (bet.nr. 780, 1976) - 96 s.
19. Redegørelse fra Arbejdsgruppen vedrørende den skattemæssige behandling af indeksering af fordringer (bet.nr. 779, 1976) - 104 s.
20. Samordningsproblemet i 1975 og 1976. 2. betænkning fra Udvalget vedrørende samordning af skatter og sociale ydelser m.v. (Skatter og indkomstafhængige ydelser, 2) Forsk.pag., 1976.
21. Den skattemæssige behandling af renteindtægter og -udgifter. Redegørelse fra indkomstskatteudvalget (bet.nr. 805, 1977) - 133 s.
22. Afsluttende redegørelse fra indkomstskatteudvalget (bet.nr. 824, 1977) - 73 s.

23. Rationalisering og planlægning i skatteadministrationen. Betænkning afgivet af den af finansministeriet den 1. september 1975 nedsatte arbejdsgruppe. (Bet.nr. 828, 1977) -

Som embedsmænd har økonomerne efterhånden en vis indflydelse på lovudformning og udredninger i forbindelse hermed. I hvor høj grad, økonomer har haft indflydelse på alle de nævnte betænkninger, og i hvor høj grad de har influeret lovgivningen, har jeg imidlertid måttet afstå fra at afklare. Det vil være et selvstændigt og betydeligt forskningsprojekt i sig selv. Derfor har jeg i stedet koncentreret mig om mine personlige erfaringer på området for her ud fra at opstille en konklusion, der naturligvis derfor er begrænset af de mere personlige erfaringer.

Skatteforskeren kan være involveret i lovgivningsprocessen på tre planer: Et plan, der ligger meget nær den egentlige politiske beslutningsproces (det politiske plan); ved deltagelse i udredningsprocessen (det rådgivende plan) og endelig ved en løbende deltagelse i den offentlige debat i tidsskrifter og massemedier (det kommunikerende plan). Jeg har valgt at redegøre for mine personlige erfaringer på de tre planer og drage nogle almene konklusioner heraf.

Det politiske plan

På det politiske plan vil jeg redegøre for mine erfaringer fra gennemførelsen af kildeskatten med

skattefradragsreglens bortfald og fra arbejdet omkring udformningen af jordbeskatningslovene fra 1970 (frigørelsesafgift m.v.).

Skattefradragsreglens afskaffelse

I perioden fra skattelovskommissionens betænkning i slutningen af 40'erne og frem til gennemførelsen af kildeskatten var skattefradragsreglens bevarelse eller afskaffelse et hovedelement i den politiske diskussion i Danmark. Samtlige skattekyndige var kritikere af skattefradragsreglen. Et fradrag for betalte skatter i et system med progressiv indkomstskat medfører svingninger i skattebetalingen, ekstremt høje 1-års-marginalskatter og andre irrationaliteter. Men skattefradragsreglen var et sådant "dogme" i dansk politik, at intet betydende parti turde gå imod.

I denne situation havde Det radikale Venstre en afgørende mulighed for at medvirke til skattefradragsreglens afskaffelse. Efter initiativ fra partiets leder, Hilmar Baunsgaard, blev jeg involveret i udformningen af dette partis skattereforfforslag på indkomstskatteområdet.

Skulle partiet - og senere vælgerne - overtales til at droppe skattefradragsreglen, var problemet mere af psykologisk art - at finde en for vælgerne acceptabel erstatning for skattefradragsreglen - end det var sagligt-teknisk betonet. Det var et politisk-psykologisk godt udgangspunkt, der tiltalte De radikale politikere, at et øget skattetryk i et parlamen-

tarisk demokrati egentlig altid burde være en følge af en parlamentarisk vedtagelse og ikke ske automatisk og tilfældigt alt efter inflationsgradens størrelse. Vi udformede derfor en meget enkel statsskatteskala med kun tre trin, hvor skalagrænserne blev inflationsregulerede i forhold til gennemsnitslønnen. På denne skatteskala, der skulle være permanent, måtte man hvert år anvende en udskrivningsprocent (på over eller under 100), alt efter statens fiskale behov.

Dette forslag - og Hilmar Baunsgaards personlige udstråling via TV - havde et medansvar for en mandatfremgang på to for Det radikale Venstre ved valget i 1965. Forslaget om at afskaffe skattefradragsreglen havde i hvert fald ikke kostet stemmer, og Socialdemokratiet og andre partier opgav derfor skattefradragsreglen som princip. Hermed var dens afskaffelse i virkeligheden en kendsgerning. Det socialdemokratiske forslag om afskaffelse af skattefradragsreglen blev da også gennemført i årene 1968-69 før overgangen til den såkaldte kildeskat i 1970.

Frīgørelsesafgift og afståelsesafgift

I 1969 fik Det radikale Venstre en central stilling og indgik med statsministerposten i den såkaldte VKR-regering. I kraft af mit personlige kendskab til de radikale ministre og toppolitikere fik jeg mulighed for at arbejde med- og kommentere de skitser, som lå til grund for de interne forhandlinger i regeringen om forskellige skattelove. Det gjaldt ikke mindst de nye jordbeskatningslove, der sammen med by- og

landzonenloven skulle træde i kraft i 1970.

For helt at forstå baggrunden for disse love er det nødvendigt at vide, at også på dette område forelå der en helt speciel politisk situation. I Danmark havde man i perioden 1926 - 1965 en såkaldt grundstigningsskyld, dvs. en værdistigningsafgift på jord efter georgistisk mønster. Grundstigningsskylden blev afskaffet ved en folketingsbeslutning i 1963. Baggrunden var klart politisk. I 1963 blev nogle jordlove, fremsat af regeringen, forkastet ved en folkeafstemning. Parcelhusejerne i Danmark stemte stort set - uanset politisk tilhørsforhold - imod disse love. Nogle husker stadig den sorte hånd over den lille mands hus. Den stemning, der fulgte efter denne forkastelse, gav opponenterne mod grundstigningsskylden en mulighed for at rejse en stemning imod- og afskaffe denne afgift. Det skete - paradoksalt nok - lige før grundstigningsskylden skulle stå sin prøve over for de stærke prisstigninger på jord i 60'erne. Initiativet til det endelige dødsstød blev i øvrigt taget af Det radikale Venstre.

På trods af grundstigningsskyldens fald var der i løbet af 1960'erne skabt et ønske om at beskatte de store kapitalgevinster på jord, specielt i forbindelse med byudvikling og udvikling af sommerhusområder m.v. Dilemmaet var imidlertid, at man ikke politisk turde basere en beskatning på noget, der overhovedet lignede georgistiske beskatningsprincipper. Men naturligvis ønskede man, at afgiften ikke skulle kunne overvælttes på køberne eller hæmme udstykning og jord-

planlægning. Men hvordan få en éngangsafgift til at virke sådan?

Dette dilemma førte til en række overvejelser, hvor min økonomiske indsigt og fantasi blev sat på prøve i et intenst samarbejde med daværende arbejdsminister Lauge Dahlgaard. Modellen kom efter mange overvejelser til at se således ud: Ved overgang fra land- til byzone skulle udredes en frigørelsesafgift på op til 60 % af stigningen i jordværdien med visse fradrag. Ved første afståelse efter inddragelse i byzone (og pligt til at svare frigørelsesafgift) skulle der udredes en 60 % såkaldt afståelsesafgift af den yderligere fortjeneste. Det skulle nok få jordejerne til at overveje at sælge med det samme, de kom i byzone. Men det var ikke nok. For at sikre, at det offentlige kunne overtage jorden, skulle kommunen i de første år efter jordens inddragelse i byzone have købepligt til jordvurderingen. Hermed var formålet opfyldt, fordi købepligten givetvis for al ny jord, inddraget i byzone, ville blive aktuel. Der ville nemlig være en tendens til, at jordpriserne blev trykket under vurderingsprisen, fordi afståelsesafgiften betød, at de fleste jordejere ville sælge umiddelbart efter inddragelse i byzone. Større udbud - mindre pris. Det er af interesse, at hvis forslaget virkede efter hensigten, ville det ikke give noget provenu. Formålet var jordpolitisk - ikke fiskalt. I virkeligheden var forslaget en liberal form for jordekspropriation - endda til lavere priser end ved ekspropriation, hvor man skulle respektere handelsprisen.

Den endelige lov fulgte principperne i forslaget, men blev dog "svækket" derved, at frigørelsesafgiftsbyrden blev stærkt nedsat.

Erfaringer - det politiske plan

Skattefradragsreglens afskaffelse og de forslag, der knyttede sig hertil, var vælgerpolitisk anlagt og undergivet en bred debat. Loven om frigørelsesafgift og afståelsesafgift m.v. blev uden større opmærksomhed fremstillet bag lukkede døre og gennemført uden en større debat i offentligheden. De politiske intentioner var her mere ideelle. Men kun i kraft af, at man i nogen grad gik uden om den traditionelle embedsmandskreds, fik lovene et mere utraditionelt tilsnit.

Da den politiske tænke måde primært er vælgerorienteret, er det kun muligt i særlige situationer at påvirke lovgivningen ad denne vej. Da den udefra kommende ekspert altid "kobles fra" i de politisk afgørelsefasen og han samtidig handicappes i enhver ekstern kritik af lovgivningen, er det dog en betænkelig metode undtagen i sådanne helt specielle situationer.

Personlige erfaringer - det rådgivende plan

På udvalgsplan har jeg været involveret i to større skattepolitiske udvalg: det såkaldte "Poul Dahlgaardudvalg" og det senere indkomstskatteudvalg.

Dahlgaard-udvalget

Dette udvalg var også en frugt af den politiske situation. I 1968 havde jeg for Det radikale Venstre

udarbejdet et forslag til en såkaldt kumulativ kilde-skat. Herved kunne man undgå restskatter. I forbindelse med valgudsendingerne i TV ved valget i 1969 fremstillede Hilmar Baunsgaard dette forslag på en sådan måde, at det kom til at spille en rolle for De radikales eksplosive fremgang (mandattallet blev fordoblet). Dannelsen af VKR-regeringen nødvendiggjorde derfor, at man på et eller andet tidspunkt undersøgte muligheden for at praktisere en sådan kumulativ kildeskat. Og det blev faktisk et handicap, at forslaget var en radikal valgsucces.

Den daværende konservative finansminister og embedsmændene var skeptiske og tilmed så snedige, at de nedsatte et eksternt radikalt præget udvalg. Formanden, Poul Dahlgaard, var kendt som søn af en af de tidligere radikale toppolitikere, og jeg var kendt som "eksperten" bag De radikales skatteforslag. Udvalget bestod herudover overvejende af datateknikere og skatteadministratorer.

Udvalgets medlemmer var imidlertid også "snedige", idet de med det samme stillede sig skeptiske over for en kumulativ skatteberegning. Sagligt var dette nemt at begrunde. I virkeligheden fungerede de månedlige lønoplysninger nemlig uhyre dårligt og med en forsinkelse på et halvt til et helt år, før alle fejlene var justerede, og det slog hovedet på sømmet - også for mig. Vi foreslog derfor i stedet at afskaffe personregistreringen og basere slutligningen på årsopgørelsen fra

arbejdsgiverne, dvs. vi fjernede faktisk enhver mulighed for en kumulativ kildeskat. Vi blev dernæst enige om, at skatteydernes indsigt i skattesystemet ikke var fuldkommen, men at de måske netop derfor alt andet lige foretrak overskydende skat fremfor restskatter. Erfaringer fra kildeskattens indførelse i Sverige bekræftede denne opfattelse. Her fik man ingen Glistrup, fordi man opkrævede så meget i forskudsskat, at man efter jul kunne sende skatteyderne en check, og derfor blev den svenske kildeskat en succes. Dette førte i udvalget til en række forslag, der i realiteten ikke ville gøre skatten mere endelig, men sikre, at almindelige lønmodtagere typisk fik penge tilbage fra skattevæsenet. Erfaringerne sidenhen har givet os ret.

Ægtefællebeskatningen

Dahlgaard-udvalget kom mærkværdigvis også til at beskæftige sig med et så kontroversielt problem som ægtefællebeskatningen. Baggrunden var den, at i slutningen af 60'erne var spørgsmålet om kvindens ligestilling - skattemæssigt og på anden måde - blevet et virkeligt kontroversielt tema, som samtidig principielt er uløseligt, hvis man ikke vil både blæse og have mel i munden.

Selv om dette emne på en måde lå langt fra Dahlgaard-udvalgets oprindelige kommissorium, fik man den geniale idé at overlade også dette problem til udvalget. Udvalget, der i øvrigt kun bestod af mænd, var i alle tilfælde klar over, at en dybere, mere teoretisk baseret diskussion kunne medføre nogle konklusioner, der var

helt ude af harmoni med den herskende politiske filosofi om at indføre særbeskatning og lægge vægt på indtjeningsenheden.

Med sund opportunistisk valgte man særbeskatning også af fællesformue og fællesindkomst. Uden at sige det, valgte man at acceptere den fordeling af formueindkomst og fradrag, som skatteyderne fandt optimal. Man foreslog frejdigt, at formuen skulle deles efter et såkaldt "rådighedsprincip", gælden efter et "hæftelsesprincip" og virksomhedsindkomst beskattes hos den, der "driver" virksomheden - uden nærmere at præcisere disse begreber. Mindretalsindstillinger - bl.a. fra min hånd - blev samtidig placeret, så de var til at overse, dvs. forbigå.

Dahlgaard-udvalgets forslag vandt naturligt nok stor glæde hos Dansk Kvindesamfund. Formanden for udvalget blev tildelt Dansk Kvindesamfunds årlige ærespris i form af en såkaldt "Tilde". Forslaget blev aldrig realiseret, fordi det var klart uacceptabelt for Socialdemokratiet at give de store formueindkomster fordele. Det er ikke enkelt at løse "cirkelns kvadratur". Men Dahlgaard-udvalget klarede "skærene" politisk-psykologisk. Også fædrenes dyder nedarves på børnene.

Men man kan så med rette spørge, om ikke pragmatismen gik for langt. Burde vi ikke have fortalt politikerne, at det ikke er muligt både at skabe en horisontal ligestilling, baseret på indtjeningsenheden, og samtidig tilstræbe en horisontal ligestilling, baseret på forbrugsenheden? En mere dybtgående analyse ville ef-

ter min bedømmelse netop have givet anledning til overvejelser om eventuelle andre og mere vidtgående reformer af hele indkomstskattesystemet, men kommissorium og sammensætning hindrede dette.

Indkomstskatteudvalget

En mere vidtgående reform af indkomstskattesystemet var imidlertid til stadighed under politisk debat. Begrebet: Fradrags- og omgåelsesjunglen i indkomstbeskatningen, som jeg allerede i 1965 formulerede i en artikel i Information, blev et politisk slagord. De fleste politikere ville rydde op i denne fradrags- og omgåelsesjungle, selv om opfattelsen af hvilke fradrag, man kunne og skulle sanere, varierede stærkt fra parti til parti.

Når der i 1975 blev nedsat et udvalg til at dybdegå disse problemer, skyldes det imidlertid mere rent politiske forhold. For det første havde skattefrustrationen i den danske befolkning efter kildeskattens indførelse ført til, at Fremskridtspartiet havde grundfæstet sig i dansk politik med ca. 15 % af vælgermassen. Man ønskede et modspil herimod i form af en mere gennemtænkt skattereform. For det andet var udviklingen på boligmarkedet, i kraft af skattebegunstigelserne til parcelhusejerne, gået i retning af, at parcelhusbyggeriet havde taget et meget stærkt opsving på bekostning af det sociale boligbyggeri. Det gav anledning til et stærkt pres fra boligselskaberne og LO for at reformere dette område og begrænse disse begunstigelser. Endelig var det danske skattesystems fiskale muligheder ved at

være udtømte, hvilket nødvendiggjorde at man måtte finde en bredere skattebasis. For det fjerde havde man i den socialdemokratiske regering behov for en pause i skattereformdebatten og hertil er et udvalg at henvise til en god ting.

Udvalget skulle gå de forskellige skattefradrag igennem og om muligt fjerne dem, så kildeskatten kunne blive mere endelig. Man skulle overveje rentefradragsreglens afskaffelse, herunder sondringen mellem private og såkaldt erhvervsmæssige renter, og man skulle også overveje en såkaldt virksomhedsskat efter norsk mønster.

Udvalgets første problem omkring de almindelige lønmodtagerfradrag blev løst ved, at vi dels foreslog, at lønmodtagernes fradrag i forbindelse med arbejdet ændredes til fradrag hos arbejdsgiverne efter standardsatser ved hver enkelt lønudbetaling (såkaldte lønfradrag), dels ved, at udgifterne til arbejdsløshedskontingent blev afskaffet, mod at statstilskuddet til nedsættelse af arbejdsløshedskontingent forøgedes, og endelig ved at fradraget for befordringsudgifter mellem hjem og arbejdsplads samt for gaver og forsikringer blev foreslået afskaffet over en periode, mod at skatteydere og forsikringsselskaber blev holdt skadesløse af arbejdsgiverne og statskassen. Enkelt - og genialt.

Medens udvalgets første redegørelse var relativ problemfri og teknisk, var man fuldt ud klar over, at de helt store problemer ville dukke op, når man i anden omgang skulle beskæftige sig med spørgsmål om

rentefradragsreglen og beskatning af renteindtægter. Her var vi imidlertid konsekvente. For det første afviste udvalget - endnu en gang - alle metoder til en sontring mellem private og erhvervsmæssige renter og foreslog i stedet en forhøjelse af lejeværdien af egen bolig. Dog lod man Mogens Lykketoft fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og LO reklamere for en renteskatteordning, hvor debitor indeholder en 40 % renteskat hos kreditor, selv om der ingen tvivl er om, at et flertal i udvalget var betænkelig ved nogle af de administrative konsekvenser i forbindelse med udlandsgæld og kompensationer til de såkaldt skattefrie institutioner. Nogle var også betænkelige ved, at renteskatteordningen ville indebære en betydelig overførsel af midler til de skattefrie, sociale boligselskaber, hvilket nok er et af formålene med forslaget.

Politikernes konklusion af betænkningen var udvalget vel klar over. En forhøjelse af lejeværdien er i Danmark politisk uacceptabelt. Et forslag som renteskatteordningsforslaget, der oprindeligt stammer fra et skatteudvalg under LO, var også uacceptabelt, selv om det i sit indhold måske er mindre radikalt end en total afskaffelse af rentefradragsreglen.

Udvalgets afsluttende redegørelse diskuterer problemet omkring en virksomhedsbeskatning, uden at man dog kommer frem til et endeligt forslag.

Til sidst gennemgås som et eksempel et forslag om en proportional normalskat, kombineret med en tillægs-skat for personer med høj indkomst. Forslaget kan opfattes som en konsekvens af alle de kritikpunkter, der

kan fremføres mod de øvrige forslag, inklusive rente-skatteordningen. Systemet består for det første i en total proportionalsskat på løn og virksomhedsindkomst. Denne proportionalsskat kombineres med en særlig progressiv tillægsskat på 25 % på særligt store personlige indkomster, over 200.000 kr. eksempelvis. Det foreslås, at inflationselementet tages ud af skatten og renten. Det sker på den måde, at man til de erhvervs-mæssige indkomster skal lægge (eventuelt fratrække) 4 % af kontantværdien af nettoformuen (formue - gæld opgjort til kontantværdi) samt en lejeværdi på 4 % af ejendommens kontantværdi. Dette forslag, der egentligt burde være det centrale i debatten, har ikke spillet nogen rolle i den offentlige debat omkring indkomstskatteudvalgets redegørelse. Det skyldes først og fremmest, at de ledende skattepolitiske ordførere for Socialdemokratiet har bidt sig sådan fast i ønsket om at afskaffe rentefradragsreglen, at alle andre muligheder negligeres. Hvor betænkelig regeringen - og dermed dens embedsmænd - var ved at gå ind på andre tanker, viste sig ved, at det omtalte forslag, der blev udarbejdet af Mogens Lykketoft og undertegnede, kun måtte fremstå som et eksempel - ikke som udvalgets konklusion.

Erfaringerne fra indkomstskatteudvalget er, at relevante forslag, fremsat på et tidspunkt, der ikke er politisk opportunt, og over for politikere, der i forvejen har bundet sig, er "spildt møje". Det indebærer ikke, at vore redegørelser ikke fremover kan blive benyttet af andre udvalg og kommissioner, der har større gennemslagskraft.

Erfaringer - det rådgivende plan

Både Dahlgaard-udvalget og indkomstskatteudvalget viser tydeligt, at kun når de foreslåede løsninger er i overensstemmelse med de politiske forhåndsforhold, har de interesse hos politikerne. En påvisning af, at de midler, politikerne ønsker at bruge, ikke på relevant måde opfylder de mål, de har, synes omsonst. Embedsmænd og politikere mangler forståelse for, at udredningsarbejde er af en anden art end egentlig lovforberedelse. Kortsigtet kan der opnås resultater ved at anvende en pragmatisk og uteoretisk udvalgsform. På længere sigt - og for udvalgsmedlemmernes egen skyld - vil det altid være hensigtsmæssigt at dybdegå og logisk-teoretisk analysere problemstillingerne, men det er meget vanskeligt at få lov til - og ikke mindst at få tilstrækkelig tid til. Samtidig har det ingen umiddelbar effekt på politikerne.

Personlige erfaringer - det kommunikerende plan

At kommunikere til vælgerne er ikke enkelt. Det ved enhver politiker. At kommunikere som ekspert er endnu mere tilfældigt. Vælgerne har det nemlig ligesom politikerne: de hører kun det, de vil høre. Jeg skal undlade at redegøre for alle de erfaringer, jeg har på dette område, og nøjes med et enkelt eksempel, der egentlig må ses i tilknytning til den foran nævnte redegørelse fra indkomstskatteudvalget:

En TV-udsendelse, hvor jeg sammen med to andre eksperter fra indkomstskatteudvalget, cand.polit. Mogens Lykketoft og statsautoriseret revisor Preben Juul

Kjær, fik mulighed for at opstille og popularisere udvalgets eksempel på en skitse til en skattereform, dog med en tillægsskat, som byggede på forbruget og ikke på indkomsten, blev en meget stor mediesucces. Udsendelsen var direkte inspireret af Gunnar Myrdahls kritik af det svenske skattesystem.

Det er imidlertid paradoksalt, at hovedkonklusionen af indkomstskatteudvalgets arbejde på denne lidt tilfældige måde blev publiceret, medens den praktisk talt ikke blev omtalt, da betænkningen udkom. Det viser lidt om vilkårene og mulighederne. For TV og radio er det helt tilfældigt, hvilke problemer der tages op, og hvornår og hvordan eksperter og andre forskere inddrages. Det gælder naturligvis ikke dagspressen, men også her beror det i høj grad på, hvorvidt det bliver fulgt op af pressen i øvrigt, dvs. bliver citeret og indgår i den politiske debat, om indlæg og kronikker har nogen effekt. Generelt må man sige, at det i høj grad beror på de enkelte journalisters interesseområder, hvilke problemer der bliver taget op, og hvilken gennemslagskraft de har. Samtidig er det uforudsigeligt, om indlæggene vækker interesse eller ikke.

På trods heraf skal indflydelsen via det kommunikerende plan ikke undervurderes. Tværtimod har en indsats på dette område efter min vurdering på længere sigt en langt større indflydelse på den politiske debat via dets indflydelse på opinionsdannelsen end en hvilken som helst anden form for indflydelse, f.eks. indflydelsen via medlemsskab i kommissioner og udvalg. Først efter

vores TV-udsendelse måtte politikerne for alvor tage stilling til vore konklusioner, hvilket naturligvis irriterede dem.

Forslag til ændrede principper for forholdet mellem forskeren (eksperten) og politikerne

Skal forskningen virkelig have indflydelse på lovgivningen, må det altså først og fremmest ske via det kommunikerende plan. Men form og metode må institutionaliseres, hvis det hele ikke fortsat skal have et tilfældigt præg. Institutionaliseringen må efter min mening ske på følgende måde: Der må etableres en løbende, aktuel lovgivningsorienteret forskning, der må foregå uafhængigt af de politiske organer, enten på helt uafhængige forskningsinstitutioner eller i uafhængige udvalg og kommissioner. Denne form for rådgivende analyse bør først og fremmest kommunikeres direkte til offentligheden og opinionsdannerne. Der må derfor etableres et løbende samarbejde med massemedierne om denne kommunikation. Der må også skaffes sikkerhed for, at alle synspunkter kommer frem, også hvis der er uenighed blandt eksperterne. Formålet skal være at hæve debatten i det parlamentariske demokrati - hverken mere eller mindre. Det indebærer naturligvis, at politikerne er villige til at afgive deres faktiske, omend indirekte, magt over kommunikationsmidlerne, specielt radio og TV.

De største modstandere vil måske være embedsmændene i centraladministrationen. Embedsmændene kan i

det skjulte i dag "politisere" mere end tilladeligt er. Diskussionen forud for nye love er som regel en intern kommunikation mellem embedsmænd og politikere. En offentlig debat forekommer politisk uhensigtsmæssig. Politikerne og embedsmændene er tilbøjelige til at afvise ekstern ekspertkritik som utidig indblanding.

Og også en del politikere vil givetvis være modstandere af et sådant system. Politikerne bliver nemlig nemt en slags pseudoeksperter. De specialiserer sig inden for forskellige emneområder. Hvert parti har f.eks. sin skattepolitiske ordfører, og skattelovgivningen fastlægges og diskuteres i Folketingets skattepolitiske udvalg. Denne infiltration af ekspertrådgivning og politik er karakteristisk for hele den danske lovgivningsproces og ikke mindst for skattelovgivningen. Den har ikke nogen heldig indflydelse på lovgivningens konsistens og saglige indhold. Mulighederne for at bryde denne "cirkel" op er imidlertid meget vanskelige, fordi det kræver afgivelse af magt og indflydelse over egne vilkår både hos embedsmænd og politikere. Jeg mener dog, at man i Sverige f.eks. har et system, der er mere ideelt. Og i Danmark bør trangen til at kopiere svenske systemer ikke undervurderes. Så måske er der håb forude.

Gustav Teir

Finsk nationalrapport

SKATTEFORSKNINGENS INFLYTANDE PÅ SKATTELAG- STIFTNINGEN (Ekonomiska aspekter)

1. Allmänt

Skatteforskningen i Finland kunde delas upp i följande grupper. Akademisk forskning, kommittéforskning (med kommittéer avses även kommissioner), stipendieforskning, forskning inom forskningsanstalterna samt forskning på tjänstens vägnar.

Skatteforskning kan uppdelas i två huvudgrupper, nämligen i administrativ och övrig skatteforskning. Med tanke på skattelagstiftningen ser det ut som om den administrativa analysen skulle ha den största betydelsen. Härvid är det dock skäl att konstatera, att administrativ forskning och analys är ett rätt vitt begrepp som inrymmer såväl "ren skatteforskning" som makroekonomisk analys.

Skattelagstiftningen har i rätt stor utsträckning förberetts som kommittéarbete. En genomgång av de kommittébetänkanden gällande beskattning som avgetts under de 5 senaste åren visar, att personer med ekonomisk forskarutbildning i sammansättningen av kommittéerna har haft en rätt undanskymd roll. Den juridiska sakkunskapen ser ut att ha varit bättre representerad i kommittéerna. Vissa undantag finns det dock. Ett bra exempel på en kommitté med väl avvägt förhållande mellan ekonomisk och juridiska sakkunskap var kommittén för beskattning av kapitalinkomsterna. Ett annat exempel var näringssskattekommissionen.

Bland sekreterarna i kommittéerna är personer med

ekonomisk utbildning bättre representerade. Det finns exempel på kommittéer, där hela sekretariatet har haft ekonomisk utbildning.

2. Sammansättningen i utredningarna

I de statliga utredningar som pågår för närvarande eller som nyligen avslutats, har den akademiska forskarkåren representerats av framför allt professorerna i finansrätt. För närvarande är assistenten i finansrätt vid finska handelshögskolan sekreterare i arvsbeskattningskommittén. Han har bedrivit forskning om arvsbeskattningen en längre tid och torde skriva sin avhandling om detta ämne.

De akademiska ekonomiska forskarna har knappast alls varit representerade i offentliga utredningar.

De medlemmar i kommittéer som kommit från administrationen kan i allmänhet ej klassificeras som aktiva skatteforskare. Ofta väljs medlemmarna ur administrationen på basen av deras ställning i organisationen, men det förekommer dock att en tjänsteman väljs in i kommittén därför att just han handhaft den fråga kommittén skall syssla med.

I kommittéernas sekretariat finns det personer som kan klassificeras som skatteforskare även om det är skäl att betona, att en dylik klassificering är svår att göra. Detta kan i stor utsträckning förklaras av att till sekreterare ofta väljs personer som i sitt arbete sköter frågor som mycket nära anknyter sig till den fråga kommittén skall syssla med. Sekreterarna har i allmänhet tagits från administrationen.

De kommittéer som arbetat under de senaste åren har i viss mån själv utfört arbete som kan klassificeras som skatteforskning eller skatteutredning. Ofta har situationen varit den, att man velat utreda verkningarna av olika alternativa förslag. Detta har gällt såväl de verkningar skatteomläggningarna har på skatteintäkterna, på inkomstfördelningen som på nationalekonomi. Det bör dock nämnas, att det även förekommit kommittéer där man inte gjort någon mera ingående analys av de ekonomiska verkningarna av kommitténs förslag, vilket i stor utsträckning kan ha berott på uppgiftens natur. På senaste tiden har dock dylika kommittéarbetens andel klart minskat, vilket åtminstone delvis beror på att kommittéerna enligt nuvarande direktiv bör analysera de ekonomiska effekterna av sina förslag. Härvid har man i vissa fall använt sig av stickprovsmaterial, totalekonomiska modeller samt modeller som byggts för analys av verkningarna av skatteomläggningar. Kommittéerna har i endel fall också bett skatteforskare inom administrationen göra utredningar för kommittéerna på basen av den beskattningsinformation administrationen har.

I de fall där forskningsresultat av mera akademiskt natur har funnits att tillgå, har de offentliga utredningarna använt sig av dylikt material. Det är dock så, att det ofta inte funnits användbara akademiska forskningsarbeten att tillgå då det gällt lagstiftningen de lege ferenda.

3. Den offentliga skattedebatten

Den offentliga skattedebatten har ofta rört sig på en nivå som inte kan anses vara tillfredsställande. Ofta har inte ens frågeställningen varit klar, varför det verkar som om de personer som deltagit i debatten inte kunnat skilja mellan mål och medel. Detta kan bero på, att de mål man önskar uppnå i vissa fall ansetts vara så självklara att de inte särskilt framhållits.

Av beskattningsdebatten får man ofta den uppfattningen att beskattningen och förändringen av beskattningen utgör ett mål i och för sig och inte, vilket det borde vara, ett medel att uppnå olika samhällspolitiska mål. Detta gäller dock kanske närmast den debatt som förs i tidningspressen om beskattningen i allmänhet. Då det gäller vissa speciella frågor har frågeställningen ofta varit mera konkret och diskussionens nivå har även varit något högre.

Under den senaste tiden har en övergång till mervärdesskattesystemet varit den kanske mest debatterade frågan. I denna fråga har den aktiva skatteforskarnas forskningsresultat och debattinlägg kunnat ha en viss positiv verkan på debatten. De ekonomiska skatteforskarna har pekat på riskerna vid en omläggning i ett skede där samhällsekonomin är kanske känslig för inflationsimpulser. Dessutom har de ekonomiska forskarna pekat på substitutions-effekten mellan arbetet och kapital samt på den dolda omsättningsskattebelastning på exporten.

Genom att forskarna deltagit i debatten och betonat sambandet mellan ekonomiska storheter har den blivit meningsfull så att t.ex. det nuvarande ekonomiska läget med stor arbetslöshet beaktats i debatten. I frågan om övergången till mervärdesskattesystemet finns det flera forskare som på ett eller annat sätt deltagit i debatten. Det är dock skäl att påpeka, att denna debatt där de ekonomiska forskarna deltagit, kanske inte har fått mycket stort utrymme i dagspressen. Men även den diskussion som förts om frågan i dagspressen har influerats av ekonomiska forskarna.

En institution som i praktiken kommit att höja skattediskussionens nivå är den inkomstpolitiska informationskommittén i vilken alla arbetsmarknadsparter är med. Denna kommitté har utfört flera utredningar om beskattningen. En del av dessa har

gällt de verkningar inkomstskatten och förändringarna av inkomstskattegrunderna har på skatten och på inkomsten efter skatt. Den inkomstpolutiska informationskommittén har även utrett incidensen av de indirekta skatterna. Dessa utredningar kan ha haft en viss betydelse genom att de olika parterna har kunnat tala samma språk vid överläggningarna om arbetsmarknadsuppgörelserna, då beräkningarna inom kommittén i allmänhet gjorts på ett sätt som alla kunnat ena sig om. Då sänkningen av den direkta inkomstskatten under de senaste åren haft en markant roll i de inkomstpolutiska avgörandena, kan dessa utredningar anses ha fått en rätt stor betydelse. Med tanke på den offentliga debatten har den inkomstpolutiska informationskommitténs betydelse varit störst däri, att debattinläggen från de olika parterna på arbetsmarknaden kunnat basera sig på data som man kunnat komma överens om mellan olika parter.

För ännu något år sedan fördes en rätt livlig debatt om näringskattelagstiftningen. I denna debatt deltog såväl forskare från olika forskningsanstalter och universitet som från administrationen. Denna diskussion gällde närmast om den gällande näringskattelagen är ur resursanvändnings- och ur kapitalformations synvinkel den bästa möjliga. Det bör dock konstateras att denna diskussion inte ledde till egentliga lagstiftningsåtgärder, men den var i hög grad orsaken till att näringskattekommissionen tillsattes.

Det kan hända, att lagstiftningsåtgärder hade vidtagits om den livliga diskussionen om näringskattelagstiftningen inte funnits. På detta sätt kan man säga att diskussionen påverkat lagstiftningen. Delstiftningsåtgärder som senare har vidtagits i fråga om näringsbeskattningen, har inte förändrat näringsbeskattningens struktur, utan kan närmast klassificeras som en förändring av de parametrar som fanns inbyggda i näringsbeskattningssystemet. Dessa förändringar har inte haft något direkt samband med den ovannämnda diskussionen.

I vissa fall har den offentliga debatten påverkats av en del aktiva forskare som specialiserat sig på en viss sektor av beskattningen. Här kan jag t.ex. nämna familjebeskattningen, där vissa forskare aktivt deltagit i debatten, speciellt i fråga om hur denna skatts inre struktur bäst kunde utformas. Det är dock svårt att uppskatta i vilken grad dylika specialiserade skatteforskare i själva verket har påverkat den offentliga debatten. Men man kan väl säga att denna verkan kunde ha varit större.

4. Aktuell skatteforskning och skattelagstiftningen

Det är svårt att peka på fall där akademisk skatteforskning skulle ha lett till markanta förändringar i skattelagstiftningen. Vissa smärre förändringar kan ha föranletts av akademisk skatteforskning.

Däremot finns det fall där administrativ forskning eller skatteutredning har lett till skattelagstiftning eller förändring i skattelagstiftning eller där forskningsresultat har haft en betydande inverkan på skattelagens innehåll. Som exempel kan nämnas, att den utjämningskatt som uppbärs för att utjämna den förskjutning i konkurrensförhållandet som den dolda omsättningsskatten föranleder på hemmamarknaden, mycket långt baserar sig på beräkningar som gjorts på basen av input-output modellen. Med tillhjälp av denna modell har den dolda omsättningsskattens storlek och fördelning mellan olika varor och varugrupper beräknats. Den nuvarande utjämningskatten baserar sig helt på dessa beräkningar.

I vissa fall kan den offentliga debatten ha medfört förändringar i skattelagstiftning. Det är svårt att säga varifrån denna debatt alltid har haft sin ursprung.

Ibland har det naturligtvis varit fråga om en mera eller mindre spontan debatt. Som ett exempel på fall där den offentliga debatten haft en stor inverkan på skattelagstiftningen kan nämnas sloandet av beskattning av bostadsförmån för egen bostad. Denna beskattningsform slopades i nästan alla vanliga fall. I detta fall kan den offentliga debatten och den allmänna attityden mot beskattning av bostadsförmån ha haft en mycket stor betydelse.

Ett annat fall där den offentliga debatten och den allmänna attityden har haft ett stort inflytande på skattelagstiftning är stiftandet av särbeskattning. Man kan säga att så gott som hela riksdagen "krävde" att regeringen skulle avlåta en proposition gällande särbeskattning. Den offentliga debatten kring denna fråga hade pågått flera år och efter vissa skeden blev man tvungen avge denna proposition i mycket snabbt takt vilket ledde till att hela proposition och det skattesystem som uppbyggdes gjordes som tjänstemannarbete. Någon kommitté eller dylikt tillsattes inte. Den så gott som enda forskning som gjordes gällde den effekt övergången till särbeskattningen hade på skatteintäkterna och på skattebördans fördelning mellan olika befolknings- och inkomstgrupper.

Den senaste tidens skattepolitiska lagstiftningen har i hög grad hänfört sig till de så kallade sti-

mulansprogrammen. Speciellt då de första stimulansprogrammen uppgjordes utreddes flera olika alternativa åtgärders verkan på nationalekonomin. Härvid utreddes åtgärdernas verkan på bl.a. efterfrågan på arbetskraft, import, export, statens intäkter, kapitalformationen o.s.v. På basen av dessa utredningar fattades de skattepolitiska besluten så, att man valde sådana förändringar av skatteparametrar som bäst uppfyllde de mål man ställt för stimulanspolitiken. Denna utredning om stimulanspolitikens verkningar gjordes inom administrationen. Även inom olika ekonomiska forskningsorgan utanför administrationen har verkningarna av de stimulanspolitiska åtgärderna analyserats.

Av de administrativa system och modeller som använts vid i kvantitativ analys av skatteomläggningar upptas här endast de viktigaste. För en analys av omläggningar av den direkta beskattningen har för de fysiska personers del byggts en simuleringsmodell. Denna modell är en stickprovmodell och den är till sin natur mycket nära den svenska RRV-modellen. Med tillhjälp av denna modell kan effekten av de flesta tänkbara förändringar av de fysiska personers direkta inkomstskatt analyseras. Analysen kan gälla intäkterna av de olika direkta skatterna, inkomstfördelningseffekter, marginal-effekter o.s.v. Denna modell har årligen använts vid uppgörandet av de årligen justerade skattegrunderna.

För en analys av de totalekonomiska effekterna av skatteomläggningarna har i allmänhet modellen för medellångtidsplanering (KESSU-modellen) använts. Med tillhjälp av denna modell kan de makroekonomiska effekterna av skatteomläggningar utredas. Denna modell har speciellt använts vid planeringen av de stimulanspolitiska åtgärderna.

Två andra modeller som använts vid kvantitativ analys av skatteomläggningar är input-output modellen, samt skatters incidensundersökningar. Dessa undersökningsmodeller har speciellt använts vid analys av de indirekta skatternas effekt. Med hjälp av dessa två modeller har man kunnat få reda på incidensen mellan olika befolkningsgrupper för så gott som alla olika indirekta skatter. Dessa skatter har dock varit grupperade så, att alla indirekta skatter inte analyserats skilt för sig.

Förutom dessa administrativa skattemodeller och system utföres forskning med hjälp av modeller eller dylikt utanför administrationen. Här kan speciellt nämnas den forskning som sker inom Finlands Bank, den ekonomiska planeringscentralen, Näringslivets ekonomiska forskningsinstitut samt fonden för Finlands självständighets jubileumsår 1967. Dessutom bör naturligtvis framhållas att forskning om effekterna av skatteomläggningar även sker inom den akademiska

kretsen.

Professor Jaakko Voipio har skrivit en bok om näringssskattelagens bakgrund, uppkomst och utveckling.¹⁾ Voipio säger i sin bok, att skattelagstiftningen ofta förbereds med rätt knappa resurser. Fastän näringssskattelagen i detta avseende utgjorde ett klart undantag från många andra skattelagspropositioner, framför Voipio dock mycket kritik över den information, som givits åt lagstiftaren.

Enligt Voipio framlades näringssskattelagens allmänna målsättningar och principer rätt väl åt riksdagen. Lagstiftaren fick dock inte tillräckligt information om, att vissa detaljer i propositionen inte var i överensstämmelse med de allmänna principerna i lagen.

Enligt Voipio var den största bristen i förberedningen av näringssskattelagen den, att lagförändringens kvantitativa förändringar lämnades nästan helt outrädda. Riksdagen fick inte ens konkret muntlig information om hur denna lag skulle påverka skatteintäkterna och skattebelastningen. Forskningsresurserna på finansministeriets skatteavdelning var vid den tidpunkten betydligt sämre än de är nu-förtiden. Ofta var man tvungen att stöda sig på statistik och information som erhållits från industrin.

Voipio ifrågasätter dock inte riktigheten i denna information. Han påpekar dock, att frågeställningen i de frågor som skall göras statistisk på, ofta är beroende på vem som ställer frågorna. Därför borde vid förberedandet av lagar i så stor utsträckning som möjligt användas objektiv officiell statistik.

Utanför det maskineri som förberedde näringssskattelagen fanns det enligt Voipio inte tillräckligt med sakkunniga som kunde kritiskt följa med lagberedningen. Endast näringslivet och dess organisationer var färdiga att finansiera en övervakning av förberedningsarbetet. Från näringslivet kom så mycket material, att det uppstod en något ensidig bild.

Voipio framkastar i sin bok frågan om resursfördelningen inom olika lagstiftningsområden. Voipio anser att skattelagarna och lagar av ekonomisk betydelse rätt ofta förbereds med knappa resurser. Professor Voipio säger i sin bok att det är rätt egendomligt att staten har råd att investera i en hel grupp personer som under flera år enbart skriver en lag gällande efternamn, medan man med knappa resurser är tvungen att snabbt göra lagar om hur statens medel skall kunna insamlas på ett rätt sätt.

1) Jaakko Voipio: Elinkeinoverolain tausta, synty ja kehittyminen, Helsinki 1979.

5. Avslutningsvis (personliga reflektioner)

Man kan säga att den skatteforskning i Finland som i praktiken har lett till lagstiftningsåtgärder i mycket hög grad skett inom administrationen. Man kan rent av fråga sig, om den i för stor utsträckning sker inom administrationen. Felet kan naturligtvis vara inom administrationen, men en orsak är att den forskning som sker utanför administrationen inte i samma grad tar sikte på lagstiftningen de lege ferenda, utan ofta sysslar med frågor som närmast är av intresse då man analyserar effekterna av tidigare åtgärder. Det är klart att dylika undersökningar, också med tanke på lagstiftningen de lege ferenda, har en betydelse. Men de åtgärder som planeras betjänar de åtminstone inte direkt. En annan orsak till att denna forskning inte leder till lagstiftningsåtgärder är att det finns rätt få skatteforskare utanför administrationen.

En viktig fråga gällande skattelagstiftningen i Finland är den gällande grundlagen enligt vilken skärpningar av skatt, som är av bestående natur, måste godkännas med tvåtredjedelars majoritet. Detta leder till att de bör vara en rätt stor enighet om dylika skattereformer. Detta stadgande i grundlagen leder i praktiken till att skattelagstiftningen blir rätt styv. Vilken effekt denna klausul har på relationen mellan skatteforskning och skattelagstiftning är svår att fastställa, men den torde inte ha en positiv inverkan. Förändringarna i lagstiftningen sker ofta utan helhetsgenomgång av skattesystemet, eftersom det är värt att uppnå tillräcklig enighet och endast lindringar av skatt kan ske med enkel majoritet.

I Finland är de skattepolitiska besluten i allmänhet kompromisslösningar, vilket beror på vårt "mångpartisystem".

När de skattepolitiska besluten gjorts av regeringen kommer i praktiken lagstiftningsorganet, d.v.s. riksdagen, att göra mycket små förändringar i den proposition regeringen avlåtit till riksdagen. Detta har varit fallet med så gott som alla skattelagar under de senaste fem åren. Mycket få lagar har förändrats i riksdagen så att förändringarna skulle ha varit av någon större betydelse. En del lagar har förkastats helt, men de har då närmast varit lagar av en natur som ur ekonomisk synvinkel har inte varit speciellt betydande. Som exempel kan nämnas lagsörslaget som en skatt på charterresor.

Forskarnas inflytande på skattelagstiftningen har en ringa betydelse i det skede då lagförslagen behandlas i riksdagen. Däremot har forskarna ett större inflytande vid beredandet av lagförslag. Detta inflytande kanaliseras genom intresseorganisationer,

politiska partier o.s.v.

Hur de olika institutionernas forskningsresultat om beskattningen inverkar på lagstiftningen är naturligtvis svårt att uppskatta. Det torde dock vara så, att de åtminstone har en viss indirekt verkan på de personer som deltar i den politiska beslutprocessen. På detta sätt har den skattepolitiska forskningen ändå en viss betydelse, fastän den är svår att mäta.

Det har varit intressant att kunna konstatera, att då forskarna tagit ståndpunkt till skattepolitiska åtgärder har ståndpunkterna ofta varit rätt nära varandra oberoende av vilken institution de olika forskarna representerar. Härvid kan man säga att forskarnas syn på beskattningen som ekonomiskt-politiskt medel ser ut att ligga betydligt närmare varandra än politikernas syn på samma fråga.

Edward Andersson

Finsk nationalrapport

SKATTEFORSKNINGENS INFLYTANDE PÅ SKATTELAGSTIFTNINGEN:

(Juridiska synpunkter)

Först bör kanske framhållas, att fleråriga materiella skattelagar enligt Finlands grundlag kan stiftas bara med 2/3 majoritet i riksdagen. Däremot kan ettåriga skattelagar stiftas med enkel majoritet och det finns inget hinder för att sådana ettåriga lagar från år till år förnyas i oförändrad form. Vissa skattelagar, t. ex. rörande realisationsvinstbeskattning, är dock av sådan karaktär, att man inte kan tänka sig att reglerna förändras mycket ofta eller är så instabila som ettåriga skattelagar. Det faktiska tvånget att få 2/3 majoritet bakom sådana skattelagar framtingar kompromisser redan på lagberedningsstadiet. Dessa kompromisser påverkas kanske ännu mer av den "politiska viljan" och mindre av principiella och på forskningsresultat grundade argument än i vissa andra länder.

Under 1950-70-talen har i Finland 8 personer doktorerat i skatterätt. Dessa torde nästan alla i något skede ha utnyttjats i statliga skatteutredningar. Dessutom har en del andra personer med en viss forskningsbakgrund i skatterätt eller närliggande ämnen varit med i statliga kommittéarbeten på skatterättens område. Möjligen kan detta ses som ett belägg för att juridisk skatteforskning i viss mån beaktats i skattelagstiftningen. Tidigare var det så gott som regel, att någon skatteforskare utsågs till ordförande för en skattelagutredning av större betydelse. I den viktiga kommitté, som 1965-66 beredde vår nuvarande företagsbeskattning, fanns sålunda en jur.dr. som ordförande och en som medlem samt två företagsekonomie doktorer, två höga tjänstemän och en företrädare för näringslivet som övriga medlemmar.

- Under senare år tycks ordförandeuppdragen i de statliga utredningarna oftast ha givits åt de högsta tjänstemännen, men inte sällan har någon doktor i skatterätt varit medlem. Dock synes utvecklingen under 1970-talet ha gått därhän, att kommittéerna bemannats med representanter för partier och intresseorganisationer.

Dessa personer har ofta haft mycket ytlig kunskap om de aktuella frågorna. Samtidigt har kommittéerna inte sällan blivit mycket stora utan ett motsvarande tillskott i sakkunskap.

Den representation av aktiva skatteforskare, som förekommit i de viktigaste utredningarna, har i och för sig säkert varit på pappret tillräcklig för att tillföra utredningarna något slags vetenskaplig sakkunskap. En annan sak är sedan, vilken betydelse sådan sakkunskap har för det arbete, som skall utföras. I många fall bör man inte överbetona värdet av vetenskapliga synpunkter. Inte sällan är det framför allt fråga om ett politiskt val mellan olika alternativ, som kan plockas fram utan djupare forskningsbakgrund. Men då det är fråga om mera genomgripande, nyskapande stora skattereformer, är det enligt min mening synnerligen önskvärt att den sakkunskap skatteforskningen representerar på något sätt blir beaktad. Det kan vara fråga om det historiska eller det rättsjämförande perspektivet eller om anpassning av de nya förslagen så smidigt som möjligt till det gällande inhemska skattesystemet.

Här bör även sägas några ord om användningen av sekreteraresurser i finländska utredningsarbeten. Heltidsanställda sekreterare förekommer mycket sällan. Tidigare var det vanligt med en enda, numera används däremot ofta 2-3 deltidanställda sekreterare, vanligen tjänstemän med sekreteraruppdraget som bissyssla vid sidan av sin tjänst. Under sådana förhållanden är sekreterararbetets kvalitet sällan hög och framför allt räcker sekreterarnas tid inte till för annat än det allra centralaste arbetet. Det är inte ofta som sekreterarnas tid används för att göra mera grundliga historiska eller komparativa översikter. Om någon medlem då kan tillföra kommittéarbetet sådan kunskap på grundval av sitt tidigare forskningsarbete, är detta värdefullt. Det är dock mera sällan som någon kommittémedlem inlåter sig på sådan aktivitet, för vilken i regel ingen extra ersättning erläggs utöver de låga kommittéarvodena, och som - enligt min erfarenhet - rentav kan upptas negativt av de rent politiskt tillsatta kommittémedlemmarna.

Det är väl egentligen en fråga om vilken nivå man vill att statliga kommittébetänkanden i skattefrågor skall ha. Man kan

vara mycket ambitiös och förutsätta, att betänkandena fyller vissa krav i avseende å historisk bakgrund, komparativ översikt, dokumentation av litteratur och rättspraxis samt principiell argumentering, eventuellt analys av flera alternativa lösningar. Om man vill ställa kraven så högt, kan man antingen anlita en person med forskningsbakgrund, vilken kanske på grund av tidigare förvärvad kunskap med en rätt liten arbetsinsats kan utreda dessa frågor. Eller så kan man anställa en yngre sekreterare, som helt enkelt får i uppdrag att sätta sig in i problematiken, vilket inte sällan kräver en rätt stor arbetsinsats och blir rätt dyrbart. I Finland ställer man i regel inte så höga krav på kommittéutredningar och därför finns det även i regel inga inslag av forskningskaraktär i kommittébetänkanden.

Vad sedan beträffar den offentliga skattedebatten så kan den givetvis försiggå dels i dagspressen, dels i facktidskrifterna. Jag vore benägen att hävda, att de artiklar som förekommer i dagspressen inte förtjänar hänföras under rubriken forskningsrön eller betraktas som forskningsinfluerade, även om de vore skrivna av personer med en forskningsbakgrund. Själv torde jag i Finland vara den skatteforskare som mest deltagit i den offentliga debatten i dagspressen. Därvid har jag alltid sett det som en svårighet att uttrycka sig tillräckligt enkelt och förenkla frågeställningarna och argumenteringen så mycket, att budskapet går fram. Kunskap kan man dock sprida genom att ta upp relevanta frågeställningar, t. ex. generationsskiftesproblematiken som varit så aktuell de senaste åren.

I den juridiska fackpressen förekommer i viss utsträckning även skattepolitiska artiklar. I den debatten har även personer med forskarutbildning deltagit, såväl ekonomer som jurister. Som ett exempel kan nämnas en debatt med många inlägg i frågan, om företagsbeskattningens resultatutjämningsmöjligheter (lagernedskrivning, vissa snabba avskrivningar m m.) främjade en ineffektiv resursanvändning. Den debatten avstannade med lågkonjunkturen 1975-76, efter vilken inga planer på grundläggande skärpning av företagsbeskattningen varit aktuella.

I skattedebatten har man för övrigt ofta anledning att konstatera, att jurister, nationalekonomer och företagsekonomer talar

vitt skilda språk och ofta argumenterar förbi varandra. Icke minst förefaller det svårt att kombinera mikro- och makroekonomiska synpunkter med varandra.

Skattelagstiftningen bereds antingen i statliga utredningar eller som tjänstemannaarbete i finansministeriet. Vanligen bereds de större reformerna i utredningar. Om inslaget av skatteforskare och skatteforskning i det sammanhanget har det redan varit tal. Det stora antal skattelagsändringar, som bereds utan större offentlighet i ministeriet, består av ärenden av högst varierande karaktär. Dels kan det vara fråga om rent tekniska lagändringar utan större vare sig principiell eller politisk bärvidd. Om dem är intet att säga. Men dels kan det också gälla tekniskt sett kanske små men både principiellt och politiskt viktiga frågor. Som exempel skall tas reglerna för övergång till särbeskattning 1975, som bara beredd under stor brådska i en arbetsgrupp inom ministeriet. När den politiska behandlingen av detta ärende vidtog inom regeringen, hörde de politiska grupperingarna sina experter och även intresseorganisationerna uttalade sig. På det sättet kom kanske även vissa på skatteforskning baserade synpunkter fram.

I andra fall har det förekommit, att man från ministeriets sida under hand begärt inofficiella yttranden om internt uppgjorda skattelagförslag av experter. Sålunda har t. ex. jag själv i flera fall muntligt eller skriftligt kommenterat sådana lagändringsförslag som uppgjorts inom ministeriet, kanske av en enda tjänsteman. Det är då fråga om att ta ställning till förslagets förenlighet med det övriga skattesystemet, bl.a. försöka peka på konsekvenser som förbisetts då förslaget uppgjorts. Dessa inofficiella uttalanden ges inte, även om de vore skriftliga, någon offentlighet.

Sedan regeringen avgivit proposition till riksdagen, remitteras ärendet i riksdagen till statsutskottet. Till riksdagspraxis i Finland hör, att utskotten inkallar sakkunniga för att höra dem. Med sakkunniga avses här både företrädare för intresseorganisationer, vetenskapliga sakkunniga och andra. Utskottet har full frihet att välja dessa sakkunniga. Vissa intresserepresentanter

hörs alltid, medan hörandet av företrädare för forskning är mer beroende av tillfällighet. Över de viktigaste propositionerna hörs dock nästan alltid sakkunniga på doktorsnivå. Dessa kan då uttala sig muntligt, men även komma in med ett skriftligt utlåtande, som fogas till riksdagshandlingarna.

Frågan är sedan, vilken inverkan på riksdagens beslut detta hörande av sakkunniga har. Jag vill inte säga att det är betydelselöst. Rätt ofta leder det åtminstone till vissa ändringar i lagförslagen. Dessa ändringar är dock oftare av teknisk natur. För att kunna förmå riksdagsutskottet att föreslå politiskt relevanta ändringar i en regeringsproposition räcker det sällan med vetenskapligt betingade synpunkter, utan det krävs att dessa synpunkter rent sakligt skall omfattas av en majoritet inom utskottet. För egen del har jag en gång lyckats få även regeringspartiernas utskottsmedlemmar övertygade om att en proposition (om straffranta vid försummad skattebetalning) ledde till oskäligt resultat. Detta hade den gången till följd, att regeringen återkallade propositionen, som senare gavs i förnyad form, varvid jag inte kallades att höras.

Skattelagstiftningen sker ju ofta i mycket forcerad takt. Forskningen är däremot en tidskrävande process. Det är därför inte alltid möjligt för forskarna att på sådant sätt vara beredda på de frågor, som kommer upp på lagstiftningsplanet, att man skulle ha färdiga egna forskningsrön. Å andra sidan borde väl forskningen kunna visa vägen för lagstiftaren genom att ta upp frågor, som kan antagas senare komma upp på lagstiftningsplanet. På detta finns det flera exempel, som gäller t.ex. förlustutjämningsreglerna, kringgåendelagstiftningen och generationsskiftesproblematiken. Om man under rubriken forskning hänför även smärre artiklar od., kan som ett ytterligare exempel nämnas den kumulerade omsättnings-skatt, som härrör av att skatten på företagens investeringar inte är avdragbar i den finska omsättningsbeskattningen. Men här befinner vi oss på gränsområdet mellan forskning och politik.

Den juridiska skatteforskningens huvuduppgift är kanske inte att syssla med frågor de lege ferenda. I praktiken är tolkning, analys och systematisering av gällande rätt den viktigaste sektorn för skatterättsforskarnas aktiviteter. Men det är klart att även

behandling av de gällande stadgandena innefattar analys av föreliggande brister och missförhållanden och förslag till ändringar, som ofta kräver lagstiftningsåtgärder. Genom denna verksamhet kan den skattejuridiska forskningen sällan avlägsna sig långt från de praktiskt relevanta problemen. Det är sedan en annan fråga, hur öppet en forskare vill gå med i den offentliga skattedebatten och komma med konkreta rekommendationer.

Inger Gabrielsen

Norsk nationalrapport

SKATTEFORSKNINGENS INNFLYTELSE PÅ SKATTELOVGIVNINGEN

Rapport om økonomisk skatteforskning i Norge

I INNLEDNING

1. Hvilken type forskning en behandler

I opplegget til nasjonalrapportene om skatteforskningens innflytelse på skattelovgivningen er det forutsatt at såvel juridisk som økonomisk rettet skatteforskning skal inngå, mens skatteforskning innen andre fagområder ikke er nevnt. Dette har antakelig sammenheng med at i Nordisk Skattevitenskapelig Forskningsråd er medlemmene enten jurister eller økonomer.

I det norske Finansdepartementet er det hovedsakelig jurister og samfunnsøkonomer som har det faglige ansvar for utformingen av regjeringens skatteforslag. Det er derfor naturlig at påvirkningen av skattesystemet kommer fra disse fagdisipliner. Dette kan være en svakhet, og kanskje burde en i større grad gjøre bruk av andre fagområder som f.eks. sosiologi og psykologi.

Med enkelte unntak er det innflytelsen fra den samfunnsøkonomiske forskningen som behandles i denne rapporten.

Samfunnsøkonomisk rettet skatteforskning kan ikke betraktes som en selvstendig disiplin, men som en integrert del av forskningen innen feltet offentlig økonomikk, som igjen er en del av den generelle samfunnsøkonomiske forskningen. Som illustrasjon kan nevnes at overføringer mellom den offentlige og private sektor i form av f.eks. indirekte skatter og særavgifter på den ene side og forbrukssubsidier og tilskott til bedrifter og bransjer på den annen side, må behandles i sammen-

heng. Videre er skatter bare en av flere faktorer som bestemmer inntektsfordeling, ressursanvendelse osv.

2. Hva økonomisk forskning kan bidra med ved utformingen av skattesystemet

På et møte i Nordisk Skattevitenskapelig Forskningsråd hvor en behandlet emnet for årets seminar, drøftet en spørsmål om konflikten mellom beslutningstakerens behov for politisk anvendbare resultater og forskerens bestrebelser etter å finne fram til det mest rasjonelle resultat, og det ble besluttet at denne problemstillingen skulle tas opp i nasjonalrapportene. En kan i denne sammenheng reise spørsmålet om et resultat som ikke er politisk gjennomførbart, kan sies å være rasjontelt.

En kan nærme seg problemet ved å si litt om hva økonomisk forskning går ut på.

På mikroplanet, dvs. sett fra den enkelte bedrifts eller persons synsvinkel, går økonomisk forskning primært ut på å analysere hvordan bedriften eller personen tilpasser produksjonen, forbruk og andre størrelser når rammebetingelsene - priser, lønninger, skatter etc. - er gitt, og hensikten er å oppnå et bestemt resultat (vanligvis profittmaksimering, respektive nyttemaksimering). Analyser som går ut på å studere konsekvensene av å endre skattene, vil i alminnelighet ha liten mening hvis en ikke samtidig tar hensyn til de virkninger skatteendringene har på de øvrige rammebetingelsene.

På makroplanet, dvs. når hele samfunnsøkonomien sees under ett, går forskningen ut på å analysere virkningene på inntektsfordeling, privat forbruk og private investeringer og dermed indirekte på sysselsetting, betalingsbalanse etc. av alternative utforminger av skattesystemet eller deler av det.

En forsker vil således normalt måtte kartlegge virkningene av alternative skatteregler i flere retninger. Hvilken løsning som bør velges, forutsetter en prioritering og sammenveining. Resultatene som skal sammenveies vil ofte være usikre og trekke i forskjellige retninger. Forskeren kan bidra til kartleggingen og påvise eventuelle målkonflikter, men bare i liten grad bidra til sammenveiningen og valg av løsning; dette forutsetter at preferansene er kjent.¹⁾

Etter å ha tatt disse sterke forbehold, vil jeg trekke fram et norsk eksempel hvor faglige anbefalinger ligger særlig langt fra de politiske løsninger. Det er stort sett tverrfaglig enighet mellom økonomer, jurister og administratorer at en hensiktsmessig boligbeskatning bør bygge på en realistisk taksering av boligens formuesverdi og en realistisk avkastningsprosent, selv om det kan være en viss uenighet om hvilke modifikasjoner som bør gjøres. I politiske kretser blir denne løsningen ikke engang diskutert. Den meget lave taksering og en avkastning på 2,5 prosent blir tatt som gitt; isteden drøftes former for begrensning av gjeldsrentefradraget.

1) Eksempel på et arbeid som tar sikte på å avdekke preferanser implisitt i offentlige beslutninger er Christiansen og Jansen [5].

En vil ikke her forsøke å forklare den store avstanden mellom ekspertisen og politikerne, men bare peke på et par faktorer:

- Forskeren har uvilje mot å blande seg inn i en følelsesladet politisk debatt. Denne holdningen fører lett til at informasjon om forskningsresultatene ikke når fram.
- Avstanden mellom ekspertise og politikk vil kanskje være avhengig av hvilken ekspertise som fungerer som rådgiver. Psykologer og sosiologer med folk holdninger som fagområde vil muligens kunne utvikle en teori for hvorfor politikerne har en bestemt holdning til f.eks. boligbeskatningen.

II LITT OM ANALYSEMETODER SOM BRUKES VED UTFORMINGEN AV SKATTESYSTEMET

1. Prioritering og organisering av forskningsarbeidet

Innen norsk samfunnsøkonomisk forskning, herunder skatteforskning, har en prioritert utvikling av analysemetoder framfor prosjekter som direkte tar sikte på å løse spesielle problemer. Dette har ført til at en har lagt hovedvekten på:

- å utvikle økonomiske modeller hvor også skatter inngår,
- å tilrettelegge modellene og regnerutinene for EDB,
- å yte bistand og service til offentlige og private institusjoner når innsikt i analysemetodene er nødvendig.

En naturlig følge av denne prioriteringen er at en vil finne mange eksempler på at analysemetodene har påvirket arbeidet med skattesystemet på alle ledd i den prosessen som går forut for beslutningene om skattenes utforming, dvs. både statlige utredninger, offentlig skattedebatt og den fasen der de endelige skattevedtak blir foretatt. En vil av samme grunn sjelden finne eksempler på at forskningsprosjekter om konkrete emner har påvirket dette arbeidet.

En har derfor funnet det hensiktsmessig å behandle analyseapparatet tidlig i rapporten, slik at det kan tjene som referansegrunnlag for rapportens senere avsnitt.

Institusjonelt er utarbeidingen av analysemetodene i hovedsak fordelt slik:

- Det alt vesentligste av det en kan benevne teoretisk grunnlagsforskning eller metodelære foregår ved universitet og høyskoler.
- Hoveddelen av arbeidet med utarbeiding av et apparat som skal gjøre grunnlagsforskningen om til produktive, praktisk anvendbare metoder (modeller), der skatter inngår som eksplisitte elementer, finner sted i Statistisk Sentralbyrå, til dels også i Norges Bank.
- Anvendelse av metodene (modellene) på konkrete problemstillinger foregår i første rekke ved Forskningsavdelingen i Statistisk Sentralbyrå - for en stor del på bestilling fra forskjellige oppdragsgivere - og i Finansdepartementet, dels direkte, dels via Byrået.

2. Hovedtrekkene i de analysemodeller som brukes

Det sentrale eksempel på en analysemodell som påvirker det meste av den samfunnsøkonomiske planleggingen i Norge, er planleggingsmodellen MODIS. Til denne modellen er det knyttet en rekke mindre modeller, særlig om skatter, som produserer input til MODIS eller mottar informasjon fra MODIS som bearbeides videre; de kan til dels også arbeide uavhengig av MODIS. Bruken av dette verktøyet er teknisk og administrativt koordinert på en slik måte at en kan få et konsistent sett av informasjon bygd på samme forutsetninger enten analysen foretas for Regjeringen, offentlige utvalg, private organisasjoner eller ulike grupper i Stortinget.

Disse modellene blir til en viss grad aldri ferdige; nye forskningsresultater og nytt tallmateriale tilsier justeringer og utbedringer. Modellene er i hovedsak utformet ved Forskningsavdelingen i Statistisk Sentralbyrå med utgangspunkt i grunnlagsforskning utført ved Universitetet i Oslo, Norges Handelshøyskole eller internasjonalt. Byrået har også hovedansvaret for vedlikeholds- og utbedringsarbeidet. I de siste par årene har også Norges Bank deltatt i arbeidet.

Administrasjonen, særlig Finansdepartementet, påvirker utviklingen enten ved direkte tosidig kontakt med forskningsinstitusjonene eller gjennom et eget Modellutvalg. Dette utvalget består av representanter fra Finansdepartementet, universitetene og forskningsmiljøene i Statistisk Sentralbyrå og Norges Bank.

Rapporten gir ikke plass for detaljert gjennomgang av de ulike modeller og regnerutiner som er i bruk. En summarisk beskrivelse kan likevel være nødvendig for å belyse hvordan skattesystemet inngår.

MODIS er en modell med input-output kjerne, slik den i utgangspunktet ble utformet av den senere Nobelpris-vinneren Leontief.¹⁾ En hovedidé er at en kan forfølge produksjonen av varer og tjenester fram til sluttleveringene - konsum, investeringer og eksport. Et sett av koeffisienter angir hvor mye en varegruppe krever av arbeidsinnsats og av vareinnsats fra andre innenlandske sektorer og av importvarer, og hvordan lønnssetter, avanser, avgifter og subsidier påvirker produksjonsverdien. Ved summering får en oversikt over hvordan inntektsskapningen kan fordeles på lønn og driftsresultat.

Produksjonen blir bestemt gjennom etterspørselen. Etterspørselskomponentene investeringer, offentlig konsum og eksport fastsettes utenfor modellen, mens privat konsum og dets sammensetning ved en egen delmodell som er integrert i MODIS. Etter denne modellen avhenger konsumet i hovedsak av disponibel realinntekt og relative priser. Skatter og avgifter kommer her inn på to måter, nemlig ved at (i) de direkte skattene reduserer konsumentens nominelle inntekter og (ii) avgiftene påvirker prisnivået og de relative prisene. Vurderingen av utviklingen i privat konsum får avgjørende innflytelse på skatteinivået i planleggingsperioden og hvordan skattene søkes fordelt på konsumenter og bedrifter.

1) MODIS er inngående dokumentert i en rekke publikasjoner i serien Arbeidsnotater fra Statistisk Sentralbyrå. Av særlig interesse i forbindelse med denne rapporten er Bjerkholt [4].

De direkte skattene i konsumfunksjonen beregnes på grunnlag av en gjennomsnittsskatteprosent som anvendes på inntektsøkning som følge av sysselsettingsvekst og en marginalskatteprosent som anvendes på inntektsøkning som følge av økt lønn pr. sysselsatt. Disse skatteprosentene blir fastlagt i en egen skattemodell som tar hensyn til progresjonstabeller og visse inntektsfradrag.¹⁾ Skattemodellen kan også nyttes utenfor MODIS til å anslå provenyvirksomheter og en del andre konsekvenser av alternative progresjonstabeller og lønnsforutsetninger. Resultatene gir således informasjon som danner grunnlag for politiske vurderinger av satsstrukturen innenfor inntektsskattene.

Prisvirkningene av avgiftsendringer beregnes i en prismodell som er integrert i MODIS. Prismodellen tar i hovedsak utgangspunkt i en tredeling av varene etter hvilke næringer som produserer varene:

- Varer i skjermede næringer hvor avgiftspålegg sammen med andre kostnadsfaktorer overveltes i prisene,
- varer i konkurranseutsatte næringer hvor prisene blir bestemt på det internasjonale marked og hvor avgiftspålegg reduserer driftsresultatet i bedriftene,
- varer i næringer hvor offentlige myndigheter fastsetter prisene og i mer eller mindre grad bestemmer hvordan eventuelle avgiftsendringer skal overveltes.

Prismodellen sammen med konsummodellen får avgjørende innflytelse når en skal drøfte valg av skattenivå og skatte- og avgiftsformer. En kan eksempelvis studere hvordan arbeidsgiveravgift, alternativt merverdiavgift, påvirker konsumpriser, driftsresultat, konkurransevne etc., informasjonen som vil være nyttige ved politiske valg av skatteformer. Prismodellen ble utviklet i begynnelsen av 1960-årene; senere forskningsresultater tilsier en mere nyansert prisme-konsekvensanalyse, og systemet er teknisk tilrettelagt for andre prisforutsetninger.

Også når det gjelder de størrelsene som fastsettes utenfor modellen, trekkes skattene inn i vurderingene. Ved vurdering av lønns-glidningen legger en vekt på driftsresultat etter skatt. Ved offentlig medvirkning i lønnsoppgjørene kan skattene gå mere direkte inn ved fastsetting av lønnsforutsetningene, idet en kan bruke modellapparatet til studier av simultane endringer i lønnsforutsetninger og i skatteregler, valutakurser og liknende styringsparametre. Ved investeringsanslag legger en vekt på driftsresultater og rentabilitet etter skatt.

Skattenes innvirkning på lønnsdannelsen og på investeringene kan samtidig stå som eksempler på områder hvor mere håndfaste forskningsresultater er dypt savnet.

MODIS gir som nevnt informasjon om skattenes innflytelse på privat konsum og til dels også hvordan skattene påvirker den funksjonelle inntektsfordeling. Dette er nyttig informasjon ved vurderingen av skatter som ledd i budsjettpolitikken. I den politiske diskusjon om skatter legger en imidlertid like sterk vekt på den institusjonelle inntektsfordelingen, f.eks. hvordan skatter og avgifter fordeler seg etter husholdningenes

1) Se Engebretsen [6] og [7].

inntekt og forsørgelsesbyrde. Til dette formålet er det utviklet spesielle modeller og regnerutiner.

En av modellene er spesielt egnet til å analysere virkninger av å endre det inntektsbegrep som danner grunnlag for beregning av de personlige inntektsskatter. Selvangivelsesmateriale er innhentet fra et representativt utvalg av skattytere, og det innkomne materialet er tilrettelagt for bruk av EDB. Regnerutinene er lagt opp slik at en kan studere simultane endringer i inntektsbegrepet og skattesatsene med sikte på å komme fram til fordelingsvirkninger og provenykonsekvenser.¹⁾

En annen modell er laget spesielt for å analysere fordelingsvirkninger av endringer i indirekte skatter og subsidier på forbruksvarer. Det statistiske grunnmaterialet for denne modellen er et representativt utvalg av husholdningsregnskaper. Modellen beregner hvor stort kompensasjonsbeløp - positivt eller negativt - en husholdning må ha for å komme like godt ut m.h.t. inntekt, eventuelt behovstilfredsstillelse, etter en avgifts- eller subsidieendring. Ved hjelp av modellen kan en studere hvordan alternative former for særavgifter og subsidier kan ha forskjellige virkninger for enslige og barnefamilier på ulike inntektsnivåer.²⁾

Videre bør nevnes en enkel regnerutine som tar sikte på å vise hvordan alternative forutsetninger om lønninger, priser og skatter påvirker disponibel realinntekt. Disse beregningene er knyttet til stiliserte husholdningstyper. Modellen har likevel hatt stor betydning i flere sammenhenger, kanskje for stor, fordi den er enkel i bruk og lett å forstå. Forenklingene er forøvrig den sterkeste innvendingen som kan reiser mot modellen.³⁾

Det er også laget en regnemodell som tar sikte på å tallfeste fordelingsvirkninger av simultane endringer i den direkte og indirekte beskatningen. Dette er gjort ved at den regnerutinen som er nevnt ovenfor, er koblet sammen med fordelingsmodellen for indirekte skatter og subsidier.⁴⁾

Alle disse modellene tar sikte på å kartlegge grove gjennomsnittsvirkninger. Virkninger for enkeltindivider og enkeltbedrifter som arbeider under meget varierende rammebetingelser, krever en mer nyansert analyse som dekkes gjennom bedriftsøkonomiske og juridiske analysemetoder og behandles derfor ikke i denne rapporten.

III HVORDAN FORSKNINGEN INNVIRKER PÅ SKATTENES UTFORMING I DE ENKELTE LEDD I BESLUTNINGSPROSESSEN

Innledningsvis vil en peke på at en stor del av de som arbeider i offentlig administrasjon, andre offentlige etater og større interesseorganisasjoner, har sin bakgrunn i forskningsinstitusjoner. Bl.a. gjennom den løpende rekrutteringen vil det derfor til enhver tid være en stab av tjenestemenn som er orientert om utviklingen av analysemetodene og om de analyser som er foretatt, og som dessuten vil kunne praktisere analysemetodene.

1) Se Garaas [8] og [9].

2) Se Biørn [1] og [2].

3) Se Øien og Huseby [10].

4) Se Biørn og Garaas [3].

1. Statlige utredninger

Statlige utredninger, såvel om skattespørsmål som om andre emner, blir i Norge hovedsakelig utført av utvalg. Tilfeller hvor enkeltpersoner engasjeres direkte for å utrede spørsmål av noe omfang, forekommer bare i liten utstrekning, i hvert fall når det gjelder skattespørsmål.

Gjennom de offentlige utvalgene ønsker regjeringen på forhånd å kartlegge interessemotsetninger. Flertallet av medlemmene er derfor personer som representerer forskjellige interessegrupper av nærings- og yrkesmessig, geografisk og politisk art. Dessuten er den offentlige sentraladministrasjonen og ofte også andre statsinstitusjoner representert. Forskere er derimot sjelden medlemmer av disse utvalgene i egenskap av aktive forskere. Hensikten med slike utvalg er at de skal gi anbefalinger der v u r d e r i n g s m e s s i g e hensyn er tillagt stor vekt. Vurderingene baseres imidlertid på et nøytralt grunnlagsmateriale som det er utvalgets oppgave å utarbeide, eventuelt med ekstern sakkyndig bistand.

Ved utarbeidingen av grunnlagsmaterialet spiller de utvalgsmedlemmene som representerer sentraladministrasjonen og andre statsinstitusjoner en sentral rolle, jfr. det som er sagt i innledningen til dette kapitlet om deres faglige bakgrunn. Disse medlemmene vil derfor i alminnelighet dels selv være kvalifisert til å ta stilling til hvordan forskningens metoder og resultater kan utnyttes på de emner som skal behandles, dels ha oversikt over behovet for direkte forskningsbistand av ulik art utenfra og muligheten for å få slik bistand. Det samme kan være tilfelle med flere av de øvrige utvalgsmedlemmene, særlig de som representerer store interessegrupper med godt utbygd utredningsapparat (eksempler: arbeidslivets hovedorganisasjoner, LO og N.A.F.), selv om deres hovedfunksjon i utvalget ligger på det interessemessige plan.

I den siste femårsperioden foreligger det innstilling fra offentlige utvalg om følgende større skattespørsmål:

- Skattlegging av boliger; NOU 1973:3
- Motorvognavgiftene; NOU 1975:42
- Merverdiavgiftssystemet; NOU 1975:67
- Familiebeskatning; NOU 1976:12
- Arbeidsgiveravgiften til folketrygden; NOU 1976:36
- Investeringsavgift; NOU 1977:38

I tillegg er det avgitt innstillinger på en del mer avgrensede skattefelter, hvorav kan nevnes skogbeskatningen (i 1973), dokumentavgift (i 1975) og samvirkebeskatning (i 1978). Det foreligger videre en innstilling om skattemessig deling av personlige næringsdrivendes formue og inntekt i form av en prinsippkisse (1977).¹⁾

Det utredningsarbeidet om skatter som for tiden pågår i offentlige utvalg omfatter verdsetting ved skattlegging av jordbrukseiendommer, virkeområdet for sjømannsskatten, kraftverksbeskatningen og skattlegging av naturalytelser.

1) Skogbeskatningen, NOU 1973:9; Dokumentavgift, NOU 1975:34; Samvirkebeskatning, NOU 1978:5; Skattemessig deling av personlige næringsdrivendes formue og inntekt, NOU 1977:55.

Et av disse utvalgene, nemlig familiebeskatningsutvalget, har hatt en økonomisk forsker som f o r m a n n (fra Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning), mens to av utvalgene - skogbeskatningsutvalget og merverdiavgiftsutvalget - har hatt en slik forsker som m e d l e m (fra henholdsvis Norges Handelshøyskole og Universitet i Oslo).

Ellers har forskingsinstitusjoner eller enkeltforskere dels vært forholdsvis fast knyttet til utvalget som rådgivere/konsulenter, dels utført spesialoppdrag på mer eller mindre avgrensede områder. Eksempel på den første type forskningstilknnytning er motorvognavgiftsutvalget, der Transportøkonomisk institutt var knyttet til utvalget som faglig konsulent og også utførte spesialanalyser, bl.a. om utformingen av motorvognavgiftene ut fra visse prinsipper om kostnadsansvar.

Imidlertid er det den annen type forskningstilknnytning, nemlig spesialoppdragene, som dominerer. Alle disse oppdragene er utført ved Forskningsavdelingen i Statistisk Sentralbyrå, de fleste ved Byråets gruppe for skatteforskning. Eksempel på det materialet skatteforskningsgruppen har utarbeidet, er fordelingsvirkninger og provenykonsekvenser ved ulike former for endring av grunnlaget for fastsetting av skattepliktig inntekt av egen bolig (for boligbeskatningsutvalget) og fordelingsvirkninger av alternative - provenymessig likeverdige - "skattepakker", omfattende såvel direkte skatter og stønader som indirekte skatter og subsidier på forbruksvarer (merverdiavgiftsutvalget). Et viktig hjelpemiddel ved utarbeidningen av dette materialet har vært de beregningsmodeller som er omtalt i kapittel II. Videre er det utført en spesialanalyse innenfor feltet bedriftsbeskatning (for arbeidsgiveravgiftsutvalget).

Flere utvalg har også anvendt f o r e l i g g e n d e grunnlagsmateriale av forskningsmessig karakter som det enten henvises til eller som er tatt med i innstillingen. Således har skogbeskatningsutvalget basert sine anbefalinger bl.a. på tidligere publiserte spesialstudier utført av forskere ved Norges Landbrukshøgskole, eksempelvis om skattemessige tiltak for økt skogavvirkning. I denne sammenheng kan også nevnes at de publikasjoner som utarbeides i Byråets gruppe for skatteforskning forholdsvis hyppig blir anvendt. Et eksempel her er at deler av det tallmaterialet som tar sikte på å danne grunnlag for komparative studier av skattesystemet og som årlig utarbeides av skattegruppen, inngår i innstillingen fra arbeidsgiveravgiftsutvalget.

I den siste femårsperioden er det også avgitt innstillinger fra offentlige utvalg der skattespørsmål inngår som sentrale l e d d.

Dette gjelder:

- de årlige rapportene om grunnlaget for inntektsoppgjørene,
- deler av levekårsundersøkelsen,
- innstillingen om omlegging av sykepengeordningen,
- pensjonsutredningen.

Rapportene om grunnlaget for inntektsoppgjørene utarbeides av Det tekniske beregningsutvalget.¹⁾ Sammensetningen av dette utvalget, som oppnevnes for en periode på flere år, er hovedsakelig som i andre offentlige utvalg, og formannen har i

1) Rapporten fra 1978 er publisert i NOU 1978:14.

alle år vært en nøytral forsker (fra Forskningsavdelingen i Statistisk Sentralbyrå). Utvalgets funksjon er å utarbeide et materiale som skal danne grunnlag for inntektsoppgjørene (jfr. rapportens navn). En betydelig del av dette materialet baseres på det modellapparat som er omtalt i kapittel II, i alminnelighet med direkte bistand fra Byrået. Dette gjelder eksempelvis ved beregning av utviklingen i disponibel realinntekt for yrkesaktive og i prisene på forbruksvarer for forskjellige husholdningstyper. Utvalget skal - i motsetning til andre offentlige utvalg - ikke gi anbefalinger og forslag. Rapportene påvirker utformingen av partenes krav under inntektsoppgjørene og inngår som en del i opplegget for myndighetenes inntekts- og skattepolitikk.

Levekårsundersøkelsen som ble satt i gang ved kongelig resolusjon i 1972, hadde en spesiell form med et råd, sammensatt etter samme mønster som andre offentlige utvalg, og en særskilt oppnevnt forskergruppe til å forestå arbeidet. I likhet med rapportene om grunnlaget for inntektsoppgjørene skulle hverken rådet eller forskergruppen gi forslag eller anbefalinger, men utarbeide et grunnlagsmateriale med det siktemål å kartlegge levekårene for forskjellige grupper av befolkningen i Norge. I tråd med undersøkelsens vide tolkning av levekårsbegrepet, har arbeidet resulteret i utredninger på en rekke felter, hvorav offentlige budsjetter - herunder skatter og avgifter - utgjør bare en liten del. Delutredningen om inntektsfordeling i Norge, utarbeidet av en forsker ved Universitetet i Bergen, representerer likevel et betydelig forskningsbidrag også på skattefeltet, spesielt gjennom behandlingen av inntektsbegrepet og på den måten skatter og avgifter er satt inn i en større økonomisk sammenheng m.h.t. deres betydning for inntektsfordelingen.¹⁾ Undersøkelsen har ennå ikke ført til endringer i skattesystemet, idet det bare er kort tid siden utredningen forelå.

Både i innstillingen om omlegging av sykepengeordningen og pensjonsutredningen ble grunnlagsmaterialet for de deler som spesielt gjaldt skatter, utarbeidet av departementsoppnevnte utvalg med representanter for de berørte departementer og andre offentlige institusjoner, hvorav en skatteforsikringsinstitusjon.²⁾ Underutvalgene skulle også foreta vurderinger og gi tilrådninger. Temaene omfattet i første rekke de spesielle skatte-reglene for ytelser under sykdom, til alders- og uførepensjonister m.v. - dels fra folketrygden, dels fra andre ordninger - og økonomiske konsekvenser av å oppheve disse særbestemmelsene kombinert med endring av folketrygdens stønadssatser.

En har også eksempler på at innstillinger fra utvalg som ikke har hatt aktive skatteforskere som medlem eller rådgiver eller som har søkt ekstern bistand, inneholder analyser som har karakter av skatteforskning. Investeringsavgiftsutvalget, som ikke har hatt noen form for direkte forskningstilknytning, har således i sin innstilling foretatt analyser av investeringsavgiften på basis av metoder som er utviklet innenfor bedrifts- og samfunnsøkonomisk forskning, jfr. kapitlene 7 og 8 i innstillingen. I innstillingen fra arbeidsgiveravgiftsutval-

1) Inntektsfordeling i Norge, NOU 1977:44

2) Omlegging av sykepengeordningen, NOU 1976:23; Pensjonsutredningen, NOU 1978:12.

get bygger resonnementene om bransjemessig differensiering av arbeidsgiveravgiften i stor utstrekning på den teori som ligger til grunn for prismodellen i MODIS, jfr. innstillingens kapittel 7.2. Utvalget hadde også direkte forskertilknøtning, men denne gjaldt andre deler av innstillingen.

2. Den offentlige skattedebatten

De temaene innen skattefeltet som i løpet av de siste fem år i særlig grad har vært gjenstand for debatt i ulike fora, først og fremst i dagspressen, er:

- boligbeskatningen - herunder fradragsretten for gjeldsrenter,
- merverdiavgift kontra sisteleddsavgift,
- familiebeskatning, spesielt skattlegging av ektefeller,
- differensiering av arbeidsgiveravgiften etter ulike kriterier, særlig etter bransje og distrikt,
- progresjonen i inntektskatten,
- avgifter som supplement/erstatning for priser (el-avgifter, avgifter på utslipp o.l.).

Gjennomgående har debatten om disse temaene fulgt i kjølvannet av de innstillingene om vedkommende spørsmål som er avgitt av offentlige utvalg i denne perioden, jfr. foregående avsnitt. I den grad disse innstillingene er basert på skatteforskning, kan også debatten - i det minste indirekte - sies å være initiert av denne forskningen. En har derimot ingen eksempler på omfattende offentlig debatt om et spesielt emne innen skatte- og avgiftsområdet som direkte er foranlediget av aktive skatteforskere, tilsvarende den svenske debatten om utgiftsskatten som har sitt utspring i professor Lodins arbeid.

Skatteforskningen eller -forskerne har imidlertid i stor utstrekning medvirket under debattens forløp. Således foreligger det flere eksempler på at skatte- og avgiftsspørsmål som opptar almenheten også er kommentert av aktive skatteforskere. Riktignok offentliggjøres dette vanligvis i fagtidsskrifter, men ikke sjelden forekommer det at utdrag av artiklene tas inn i dagspressen.

Forskerne medvirker også i debatten i egenskap av innledere og deltakere i foredrag, konferanser, seminarer o.l. om de skatte spørsmål som til enhver tid er i fokus. Selv om slike foredrag etc. gjerne holdes for begrensede grupper av personer, vil de ofte nå en større krets via avisreferater.

Skatteforskningens tilknytning til den offentlige debatten skjer ellers gjennom utstrakt kontakt mellom de som engasjerer seg i debatten, og Forskningsavdelingen i Statistisk Sentralbyrå. Byråets gruppe for skatteforskning utfører således løpende beregnings- og analysearbeid etter oppdrag fra enkeltpersoner og organisasjoner. Som eksempel på oppdrag av denne art med tilknytning til dagens skattedebatt, kan nevnes budsjett- og fordelingsvirkninger av å endre progresjonen i inntektsskatten til staten kombinert med andre skatteendringer, bl.a. i reglene for fastsetting av skattepliktig nettoinntekt.

3. Lovgivningen

Det kan være hensiktsmessig å dele Regjeringens og Stortingets arbeid med skattelover og -vedtak i to deler:

- Det løpende arbeid med å fastlegge skatte- og avgiftsformer og skatte- og avgiftssatser som en del av den årlige budsjettpolitikken.
- Arbeid med mer varige regelendringer som tar sikte på å endre strukturen i skattesystemet.

De fleste av de modeller som er omtalt tidligere, er spesiallaget for det løpende budsjettarbeidet, og Forskningsavdelingen i Statistisk Sentralbyrå spiller en viktig rolle i det institusjonelle apparat som er bygd opp omkring dette arbeidet. I denne sammenheng virker Forskningsavdelingen som et serviceorgan.

I Regjeringens arbeid med budsjettene har Forskningsavdelingen en operatørrolle som teknisk ansvarlig for modellapparatet. De politiske alternativer som skal undersøkes, utformes i Finansdepartementet uten særlig kontakt med Forskningsavdelingen, men den tekniske kartlegging av virkningene som foregår ved avdelingen, får selvsagt betydning for valget mellom alternativer. Innen skattefeltet er det særlig proveny- og fordelingsvirkninger som blir undersøkt. I samarbeid mellom Finansdepartementet og skatteforskningsgruppen hender det at skillet mellom politisk utforming og teknisk kartlegging blir noe utvisket, ved at gruppen foreslår modifikasjoner når alternativene ikke tilfredsstillende spesifiserte politiske mål.

Av særlig interesse er kanskje skatteforskningsgruppens funksjon som serviceorgan for opposisjonen når budsjettene komitébehandles i Stortinget. Ordningen har flere fordeler, nemlig:

- Opposisjonen får faglig bistand av et politisk nøytralt organ og er dermed sikret konfidensiell behandling, både utad og overfor Regjeringen.
- Skattegruppen kjenner de beregninger og analyser som er foretatt når det gjelder Regjeringens forslag, og sørger for at opposisjonens forslag får en konsistent behandling. Dette har betydning for den etterfølgende Stortingsdebatt.

Når det gjelder de mer strukturelle endringer i skattesystemet, blir disse ofte tatt opp av Regjeringen og lagt fram for Stortinget etter forutgående behandling i offentlige utvalg. Eksempler fra de siste årene er Stortingsmeldingen om skattepolitiske tiltak med virkninger på den personlige inntektsfordeling som bl.a. bygger på innstillingene fra merverdiavgiftsutvalget og familiebeskatningsutvalget og Stortingsmeldingen om aktuelle spørsmål i bedriftsskattleggingen der innstillingene fra bl.a. arbeidsgiveravgiftsutvalget og investeringsavgiftsutvalget behandles i sammenheng. Naturlig nok vil derfor den eventuelle forskningspåvirkning som disse innstillingene har hatt, kanaliseres videre i skattelovgivningsprosessen, uten at dette nødvendigvis direkte kan dokumenteres.

Under Regjeringens og Stortingets behandling av disse mer strukturelle skatte spørsmål samarbeides det i alminnelighet dessuten med Forskningsavdelingen i Statistisk Sentralbyrå på tilsvarende måte som under det løpende budsjettarbeidet. Men avdelingen får da ofte større analyseoppdrag hvor modellbruk

bare er en del av oppdraget, som f.eks. i forbindelse med utarbeiding og behandling av Stortingsmeldingen om inntektsfordeling og skattepolitikk.¹⁾

Hittil har det bare vært Forskningsavdelingen i Statistisk Sentralbyrå som har vært organisert med sikte på å yte løpende bistand under arbeidet med skattelover og -vedtak.

Etterhvert vil antakelig kontaktflaten mellom de administrative/politiske institusjoner og forskningen bli utvidet til også å gjelde andre forskningsinstitusjoner. Finansdepartementet har allerede nær kontakt med Norges Bank ved utformingen av kredittpolitikken. I den grad kreditt- og skattepolitikk påvirker hverandre, vil forskningen i Norges Bank påvirke skattesystemet.

Industriøkonomisk Institutt som har tilknytning til Handelshøyskolen i Bergen, arbeider for tiden med et prosjekt om "Mål og midler i distriktspolitikken". Instituttet har kontaktet Finansdepartementet angående prosjektet, og det er ventet at det vil utvikles et samarbeid som får betydning bl.a. for den revisjon av distriktsskatteloven som er under arbeid.

4. Forskningen i forhold til de skattepolitiske spørsmål

Under dette punkt er det forutsatt at rapportørene skal reflektere over hvorvidt forskernes valg av problemfelt er påvirket av problemstillinger som almenheten og politikerne opplever som relevante. Meget av det som er behandlet i rapportens foregående avsnitt, sier egentlig også noe om dette spørsmålet.

Som nevnt har en i Norge prioritert utviklingen av brukerorientert analyseverktøy som skal gi kvantifiserbare svar. Samtidig har en bygget opp et serviceapparat som kan formidle anvendelsen av verktøyet. For å gjøre verktøyet mer brukervennlig arbeider en på to fronter:

- med å forbedre det teoretiske innholdet i modellene, eksempelvis ved å prøve å kartlegge skattenes betydning for kostnader, produktivitet og konkurransevne med sikte på å "endogenisere" eksportanslagene,
- å bedre statistikkgrunnlaget for å kunne gi kvantifiserbare svar.

Her ser en klart fordelene av en ordning der forskning og statistikkproduksjon foregår innenfor samme institusjon. I Statistisk Sentralbyrå inngår således Forskningsavdelingens behov for ny og forbedret statistikk som ledd i den løpende statistikkplanleggingen.

I denne forbindelse kan det passe å sitere en uttalelse av Leontief (i det amerikanske tidsskriftet *Economic Impact*, 1978 no. 4):

"..... it is the lack of basic factual information - not of computing facilities and certainly not of theoretical treatises on planning methodology - that sets limits to the practical applicability of the planning approach".

1) St.meld. nr. 61 (1976-77).

Avslutningsvis vil en peke på at i overensstemmelse med opplegget for rapportene er det i hovedsak gitt en b e - s k r i v e l s e av skatteforskningens innflytelse på skatte- lovgivningen, mens vurdering av analyseapparatet og de institu- sjonelle ordningene ikke er behandlet. Dette vil muligens gi inntrykk av at en anser analysemetodene som tilfredsstillende og at samarbeidet mellom forskningen og lovgiverne fungerer problemfritt. Imidlertid antar en at disse spørsmål vil kunne bli gjenstand for debatt på seminaret etter generalrapportørens innlegg.

R e f e r a n s e r

1. Biørn, Erik: Fordelingsvirkninger av indirekte skatter og subsidier. Artikler fra Statistisk Sentralbyrå nr. 42, Oslo 1972.
2. Biørn, Erik: The Distributive Effects of Indirect Taxation: An Econometric Model and Empirical Results based on Norwegian Data. The Swedish Journal of Economics, vol. 77 (1975), No. 1, pp. 1-12. (Særtrykk utgitt som Artikler fra Statistisk Sentralbyrå nr. 77, Oslo 1975).
3. Biørn, Erik og Garaas, Erik: Inntekts- og forbruksbeskatning fra et fordelingssynspunkt - en modell for empirisk analyse. Samfunnsøkonomiske studier nr. 30. Statistisk Sentralbyrå, Oslo 1976.
4. Bjerkholt, Olav: A Brief Presentation of the Background and Structure of MODIS IV. Arbeidsnotater fra Statistisk Sentralbyrå, IO 77/27, Oslo 1977.
5. Christiansen, Vidar og Jansen, Eilev S.: Implicit Social Preferences in the Norwegian System of Indirect Taxation. Artikler fra Statistisk Sentralbyrå nr. 114, Oslo 1979.
6. Engebretsen, Jon D.: En modell for analyse av utviklingen i de direkte skatter: skattemodellen i MODIS IV. Artikler fra Statistisk Sentralbyrå nr. 72, Oslo 1974.
7. Engebretsen, Jon D.: MODIS IV. Dokumentasjonsnotat nr. 12. Modellen for direkte skatter. Arbeidsnotater fra Statistisk Sentralbyrå, IO 74/55, Oslo 1974.
8. Garaas, Erik: LOTTE - en revidert versjon av programmet for beregning av skatt under ulike inntektsdefinisjoner og skatteregler. Arbeidsnotater fra Statistisk Sentralbyrå, IO 73/32, Oslo 1973.
9. Garaas, Erik: En modell for analyse av skatter ved forskjellige definisjoner av inntekt. Artikler fra Statistisk Sentralbyrå nr. 94, Oslo 1977.
10. Øien, Arne og Huseby, Karin: KFS. Et generelt program for beregning av inntektsskatter, trygdepremier og barnetrygd for ulike skattytere. Arbeidsnotatet fra Statistisk Sentralbyrå, IO 68/7, Oslo 1968.

(De angitte arbeidsnotater fra Statistisk Sentralbyrå er interne, men interesserte vil kunne få dem ved henvendelse til Byrået.)

Frederik Zimmer

Norsk nationalrapport

Innledning - generelt om juridisk skatteforsk- ning i Norge

Denne rapporten behandler den juridiske siden av spørsmålet om skatteforskningens innflytelse på skattelovgivningen. Med skatteforskning menes derfor i det følgende juridisk skatteforskning.

Akademisk skatteforskning er av temmelig ny dato i Norge. Før professoratet i skatterett ved fakultetet i Oslo ble opprettet i begynnelsen av 1960-årene (besatt fra 1968), var det ingen universitetsstilling i faget og heller ingen universitetslærer som stelte med skatterett. Et unntak må gjøres for professor T.H. Aschehoug (1822 - 1909) som ved siden av mange andre fagfelter (bl.a. forfatningsrett, rettshistorie, sosialøkonomi, statistikk) også sys-

let med skatterett, se særlig hans avhandling Afkastning og Indtægt i Statsøkonomisk tidsskrift 1898 s. 209-309. Ved Norges Handelshøgskole i Bergen ble det visstnok gjort et forsøk på å opprette en lærerstilling i skatterett før annen verdenskrig, men det ble ikke til noe. - For tiden er det følgende stillinger i skatterett ved norske universiteter og høyskoler: Ett professorat ved Universitetet i Oslo (Aarbakke), ett lektorat samme sted (Zimmer), og ett lektorat ved Norges Handelshøgskole (Vårdal). I tillegg kommer at en av professorene ved Universitetet i Bergen (Hærem) sysler atskillig med skatterett og har faget med i sin fagkrets. Det undervises også i skatterett ved flere distriktshøgskoler, men det er visstnok ingen lærere der som er ansatt spesielt for å undervise i skatterett.

Praktikere (advokater, folk fra administrasjonen, revisorer) skriver atskillig om skatterett, vesentlig i form av artikler, men av og til også bøker. Noe av dette kvalifiserer nok for betegnelsen forskning, uten at det her skal gjøres noe forsøk på å trekke grensen. Et godt eksempel her er advokat Per Ryghs bok Indtægt og Formue som utkom i 1923 og har hatt stor betydning for praksis, men vel

også for lovgivningen. Nevnes bør også ekspedisjonssjef Kåre Kvislis to bøker Hovedreglene om inntektsansettelsen (1957) og Innføring i skatteretten (1962). Begge bygger på forelesninger for studenter med skatterett spesialfag, men har hatt ganske stor betydning også i praksis. Etter som Kvisli var ekspedisjonssjef i Finansdepartementets skattelovavdeling, kan man si at sammenhengen mellom skatteforskning og skattelovgivning i dette tilfellet var meget intim.

1. Statlige utredninger

Det har neppe noen hensikt her å liste opp utredninger avgitt de seneste år eller utredninger som er i gang. Det kan nemlig slås fast at ingen akademisk skatteforsker har vært eller er medlem av noen av disse utvalg. Utvalgene sammensettes gjerne dels med folk fra ligningsadministrasjonen og dels med folk fra berørte næringsorganisasjoner (til dels etter forslag fra disse organisasjonene, se f.eks. NOU 1978: 5 Samvirkebeskatning). Finansdepartementet pleier også å sørge for å få med en av sine folk i viktige utvalg. Det hender nok at praktikere og administrasjonsfolk som skriver mye artikler, er medlem av utvalg, men da neppe noen

gang i egenskap av skatteforsker.

Dette stemmer med de resultater Asbjørn Kjørstad kom frem til da han sammenlignet bl.a. sammensetningen av utvalg på "sentrale" rettsområder (sentral privatrett, strafferett osv.) og perifere (i hans tilfelle trygdelovgivning). Se Lov og Rett 1978 s. 3 flg., særlig s. 6-10.

Heller ikke som sekretær er det vanlig at det opptrer juridiske skatteforskere. Sekretæroppdragene utføres så godt som alltid av folk fra administrasjonen på deltid. Ett - litt spesielt - tilfelle kan imidlertid nevnes. En intern arbeidsgruppe i Finansdepartementet som arbeidet med forslag til regler om skogbeskatning, hadde stud. jur. Sveinung Flaaten som sekretær. Han var samtidig vitenskape-
lig assistent ved fakultetet i Oslo, og skrev parallelt en s.k. spesialfagsavhandling om visse prinsipielle spørsmål i skogbeskatningen (senere utgitt under tittelen Skatt på skoginntekt, Tanum-Norli 1978). Her var det klart nok nær sammenheng mellom avhandlingsarbeidet og sekretærarbeidet. Helge Aarseth var universitetslektor vel et år, og var samtidig sekretær for et utvalg som skulle utarbeide forslag til regler om verdsettelse av jordbrukseierdommer. Men han var oppnevnt som sekretær mens han var konsulent i departementet, og arbeidet var ikke avsluttet da han gikk over i advokatvirksomhet. Så i dette tilfellet var sammenfallet temmelig tilfeldig.

Det finnes neppe noe klart eksempel fra senere tid på at en utredning har bygget på eller anvendt direkte, materiale fra tidligere utført eller pågående forskningsarbeid. Men her kan det naturligvis være atskillig plass for indirekte påvirkning som ikke er kommet klart til uttrykk. Et gammelt, men ganske viktig eksempel, er imidlertid forholdet mellom Aschehous' avhandling fra 1898 og skattelovkomiteens innstilling fra 1904 (som ligger til grunn for skattelovene av 1911). Komiteen benyttet seg i stor utstrekning av Aschehoug som kilde når gjeldende rett skulle beskrives. Og i noen utstrekning følges også hans anbefalinger. F.eks. er det trolig hans fremstilling som motiverte bestemmelsen om ubetinget skatt på tomtegevinster (i og nær byer o.l.), selv om det ikke direkte er henvist til hans fremstilling. Men på et hovedpunkt så komiteen fullstendig bort fra Aschehous' anbefalinger. Aschehoug hadde argumentert sterkt for et snevert inntektsbegrep, men komiteen la til grunn et vidt inntektsbegrep som prinsipielt riktig. (En annen sak er at resultatet ikke ble så vidtgående.)

Det kan tenkes å forekomme forskning gjennom selve utredningen, da gjerne slik at sekretæren eller et medlem med spesiell ekspertise utreder delspørsmål

særlig inngående. Slikt er det svært lite eller intet av på skatterettens område, og mindre enn på mange andre rettsområder.

2. Den offentlige skattedebatten

Det kan trygt slås fast at skatteforskere hittil svært sjelden har deltatt i skattedebatt i dagspresse og kringkasting. Det gjelder i særlig grad for de akademiske skatteforskerne. Det eneste eksempel jeg kan huske fra de seneste år, er Hærems innlegg i debatten om en del statsråders fordeler ved bilhold.

I andre fora spiller skatteforskerne en større rolle. Det siktes her til fagtidsskrifter og til møter i foreninger, seminarer o.l.

3. Lovgivningen

a. Det finnes neppe klare eksempler på skattelovs-
endringer som er direkte foranlediget av skatte-
forskning. Dette er det imidlertid vanskelig å si
noe sikkert om, fordi departementets proposisjoner
neppe ville henvise til teori, selv om impulsen til
endringsforslaget kom derfra. Jeg hadde tenkt meg,

som et mulig eksempel på slik påvirkning, en lovendring av 17. desember 1976 da det ble innført adgang til fordeling av skatten mellom ektefeller selv om de ble særskilt lignet. (Det fører for langt å gå inn på hva dette innebærer.) En slik lovendring hadde jeg gått inn for i en artikkel i TfR 1973 s. 9 flg., særlig s. 41-42. Men i proposisjonen finnes ingen henvisning, og i departementet forteller man meg at man ikke kjente til, eller hadde glemt, artikkelen da proposisjonen ble skrevet.

Et klart eksempel på at lovgiveren ikke tok hensyn til innvendinger fra akademisk juridisk hold, er avvisningen av Sjur Brækhus' til dels meget engasjerte innvendinger mot visse sider i forslaget til petroleumsskattelov (1975). C.A. Fleischer hadde for øvrig i samme forbindelse uttalt seg i favør av lovforslaget. Ingen av disse kan imidlertid regnes som skatteforskere, og debatten gjaldt visse statsrettslige spørsmål (først og fremst spørsmål om tilbakevirkning).

Det finnes også eksempel på at lovgiver har funnet støtte i skattejuridisk teori, selv om denne ikke kan sies å ha forårsaket lovendringen. Aarbakke skrev i sin tid en betenkning om grunnlovsmessig-

heten av en evt. omlegging av systemet med s.k. skattefrie banksparing med virkning også for allerede inngåtte sparekontrakter. Da den parlamentariske stilling var endret, ble lovendringen gjennomført (lov av 14. juni 1974), bl.a. med støtte i betenkningen.

Det er nok lettere å finne eksempler på indirekte påvirkning via praksis. Et ganske ferskt eksempel er en endring i 1978 i petroleumsskattelovens avskrivningsregler. Den særskilte klagenemnda etter petroleumsskatteloven, der Hærem er medlem, hadde med 3 mot 2 stemmer tolket bestemmelsen på en måte som departementet fant tvilsomt og i alle fall ikke heldig for fremtiden. Hærem hadde skrevet flertallets utførlige votum. Loven ble endret kort tid etter.

Skatteforskning kan også tenkes å ha innvirkning på lovforberedelsen i departementet. I Finansdepartementet forteller man meg at de prinsipielle betraktninger i min avhandling Arv og skatt (1978) har fått atskillig betydning for departementets arbeid med proposisjonen om gjennomføring av kontinuitetsprinsippet i norsk rett og gjennomføring av samordning av inntektsskatt og arveavgift.

b. Det finnes ingen fast praksis om at departementet eller Stortinget søker råd hos skatteforskere. Det kan nok imidlertid forekomme at det på basis av bekjentskaper o.l. finner sted diskusjoner om aktuelle lovgivningsspørsmål mellom tjenestemenn og skatteforskere. Mer formelle henvendelser kan nok også forekomme. Vårdal har fortalt meg om et par slike.

Diskusjoner mellom tjenestemenn og skatteforskere kan også finne sted i tilknytning til seminarer o.l. Som et eksempel på dette kan nevnes at det forslag til konsernbeskatning som en arbeidsgruppe under Finansdepartementet la frem i 1978, ble diskutert på et seminar på Universitetet der både skatteforskere og tjenestemenn i departementet (og mange andre) var til stede.

Mellom Stortinget og skatteforskere er det neppe annet enn helt sporadisk kontakt, om noen i det hele tatt.

4. Forskning i relasjon til de skattepolitiske spørsmålene

Det spørres her om hvorvidt skattedebatten og skattelovgivningen påvirker forskernes valg av problem-

områder. Man kan vel trygt si at det er tilfelle. Men sammenhengen mellom forskningen og debatten/lovgivningen kan være mer eller mindre nær, og den kan arte seg på noe forskjellig vis. Min avhandling Arv og skatt behandler bl.a. et lovforslag ganske inngående, ved siden av at gjeldende rett på et aktuelt og omdiskutert område (generasjonsskifteproblemene) søkes belyst. Også Flaatsens avhandling om skogbeskatningen behandler sider ved et viktig lovgivningspolitisk spørsmål. I andre tilfeller kan stillingen være at det tas opp til diskusjon mer grunnleggende begreper og systematiske spørsmål der behandlingen ikke direkte griper inn i debatten, men mer indirekte kan sies å bidra til å bestemme problemstillinger og premisser for debatten. Aarbakkes fremstillinger (Virksomhetsbegrepet i norsk skatterett fra 1968 og Skatt på inntekt fra 1973 og 1975) kan sies å ha en slik funksjon.

5. Avsluttende bemerkninger

Generalrapportørens problemstillinger og spørsmål tar først og fremst sikte på å belyse de mer direkte sammenhenger mellom skatteforskning og skattelovgivning. Det kan avslutningsvis være grunn til å understreke den mer langsiktige og indirekte påvirk-

ning som utvilsomt vil finne sted. Skatteforskerne er samtidig (i de fleste tilfeller) lærere. Forskningen vil sette sitt preg på undervisningen. Og blant studentene er fremtidens utredere og lov-konsipister - og kanskje også noen lovgivere i streng forstand. Begrepsdannelser, problemstillinger, systematikk og tenkemåte mer generelt som nedfeller seg i undervisningen fra skatteforskningen, vil i neste omgang (forhåpentligvis) sette sitt preg på utredning og skattelovgivning.

En annen indirekte påvirkningsmulighet (som er streifet foran) er den som går via praksis. Skatteforskning har i noen grad betydning for praksis, og denne praksis kan igjen nødvendiggjøre (eller kanskje også overflødiggjøre) skattelovsendringer.

Sture Bergström

Svensk nationalrapport

Skatteforskningens inflytande på skattelagstiftningen i Sverige

1. Statliga utredningar

Skatteforskare - ekonomer och jurister - har deltagit i ett flertal statliga utredningar och därigenom påverkat lagstiftningen under hela 1900-talet.

David Davidsson och Knut Wicksell medverkade i en utredning, som låg till grund för 1928 års kommunalskattelag. (Deras betydelsefulla utredningar om inkomstbegreppen är intagna som bilagor till SOU 1923:69).

Carsten Welinder har medverkat på olika sätt i flera utredningar. (Se senast SOU 1975:50, där han utarbetade en promemoria angående beskattningens betydelse för företagens koncentrationsplaner).

Om man håller sig till den senaste 5-årsperioden har ett flertal skatteforskare medverkat eller medverkar i statliga skatte-

utredningar på olika sätt.

Sven-Olof Lodin har på uppdrag av 1972 års skatteutredning som ensamutredare undersökt förutsättningarna för att införa en progressiv utgiftsskatt i Sverige, dvs en progressiv direkt skatt på den personliga konsumtionen. Undersökningen presenterades i SOU 1976:62. Förslaget har remissbehandlats och vissa kompletterande undersökningar har gjorts av Lodin. (Se SOU 1977:91, bilaga 3 och 4). 1972 års skatteutredning ansåg i sitt slutbetänkande att utgiftsskatten skulle utredas ytterligare i syfte att utröna om skattereformen kunde vara ett praktiskt framkomligt alternativ till vårt nuvarande inkomstskattesystem (SOU 1977:91 s 75). Det är idag ännu inte avgjort om utgiftsskatten skall utredas ytterligare eller ej.

Sven-Erik Johansson gjorde en utredning år kapitalmarknadsutredningen, som handlade om skattereglernas inverkan på privata personers sparande och deras val av placeringsform. Han visade bl a att inflationen hade snedvridande och oönskade effekter på olika typer av kapitalplaceringar, t ex banksparande och fastighetsägande (se bilaga 2 till SOU 1978:11). Bl a med anledning av detta satte regeringen 1978 till en utredning med Gustaf Lindencröna som ensamutredare, som skall studera hur inflationen inverkar på det nuvarande inkomstskattesystemet och om möjligt utforma ett system av real beskattning av räntor och kapitalvinster (se Dir 1978:95).

Anders Hagstedt gav 1975 ut en bok med titeln "Retroaktiv skattelag" där han kraftigt kritiserade skattelagstiftarens förkärlek för att emellanåt ge skattereglerna tillbakaverkande

(retroaktiva) effekter. Hagstedt har sedan tillsammans med andra deltagit i rättighetsskyddsutredningens arbete med grundlagsskyddet mot retroaktiv skattelagstiftning (SOU 1978:34). Genom en ändring i grundlagen har införts ett tillägg till 2 kap 10 § grundlagen. Enligt huvudregeln får inte skatt eller statlig avgift uttas "i vidare mån än som följer av föreskrift, som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skatt- eller avgiftsskyldigheten" (SFS 1979:933).

Det är vidare vanligt att skatteforskare gör undersökningar åt skatteutredningar.

Thomas Franzén har gjort en översikt över de forskningsinsatser, som gjorts för att belysa sambandet mellan skatter och arbetsvilja åt 1972 års skatteutredning (se SOU 1977:91, bilaga 2).

Flera skatteforskare har gjort undersökningar åt företagsskatteutredningen.

Lars Bertmar har undersökt olika alternativa modeller till vårt nuvarande system för att bilda skattekrediter. Han har därvid använt sig av en databank, som upprättats inom Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm (EFI) (se SOU 1977:87, bilaga 3).

Banken omfattar bl a samtliga företag med fler än 200 anställda inom gruv- och tillverkningsindustrin och omfattade när utredningen lades fram tidsperioden 1966-1975.

Den utnyttjades först av Bertmar och Molin (se Bertmar och Molin: "Kapitaltillväxt, Kapitalstruktur och Räntabilitet - en analys av svenska industriföretag." EFI, Stockholm). Bertmar arbetar numera med en utredning om skatter och inflation i vårt nuvarande skattesystem.

Vidare kan nämnas Jan Söderstens utredning om bolagsbeskattningens långsiktiga verkningar såsom skatternas effekter på inkomstfördelning, resursallokering och ekonomisk tillväxt (se SOU 1977:87, bilaga 2).

Göran Normann har gjort en undersökning av olika tänkbara alternativa system på brutto- och produktionsfaktorbeskattningens område åt företagskatteberedningen (se SOU 1977:87, bilaga 1).

Studien behandlar företagsbeskattning och fysiska personers beskattning. Normann behandlar dock inte den nuvarande bolagsskatten och olika former av kapital- och förmögenhetsbeskattning. Vidare faller den progressiva utgiftsskatten och den sk negativa inkomstskatten utanför undersökningens ram.

Normann ingår numera som expert i bruttoskattekommittén, som bl a skall undersöka om det är möjligt att införa en allmän produktionsfaktorskatt, vilket föreslagits av socialdemokraterna (se närmare om detta förslag: Carl Johan Åberg, Ekonomisk debatt 1979 s 129 ff och Normann, SN 1979 s 90 ff). Denna utredning har under hösten 1979 lagt fram en preliminär redovisning, Ds B1979:3.

Det förekommer även att mer informella kontakter tas mellan ut-

redningar och departementstjänstemän och skatteforskare. Exempelvis hade 1972 års skatteutredning infomella kontakter med Normann. Denna typ av samarbete bör utvidgas i framtiden.

Utredningarna använder sig även indirekt av skatteforskning (se t ex referenserna i t ex Bertmars och Normann ovan behandlade undersökningar). Utredningsmännen läser uppenbarligen tillgänglig skattevetenskaplig litteratur, även om detta varierar med hänsyn till att man ofta arbetar under tidspress. Ett föredöme är skatteflyktkommitténs betänkande, där man bl a utnyttjat Dag Helmers' avhandling "Kringgående av skattelag" (se SOU 1963:52 s 68 ff) och Göran Englunds avhandling "Om inkomstskattefaktorn vid beskattning av benefika förvärv" (se SOU 1963:52 s 123 ff). Även den debatt som fördes med anledning av Englunds uppfattning av hur benefika transaktioner beskattas finns kortfattat refererad i SOU 1963:52 på s 135.

I betänkanden och andra förarbeten från den senaste 5-årsperioden saknas nästan helt hänvisningar till skatterättslig litteratur trots att sådan synes ha använts av de som skrivit förarbetena. I vissa fall kan man direkt se att idéer och lösningar i speciella frågor "lånats" från skatterättslig litteratur utan angivande av källa (se tex SOU 1975:53 s 175 f jämfört med Mattsson: Bolagskonstruktioner och beskattningseffekter, s 280 f. Se även lagrådsremissen med förslag till lag mot skatteflykt m m 'beslutad 31 maj 1979' s 18 f och Bergström SN 1976 s 139 ff 'Bergström, Skatter och civilrätt s 285 ff'). Det är dock värre att det i viss utsträckning förekommer att man utnyttjar opublicerade manuskript i lagförarbeten utan angivande av källan.

Naturligtvis borde det finnas kortfattade källanvisningar i lagförarbetena om man använder material, som inte är rent allmän-gods.

Skatteforskare har ofta ett stort behov att för planläggningen och uppläggningsav sin forskning få information - formell eller informell - om hur utredningarna arbetar och vilka lagförslag, som kan väntas i framtiden. Ett sådant samarbete sker i viss mån för närvarande i Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets regi, men det vore önskvärt om detta samarbete kunde breddas.

Budgetdepartementet är enligt min mening alltför restriktiv med att låta skatteforskare ta del av ej offentligt material, som dessa behöver för att kunna genomföra angelägna forskningsuppgifter. Jag tror att man på budgetdepartementet i detta sammanhang överbetonar riskerna för offentlig spridning av mer eller mindre känsliga förslag. Både skattelagstiftningen och forskningen skulle på ett förtroendefullt samarbete och ett ömsesidigt utbyte av synpunkter och material mellan budgetdepartementets och skatteforskningens företrädare.

2. Den offentliga debatten

Under 1970-talet har skatteforskningen uppmärksammats mycket i tidningar och TV. Jag måste därför inskränka mig till att ge några få exempel på skatteforskningens betydelse för den offentliga debatten.

Lodins utredning startade en mycket livlig och uppmärksam

debatt om utgiftsskatten som alternativt skattesystem och som fortfarande pågår i massmedia. Utgiftsskatten har naturligtvis även debatterats ingående i skatterättslig och ekonomisk facklitteratur (se Skattenytt, Svensk skattetidning och Ekonomisk debatt under åren 1976-1978. Se även Tiden, häfte 10 1978 och nr 1, 1979 med inlägg av Gunnar Myrdal, Gunnar Sträng och Lodin).

Lodins förslag har påverkat debatten och påvisat vårt nuvarande systems stora brister. Det har som alternativ till vårt nuvarande system samlat många anhängare.

Johanssons utredning om skattereglernas inverkan på val av placeringsform har diskuterats ingående i massmedia. Man har uppmärksammat inflationens och skattereglernas inverkan på bl a sparande och fastighetsinnehav. Dessa problem har även betonats av andra (se t ex Ingmar Hansson: "Skattesystemet, inflationen och investeringarna", Ekonomisk debatt 1978 s 213 ff; se även samma författare: "Bostadsfinansiering och bostadsbeskattning under inflation", rapport T 26, Statens Råd för Byggnadsforskning).

Lagstiftaren är numera mycket medveten om skattelagstiftningens brister. Som exempel på detta kan nämnas att olika placeringsformer behandlas olika. Skattesystemet har tekniska brister och bygger i princip på ett nominellt penningvärde och fungerar därför dåligt under inflation. Debatten kring dessa frågor har påverkat och påverkar uppenbarligen lagstiftaren.

Normanns utredning om bruttoskatter har betydelse för den debatt, som pågår om förslaget till en allmän produktionsfaktor-

skatt (se debatten i Svenska Dagbladet under första hälften av 1979 med inlägg, förutom av Normann, bl a av Gunnar Myrdal, Dag Helmers och Carl Johan Åberg; se även Welinder, SvSKT 1979 s 123 ff och Normann, SN 1979 s 90 ff).

Normanns kritik och analys av den allmänna produktionsfaktor-skatten kommer sannolikt att få stor betydelse. Normann ingår som tidigare sagts, som expert i den utredning - bruttoskatte-kommittén - som utreder denna fråga.

Skatteforskningen spelar en väsentlig roll i den offentliga debatten. Det beror på att skatterna och vårt skattesystem under hela 1970-talet stått och står i fokus för massmediadebatten. Det är då naturligt att intressanta skatteförslag och utredningar uppmärksammas och påverkar skattelagstiftaren på ett påtagligt sätt.

3. Lagstiftningen

Skatteforskningen påverkar oftast direkt eller indirekt skattelagstiftningen genom att olika utredningar använder sig av avhandlingar eller andra undersökningar av skatteforskare (se närmare om detta ovan i avsnitt 1). Under 1960-talet påverkade t ex Helmers avhandling "Kringgående av skattelag" och Englunds avhandling "Om inkomstskattefaktorn vid beskattning av benefika förvärv" den lagstiftning, som byggde på skatteflyktskommitténs betänkande SOU 1963:52.

Nyligen avslutade och pågående utredningar har använt eller använder sig av skatteforskning. Det framgår tydligt av avsnitten

1 och 2 att denna forskning troligen kommer att få stor betydelse för vår framtida skattelagstiftning.

4. Administrativa modeller för kvantitativ analys av skatteomläggningar

I Sverige förekommer en modell för kvantitativ analys av skatteomläggningar, nämligen RRV-modellen, som tillkommit som ett led i riksrevisionsverkets (RRV) arbete med statsverkets intäktsberäkningar. (Framställningen bygger här på Ulf Jakobssons "Norska och svenska modeller över personlig inkomstbeskattning". Forskningsrapport nr 4 från Industriens utredningsinstitut, 1975). Modellen har dock använts utanför de rena intäktsprognoserna och bl a kommit till användning för beräkningar av alternativa skatteförslag i den serie av skatteomläggningar vi har haft under 1970-talet. (En principiellt likartad modell är Tax-modellen, som utarbetats inom ramen för forskningsprojektet "Finanspolitikens effekter" av Jakobsson och Normann. (Se Jakobsson och Normann: A model of Swedish System for Personal Income Taxation. European Economic Review, vol 3, 1972 och Inkomstbeskattningen i den ekonomiska politiken, Industriens utredningsinstitut, Stockholm 1974.) Den bygger på den officiella inkomstfördelningsstabiliteten och har använts för att analysera företagna skatteomläggningar sedan 1952 och tänkbara alternativ till dessa). Modellen beräknar statlig och kommunal inkomstskatt och förmögenhetsskatt. RRV-modellen bygger på stickprovsundersökningar. Populationen är samtliga fysiska personer, som avlämnat självdeklaration under det aktuella inkomståret.

Urvalet är uppdelat med hjälp av två variabler, nämligen "till

statlig skatt beskattningsbar inkomst" och "kategori". Det finns fem kategorier och 27 inkomstklasser. Aggregeringen sker genom en summering av alla individer i stickprovet. Denna summa multipliceras sedan med en faktor, som anger relationen mellan det totala antalet skattebetalare och det antal som ingår i stickprovet. Jakobsson beskriver hur materialet hålls aktuellt på följande sätt: "Materialet i denna modell hålls aktuellt genom årliga nyinsamlingar. Eftersom modellen används för intäktsprognoser måste man emellertid ändå använda sig av framskrivningar. Vi kan ta den senaste prognosen för inräkterna under budgetåret 1975-76 som exempel. Denna måste enligt riksrevisionsverkets instruktioner vara färdigställd senast den 15 december 1974. Därmed måste ett stickprov från deklARATIONERNA till 1974 års taxering användas. Eftersom dessa deklARATIONER avser 1973 års inkomster, måste den aktuella prognosen innefatta en framskrivning av dataunderlaget med två år". (Jakobsson: Norska och svenska modeller över personlig inkomstbeskattning, s 11 f).

Jag har inte kunnat finna någon redogörelse för hur modellen fungerar i praktiken. Det kan bero på att dokumentationen kring modellen är alltför sparsam (Jakobsson a a s 11). Modellen används för att räkna fram prognoser. Modellen synes dock inte göra anspråk på att vara vetenskaplig.

5. Avslutande synpunkter

Svensk skatteforskning används i stor utsträckning i lagstiftningssammanhang. Det råder dock brist på skatteforskare och stora väsentliga frågor och områden är därför alltför lite vetenskapligt behandlade. Den forskning som behövs är inte främst

"beställningsforskning" för utredningar o dyl utan forskning av "grundforskningskaraktär", som i ett långsiktigt perspektiv skulle kunna påverka skattelagstiftningens utformning i positiv riktning.

Ulf Jakobsson

Generalrapport

SKATTEFORSKNING OCH SKATTEPOLITIK I DE NORDISKA LÄNDERNA

Inledning

Alla de nordiska länderna måste i ett internationellt perspektiv betraktas som högs katteländer. Nästan ingen annanstans har under efterkrigstiden skatterna stigit så snabbt som i dessa länder. Detta beror naturligtvis på att alla länder är avancerade välfärdsstater med mycket högt ställda ambitioner för den offentliga sektorn.

Den stora roll skatterna spelar i de nordiska ländernas ekonomier borde, kunde man tycka, leda till att skatteforskningen skulle vara speciellt livlig i våra länder. Samtidigt borde naturligtvis politikernas behov av att inhämta råd och vägledning från skatteforskningen också vara speciellt stor i våra länder.

Det är inte möjligt att med någon grad av precision säga om det ligger till på detta sätt. Det intryck man får när man läser de olika nationalrapporterna är emellertid att kommunikation mellan forskare och politiker inom skatteområdet inte är påfallande livlig. Ett syfte med detta möte är att kartlägga och diskutera hur relationerna mellan forskare och politiker ser ut. Diskussionen bör naturligtvis också gälla hur relationerna från olika utgångspunkter borde se ut. Om skillnaden mellan vara och böra befinns alltför stor är det också naturligt att diskutera om det är möjligt att ändra förhållandena i önskvärd riktning.

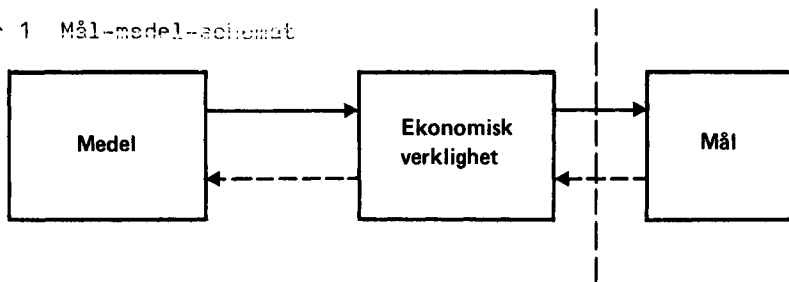
Redan själva kartläggningen är, om den skall vara systematisk och fullständig, en stor forskningsuppgift i sig, som naturligtvis inte har varit möjlig att genomföra inom ramen för det här presenterade arbetet. Därför måste med nödvändighet föreliggande rapport vara relativt impressionistisk och de slutsatser som nås måste betraktas som högst tentativa.

Ett viktigt problem som bör nämnas inledningsvis är kommunikationen mellan ekonomer och jurister inom skatteforskningsområdet. För min egen del har jag närmat mig skatteforskningen från den ekonomiska sidan, vilket inte har kunnat undgå att präglade uppläggnings av denna rapport.

Tänkbara modeller för samspel mellan skatteforskning och skattepolitik

Ett för ekonomer välkänt analyschema när det gäller att diskutera den ekonomiska politikens utformning ges av "mål-medel"-modellen. Enligt denna modell styrs den ekonomiska politiken av ett antal övergripande mål. Dessa mål är av typen hög systerställning, hög inflation, god tillväxt, rättvis inkomstfördelning osv. För regeringen eller politikerna gäller det att nå så långt när det gäller att tillfredsställa dessa mål som den ekonomiska verkligheten tillåter. Denna verklighet bestäms av faktorer som internationell ekonomisk tillväxt, befolkningstillväxt, naturtillgångar, kapitalutrustning m.m. Till denna verklighet måste också räknas en rad samband och relationer som politikerna eller regeringen inte kan kontrollera. För att nå sina mål har regeringen till sitt förfogande en rad instrument eller medel. Dessa medel är växelkurser, diskonton, skatter och bidragsregler osv. En schematisk bild av resonemanget ges i fig 1.

Figur 1 Mål-medel-schemat



Det här presenterade synsättet är en självklar utgångspunkt för de flesta ekonomer så snart diskussionen gäller ekonomisk politik. Man kan också konstatera att den moderna ekonomisk-teoretiska skatteforskningen har det angivna tankeschemat som en viktig utgångspunkt. Begränsar vi mål-medel-diskussionen till skatteområdet faller ur detta schema också en naturlig och närmast självklar arbetsfördelning mellan skatteforskare

och skattepolitiker. I detta schema är politikernas uppgift att ange sina mål, eller, eftersom dessa inte är absoluta, sin målfunktion.

Forskarens uppgift är att kartlägga den ekonomiska verkligheten samt, att med utgångspunkt från sin sålunda erhållna information om ekonomisk struktur och skattepolitikens mål, ange vilka medel som skall användas, dvs. vilket skattesystem vi skall ha. I denna modell spelar skatteforskaren en central roll för systemets utformning och han är i princip den ende aktören vid sidan av politikerna, i det skeende som bestämmer skattesystemets utformning. Uppenbarligen beskriver den angivna modellen inte verkligheten. Den har emellertid ett betydande intresse dels därigenom att modellen anger den förhärskande synen bland ekonomer, dels därigenom att modellen anger en rationell beslutsprocess för den ekonomiska politiken och för skattepolitiken.

Modellen har också ett stort intresse i just denna rapport därigenom att den har haft stor betydelse för uppläggningsen av en del av det norska samarbetet mellan forskare och politiker på skatteområdet. Längre fram återkommer jag till detta förhållande.

Ett skäl till att man inte kan betrakta mål-medel-modellen som en verklighetsbeskrivning är att det politiska elementet kommer in endast genom målangivelsen, medan valet av medel blir en teknisk fråga. I den verklighet vi kan observera rör sig den politiska diskussionen i huvudsak kring valet av medel, medan målen sällan specificeras klart.

En annan skillnad mellan modell och verklighet är att vi aldrig får någon samtidig genomgång av hela skattesystemet. Skattesystemet förefaller i stället växa fram genom rader av smärre förändringar. Mot denna bakgrund kan det vara av intresse att något mera utförligt beskriva en modell för politiskt beslutsfattande om skattesystemet som innehåller de båda aspekterna jag tagit upp här. Enligt det här antydda synsättet är det existerande skattesystemet resultatet av en lång historisk process. Nuvarande skattelagstiftning har framkommit som summan

av alla tidigare förändringar och reformer. Dessa har var och en tagen för sig varit relativt marginella eller i varje fall partiella till sin natur.

De förändringar som sker vidtas inte som ett led i en plan att nå fram till något som skulle kunna kallas det optimala skattesystemet. Reformerna genomförs i stället därför att kraven på skattesystemet hela tiden ändras. I en del fall är responsen på förändrade krav relativt snabb. I andra fall sker förändringen först när det är uppenbart att ett fasthållande vid existerande regler leder till en kris i en eller annan form.

En viktig kravförändring som kräver en ständig anpassning av skattesystemet är det ökade finansieringsbehovet skattesystem i alla de nordiska länderna ställs inför. Andra kravförändringar kan komma genom förändringar i den ekonomiska verkligheten. Kraftiga höjningar i inflationstakten skapar som vi alla vet betydande problem i nominaliska skattesystem, vilka reser krav på förändringar i systemet. En fortgående erosion av skattebasen i existerande skatter reser krav på nya skatteformer osv.

Så långt behöver det inte nödvändigtvis vara någon logisk motsättning mellan mål-medel-modellen och reformmodellen. De förändrade kraven som jag har talat om kan i mål-medel-modellen tolkas om till förändringar i målen eller till förändringar i den ekonomiska verkligheten. Den stora skillnaden uppkommer därigenom att genomgripande systemförändringar är nära nog uteslutna i reformmodellen. Detta har sin grund bl.a däri att skattesystemets utformning är av avgörande betydelse för alla medborgares ekonomi. De enskildas ekonomiska planering är gjord med utgångspunkt från ett relativt trögrörsligt skattesystem. Kapitalvärde på fastigheter, och olika typer av finansiella tillgångar, är härledda ur det existerande skattesystemet. Genomgripande systemförändringar rycker därför undan grunden för människornas ekonomiska planering och ger dessutom upphov till svåröverskådliga omkastningar i kapitalvärden på olika typer av tillgångar. Därför ter sig övergångsproblemen vid genomgripande skatteförändringar oftast oöverstigliga och skattereformerna tenderar att bli relativt begränsade till

sin omfattning. Den roll skatterna spelar i vår ekonomi gör att även begränsade skatteomläggningar är av stor betydelse för de enskilda hushållens ekonomi. Därför kan även detaljerna i en skatteomläggning, eller med andra ord det exakta valet av medel, bli frågor av stor politisk betydelse. Det slutliga valet framkommer ofta som ett resultat av en avvägning i en rad olika intressekonflikter.

I denna modell blir det också naturligt att den politiska skattediskussionen i högre grad kommer att handla om medel än om mål samt att valet av medel är en fråga som politikerna inte kan lämna ifrån sig. Därmed kan vi också konstatera att skatteforskarens naturliga roll i beslutsprocessen måste bli betydligt mera blygsam i reformmodellen än i mål-medel-modellen.

Vi har sett att skatteforskaren i reformmodellen inte på ett operativt sätt kan arbeta med systemets utformning. Strängt taget är hans värde som rådgivare vid de enskilda reformerna relativt begränsat om man undantar de rent tekniska frågor som kan komma att behöva lösas vid en reform. I den politiska avvägning som en skattereform innebär betyder de olika intressegrupperingarnas åsikter betydligt mera än forskarens optimalitetsvillkor.

För att exemplifiera så är det i reformmodellen viktigt för politiken att höra vad löntagarorganisationerna tycker om en inkomstskattereform eller vad villaägarförbundet anser om en reform av bostadsbeskattningen. Skatteforskarens synpunkter kan vara lättare att undvara.

Sammanfattningsvis tenderar forskaren i reformmodellen att få en relativt snävt avgränsad tekniker- och expertroll. Det bör tilläggas att jag därmed endast avser forskarens roll i den direkta beslutsprocessen. Naturligtvis följer av reformmodellen ingen speciell begränsning av valet av frågeställningar i den akademiska forskningen. Ej heller kan man utesluta att forskaren kan få ett individuellt inflytande i övergripande frågor genom att påverka den allmänna kunskapsnivån och debattklimatet.

Situationen i de nordiska länderna

Efter de något abstrakta resonemangen i det föregående avsnittet kan det vara dags att övergå till verkligheten som den ter sig i de nordiska länderna. Min utgångspunkt är då de olika nationalrapporterna till detta seminarium.

Med Norge som ett viktigt och intressant undantag ansluter sig den bild man får för ländernas del relativt väl till den ovan skisserade reformmodellen, där skatteforskare i huvudsak står vid sidan av den politiska processen och utnyttjas som experter eller tekniker i särskilda frågor. I våra samhällen kan forskarnas inflytande på politiken gå flera vägar.

En väg har redan antytts, nämligen att forskningen och den akademiska utbildningen påverkar kunskapsnivån i samhället och hos politiker och byråkrater. Detta är kanske den på lång sikt viktigaste och naturligaste vägen för akademisk verksamhet att påverka samhällsutvecklingen.

Hur viktig denna aspekt än är, så är det knappast möjligt att ge någon påtaglig belysning av de bidrag den akademiska forskningen ger, genom denna kanal. Man kan endast konstatera att en hög standard på akademisk forskning och utbildning inom skatteområdet är en viktig förutsättning för ett rationellt beslutsfattande på området. Samtidigt är det naturligtvis endast under dessa förutsättningar som forskarna över huvud taget kan göra anspråk på att få utöva ett mer direkt inflytande på skattelagstiftningen.

En viktig väg för skatteforskare att få ut sina synpunkter är den offentliga debatten. Den danska nationalrapportören anger f.ö. detta som den viktigaste vägen för påverkan. Detta är helt i linje med den ovan angivna reformmodellen, i vilken skattelagstiftningen i huvudsak är en politisk process. Det är också så att skatteforskare i alla de nordiska länderna deltar i debatten och man kan ge exempel på att enskilda forskare fått ett betydande genomslag i debatten. Steget härifrån till lagstiftning är emellertid långt och det finns såvitt jag

kunnat se inte i nationalrapporterna något exempel på att en forskare genom insatser i debatten påverkat lagstiftningen. De indirekta och mer långsiktiga effekterna av att skatteforskare deltar i debatten kan emellertid vara mycket viktiga, även om vikten är svår att mäta.

I alla de nordiska länderna spelar offentliga utredningar en viktig roll i lagstiftningsarbetet på skatteområdet. Under de senaste åren har vi i varje enskilt land haft ett stort antal skatteutredningar som täcker mycket stora delar av det skattepolitiska området.

En huvudfunktion för utredningarna är att arbeta fram förslag som har så bred politisk förankring att de kan ligga till grund för lagstiftning. Den är därför ett instrument för att lösa upp motsättningar och nå kompromisser. Samtidigt är också utredningarna en viktig kontaktyta mellan forskare och politiker.

Det är vanligt att skatteforskare förekommer i utredningarna antingen som ledamöter eller som experter eller i någon sekretariatsfunktion. Detta förefaller gälla alla de nordiska länderna med Norge möjligen undantaget.

I de svenska skatteutredningarna har under 1970-talet flera viktiga arbeten gjorts i direkt anslutning till utredningarna. Forskarnas insatser har med säkerhet i många fall spelat en stor roll för utredningens arbete och även för utredningens ställningstagande.

Accepterar man reformmodellens förutsättningar att valet av medel i skattelagstiftningen är en politisk avvägning, snarare än som en samhällsekonomisk optimering, så är de offentliga utredningarna en naturlig och bra väg för forskningen och forskarna att ge sitt bidrag till beslutsprocesserna. I utredningsarbetet sker under ideala omständigheter en kontakt mellan forskare och företrädare för partier och organisationer innan de slutliga ställningstagandena gjorts. I detta stadium kan det finnas en betydande öppenhet för forskarnas argument. När ståndpunkterna är tagna är de politiska förutsättningarna för lagstiftningsarbetet givna och då är möjligheterna betydligt

mindre för forskaren att påverka lagstiftningen.

Den roll forskaren har måste emellertid även i utredningarna bedömas ligga ganska långt ifrån mål-medel-modellen. Ofta är forskarens uppdrag relativt avgränsade av utredningen. Dessutom är ofta utredningens uppdrag i sin tur begränsat av de direktiv regeringen givit.

Det är i princip tänkbart att forskaren kan öva ett direkt inflytande i anslutning till själva lagstiftningsarbetet. Med undantag av Norge förefaller kontakterna mellan forskare och administratörer i denna fas av den politiska processen inte vara speciellt vanliga. Den nödvändiga tekniska expertisen i lagstiftningsarbetet finns inom departementet. Detta ligger väl i linje med vad som sades inledningsvis om reformmodellen.

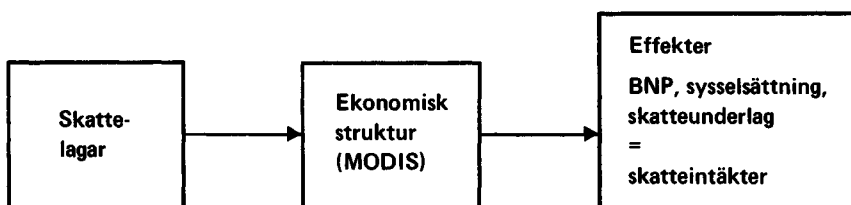
Jag har tidigare pekat på att Norge i varje fall delvis utgör ett undantag i detta avseende. Skatteforskningsavdelningen vid Statistisk Sentralbyrå bedriver löpande akademisk forskning av hög klass och har samtidigt en mycket nära kontakt med både regering och riksdag i det löpande lagstiftningsarbetet.

Forskningsarbetet ligger i huvudsak inom det område som kan benämnas ekonomisk skatteforskning och det system som byggts upp på Skatteforskningsavdelningen för att användas vid lagstiftningsarbetet har en klar anknytning till den ovan angivna "mål-medel"-modellen. Kärnan i detta system är en ekonometrisk modell (MODIS) över hela den norska ekonomin. Denna motsvarar beskrivningen av den ekonomiska verkligheten som jag tidigare angav som ett element i mål-medel-modellen. Specifikationer av denna modell utvecklas ständigt som ett resultat av ett löpande ekonomiskt forskningsarbete. I detta arbete finns en nära kontakt med akademisk forskningsverksamhet utanför Statistisk Sentralbyrå. Som en viktig del i denna totalbeskrivning av den norska ekonomin ingår det norska skattesystemet och dess samband med övriga delar av ekonomin. Modellbeskrivningen av skattesystemet är gjord på ett sådant sätt att de kvantitativa storheter som skattelagstiftningen arbetar med, som marginalskattesatser, avdragsprocent osv., uppträder explicit i modellen.

Detta innebär att man i modellen kan beräkna de ekonomiska effekterna av förändringar i olika enskildheter i skattelagstiftningen eller av hela åtgärds paketet.

Det sagda illustreras av figur 2.

Figur 2



Fördelningseffekterna av skatteförändringar kan studeras inom ramen för ett liknande system. Kontakten mellan politiker och forskare går i detta fall till så att politikerna (regeringen men även oppositionen) anger olika alternativa skatteomläggningar. Effekterna av dessa analyseras sedan med hjälp av det system som byggts upp vid Statistisk Sentralbyrå. Politikerna väljer till sist det alternativ som från deras utgångspunkter förefaller lämpligast.

I detta system finns uppenbara paralleller med den "mål-medelmodell" som jag presenterade inledningsvis. Skillnaderna är emellertid också påtagliga. De explicita målen anges inte av politikerna och det är till sist också politikerna som bestämmer den exakta utformningen av medlen. Forskarens roll i den norska modellen omfattar i huvudsak att ange den ekonomiska verkligheten och att med utgångspunkt från detta arbete löpande analysera effekterna av alternativa skatteförändringar.

Ser man endast till principen är det svårt att tänka sig att forskarens direkta inflytande i den politiska processen kan gå mycket längre än i den norska modellen.

Forskarens inflytande framkommer därigenom att han formulerar den bild av den ekonomiska verkligheten som skattesystemet verkar i. Olika modeller kan ge olika bilder av effekten av en skatteomläggning. Det är samtidigt intressant att notera att

de effekter av skattesystemet som är politiska stridsfrågor ej beaktas i den norska modellen, om jag förstått saken rätt. Jag skall peka på några sådana områden vilka alla berör den ekonomiska skatteforskningen.

Ett sådant område är sambandet mellan skattehöjningar och inflation. Flera empiriska undersökningar som gjorts under de senaste åren indikerar att höjda skatter ger inflationseffekter via kompensationskrav på lönesidan. I den undersökning inom detta område som gjorts av OECD används begreppet "tax-push inflation". Att denna effekt av regeringar och av arbetsmarknadens parter uppfattas som en realitet framgår av den stora roll som skatteomläggningarna under 1970-talet spelat i inkomspolitik. Detta gäller inte minst Norge. Den här angivna effekten ger ett genomslag som relativt lätt kan avgränsas i tiden.

Exempel på mera långsiktigt verkande samband är relationen mellan arbetsutbud och skatteregler. Här finns en relativt väl etablerad ekonomisk teori, medan det är notoriskt svårt att empiriskt fastställa storleken av eller ens säkerställa existensen av samband av denna typ. Det är emellertid lätt att finna exempel på att dessa effekter kan vara relativt betydelsefulla. Ett utmärkt sådant exempel är den särbeskattningsreform som genomfördes i Sverige i början av 1970-talet. Den följdes av en mycket kraftig ökning av det kvinnliga arbetsutbudet, vilket åtminstone delvis måste sättas i samband med skattereformen. För att återigen ge ett svenskt exempel är det svårt att inte sätta den kraftiga ökningen av deltidsarbetet under de senaste åren i samband med att höga marginalskatter under de senaste åren drabbar allt bredare skikt av löntagare.

Ett tredje samband är den erosion av skattebasen som en hög skattebelastning leder till. En del av denna sker genom legal och illegal skatteflykt. Även här är det lätt att finna närliggande exempel. Arbetsbyten, kvittolösa betalningar, fiktiva avdrag är ett naturligt inslag i Sveriges och jag förmodar även i övriga nordiska länders ekonomiska liv.

De här angivna sambanden har alla det gemensamt att de inte beaktas i de analyser av olika skatteomläggningar som görs av Statistiska centralbyrån. (Naturligtvis beaktas de inte i några officiella skatteanalyser i de andra nordiska länderna heller.) Detta kan ha flera orsaker

- forskarna anser att dessa effekter är betydelsefulla men att det inte är möjligt att kvantifiera dem
- ett närmare studium av sambanden har visat att effekterna är försumbara
- en modell som inkluderar dessa effekter skulle vara alltför politiskt kontroversiell

Min egen förmodan, delvis grundad på egna erfarenheter, är att förklaringen kan sökas i den första och den sista av de ovannämnda punkterna.

Om detta är riktigt, vilket jag hoppas vi kan få en indikation om i den efterföljande diskussionen, så visar detta att möjligheterna för forskarna att påverka skatternas utformning begränsas även i den norska modellen. Den ekonomiska verklighetsbeskrivningen kan inte göras utan politiska hänsyn.

Sammanfattning och slutsatser

Jag presenterade inledningsvis två schematiska modeller för det politiska beslutsfattandet på skatteområdet, "Mål-medelmodellen" och "Reformmodellen". I mål-medelmodellen är forskarens roll bestämd och central, medan den i reformmodellen är mera obestämd. "Mål-medelmodellen" är inte endast en rationell beslutsmodell, den anger också hur många forskare tycker att det borde vara. Reformmodellen ligger utan tvivel närmare verkligheten. Politikerna bestämmer såväl mål som medel i en process där skattesystemet växer fram som ett resultat av en rad partiella reformer. Detta utesluter inte att det finns viktiga kontaktytor mellan forskare och politiker. En av de viktigaste är de offentliga skatteutredningarna där forskarna ofta är representerade på ett eller annat sätt. Kontakten sker dock på politikernas villkor.

Utredningsdirektiv m.m. begränsar ofta de frågeställningar som kan tas upp till relativt snävt avgränsade områden, vilket för övrigt ligger väl i linje med reformmodellen. Den norska modellen, som jag uppehållit mig relativt utförligt vid, avviker delvis från detta mönster, men den ligger fortfarande långt ifrån mål-medelmodellen.

Så långt sammanfattningen. Om man ger sig på en värdering av den bild vi har funnit, måste man hålla ett par saker i minnet.

- Ett stort forskarinflytande i den politiska beslutsprocessen har inget egenvärde, annat än möjligen för forskarna. Den viktiga frågan är inte om forskarnas inflytande är för litet, utan om skattesystemet i någon mening kan förbättras om forskarinflytandet ökar
- Politikerna är demokratiskt valda och har ett politiskt ansvar för sina beslut och kan därför knappast släppa ifrån sig någon viktig del av beslutsprocessen.

Frågan om skattesystemet blir bättre med ett större forskarinflytande är naturligtvis omöjlig att besvara. Min kunskap om övriga nordiska länders skattesystem är så begränsad att jag där inte ens vågar mig på några spekulationer. När det gäller det svenska systemet, har de problem som beskattningen ger enligt min mening mera med skatternas totala storlek att göra än med brister i systemet. Detta hindrar inte att det här och var finns betydande brister. Många av dessa hänger samman med att systemet inte är konstruerat för att klara de högre inflationstakter som vi haft i ekonomin under 1970-talet. Det torde heller inte vara allt för djärvt att påstå att skatteprogressionen och de höga marginalskatterna knappast ger fördelningsmässiga fördelar som står i proportion till de förluster i effektivitet, skattemoral m.m. som marginalskatterna ger uppgov till. På bl.a. dessa områden finns utrymme för stora förbättringar av skattesystemet. Förbättringar grundade på nytänkande och på ökade kunskaper, vilket bådadera brukar vara ett resultat av en oberoende och god forskning.

Personligen tror jag inte att det är möjligt att nå resultat genom att sträva efter en ökad intagning av forskaren i beslutsprocessen. Mål-medelmodellen är en utopi med skattelagstiftningen att ske på reformmodellens villkor.

Förutsättningen för att forskningen skall kunna ge ett bidrag är snarare en vitalisering av den akademiska forskningen. Där idealet skulle vara en kvalificerad ekonomisk forskning som naturligtvis är oberoende, men som också håller kontakt med de centrala skattepolitiska frågorna.

Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet bildades 1973 av de nordiska länderna. Dess uppgift är att främja nordiskt samarbete inom skatteforskningen, med inriktning särskilt på frågeställningar av gemensamt nordiskt intresse.

Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådets medlemmar vid tidpunkten för denna boks utgivande.

Danmark

MOGENS EGGERT MØLLER
THØGER NIELSEN
JENS ROSMAN

Finland

EDWARD ANDERSSON
JOUKO LEHTOVUORI
RAINER SÖDERHOLM

Norge

HALLVARD BORGENVIK
INGER GABRIELSEN
FREDERIK ZIMMER

Sverige

GÖSTA EKMAN
SVEN-OLOF LODIN
SVEN-ERIK JOHANSSON

NSFS publikationer

Nr 1 Skatteharmoniseringen i EG

Nr 2 Bolagsbeskattningen i Norden

Nr 3 Kringgående av skattelag

Nr 4 Personbeskattningen i högskattesamhället

Nr 5 Skatteproblem vid generationsskifte i familjeföretag

Nr 6 Internationella företags beskattning

Nr 7 Skatteforskning och skattepolitik