
Ekstra arbeidsgiveravgift

Virkninger for ulike næringer og norsk økonomi

Til: NHO
Fra: Vista Analyse ved Åsmund Sunde Valseth, Jonas Jønsberg Lie og Haakon Vennemo
Dato: 27. februar 2024

1 Innledning

Den ekstra arbeidsgiveravgiften på høye inntekter ble innført i 2023 og videreført i 2024. Avgiften er på 5 prosent av inntekt over en viss grense. Innslagspunktet ble økt noe i 2024, fra 750 000 til 850 000 kroner. Dette er imidlertid bare 60 000 kroner ut over det som følger av lønnsveksten forventet av Finansdepartementet.

Selv om regjeringen har varslet at avgiften skal fjernes før valget i 2025, er tidspunkt for avvikling usikkert. I tillegg er det grunn til å tro at bruken av en midlertidig skatt for å saldere budsjettet kan ha fått varige konsekvenser gjennom forventninger om høyere arbeidsgiveravgift også i framtiden, og økt usikkerhet rammevilkårene i Norge mer generelt.

På oppdrag fra NHO har Vista Analyse utarbeidet dette notatet, der vi beskriver hvem som rammes av den økte arbeidsgiveravgiften og mulige konsekvenser for norsk økonomi.

Vi beskriver i notatet hvordan den ekstra arbeidsgiveravgiften særlig rammer næringer som benytter arbeidskraft med høy kompetanse, opparbeidet gjennom høy utdanning og/eller arbeidserfaring. IKT, finans, arkitektvirksomhet og forskjellige former for konsulentvirksomhet er blant næringene der mange rammes. I tillegg kommer en stor andel av inntektene fra økt arbeidsgiveravgift fra petroleumssektoren.

Vi illustrerer omfanget av økt marginalsatt gjennom den ekstra arbeidsgiveravgiften ved å sammenligne den med trinnskatten. En økning i arbeidsgiveravgiften på høye inntekter ville over tid virket på samme måte som et ekstra trinn i trinnskatten, der satsen øker fra 13,6 til 16,0 prosent ved 850 000 kroner.

I notatet peker vi på mulige negative virkninger av økt arbeidsgiveravgift, blant annet at:

- Lønnsomme prosjekter og virksomheter blir ulønnsomme
- Arbeidsoppgaver flyttes til utlandet
- Arbeidstakere erstattes av maskiner og teknologi
- Arbeidstakere med høy kompetanse erstattes av lavere kompetanse

Vi slutter oss til Finansdepartementets rådgivende utvalg om finanspolitiske analyser, som anbefaler at den ekstra arbeidsgiveravgiften fjernes snarest.

Regjeringen bør samtidig sette strek for bruk av midlertidige skatteendringer til å saldere budsjettene. Aktørene i norsk økonomi bør kunne legge til grunn stabile og forutsigbare rammevilkår. Eventuelle skatteendringer bør være godt faglig begrunnet, og bør varsles i god tid hvis ikke fare for uønsket skat-tilpasning tilsier noe annet.

Vi begynner i del 2 med å beskrive hvilke næringer som rammes av den ekstra arbeidsgiveravgiften, med utgangspunkt i statistikk fra SSB. Deretter illustrerer vi i del 3 størrelsen på avgiften ved å sammenligne den med trinnskatten. I del 4 drøfter vi hvilke virkninger avgiften vil ha for næringsliv, arbeidstakere og norsk økonomi, med utgangspunkt i grunnleggende økonomisk teori. Til slutt problematiserer vi i del 5 mangelen på utredning og bruken av en midlertidig skatt for å saldere statsbudsjettet.

2 Kompetansenæringer og utnyttelse av naturressurser rammes hardest av den ekstra arbeidsgiveravgiften

Ekstra arbeidsgiveravgift rammer særlig næringer som i stor grad benytter arbeidskraft med høy kompetanse, fordi disse typisk har et høyere lønnsnivå. På oppdrag fra partiet Høyre har SSB utarbeidet statistikk for hvordan næringene rammes, på bakgrunn av registerdata som ikke er offentlig tilgjengelig. Disse er tilgjengeliggjort for oss av NHO og sammenstilt med offentlig tilgjengelig statistikk fra SSB for å beskrive hvordan ulike næringer rammes. SSB tar utgangspunkt i 2022-data, men har prisjustert disse til 2024 og benyttet 850 000 kroner som innslagspunkt.

Absolutte mål på hvordan næringene rammes: Antall jobber og økte utgifter

Figur 2.1 viser i hvilke næringer det er flest jobber som berøres av den ekstra arbeidsgiveravgiften, ut fra SSBs inndeling i hovednæringer. Hovednæringen med flest jobber som berøres, *Teknisk tjenesteyting og eiendomsdrift*, er bredere enn hva man kan få inntrykk av ut fra navnet. Her inngår blant annet arkitekter, jus- og regnskapstjenester og forskning- og utviklingsarbeid, som alle er undernæringer der et betydelig antall jobber berøres. Videre ser vi at antallet som berøres er høyt også i en rekke andre næringer, blant annet *Industri og Informasjon og kommunikasjon*.

Figur 2.1 Hovednæringene med flest jobber som berøres av ekstra AGA, antall jobber

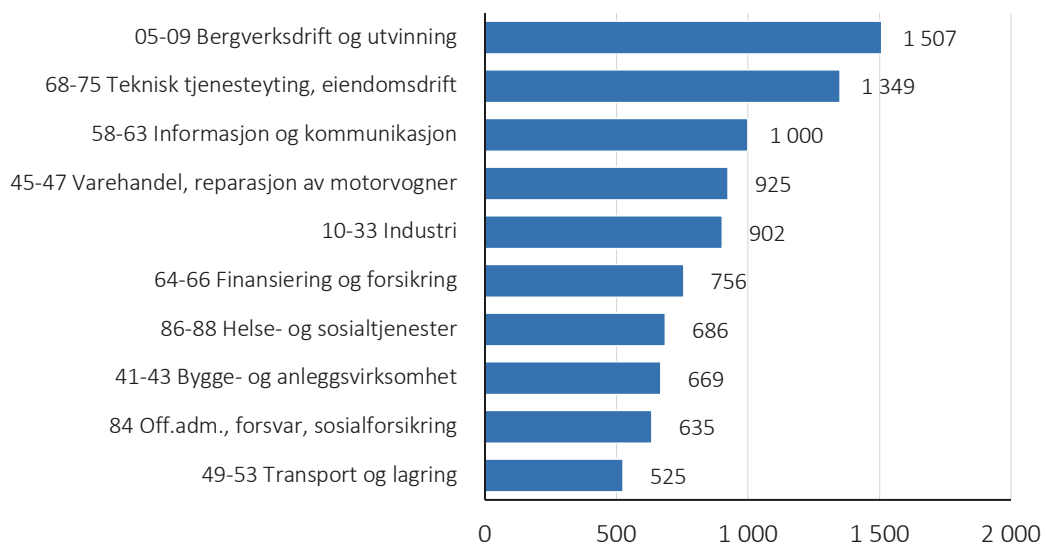


Kilde: Vista Analyse basert på data fra NHO utarbeidet av SSB.

Noen av næringene inkluderer mange jobber i offentlig sektor, som kompenseres for den økte arbeidsgiveravgiften. Finansdepartementet skriver i skatteproposisjonen for 2023 at «Det er satt av et sjablonmessig beløp som skal dekke økt arbeidsgiveravgift hos arbeidsgivere i offentlig sektor». Offentlig sektor rammes derfor ikke av den ekstra arbeidsgiveravgiften, i motsetning til de private. Vi drøfter denne forskjellsbehandlingen nærmere i del 4.

Videre viser Figur 2.2 hvor mye utgiftene til arbeidsgiveravgift samlet øker i de 10 næringene der utgiftene øker mest. Utgiftene øker mest innenfor *Bergverksdrift og utvinning*, som i all hovedsak består av petroleumsnæringen, som dermed er den næringen som også bidrar med mest av inntektene fra den ekstra arbeidsgiveravgiften. Vi ser imidlertid at den brede næringen *Teknisk tjenesteyting og eiendomsdrift*, nærmere beskrevet ovenfor, også her kommer høyt.

Figur 2.2 Ekstra utgifter til arbeidsgiveravgift, mill. 2024-kroner

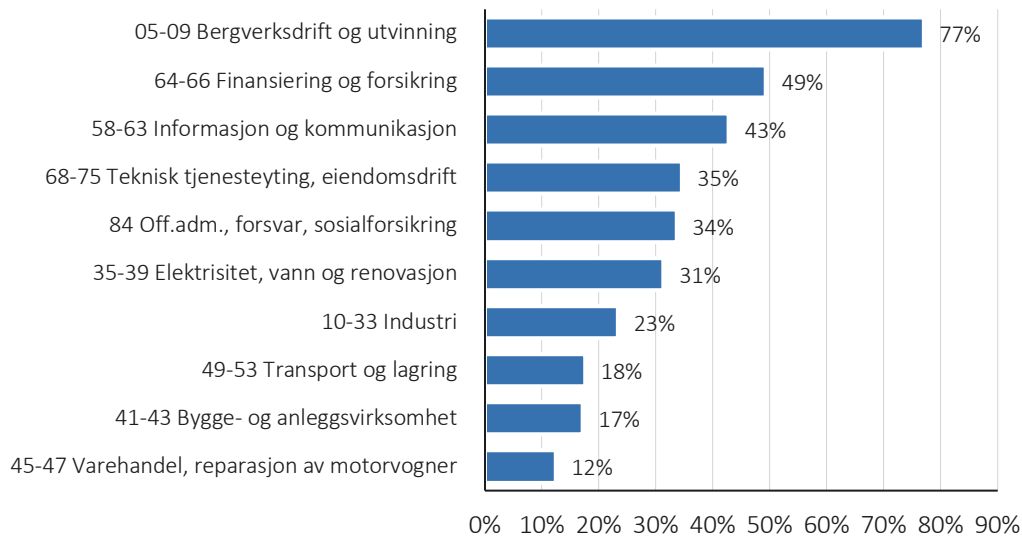


Kilde: Vista Analyse basert på data fra NHO utarbeidet av SSB. Figuren omfatter hovednæringene (10) med de høyeste ekstra utgiftene til arbeidsgiveravgift i millioner kroner.

Relative mål på hvordan næringene rammes: Andel jobber og økte utgifter per sysselsatt

Figur 2.3 gir uttrykk for en annen side ved hvor hardt den ekstra arbeidsgiveravgiften rammes hver næring, gjennom andelen jobber som berøres. Mens figurene ovenfor ga absolutte mål på hvordan næringene rammes, gir denne figuren et relativt mål på hvordan næringene rammes. Igjen er petroleumsnæringen på topp, men det er verdt å merke seg at *Finansiering og forsikring* og *Informasjon og kommunikasjon* her markerer seg som næringene der en høy andel av jobbene berøres. *Finansiering og forsikring* omfatter blant annet bank- og forsikringsvirksomhet og tjenester tilknyttet disse.

Figur 2.3 Hovednæringene med høyest andel jobber som berøres av ekstra AGA

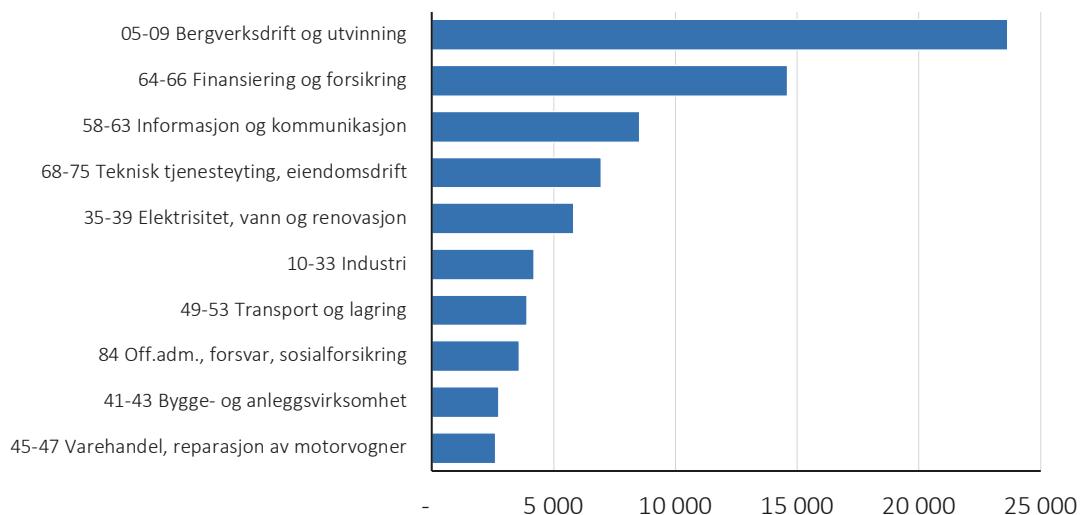


Kilde: Vista Analyse basert på data fra NHO utarbeidet av SSB. Figuren omfatter hovednæringene (10) med størst andel jobber som berøres av ekstra arbeidsgiveravgift. Antall jobber i hovednæringen er basert på SSB Tabell 11654 for 2022.

For å kunne beskrive fullt ut hvor hardt de ulike næringene rammes av den økte arbeidsgiveravgiften, må vi ta hensyn til både hvor mye utgiftene øker og hvor stor næringen er.

Figur 2.4 viser hvor mye næringenes utgifter til arbeidsgiveravgift øker, delt på antall sysselsatte i næringen. Dette gir uttrykk for hvor stor den relative økningen i arbeidskraftkostnader er i hver næring. Vi ser at kostnadene øker særlig innenfor *Bergverksdrift og utvinning* og *Finansiering og forsikring*.

Figur 2.4 Økte arbeidskraftkostnader i de ulike hovednæringene, uttrykt ved utgifter til økt AGA delt på totalt antall sysselsatte i hver næring, 2024-kroner



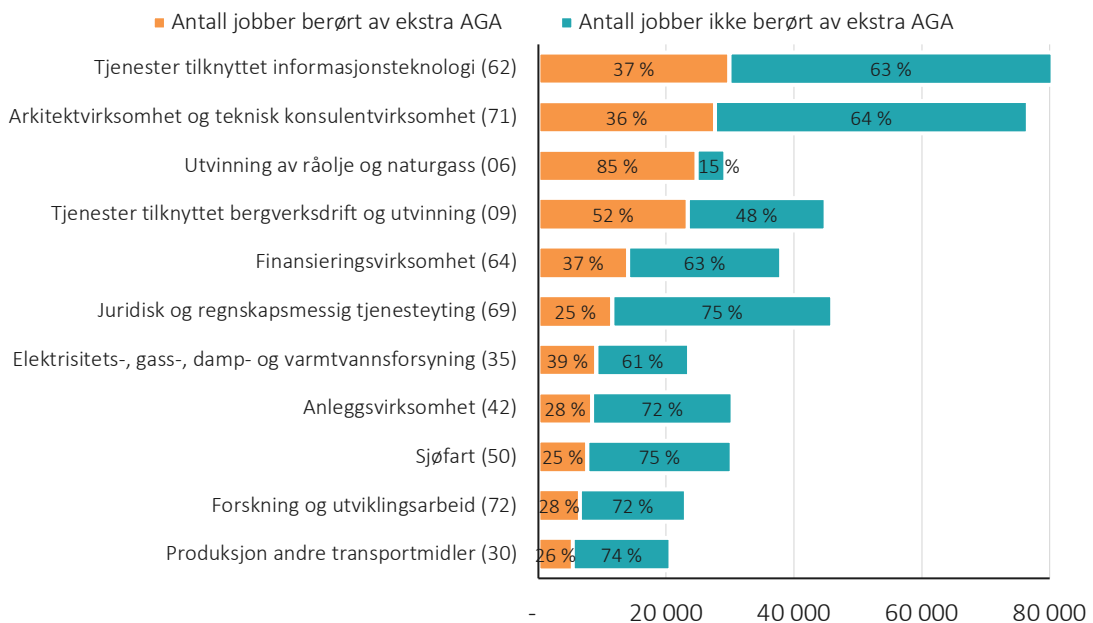
Kilde: Vista Analyse basert på data fra NHO utarbeidet av SSB for ekstra utgifter til AGA og antall sysselsatte i de ulike hovednæringene fra SSB tabell 07984 for 4. kvartal 2023. For de 10 mest berørte hovednæringene.

Undernæringene som blir mest berørt av ekstra arbeidsgiveravgift

Til slutt har vi i Figur 2.5 plukket ut de undernæringene der flest jobber berøres av økt arbeidsgiveravgift, på tvers av hovednæringene. De oransje delene av søylene nedenfor er antall jobber som berøres, mens

de turkise delene er antall som ikke berøres slik at hver søyle samlet gir antall jobber i næringen. I tillegg er søylene påført hvilken andel av jobbene i næringen som dette tilsvarer. Vi ser her at mange jobber berøres innenfor IKT og arkitektvirksomhet og teknisk konsulentvirksomhet, som er typiske kompetanseintensive næringer.

Figur 2.5 Undernæringene som blir mest berørt av ekstra arbeidsgiveravgift, i antall jobber og med andeler påført



Kilde: Vista Analyse basert på data utarbeidet av SSB på bakgrunn av registerdata. Kun inkludert undernæringer hvor flere enn 20 000 jobber rammes og minst 25 % av jobbene i næringen berøres av ekstra AGA.

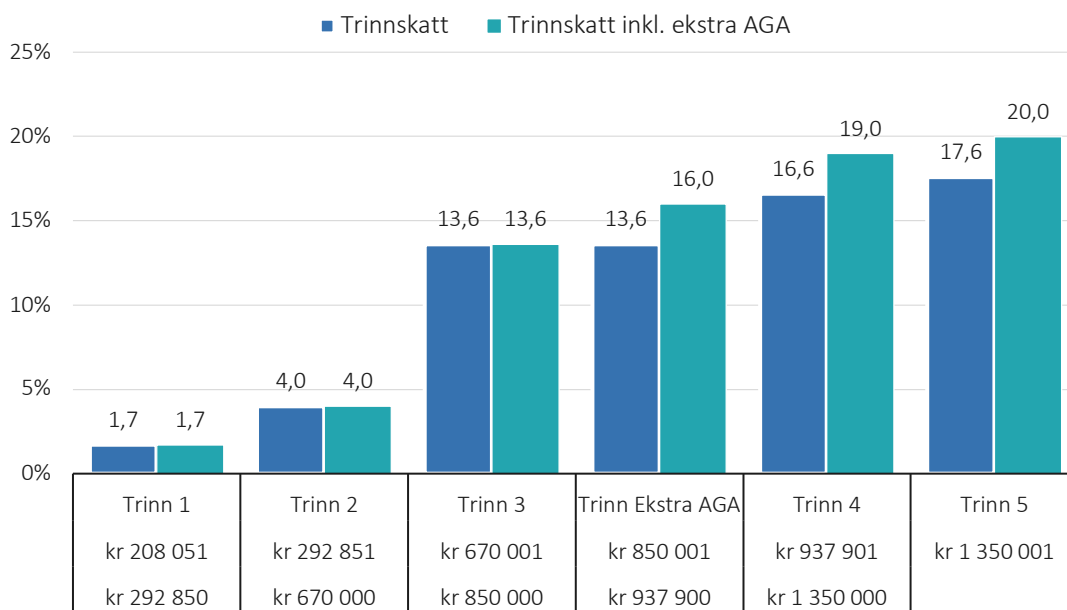
3 Ekstra arbeidsgiveravgift tilsvarer betydelig økt trinnskatt

For å illustrere omfanget av den ekstra arbeidsgiveravgiften har vi sammenlignet den med trinnskatten. Selv om økt arbeidsgiveravgift i første omgang treffer arbeidsgiverne, vil den over tid i stor grad virke på samme måte som annen skatt på arbeid.

I det norske skattesystemet øker skatt som andel av inntekt gjennom trinnskatten, som kommer i tillegg til skatt på alminnelig inntekt og trygdeavgift. Trinnskatten starter med 1,7 prosent ved inntekt på drøyt 200 000 kroner (trinn 1) og øker til 4,0 prosent ved knapt 300 000 kroner (trinn 2), før den hopper kraftig til 13,6 prosent ved 670 000 kroner (trinn 3). Deretter øker den mer forsiktig igjen, til 16,6 prosent ved knapt 940 000 kroner (trinn 4) og 17,6 prosent ved 1 350 000 kroner (trinn 5).

Den ekstra arbeidsgiveravgiften kan i praksis sammenlignes med et ekstra trinn i trinnskatten, der skattesatsen øker betydelig. Vi har illustrert dette i Figur 3.1, der vi har beregnet hvilket nivå et slikt ekstra trinn i trinnskatten måtte vært på for å tilsvare den ekstra arbeidsgiveravgiften. Når den ekstra arbeidsgiveravgiften slår inn ved 850 000 kroner hopper trinnskatten fra 13,6 til 16,0 prosent. Beregningen er nærmere forklart i Boks 3.1 nedenfor.

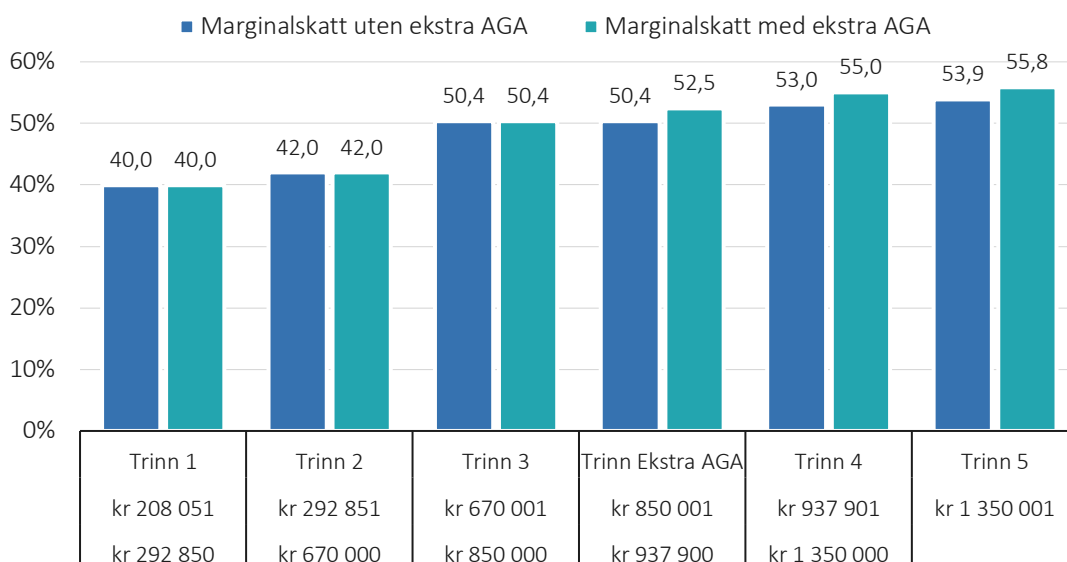
Figur 3.1 Trinnskatt med trinn som tilsvarer ekstra arbeidsgiveravgift, prosent



Kilde: Vista Analyse.

Figur 3.2 viser marginalsatt for arbeidstakere som betaler trinnskatt på ulike trinn, igjen med et ekstra trinn der den ekstra arbeidsgiveravgiften slår inn ved 850 000 kroner. Merk at marginalsatt i denne figuren er beregnet inkludert arbeidsgiveravgift, på samme måte som når Skatteetaten beregner maksimal effektiv skattesatt inkludert arbeidsgiveravgift.¹ Sprangene mellom trinnene i denne figuren kan derfor ikke sammenlignes direkte med sprangene i Figur 3.1 over. Se Boks 3.1 for en nærmere forklaring av hvordan marginalsatt beregnes.

Figur 3.2 Marginalsatt med og uten ekstra arbeidsgiveravgift, prosent



Kilde: Vista Analyse.

¹ <https://www.skatteetaten.no/satser/maksimale-effektive-marginale-skattesatser/>

Boks 3.1 Beregning av marginalsatt

Marginalsatt er skatten man betaler på den siste kronen man tjener. Det er vanlig å beregne marginalsatt på to ulike måter, uten og med arbeidsgiveravgift. Det er marginalsatt *med* arbeidsgiveravgift som uttrykker samlet andel som går til staten av arbeidsgiverens lønnskostnader.

Marginalsatt uten arbeidsgiveravgift er den skatten arbeidstaker betaler av den siste kronen man tjener. Den er gitt ved summen av skatt på alminnelig inntekt, trygdeavgift og trinnsatt. Marginalsatten kan også uttrykkes som arbeidstakers skattebetaling, gitt ved samlet skattesats multiplisert med inntekt, delt på inntekt. Formelt kan marginalsatten τ_m uttrykkes slik, der w er (marginal)inntekt og τ_{alm} , τ_{trygd} og τ_{trinn} hhv. skatt på alminnelig inntekt, trygdeavgift og trinnsatt:

$$\tau_m = \frac{(\tau_{alm} + \tau_{trygd} + \tau_{trinn})w}{w} = \tau_{alm} + \tau_{trygd} + \tau_{trinn}$$

Marginalsatt med arbeidsgiveravgift finnes ved å også ta med arbeidsgivers utgifter til arbeidsgiveravgift, men samtidig beregne skattebetalingene som andel av arbeidsgivers samlede lønnsutgifter, dvs. inkl. arbeidsgiveravgift. Formelt kan marginalsatt $\tau_{m,arb}$ med arbeidsgiveravgift uttrykkes slik, der τ_{arb} er arbeidsgiveravgiften og τ_m er samlet marginalsatt uten arbeidsgiveravgift:

$$\tau_{m,arb} = \frac{\tau_{arb}w + \tau_m w}{(1 + \tau_{arb})w} = \frac{\tau_{arb} + \tau_m}{1 + \tau_{arb}}$$

Det hypotetiske trinnet i trinnsatten som tilsvarer den ekstra arbeidsgiveravgiften er beregnet ved å løse forrige ligning for τ_{trinn} , og sette $\tau_{m,arb}$ lik verdi beregnet for marginalsatt med ekstra arbeidsgiveravgift ved inntekt mellom 850 000 og nedre grense for trinn 4, 937 901 kroner:

$$\tau_{trinn} = (1 + \tau_{arb})\tau_{m,arb} - \tau_{arb} - \tau_{alm} - \tau_{trygd}$$

4 Ekstra arbeidsgiveravgift har negative virkninger for norsk økonomi

Skatter og avgifter bidrar til å finansiere velferdsordninger og til omfordeling. Samtidig medfører mange skatter kostnader for norsk økonomi, fordi de gjør at vi bruker samfunnets ressurser mindre effektivt. Skatter må derfor fastsettes ut fra en avveining mellom effektivitets- og fordelingshensyn, og en avveining mellom kostnader ved skattlegging og verdien av offentlige tjenester.

Med utgangspunkt i grunnleggende økonomisk teori beskriver vi i denne delen virkningene av økt arbeidsgiveravgift, knyttet til at:

- Lønnsveksten dempes og prisene stiger
- Lønnsomme prosjekter og virksomheter blir ulønnsomme
- Arbeidsoppgaver flyttes til utlandet
- Arbeidstakere erstattes av maskiner og teknologi

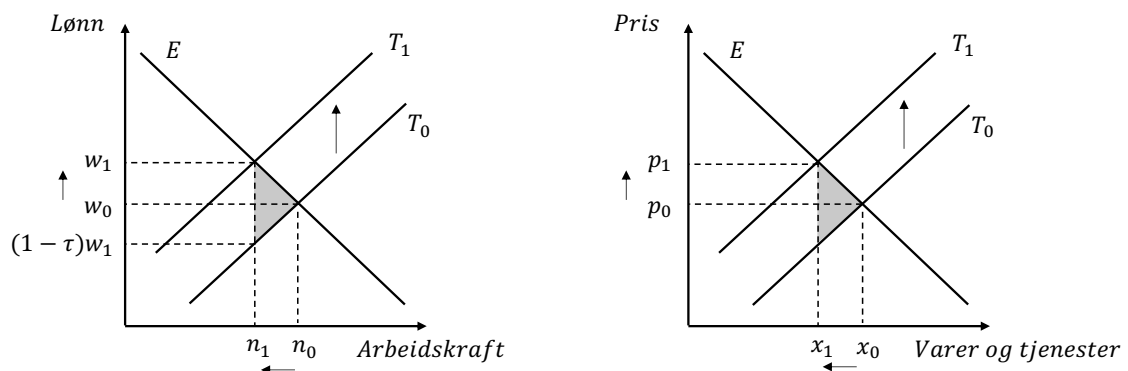
- Arbeidstakere med høy kompetanse erstattes av lavere kompetanse
- Incentivene til å skaffe seg høy kompetanse svekkes
- Det offentlige velger egenproduksjon på områder der private er bedre og/eller rimeligere
- Incentivene til skattemotiverte tilpasninger blir sterkere

Noen av disse virkningene gjelder først og fremst på lengre sikt. Men det er fare for at flere av de lang-siktige virkningene gjelder selv om den ekstra avgiften etter hvert avvikles, fordi inn- og videreføringen har skapt en forventning om at avgiften plutselig kan bli økt igjen i framtiden. Bedriftene må derfor i sine beslutninger ta høyde for at avgiften med en viss sannsynlighet kan bli økt. Forventet arbeidsgiveravgift vil da være høyere enn den formelle satsen. Vi diskuterer dette nærmere i del 5 nedenfor.

Før vi går videre til de konkrete virkningene viser vi i Boks 4.1 mer generelt hvordan skatt på arbeid dels veltes over i lavere lønn og dels i høyere priser, og fører til et samfunnsøkonomisk tap.

Boks 4.1 Stilisert drøfting av virkninger av økt skatt på arbeid

I figurene nedenfor har vi illustrert virkningene av skatt på arbeid i arbeidsmarkedet (venstre) og i et varemarked (høyre). Disse figurene viser sammen hvordan økt skatt på arbeid dels veltes over i lavere lønn og dels i høyere priser, og fører til et samfunnsøkonomisk tap. Det er virkningene i de to første kulepunktene nevnt overfor som illustreres i disse figurene, at lønnsveksten dempes og prisene stiger og at lønnsomme prosjekter og virksomheter blir ulønnsomme.



I arbeidsmarkedet fører skatt på arbeid til at det tilbys mindre arbeidskraft. I figuren til venstre er dette illustrert ved at tilbudskurven, som angir hvor mye arbeidskraft som tilbys ved ulike lønnsnivåer, skifter oppover fra T_0 til T_1 når det innføres en skatt τ på arbeidsinntekt. Her antar vi altså at skatten legges på arbeidstaker. Lønnen stiger fra w_0 til w_1 slik at arbeidskraften blir dyrere for arbeidsgiver. Da går mengden arbeidskraft som benyttes ned fra n_0 til n_1 . Samtidig sitter arbeidstaker igjen med mindre lønn etter skatt, $(1 - \tau)w_1$.

Hvis skatten i stedet legges på arbeidsgiver, som med arbeidsgiveravgiften, vil arbeidsmarkedets etterspørselskurve skifte nedover. Skatten slår ut i høyere lønnsutgifter for arbeidsgiver og lavere lønn til arbeidstaker. Fordi arbeidskraften er blitt dyrere for arbeidsgiver og fordi arbeidstaker sitter igjen med mindre av lønnen, går mengden arbeidskraft som benyttes ned også i dette tilfellet.

Det samfunnsøkonomiske tapet i arbeidsmarkedet er gitt ved trekanten som tegnes opp av forskjellen mellom verdien av det arbeidskraften kunne ha produsert, og hva dette ville ha kostet arbeidstakerne i form av tapt fritid. Denne er farget grå i figuren.

I markedet for varer og tjenester, altså markedet for det som produseres ved hjelp av arbeidskraften, vil økt skatt på arbeid føre til økte kostnader for bedriftene. I figuren til høyre er dette illustrert ved at tilbudskurven, som angir hvor mye bedriften vil produsere ved ulike priser, skifter oppover fra T_0 til T_1 . Høyere kostnader for bedriftene slår ut i høyere pris, p_1 i stedet for p_0 . Samtidig vil forbrukerne kjøpe mindre når prisene stiger, slik at produsert mengde faller fra x_0 til x_1 .

Det samfunnsøkonomiske tapet i varemarkedet er gitt ved trekanten mellom verdien av det en ville ha produsert uten skatten, og hva det egentlig koster bedriften å produsere dette. Trekanten er farget grå i figuren.

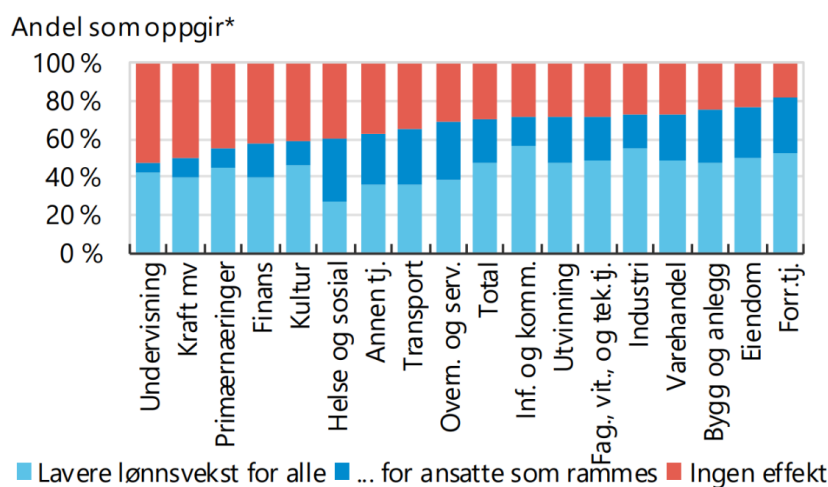
Videre i denne delen beskriver vi de uønskede tilpasningene som den ekstra arbeidsgiveravgiften fører til, med vekt på hvilken kostnad avgiften har for samfunnet.

Lønnsveksten dempes og prisene stiger mer

Gjennom den ekstra arbeidsgiveravgiften påføres bedriftene en kostnad. Dette vil særlig gjelde kunnskapsbedrifter og andre som i stor grad bruker arbeidskraft med høy kompetanse.

Over tid kan en del bedrifter motvirke økte kostnader gjennom å redusere lønnsveksten eller øke prisene. Figur 4.1 fra NHOs medlemsundersøkelse viser at det er en betydelig andel av bedriftene som mener at økt arbeidsgiveravgift vil påvirke lønnsnivået.

Figur 4.1 Bedriftene om virkninger av økt arbeidsgiveravgift på lønnsvekst



*Hvordan vil økt arbeidsgiveravgift påvirke lønnsfastsettelsen i bedriften?

Kilde: NHOs medlemsundersøkelse, september 2023

I hvilken grad bedrifter kan velte økte kostnader over i høyere priser avhenger av om de tilhører skjermet sektor og først og fremst konkurrerer mot andre bedrifter som også rammes av økt arbeidsgiveravgift, eller om de tilhører konkurranseutsatt sektor og konkurrerer mot bedrifter i andre land som ikke har opplevd en slik kostnadsøkning.

Bedrifter i skjermet sektor kan delvis motvirke kostnadsøkningen ved å velte noe av kostnadene over i høyere priser på varene og tjenestene de produserer. De høye prisene vil imidlertid føre til at forbrukerne kjøper mindre, jf. boks 4.1 ovenfor. Bedrifter i skjermet sektor som i praksis konkurrerer mot offentlig egenproduksjon vil i mindre grad ha mulighet til å velte kostnadene over i høyere priser, fordi offentlig sektor på grunn av kompensasjonen ikke opplever en tilsvarende kostnadsøkning.

Bedrifter i konkurranseutsatt sektor har i liten grad mulighet til å velte økte kostnader over i høyere priser, fordi de da ville blitt utkonkurrert av bedrifter i andre land som ikke har opplevd en tilsvarende kostnadsøkning. Det er verdt å merke seg at konkurranseutsatt sektor er mer enn industrien. Mange av bedriftene i næringene som rammes hardt av økt arbeidsgiveravgift konkurrerer i internasjonale markeder, blant annet bedrifter innenfor informasjonsteknologi og arkitekter.

Lønnsomme prosjekter og bedrifter blir ulønnsomme

Høyere kostnader som følge av den ekstra arbeidsgiveravgiften kan i noen tilfeller kan gjøre at prosjekter og bedrifter blir ulønnsomme, selv om de egentlig er lønnsomme og skaper verdi for samfunnet.

Dette vil særlig gjelde bedrifter som konkurrerer internasjonalt, der prisnivået ikke vil ha blitt påvirket av økt arbeidsgiveravgift.

For eksempel vil et arkitektkontor som konkurrerer med selskaper fra andre land om oppdrag, i mange tilfeller ha begrenset mulighet for å gå opp i pris uten å risikere å tape oppdrag. Dette kan bety at det norske arkitektkontoret lar være å delta i en del konkurranser som en ville ha vært med i hvis det ikke hadde vært for økt arbeidsgiveravgift, fordi en ikke kan forvente å vinne med en pris som forsvarer kostnadene.

Arbeidsoppgaver flyttes til utlandet

For en del bedrifter er det aktuelt å flytte arbeidsoppgaver til utlandet, enten ved at bedriften selv har virksomhet i utlandet eller gjennom å kjøpe tjenester fra bedrifter i utlandet.

Ekstra arbeidsgiveravgift vil føre til at bedriftene flytter arbeidsoppgaver til utlandet i større grad enn de ellers ville ha gjort, fordi det koster relativt mer enn før å utføre arbeidsoppgavene i Norge.

Hvis arbeidsoppgaver flyttes til utlandet fordi skatt på arbeid er høyere enn i andre land, innebærer det et samfunnsøkonomisk tap.

Bruk av programmerere i andre land er et eksempel på utflytting av arbeidsoppgaver som i Norge ville blitt utført av høykompetent arbeidskraft som gjerne rammes av den ekstra arbeidsgiveravgiften.

Arbeidstakere erstattes av maskiner og teknologi

Bedrifter bruker både mennesker og ulike former for maskiner og teknologi for å lage varene og tjenestene som de tilbyr. Som oftest vil det være en viss kombinasjon av mennesker og maskiner som er best, som avhenger både av hvilken verdi de ulike innsatsfaktorene har i produksjonen og hva de koster.

Fordi den ekstra arbeidsgiveravgiften gjør mennesker dyrere sammenlignet med maskiner, vil mange bedrifter erstatte mennesker med maskiner i større grad enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Det betyr at oppgaver som kunne bli løst bedre, og/eller til en lavere kostnad, av mennesker, i stedet løses av maskiner.

Denne virkningen trekkes fram av Moum og Schreiner (2023)², som i sin kommentar til nasjonalbudsjettet viser til at Ku, Schönberg og Schreiner (2020³ og 2023⁴) finner at «en uventet økning i arbeidsgiveravgiften i endel bedrifter i Norge i 2004 (...) førte til redusert sysselsetting» og at sysselsettingen ikke

² Moum, K. og Schreiner, R. (2023). Et budsjett for balanse både på kort og lang sikt? *Samfunnsøkonomen* nr. 5. 5-9.

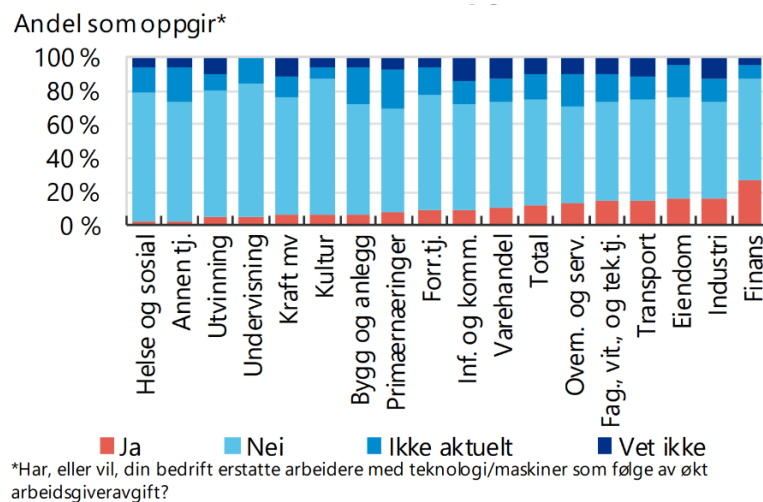
³ Ku, H., U. Schönberg og R. C. Schreiner (2020). Do Place-Based Tax Incentives Create Jobs? *Journal of Public Economics* 191, 104–105.

⁴ Ku, H., U. Schönberg og R. C. Schreiner (2023). Taxing Labor: Firm R&D, Automation and the Labor Share. *Arbeidsnotat*.

økte igjen etter at skatteøkningen ble reversert. Forskerne peker på nedleggelse av produksjon og vridning mot mer kapitalintensiv produksjon som viktige årsaker til at sysselsettingen forble lav.

At dette er en reell problemstilling framgår også av NHOs medlemsundersøkelse fra 2023, der 12 prosent av medlemsbedriftene oppgir at de har erstattet eller vil erstatte arbeidere med teknologi eller maskiner som følge av den økte arbeidsgiveravgiften. Resultatene er vist i Figur 4.2 der det også framgår at det særlig er i finanssektoren dette er aktuelt.

Figur 4.2 Bedriftene om vridning fra mennesker til maskiner og teknologi



Kilde: NHOs medlemsundersøkelse, september 2023

Et eksempel er rådgivning i finanssektoren. I tråd med den teknologiske utviklingen kan man se for seg at en del rådgivning kan erstattes av KI og andre automatiserte løsninger. Økt arbeidsgiveravgift kan imidlertid føre til at man går for langt i den retningen, ved å gå bort fra rådgivning fra mennesker i situasjoner der dette egentlig ville vært bedre.

Arbeidstakere med høy kompetanse erstattes med lavere kompetanse

Den ekstra arbeidsgiveravgiften vil gjøre det mer aktuelt for noen bedrifter å erstatte høykompetent arbeidskraft med arbeidere med lavere kompetanse. For eksempel kan arbeidstakere med høy kompetanse, på grunn av utdanning og/eller erfaring, i noen tilfeller erstattes med et større antall arbeidstakere som ikke har fullt så høy kompetanse.

Hvis dette skiftet fra høy til lavere kompetanse skjer på grunn av økt skatt på høykompetent arbeidskraft, innebærer det et samfunnsøkonomisk tap.

Et eksempel er i industrien eller innenfor anleggsvirksomhet, der bruk av høykompetent arbeidskraft kan gjøre det mulig å bruke avanserte produksjonsmetoder og høyteknologisk utstyr. Her kan den ekstra arbeidsgiveravgiften føre til at man i for stor grad bruker arbeidskraftintensive metoder som ikke stiller samme krav til kompetanse.

Insentivene til å skaffe seg høy kompetanse svekkes

Som beskrevet ovenfor kan en konsekvens av den ekstra arbeidsgiveravgiften være at bedriftene i mindre grad etterspør arbeidskraft med høy kompetanse, fordi (i) prosjekter og bedrifter som krever høy kompetanse blir ulønnsomme, (ii) høykompetent arbeidskraft erstattes maskiner og teknologi og (iii) høykompetent arbeidskraft erstattes med lavere kompetanse.

Dersom det etableres en forventning om at det over tid vil være høyere arbeidsgiveravgift på høye inntekter, vil dette ha langsiktige virkninger. Redusert etterspørsel etter arbeidskraft med høy kompetanse vil bidra til å svekke insentivene til å opparbeide seg slik kompetanse, gjennom å ta utdanning eller å jobbe aktivt for å øke kompetansen sin gjennom arbeidslivet. Dette vil bidra til en arbeidsstyrke med lavere kompetanse og produktivitet enn den ellers ville ha hatt.

Det offentlige velger egenproduksjon på områder der private er bedre og/eller rimeligere

Offentlig sektor blir kompensert for økt arbeidsgiveravgift. Vår forståelse er at kompensasjonen er knyttet til faktiske utgifter til ekstra arbeidsgiveravgift. Offentlig sektor blir imidlertid ikke kompensert for at varer og tjenester kjøpt fra private blir dyrere som følge av økt arbeidsgiveravgift.

Det fører til at det i en del tilfeller blir rimeligere for det offentlige å utføre oppgaver selv, når oppgavene egentlig kunne blitt utført like bra eller bedre – eller rimeligere – av private tilbydere.

Denne forskjellsbehandlingen strider mot intensjonen bak en annen viktig reform i offentlig sektor, nettoføring av merverdiavgift. Som følge av denne reformen blir offentlig sektor kompensert for utgifter til merverdiavgift når de kjøper tjenester fra private, slik at disse kostnadmessig er likere egenproduksjon, som ikke har merverdiavgift.

Insentivene til skattemotiverte tilpasninger blir sterkere

Ordningen med ekstra arbeidsgiveravgift gjelder for lønn fra hver enkelt arbeidsgiver. Hvis en arbeidstaker som tjener 900 000 kroner i året, i stedet skaffer seg to halvtidsjobber med 450 000 kroner i årslønn, vil det ikke lenger være ekstra arbeidsgiveravgift knyttet til denne arbeidstakeren. På samme måte har arbeidsgiverne insentiv til å dele opp jobbene i deltidsstillinger.

Den ekstra arbeidsgiveravgiften kan også føre til inntektsskifting fra arbeids- til eierinntekt og andre former for skattemotiverte tilpasninger. Det har vært et viktig hensyn i norsk skattepolitikk å begrense insentivene til slike tilpasninger, blant annet gjennom liten forskjell mellom skatt på arbeids- og eierinntekt.

Sterkere insentiver til skattemotiverte tilpasninger fører til lavere skatteinntekter og innebærer at private aktører bruker ressurser på å tilpasse seg skattereglene i stedet for å skape verdier for samfunnet. I tillegg vil typisk myndighetene måtte bruke større ressurser på kontroll.

5 Mangelfull utredning og plutselig innføring kan svekke inntrykket av Norge som et land med forutsigbare rammevilkår

Innføringen av den ekstra arbeidsgiveravgiften i 2023 var uventet, og mangelfullt utredet og begrunnet. I denne delen drøfter vi konsekvensene av dette, og kommer med våre anbefalinger til hva man bør gjøre videre.

Konsekvensene av økt arbeidsgiveravgift var i liten grad utredet

Virkningene av den ekstra arbeidsgiveravgiften for bedrifter, arbeidstakere og norsk økonomi generelt er i svært liten grad omtalt i skatteproposisjonen for 2023, der avgiftsøkningen ble foreslått. Det er oppsiktsvekkende at vi i dette lille notatet for NHO går lengre enn hva Finansdepartementet gjør i skatteproposisjonen, i å drøfte virkningene av økt arbeidsgiveravgift. Vurderingene er enda kortere i skatteproposisjonen for 2024, der avgiften ble foreslått videreført.

Arbeidsgiveravgiften er i liten grad en skatt der det kan argumenteres for at endringer må skje plutselig, på grunn av faren for uønskede skattemotiverte tilpasninger. Eksempler på skatter der det kan være betydelig fare for slik tilpasning er utbytteskatt, formueskatt og arveavgift.

Uansett bør skatteendringer være tilstrekkelig utredet, enten de varsles lenge på forhånd eller ikke. Ifølge utredningsinstruksen skal en utredning være så omfattende og grundig som nødvendig, basert på «om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet». Økt arbeidsgiveravgift var forventet å gi et proveny på 7,7 mrd. kroner påløpt da den ble foreslått i 2023, og er helt klart et tiltak som har svært vesentlige virkninger. Det kan vanskelig argumenteres for at det var lite tid til rådighet – bruk av en midlertidig skatt for å saldere budsjettet skiller seg vesentlig fra for eksempel bevilgninger knyttet til krig og konflikt der det er forståelig at store beslutninger noen ganger må tas fort.

Det har ikke vært vanlig å bruke midlertidige skatteendringer for å saldere budsjettet

Vi er ikke kjent med at midlertidige skatteendringer av denne typen er brukt for å saldere budsjettet i nyere tid, bortsett fra høyprisbidraget på strøm, som vi omtaler nedenfor.

Det finanspolitiske rammeverket i Norge legger godt til rette for å håndtere vanskelige økonomiske tider. For det første lar vi ikke det at inntektene fra mange skatter er lavere i dårlige tider, påvirke størrelsen på budsjettet. Dette skjer ved at oljepengebruken beregnes ut fra et *strukturelt* underskudd, der en tar utgangspunkt i hva skatteinntektene ville vært i et normalår. For det andre åpner handlingsregelen for å bruke mer penger i dårlige tider, mot å bruke mindre penger i andre. Mens den første mekanismen sørger for at pengebruken ikke blir medsyklisk, åpner den andre for at den kan være motsyklisk.

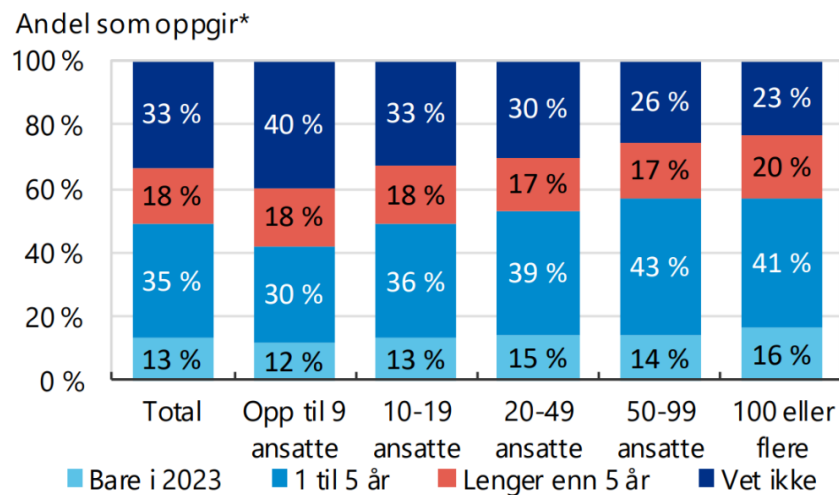
Bruken av midlertidige skatteendringer for å saldere budsjettet burde i seg selv vært drøftet og begrunnet skikkelig i proposisjonen, ut over at den ekstra arbeidsgiveravgiften er «situasjonstilpasset tiltak som skal bidra til inndekning av ekstra ordinært store utgifter».

Innføring, videreføring og treg fjerning skaper forventning om økt arbeidsgiveravgift i framtiden

Som nevnt i del 4 har innføringen av den ekstra arbeidsgiveravgiften trolig bidratt til en forventning om at avgiften kan bli økt på nytt i framtiden, selv om den nå skulle bli fjernet før valget i 2025 slik regjeringen har varslet. Muligheten for høyere arbeidsgiveravgift gjør at mange vil legge til grunn at arbeidsgiveravgiften i forventning vil være høyere for arbeidskraft med høy kompetanse og høy inntekt, og usikkerheten medfører risiko. Dette er faktorer som har betydning for mange beslutninger i næringslivet, for eksempel bedrifters beslutninger om igangsetting av nye prosjekter og potensielle gründeres beslutninger om å starte nye bedrifter.

Det at den ekstra arbeidsgiveravgiften har bidratt til slike forventninger understrekes av NHOs medlemsundersøkelse fra september 2023, som viser at det hadde etablert seg en tydelig forventning om at den ekstra arbeidsgiveravgiften ville bli værende lenge. Bare 13 prosent av bedriftene trodde den ville bli avviklet etter 2023. Drøyt halvparten av bedriftene trodde den ville bli værende i mer enn ett år, og nesten én av fem bedrifter trodde at avgiften ville bli værende lenger enn fem år. Resultatene fra undersøkelsen framgår av Figur 5.1.

Figur 5.1 Forventet varighet av den økte arbeidsgiveravgiften, per september 2023



*Fra og med 1. januar 2023 skal det betales ekstra arbeidsgiveravgift på 5 prosent for inntekter som overstiger 750 000 kroner. Hvor lenge tror dere denne økte arbeidsgiveravgiften vil vare?

Kilde: NHOs medlemsundersøkelse, september 2023

Den ekstra arbeidsgiveravgiften har bidratt til generell usikkerhet om skattesystemet i Norge

Den ekstra arbeidsgiveravgiften har trolig også bidratt til mer generell usikkerhet om det norske skattesystemet. Høyprisbidraget på strøm er et annet eksempel på at regjeringen med lite utredning og uten varsel har innført en skatt som det er sterke faglige argumenter mot. For innføring av nye og endring av eksisterende grunnrenteskatter har det vært et betydelig sterkere faglig grunnlag, men det har likevel vært elementer i forslagene som har vært svakt begrunnet og flere av disse har regjeringen senere måttet gjøre om på.

Plutselig innføring av ekstra arbeidsgiveravgift for å saldere budsjettet strider mot uttalte mål for hva som er viktig i skattepolitikken. Ifølge skatteproposisjonen for 2024 legger Hurdalsplattformen vekt på å føre en forutsigbar og ansvarlig skattepolitikk overfor næringslivet. Videre framgår det at «Norge må ha gode generelle skatte- og avgiftsregler for å beholde og tiltrekke seg næringsvirksomhet og kapital» og at «et stabilt og forutsigbart regelverk betyr også mye for de samlede rammebetingelsene for næringsvirksomhet».

Hvis bedrifter vurderer rammevilkårene i Norge som mindre stabile og forutsigbare, kan det bidra til at lønnsom næringsvirksomhet etableres i andre land eller ikke etableres i det hele tatt.

Den ekstra arbeidsgiveravgiften bør fjernes snarest og det bør settes strek for bruk av midlertidige skatteendringer til å saldere budsjettet

Ut fra de negative virkningene av den ekstra arbeidsgiveravgiften mener vi at den bør fjernes snarest, i likhet med Finansdepartementets rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser.⁵

Videre bør det settes strek for bruk av midlertidige skatteendringer til å saldere statsbudsjettet. Aktørene i norsk økonomi skal kunne legge til grunn stabile og forutsigbare rammevilkår, og at eventuelle endringer er faglig godt begrunnet. En slik uttalelse vil bidra til å begrense de negative virkningene den ekstra arbeidsgiveravgiften har hatt for aktørenes forventninger. Virkningen vil være sterkere hvis avgiften fjernes tidligere enn regjeringen nå har varslet.

⁵ Utvalgets uttalelse av 6. februar 2024: https://www.regjeringen.no/contentassets/e431dda76513479fa4b921854d4a5b07/uttalelse_2024.pdf