

Stein Østre

Øremerkede skatter for  
bedre folkestyre og økt velferd

Høgskolen i Hedmark  
Rapport nr. 1 – 2010

Fulltekstutgave

Utgivelsessted: Elverum

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Forfatterne er selv ansvarlige for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for Høgskolens syn.

I rapportserien fra Høgskolen i Hedmark publiseres FoU-arbeid og utredninger. Dette omfatter kvalifiseringsarbeid, stoff av lokal og nasjonal interesse, oppdragsvirksomhet, foreløpig publisering før publisering i et vitenskapelig tidsskrift etc.

Rapporten kan bestilles ved henvendelse til Høgskolen i Hedmark. (<http://www.hihm.no/>)

Rapport nr. 1 – 2010  
© Forfatterne/Høgskolen i Hedmark  
ISBN: 978-82-7671-786-0  
ISSN: 1501-8563



Høgskolen i Hedmark

<b>Tittel:</b> Øremerkede skatter for bedre folkestyre og økt velferd			
<b>Forfatter:</b> Stein Østre			
<b>Nummer:</b> 1	<b>År:</b> 2010	<b>Sider:</b> 246	<b>ISBN:</b> 978-82-7671-786-0 <b>ISSN:</b> 1501-8563
<b>Oppdragsgivere:</b>			
<b>Emneord:</b> Offentlig økonomi, beskatning, budsjettreformer			
<p><b>Sammendrag:</b> Utgangspunktet er at det er en ubalanse mellom privat og offentlig virksomhet i Norge som tilsier en økning av skattenivået. Skattebetalingsvilligheten blant befolkningen (velgerne) er så lav at en betingelse for å kunne få tilslutning ved Stortingsvalg er at de politiske partier må love uendret skattenivå eller skattelettelse. For å få velgerne til å akseptere et økt skattenivå må man finne frem til skatteformer som velgerne forstår og aksepterer, samtidig som de mest upopulære skatter reduseres eller avvikles. Dette tilsier et system der man for viktige utgiftskategorier har formålsbestemte skatter, dvs skatter som skal finansiere bestemte offentlige aktiviteter. Eksempler på slike aktiviteter kan være det offentlige pensjonssystem, offentlige helse- og omsorgsutgifter, samt ikke minst utgifter til veier og samferdsel. Dette betyr en avvikelse fra prinsippet om budsjettets enhet, som i de senere år har vært omtrent enerådende i norsk offentlig forvaltning. Det må da etableres separate budsjetter for de aktiviteter som skal finansieres ved egne skatter. Et slikt system tvinger velgerne til å se sammenhengen mellom skatt og ytelse. Det kan føre til mer edruelighet når det gjelder krav om offentlig betalte tjenester, samtidig som velgerne kan sies å få en bedre kontroll/innsikt i hva skattepengene brukes til. Politikernes/folkevalgtes handlingsrom innskrenkes, men det er overensstemmende med demokratisk teori.</p>			





Hedmark University College

<b>Title:</b> Earmarked taxes for improving democracy and increasing welfare			
<b>Author:</b> Stein Østre			
<b>Number:</b> 1	<b>Year:</b> 2010	<b>Pages:</b> 246	<b>ISBN:</b> 978-82-7671-786-0 <b>ISSN:</b> 1501-8563
<b>Financed by:</b>			
<b>Keywords:</b> Public economics, taxing, budgetary reforms			
<p><b>Summary:</b> There is an unbalance between private and public spending which indicates that the general level of taxes should be raised. The willingness to pay taxes among voters are low. To make voters accept higher taxes, unpopular taxes should be avoided and acceptable taxes should be increased. The method could be to a larger degree to apply the utility principle, which does not prevent certain degree of progressiveness. Some major taxes should be earmarked certain purposes, such as taxes for public pension, public health, roads and communication. Hereby the voters are faced by the fact that they get what they pay for. And in addition they will in a way control the politicians use of «their tax payments». This type of reform implies a departure for the principle of a unified budget and there must be separate budgets for those expenditures which have their own taxes.</p>			



# FORORD

Utgangspunktet for denne fremstilling er at det er behov for en økning av det generelle beskatningsnivå i Norge. Et slikt utgangspunkt kan selv om det kan gis en god begrunnelse betraktes som et politisk standpunkt.

De forslag som fremmes i det etterfølgende kan imidlertid vurderes gjennomført selv om man måtte mene at skattenivået er passende og bør forbli omtrent uendret eller om man endog mener at skattenivået bør reduseres.

Fremstillingen er søkt tilrettelagt for mer vanlige lesere, spesielt studenter innen økonomiske fag.

Jeg har i løpet av 2009 deltatt i en rekke avisdebatter. Når man skriver avisinnlegg må man begrense seg slik at omfanget av kronikker og innlegg blir av et begrenset omfang, slik at avisene tar dem inn. Det er mulig at foreliggende rapport representerer en avreagering på dette fra min side, slik at jeg uhemmet tar opp spørsmål og vier plass til forhold, som ikke nødvendigvis kan betraktes som essensielle for det bakenforliggende budskap, - kfr første setning i dette forord.

Inger Schatvet takkes for utført korrekturlesning, men er ikke ansvarlig for gjenværende feil og uklarerheter. Kjersti Øian Rødsdalen takkes for den øvrige tilretteleggelse for trykking.

Rena, mars 2010

Stein Østre





# INNHold

<b>Forord</b>	<b>7</b>
<b>1 Sammendrag og konklusjoner</b>	<b>13</b>
1.0 Minisammendrag	13
1.1 Problemstillinger	14
1.1.1 <i>Velgernes informasjonsnivå</i>	14
1.1.2 <i>Folkevalgtes informasjonsnivå</i>	18
1.2 Optimalisering av beskatningsnivået	20
1.2.1 <i>Beskatningsnivået</i>	20
1.2.2 <i>Optimalt beskatningsnivå - kort sikt</i>	23
1.2.3 <i>Optimalt skattenivå – lengre sikt</i>	26
1.3 Budsjettreform og øremerkede skatter	27
1.3.1 <i>Prinsippet om budsjettets enhet (enhetsprinsippet)</i>	27
1.3.2 <i>Forenkling med øremerkede skatter</i>	29
1.4 Deltagende budsjettering	31
1.5 «Politikerforakt»	33
<b>2 Beskatning og fellesoppgaver</b>	<b>37</b>
2.1 Skattebegreper og terminologi	37
2.2 Utviklingen i privat og offentlig konsum	45
2.3 Definisjoner av skattenivået	48
2.3.1 <i>Brutto og netto skatter</i>	48
2.3.2 <i>Nettonettosynspunktet</i>	50
2.3.3 <i>Feiltolkning av beskatningsnivået</i>	52
2.3.4 <i>Sammenfatning</i>	53
2.4 Offentlig fellesoppgaver	54
2.4.1 <i>Inndeling av oppgavene</i>	54
2.4.2 <i>Vurdering av potensielt forsømte oppgaver</i>	57
2.5 Skatt som produksjonskostnad	58
2.5.1 <i>«Skattebetalernes penger»</i>	58

2.5.2 <i>Skatt som produksjonskostnad</i>	59
2.6 Den relative vekst i offentlige utgifter	61
2.6.1 <i>Innledning</i>	61
2.6.2 <i>«Wagners lov»</i>	61
2.6.3 <i>Nærmere om årsakene til veksten</i>	64
2.7 Beskatning og økonomisk vekst	74
<b>3 Optimalt beskatningsnivå</b>	<b>77</b>
3.1 Residualt bestemt beskatningsnivå	77
3.2 Beskatningsprinsipper	78
3.2.1 <i>Beskatningsmyndighet</i>	78
3.2.2 <i>Nytteprinsippet</i>	80
3.2.3 <i>Evnepresippet</i>	81
3.2.4 <i>Prinsippet om incentivnøytralitet</i>	82
3.2.5 <i>Pragmatiske prinsipper</i>	87
3.3 Fordeling og rettferdighet	88
3.3.1 <i>Optimal grad av vertikal likhet</i>	88
3.3.2 <i>Beskatning av «de rike»</i>	90
3.3.3 <i>Hjelp til «de fattige»</i>	93
3.4 Optimalisering av beskatningsnivået	94
3.4.1 <i>Den skatteteoretiske avveining</i>	94
3.4.2 <i>Økonomisk og politisk rasjonalitet</i>	98
3.4.3 <i>Politisk adferd</i>	99
3.4.4 <i>Den skattepolitiske avveining</i>	104
3.4.5 <i>Konklusjoner</i>	111
<b>4 Effektivitet i offentlig forvaltning</b>	<b>113</b>
4.1 Effektivitetsbegreper	113
4.2 Dogmet om ineffektivitet i offentlig forvaltning	117
4.3 Effektivitetstap ved beskatning	130
<b>5 Skattebetalingsvilligheten</b>	<b>133</b>
5.1 Innledning	133
5.2 Individualgoder og kollektivgoder	134
5.2.1 <i>Betalingsvillighet og markedsundersøkelser</i>	134
5.2.2 <i>Individualgoder og kollektivgoder</i>	137
5.3 Overføringspolitikk	141
5.3.1 <i>En enkel modell for overføringer</i>	141
5.3.2 <i>Overføringer og betalingsvillighet</i>	144

5.4 Offentlig betalte individualgoder	146
5.4.1 Behovsvurderinger	146
5.5 Protester mot skatter	149
5.5.1 Organiserte protester	149
5.5.2 Upopulære skatter	151
<b>6 Budsjettheori og budsjetthereformer</b>	<b>154</b>
6.1 Optimal budsjettpolitikk	154
6.2 Prinsippet om budsjettets enhet	159
6.3 Øremerkede skatter	165
6.4 Eksempler på anvendelsesområder	170
6.4.1 Pensjonsskatt og pensjonsbudsjett	170
6.4.2 Et selvfinansierende budsjett for innenlandske transporter	172
6.5 De tre balanseproblemer	175
6.5.1 Medianvelgerens betydning	175
6.5.2 Medianvelgeren og beskatningsnivået	177
<b>Vedlegg 1: Om progressiv beskatning</b>	<b>181</b>
<b>Vedlegg 2: Offentlig forvaltnings betydning for økonomisk vekst</b>	<b>188</b>
<b>Vedlegg 3: Om boligbeskatning</b>	<b>194</b>
<b>Vedlegg 4: Om fellesgoder og kollektivgoder</b>	<b>203</b>
<b>Vedlegg 5: Om provenymaksimering og dødvektstap</b>	<b>211</b>
<b>Vedlegg 6: Om medianvelgerteori</b>	<b>219</b>
<b>Litteraturhenvisninger:</b>	<b>237</b>



# 1 SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

## 1.0 Minisammendrag

Utgangspunktet er den forutsetning at så vel velgere som folkevalgte er for dårlig informert om virksomheten i offentlig forvaltning til å ha velbegrunnede synspunkter på nivået for beskatningen.<sup>1</sup> Den offentlige forvaltning er omfangsrik og til dels svært komplisert.<sup>2</sup>

Offentlig forvaltning har i de senere år hatt kontroll over ca. 42 prosent av brutto nasjonalprodukt i Norge. Denne andel av brutto nasjonalprodukt anvendes til tre hovedtyper av oppgaver.

Hovedtyngden av disse utgifter, ca. 57 prosent, gjelder overføringer til privat sektor (spesielt Folketrygden). Ca. 28 prosent av forvaltningens utgifter gjelder offentlig betalte individualgoder (undervisning, helse med mer). De resterende ca. 15 prosent gjelder rene kollektive goder (statsledelse, lov og orden, samferdsel med mer).

---

1 Her brukes betegnelsene velgere og folkevalgte. Folkevalgt brukes om folkevalgte politikere, som det er viktig å skille fra de ikke-folkevalgte politikere, som journalister, politiske kommentatorer, forfattere av ulike slag osv. I et demokrati med allmenn stemmerett er det velgerne, som på vegne av innbyggerne skal bestemme anvendelse av offentlige inntekter. Betegnelsen «skattebetalernes penger» betyr egentlig at det bare er de som betaler skatt som skal ha demokratiske rettigheter.

2 Dette kan illustreres ved den gamle anekdote om landbrukssubsidiene, som utgjør et komplisert system. Etter en omlegning av subsidiesystemet het det seg at: «Bare Gud og ekspedisjonssjef Grue i Landbruksdepartementet forstod det gamle system for landbrukssubsidier, men etter omleggingen har også Gud gitt opp». Det kanskje mest misvisende ved anekdoten er at selveste ekspedisjonssjef Grue forsto systemene. Bemerk at subsidieordningen for landbruket neppe står i noen særstilling. Det samme kan sies om det statlige tilskuddssystem for kommunesektoren eller de ulike kompleksere av trygde- og støtteordninger i Nav-systemet.

Det er antagelig fåfengt å satse på å gi befolkningen et bedre informasjonsgrunnlag, da de vil mangle motivasjon.<sup>3</sup> Gevinsten ved å oppnå marginale økninger i befolkningens kunnskapsnivå, står neppe i forhold til de nødvendige kostnader. Den enkleste metode for å få befolkningen til å forstå sammenhengen mellom beskatning og offentlige ytelser, er trolig å innføre et system med øremerkede skatter (avgifter) slik at inntekten (provenyet) bare kan brukes til det formål som lovgivningen krever. Det kan være tilstrekkelig å innføre øremerkede skatter på et begrenset antall svært utgiftskrevende områder (pensjon, medisinsk behandling, samferdsel og lignende).

Eksempelvis, hvis befolkningen ønsker bedre pensjonsordninger i Folketrygden, så må de også akseptere at «pensjonsskattene» økes.

Historiske betraktninger synes å tilsi at befolkningen godtar økte skatter, hvis de er garantert at skattene går til «et godt formål». Det er en rekke eksempler på at eneveldige fyrster har utnyttet dette ved bruk av øremerkede skatter. Folkevalgte vil antagelig akseptere øremerkede skatter hvis det innebærer økte inntekter og bedre oppgaveløsninger. Opptil omkring nærmere første verdenskrig var øremerkede skatter vanlig i en rekke sammenhenger. Den sterkeste motstand mot øremerking av skatteinntekter finner man trolig i det sentrale byråkrati, som derved får innskrenket handlefrihet.

## 1.1 Problemstillinger

### 1.1.1 Velgernes informasjonsnivå

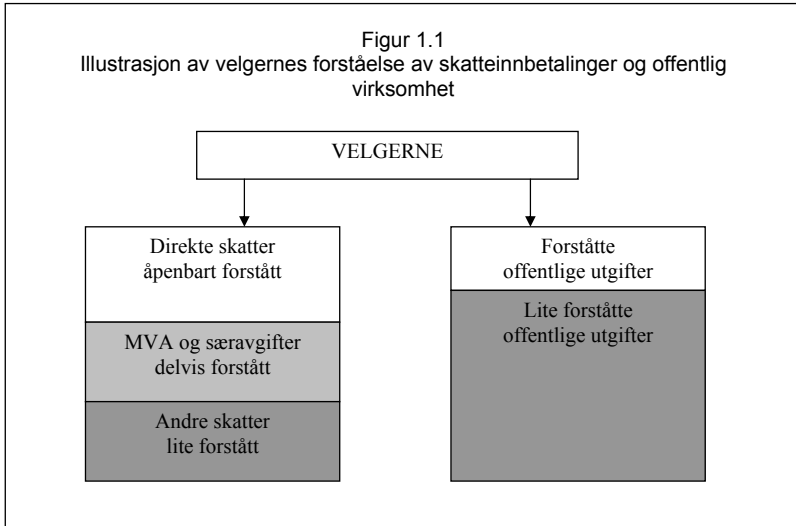
Det grunnleggende spørsmål i denne rapport er egentlig om vi har et passende omfang på offentlig finansiert virksomhet og dermed på skattnivå i Norge. I vårt politiske system er det velgerne som skal avgjøre hva som er

---

<sup>3</sup> Downs (1957) var sterkt opptatt av dette. For den enkelte velger vil det skje en avveining mellom gevinstene ved økt informasjon og kostnaden ved å tilegne seg slik informasjon. Svært mange velgere vil foretrekke å se en fotballkamp eller lese en skjønnlitterær bok fremfor å bruke fritiden på å lese offentlige dokumenter. Ut fra dette risikerer man å måtte se i øynene at befolkningens informasjonsnivå om offentlig forvaltning vanligvis ikke kan økes ved å bruke tradisjonelle informasjonskanaler.

det riktige omfang på offentlig forvaltningsvirksomhet eller skattenivået.

**En hovedpåstand i fremstilling er at velgerne ikke har tilgang på informasjon som gjør at de kan ha en velbegrunnet mening om et slikt spørsmål.** Det er søkt illustrert i figur 1.1. Venstre søyle i figuren angir skatteinnbetalinger, mens høyre søyle angir hva velgerne eller innbyggerne har inntrykk av hva de får tilbake av offentlige ytelser.



Velgere som er skattebetalere er godt informert om de direkte skatter, da ligningsoppgjøret gir en full spesifikasjon over de direkte skatter den enkelte skattebetaler er ilagt. Det samme gjelder gebyrer som kommunale avgifter og kommunal eiendomsskatt i de kommuner hvor den finnes. Denne del av venstre kolonne har derfor hvit bakgrunn.

Velgere som er kjøpere (eller forbrukere), dvs. omtrent alle, vil kunne ha formening av hva de betaler i merverdiavgift (MVA), da avgiftsbeløpet vanligvis alltid er spesifisert på kasselappene, men det er ikke grunn til å tro at kjøperne generelt sett tar vare på kassalappene i løpet av et år og summerer avgiftsbeløpene. Kjøperne er godt klar over særskatter på motorvogner, drivstoff, elektrisitet, kringkastingslisens, alkohol og

tobakk, men vet neppe hva dette samlet beløper seg til på årsbasis. Dette er skatter som kjøperne har mulighet for å beregne omfanget av og bakgrunnen i figuren er farvet lys grå.

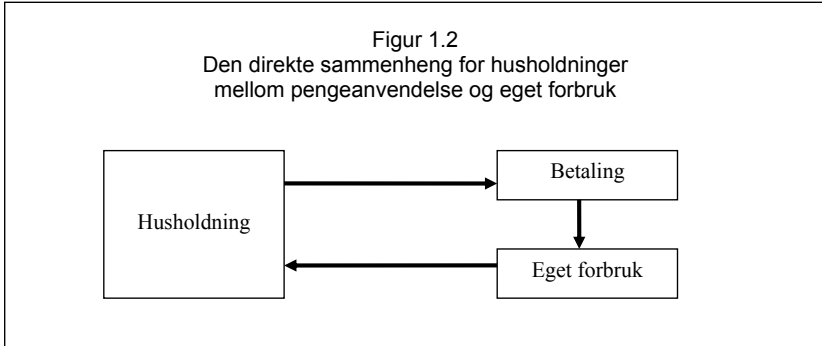
Det er også en rekke skatter som kjøperne flest i liten grad er klar over som sukkeravgift, toll osv. Denne del av figuren er derfor farvet mørkere grå. Høyre kolonne inneholder et element som er forstått av de fleste, men trolig bare i begrenset grad: Det kan eksempelvis gjelde statsledelse, lov og orden, undervisning, helse og omsorg, sosialtjenesten. Høyre kolonne inneholder også et grått felt som skal illustrere hva velgerne ikke forstår eller kan noe om, eksempelvis Folketrygden, andre overføringer utgifter til tilsyn, beredskap osv.

Hvor stor del av offentlige forvaltningsutgifter som kan betraktes som ikke forstått er det vanskeligere å ha en formening. To forhold forstyrrer bildet. Det ene er politisk uenighet om hva det skal brukes penger på, eksempelvis utviklingshjelp, landbrukssubsidier, visse kulturaktiviteter osv. Det annet er dogmet om ineffektivitet i offentlig forvaltning.

Poenget med figur 1.1 er å vise at sammenhengen mellom skattebetaling og offentlig virksomhet i begrenset grad er forstått av «vanlige velgere».

I figur 1.2 er hensikten å illustrere sammenhengen mellom betaling og eget forbruk for husholdninger (kjøpere eller forbrukere). Husholdningen foretar en vurdering av sine ulike behov (som kan tilfredsstilles ved inntektsanvendelse). Derefter fordeler husholdningen sin utgiftsramme på oppgavene, som viser betalingsviljen for de enkelte formål. Dette bestemmer det faktiske forbruk. Det er med andre ord en direkte kobling mellom betaling og egen forbruk. Et hovedproblem med offentlig forvaltning er at det ikke er noen slik direkte sammenheng.

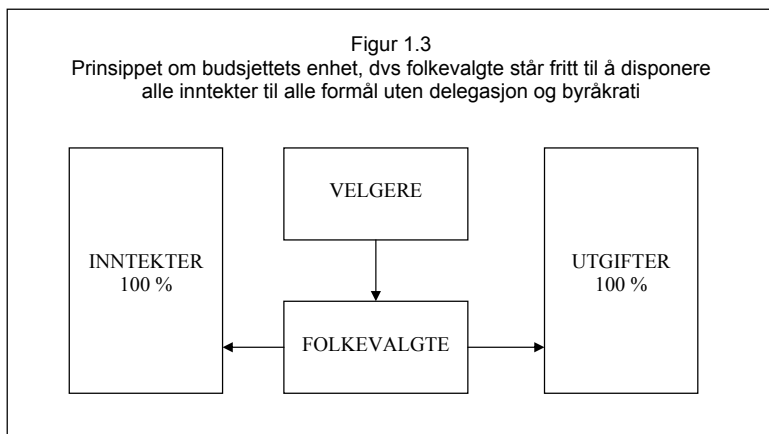




Begrepet maksimal betalingsvillighet (MBV) eller bare betalingsvillighet brukes i økonomisk konsumentteori for å betegne hva en husholdning maksimalt er villig til å betale for et gode (dvs. en vare eller tjeneste) som er til salgs for privat forbruk.<sup>4</sup> Hvis betalingsvilligheten er større eller lik prisen på godet, så kjøpes godet. Betalingsvilligheten for et gode er primært avhengig av en husholdnings inntekt og prisene på alle andre goder. I slike resonnement forutsettes det at andre forhold holdes uendret, dvs. en *ceteris paribus* forutsetning. Tilsvarende kunne man definere **skattebetalingsvilligheten**, dvs. hva man er villig til å betale i skatt for en økning i den offentlige forvaltnings virksomhet. Slik offentlig forvaltning er organisert, dvs. prinsippet om budsjettets enhet (se nedenfor), så er det vanligvis ingen direkte kobling mellom skattebetaling og offentlig ytelse.<sup>5</sup> **En hovedpåstand i fremstilling er at velgerne ikke har tilgang på informasjon som gjør at de kan ha en velbegrunnet mening om et slikt spørsmål.** Det er søkt illustrert i figur 1.3 hvor det er gitt en enkel illustrasjon over hvorledes velgerne velger folkevalgte (f eks hvert 4de år i Norge). De folkevalgte tar hånd om alle skatteinntektene og fordeler dem mellom de ulike utgiftsformål. Bemerk at velgernes innflytelse er svært indirekte.

<sup>4</sup> Betegnelsen reservasjonspris brukes også.

<sup>5</sup> Her sees det bort fra offentlige gebyr. Et offentlig gebyr er i prinsippet en selvkost beregnet pris man må betale hvis man ønsker en bestemt offentlig ytelse.



## 1.1.2 Folkevalgtes informasjonsnivå

Figur 1.4 er en mer realistisk variant av figur 1.3, der byråkratiet er inkludert. Byråkratiet brukes her som betegnelse for offentlige ansatte, som representerer «den bakenforliggende fagkunnskap». Byråkratiet skal både ta initiativ til saker ut fra eksisterende lovgivning, foreliggende problemer og politiske forslag (skisser og ideer), samt å forestå gjennomføring når vedtak er fattet.

Det er en viktig forutsetning for et velfungerende demokrati at de folkevalgte kan ha en rimelig god helhetsoversikt over sitt komplekst og omfattende statlige virkeområde. For 2010 beløper statsbudsjettet alene seg til ca. 900 mrd. Det synes uvanlig å stille spørsmålet om de folkevalgte (stortingsrepresentantene) har gode muligheter for en helhetsoversikt.

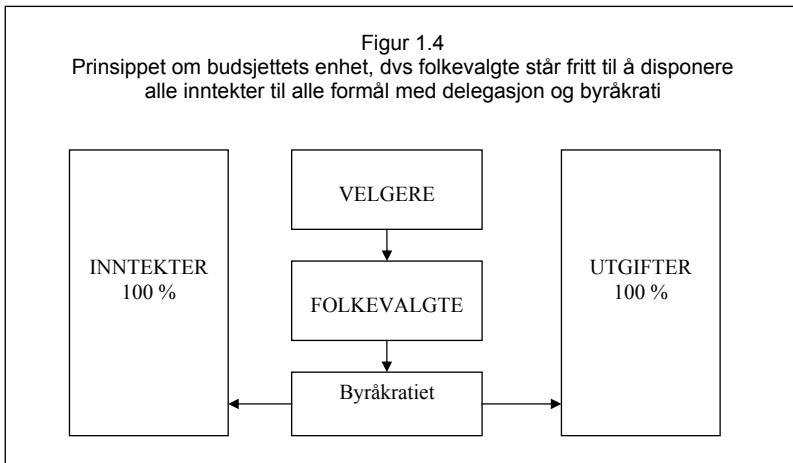
Antagelig er svaret at det har de ikke. Det er en arbeidsdeling mellom de folkevalgte på Stortinget ved at representantene er fordelt på komiteer. Folkevalgte i én fagkomité (helse) har vanligvis dårlig rede på hva som skjer i andre fagkomiteer (f eks samferdsel). Folkevalgte i finanskomiteen har trolig mer en nok med å sørge for budsjettbalanse.<sup>6</sup> Det er derfor – sett utenfra – ingen grunn til å tro at de enkelte representanter kan ha en velbegrunnet oppfatning om utgiftsfordelingen for hele budsjett, dvs. de 900 mrd.

Folkevalgte bruker bare en mindre del av sin tid til et helhetlig

<sup>6</sup> Vanligvis er det ikke budsjettbalanse, men man skal ha et bestemt forholdstall mellom utgifter og inntekter. Hvis utgiftene er større enn inntektene har budsjettvedtaket en ekspansiv effekt.

budsjettarbeid. Det går mye tid til mer eller mindre informasjonsgivende møter. Folkevalgte bør være godt informert om «nyhetene» og må ofte være tilgjengelig for massemediene nesten 24 timer i døgnet. Det må brukes tid for å fremme eget partis hovedsaker og mer personlige hovedsaker (f eks fra egen valgkrets (fylke)). Ikke minst må det brukes tid til debatt, forhandlinger og kompromiss både innen eget parti og med andre partier. Bemerker ellers at det i et demokrati ikke kan stilles spesielle utdannelsesmessige, yrkesmessige eller andre krav til de folkevalgte. Det betyr trolig at det vanligvis vil være nødvendig å bruke mye tid til saksforberedelser.

Dette behøver ikke bety at folkevalgtes informasjonsnivå nødvendigvis gjennomgående er lavt. Det må imidlertid være mulig å fremsette den påstand at det er rom for betydelig forbedringer. Det er lite tilfredsstillende ut fra figur 1.4 å konkludere at slik må det nødvendigvis være i et representativt demokrati. Man får bare forsøke å gjøre det beste ut av det.



Ut fra de foregående punkter (I) og (II) synes man å kunne påstå at informasjonsnivået både hos velgere og folkevalgte kan forbedres kanskje vesentlig. Svaret er neppe mer og bedre informasjon. Velgerne utnytter trolig det foreliggende informasjonsmateriale dårlig. Folkevalgtes tid synes allerede fullt utnyttet, slik at spørsmål blir hva som i tilfellet skal

forsakes. Svaret kan være forenklinger i budsjett- og beskatningssystemene. Det behandles i avsnitt 1.3. Først kan det være nyttig å se litt nærmere på det man kunne kalle «optimalt beskatningsnivå».

## 1.2 Optimalisering av beskatningsnivået

### 1.2.1 Beskatningsnivået

#### (I) Bruttobetraktning

Det vanlige mål for å beregne skattenivået i et land er å se på forholdstallet mellom de samlede skatteinnbetalinger til offentlige sektor og brutto nasjonalprodukt. Brutto nasjonalprodukt (BNP) er en indikator for den samlede verdiskaping i et land og gir dermed et uttrykk for brutto inntekt fra innenlandsk produksjon.<sup>7</sup> Offentlige utgifter betegner den del av brutto nasjonalprodukt som disponeres av offentlig forvaltning, dvs. av den folkevalgte nasjonalforsamling.

Forholdstallet mellom offentlige utgifter, G, og brutto nasjonalprodukt, BNP, dvs.  $G/BNP$ , uttrykkes ofte i prosent. Her omtales dette forholdstall som **beskatningsprosenten**. Det er mer vanlig å omtale forholdstallet som «skattetrykket» i prosent. Skattetrykket er en betegnelse med klare politiske overtoner, som på en måte forutsetter at dette er en belastning for innbyggerne. Utgiftene til offentlig forvaltning er imidlertid like avgjørende for husholdningenes (innbyggernes velvære) som utgifter til mat og bolig. Det er imidlertid ingen som taler om «matvaretrykket» eller «boligtrykket».

I tabell 1.1 er det gitt en oversikt fra 2004 over beskatningsprosentene i 15 land. Det er betydelige forskjeller. Sverige og Danmark ligger på topp rundt 50 prosent, mens Japan og USA ligger på bunnen med ca. 25 prosent. I figur 1.3 er tallet i tabell 1.1 fremstilt grafisk.

---

<sup>7</sup> Brutto nasjonalprodukt definert ut fra «utgiftsmetoden» er summen av (1) offentlig og privat konsum, (2) bruttoinvesteringer i fast realkapital, (3) lagerendringer og (4) differansen mellom eksport og import. Netto nasjonalprodukt er bruttonasjonalprodukt minus kapitalslitet (slitasje på anvendt kapitalutstyr), men det er vanskelig å lage gode beregninger av kapitalslitet, slik at det er vanlig å bruke bruttobegrepet.

Tabell 1.1 Beskatningsprosjenter 2004 i 15 land

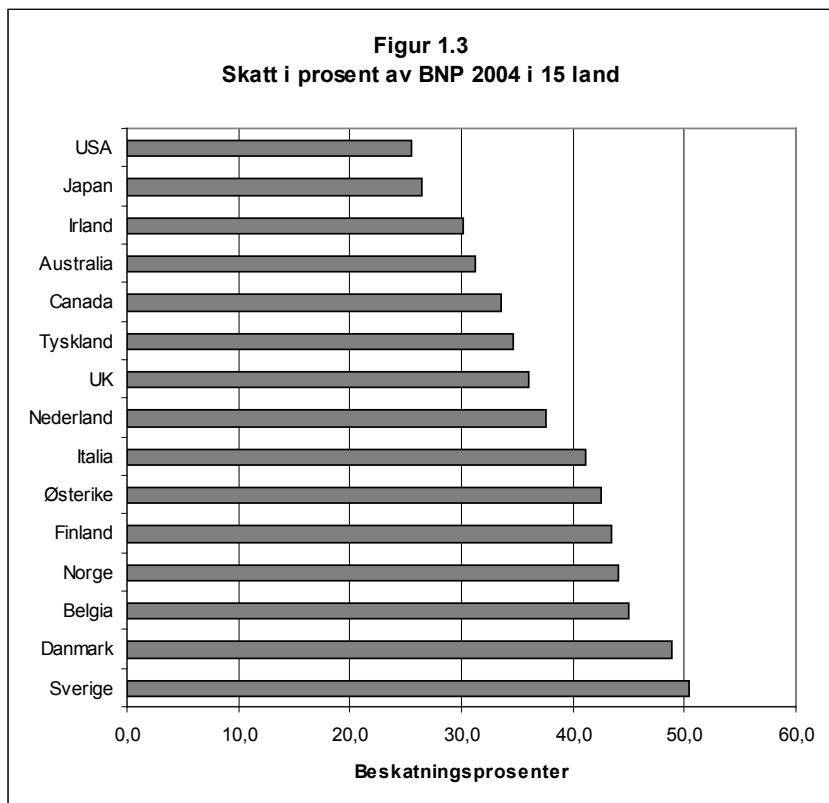
Kilde Vermeend et al (2008)

Sverige	50,4	UK	36,0
Danmark	48,8	Tyskland	34,7
Belgia	45,0	Canada	33,5
Norge	44,0	Australia	31,2
Finland	43,4	Irland	30,1
Østerrike	42,6	Japan	26,4
Italia	41,1	USA	25,5
Nederland	37,5	Gj sn	31,1

Det er min oppfatning at slike internasjonale sammenligninger har begrenset verdi, da de institusjonelle, kulturelle og politiske forhold i disse land er svært forskjellige. Alle disse land vil omtale seg selv som «blandingsøkonomier» og «velferdsstater».<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Betegnelsen «blandingsøkonomi» betyr vel at eiendomsretten til produksjonsmidlene kan være både privat og offentlig. Blandingsøkonomier kommer således i motsetning til de opprinnelige kommunistiske land hvor bare offentlig eiendomsrett til produksjonsmidlene var tillatt. I våre dager er betegnelsen foreldet. Det er vanskelig å tenke seg samfunn uten noen form for offentlig eiendomsrett til produksjonsmidler (vann og avløp). De gjenværende kommunistiske regimer, som Kina, har innslag av privat eiendomsrett til produksjonsmidlene. Kanskje Nord-Korea er det eneste land som bare har offentlig eiendomsrett til produksjonsmidlene.



## (II) Netto og nettonetto betraktninger

Beskatningsnivået ut fra en brutto betraktning, som angitt ovenfor, angir hvor stor del av brutto nasjonalprodukt som disponeres av de folkevalgte.

En stor del av de offentlige utgifter gjelder overføringer til privat sektor. Disse overføringer kan gjelde husholdningene og er en del av inntekts-utjevningspolitikken, som omfatter skatte- og trygdepolitikken, herunder Folketrygden. En annen del gjelder næringslivet og distriktspolitikken.

Norge hadde i perioden 1990 til 2007 er gjennomsnittlig brutto beskatningsprosent på 43 prosent. En vesentlig del av utgiftene gjaldt overføringer til private slik at **netto beskatningsprosent bare var på 25 prosent** i gjennomsnitt, - kfr etterfølgende kap. 2.

Den gjenværende del av de offentlige utgifter kan deles i kollektiv konsum og individuelt konsum. Individuelt konsum er offentlig betalt individualgode konsum, slik som undervisning og helsetjenester. Legger man an en nettonetto betraktning skal også disse utgifter fraregnes. Da står man igjen med 7 prosent for nevnte periode. **Nettonetto betraktningen indikerer at bare 7 prosent av offentlige utgifter gjelder offentlig forbruk i kollektiv forstand**, - kfr tabell 1.2 og etterfølgende avsnitt 2.1.

*Tabell 1.2 Gjennomsnittsprosenter i de senere år for brutto skatt, netto skatt og nettonetto skatt.*

Bruttoskatten	43	Andelen av BNP som disponeres av det offentlige
Nettoskatten	25	Andelen av BNP som det offentlige anvender
Nettonetto skatten	7	Andelen av BNP som anvendes til kollektive formål

## 1.2.2 Optimalt beskatningsnivå - kort sikt

Optimalt beskatningsnivå betegner her den avveining mellom offentlige og privat utgiftsbruk, uttrykt ved bruttoprosenten, som flertallet i den folkevalgte forsamling (parlamentet eller for Norge Stortinget) kommer frem til ved forhandlinger og kompromiss. Dette er et rent politisk spørsmål.

Utgangspunktet i denne rapport er i prinsippet rent deskriptivt: Hvorfor er velgernes skattebetalingsvillighet så lav og hva kan gjøres for å øke villigheten hvis det ut fra en politisk helhetsvurdering ansees ønskelige eller riktig, dvs. hva er politisk optimalt beskatningsnivå.

I økonomisk teori eller blant økonomer kan man skille mellom to noe beslektede problemstillinger når det gjelder optimalitet i denne forbindelse.(a) Det ene er teori for valg av skatter ut fra det økonomiske kriterium at skattene fortrinnsvis ikke bør påvirke menneskers adferd

(optimal tax theory). (b) Det annet er teori med sikte på å finne et skattesystem og et beskatningsnivå som gir den forønskede grad av økonomisk vekst.<sup>9</sup>

Det politiske valg for optimalt beskatningsnivå må bygge på visse forsetninger. Anta at det er gitt hvor stor andel av brutto nasjonalprodukt som kan brukes til utgifter i privat og offentlig sektor i et år og la  $E$  (expenditure) betegne dette beløp. Hvis utgiftene i privat sektor betegnes med  $C$  (konsum) og i offentlig sektor med  $G$  (government expenditure), så skal man ha at

$$(1) \quad E = C + G$$

Dividerer man på begge sider av likhetstegnet med  $E$  får man de relative andeler,  $C/E$  og  $G/E$ , dvs.

$$(2) \quad 1 = C/E + G/E.$$

Valgbetingelsen (2) har bare en frihetsgrad, dvs. fastlegger man den ene relative andel er den annen dermed også bestemt. Det underforstås her at nulløsninger ikke er mulig, dvs. hverken  $C$  eller  $G$  kan være lik null. I figur 1.4 er det gitt en illustrasjon av den situasjon der offentlige utgifter må ligge mellom 20 og 50 prosent av de samlede utgifter.

I illustrasjonen er det antatt at utgangssituasjonen (status quo) er at den offentlige utgiftsandel er 40 prosent. Den politiske venstreside ønsker egentlig at de offentlige utgifters andel skal være nær 50 prosent, slik at fordelingspolitikken på kort sikt kan styrkes. Det vil innebære økte skatter, som vil bety tap av velgertilskutning ved valg. Den politiske høyreside ønsker i større grad å stimulere til innsats på kort sikt for å en oppnå høyere økonomisk vekst i fremtiden. Det tilsier reduserte skatter,

---

<sup>9</sup> Økonomisk teori er sterkt preget av de individualistiske engelsk/amerikanske fagmiljø. Det betyr at fordelingspolitikken velferdsvirkninger synes undervurdert, samtidig som det man har det såkalte «velferdsparadoks» ved at nordiske land som tradisjonelt har lavt stor vekt på nordiske likhetspolitikk, dvs. å unngå for store inntektsforskjeller mellom sine innbyggere, også er blant de «rikste land» i verden med hensyn på økonomisk vekst. Kfr Wilkinson & Prickett (2009) om sammenhenger mellom utjevningpolitikk, velferd og vekst.

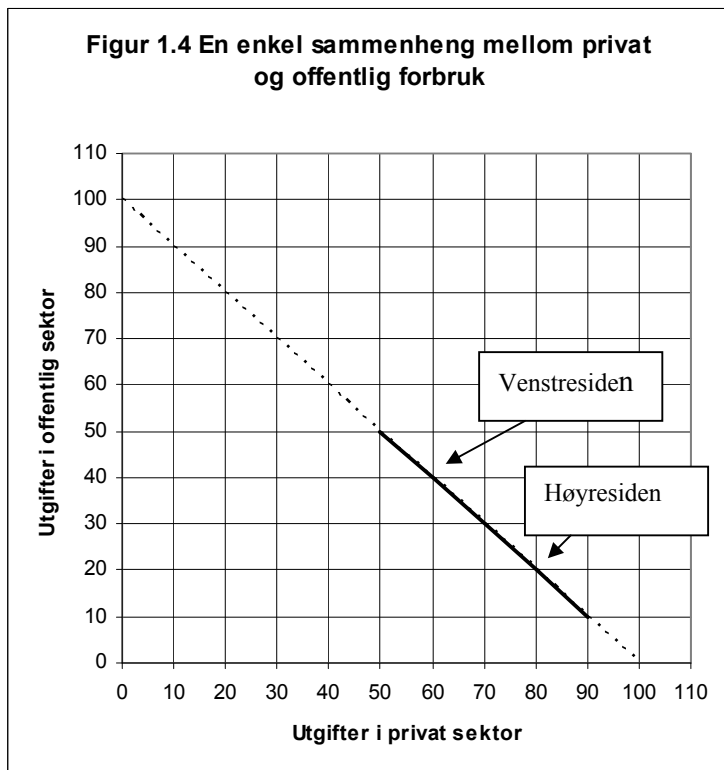


som vil bety redusert offentlig virksomhet. Redusert offentlig virksomhet vil gi tap av velgere ved neste valg. Dette betyr at man kan være låst fast i den eksisterende situasjon med 40 prosent til offentlige utgifter.

I Norge, som i de fleste vestlige land, synes man å ha nådd en situasjon der det eksisterende beskatningsnivå synes fastlåst uten fra den type argumentasjon som er presentert ovenfor. I Norge synes det å være en forutsetning for å komme i regjeringsposisjon at man iallfall lover «uendret skattenivå». Det er en lite ønskelig situasjon av to grunner:

(a) Samfunnet endres stadig og det vil således alltid være nødvendig å tilpasse skattesystemet og beskatningsnivået til de rådende forhold. Internasjonal kriminalitet synes å være i vekst, hvilket tilsier økt innsats. «De fattige i samfunnet» ble «gjenoppdaget» for noe år siden osv.

(b) Enda viktigere er det trolig at det skattesystem (egentlig skatte- og trygdesystem) som eksisterer på et tidspunkt er resultat av forhandlinger og kompromisser på et tidligere tidspunkt. Slike skattekompromisser mellom folkevalgte og de bakenforliggende interessegrupper vil erfaringsmessig ikke representerer et helhetlig og svært gjennomtenkt system. Feil og svakheter ved et skattekompromiss synes først å komme for dagen etter noen år. Dette er drøftet nærmere i avsnitt 6.1 i det efterfølgende.



### 1.2.3 Optimalt skattenivå – lengre sikt

Det synes allmenn enighet om at offentlige utgifter har stor betydning for den økonomiske vekst i et samfunn. En del av de offentlige utgifter er vekstfremmende. En annen del av de offentlige utgifter kan ha negative virkninger for en fremtidig økonomiske vekst. Dette siste gjelder dels skattesystemet som kan ha incentivdempende effekt og dels overføringsordningene. Det siste gjelder næringsoverføringer som kan bidra til opprettholdelse av virksomhet med dårlig lønnsomhet. Det gjelder også overføringene til husholdningene, som kan være slik at tilgangen på arbeidskraft blir svekket. Det er således en allmenn oppfatning blant økonomer at man står overfor et valg mellom høyere økonomisk vekst og en romslig fordelingspolitikk.

Avveiningen mellom vekst og fordeling er selvsagt et

grunnleggende politisk spørsmål. Sammenhengen mellom vekst og fordeling er imidlertid ikke godt klarlagt av økonomer, som grunnlag for et politisk valg. Spørsmålet kan belyses med internasjonale sammenligninger. Det er mange forskjeller mellom de land som sammenlignes (institusjoner og organisering av offentlig sektor, skatte- og trygdesystem, kulturforskjeller av ymse slag etc). Hvis det dominerende mål er maksimal økonomisk vekst, så kan det tilsi forskjellige beskatningsnivå som er betinget av det man kan kalle institusjonelle forhold i det enkelte land.

Et helt annet spørsmål er i hvilken grad økonomisk vekst skal være et mål i land som fremstår som et velordnet samfunn med gjennomgående høy levestandard for innbyggerne. Det har relevans i forbindelse med miljøpolitiske problemer av ulike slag. Det betyr at ambisjonen for vekstpolitikken kan reduseres til at et land i fremtiden skal kunne holde samme velferdsnivå, som de land man vanligvis sammenligner seg med. Disse spørsmål er nærmere drøftet i kap. 3.

## 1.3 Budsjettreform og øremerkede skatter

### 1.3.1 Prinsippet om budsjettets enhet (enhetsprinsippet)

De samlede inntekter til staten i henhold til Gul bok 2010 er på ca. 900 mrd (milliarder). I drøftelsen nedenfor antas det at de samlede utgifter er på et tilsvarende beløp. I henhold til prinsippet om budsjettets enhet («enhetsprinsippet») så skal de folkevalgte kunne bruke alle sine inntekter fritt på de ulike oppgaver (utgiftsformålene A, B, C, D, E, F,...). Dette er drøftet nærmere i avsnitt 6.2 i det efterfølgende.

Begrunnelsen for enhetsprinsippet er logisk sett at det er likegyldig hvor inntektene kommer fra, men de bør kunne fordeles av de folkevalgte til de utgiftsformål som gir størst velferd per krone. Det er de folkevalgte som ved forhandlinger og kompromiss fastlegger hvilken utgiftsfordeling som gir størst velferd per krone.<sup>10</sup> Følgende forhold kan bemerkes:

---

<sup>10</sup> Dette kan også omtales som Gossenbetingelsen, - kfr lenger ut i fremstillingen.

(a) Logikken bak enhetsprinsippet kan synes er uomtvistelig. Prinsippet bygger imidlertid implisitt på den holistiske forutsetning om at det finnes «én samfunnsmening» og at «den riktige eller optimale samfunnsmessige løsning» representerer en form for objektiv sannhet. Dette standpunkt kommer til uttrykk ved flertallet i den folkevalgte forsmaling, som forutsetningsvis er fullt ut representativ for velgernes synspunkter, samtidig som alle vedtak gjennomføres av «et nøytralt byråkrati».

Det er ikke slik verden er, selv om et slikt holistisk utgangspunkt kan være praktisk i mange sammenhenger, spesielt i fravær av andre vurderingskriterier.

(b) Enhetsprinsippet forutsetter at de folkevalgte kan ha en rimelig god helhetsoversikt over et komplekst og omfattende statlige virkeområde som i kroner er på 900 mrd. Det er en arbeidsdeling mellom de folkevalgte på Stortinget ved at representantene er fordelt på komiteer. Folkevalgte i én fagkomité (helse) har vanligvis dårlig rede på hva som skjer i andre fagkomiteer (f eks samferdsel). Folkevalgte i finanskomiteen har trolig mer en nok med å sørge for budsjettbalanse.<sup>11</sup> Det er derfor – sett utenfra – ingen grunn til å tro at de enkelte representanter kan ha en velbegrunnet oppfatning om utgiftsfordelingen for hele budsjett, dvs. de 900 mrd. Anvendelse av øremerkede skatter representerer en forenkling for de folkevalgte.<sup>12</sup>

(c) Velgerne kan sies å være de folkevalgtes oppdragsgivere, har enda svakere oppfatninger om inntektene kan sies å være riktig fordelt mellom de ulike utgiftsformål. Det kan neppe være tvil om at «gjennomsnittselvelgeren» eller «medianvelgeren» er svært dårlig informert om statlige inntekter om utgiftsfordelingen, samt ikke minst hvorledes staten er organisert.<sup>13</sup> Mangelen på kunnskaper er trolig i dagens samfunn den viktigste grunn til manglende skattebetalingsvillighet i befolkningen. Manglende skattebetalingsvillighet er et problem hvis det betyr at grunnleggende

---

11 Vanligvis er det ikke budsjettbalanse, men man skal ha et bestemt forholdstall mellom utgifter og inntekter. Hvis utgiftene er større enn inntektene har budsjettvedtaket en ekspansiv effekt.

12 En øremerket skatt er en skatt, som er hjemlet i lov og som også har bestemmelser om hva skatteprovenyet kan anvendes til.

13 Medianvelger og medianvelgerteori er drøftet i vedlegg V6.

statsoppgaver blir underfinansiert og forvitrer. Anvendelse av øremerkede skatter gir velgerne er mer direkte innsyn i hva skattepengene brukes til og kan bidra til økt skattebetalingsvillighet.

(d) Det finnes intet verdinøytralt byråkrati. For det sentrale byråkrati er enhetsprinsippet fordelaktig ved at det gir økt fleksibilitet, som i mange tilfeller representerer en viktig forenkling i arbeidet med å komme frem til et balansert budsjett. For det sentrale byråkrati representerer øremerkede skatter bindinger eller begrensninger i handlefriheten som de ønsker å være foruten.<sup>14</sup>

Man må derfor regne med at den sentrale byråkrati vil være de sterkeste motstandere mot økt anvendelse av øremerkede skatter. Dette er drøftet nærmere i avsnitt 6.3 i det etterfølgende.

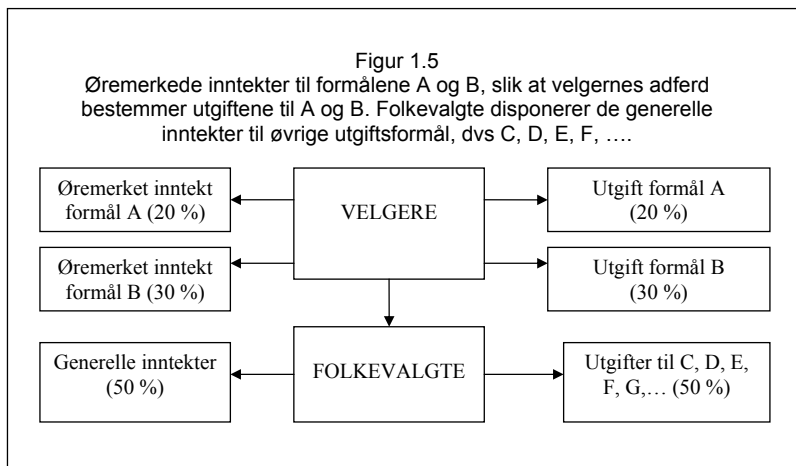
### 1.3.2 Forenkling med øremerkede skatter

Det finnes imidlertid et nærliggende alternativ, som svarer til hvorledes offentlige forvaltning ble finansiert i tidligere tider. For spesielt viktige oppgaver benyttet man «separate kasser», dvs. et formål hadde sin egen inntektskilde, dvs. en øremerket skatt, og provenyet kunne bare brukes utgifter under formålet.

Anta at staten har utgiftsformålene A, B, C, D, E, F osv. Anta videre at staten har inntekter som åpenbart refererer seg til formål A. Disse inntekter kan da øremerkes formål A og ikke tillates bruk for andre formål. Det betyr at formål A kan tas ut av det ordinære budsjett og regnskap og ha sin egen separate kasse. I figur 1.3 er bruk av øremerkede inntekter (øremerkede skatter) illustrert i det tilfelle der to formål A og B hver for seg har øremerkede inntekter. Som en illustrasjon har formål A 20 % av inntektene og dermed 20 % av utgiftene i forhold til foregående figurer. Formål B har 30 % av inntektene og utgiftene. Det man oppnår ved øremerking er:

<sup>14</sup> Dette drøftet nærmere i avsnitt 6.3. Man kan skille mellom budsjettbyråkrater og fagbyråkrater. Budsjettbyråkratene som har ansvaret for et balansert budsjett vil trolig være sterkt imot øremerkede skatter. Den enkelte gruppe av fagbyråkrater vil derimot se på om de kan øke omfanget og kvaliteten på sin virksomhet ved hjelp av øremerkede skatter. For fagbyråkratene betyr øremerking at budsjettbyråkratenes makt reduseres og det vil trolig bli hilst velkommen.

Folkevalgte avlastes for årlige vurderinger av utgiftsbruken til oppgavene A og B. I denne illustrasjon er det ordinære budsjett halvert. Velgerne gjøres kjent med at den øremerkede skatt til formål A bare brukes til formål A. Velgerne tvinges dermed til å se i øynene at ønsker de høyere utgifter til formål A, så må de være villig til å betale mer øremerket skatt til dette formål. Tilsvarende for formål B.



### Folketrygden som eksempel

Illustrasjon ut fra Gul bok 2010. Folketrygdens samlede utgifter er på 308,3 mrd. Folketrygden representerer således omtrent en tredjedel av de statlige utgifter og representerer den største utgiftspost på statsbudsjettet. Det å løfte ut folketrygden av statsbudsjettet kan derfor sies å representere en viktig forenkling.

Folketrygden kan sies å ha to viktige øremerkede inntekter, nemlig trygdeavgift 89,9 mrd<sup>15</sup> og arbeidsgiveravgift 131,4 mrd, samt noen andre inntekter på 2,1 mrd. Øremerkede inntekter beløper seg i alt til

<sup>15</sup> Trygdeavgiften er en form for inntektsskatt, som oppfattes som proporsjonal. Det betales 7,8 % av lønnsinntekt og 3 % av pensjonsinntekt. Skattebeløpene er spesifisert på selvangivelsen. Det er egne satser for næringsvirksomhet. Nedre grense for å betale trygdeavgift er kr 39 600.

223,4 mrd. Folketrygden - betraktet som en separat kasse - har dermed en underdekning på 84,9 mrd. Dette beløp dekkes over det ordinære statsbudsjett. I tabell 1.1 er det gitt en sammenfattende oversikt.

*Tabell 1.1 Folketrygdens inntekter og utgift 2010, iflg Gul bok 2010*

	Milliarder	Pst andel
Trygdeavgift	89,9	29,2
Arbeidsgiveravgift	131,4	42,6
Annet	2,1	0,7
Underdekning over statsbudsjett	84,9	27,5
Utgifter	308,3	100,0

Trygdeavgiften er for lønnstagerer spesifisert på selvangivelsen. Arbeidsgiveravgiften er et tillegg til lønnstagerens lønn og øker derfor arbeidsgiver betalt lønn. Arbeidsgiveravgiften har således betydning for sysselsetting og næringsutvikling. Begge disse avgifter er godt synlig og tvinger lønnstagerne og deres fagforeninger og næringslivet til å se sammenhengen mellom innbetaling og ytelse i sammenheng. Denne sammenheng blir noe forstyrret ved at underdekning tas over statsbudsjettet.

Underdekningsproblemet kan løses på flere måter. Folketrygdens inntektsside kan styrkes. (a) Satsene for trygdeavgift og/eller arbeidsgiveravgift kan økes. (b) En passende prosentandel av merverdiavgiften øremerkes folketrygden. Merverdiavgiftsinntektene for 2010 er satt til 189,6 mrd og underdekningen utgjør ca. 45 % av dette beløp. Dette er drøftet nærmere i kap. 5 og 6.

## 1.4 Deltagende budsjettering

Medbestemmelsesrett i de fleste demokratier er begrenset til at velgerne kan velge sine folkevalgte for en flerårig tidsperiode. Mellom valgene er velgerne uten innflytelse bort sett fra de signaler de kan gi gjennom f eks månedlige meningsmålinger. Flårårig valgperiode medvirker til å gi folkevalgte og byråkratiet et handlingsrom som etter manges mening e større enn det demokratiske idealer tilsier.

Mange steder i et internasjonalt perspektiv kan man konstatere

en viss misnøye spesielt med befolkningens manglende direkte innflytelse budsjettvedtak angående offentlig virksomhet i sitt eget nærområde. Det synes å bety at vedtak for viktige deler av budsjettet fattes i folkemøter også ledes utenom de regulære demokratiske organer. Reformen av denne type omtales gjerne som deltagende budsjettering (participatory budgeting). Dette betyr at anvendelse av deltagende budsjettering forholdsvis enkelt kan finne sted på lavere forvaltningsnivå, dvs. i kommuner, og neppe har noen plass på nasjonalt nivå (slik verden er i dag).

I norsk sammenheng har Lysbakken & Skjerve (2009) gi en begeistret redegjørelse både for deltagende budsjettering og for bruk av bedriftsdemokratiske metoder (de ansatte bestemmer mer) i offentlig forvaltning. Utnyttelse av medarbeidernes kompetanse for å forbedre virksomheten i etat omtales ikke her. Wainwright & Little (2009) har en positiv redegjørelse for demokratisering av IT-etaten i Newcastle.

Det mest kjente eksempel på deltagende budsjettering er fra Porto Alegre i Brazil. Byen har 1,5 millioner innbyggere og det lykkes å involvere 50 000 personer i folkemøter for budsjettvedtak. Antall deltagere på møtene er voksende. Byen er delt i 16 distrikter og det arrangeres en rekke møter i hver bydel og møtene kan ha opptil 1000 deltagere. De oppgaver man ser på er transport, helse, utdanning, idrett og økonomisk utvikling. Et notat fra Verdensbanken skal vise deltagende budsjettering har gitt positive resultater med hensyn på vann og avløp, samt at antall skoler er firedoblet siden 1987. omfanget av den del av budsjettet som fordeles via deltagende budsjettering har økt fra 17 % i 1992 til 21 % i 1999. Spesielt synes dette å forbedre velferdstilbudene og ikke minst forbedre livssituasjonen for fattige innbyggere, men det løser ikke arbeidsløshetsproblemer.

System med deltagende budsjettering skal ha spredd seg til over 1200 kommuner (municipalities). Hovedtyngden av disse finnes i Latin-Amerika, men finnes også Europa (Frankrike, Italia, Tyskland og, Storbritannia) samt Nord-Amerika, Asia og Afrika. I Oslo kommune har venstresiden fireslått forsøk med deltagende budsjettering i bydelen St Hans Haugen, men ble nedstemt i byrådet.

En OECD studie [OECD (2009)] omtaler deltagende budsjettering i et mer analytisk perspektiv og på en positiv måte.



Det kan se ut som om det er venstresiden i politikken er de som særlig er tilhengere av deltagende budsjettering. Trolig ut fra den begrunnelse at det gir vanlige borgere større adgang til å delta i beslutningsprosessen. Det er overraskende da det er partiene på høyresiden som tradisjonelt har vært mest opptatt av medinnflytelse og medvirkning fra innbyggernes side. Det er også høyresiden som vanligvis er mest kritisk til så vel folkevalgte som byråkrati.

Det er vanskelig å se at det foreligger grunnleggende ideologisk meningsforskjell med hensyn på deltagende budsjettering i et demokrati.

Et helt annet spørsmål er om deltagende budsjettering representerer noe nytt eller dekker et behov i nordiske land. Svaret er avhengig av antall innbyggere i kommunene. I mindre kommuner er mulighetene for personlig kontakt mellom velgere, folkevalgte og byråkrati gode. I større kommuner blir slike muligheter for personlig kontakt vesentlig redusert og vil i de største kommuner kunne sies å være totalt fraværende. Det kan kompenseres i en viss grad ved å dele en kommune inn i kommunedeler, slik at større bykommuner deler seg i bydeler, mens geografisk store landkommuner deler seg i bygdedeler.

## 1.5 «Politikerforakt»

Innbyggernes misnøye med folkevalgte er et potensielt samfunnsproblem, da det bringer det demokratiske styringssystem i miskreditt.

En mindre alvorlig konsekvens av dette synes å smitte over på de folkevalgte som på sentrale områder forsøker å gjøre viktige samfunnsoppgaver «politikkuaavhengige». Et eksempel kan være at Norges Bank har fått et selvstendig mål om inflasjonsrate, kursstabilitet osv og ikke lengre skal inngå som en integrert del av den statlige finans- og pengepolitikk, slik som i de første etterkrigsår. Et annet eksempel er den oppfatning at sykehussektoren kan ledes rent «faglig» og uavhengig av de folkevalgte myndigheter. Også «handlingsregelen» kan tolkes som et eksempel på at folkevalgte har en intensjon om å innskrenke sin egen handlefrihet. På de fleste av disse felter griper folkevalgte inn likevel når omstendighetene tilsier det.

Innbyggernes negative oppfatninger av folkevalgte kan skyldes flere forhold. Her kan man skille mellom uforskyldte og selvforskyldte forhold.

### (A) Uforskyldte forhold

Av uforskyldte forhold, som folkevalgte ikke bør belastes for er (a) påstanden om løftebrudd og (b) massemedienes jakt på «tabber» og «skandaler».

(a) Påstandene om løftebrudd skyldes vanligvis innbyggernes manglende innsikt i demokratiets funksjonsmåte. I valgkampen avgir folkevalgte i et parti løfter om hva de skal gjøre hvis de kommer til makten, dvs. hvis de oppnår alminnelig flertall i den folkevalgte forsamling. I Norge har vi ikke hatt grunnlag for regjeringsdannelse basert på et parti som har hatt flertall i Stortinget siden Einar Gerhardsens dager. Når partier ikke får rent flertall alene må regjeringen enten være en mindretallsregjering eller en koalisjonsregjering. I begge tilfeller er det ikke mulig å innfri valgløfter på alle områder, da det er nødvendig med forhandlinger og kompromisser med andre partier for å komme frem til et flertallsstandpunkt. I slike tilfeller kan man ikke tale om løftebrudd.

(b) Massemedia ønsker oppmerksomhet om sin virksomhet.<sup>16</sup> Det grunnleggende motiv er primært angjeldende journalisters privatøkonomiske motiv, og ikke løssalg av aviser eller seertall for TV-oppslag. Journalister som «skaper» saker som vekker stor oppmerksomhet øker sin personlige prestisje og lønn, samt fremmer sin fremtidige karriere. Det samfunnsmessige problem er ikke at en folkevalgt blir tatt «med buksen nede» via en skandale, korrupsjonslignende forhold eller seksuelle eskapader (det sistnevnte ties i hjel i Norge ut fra veletablert tradisjon). Problemet er hvorledes befolkningen reagerer på at en eller et lite antall folkevalgte «avsløres». Her kommer menneskers trang til å trekke induktive slutninger inn, nemlig hvis en politiker er suspekt, så vil dermed også alle andre politikere være suspekter.

---

16 Disse betraktninger må ikke tolkes i den retning av at velfundert «kritisk journalistikk» ikke er viktig. Ofte krever skikkelige avsløringer en betydelig arbeidsinnsats over lengre tid. Eksempelvis var Watergate-saken resultatet av flere journalisters arbeid over flere år. Man kan ha det inntrykk at norske journalister vanligvis ikke får anledning til å legge tilstrekkelig med arbeid i mange saker. Ofte synes også mangel på sakskompetanse også å være et problem. Det var i «gamle dager» at enhver skrivefører person med en viss allmennutdannelse kunne skrive om hva som helst.

## (B) Selvforskyldte forhold

Folkevalgte har ikke alltid en like gjennomtenkt adferd. Her presenteres noen problemer i stigende alvorlighetsgrad når det gjelder folks vurdering av folkevalgtes omdømme.

(i) Lite gjennomtenkte uttalelser: Folkevalgte føler ofte (i en presset situasjon omgitt av mer eller mindre sensasjonshungrige journalister) behov for å avgi en uttalelse uten betenkningstid. Ofte kan en folkevalgt lire av seg en sproglig eller en annen dumhet. I nyere tid er det særlig Thorbjørn Jagland som synes å ha gått i denne fellen.

(ii) «Ideologisk skifte» etter avgang: Folkevalgtes valg av karriere etter avslutning av sin politiske karriere er ikke nødvendigvis uten betydning. Det gjelder særlig folkevalgte, som har hatt ledende posisjoner. Det virker det ikke ideologisk riktig at en person eksempelvis i egenskap av folkevalgt har representert «arbeidsfolks interesser» i ettertid tiltrer ledende stilling i NHO, direktørstilling i næringslivet eller som lobbyist i informasjonsselskap.

(iii) Spesielle økonomiske ordninger: Stortingsrepresentanter synes å ha sikret seg en rekke gunstige økonomiske ordninger. Det er trolig viktig at man har gode økonomiske betingelser for landets ledende tillitsmenn og -kvinner. Spørsmålet er hvor gode slike ordninger bør være. Det gjelder lønnsnivået, som etter 1970, trolig har hatt en svært positiv utvikling sammenlignet med viktige grupper av arbeidstagere. Det er også trolig gode ordninger for «bostøtte», reiseutgifter, tilgang til parkeringsplasser med mer. Pensjonsordningene og «etterlønn» er tema som vekker en del oppmerksomhet når de blir kjent. I det store og hele er stortingsrepresentantenes økonomiske forhold, som de selv bestemmer, lite kjent. Når allmennheten får kunnskap om slike ordninger, synes det vanlige inntrykk å være at stortingsrepresentantene har sikret seg «gode betingelser» i overkant av det som synes passende.

(iv) Lite gjennomtenkt politikk: Folkevalgte, spesielt statsråder, har jevnlig behov for å vise «politisk handlekraft» i forbindelse med viktige samfunnsproblemer som opptar befolkningen. Slik handlekraft slår ut i at hastesaker, dvs. at enkle ideer uten gjennomdrøfting presenteres som om de løser mer komplekse problemer i offentlig forvaltning. Gjennomføringsproblemene tas a priori ikke opp til seriøs drøftelse, - kfr sykehusreformen, Nav-reformen

med mer. Slike reformer er vanligvis utformet slik at de får bred støtte på Stortinget. Det betyr at de efterfølgende problemer ikke kan belastes noe bestemt politisk parti. Det er trolig slik at problemskappende hastereformer neppe øker Stortingets anseelse i befolkningen.

(v) Et spesielt felt for lite gjennomtenkt politikk gjelder skat-tepolitikken og særlig særavgiftene. Når statsbudsjettet skal salderes vanligvis i desember er det en del avgifter som settes opp for å få deket inn utgiftene til de marginale utgiftsvedtak. Denne arbeidsmåte har ført til at alkohol og tobakksavgifter i Norge ligger spesielt høyt i forhold til nabolandene.<sup>17</sup> Noe av det samme gjelder avgifter knyttet til motorvogner og drivstoff. Bemerk at avgiftsøkninger på disse felt ofte gis en helsemessig eller miljømessig begrunnelse. Dette er stort sett varer som er svært uelastiske i etterspørselen, slik at den realøkonomiske virkning (lavere alkohol- og tobakksforbruk, samt mindre bilkjøring) er fraværende, slik at det dreier seg nærmest om en ren inntektsoverføringseffekt. I denne forbindelse er spørsmålet hva slags oppfatninger befolkningen får av folkevalgte som driver en slik politikk.

Poenget her er ikke at avgiftsnivået i seg selv nødvendigvis er for høyt. Poenget er at dette er avgifter som folk merker i det daglige og som ofte medfører til dels stor grad av irritasjon. Det er også vanskelig for folk å forstå at slike avgifter må være så mye høyere i Norge enn i andre land i vår del av verden. Man skal ikke se bort fra at dette medfører at mange innbyggere derved opparbeider en manglende respekt for folkevalgte og deres vurderinger.

Induktiv tenkemåte, som trolig ligger i genene, tilsier at hvis folkevalgte fører en «dum politikk» på et område, så vil folk gjerne tro at de også gjøre det på andre områder. Dette bygger opp under den såkalte «politi-ker forakt».

---

17 Periodevis har prisforskjellen mellom 50 gram tobakk kjøpt i Norge og Sverige vært på ca. kr 100. Det er meget sett i forhold til en norsk pris på ca. kr 170. For enklere rød-viner kan prisforskjellen gjerne være ca. kr 20 per flaske.

## 2 BESKATNING OG FELLESOPPGAVER

### 2.1 Skattebegreper og terminologi

#### Offentlig forvaltning

Offentlig sektor omfatter offentlig forvaltning og offentlige foretak.<sup>18</sup> Her behandles utelukkende **offentlig forvaltning** som omfatter statsforvaltningen og kommuneforvaltningen (kommuner og fylkeskommuner). Offentlige foretak omfatter finansielle foretak (Norges Bank og andre finansielle foretak (låneinstitusjoner)) og ikke-finansielle foretak i statlig og privat sektor.

#### Skatt og gebyr

Offentlige inntekter omfatter direkte skatter, som er knyttet til personer, og indirekte skatter, som er knyttet til varer og tjenester. Skatt betegner en tvungen betaling til det offentlige uten et direkte krav om motytelse (f eks inntektsskatt). Gebyr betegner betaling til det offentlige når man har krav på motytelse. Betegnelsen avgift brukes både om visse skatter (f eks merverdiavgift) og om gebyrer (f eks vann- og kloakkavgifter).

Skatt står således i motsetning til **gebyr**, som representerer betaling for tildeling av en offentlig tjeneste. Gebyrer skal i prinsippet dekke selvkost, dvs. de kostnader forvaltningen har ved å produsere tjenesten. Noen gebyrer omtales som avgifter (f eks vannavgift, renovasjonsavgift med mer). Skatter omfatter således både det som omtales som skatt og det som kan omtales som finansielle avgifter.

---

<sup>18</sup> Kfr inndelingen som brukes i SSB eksempelvis i Statistisk årbok.

Før 1892 benyttet man **sportel** som betegnelse for gebyr. En sportel var betaling til en embetsmann for utførelse av en tjeneste. Ordets betydning skal være «en liten kurv med matvarer» hvilket avspeiler levemåten i tidligere tiders naturalsamfunn.

Årsaken til at sportler nevnes eksplisitt her er at **§ 98 i Grundloven fra 1814** inneholdt **et klart forbud mot å bruke sportler som skatt**. Dvs. sportelinntektene skulle ikke overskride de offentlige utgifter, men bare dekke selvkost. Dette var i en førparlamentarisk tid og det var viktig å sørge for at kongen og hans embetsmenn ikke brukte sportler, dvs. gebyrer, som en måte å innføre skatt på. Sportler var den gang særlig knyttet til betaling til rettsvesenet for sivile saker. Man talte derfor i § 98 om rettssportler. Kontroll med kongemaktens beskatningsrett synes å ha vært en viktig oppgave frem til parlamentarismen ble innført 1884.

Det kan synes som om dette er en grunnlovsbestemmelse, som man i offentlig forvaltning opp igjennom årene har tatt lite høytidelig. Det skyldes at det er uklart hvorledes selvkost skal defineres og dels at gebyret ble beregnet som en prosentsats av verdien av det objektet skal tinglyses.

## Direkte og indirekte skatter

**Direkte skatt** er skatter som er pålagt en innbygger ut fra egenskaper ved innbyggeren (f eks formue, inntekt osv). **Indirekte skatt** er skatt som er knyttet til en vare eller tjeneste enten ved omsetning eller ved produksjon.

## Særskatter og øremerkede skatter

**Særskatter** er en form for indirekte skatt som ikke er generell. Merverdiavgiften er generell da den i prinsippet gjelder alle varer og tjenester (selv om det er noen unntagelser). Det er en rekke særskatter i Norge (alkohol, tobakk, drivstoff, motorkjøretøyer osv). Særskatt på petroleumsvirksomhet er en viktig inntektskilde for den norske stat.

**En øremerket skatt** for et objekt er en skatt der provenyet, dvs. inntektene av skatten, bare kan brukes i forbindelse med produksjon av det objekt som det dreier seg om. Øremerkede skatter er således en undergruppe av særskattene. Det mest kjent eksempel i Norge er trolig NRK-lisensen,

dvs. eiendomsskatt på televisjonsapparater (tidligere også radioer), som i utgangspunktet skal gjøre NRK selvfinansierende. Bemerk at NRK-lisensen ikke er et gebyr, fordi det er eiendomsrett til et apparat som utløser betalingsplikt og ikke hvorvidt man bruker apparatet eller ikke. NRK-lisensen sto sterkt så lenge NRK hadde monopol på utsendelse av TV-signaler i Norge. I våre dager da kanskje storparten av befolkningen bruker mest tid på andre kanaler enn NRK er protesene mot lisensen tiltagende og det er trolig bare et tidsspørsmål før den avskaffes.

Tradisjonelt har øremerkede skatter vært innført for å få befolkningen til å akseptere en skatteøkning. Øremerkede skatter brukes derfor for oppgaver som befolkningen vil ha. Noen ganger tar myndighetene feil. I sin tid ble det innført en øremerket skatt for utviklingshjelp, som ble omtalt som «særskatt til utviklingshjelp». Arbeiderpartiet innførte i 1950-årene med det utgangspunkt at befolkningen ville godta denne måte å vise solidaritet med befolkningen i utviklingsland. Opposisjonen på Stortinget (spesielt Høyre) mente at bevilgninger til dette formål skulle skje innenfor rammen av det ordinære statsbudsjett. I inntektsskatteligningen utgjorde «særskatt til utviklingshjelp» en egen post, slik alle skattebetalere kunne se hva de måtte betale til dette formål. Det viste seg forholdsvis raskt at storparten av befolkningen ikke betraktet en øremerket skatt til dette formål, som ønskelig. Særskatten ble derfor avvirket etter noen år ved at utgiftene ble dekket over det ordinære statsbudsjett.

**Øremerking av utgifter:** En spesiell form for øremerking gjelder ikke inntekter, men utgifter. Slik øremerking synes vanligvis å være anbefalt av internasjonale institusjoner eller ut fra sammenligninger med andre land. Det typiske eksempel er at «én prosent av brutto nasjonalprodukt skal brukes til utviklingshjelp». Et nyere eksempel er at «forskningsutgiftene bør utgjøre minst tre prosent av brutto nasjonalprodukt».

Slike bestemmelser behøver ikke fullt ut belaste offentlige budsjett. Når det gjelder utviklingshjelp kan man eventuelt regne inn bidrag fra frivillige organisasjoner med mer. Når det gjelder forskning synes det underforstått at forskning i det private næringsliv skal inkluderes. Privat og offentlig finansiert oppdragsforskning ved universiteter, høyskoler, forskningsinstitutt osv skal også inkluderes. Et springende punkt i denne forbindelse er hvorledes man skal trekke skillet mellom forskning i egentlig forstand og utredninger.

Øremerking av utgifter er fra et budsjettpolitisk synspunkt uheldig da det gir unødvendige bindinger på de folkevalgtes anvendelse av offentlige inntekter. Hvis et formål skal tilgodesees med én prosent av brutto nasjonalprodukt og dekkes over offentlig konsum, så skal 2, 5 prosent av offentlig konsum gå til dette formål hvis offentlig konsum utgjør 40 prosent av brutto nasjonalprodukt.<sup>19</sup> Denne «bindingsandelen» øker med andelen av bruttonasjonalprodukt som går til formålet, og avtar når andelen reduseres.

## Eiendomsskatt

**Eiendomsskatt** er en kommunal skatt, som er innført i en del kommuner, men langt fra alle. En interessant unntagelse er Oslo kommune. Historisk var eiendomsskatt en viktig skatt for finansiering av offentlig virksomhet. I naturalhusholdningens tid ble landbrukseiendommer beskattet etter hvilken forventet avkastning de ga og skatten ble uttrykt i naturalier (tønner korn, pund med smør osv). Senere har det vært en tendens til å betrakte eiendomsskatt som et slags gebyr for kommunale tjenester. I dag er det antagelig mest passende å betrakte eiendomsskatt som en særskatt.

I figur 2.1 har jeg laget en oversikt over hovedtyper av inntekter i offentlig forvaltning. Det er ikke foretatt noe skille mellom stats- og kommuneforvaltningene. Overføringer mellom forvaltningsenheter er ikke inkludert, Generalbudsjett betegner her det ordinære statsbudsjett eller kommunale budsjett. Generalbudsjettet er finansiert ved direkte og indirekte skatter (generelle og indirekte). Spesialbudsjett kan være av to typer:

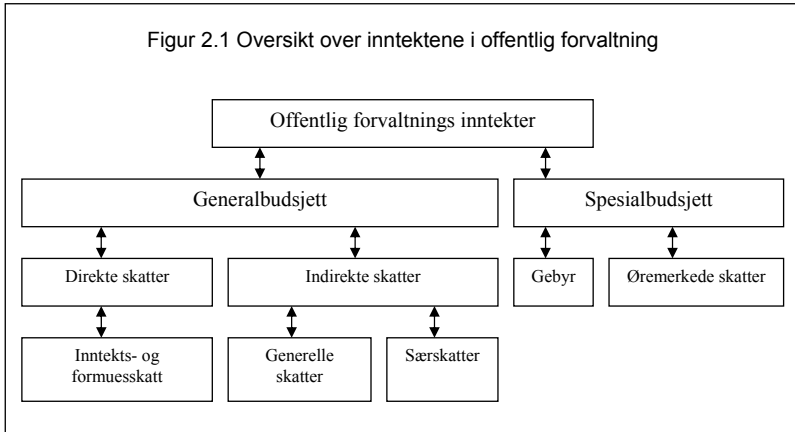
(a) Selvstendige budsjett med egen budsjettmyndighet (styre) eksempelvis NRK, kommunalt avfallsselskap med mer). I figuren er det denne mulighet som er inntegnet.

---

<sup>19</sup> La  $g$  betegne andelen av BNP som går til offentlig konsum, så tilsvarende  $x$  prosent av BNP  $y$  prosent av  $G$ , dvs.  $y = (\text{prosentandel av BNP}) / (\text{offentlig konsums prosentandel av BNP})$ , som gir  $1/0,4 = 2,5$ . Eksempel: BNP = 1000 milliarder og herav skal 10 milliarder gå til et bestemt formål. Når det offentlige konsum har en andel på 40 prosent av BNP er offentlig konsum på 400 milliarder. De 10 milliarder utgjør 2,5 prosent av de 400 milliarder.



(b) Et spesialbudsjett kan også være en del av et generalbudsjett og er da underlagt folkevalgt beslutning, men det for de utgiftsformål som har gebyr eller øremerket skatt, så skal i prinsippet nettoeffekten på generalbudsjettet være lik null.



Gebyrer, som er betaling for en tjeneste, skal i prinsippet dekke de offentlige utgifter ved å yte tjenesten. Kalkulasjonsprinsippet for gebyrer skal være selvkostmetoden. I motsetning til vanlige oppfatninger gir ikke selvkostmetoden entydige kriterier for hvilke kostnader som skal inngå i kalkylen.<sup>20</sup> Problemet er knyttet til fordeling av felleskostnader.

De forvaltningsenheter som har ansvaret for kalkulasjon av gebyrer i henhold til selvkostmetoden, synes erfaringsmessig å ta godt i. Teknisk etat i en kommune vil gjerne ta godt i, fordi det disponible nettobudsjett derved blir større, slik at utgiftsmulighetene øker.

**Prosentgebyrer:** I noen sammenhenger beregnes gebyr som en prosentsats ut fra omsetningsverdien på en gjenstand. Det kan gjelde slike ting som tinglysning av eiendommer, dokumenter osv. Eksempel: Anta at utgiftene

<sup>20</sup> I lærebøker behandles ofte «envareproduksjon», dvs. at produsenten bare fremstiller en eneste vare eller tjeneste. I slike tilfeller er det ikke tvil om hvilke kostnader som skal inngå i selvkostkalkylen (divisjonskalkulasjon), da alle skal med. I praksis finner man meget sjelden eksempler på envareproduksjon, hverken blant produsenter i næringslivet eller i offentlig forvaltning.

til tinglysning av en eiendom til 1 million kr er korrekt selvkostvurdert til kr 10 000 eller én prosent. Utgiftene til tinglysning av en eiendom til 10 millioner vil være av samme størrelsesorden, men hvis prosentgebyr anvendes blir gebyret kr 100 000. Det gir en overdekning på ca. kr 90 000.

Trekker man fordelingshensyn så kan mange si at det er greit eller ønskelig med underdekning for objekter med lav verdi og overdekning for objekter med høy verdi. Poenget her er at det da ikke lenger er tale om gebyr, men om skatt.

En viktig og ofte undervurdert side ved gebyrer er betaleren får noe igjen for betalingen. Det synes å bety at mange innbyggere foretrekker gebyr fremfor skatt, da det gir en viss kontroll med hva betalingen anvendes til. Dette er et hovedpoeng i den etterfølgende fremstilling.

## Egenandeler

Egenandeler i helsevesenet har to hensikter. Den første er den finansielle, dvs. å skaffe inntekter til helsesektoren. Administrasjons- og innkrevningskostnadene er neppe ubetydelige og nettoeffekten i forhold de samlede helseutgifter er derfor trolig forholdsvis liten. Det betyr imidlertid ikke at egenandelen er uten samfunnsmessig betydning i et samfunn hvor folk har aversjon mot å betale skatt. Den annen hensikt med egenandeler er å begrense overforbruk av helsetjenester og blir i noen sammenhenger omtalt som «**utsilingseffekten**».

Det er et grunnprinsipp i det norske velferdssamfunn at «alle skal få dekket sine behov for medisinske tjenester uavhengig av egen betalingsevne og betalingsvilje». Det betyr at helse-tjenester i utgangspunktet skal finansieres over offentlige budsjett og vil fremstå som «gratis» for pasientene. Problemet er at publikum har en tendens til overforbruk eller misbruk av gratisordninger.

Et morsomt og/eller grotesk eksempel er fra et samfunn i det tidligere kommunistiske Øst-Europa. Ut fra prinsippet om at alle skulle kunne spise seg mett på brød, så var brød gratis. Det førte til et voldsomt behov for brød. Brødproduksjonen ble økt inntil man fant ut at en innbygger i gjennomsnitt spise fem hele brød per dag. Noe var galt og det som skjedde var at folk hadde begynt å fyre med brød.

Overforbruk innen primærhelsetjenesten har tidligere vært anslått til godt over 25 prosent av samtlige konsultasjoner. «Overforbrukerne»

kan være av flere slag, fra personer med ufarlige lidelser (litt snue, sår hals osv) som skal være på den sikre siden, utpregede hypokondere og til personer med behov for en fortrolig samtale med en tillitsvekkende person (dvs. som i stedet skulle gått til sognepresten, sosialkurator osv).

I 70-årene opplevde jeg i Stavanger at ventetiden på mobil legevakt til sykt barn ble redusert fra ca. 8 til ca. 2 timer, da prisen for hjemmebesøk nattetid økte fra kr 50 til kr 70. Dette betyr at efterspørselelsen etter legevaktstjenester nattetid trolig er meget priselastisk, dvs. prisfølsom. I teorien er det slik at nødvendighetsgoder må ha nesten uansett pris, mens «luksusgoder» kan man klare seg godt uten, hvis prisen er for høy.

Det er grunn til å tro at egenandelene for tiden er for lave. Det synes å ha to konsekvenser. Den ene er lengden at ventetiden for pasientene kan bli lang, dvs. lengre enn nødvendig. Den annen er at en lege med stor pågang av pasienter får konsentrert seg mindre om hver enkelt pasient, hvilket igjen kan føre til overforbruk av laboratorieprøver og henvisning til spesialist.

Det er således viktig at man har et system med egenandeler som gir en viss utsilingseffekt. Når folkevalgte skal vedta system for egenandeler synes det hele å utarte til en konkurranse i snillisme, der hensynet til velgerne kan veie tyngre enn hensynet til de virkelig syke.

Egenandelsordningen skulle kanskje kunne justeres på et par punkter. Egenandeler skulle ikke være nødvendig i sykehus eller for deler av spesialist helsetjenesten, dvs. for helsetjenester som krever henvisning av medisinsk faglig person. Egendelen for kronisk syke (og personer med permanent avhengighet av medisiner og behandling) kan settes lik null, dvs. frikort fra 1. januar. Egenandelen kan gjøres avhengig av bekreftet diagnose (kfr diagnoserelaterte grupper). Egenandelen kan settes til null når det viser seg å være en svært alvorlige og/eller livstruende sykdom. Det synes således å være en rekke muligheter for forbedringer i systemet.

Avslutningsvis, med økonomisk gode (vare eller tjeneste) forstår man vanligvis goder som er produsert av mennesker ved hjelp av ulike ressurser, i mot setning til «frie goder» som luft og vann. Spørsmålet om hvem som skal dekke utgiftene ved ressursforbruket er et politisk spørsmål. Det realøkonomiske problem i helsesektoren er dels økningen i medisinsk kunnskap og forbedret tilgang til medisiner, utstyr osv, og dels at en stadig større del av befolkningen blir eldre. Det er et politisk spørsmål å avgjøre hvor stor del av samfunnets ressurser som skal brukes til helseformål. Når det gjelder spørsmålet om hva som

er riktig diagnose og riktig behandling, må det overlates til de medisinske fagkyndige. Dermed er både pasienten, som skal motta tjenesten og folkevalgte, som skal betale for den, satt ut av spill. Min personlige erfaring er at man kan stole fullt og helt på de medisinske fagkyndige.

De økonomiske og politiske problemene i helsevesenet er knyttet til det totale utgiftsnivå i samfunnet og til spørsmålet om innsatsstyrt finansiering (diagnoserelaterte grupper) kan virke forstyrrende inn på de medisinske faglige vurderinger.

Den nyss presenterte «samhandlingsreform», synes å representere en naiv tro på at man kan organisere seg bort fra grunnleggende problemer i helsesektoren. Det er jo også mulig at en underliggende hensikt er «statlig ansvarsfraskrivelse» ved at kommunene får oppgavene og vil fremstå som syndebukk, selv om staten velger å underbudsjettere kommunal virksomhet (som er et vanlig forekommende fenomen, men ikke i valgår).

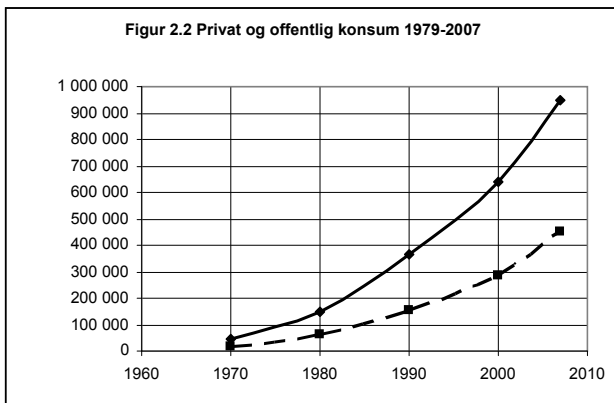
## 2.2 Utviklingen i privat og offentlig konsum

Det kan være nyttig å se forholdsvis kortfattet på utviklingen i privat og offentlig konsum i de senere år. Privat konsum omfatter konsum i husholdninger og ideelle organisasjoner, mens offentlig konsum omfatter staten (sivilt og forsvaret) og i kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner). I tabell 2.1 og figur 2.2 er det gitt en oversikt over utviklingen fra 1970 til 2007 i løpende kroner. Regnet i faste kroner er rimeligvis ikke veksten så ekstremt stor som disse tall indikerer.

*Tabell 2.1 Privat og offentlig konsum 1970 – 2007 i løpende kroner, millioner kr*

*Kilde: Tabell 287 i Stat årbok 2008*

	Privat	Offentlig	Samlet
1970	47 605	14 886	62 491
1980	149 580	60 298	209 878
1990	366 539	155 856	522 395
2000	640 005	286 104	926 109
2007	946 102	449 286	1 395 388



I tabell 2.2 og figur 2.3 er den private og den offentlige sektors andeler av samlet konsum beregnet.

*Tabell 2.2 Privat og offentlig konsum som prosentandeler av samlet konsum 1970 – 2007*

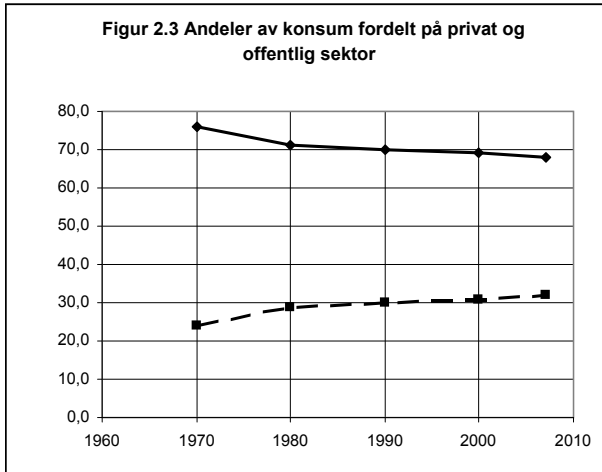
*Kilde: som tabell 2.1*

	Privat	Offentlig	Samlet
1970	76,2	23,8	100
1980	71,3	28,7	100
1990	70,2	29,8	100
2000	69,1	30,9	100
2007	67,8	32,2	100

Dette betyr at på ca. 40 år så har andelen av konsumet som anvendes av offentlig sektor økt fra ca. 24 til ca. 32 prosent av brutto nasjonalprodukt.

Det er ikke en uvanlig misforståelse at veksten i offentlig konsum kommer på bekostning av veksten i privat konsum. Det er misvisende av to grunner:

- (a) I perioden har det vært en sterk vekst i nasjonalproduktet, slik at økningen i andelen til offentlig konsum ikke fører til reduksjoner i det faktiske private konsum, - kfr figur 2.2 (som dog er i løpende kroner).
- (b) Omfanget av offentlig konsum har antagelig meget stor betydning for veksten i nasjonalproduktet. Når det gjelder samferdsel og kommunikasjoner er dette forhold helt opplagt.



Disse tallene indikerer – som nevnt - at offentlig sektor har ekspandert relativt på bekostning av privat sektor. Det representerer ikke nødvendigvis en ekspansjon av offentlig virksomhet på bekostning av privat virksomhet. To forhold bør bemerkes i denne forbindelse:

For det første, det offentlige har siden 1970 overtatt viktige gjøremål i den private sektor. En rekke viktige omsorgsoppgaver, som privat sektor selv opprinnelig tok seg av er «sosialisert». Det gjelder spesielt

- (i) barnehaver,
- (ii) skolefritidsordninger,
- (iii) eldreomsorg, både i og utenfor institusjon, samt
- (iv) en rekke kulturoppgaver (i vid forstand).

For det annet, en meget stor del av det offentlige konsum gjelder produksjon av fellesbetalte individrettede tjenester.<sup>21</sup> Det gjelder både de sosialiserte oppgaver, nevnt ovenfor, man også oppgaver som i vårt land ikke kan sies å ha vært private. Det gjelder spesielt den medisinske del av helsevesenet.

Den offentlige finansstatistikk er ikke innrettet slik at det er lett å skille ut den del av offentlige utgifter som kan sies å gjelde fellesbetalte individuell tjenester.

## 2.3 Definisjoner av skattenivået

Skattenivået i samfunnet kan defineres som de samlede innkrevde skatter som andel (prosent) av bruttonasjonalprodukt. Se samlede innkrevde skatter kan omtales som brutto skatt. Årsaken til det er at en meget stor del av skattene «tilbakebetales» til privat sektor i form av ulike overføringer (trygder, subsidier med mer).

### 2.3.1 Brutto og netto skatter

Nettoskatt for privat sektor er differansen mellom de samlede offentlige skatteinntekter (bruttoskatt) og de inntektsoverføringene som den offentlige sektor tilbakefører til den private. I henhold til tabell 2.3 var den gjennomsnittlige bruttoskatt i årene 1990 til 2007 på ca. 43 % av brutto nasjonalprodukt, men overføringene var betydelige slik at nettoskatten var på ca. 25 %. Nesten halvparten av bruttoskatten, dvs. ca. 42 %, ble tilbakeført.

---

21 Fellesbetalte individrettede tjenester er tjenester som bare kan benyttes av en tjenestemottager om gangen (rivaliserende i forbruket) og som det i prinsippet ikke er vanskelig å ta individuelt betalt for (eksklusivitet i forbruket). Disse tjenester står i motsetning til ekte fellestjenester (rene kollektive goder), som flere kan forbruk samtidig (ikke-rivaliserende) og som er umulig å ta individuell betaling for (ikke-eksklusivitet).



Tabell 2.3 *Brutto skatter, overføringer og netto skatter i prosent av brutto nasjonalprodukt 1990 – 2007*

Kilde: Tabell 470 i Stat årbok 2009

	Brutto skatt	Overføringer	Netto skatt
1990	42,5	21,7	20,9
1995	41,9	20,3	21,5
2002	43,1	18,2	24,9
2003	42,2	19,1	23,1
2004	43,2	18,0	25,3
2005	43,5	16,5	26,9
2006	43,9	15,4	28,5
2007	43,3	15,3	27,9
<i>Gjennomsnitt</i>	43,0	18,1	24,9
<i>Prosent</i>	100,0	42,0	58,0

Tabell 2.3 gir data både for bruttoskatten og nettoskatten. Det kan imidlertid være interessant å se litt nærmere på overføringenes fordeling på mottagergrupper. Overføringene gjelder i hovedsak tre mottagergrupper, - kfr tabell 2.4. Den en form for overføringer er produksjonssubsidier (særlig landbruk) som i perioden gjennomsnittlig har fått ca. 12,5 % av de samlede overføringer, men der andelen er avtagende. Den mest tungtveiende form for overføringer gjelder husholdningene og omfatter alle former for trygd, sosialhjelp osv. Det gjelder ca. 80 % av overføringene eller ca. 14 % av brutto nasjonalprodukt. En tredje gruppe er ideelle organisasjoner som har nasjonale og/eller internasjonale oppgaver.

I et demokrati er det de folkevalgte på vegne av innbyggerne som fastlegger nivået på overføringene til privat sektor. Det synes derfor klart at skattenivået, betraktet som en belastning for innbyggerne, må baseres på nettoskatten. Tabellen viser klart at det i de senere år har vært lagt opp til en politikk som skal redusere overføringene til produsenter. Det er også en svakere nedgang i overføringene til husholdningene.

*Tabell 2.4 Hovedtyper av overføringer  
i prosent av brutto nasjonalprodukt 1990 – 2007*

*Kilde: som tabell 1.3*

	Produsenter	Husholdninger	Ideelle organisasjoner	Annet	Sum
1990	4,5	15,8	1,4	0	21,7
1995	3,7	15,4	1,2	0	20,3
2002	2,3	14,7	1,1	0,1	18,2
2003	2,4	15,5	1,1	0,1	19,1
2004	2,2	14,6	1,1	0,1	18,0
2005	2,1	13,3	1,1	0,1	16,6
2006	1,9	12,3	1,1	0,1	15,4
2007	1,9	12,2	1,1	0,1	15,3
<i>Gjennomsnitt</i>	2,1	13,8	1,1	0,1	17,1
<i>Prosent</i>	12,5	80,5	6,4	0,6	100

## 2.3.2 Nettonettosynspunktet

I offentlig statistikk har man en oppdeling av offentlig konsum på:

- (i) Kollektivt konsum i offentlig forvaltning som ikke kan knyttes til den enkelte konsument, blant annet alminnelig offentlig administrasjon, forsvar, politi og rettsvesen, samt næringsformål.
- (ii) Individuelt kollektivt konsum gjelder offentlige tjenester som kan knyttes til den enkelte konsument, blant annet undervisningstjenester, helsetjenester, samt sosial- og omsorgstjenester. Individuelt konsum i offentlig forvaltning er utgifter som offentlig forvaltning finansierer, men som husholdningene forbruker.

I tabell 2.5 er det gitt en oversikt over offentlig konsum fordelt på offentlig betalte individrettede tjenester og kollektive goder for årene 2002 til 2008. Offentlig betalte individrettede tjenester utgjorde i gjennomsnitt nesten 2/3 av offentlig konsum i denne periode.

Tabell 2.5 Fordeling av offentlig konsum på individuelt og kollektivt konsum 2002 – 2008 millioner kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå: [sentralbyrå/statistikkbanken/selectout/print.asp?Filformat=2&Queryfile](http://sentralbyrå/statistikkbanken/selectout/print.asp?Filformat=2&Queryfile)

	Individuelt	Kollektivt	Offentlig
2002	210 304	129 075	339 379
2003	223 386	132 309	358 695
2004	238 106	135 189	373 295
2005	252 960	134 226	387 186
2006	270 887	142 070	412 957
2007	296 956	150 134	447 090
2008	331 946	158 272	490 219
<i>Gjennomsnitt</i>	260 649	140 182	401 260
<i>Prosent</i>	65	35	100

I tabell 2.6 er det foretatt en beregning av nettonetto skatter som prosent av brutto nasjonalprodukt. Når offentlig konsum har utgjort ca. 22 prosent av nasjonalproduktet og offentlige betalte individrettede tjenester utgjør om lag 2/3 av dette, blir det bare tilbake ca. 7 prosent til de egentlige kollektive oppgaver.

Tabell 2.6 Nettonetto skatt, dvs. offentlig konsum minus overføringer og individuelt offentlig konsum

	Netto	0,65	Nettonetto
2003	22,5	14,6	7,9
2004	21,4	13,9	7,5
2005	19,9	12,9	7,0
2006	19,2	12,5	6,7
2007	19,7	12,8	6,9
<i>Gjennomsnitt</i>	20,54	13,4	7,2

### 2.3.3 Feiltolkning av beskatningsnivået

Det er slik at hvis beskatningsprosenten er 30 prosent i år T, så betyr en beskatningsprosent på 40 prosent i år (T + k), at omfanget av private utgifter er redusert med 10 prosentpoeng. Det betyr et relativt tap for privat sektor. Det kan da være nærliggende å tro at det også representerer et absolutt tap. Det er ikke nødvendigvis tilfelle.

I tabell 2.6 er det gitt et regneksempel som viser utviklingen over 16 år i faste kroner. I denne periode har brutto nasjonalprodukt vokst fra 100 til 250, - kfr kolonne 2. Beskatningsprosenten har økt jevnt og trutt fra 30 prosent til 45 prosent, - kfr kolonne 3. Offentlig konsum har økt fra 30 til 112,5, dvs. er 3,8 doblet (nesten firedoblet), - kfr kolonnene 4 og 6. Privat konsum har økt fra 70 til 137,5, dvs. er doblet i perioden, - kfr kolonne 5 og 7.

Med andre ord, det private konsum har gått relativt tilbake på grunn av stigende beskatningsnivå, men absolutt frem og er doblet. Veksten i offentlig konsum har derfor ikke ført til «en utarming» av privat sektor.

Tabell 2.6

Illustrasjon av at økning i beskatningsprosenten kan være forenelig med en absolutt økning i privat konsum.

År	BNP	Beskatnings- prosent	G		Indekser	
			Off konsum	Priv konsum	G	C
0	100	30	30,0	70,0	1,0	1,0
1	110	31	34,1	75,9	1,1	1,1
2	120	32	38,4	81,6	1,3	1,2
3	130	33	42,9	87,1	1,4	1,2
4	140	34	47,6	92,4	1,6	1,3
5	150	35	52,5	97,5	1,8	1,4
6	160	36	57,6	102,4	1,9	1,5
7	170	37	62,9	107,1	2,1	1,5
8	180	38	68,4	111,6	2,3	1,6
9	190	39	74,1	115,9	2,5	1,7
10	200	40	80,0	120,0	2,7	1,7
11	210	41	86,1	123,9	2,9	1,8
12	220	42	92,4	127,6	3,1	1,8
13	230	43	98,9	131,1	3,3	1,9
14	240	44	105,6	134,4	3,5	1,9
15	250	45	112,5	137,5	3,8	2,0

### 2.3.4 Sammenfatning

Man kan legge an flere synspunkter når det gjelder beskatningsnivået eller «skattetrykket» i et samfunn.

(a) Bruttosynspunktet: Hvilken andel av den samlede verdiskaping (nasjonalproduktet) disponeres av de folkevalgte i offentlige sektor.

(b) Nettosynspunkt eller utgiftsfordelingssynspunktet: Hvorledes er fordelingen av de samlede utgifter mellom privat og offentlig sektor. Dette er et nettosynspunkt ved at en betydelig del (mellom 15 og 20 prosent) av de offentlige inntekter refunderes til privatsektori formavinntektsoverføringer.

(c) Nettonettosynspunkt eller den egentlige kollektivandelen av offentlige utgifter: En stor del (iallfall i nordiske samfunn) av de kollektive utgifter (ut fra nettosynspunktet) brukes til offentlig betalt individrettet tjenesteproduksjon (f eks undervisning, helse og omsorg osv).

Dette er utgifter som i prinsippet erstatter utgifter av omlag samme størrelsesorden i privat sektor. Kollektivandelen (i denne sammenheng) er samlede offentlige inntekter minus (1) overføringer til privat sektor og (2) utgifter til offentlig betalte individrettede tjenester.

Når det gjelder utgiftfordelingen i Norge med hensyn på de tre synspunkter finner man data i Statistisk sentralbyrå. I tabell 2.7 er det gitt en oversikt som sammenfatter etterfølgende redegjørelse.

*Tabell 2.7 Gjennomsnittsprosenter i de senere år for brutto skatt, netto skatt og nettonetto skatt.*

Brutto skatten	43	Andelen av BNP som disponeres av det offentlige
Nettoskatten	25	Andelen av BNP som det offentlige anvender
Nettonetto skatten	7	Andelen av BNP som anvendes til kollektive formål

Kollektive formål er i henhold til internasjonale standarder definert ut fra kriteriene for kollektive goder, dvs. goder som er ikke-rivaliserende og ikke-eksklusive.

I avsnitt 2.4 argumenteres det for at dette er en for snever avgrensning av offentlige oppgaver. **Denne måte å beregne nettonettoskatten på er derfor misvisende.**

## 2.4 Offentlig fellesoppgaver

### 2.4.1 Inndeling av oppgavene

Offentlige fellesoppgaver forstås her som oppgaver som er nødvendig for å opprettholde en nasjonalstat. Jeg velger i denne forbindelse i hovedsak å følge Adam Smith (1776) og ikke den mer vanlige oversikten til Richard

Musgrave (1959).<sup>22</sup> Begge forutsetter implisitt at man har en statsledelse. Smiths oppstilling (kfr Book V Of the Expences of the Sovereign or Commonwealth) kan med min tilføyelse av punkt (I) skrives:

- (I) Demokrati, lovgivning og statsledelse,
- (II) Forsvaret (mot ytre fiender),
- (III) Rettsvesenet (mot indre fiender, herunder konkurransepolitikk)
- (IV) Andre oppgaver. (a) fellesoppgaver angående næringslivet (samferdsel med mer), (b) utdanning av den oppvoksende slekt, (c) kirkelige oppgaver

Dette kan sies å være et minimum for å definere en stat. Bemerk at Smith skrev før den industrielle revolusjon og før innføring av demokrati med almen stemmerett, samt i et samfunn med et svært lavt nivå på brutto nasjonalprodukt per innbygger. Bemerk at utdanning av den oppvoksende slekt er nødvendig dels av nasjonsbyggende årsaker (sosialisering eller opplæring i nasjonalstatens verdier osv) og dels med hensyn på grunnleggende ferdigheter (lese, skrive og regne).

Efter den industrielle revolusjon steg brutto nasjonalprodukt per innbygger slik at det offentlig også hadde et økonomisk grunnlag for å ta seg av viktige velferdsoppgaver. Demokrati med almen stemmerett er et forholdsvis nyere fenomen i vestlige staters historie.

- (V) Inntektsfordelingspolitikk, dvs. skatte- og trygdesystemet samt de fellesbetalte individrettede tjenester (spesielt undervisning og helse),
- (VI) Makroøkonomisk politikk,

---

<sup>22</sup>Musgraveskillermellomfølgendetrehovedkategorieravoppgaver: Allokeringspolitiske oppgaver (effektiv produksjon), Reguleringspolitiske oppgaver (makroøkonomisk politikk) og Fordelingspolitiske oppgaver (skatter og inntektsfordeling),

I denne sammenheng er det punkt (IV), andre oppgaver, som er av interesse. Dette er hva man kan kalle nasjonsbyggende oppgaver. I henhold til Smith er underpunktene (mine formuleringer):

- (a) Næringsliv: Tilrettelegging av ulike forhold med sikte på privat (og eventuelt offentlig) næringsutøvelse, herunder spesiell infrastruktur og samferdsel.
- (b) Undervisning: Grunnleggende utdanning.
- (c) Kultur i vid forstand, inkl idrett og religion.

I den statistiske standard er goder som ikke er rene kollektive goder regnet som offentlig betalte goder.

Rene kollektive goder (pure public goods) skal ut fra definisjonen tilfredsstille to kriterier: (i) de skal være ikke-rivaliserende, dvs. kan forbrukes av flere samtidig, og (ii) ikke-eksklusive, dvs. det skal ikke være mulig å ta betalt for individuelt forbruk. Det gir en for snever definisjon av nødvendige fellesutgifter. Eller sagt på en annen måte, en rekke individualgoder, dvs. goder som er rivaliserende i forbruket, og eksklusive, dvs. det er mulig å ta betalt for individuelt forbruk, kan likevel være å betrakte som fellesgoder, dvs. goder som skal finansieres over offentlige budsjett. Årsaker til det kan være:

- (i) nasjonsbygging,
- (ii) eksterne virkninger,

Nasjonsbygging: Selv om veisystemet i et land skal være fullt ut basert på bompenger, så er det vanskelig å tenke seg utbygging av et slik system uten offentlig medvirkning.



## 2.4.2 Vurdering av potensielt forsømte oppgaver

Nedenfor forsøker jeg å gi en ikke-politisk redegjørelse for hva som muligens kan være forsømte offentlige oppgaver, dvs. jeg søker å gi en faktisk beskrivelse av oppgavene. Det synes mest formålstjenelig å behandle hovedoppgavene (I) til (VI) i omvendt rekkefølge.

De makroøkonomiske oppgaver (VI) står i sentrum av den økonomisk/politiske debatt og er ikke forsømt, selv om det kan være uenighet om hva som er den riktige makropolitikk med hensyn på bruk av oljepenger, inflasjonsmål osv.

De fordelingspolitiske oppgaver (V) angår skatte- og trygdepolitikken og er hovedspørsmål i den politiske valgkamp. Både den politiske venstre side og den politiske høyre side ønsker å «kjøpe stemmer». Venstresiden tradisjonelt ved å tilby en økning i omfanget av fellesbetalte individualgoder. Høyresiden tradisjonelt ved å tilby skattelettelser. Uansett hva man måtte mene om dette kan man ikke si at det er forsømte oppgaver, som får for liten oppmerksomhet.

De utpregende nasjonsbyggende oppgaver (IV), næringsutvikling, kulturvirksomhet, undervisning og helse, er også spørsmål som står i sentralt i den politiske debatt. Oppmerksomheten om slike tema styrkes av målbevisste interessegrupper innen næringsliv (bl a NHO, landbrukets og fiskets organisasjoner), fagforeninger (spesielt innen undervisning) og andre organisasjoner, samt ikke minst lokale og regionale interesser.

Oppgave (I) statsledelse, dvs. Stortingets lovgivende virksomhet og regjeringens utøvende virksomhet, representerer kjernevirksomheten til maktøverne og blir neppe forsømt.

Av de gjenværende to hovedoppgaver er mulighetene til forsømmelse i stor grad til stede. Oppgave (II), forsvaret kan være en forsømt oppgave. Bevilgningsvilligheten til det tradisjonelle forsvarsformål (for å motstå angrep fra fremmedmakt på egen jord (eget hav)) vil være avhengig av den internasjonale situasjon. Etter Sovjetunionens selvavvikling og utvidelse av NATO, er rimeligvis denne betalingsvilje vesentlig redusert. Medlemskap i en internasjonal forsvarsallianse tilsier imidlertid visse minimumsbevilgninger.

Viktigere er etterhvert at forsvarets militære styrkes omdannes til mobile enheter som kan delta i internasjonale «politioppdrag». Slike militære politioppdrag kan være oppryddig i et fremmed land der (a) makthaverne driver etnisk rensing eller andre krenkelser av menneskerettighetene og (b) makthaverne mangler kontroll med eget landområde, slik at terrorister får et utgangspunkt for angrep også på utenforstående land.

Oppgave (III) gjelder rettsvesen i vid forstand (domstoler, påtalemyndighet, politi og fengselsvesen). Dette synes klart å være oppgaver som er forsømt. Det er ventelister for å få saker opp for domstolene og for å få sonet fengselsstraff. Det synes endog å være slik at innsatte kan få avkortning av straffen på grunn av mangel på fengselsplasser. Innen politi og påtalemyndighet er det en tendens til at for mange lovbrudd ikke efterforskes og sakene henlegges.

Det synes ikke uvanlig at en del velgere og folkevalgte mangler realisme i disse spørsmål. Hvis «folk var snill mot hverandre», så er oppgavene (II) og (III) i hovedsak unødvendige. Bevilgninger til slike formål burde derfor også være unødvendig.

Bemerk at argumentasjonen overfor at de forsømte statsoppgaver primært finnes innen (II) forsvar og (III) rettsvesen er å betrakte som en hypotese. Denne hypotese blir ikke undersøkt nærmere her.

## 2.5 Skatt som produksjonskostnad

### 2.5.1 «Skattebetalernes penger»

Det er vanlig å omtale offentlige inntekter som skattebetalernes penger. Det er et misvisende uttrykk, som egentlig bør unngås. På grunn av merverdiavgiften er alle innbyggere, endog mindre barn som kjøper momsbelagte varer eller tjenester skattebetalere.

Uttrykket går – i norsk sammenheng – trolig tilbake til ca. 1814. Da var stemmeretten begrenset til folk som hadde en viss posisjon enten i form av inntekt eller eiendom. Den daværende logikk var at bare de som betalte skatt skulle være med på å bestemme hva skatteinntektene skulle brukes til. Utviklingen frem mot år 1900

representerte en overgang fra naturalhusholdning til pengehusholdning også i de brede lag av folket. Toll, ikke minst på sukkerprodukter, som alle innbyggere brukte, var en av de viktigste offentlige inntektskilder før det ble mulig å innføre inntektsbeskatning. Da etterhvert alle innbyggere betalte toll, dvs. skatt, ble det naturlig å utvide stemmeretten.

Ut fra det patriarkalske syn at det var mannen i huset som hadde inntektene, mens konen var hjemmевærende, var trolig den vanlige betraktning at det bare var mannen som betalte skatt og skulle ha stemmerett. Hertil komme at man trolig ikke kunne innse at en kone kunne ha andre politiske synspunkter enn sin mann. Husholdningen ble betraktet som en enhet med sammenfallende politiske interesser, dessuten hadde heller ikke «fruentimmer rede på politikk». Denne type tenkning er forlatt for lengst.

Poenget med ovennevnte betraktninger er å understreke at skatt på mange måter ble betraktet som en slags medlemsavgift. Alle innbyggere som betalte medlemsavgift til samfunnet skulle ha medinnflytelse på hvorledes inntektene ble brukt. Tilsvarende tankegang finner man i lag og foreninger der bare medlemmer som har betalt medlemskontingent er stemmeberettiget.

## 2.5.2 Skatt som produksjonskostnad

Et annet aspekt ved betegnelsen «skattebetalernes penger» er at det skapes inntrykk av at offentlige inntekter egentlig tilhører skattebetalerne og i visse miljøer er synet på skatt at den offentlige «tilraner» seg privates inntekter. Skatt kan – som nevnt – sies å ha en viss likhet med medlemskontingenter i lag og foreninger. Men det er egentlig misvisende. Medlemskap i lag og foreninger er frivillig og forutsetter i hovedsak at det eksisterer et velordnet samfunn. Medlemskap i et samfunn er derimot ikke frivillig.

Skatt kan betraktes som inntekter som skal dekke produksjonskostnadene ved å ha en velordnet samfunn. Disse produksjonskostnadene må fordeles på innbyggerne. Det som er spesielt ved fordeling av disse produksjonskostnader er at de fordeles etter i hvilken grad den enkelte har klart å utnytte samfunn for å skaffe seg inntekt.

Ved produksjonsvirksomhet kan skatt betraktes som en del av de faste kostnader. I mikroøkonomi kan man skrive en produsents profittfunksjon som

$$(1) \quad \pi = px - c(x).$$

her betegner  $\pi$  profitten som er differansen mellom inntektene (prisen  $p$  gang kvantum  $x$ ) og kostnadene, som er en funksjon av produktmengden. Legger man an en alternativ betraktningssmåte så mangler de fastekostnader som er nødvendig for at produksjonen skal skje i et velordnet samfunn. Hvis  $T$  betegner «de samfunnsmessige kostnader», som tilfaller produsenten, så skal (1) reformuleres til

$$(2) \quad \pi = px - c(x) - T.$$

Problemet med formuleringen (2) er hvorledes  $T$  skal beregnes. Løsningen som velges er at skatten beregnes som en funksjon av profitten, dvs.  $T = T(\pi)$ , slik at profitten etter skatt blir

$$(3) \quad \pi^* = \pi - T(\pi).$$

Et tilsvarende resonnement kan gjennomføres for husholdningene. I stedet for å betrakte kostnadene for opprettholdelse av et velordnet samfunn, som en fast kostnad i tillegg til f eks boligutgiftene, så har man – som for produsentene – valg å beregne samfunnets eksistenskostnader ut fra størrelsen på netto inntekten (og eventuelt netto formuen).

Poenget er at inntektsmulighetene for personene i et samfunn er avhengig av at samfunnet eksisterer og hvorledes det er innrettet. Hvis personer som Olav Thon og Kjell Inge Røkke var henvist til et liv i Borneos jungel, så ville muligheten for å bygge opp inntekt og formue, slik som i Norge, vært sterkt redusert eller kanskje faktisk helt fraværende.

Skatt er således ikke skattebetalernes penger, men «tilslørte kostnader» som er helt nødvendig for inntekts- og formuesdannelsen i samfunnet

## 2.6 Den relative vekst i offentlige utgifter

### 2.6.1 Innledning

Når brutto nasjonalprodukt øker i et land eftersom årene går er det ikke noen overraskelse at offentlig utgifter også stiger. En nærliggende tanke er at to variable vil øke slik at forholdstallet mellom dem var omtrent det samme. Erfaringer fra de fleste industrialiserte land viser at de offentlige utgifters andel av brutto nasjonalprodukt er stigende over tid. Empirisk sett gjelder dette i industrialiserte demokratier frem til ca. 1990. Derefter har den offentlige utgiftsandel eller beskatningsnivået holdt seg nogenlunde konstant.

Årsaken til en slik vekst er i demokratiske samfunn forholdsvis åpenbar og skyldes de politiske preferanser hos velgere og folkevalgte. Det er også en rekke andre forhold som har bidratt til veksten, - kfr avsnitt 2.6.3.

### 2.6.2 «Wagners lov»

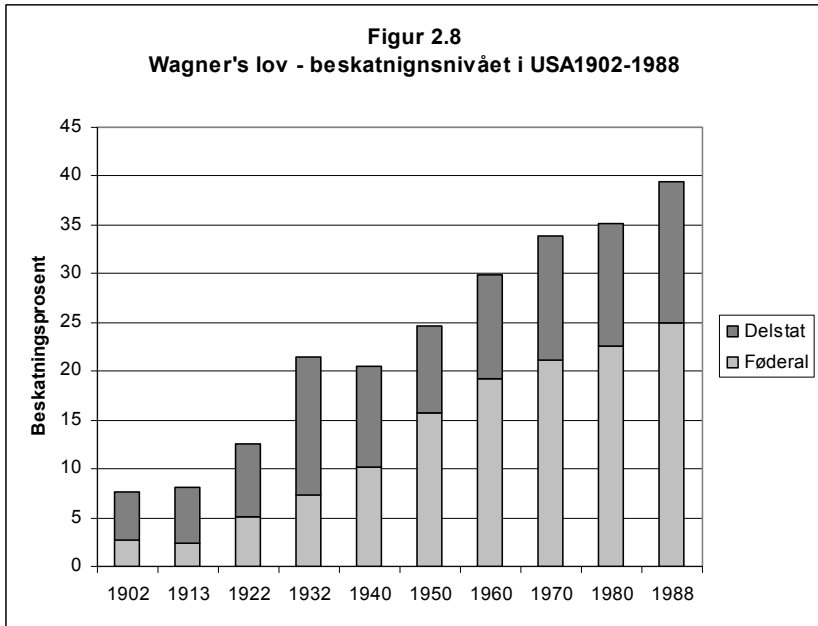
Wagners lov betegner ingen lovmessighet, men betegner at de offentlige utgifter vil utgjøre en stigende andel av brutto nasjonalprodukt i industrialiserte samfunn med økonomisk vekst. «Loven» er navngitt den tyske økonom Adolph Wagner (1835-1917), - kfr Wagner (1883). Hans synspunkter er tilgjengelig på engelsk i Musgrave & Peacock (1967). En kort sammenfatning finner man i Pearce et al (1983), der Wagner hevdes å ha tre hovedtyper av forklaringer på den offentlige utgiftsvekst. (A) Utgiftene til offentlig administrasjon, lov og orden og regulering av næringslivet øker med økonomisk vekst. (B) Ønskene eller behovene for offentlige kultur og velferdsaktiviteter (riksdekkende trygdeordninger og inntekts-overføringer) øker relativt ved økonomisk vekst (inntektselastisitetsargumentet). (C) Økonomisk vekst betyr dannelse av industrielle monopoler, som tilsier statlig kontroll. Dette er forklaringer som åpenbart

har noe for seg, - kfr neste punkt.<sup>23</sup> Det foreligger etterhvert et betydelig empirisk materiale i form av økonometriske undersøkelser som tilstreber å bevise eller motbevise Wagners lov. I slike undersøkelser må man velge visse kvantitative variable som skal forklare utviklingen i offentlige utgifter. Hvis det er Wagners hypotese som skal testes, blir spørsmålet om de valgte variable stemmer med de forhold som Wagner påpekte.

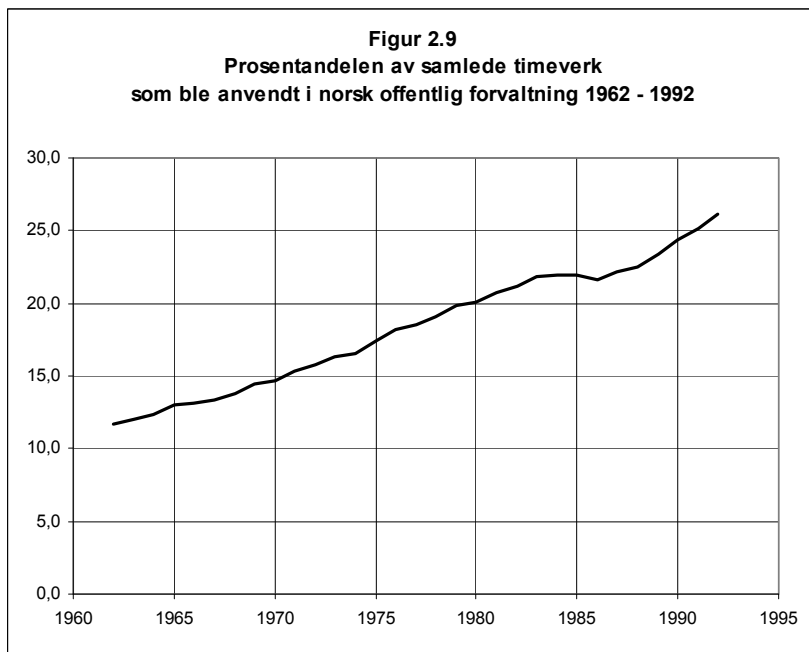
Her betraktes Wagners lov bare som en betegnelse på den kjensgjerning at beskatningsnivået, dvs. offentlige forvaltningsutgifter som andel av brutto nasjonalprodukt, har vært stigende i alle industrialiserte land i et langsiktig perspektiv. Det er illustrert i figur 2.8 med data fra USA for offentlige forvaltning fordelt på (a) føderale utgifter og (b) delstater og kommuner (state and local government). Kilde er tabell 1 hos Holsey & Borchwedding (1997). Grafen i figur 2.9 kan sies å gi en rent deskriptiv beskrivelse av Wagners lov.

---

23 Bemerk at man i en del litteratur unngår å nevne Wagner. Det skyldes nok Wagners politiske oppfatninger, som de fleste trolig vil ta avstand fra. (1) Det som kan oppfattes som positive oppfatninger: Et element var at han omtalte seg som «statssosialist» og betraktet blant annet Bismarck, som det samme. Bismarck innførte de første riksdekkende trygdeordninger for arbeidere og er egentlig grunnleggeren av velferdsstaten. Wagner hadde et betydelig sosial engasjement og var tilhenger av progressiv beskatning, nasjonalisering av sektorer/virksomheter med tendenser til monopoldannelse. (2) Det som kan oppfattes som negative oppfatninger er spesielt hans antisemittisme og det forhold at han etter sin død ble regnet i Tyskland som forløper for den senere nasjonalsosialisme (nazisme). Dette kan være en medvirkende årsak til at han ikke omtales i Blaug (1985) og Sandmo (2006).



I figur 2.9 er det gitt en oversikt over den prosentandel av samlede timeverk som ble anvendt i offentlig forvaltning, stat og kommuner, i Norge i perioden 1962 til 1992 (kilde SSB Historisk statistikk). Poenget ved å se på andelen av timeverkene er at man får et mer direkte realøkonomisk bilde av den andelen av samfunnets ressurser som anvendes til offentlig forvaltning.



### 2.6.3 Nærmere om årsakene til veksten

Forklaringen på veksten i offentlige utgifter og derved på beskatningsprosenten i industrialiserte demokratiske land synes å være ganske åpenbar når man ser på sammensetningen av de offentlige utgifter. Bruttoskatteinntektene anvendes til følgende formål, her rangordnet etter sin omtrentlige økonomiske størrelsesorden:

- (i) Overføring til privat sektor, dvs. husholdninger og ideelle organisasjoner, samt til næringslivet som produksjonssubsidier,
- (ii) Offentlig betalte individualgoder (spesielt undervisning, helse og omsorg),
- (iii) Kollektivgoder (offentlig administrasjon, forsvar, politi og rettsvesen med mer)
- (iv) Offentlige investeringer



Bemerk at

- (a) Privat konsum, C, omfatter private inntekter etter skatt pluss overføringer til husholdninger (og ideelle organisasjoner).
- (b) Offentlig konsum, G, omfatter kollektivgoder pluss offentlig betalte individualagoder.

### (I) Velgernes preferanser

I en førindustriell (og før demokratisk) situasjon synes primær oppgaven for befolkningen å dekke private grunnleggende behov (mat, klær og husly). Den industrielle revolusjon ga muligheter for økt arbeidsdeling og spesialisering av arbeidskraften. Innføring av et mekanisert landbruk og økt internasjonal handel med landbruksprodukter frigjorde arbeidskraft for andre produksjonsformål. Med den økonomiske vekst ga høyere behovsdekning av grunnleggende goder og større vekt på annen forbruk herunder forbruk av offentlig produserte goder. Etter som brutto nasjonalprodukt vokser endrer befolkningens ønsker om produksjonens sammensetning seg. I et svært fattige land, der befolkningen lever på «eksistensminimum» vil mesteparten av produksjonen gå til livsnødvendigheter, slik at mulighetene for offentlig forbruk er meget begrenset.<sup>24</sup> I en slik sammenheng vil offentlig forbruk fremstå som en form for luksus. Eftersom nasjonalproduktet vokser vil forbruket dreie seg mot varer og tjenester som er inntektselastiske i forbruket, herunder goder som dekkes ved offentlige utgifter.

De første fullverdige demokratier med alminnelig stemmerett for begge kjønn ble innført i industrialiserte land i årene etter årtusensskiftet 1900, dvs. etterat den industrielle revolusjon hadde vart i ca. 100 år og man hadde nådd et visst velstandsnivå (målt i brutto nasjonalprodukt per innbygger). Omtrent samtidig ble det mulig å innføre inntektsbeskatning,

---

24 Engels lov betegner det forhold budsjettandelen for matvarer avtar med økende total konsumutgift. «Loven» til skrives den tyske statistiker Ernst Engel (1821-1896) og betyr at inntektselastisiteten for marvarer er mindre enn én.

da man fikk tilgang på regnskaps- og inntektsdata.<sup>25</sup> De feste industrialiserte land hadde da et nivå på brutto nasjonalprodukt som gjorde riskdekkende velferdsordninger med mer økonomisk mulig.

(a) Betalingen per innbygger av fellesbetalte utgifter: Befolkningens interesse for offentligbetalt virksomhet (goder og investeringer) er avhengig av hvilken beskatning det gir. La  $C$  betegne kostnaden ved å gjennomføre et offentlig tiltak i et land med  $N$  innbyggere. Kostnaden per innbygger ved å gjennomføre tiltaket er  $C/N$ . Hvis antall innbyggere er stort så kan  $C/N$  representere et beløp som er ignorabelt. Dette kalles  $1/n$  delts effekten. I et land med 5 millioner innbyggere vil en offentlig utgift på 5 millioner kroner representere kr 1 i gjennomsnitt per innbygger. Det kan føre til at man blir mindre kritisk til nyttevirkningene av offentlig virksomhet, da utgiftseffekten fremstår som ignorabel.

(b) Organiserte interessegrupper: Anta at det bare er en gruppe på  $M$  innbyggere ( $M < N$ ) som er interessert i et bestemt tiltak, som koster  $C$ . Hvis disse  $M$  innbyggere selv skulle dekke kostnadene blir prisen per interessent  $C/M$ . Hvis de  $M$  innbyggere lykkes å gjøre tiltaket til et offentlig betalt tiltak, så slipper disse innbyggere med å betale  $C/N$  i gjennomsnitt.

Med andre ord, undergrupper av befolkningen vil kunne danne interesseorganisasjoner og lignende for å få i verksatt tiltak på områder der utgiftene skal dekkes av det offentlige. Nettogevinsten for det som kan kalles medlemmene av gruppen, kan da bli svært stor. Hvis gruppen har 5 000 medlemmer (dvs. egentlig bare velorganiserte innbyggere) vil et tiltak som koster 5 millioner, representere et beløp på kr 1000 per medlem (per år hvis det er en årlig utgift). Hvis tiltaket skal betales av alle de 5 millioner innbyggere i landet blir utgiften per innbygger kr 1, og medlemmer av gruppen vil ha en betydelig gevinst.

Det er derfor ikke overraskende at folkevalgte utsettes for et jevnt press fra ulike interessegrupper og næringsorganisasjoner for å iverksette fellesbetalte ordninger av forskjellig slag.

---

<sup>25</sup> Uten relativt pålitelige regnskapstall for inntekter osv, var man nødsaget til å basere beskatningen på forhold som det var enkelt å observere (næringsseiendommer og deres potensielle avkastning, innførsel og utførsel av varer med mer).

(c) Fordelingen av betalingen mellom grupper: Anta at inntektsfordelingen i samfunnet er svært skjev, dvs. mange innbyggere har lav inntekt, mens en lite antall med svært høyere inntekter. I et demokrati (med homogen etnisk befolkning) vil da flertallet kunne innføre et progressivt skattesystem kombinert som kombinert med diverse trygdeordninger og lignende, gi en jevnere inntektsfordeling etter skatt og trygd, som for flertallet vil være gratis eller nesten gratis.<sup>26</sup> Det er «de rike» som betaler.

I Norge er det grunn til å tro at slik tankegang har ligget bak utviklingen av velferdssamfunnet. I etterkrigstiden ble det etterhvert klart at inntektsfordelingen før skatt og trygd var såpass jevn at et stort flertall av innbyggerne selv måtte være med på å dekke en ytterligere utbygging av velferdssystemet. Det har resultert i at største delen av befolkningen i de senere år (etter 1990) har ønsket om å holde beskatningsnivået uendret.

## (II) Folkevalgtes preferanser

Folkevalgte er medlemmer av politiske partier som vanligvis har et ideologisk grunnlag. Betydningen at dette ideologiske grunnlag svekkes vanligvis overtid av flere grunner, særlig i befolkningsmessig homogene samfunn. En av årsakene er at det hjelper lite med «en ren ideologi» hvis man ikke får tilslutning av velgerne i valg. Folkevalgte må derfor foreta en ideologisk og politisk tilpasning av sine standpunkter til hva velgerne vil ha for å oppnå politiske posisjoner og derved politisk makt.

Arbeiderpartiet sto i første del av norsk etterkrigstid i den gunstige posisjon av det ideologiske (jevne inntektsfordeling) passet godt sammen men velgernes ønsker om flere og bedre velferdsordninger. I denne første periode var det ikke en uvanlig oppfatning at slike ordninger i hovedsak ble betalt av «de rike».

---

<sup>26</sup> Forutsetningen om at befolkningen er etnisk homogen er svært viktig. Nordiske land har tradisjonelt hatt svært homogene befolkninger etnisk sett (rasemessig og kulturelt). Det er da forholdsvis enkelt for innbyggere med lavere inntekter å finne sammen i organisasjoner med fellesinteresser (solidaritet). I land med etnisk heterogen befolkning, som USA, blir det svært annerledes. I USA vil inntektstagerne omfatte norskamerikanere, engelskamerikanere, tyskamerikanere, italienskamerikanere, afroamerikanere, latinamerikanske amerikanere, kinesisk amerikanere osv. I USA er det et utall av merkelige varianter av kristendom osv. Det kan være grunn til å tro at kinesisk amerikanere med lave inntekter føler at de har mer til felles med rike kinesiske amerikanere, enn med afroamerikanere med lav inntekt.

I den efterfølgende del av etterkrigstiden, da inntektsfordelingen var blitt jevnere og det ble stadig klarer at beskatningen av de store kapitaleiere ikke kunne skjerpes (flytting til utlandet, anvendelse av internasjonale selskaper, skatteplanlegging osv), ble det klart at vanlige inntektstagere selv måtte betale for velferdsordningene. Det var da ikke lenger mulig «å kjøpe velgere» ved å tilby bedre velferdsordninger som ble betalt av «de rike». Derved var det fritt frem for politiske partier som ønsker «å kjøpe velgere» ved å tilby skattelettelser (Høyre og Fremskrittspartiet). Derved har man i de senere år befunnet seg i en situasjon da et stort flertall av velgerne ikke ønsker et høyere beskatningsnivå, som de politiske partier må slutte seg til uavhengig av egne politiske preferanser.

Ser man på utviklingen i beskatningsnivået så har det flatet ut i de senere år. Det kan tolkes slik at den relative vekst i offentlige utgifter i hovedsak er bestemt av velgernes og de folkevalgtes preferanser.

Det er de folkevalgtes oppgave i plenum å ha et helhetssyn på hele den offentlige virksomhet. Det er ikke lett da arbeidsdeling og spesialisering også er nødvendig blant folkevalgte.

### (III) Progressive skatter

I den grad skattesystemet er progressivt og det er inflasjon i samfunnet, vil de offentlige skatteinntekter vokse «av seg selv» og dermed vil den offentlige utgiftsandel øke. Eksempelvis: anta at progressiviteten er slik at en skattbar inntekt på kr 100 000 gir 20 % skatt, dvs. kr 20 000, mens en inntekt på kr 200 000 gir 25 % skatt, dvs. kr 50 000. Hvis et individ fra det ene år til det annet opplever en doubling av skattbar inntekt, som utelukkende skyldes at pengenes kjøpekraft er halvert, så har individets skattenivå pga inflasjonen økt fra 20 til 25 %. Dvs. vedkommende betaler relativt mer i skatt selv om realinntekten er uendret.

I praksis vil det vanligvis dreie seg om en svært begrenset inflasjonsprosent, kanskje 2 %, samtidig som det skjer en viss økonomisk vekst, kanskje 3 %. I slike tilfeller vil den skatteskjærpelse som skjer foregå ganske ubemerket, da skatteskjærpelsen er kombinert med en viss realforbedring for individene. Hertil kommer at en rekke beløp som angir nedre grense for skatteplikten (minstefradrag og lignende) vanligvis ikke inflasjonskorrigeres.

I norsk etterkrigstid har skattesystemet vært progressivt, samtidig som det har vært inflasjon i hele perioden. Dette synes å bety at folkevalgte iallfall til en viss grad har sluppet unna belastningen med å øke skattetrykket i de første etterkrigsår.

#### (IV) Baumoleffekten

Baumoleffekten omtales også som «Baumols sykdom».<sup>27</sup> Effekten er oppkalt etter den amerikanske økonom William J Baumol (1922-), som sammen med William Bowen, i 60-årene påpekte at for visse arbeidsintensive tjenester ikke ligger til rette for rasjonalisering (effektivisering). Fremførelse av en av Beethovens strykekvartett krever stadig fire musikere og et bestemt tidsforbruk. Noe av det samme gjelder en rekke håndverkstjenester (elektriker som skal skifte ledninger, rørlegger som skal skifte rør, frisørtjenester osv). En rekke av tjenestene i offentlig sektor gir heller ikke rom for rasjonalisering. Det gjelder rettelser/vurdering av eksamen-soppgaver i undervisning, skifting av bandasjer i sykepleien, saksbehandling av byggesaker, efterforskning og domfellelse i kriminalsaker osv.

Ser man offentlig sektor under ett så er en stor del av virksomheten slik at rasjonaliseringsmulighetene er sterkt begrenset (om kvaliteten skal opprettholdes), mens det ved mange former for vare- og tjenesteproduksjon i privat sektor foreligger betydelig rasjonaliseringsmuligheter.

Lønnsnivået i produksjonsvirksomhet er i stor grad avhengig av effektiviteten eller produktiviteten. Det vil derfor kunne være en tendens til at produksjonsdelen av privat sektor blir lønnsledende. Den offentlige sektor må iallfall til en viss grad følge opp dette for å skaffe seg kvalifisert arbeidskraft. Det er ellers en kjent sak at lønnsnivået i privat sektor gjennomgående er høyere enn i offentlig sektor.

Dette betyr at man i sektorer der Baumoleffekten gjør seg gjeldende blir produksjonen relativt mer kostnadskrevende eftersom rasjonaliseringen skrider frem i de sektorer der rasjonalisering er mulig. Baumoleffekten gjør seg gjeldende foruten innen kunst og kultur også i for en rekke håndverkstjenester. Det er vanlig å klage over at det er blitt så dyrt å leie inn håndverkere, som forbrukeren selv må betale.

---

27 Baumols sykdom eller Baumol's cost disease er ingen anormalitet. Det er en misforståelse å hevde at alle produksjonsprosesser må være gjenstand for rasjonalisering. Det er derfor mitt syn at å betegne økonomiske kjensgjerninger som «sykdom» eller som «dødelig» er misvisende.

Baumoleffekten gjelder, som nevnt, store deler av den offentlig virksomhet, men effekten er ikke like klar da disse utgifter dekkes av den offentlige forvaltning.

## (V) Byråkratiet

Byråkrat og byråkrati er ord som etterhvert er knyttet til offentlig forvaltning. Det er så innarbeidet at det også brukes her, slik at et byråkrati er en populærbetegnelse på en gruppe offentlig ansatte. Byråkrati betyr imidlertid kontorstyre og det er et fenomen som ikke bare gjør seg gjeldende i offentlig sektor. Innen økonomifaget eksisterer det etterhvert en betydelig litteratur om offentlig byråkratier. På den ene side har man de mer kritiske som Buchanan, Downs, Niskanen, Tullock med flere og på den annen side Breton, Wittman med flere (samt den statsvitenskapelig tradisjon Weber med flere) som har et mer positivt syn. Dette tas ikke opp sin fulle bredde her. Mueller (1997), spesielt Moe (1007) og Wintrobe (1997), gir gode oversikter. Mueller (2003) presenterer en oversikt over en rekke amerikanske empiriske sammenligninger av offentlige og private byråkratier. På norsk har man Ringstad (2003), som vel er blant de mer kritiske.

**(a) Private og offentlige byråkratier:** For organisasjoner som har god inntektstilgang og som ikke er utsatt for effektiv konkurranse vil det være en tendens til at antall administrative stillinger øker ettersom «det interne behov» tilsier det. Det kan omtales som byråkratiets iboende vekst evne. Det er selvfølgelig feil å tro at slik byråkratisk vekst er begrenset til offentlig sektor.

Det vil gjelde virksomheter (a) som ikke behøver å dekke en økning i administrasjonskostnadene ved å øke prisen eller medlemsavgiften, og (b) som har en slik størrelse at prisen eller medlemsavgiften skal fordeles på mange, slik at økningen for den enkelte betaler blir liten. Dette gjelder offentlig forvaltning, men det vil også gjelde større enheter innen bank og forsikring, industrikonserner, samt store medlemsorganisasjoner som NHO (næringslivets hovedorganisasjon), KS (Kommunenes Sentralforbund), fagforeninger og fagforbund.

**(b) Offentlige byråkratier:** I et demokrati stilles det ikke formelle krav til utdannelse eller kompetanse for å kunne bli folkevalgt. De folkevalgte kan derfor være uten formell fagkompetanse på de felter hvor det skal fattes beslutninger. Folkevalgte er derfor helt avhengig av tilgangen på profesjonell hjelp både for utredning av forslag til vedtak og for gjennomføring av vedtak. Eksistensen av et dyktig byråkrati er således forutsetningen for at demokratier skal kunne fungere.

Hypotesen om budsjettmaksimerende byråkrater behandles ikke her. Det kan være tilstrekkelig å påpeke følgende forhold:

- (i) En fagbyråkrat har vanligvis en spesiell utdannelse for sitt arbeidsområde og betraktere det derfor som spesielt viktig.
- (ii) En fagbyråkrat vil ha et nærmere forhold til de samfunnsmessige problemer på sitt arbeidsområde og det vil da være normalt å mene at mer bør gjøres.
- (iii) En fagbyråkrat vil være opptatt av gode arbeidsforhold med hensyn på bemanning, utstyrsnivå, tilgangen på driftsmidler osv.
- (iv) En karrierebyråkrat på et fagbyråkratisk område vil kunne fremme sin karriere (ved overgang til andre fagbyråkratier) ved å øke bemanning og bevilgning til den virksomhet som for tiden ledes.

Byråkratiets politiske makt ligger i (i) kunnskaper om hvilke saker som bør tas opp, (ii) hvilke problemløsninger som er aktuelle og (iii) ikke minst «opplæring» av sine politiske ledere og derved forståelsen av hva som er den «riktige» oppfatning av virkeligheten.<sup>28</sup> Dette kan påpekes på en humoristisk måte, - kfr Lynn & Jay (1987).

<sup>28</sup> Når en folkevalgt utnevnes til minister for et fagområde(departement), så er det mer uvanlig at vedkommende har utdannelse og kompetanse på området. Det kan til dels henge sammen med at det for folkevalgte på høyt nivå er karrieremessig fordelaktig å ha erfaring fra en rekke departementer. Det betyr også at en ny minister vanligvis må ha en form for intern opplæring i departementets virksomhet. Det gir departementets administrative ledelse mulighet for «å prege» sin minister. Det gjelder også spørsmål om hva som er mulig og/eller ønskelig og hva som er umulig og/eller uønsket for eksempel på grunn av konsekvenser som ikke er alment kjent.

Det er grunn til å tro at byråkratiets makt fortrinnsvis er knyttet til størrelsen av egen administrasjon. Dette ble påpekt på en humoristisk måte av Parkinson allerede i 1958, - kfr Parkinson (1981).

Uansett hva man måtte mene om byråkratiets makt og graden av ineffektivitet i offentlig forvaltning, så er det neppe hovedforklaringen på veksten i offentlige utgifter.

## (VI) Koordinering og kontroll

Problemene med å koordinere interne aktiviteter i en organisasjon vokser med størrelsen. Jo større en organisasjon er, desto større blir arbeidsdelingen og spesialisering blant de ansatte. Det gjelder fordeling av oppgavene, spesialiseringsgraden, informasjonsbehovene med mer.

Jeg har ikke funnet at organisasjonsteoretikere har vært særlig opptatt av de tiltagende koordinerings- og kontrollkostnader, som følger av at organisasjoner/institusjoner vokser. Dette problem er større i offentlig forvaltning enn ved forretningsdrift, da man ikke har et enkelt profittmål, som overordnet indikator for suksess (dvs. vellykket arbeid).

Figur 2.9 viser den andel av nasjonens tilgang på timeverk i perioden 1962 til 1992 til offentlig forvaltning.

## (VII) Urbanisering

Hvis utgangspunktet er et land der befolkningen bor spredt på gårdsbruk og stort sett er selvbergende, dvs. dekker stor parten av behovene for grunnleggende goder ved egenproduksjon, så er behovene for kollektivt finansierte goder begrenset, samtidig som behovene for transporttjenester er begrenset.

Når befolkningen i et land i tiltagende grad bosetter seg i byer så øker behovene for kollektivt finansierte utgifter. Det gjelder i første omgang grunnleggende ting som bystyre og tilhørende administrasjon og rådhus, brann- og polititjenester, samt vannforsyning, kloakk og avløp. Herunder kommer planlegging av byområder og utbygging av kommunikasjoner. Videre melder det seg behov for undervisning og kulturtilbud, samt ikke minst virksomhet innen helse og sosialomsorg. Dannelse av byer og veksten i byene forutsetter også økninger i innenlandske transporter særlig mellom de urbaniserte områder.



Dette er ofte utgifter på kommunalt nivå. I lærebøker i offentlig økonomi synes det å være en tendens til å utelate slik utgiftskrevende oppgaver da det ikke gjelder statens (eller føderasjonens) økonomi.

### (VIII) Demografi og internasjonale flyttinger

Aldersfordelingen i en befolkning angir fordelingen blant annet på barn, ungdom, yrkesaktive og pensjonister, her til kommer kronisk syke, uføre og handikappede. Det er åpenbart at antall innbyggere og aldersfordelingen har betydning for undervisningsutgiftene og helse- og omsorgsutgiftene. Dette behandles ikke nærmere her da spørsmål i tilknytning til den såkalte «eldrebølge» er behandlet utførlig av andre, - kfr Holmøy og Nielsen (2008).

Innvandring, spesielt av fremmedkulturelle innvandrere, har vist en betydelig økning i de fleste europeiske land i de senere år. Selv om slik innvandring på lengre sikt kan ha positiv betydning for den økonomiske vekst, vil det på kortere sikt bety økte offentlige utgifter, som ikke motsvares av økte offentlige inntekter.

### (IX) Internasjonale forhold

Peacock & Wiseman (1961) har vist at kriser i form av verdenskriger har ført til et sprang i offentlige utgifter og at man etter krigenes avslutning ikke har klart å redusere beskatningsnivået til førkrigsnivå. Det gjelder iallfall for Storbritannia. Militærvirksomhet (forsvaret) er tradisjonelt en av de store utgiftsposter på offentlige budsjett. Behovet for forsvarsutgifter er avhengig av den internasjonale situasjon og hvilket eller hva slags «trusselbilde» man står overfor. Den kalde krig er i hovedsak avviklet, men denne invasjonstrussel er erstattet med en terrortrussel. Ekstremistiske grupper benytter krigsvirkemidler overfor sivile og militære mål. Nasjonale interesser og internasjonale forpliktelser tilsier bruk av norske militære styrker bekjempelse av terroristbaser og treningsleire i andre land, medvirkning til bekjempelse av sjørøveri, samt medvirkning av mer politimessig karakter i regi av FN.

Internasjonale avtaler med sikte på å fremme internasjonal handel og arbeidskraftens mobilitet medfører redusert grensekontroll («åpne grenser» for innbyggere i EU-land). Dette synes å føre til at mer eller mindre organisert kriminalitet representerer et større problem enn tidligere. Det belaster politi og rettsvesen.

## 2.7 Beskatning og økonomisk vekst

Nyklassisk økonomisk vekstteori hadde som forutsetning at vekst i økonomien var bestemt av eksogene forhold, - kfr Harrod-Domar modellen og Solow modellen. I nyere vekstteori eller endogen vekstteori legges det vekt på forskning og utvikling (research and development), samt i arbeidskraften kunnskaper og kompetanse (human capital). Dermed er det klarere at offentlig politikk på en rekke områder har betydning for den langsiktige vekstraten i et samfunn. Det faller utenfor rammen av denne fremstilling å gå nærmere inn på dette.

Økonomen Richard Armeij har med utgangspunkt i Arthur Laffers «Laffer-kurve» konstruert en kurve som postulerer at nivået på brutto nasjonalprodukt er en funksjon av offentlige utgifter som funksjon av nasjonalproduktet.<sup>29</sup> Det antas at kurven har et maksimumsforløp som vist i figur 2.10. I det underoptimale området vil offentlige utgifter dreie seg om å skape et velordnet samfunn med lov og orden, sikring av privat eiendomsrett, samt infrastruktur investeringer (samferdsel), grunnleggende undervisning osv. Her spiller også fordelingspolitikken en viktig rolle, - kfr Wilkenson & Prickett (2009). I det etteroptimale området tenker man seg at overføringene til privat sektor har negative incentivvirkninger. Subsidier kan bidra til opprettholdelse av ulønnsomme produksjonsformer. Overføringene til husholdningen kan være så gode eller rikelige at motivene til å ta lønnet arbeid forsvinner.

Rent logisk synes det god grunn til å tro at det eksisterer en Armeij-kurve, slik at brutto nasjonalprodukt har et maksimumsforløp med hensyn på nivået på de offentlige utgifter. Det foreligger en god del empirisk litteratur som synes å bekrefte eksistensen av en slik Armeij-kurve, - kfr blant annet Barro (1991), Vedder & Gallaway (1998), Gupta et al (1995).

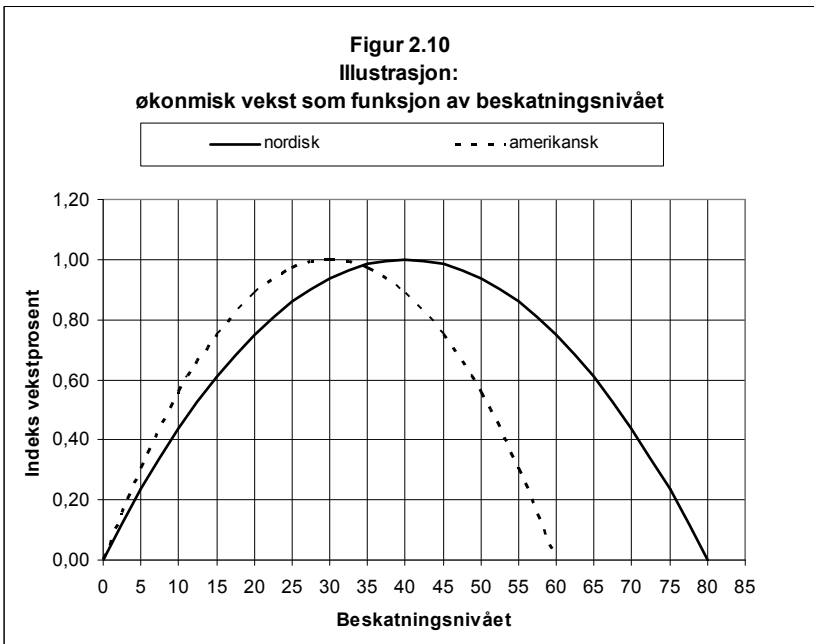
En Armeij-kurve gjør det i prinsippet mulig å fastlegge det

---

<sup>29</sup> En Laffer-kurve viser sammenhengen mellom provenyet ved en skatteform som en funksjon av skattesatsen. Det er neppe tvil om at provenyet ved en særskatt på eksempelvis tobakk vil vise et maksimumsforløp ved variasjon av skattesatsen, slik at en optimal skattesats kan fastlegges med sikte på provenymaksimering. En svært høy skattesats kan føre til at flere slutter og røke og/eller illegal import. Hvis tobakksavgiften er overoptimalt fastlagt vil en reduksjon i satsen kunne gi en provenyøkning. Laffer-kurven brukes imidlertid gjerne politisk og i sammenhenger (inntektsbeskatningen) hvor det ikke nødvendigvis er åpenbart hverken teoretisk eller empirisk at en reduksjon av skattesatser gir provenyøkning.

optimale nivå for offentlige utgifter eller den optimale beskatningsnivå i et land. Det betyr imidlertid ikke at det optimale beskatningsnivå er det samme i land med forskjellig kultur og institusjonelle forhold for øvrig. Det synes videre klart at de nordiske land både har et høyere beskatningsnivå og et høyere nasjonalprodukt per innbygger, enn mange andre land. Det pågår et arbeid under ledelse av professor Karl Ove Moene med sikte på å klarlegge hvilke særtrekk de nordiske land har som muliggjør en slik gunstig kombinasjon. Det henvises til Barth, Moene & Wallerstein (2003). Forklaringen synes å ligge i samlede tariffoppgjør og ellers i den likhetsideologi som preger nordiske land.

I figur 2.10 er det av denne grunn gitt en illustrasjon på en Armey-kurve for Norden der optimalt beskatningsnivå er på 40 prosent, mens den tilsvarende kurve for andre land (betegnet med «Amerika») bare er på 30 prosent.



I figur 2.10 er begge kurver tegnet slik at de har samme toppnivå, dvs. verdien 1 på en tenkt indeks for vekstprosent. Om dette vil det være ulike

oppfatninger. Noen vil hevde at et «amerikansk» beskatningsnivå med større inntektsulikheter i befolkningen vil gi høyere økonomisk vekst enn med et nordisk beskatningsnivå og en større grad av likhet i inntektsfordelingen. Andre vil ha en motsatt oppfatning.

Det er neppe mulig å trekke entydige konklusjoner basert på internasjonal statistikk, da andre forhold kan forstyrre. Et forhold er forskjeller i tradisjon og kultur mellom land. Et annet forhold er at forskjellige land står på forskjellige trinn i den økonomiske utvikling. En grov sammenligning blant vestlige industrialiserte land indikerer vel at det åpenbart ikke er noen direkte sammenheng mellom beskatningsnivå og økonomisk vekst og forskjellen ikke er betydelig.

## 3 OPTIMALT BESKATNINGSNIVÅ

### 3.1 Residualt bestemt beskatningsnivå

Beskatningsnivået kan regnes brutto, som samlede skatter i prosent av nasjonalproduktet, og gjennomsnittsnivået for årene 2003 til 2008 var 43,1 prosent, når beregningen baseres på foreløpige tall. kfr Tabell 470 i Stat årbok 2009. Netto beskatningsnivå var i perioden på 26,6 prosent.

Den folkevalgte forsamling (Stortinget) fatter ikke noe vedtak om hva disse prosenter skal være. Disse prosenter fastlegges indirekte ved en rekke enkelt vedtak om skatter og om overføringsordninger. Beslutninger som fattes i år T gir seg utslag i etterfølgende år, dvs. år (T+1), (T+2) osv. Virkningene er ikke fullt ut kjent på beslutningstidspunktet, slik at virkningene når regnskapet (nasjonalregnskapet) skal gjøres opp kan bli noe annerledes enn opprinnelig anslått.

Man kan derfor si at det samlede beskatningsnivå, brutto eller netto, blir fastlagt residualt etterat en rekke enkeltvedtak med usikre virkninger er fattet. I det etterfølgende legges det imidlertid an en betraktningssmåte som innebærer at de folkevalgte kan fastlegge en planlagt beskatningsprosent på beslutningstidspunktet.

Brutto beskatningsprosent kan tolkes som den andel av brutto nasjonalprodukt som det offentlige disponerer over. En vesentlig del tilbakeføres til privat sektor i form av overføringer. Netto beskatningsprosent kan tolkes som den skattemessige belastning innbyggerne utsettes for. Det er også misvisende da hoveddelen av offentlig konsum går til produksjon av offentlig betalte individualgoder, - kfr hva foran omtalte som nettonetto betraktningssmåten.

I det efterfølgende synes det enklest å drøfte beskatningsnivået som en avveining mellom privat og offentlig konsum, altså som en nettobe-  
traktning. I henhold til foreløpige tall er privat konsum i 2008 beregnet  
til 991,4 milliarder, mens offentlig konsum beløp seg til 490,2 mrd, til  
sammen 1 481,6 mrd. Overføringene til privat, eksklusiv produksjons-  
subsidiar, beløp seg i 2008 til 12,8 prosent av brutto nasjonalprodukt på  
2 548, 3 mrd, dvs. til ca. 326,2 mrd. Dette beløp er inkludert i privat kon-  
sum. La RC betegne private inntekter før overføringer og lar T (transfers)  
betegne overføringene, så har vi at privat konsum, C, som er summen av  
egne inntekter, RC, og overføringer T blir

$$(1) \quad C = RC + T = 665,2 + 326,2 = 991,4$$

For offentlig sektor får vi tilsvarende, når RG betegner det samlede pro-  
veny av alle skatter og avgifter som må fratrekkes overføringene til pri-  
vate, dvs.

$$(2) \quad G = RG - T = 816,4 - 326,2 = 490,1$$

Det er ikke vanlig å bruke begrep som RC, dvs. privat konsum eksklusiv  
overføringer, eller RG, dvs. offentlig konsum inklusiv overføringer. Jeg  
har heller ikke sett slike størrelser i offentlig statistikk og de er ovenfor  
beregnet residualt.

Av denne grunn behandles fastleggelse av optimalt skattenivå i det  
etterfølgende som en avveining mellom privat og offentlig konsum. Kfr  
avsnitt 3.4.5 i det etterfølgende.

## 3.2 Beskatningsprinsipper

### 3.2.1 Beskatningsmyndighet

Under eneveldige samfunnsstrukturer synes makthaveren å beskatte  
i den grad de hadde fysisk makt til det og i den grad det var noe å  
beskatte. I det gamle naturalsamfunn måtte man stort begrense seg

til å forsyne seg med landbruksprodukter til konsum og arbeidskraft til soldater og til bygging av festningsverk og lignende. De gamle makthavere var ellers i stor grad selvfinansierende ved at de eide store eiendommer for landbruksproduksjon, jakt og fiske.

Efterhvert som en nasjon ble mer utviklet og omfattet et større landområde dannet det seg en overklasse som kunne bestå av adelsmenn, landeiere, velstående handelsmenn med mer. Før pengehusholdningens inntok var det vanskelig å beskatte de eiendomsløse. Makthaveren måtte tilpasse beskatningen hva nevnte overklasse fant akseptabelt. Det ser ut til at kontroll med kongemaktens adgang til å pålegge skatter var viktige tema i den individualistiske angloamerikanske verden både i forbindelse med Magna Carta i 1215, i forbindelse med de engelske borgerkriger 1641-51 og under den amerikanske revolusjon 1763-76. Det synes som det ledende slagord var «no tax without representation».

Overklassens holdning til skatt var rimeligvis at skattene burde være minst mulig og fortrinnsvis gå til grunnleggende samfunnsmessige oppgaver. I første rekke blant slike oppgaver var det som var nødvendig for å sikre seg mot ytre fiender (forsvarsutgiftene) og indre fiender (politi og rettsvesen).

Demokrati med allmenn stemmerett (også for kvinner) ble innført først godt etter år 1900. Norge var et av de første land med allmenn stemmerett fra 1910 ved kommunevalg og fra 1913 ved Stortingsvalg.<sup>30</sup>

Ut fra den oppfatning at det skal være mulig å finne frem til et eller flere grunnleggende prinsipper for beregning av skatt har det vært formulert flere prinsipper for beskatning. En inndeling kan være:

- (i) Nytteprinsippet (benefit principle),
- (ii) Evneprinsippet (ability to pay principle),
- (iii) Prinsippet om incentivnøytralitet (optimal taxation), dvs. innretning av skattesystemet ut fra hvilke virkninger det innebærer.
- (iv) Pragmatiske prinsipper eller forhold:

---

<sup>30</sup> De første fullverdige demokratier (med stemmerett for kvinner) er 1893 New Zealand, 1902 Australia, 1906 Finland, 1913 Norge, 1915 Danmark, 1918 Sverige og England og 1919 Tyskland. Frankrike først fra 1944 og Sveits fra 1971.

innkrevningskostnadene (både for kemner og skattebetaler),  
minimering av legale unndragelsesmuligheter,  
minimering av illegale unndragelsesmuligheter,  
offentliggjøring av skattelistene,

Det vil ikke være aktuelt å tenke seg et skattesystem basert på ett av disse enkelt prinsipp alene. Det er to årsaker til det.

(a) Ingen av prinsippene kan alene dekke hverken de inntektsbehov man har i offentlig sektor, de rettferdighetsoverveielser flertallet ønsker å legge til grunn eller underliggende økonomiske realiteter.

(b) I et demokratisk samfunn vil vedtagelse av et skattesystem være et kompromiss mellom ulike syn blant de folkevalgte både mellom politiske grupper og internt i gruppene. Her til kommer at de folkevalgte vil være utsatt for press fra interessegrupper som fagforeninger og andre yrkesgrupper, ulike næringsorganisasjoner, frivillige organisasjoner, religiøse grupper osv, samt ikke minst de offentlige myndigheter selv (departementer, direktorater, kommuner osv), som ønsker seg stabile og gjerne voksende skatteinntekter.

### 3.2.2 Nytteprinsippet

Nytteprinsippet betegner at innbyggerne skal beskattes i henhold til den fordel eller nytte de har av offentlig forvaltning. Problemet er å finne en god indikator på nevnte nytte.

Anvendelse av gebyrer, dvs. betaling av offentlige tjenester til selvkost, er således i tråd med nytteprinsippet. Det samme gjelder øremerkede skatter. Hvis veiskattene (på motorvogner, drivstoff med mer) var øremerket veiformål og ilignet i henhold til bruk av veisystemet, så kan man si at folk betaler i henhold til din nytt av veisystemet.

Det er også mulig å legge inn progressive elementer ut fra nytteprinsippet, hvis man mener at nytten av en form for offentlig virksomhet øker overproporsjonalt med bruken. Altså, jo mer man eier av verdi, desto mer vil man tapet i et samfunn uten lov og orden. Følgelig bør folk som har «mye eiendom» beskattes hårdere enn folk uten særlig eiendom.

Problemet med nytteprinsippet er at det ikke kan stå alene. Det



gjelder de egentlige statsoppgaver (statsledelse, forsvar og rettsvesen) og ikke minst inntektsoverføringer (Inntektsutjevningsspolitikk) og offentlig virksomhet med betydelig eksterne virkninger. Undervisning på alle nivåer har betydelige positive eksterne virkninger. På grunnivået læres sosial adferd, lesning, matematikk med mer. Selv personer uten barn eller barnebarn har glede av at den oppvoksende slekt ikke er analfabeter. De fleste har glede av at det ikke ligger syke og fattige og dør i veikanten.

Nytteprinsippet kan imidlertid være nyttig kombinert med andre prinsipper. Et hovedpoeng i denne fremstilling er at nytteprinsippet trolig kan anvendes for å øke befolkningens skattebetalingsvillighet (WTP).

### 3.2.3 Evneprinsippet

Evneprinsippet betyr at skattleggingen søkes innrettet slik at innbyggerne beskattes i henhold til sin evne til å betale skatt. Klassiske og liberale økonomer som Adam Smith og John Stuart Mill var åpenbart tilhengere av evneprinsippet. Smith (1767) formulerte dette slik:

*The subjects of every state ought to contribute towards the support of the government, as nearly as possible, in proportion to their relative abilities; that is in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the state.<sup>31</sup>*

Mill, som blant annet siterer Smith, hevder at

*Government must be regarded as so pre-eminently a concern of all, that to determine who is more interested in it is of no real importance. ...As, in a case of voluntary subscription for a purpose in which all are interested, all are thought to have done their part fairly when each have contributed to his means, that is has made an equal sacrifice for the common objective; in like manner should this be the principle of*

---

31 Book V, Part II, side 825.

*compulsory contributions, and it is superfluous to look for a more ingenious or recondite ground to rest the principle upon.*<sup>32</sup>

Skattlegging etter evneprinsippet reiser en rekke spørsmålet bant annet om hvorledes man skal kvantifisere en persons evne til å betale skatt. Det vanlige svar er å basere beskatningen på vedkommendes inntekt og formue. Dermed står man overfor problemet med å definere hva som er inntekt og hva som er formue. I et moderne samfunn er det forholdsvis grei å registrere folks legitime pengeinntekter. Det er derimot vanskelig å sette udiskutable verdier på inntektsvirkningene av naturalytelser, boliger med mer. Det er også vanskelig å sette udiskutable regler for hva som skal regnes som nødvendige utgifter til inntektsservelse. Forekomsten av illegitime eller uregistrerte inntekter er selvsagt et problem.

Evneprinsippet kan også gjøres gjeldende for indirekte skatter. Tradisjonelt har man gjort det ved å ha særskatter på mer luksuspregende goder (tobakk, alkohol, sukker, motorvogner osv). I nyere tid har potensielle helseskader (negative eksterne virkninger) vært tillagt større vekt ved fastleggelse av visse særskatter.

I et samfunn som det norske der det legges betydelig vekt – iallfall i den politiske sprogbruk - på å føre en inntektsutjevnenende politikk, er det åpenbart at evneprinsippet tillegges betydelig vekt ved endringer i skattesystemet.

### 3.2.4 Prinsippet om incentivnøytralitet

Jeg bruker her betegnelsen incentivnøytralitet om det som på engelsk omtales som tax neutrality. En skatt eller et skattesystem er incentivnøytralt (eller skattenøytralt) når det ikke påvirker folks adferd. Interessen for incentivnøytrale skatter går tilbake til Adam Smith. Smith er sterkt opptatt av virkningene av skattleggingen og da spesielt hvorledes skatt på den ene part overveltes på en annen part.

I økonomisk teori omtales en skatt som er uten adferdsvirkninger for en optimal skatt (optimal taxation). Generelt synes det bare å være en

---

32 John Stuart Mill (1845), Vol II, Book V, Chapter 11, §2, side 352.

skatt, som innebærer at alle innbyggere (skattebetalere) skal betale nøyaktig det samme beløp i skatt. En slik skal kalles en kopskatt etter det tysk Kopf, dvs. en skatt per hode. På engelsk taler man om lump sum tax. Omfanget av økonomisk litteratur om optimal beskatning eller mulighetene for å innføre incentivnøytrale skatt er betydelig. Her behandles kort:

- (A) Inntektsbeskatningen.
- (B) Formuesbeskatning.
- (C) Beskatning av varer og tjenester.

### (A) Inntektsbeskatning

Det synes etterhvert allmenn enighet om at inntektsbeskatning har incentiv effekter. Anta at en arbeidstager har en timelønn på  $W$  før skatt innføres og at vedkommende kan fastlegge antall timer,  $H$ , f eks per uke selv. Prisen for en time fritid er da  $W$  fordi denne time alternativt kunne vært bruk til arbeid. Anta at det innføres en skatt,  $s$ , slik at timelønnen blir  $(1-s)W$ . Hvis  $s = 0,2$  eller 20 prosent av timelønnen, blir  $(1-s) = 0,8$ , slik at vedkommende får behold 80 prosent av den opprinnelige lønn. Innføringen av skatten kan ha to motsatte virkninger:

Hvis arbeidstageren var avhengig av et inntektsnivå på  $WH = R_0$  for å leve et tilfredsstillende liv, så vil innføring av skatten føre til at antall timer økes.<sup>33</sup> Det tilfellet at innføring av inntektsskatt fører til økt arbeidstilbud kan være tilfelle blant personer med lav inntekt, kanskje spesielt i utviklingsland. Særlig for yngre personer i industrialiserte land kan virkningen på arbeidstilbudet være positiv, hvis det spares til penger til bolig, motorkjøretøy eller lignende.

Det er mer vanlig å anta at innføring av en inntektsskatt (eller en økning i inntektsskattesatsene) vil føre til en reduksjon i arbeidstilbudet, fordi prisen på fritid blir redusert fra  $W$  til  $(1-s)W$ . Little (1951) omtaler endog inntektsskatt som subsidiering av fritid. Det synes vanlig å anta at denne negative effekt på arbeidstilbudet fortrinnsvis eller

33 Regneksempel: anta at  $R_0 = 1200$  og at  $W = 40$ , da blir nødvendig arbeidstid  $R_0/W = 1200/40 = 30$  timer per uke. Hvis det innføres en skatt på 20 prosent, reduseres utbetalt lønn til  $(40 \cdot 0,8) = 32$ . For å oppnå en inntekt på  $R_0 = 1200$  må det nå arbeides  $[R_0/(1-s)W = 1200/32 =] 37,5$  timer per uke.

i særlig grad vil gjøre seg gjeldende for personer med et forholdsvis høyt lønnsnivå. Det kan dreie seg om ledere, spesialister, fagarbeidere med høyt kompetansenivå. Når slike personer har et forholdsvis høyt lønnsnivå, så antas det at forklaringen er at disse personers arbeidsinnstas er spesielt verdifull for samfunnet. Det vanlig å anta at høye inntektsskatter fører til redusert arbeidsinnsats fra slike personer og at samfunnet derved «mister» spesielt verdifulle arbeidstimer.

Noe av det samme kan skje med arbeidsløse, som går på trygd. Hvis skatte- og trygdesystemet er slik innrettet at en arbeidsfør trygdet mister trygd ved å ta arbeid og samtidig må betale skatt av arbeidsinntekten, så kan nettoinntekten ved å være i arbeid bli lavere enn nettoinntekten som trygdet. Slike tilfeller synes ikke uvanlig og omtales som «fattigdomsfaller», dvs. personer taper levestandard (inntekt og fritid) ved å gå ut i arbeid.

I de fleste land er arbeidstiden for arbeidstager regulert ved nasjonale avtaler, slik at arbeidstiden for en arbeidstager kan betraktes som gitt. Det betyr at empirisk testing av virkninger av endringer i inntektsbeskatningen faller vanskelig.

## (B) Formuesbeskatning

I et demokratisk samfunn vil det være fri adgang til å emigrere. Det betyr at personer som har mobile formuer (kontanter, verdipapirer, innbo, smykker osv) kan ta sin formue med seg ved emigrasjon. Personer som emigrerer av skattemessige årsaker omtales som «skatteflyktninger». Det betyr at samfunnet må begrense beskatningen av mobile formuer, slik omfanget av skatteflyktninger ikke blir for stort.

Immobilie formuer (landeiendommer, hus osv) kan man ikke ta med seg ved emigrasjon. Det har derfor ført til at mange økonomer mener at eiendomsskattenivået og boligbeskatningsnivået i samfunnet bør økes. Det gjelder på kort sikt.

På lengre sikt må man ved en visse tyngde på eiendomsbeskatningen regne med at eiendommer kan bli solgt og at den opprinnelige eier emigrerer for å skaffe seg eiendom i utlandet. Man må også regne med at større boliger, som vil bli sterkt skattlagt ikke vil bli bygget. Det er intet i veien for at personer i stedet velger å bygge sine kostbare boliger i utlandet og benytte dem for ferie og fritidsformål, dvs. uten å emigrere.

## (C) Beskatning av varer og tjenester

Indirekte beskatning eller beskatning av varer og tjenester medfører et dødvektstap (excess burden or deadweight loss, DWL). Det er nærmere forklart i vedlegg 5 Om dødvektstap med mer. Dødvektstapet er ellers grundig behandlet i lærebøkene, - kfr Dedekam (2002), Ringstad (200?).

Når man ser på efterspørselssiden alene kan standardmodellen for dødvektstap sammenfattes slik: Jo brattere efterspørselskurven i et pris/kvantumsdiagram er, desto mindre er dødvektstapet. I prinsippet er en loddrett kurve (maksimal bratthet), slik at efterspørselen er uendelig elastisk. Ved en vannrett kurve (minimal bratthet) er efterspørselen uendelig elastisk. En flattere kurve er således mer elastisk enn en brattere.<sup>34</sup> Kvantumsendringen ved en prisøkning (eller avgiftsøkning) er mindre for en brattere kurve enn for en flattere.

I vår tid er det vanlig å velge et deskriptivt grunnlag for inndeling av goder i nødvendighetsgoder og luksusgoder. Kriteriet for inndelingen er størrelsen på den direkte priselastisitet. Et gode som er uelastisk i efterspørselen betegnes som et nødvendighetsgode, mens et gode som er elastisk i efterspørselen betraktes som et luksusgode. I forhold til goder med mer elastisk efterspørsel. Økonomer synes å kunne legge an tre hovedbetraktninger når det gjelder de avgiftspolitiske konsekvenser.

---

34 Den direkte priselastisitet (også omtalt på norsk som Cournot-elastisiteten) er definert med utgangspunkt i efterspørselsfunksjonen  $x = f(p)$  under ceteris paribus forutsetningen om at andre forhold er uendret. Den direkte priselastisitet,  $e$ , er definert som forholdstallet mellom den relative kvantumsendring og den relative prisendring. dvs.

$$e = \frac{\frac{dx}{x}}{\frac{dp}{p}} = \frac{dx}{dp} \frac{p}{x}$$

Dermed sier elastisiteten med hvor mange prosent efterspørselen endrer seg når prisen endres én prosent. Da en prisøkning (alltid) fører til en kvantumsreduksjon blir elastisiteten negativ. Dedekam (2002) har derfor valgt å følge engelsksproglig tradisjon, der man ser på absoluttverdien. Ut fra absoluttverdien sier man at for  $e > 1$  så har man et priselastisk gode (luxusgode med flattere efterspørselskurve), for  $e = 1$  har man et prisenøytralt gode og for  $e < 1$  har man et prisuelastisk gode (nødvendighetsgode med brattere efterspørselskurve, - kfr Dedekam (2002).

(a) Ramsey-regelen [efter Ramsey (1927)] går ut på å minimere dødvæktstapet ved indirekte skatter. Det logiske er da å tilpasse avgiftsnivået for hvert gode i henhold til priselastisiteten absoluttverdi. Det betyr at nødvendighetsgoder skal beskattes hardere enn luksusgoder fordi endringen i efterspurt kvantum blir mindre enn for luksusgoder.

Goder med uelastisk efterspørsel er grunnleggende matvarer, medisiner, babybleier osv. Politisk sett synes det uakseptabelt å ha høye avgiftssatser på slike goder. Andre goder med uelastisk efterspørsel er alkohol og tobakkvarer, men for slike goder er det ingen politiske motforestillinger mot høye avgifter.

Før år 1900 var tollinntekter periodevis den viktigste offentlige inntektskilde. Toll var lagt på viktige forbruksvarer som sukker, kaffe, korn, parafin med mere og som ble betalt av vanlige forbrukere. Dette var en beskatning som nok var helt i tråd med Ramsey-regelen, men som de fleste i dag vil betrakte det som en svært usosial form for beskatning.

(b) Adam Smiths velferdsregel fra 1776 tar derimot utgangspunkt i en normativ oppfatning av hva som skal eller kan betraktes som nødvendighetsgoder. Utgangspunktet er da hva som er nødvendig for livsoppholdet til vanlige arbeidere og hva som er vanlig i samfunnet. Det betyr at man bør ha de laveste satser på goder som er nødvendig for «arbeidsklassens» livsopphold. Smith mente derimot at øl og andre alkoholholdige drikker ikke var nødvendig for folks eksistens og kunne beskattes.<sup>35</sup>

Det jeg her har valgt å kalle Smiths velferdsregel for avgiftsfastleggelse for ulike goder er vel i hovedsak det syn som er rådende rent politisk i moderne velferdssamfunn.

---

35 Som en kuriositet kan følgende nevnes: Bemerk først at Smiths synspunkter avspeiler det før industrielle samfunn rundt 1750. Den gang var det ikke åpenbart at alle hadde tilgang til fottøy av lær, dvs. sko. Smith mente at i England og Skottland måtte lærsko betraktes som et nødvendighetsgode også for «arbeidsklassen» kanskje fortrinnsvis fordi annet fottøy eller mangel på fottøy ville bli betraktet som sært eller uvanlig. I Frankrike var det på dette tidspunkt åpenbart vanlig å gå barbert eller med tresko og Smith mente således at i Frankrike ville det ikke være naturlig å betrakte lærsko som et nødvendighetsgode.

Det artige her er at Adam Smith fremmet økonomiske og politiske synspunkter, som stadig er aktuelle nå over 250 år senere, enda han levde i et førindustrielt samfunn som er tildels sært annerledes enn samfunn i dag.

(c) Den moderne velferdsteoretiske hovedregel har sitt utgangspunkt moderne velferdsteori Bergson-Samuelson. Poenget er da å unngå å påvirke de relative priser.<sup>36</sup>

### 3.2.5 Pragmatiske prinsipper

Ved utformning av et skattesystem må man ta hensyn til en rekke mer praktiske forhold.

(i) Innkrevningskostnadene: Skatteinnkrevning medfører en rekke kostnader. For offentlig sektor er det en forholdsvis omfattende aktivitet for beregning av skattepliktige beløp og for innkrevning. Det dreier seg om kommunekassene/kemnerne, ligningsvesenet og andre skattemyndigheter. For privat sektor er det kostnader knyttet til utarbeidelse av selvangivelser, revisjonsrapporter osv og til regnskapsføring og innbetaling av merverdiavgift og andre avgifter.

(ii) Minimering av legale unndragelsesmulighetene: Ved utformning av et skattesystem vil man vanligvis ikke klare å lage «et vanntett system». Noen skattebetalere vil ikke minste ved eventuell hjelp fra regnskaps- og revisjonspersonale, samt ikke minst skattejurister, kunne finne frem til bestemmelser i regelverket, som gir mulighet for legalt å gjøre inntekt skattefri, dog i strid med lovgivers intensjon.

---

36 La oss betrakte to goder /varer eller tjenester) A og B. Anta at de relative priser mellom to goder, PA og PB, i utgangspunktet avspeiler grensekostnadene (marginalkostnadene) ved produksjon, MCA og MCB, Da vil en indirekte skatt på 25 % (merverdiavgift) ikke påvirke prisforholdet, dvs.

$$(1) \quad \frac{MC_A}{MC_B} = \frac{P_A}{P_B} = \frac{(1,25)P_A}{(1,25)P_B}$$

Fordelen rent samfunnsøkonomisk ved det er at forbrukerne står overfor de relative kostnader som samfunnets står overfor ved produksjon av de to goder. Det forutsetter at grensekostnadene gir uttrykk for de samfunnsøkonomiske grensekostnadene.

(iii) Minimering av illegale unndragelsesmuligheter: Det er selvsagt at skattesystemet bør utformes slik at illegal unndragelse helst ikke er mulig. Man må kunne påregne at interessen for illegal adferd øker med størrelsen på det beløp som kan undras. Det taler for at man har en rekke skatter, slik at gevinst ved å unngå en enkelt skatt ikke blir så stor. Argumentet ble tillagt vekt av Leif Johansen (1965).

Ofte oppstår det en kumulativ besparelseeffekt. Merverdiavgiften representerer et tillegg på 25 prosent i prisen på eksempelvis en håndverkstjeneste. Svart arbeid betyr at avgiften ikke betales. Både kjøper og selger har gevinst herved. Selgeren vil trolig selge mer på grunn av lavere pris, samtidig som inntekten ikke inntektsføres slik at inntektsskatt unngås. Kjøperen betaler en lavere pris og kjøper kanskje mer. Hvis kjøperen kan tilpasse arbeidstid og inntekt etter forbruket, vil også arbeidstilbudet kunne svekkes. Kjøperen vil imidlertid miste reklamasjonsretten.

(iv) Offentliggjøring av skattelister: Dette er en annen type av tiltak som gir en mulighet for potensiell «naboskapskontroll». Poenget er ikke primært angiveri blant naboer, men at en potensiell skattesnyter kan moderere eller avholde seg fordi det vil fremstå for all verden at det er et misforhold mellom forbruk og beskatning. Det gir tap av prestisje og eventuelt efterforskning og straffeskatt. Det er neppe noen tvil om at «normale» personer med høye inntekter og høy levestandard, som via legal skatteplanlegging, klarer å fremstå som nullskatteyttere opplever det som svært ubehagelig.<sup>37</sup>

## 3.3 Fordeling og rettferdighet

### 3.3.1 Optimal grad av vertikal likhet

I økonomisk teori er det vanlig å trekke et hovedskille mellom horisontal likhet og vertikal likhet. **Horisontal likhet** (horizontal equity) gjelder likhet mellom personer på samme nivå, dvs. personer som befinner seg i samme økonomiske situasjon skal ikke behandles forskjellig. Eksempelvis kan

---

<sup>37</sup> Som «unormale» personer regner jeg i denne sammenheng med personer som er stolte av å fremstå som nullskatteyttere.



det gjelde ulikheter i avlønning mellom kjønn eller etniske grupperinger. Såkalt sosial dumping er en spesialkategori i denne henseende. Problemer med hensyn på horisontal likhet behandles ikke nærmere i det etterfølgende.

**Vertikal likhet** (vertical equity) gjelder ønskeligheten av å redusere forskjeller i inntekt og formue ved omfordelingstiltak både forvaltningspolitisk produksjon (offentlig betalte individualgoder) og skatte- og trykdepolitikken.

Man kan ha det inntrykk at personer på venstresiden i samfunn egentlig mer at alle innbyggere i hele samfunnet skulle ha den samme inntekt, hvis samfunnet var riktig organisert. Dette sies vanligvis ikke direkte, så det kan være uklart om noen faktisk har et slikt standpunkt. Problemet med prinsippet om full inntektslikhet er at befolkningen ikke vil betrakte det som rettferdig. Det er vanlig å hevde at ekstrainsats eller spesielt verdifullt arbeid bør gi høyere inntekt, dvs. «belønning etter innsats».

Man kan ha det inntrykk at folks holdninger til hva som er en ekstra innsats er litt spesiell og avhengig av personlige inntekter. Det synes ikke å være særlig folkelig motvilje mot at filmstjerner, fotballstjerner, sangere og musikere og eventuelt forfattere, som kan ha skyhøy avlønning. Disse personer produserer tjenester som vanlige mennesker forstår. Det synes derimot å være en generell motvilje mot at spesielt vellykkede næringslivsledere har høye inntekter. Det kan være to årsaker til det:

For det første, en vanlig innbygger kan mangle forståelse for betydningen av dyktige ledere. For det annet, høyt lønnsnivå kan skyldes mer uryddige forhold som ikke tilsier almen respekt. Det kan være skatteplanlegging, bruk av internasjonale selskaper og skatteparadis, ren pengeflytting, spekulasjoner osv. Hertil kommer lederlønninger på toppnivå i næringslivet gjerne i stor grad indirekte bestemmes av de berørte parter selv via bekjenskaper, styreverv osv. Det er ikke uvanlig med bonusordninger for lederne av selskap som har god inntjening eller økt aksjekurs. Slike bonussystem kan være uheldig hvis god inntjening skyldes eksterne forhold som ledelsen ikke kan sies å ha forårsaket. Bonus for høyere aksjekurs (høyere eierverdi på selskapet) er også i høyeste grad diskutabel, da aksjekursen vil kunne vise dramatisk fall i fremtiden. Det er også muligheter for å påvirke inntjening og aksjekurs ved uetiske og illegale handlinger.

Det er selvsagt opp til flertallet blant de folkevalgte å avgjøre hva som er den optimale eller riktige avveining mellom likhet og belønning for samfunnsgavnlige innsats. Det forutsettes da implisitt at det folkevalgte flertall avspeiler et flertall blant velgerne. I denne avveining står man overfor tilpasningsbetingelser, som er uklare.

Problemet er å finne den riktige avveining mellom likhet og belønning for innsats. To spesielle problemer fremstår, nemlig beskatning av «de rike» og hjelp til «de fattige». Det faller utenfor rammen av denne fremstilling å gå særlig dypt inn på denne type av problemer.

### Inaktivitetsteoremet

Jeg bruker inaktivitetsteoremet som betegnelse på en situasjon som de folkevalgte ikke tiliser politisk handling. Det må bety at det må bety at den eksisterende situasjon kunne sies å være optimal i en eller annen forstand. Med andre ord, når man ikke går inn for endringer må man være rimelig godt fornøyd med tingenes tilstand på kort sikt og/eller at eventuelle problemer ikke kan løses iallfall ikke med de for tiden valgte folkevalgte, da det ikke er mulig å danne noe flertall for endring.

Anvendt på inntektsfordelingen så synes det ikke å foreligge ønsker fra det folkevalgte flertall om endringer i de grunnleggende fordelings spørsmål og i skatte- og trygdesystemet som sådan. Det sees da bort fra at det folkevalgte flertall alltid vil kunne ønske å gjennomføre mindre forbedringer. Inntektsfordelingen må i en slik situasjon anees som optimal på kort sikt. Det gjelder selv om de kan være mindretall blant de folkevalgte som mener inntektsutjevningseffektene av skatte- og trygdepolitikken har for lite eller for stort omfang.

### 3.3.2 Beskatning av «de rike»

Anta at det i et samfunn er en grunnleggende enighet om hva som er en allmenn akseptert avveining mellom likhet og belønning for innsats, slik at det foreligger en forholdsvis klar idé om hva man skal mene med et rettferdig skattesystem. Det er likevel slik at det å utforme et slik rettferdig skattesystem i praksis skattesystem er kanskje en umulig oppgave.

Viktige beskatningsproblemer kan unngås ved å avvikle direkte skatter (personskatter) og i stedet sats fullt og helt på indirekte skatter (forbruksavhengige skatter). Grunntankegangen er at det ikke er noe poeng med inntekt hvis det ikke brukes til konsum. Det reiser umiddelbart to problemer.

Den ene er «de fattige», dvs. personer uten inntekt eller med svært lav inntekt, som blir belastet med et høyt nivå på indirekte skatter på sitt begrensede forbruk. Effekten kan dempes noe ved å anvende lavere satser på nødvendighetsgoder. Varierende merverdiavgiftssatser reiser to problemer. Det ene er at det kan være tungvint å administrere for kjøpmennene og det annet er at det påvirker de relative priser. Dette kan betraktes som årsaken til at man har både direkte og indirekte skatter.

Når det gjelder den direkte skattlegging (personbeskatningen) kan følgende forhold kan nevnes:

- (i) Definisjon av inntekt:
- (ii) Skatteplanlegging
- (iii) Progressiv beskatning ikke mulig

Fastleggelse av inntekt, underforstått skattbar inntekt, er svært vanskelig.

(a) Anta at eksempelvis en handelsgartner dekker hele sin husholdnings behov for grønnsaker (og blomster til dekorasjon) av egen produksjon. Vedkommende har den fordel at en viktig del av forbruket kan dekkes på en rimelig måte og uten å betale skatt (moms). Beskatning i slike tilfeller må baseres på skjønn, da det er umulig å kartlegge hvor mange gulrøtter som produseres og hvor mange gartneren spiser selv.

Noe av det samme gjelder bedriftsledere som har tilgang til privat bruk av bedriftens eiendeler og utgifter, som brukes som ledd i salgsvirksomheten (fri telefon, bil, representasjonsbolig, hytte, cabin cruiser, forretningsreiser osv).

(b) Uregistrerte formuesobjekter beskattes ikke. Det kan gjelde eiendeler med betydelig annenhånds salgsverdi (smykker og klokker, pelskåper, bøker (førstegangsutgivelser), frimerkesamlinger, møbler og annet innbo osv).

(c) En langt vanskeligere vurdering er beskatning av det å bebo egen bolig. Anta at to personer, A og B, har samme tilfredsstillende inntektsnivå og er økonomisk i stand til å anskaffe egen bolig til 2 mill kr. Person A foretrekker å være leietager og må betale husleie, men har et bankinnskudd på 2 mill kr, som det er enkelt å formuesbeskatte. Person B har kjøpt en bolig til 2 mill. Det kan antas at den husleie A betaler tilsvarer og de utgifter A har til drift og vedlikehold av bolig. A skal betale formuesskatt av verdien av boligen, men det er vanskeligere å fastlegge boligens formuesverdi. Boligens salgsverdi kan være lavere eller høyere enn 2 mill kr. Hvis verdien er lavere og beskattes vil B ha lavere formuesskatt enn A. Hvis verdien er høyere vil B få høyest formuesskatt, men det kan virke urimelig da B har tenkt å bo i boligen livet ut. Hvis B i stedet hadde kjøpt frimerker som har mangedoblet sin salgsverdi etter få år, så hadde det ikke blitt noen formuesskatt av det, men i prinsippet inntektsskatt ved et eventuelt salg.

I praksis kompliseres dette ved at huseiere vanligvis finansierer boligkjøp ved lån, som vanligvis er fradragsberettiget i ligningen.

(d) Personer med betydelige inntekter har mulighet for å leie inn skatteeksperter (revisorer og jurister) som kan tolke skattebestemmelsene slik at alle legale muligheter for å redusere skatten utnyttes. Bemerk at kunstnere og idrettsfolk, som kan ha betydelige inntekter i visse perioder, har legal adgang til å fordele inntekten i et år til dekning av tap i tidligere år og til dekning av fremtidige utgifter.

Det er også vanligvis mulig å finne tolkninger og løsninger som på illegal måte reduserer skatten. Anta at en person ligger an til på ha en skattbar inntekt på 10 mill kr i et år, slik at vedkommende får beholde 2 mill etter skatt. Anta videre at personens mål er å sitte igjen med 4 mill kr etter skatt. Det synes å kunne oppnås ved å leie inn skatteeksperter, som kan krever 4 mill i godtgjørelse. Samfunnet blir den tapende part da personen bare betaler 2 mill i skatt (hertil kommer den skatt som skatteeksperterne ikke klarer å unngå).

### 3.3.3 Hjelp til «de fattige»

Det å fastlegge hvem som er de fattige i samfunnet reiser en rekke kompliserte problemer. En instruktiv redegjørelse finner man hos Tor Morten Normann (2009). Relativ fattigdom er definert slik at fattigdom ikke kan avskaffes i praksis (de relativt fattige er definert eksempelvis som de som tjener mindre enn 50 % av medianinntekten). Når folkevalgte lover å avskaffe fattigdommen er selvfølgelig ikke det relative fattigdomsbegrep som det tenkes på. Man har tenkt seg en absolutt definisjon, kfr «mulighetene for å delta, og å ha en levestandard som ligner det som er vanlig i samfunnet». Det første problem oppstår når en slik definisjon skal operasjonaliseres. Det trengs en gjennomtenkt definisjon som må vedtas politisk.

Det annet problem er større og skyldes et dogme av nærmest religiøs karakter på venstresiden i samfunnet. Alle hjelpeordninger skal være universelle. En universell hjelpeordning betyr at alle innbyggere skal ha glede av ordningen for å unngå at de som trenger ordningen skal føle seg stigmatisert (luen i hånden). Dermed utelukker man målrettede ordninger for dem som virkelig trenger hjelp.

Eksempelvis, anta at barn er definert som personer under 15 år, dvs. ca. 880 000 barn i Norge ialt. Av disse er visstnok ca. 70 000 «fattige barn» (ca. 8 prosent). Hvis man på statsbudsjettet setter av 1 milliard per år til fattige barn, så gir en universell ordning ca. kr 1 130 per barn, mens en målrettet (og eventuelt stigmatiserende) ordning gir ca. kr 14 300. Den universelle ordning gir ca. kr 90 per måned, mens den målrettede gir ca. kr 1 190 per måned. De fleste vil vel tåle litt stigmatisering for over kr 1000 per måned.

De folkevalgte synes således å ha valget mellom (a) å hjelpe fattige barn ved en målrettet ordning som kan virke stigmatiserende, eller (b) avstå fra å hjelpe av økonomiske grunner (dvs. over 14 000 per barn per år for alle barn, som kommer i tillegg til ordinær barnetrygd representerer et svært stort beløp). I et mer langsiktig perspektiv kan det være at venstresiden setter velferdsstaten i fare ved å insistere på at alle velferdsordninger skal være universell og dermed unødvendig utgiftskrevende.

## 3.4 Optimalisering av beskatningsnivået

### 3.4.1 Den skatteteoretiske avveining

Med den skattepolitiske avveining menes har avveiningen mellom privat og offentlig konsum. Når målet med den skattepolitiske avveining er å oppnå maksimal behovsdekning for hele samfunnet av det som er tilgjengelig for konsum, så er det teoretiske kriterium for optimalt beskatningsnivå er at samfunnets grensenytte av privat konsum er lik samfunnets grensenytte av offentlig konsum.

Oskar Jæger (1930), side 151, forklarer hva som er optimalt beskatningsnivå på følgende måte:

Betingelsen for at staten og kommunerne gjennom at øke sine utgifter skal kunne øke den almindelige velstand er at de har indsigtfuld og kyndig finansledelse. Hvis det er tilfældet, kan man si at det offentlige bør øke sine utgifter saa lenge indtil fordelene ved yderligere økning vil bli opveiet av den fordel som det er, at skatteyderne faar beholde sine penge. Stat og kommune som repræsenterer. eller i det mindste skulde repræsentere, samfundets kollektive interesser, har til oppgave at sørge for at samfundet faar den størst mulige fordel av sin formue og indtægt. Saalænge dette kan opnaas ved at la de private borgere beholde sine midler til egen produktion og forbruk, bør intet indgrep finde sted fra det offentliges side. Men kan stat og kommune gjennom kollektive utgifter gi midlerne en for det hele samfund bedre anvendelse, saa bør de paata sig større ugifter og fortsætte dermed indtil det punkt er naad, da offeret ved at tilveiebringe de hertil nødvendige større indtekter eller med andre ord skatetrykket, maa antas at bli likesaa stort som vindingen ved at øke utgiftene.

Denne generelle regel hviler paa et logisk helt uangripelig ræsonnement og kan derfor ganske i sin almindelighet opstilles som svar paa spørsmålet om hvor store statsamfundets utgifter bør være.

Dette betyr at Jæger bygger på en enkel velferdsmodell.<sup>38</sup> Dette kan formuleres på en annen måte:<sup>39</sup>

La MWG (marginal welfare of public expenditure) betegne den marginale velferdseffekt av en krone til offentlig konsum, mens MWC (marginal welfare of private consumption) betegne den marginale velferdseffekt av en krone til privat konsum, så er optimaliseringskriteriet at disse to marginale velferdseffekter er like store, dvs.

$$(1) \quad \text{MWG} = \text{MWC}.$$

Det underforstås da at de samlede utgifter til offentlig og privat konsum er lik den samlede tilgang i samfunnet som er tilgjengelig for konsum E (expenditure), dvs. «budsjettbetingelsen» er

$$(2) \quad E = C + G.$$

Når (1) ikke er oppfylt foreligger to muligheter: Den ene mulighet er

$$(3) \quad \text{MWG} > \text{MWC}.$$

---

38 Jægers velferdsmodell kan være omtrent slik. La samfunnets velferd,  $W$ , være en funksjon av det beløp som brukes til offentlige utgiftsformål  $G$  og det beløp som brukes til private utgiftsformål  $C$ , slik at samfunnets velferdsfunksjon kan skrives  $W = W(G, C)$ . Samfunnets budsjettbetingelse er at summen av de to utgiftsstørrelser ikke må overskride en gitt samlet ramme for de samlede utgifter  $E$ , dvs.  $E = C + G$ . La  $\partial W / \partial G$  betegne marginalnyten (grensenytten) for samfunnet av en ekstra krone (evt en million) anvendt til offentlige formål og  $\partial W / \partial C$  betegne marginalnyten av en ekstra krone (evt en million) anvendt til private formål. Den nødvendige betingelse for optimalt beskatningsnivå at

$$(*) \quad \frac{\partial W}{\partial G} = \frac{\partial W}{\partial C}$$

Dvs. grensevelferden av offentlige utgifter er i optimum lik grensevelferden av privat konsum.

39 Forutsetningene for denne type resonnement nevnes kort i det etterfølgende «Mer tekniske bemerkninger».

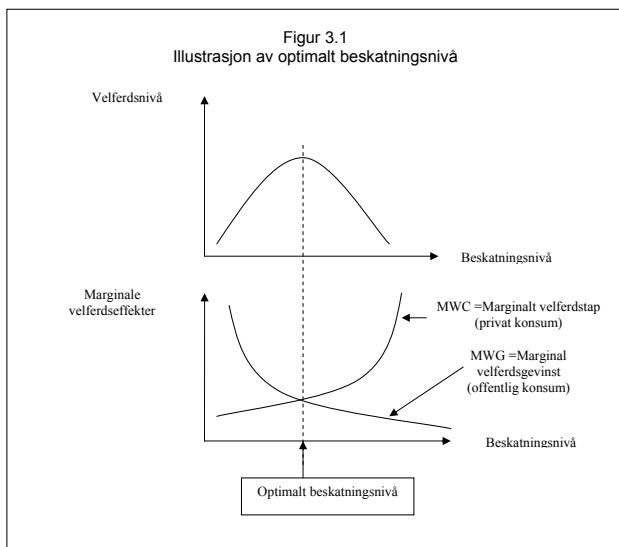
Det betyr at samfunnets samlede velferd kan økes ved å øke beskatningsnivået. Pengene flyttes til det utgiftsformål som gir størst marginal gevinst. Den annen mulighet er

$$(4) \quad \text{MWG} < \text{MWC}.$$

Det betyr at samfunnets samlede velferd kan økes ved å redusere beskatningsnivået. Betingelsen (1) for fastleggelse av optimalt beskatningsnivå for maksimal velferd er illustrert i figur 3.1. Det øverste diagram illustrer at det samlede velferdsnivået i samfunnet øker med beskatningsnivået inntil et visst punkt for derefter å avta. Dette maksimale velferdsnivå inntreffer for det beskatningsnivå der den marginale velferdseffekt av en økning offentlig konsum (og økt skatt) er lik det marginale velferdstap ved en reduksjon i privat konsum.

Det skulle ikke være noen faglig uenighet om dette forhold, selv om det forutsetter at en rekke andre forhold holdes konstante eller uendret (ceteris paribus forutsetninger).

Et slikt enkelt resonnement sier heller ikke noe om hva som kan være et optimalt beskatningsnivå i praksis, bare at man står overfor en avveining av denne type.





**Mer tekniske bemerkninger:**

Hvis man kan forutsette at det folkevalgte flertall (i Stortinget) oppfører seg som «én person» kommer man utenom Arrows «umulighetsteorem», som ikke behandles her. Da kan analysen bygge på de vanlige aksiomer i konsumentteorien, - kfr Rødseth (1997), selv om det kan være diskutabelt om transitivitetsaksiomet kan være oppfylt. Det er ellers ikke åpenbart at konsumentteoriens matematiske forutsetninger er oppfylt (Kvasikonkav nyttefunksjon og konvekse indifferense kurver). Mer problematisk er det trolig at den samlede konsumutgift,  $E$ , betraktes som gitt, dvs. beskatningsnivåets betydning for den økonomiske vekst i samfunnet tenkes fastlagt i et annet og uavhengig resonnement.

Fordelen ved denne enkle modell for avveining mellom privat og offentlig konsum er at den enkelt og tydelig får frem konflikten mellom offentlig og privat forbruk. Det er logisk å fortsette med å drøfte forhold som påvirker faktiske beslutninger om beskatningsnivået. Det er imidlertid knyttet en rekke misforståelser til spørsmålet om økonomisk rasjonalitet og om politisk rasjonalitet, slik at det kan være viktig og nyttig å si noe avklarende om slike begreper.

### 3.4.2 Økonomisk og politisk rasjonalitet

I økonomisk teori forutsettes det at aktørene er økonomisk rasjonelle og denne forutsetning omtales gjerne som «economic man» eller «homo oeconomicus». Dette er en forutsetning som misforstås både av økonomer og ikke minst innen ikke-økonomiske samfunnsvitenskaper.<sup>40</sup> Spørsmålet om en rasjonell aktør må være egoistisk eller kan være altruistisk er irrelevant, da man kan ha rasjonelle egoister og rasjonelle altruister. I økonomisk teori betyr **rasjonell adferd** bare at en beslutningstager (aktør) fatter sin beslutning på bakgrunn av

- (1) klare mål for oppnåelse av maksimal behovstilfredsstillelse, herunder avveining mellom motstridende mål,
- (2) realistisk oppfatning av tilgjengelige virkemidler og tilpassingsbetingelser, og
- (3) vurdering de foreliggende alternativer og deres konsekvenser (alternativkostnaden).

Dette kan man kalle **generelle rasjonalitetskriterier**. I den aksiomatiske konsumentteori har man også mer spesielle (eller presise) rasjonalitetskriterier, - kfr aksiom 1 (fullstendig ordning), aksiom 2 (refleksivitet) og aksiom 3 (transitivitet) i Rødseth (1997).

**All rasjonalitet er begrenset og basert på ceteris paribus forutsetninger.** Et begrep som begrenset rasjonalitet (kfr H A Simon) synes unødvendig.<sup>41</sup>

I økonomisk forstand betyr **irrasjonalitet** eller **urasjonelle handlinger** bare at ovennevnte tre kriterier ikke er oppfylt. Valg av virkemidler og eventuelt implementering uten å ha klare oppfatninger om hvorledes det vil påvirke de mål man har blir selvsagt feil. Likeledes blir valg av vir-

---

40 Innen ikke-økonomiske samfunnsvitenskaper synes forutsetningen om «rasjonelle aktører» i seg selv å være tilstrekkelig til å underkjenne verdien av økonomisk teori.

41 Eksempelvis, et månedlig husholdningsbudsjett på kr X kan fordeles på et uendelig antall måter mellom de alternative formål. En rasjonell husholdning vil av nødvendighetsgrunner begrense seg på å se på et lite antall mulige alternativer.

kemidler uten å ha klarlagt konsekvensene av virkemiddelbruken feil.

Man burde kunne forutsettes at folkevalgte i all fall i fremtredende posisjoner oppførte seg rasjonelt i henhold til de tre generelle kriterier. I så fall ville man kunne tale om **politisk rasjonalitet**.

Erfaringer fra de senere år synes klart å vise at en forutsetning om politisk rasjonalitet ikke alltid er oppfylt, spesielt når folkevalgte i ledende posisjoner skal vise «**politisk handlekraft**». Det ferskeste eksempel (sommer/høst 2009) gjelder den såkalte «Samhandlingsreform» (St meld nr. 47 (2008-2009)). Her foreslås ett eneste virkemiddel (eller en eneste gruppe av virkemidler), kostnader og andre konsekvenser av denne virkemiddelbruk er ikke presentert, samt at sammenhengen mellom graden av måloppnåelse og virkemiddelbruk ikke er behandlet. Kap. 18 om økonomiske og administrative konsekvenser er på én side og må kunne karakteriseres som en parodi på hva et slikt kapittel skal inneholde. Det faller utenfor rammen av denne fremstilling å gå nærmere inn på dette her.

I det etterfølgende forutsettes det rasjonalitet blant folkevalgte, dvs. politisk rasjonalitet. Det vil selvsagt dreie seg om en betinget rasjonalitet, - kfr nedenfor.

### 3.4.3 Politisk adferd

#### (I) Partipolitisk betraktningssmåte

Et politisk parti er en gruppe personer som ønsker politiske posisjoner for å kunne gjennomføre sin politikk. Denne politikk vil i utgangspunktet være ideologisk, dvs. omfatte en del prinsipper for hvorledes samfunnet bør være innrettet og for hvorledes det bør fungere. For å realisere sin «ideologi» i et demokrati må man først og fremst få så stor oppslutning blant velgerne at man oppnår representasjon, dvs. at man får valg inn sine foreslåtte kandidater som folkevalgte (Storting og kommunestyre). Dernest er det viktig at man på grunn av stor tilslutning eller via samarbeid med andre partier at man får tilgang til politiske posisjoner.

Dette er søkt illustrert i figur 3.2 utgangspunktet er «en ideologi», som medfører forønskede velferdseffekter og forønskede velgereffekter. For å oppnå slike effekter må man i en tenkt situasjon foreta skattepolitiske endringer, dvs. «kjøp av velgere» ved (a) økte offentlige tilbud

kombinert med økt skatt eller (b) økt privat konsum ved skattereduksjoner.

Endringer i beskatningsnivået vil gi forholdsvis direkte virkninger på kort sikt med hensyn på befolkningens velferdsnivå og med hensyn på provenyet fra beskatningen. Det vil også være mer indirekte virkninger gjerne på lengre sikt med hensyn på incentivvirkninger (de private aktørers reaksjoner på skatteendringer) og dermed på den økonomiske vekst.

Disse direkte og indirekte virkninger vil gi seg utslag i en faktisk velgereffekt ved efterfølgende valg. Det man kan kalle «velgernes dom» gir seg utslag i mulighetene for fremtidige politiske posisjoner. Den stiplede linje viser tilbakekoblingen mellom valgresultat og muligheten for gjennomføring av et partis politikk.

Illustrasjonen i figur 3.2 gjelder også om et politisk parti består av personer som egentlig ikke har noe ideologisk utgangspunkt, men bare deltar i håp om å skaffe seg politiske posisjoner, som i seg selv utgjøre en karriere (Storingsrepresentant, statsråd, politisk sekretær, statssekretær eller ordfører/fylkesordfører) og som senere kan berede grunnen for godt betalte posisjoner i næringslivet, ideelle organisasjoner eller i offentlig sektor (fylkesmenn, sjefsstilling i offentlig eid virksomhet).

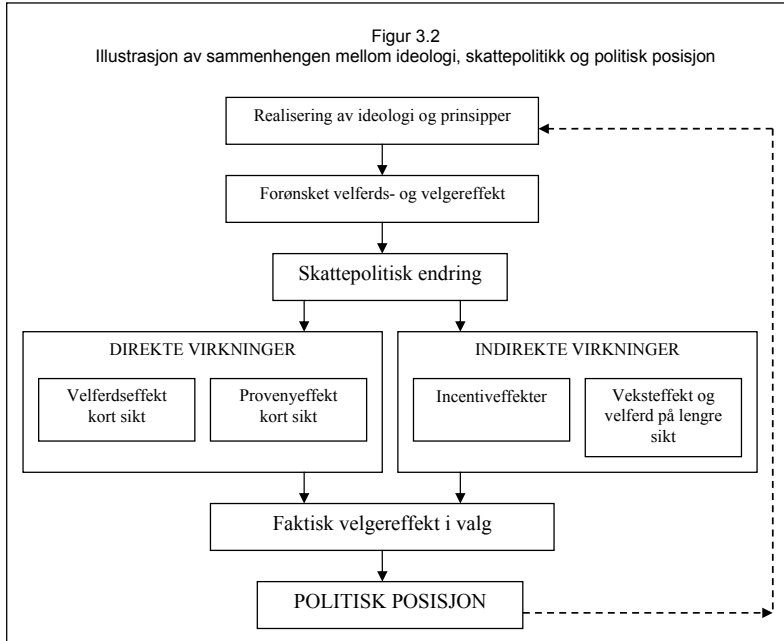
## (II) Partipolitisk samarbeid

Samarbeid mellom to eller flere partier kan være nødvendig for å skape et flertall for en beslutning. Ulempen ved samarbeid er at de samarbeidende partier må forhandle om hva som skal være de felles standpunkter i en rekke saker, slik at egne standpunkter må tilpasses de fremforhandlede kompromisser. I denne forbindelse er det nyttig å trekke en sondring mellom

- (a) primærstandpunkter, og
- (b) sekundærstandpunkter.

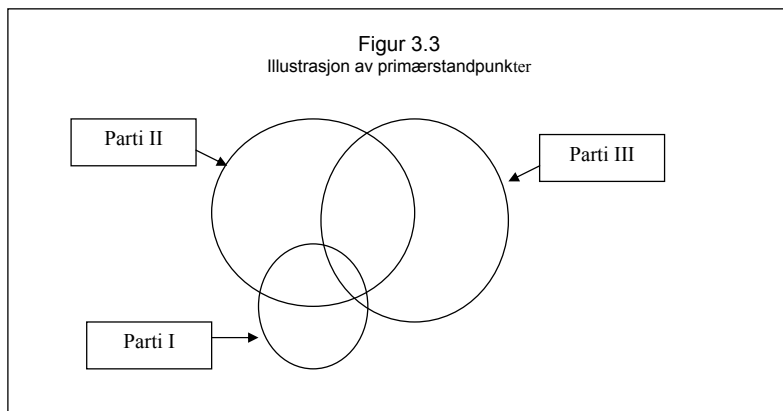
Et partis primærstandpunkter er standpunkter som skal markere partiets egenart i forhold til andre partier. Slike standpunkter kan helst ha en gjennomtenkt, ideologisk begrunnelse, men kan også være rent valgtaktisk motivert. Forhandlinger og kompromiss betyr ofte at primærstandpunkter må modifiseres. Slike modifikasjoner kan sies å være et

kjennetegn ved demokrati. Velgerne og endog politiske kommentatorer synes ikke å forstå dette, slik at partier som kompromisser seg frem til modifiserte primærstandpunkter gjerne betraktes som **løftebrytere**, dvs. at et parti er med på andre løsninger på en sak enn det partiet lovet i sitt valgprogram.



Figur 3.3 er et Venn-diagram som skal illustrere primærstandpunktene til tre partier. Det antas at ingen partier har flertall alene. Størrelsen på ringene skal illustrere partienes tilslutning ved et valg. Partiene II og III har størst tilslutning og mange felles primærstandpunkter. Ut fra dette kunne derfor være naturlig å tenke seg at disse to partier ville samarbeide etter valget. Det er imidlertid mindre sannsynlig, da man må kunne anta at valgkampene fortrinnsvis har vært en kamp mellom disse to partier som håpet å kunne vinne flertall alene. For parti II kan det være mer å hente ved å samarbeide med det mindre parti, parti I. Parti I vil være lykkelig for ikke å bli satt på sidelinjen og vil kunne strekke seg langt i kompromisser med parti II. Samarbeide mellom partiene I og II

innbærer følgende partipolitiske fordeler og ulemper. Parti II oppnår flere posisjoner (regjeringsmedlemmer og stortingspresidenter) ved samarbeid med parti I enn ved å samarbeide med det jevnstore parti III. Hertil unngår man å samarbeide med hovedfienden fra valgkampen. Samarbeidet med et lite parti gir også mulighet for å få støtte til flere primærstandpunkter. Betalingen for dette skjer ved å gi avkall på et lite antall posisjoner til parti I, samt at visse primærstandpunkter til parti I må støttes.



Når intet parti har flertall alene, så kan det samarbeides på to hovedmåter

- (A) Mindretallsregjering
- (B) Samarbeidsregjering

#### (A) Mindretallsregjering

En mindretallsregjering betyr vanligvis at et parti uten flertall av de folkevalgte, men med forholdsvis mange representanter danner regjering alene. For å oppnå flertall i den folkevalgte forsamling for de forslag som fremmes, så må forslagene utformes slik at de kan aksepteres av andre partier, slik at det oppnås flertall ved avstemning.

En av ulempene for «mindretallspartiet» er at man i mange saker må gi avkall på primærstandpunktene og nøye seg med at sekundærstandpunktene blir vedtatt. Dette er arbeidskrevende i den forstand at regjeringen må ha et uformelt samarbeid med alle partier for hele tiden å være klar over hvilke utførminger av potensielle forslag som vil gi flertallsvedtak. Slike sonderinger skjer i korridorene i den folkevalgte forsamling.

En annen ulempe er at «mindretallspartiet» er at det i viktige saker risikerer å oppnå flertall sammen med eksempelvis et parti, som i valgkampen er erklært som hovedmotstander. Når partier i store og viktige saker stemmer på samme måte som partier som fremstilles som hovedmotstandere oppstår det et troverdighetsproblem.

Den demokratiske eller samfunnsmessige fordel at det alltid vil være en reelt flertall for de vedtak som fattes. Reelt vedtak betyr at alle representanter stemmer i henhold til sin overbevisning. Eksempel på taktisk flertall nedenfor.

### (B) Samarbeidsregjering

En samarbeidsregjering betyr at minst to partier samarbeider. I forhold til en mindretalls-regjering betyr det at de samarbeidende partier legger opp til et samarbeid som skal sikre flertall for alle forslag som fremmes i løpet av en valgperiode. Det betyr at kompromissene om hva som skal være flertallsforslaget flyttes fra den folkevalgte forsamling til regjeringskontorene.

Poenget for samarbeidspartiene er å sikre vedtak som ligger nærmest mulig samarbeidspartiens primærstandpunkter. Det skjer dermed en form for byttehandel. Anta at partiene I og II samarbeider. Hvis parti I har et primærstandpunkt i sak A, mens parti II bare har et sekundærstandpunkt, så kan parti II støtte parti I for derved å få støtte fra parti I til gjennomføring av sine primærstandpunkter.

En ulempe ved dette er at hvis parti I får støtte av parti II i sak A av hensyn til det langsiktige samarbeid ikke minst om andre saker, så risikerer man at parti II stemmer for en sak de egentlig er imot. Det betyr at det foreligger et taktisk flertall for sak A. Anta at de øvrige partier (opposisjonen) også er imot sak A. Da risikerer man den isolert sett den uheldige demokratisk løsning at sak A vedtas, selv om et flertall av de folkevalgte er imot.

### 3.4.4 Den skattepolitiske avveining

#### (I) Partipolitisk optimalitet

I praksis vil det være naturlig å tolke det budsjettvedtak som et flertall av de folkevalgte kompromisser seg frem til som optimalt. Det vil her være tale om det man kunne kalle betinget optimalitet, da folkevalgte har begrenset tid til budsjettbehandlingen og begrenset informasjon i forhold til en kompleks og omfattende offentlig forvaltning, samtidig som det dreier seg fremtidige og derfor ukjente forhold.<sup>42</sup> Når et forvaltningsbudsjett skal vedtas så vil de folkevalgte ha tilgang til data om tidligere års budsjettvedtak. Det betyr at arbeidet i stor grad kan legges opp til å skulle representere forbedringer i forhold til tidligere års vedtak. Dette skulle bety at siste vedtatte budsjett er foreløpig siste løsning på den årlige avveining mellom privat og offentlig konsum.

Innen en valgperiode på fire år (Stortingsperiode) der en bestemt gruppe eller konstellasjon av folkevalgte utgjør et flertall vil man forvente at de har omtrent den samme oppfatning av hva som er den optimale skattepolitiske avveining i hele perioden. Dvs. det som var den riktige avveining i år T vil også være omtrent den riktige avveining i årene (T+1), (T+2) og (T+3). Det må trolig skje forholdsvis dramatiske endringer i samfunnet om det skal oppstå behov for en større endring i den skattepolitiske avveining.

Hvis det som følge av valg (Stortingsvalg) skjer en endring, slik at det blir et nytt flertall av folkevalgte, så kan det bety at det blir en ny oppfatning om hva som er den optimale eller riktige skattepolitiske avveining.

---

42 Folkevalgtes innsikt eller informasjon om den virksomhet de er satt til å styre vil nødvendigvis være begrenset. Det er bare i de mindre kommuner at folkevalgte har rimelige muligheter til å danne seg et nogenlunde dekkende bilde av virksomheten.



Det standpunkt som det folkevalget flertall kommer frem til for et budsjettår (= kalenderår i Norge i våre dager) når det gjelder den skattepolitiske avveining kan betraktes som **et betinget optimum**. Vedtaket vil være betinget av:

- (i) De folkevalgtes informasjonsnivå.
- (ii) Den tilgjengelig tid for forhandlinger og kompromiss.
- (iii) Den enkelte folkevalgtes evne til å argumentere for sine synspunkter.

De folkevalgte vil aldri kunne være fullt informert om alle detaljer i et komplisert og omfattende budsjett. En bevilgning til et formål skal underforstått ha en velferdseffekt og de bakenforliggende årsakssammenhenger vil bare delvis kunne være objektivt entydige. Den tid som er satt av til budsjettarbeidet (den budsjettpolitiske avveining, dvs. fordeling av offentlige inntekter på offentlige utgiftsformål) og den tilhørende skattepolitiske avveining er begrenset. I Norge er denne tid ca. 2 måneder (medio oktober til medio desember) og i denne periode må det også tas stilling til aktuelle saker som måtte dukke opp osv.

I økonomisk teori betegner **rasjonalitet** at en beslutningstager før beslutning treffes vurderer de mest interessante alternativer og de forskjellige alternativets ulike konsekvenser. Av praktiske grunner må man begrense seg til å se på de alternativer som fremstår som mest interessante. Når det gjelder både den budsjettpolitiske og den skattepolitiske avveining, så står man nærmest overfor et uendelig antall alternativer.

Mangel på rasjonalitet i de budsjett- og skattepolitiske avveininger synes å kunne skyldes to forhold. Det kan skyldes at nærliggende alternativer og deres konsekvenser ikke utredes. Hvis et slikt alternativ representerer noe nytt i den forstand at konsekvensene ikke er utredet, så kan det på den tilgjengelig tid være umulig å foreta en skikkelig konsekvensanalyse.

## (II) En enkel avveiningsmodell

Bruttonasjonalprodukt (BNP) er et mål eller en indikator for verdiskapningen i et land uttrykt i kroner. I tabell 3.1 er det gitt en oversikt over brutto nasjonalprodukt fordelt etter sin sluttanvendelse.

*Tabell 3.1 Brutto nasjonalprodukt etter sluttanvendelse 2008  
Tabell 284 i Stat årbok 2009*

	Milliarder	Prosent
Privat konsum (husholdninger og ideelle organisasjoner)	991,4	38,9
Offentlig konsum (stat og kommune)	490,2	20,0
Brutto investeringer inkl lagerendringer	573,6	22,5
Eksport	1 225,8	48,1
Import	732,7	-28,7
Brutto nasjonalprodukt	2 548,3	≈ 100,0

I denne sammenheng er det konsumet som er av interesse, da det er konsumet som har den umiddelbare effekt på befolkningens levestandard. Samlet konsum betegnes her med E (expenditure) og er summen av privat og offentlig konsum, som betegnes med henholdsvis C (consumption) og G (government), dvs.

$$(1) \quad E = C + G$$

I den foreliggende enkle avveiningsmodell antas det at det folkevalgte flertall direkte bestemmer det samlede konsum, E. Det sees dermed bort fra at skattesystemet og beskatningsnivået har betydning for investeringer, eksport og import. Det sees også bort fra at skattesystemet har betydning beslutninger i privat sektor om forbruk og investering, samt sparing og endringer i likviditetsbeholdningen.

Hertil kommer at statsbudsjettet for år T fastlegges i år (T-1) og således i stor grad er beheftet med usikkerhet både når det gjelder offentlige inntekter og utgifter.

Det grunnleggende problem i en enkel avveiningsmodell for optimalt beskatningsnivå kan enklest diskuteres når man tar utgangspunkt i at  $E$  er en gitt størrelse, som skal fordeles på offentlig og privat konsum. Med utgangspunkt i en gitt verdi på  $E$  kan offentlig konsum betraktes som en lineær funksjon av privat konsum, dvs.

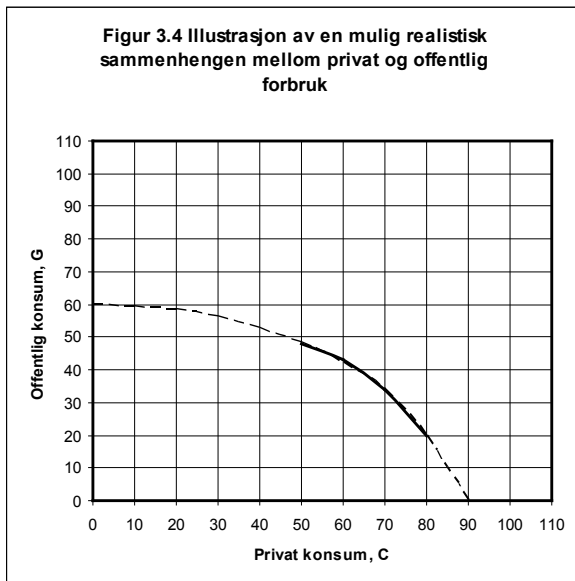
$$(2a) \quad G = E - C$$

En relativ betraktning er mer nærliggende og oppnås ved å dividere med  $E$  på begge sider av likhetstegnet, dvs.  $G/E = 1 - C/E$ . Ved å multiplisere med 100 får man en prosentbetraktning, som kan være nærliggende når man taler om beskatningsnivået, dvs.

$$(2b) \quad \frac{100G}{E} = 100 - \frac{100C}{E}$$

Ut fra **Armey-kurven**, - kfr avsnitt 2.7 og figur 2.10 vil man forvente at offentlig konsum som funksjon av privat konsum,  $G = f(C)$ , gir en graf som er avtagende konkav. Det er illustrert i figur 3.4. En slik kurve vil neppe være definert for hele definisjonsområdet til variabelen privat konsum.

Hertil kommer at i figur 3.3 som er den krumme kurve forholdsvis rettlinjet for verdier av privat konsum fra 50 til 80 prosent. Det betyr at man ikke gjør så stor feil hvis man forutsetter at grafen til (2) bare er definert for verdier av privat konsum fra 50 til 80 prosent, slik som vist i efterfølgende figur 3.5. I figur 3.5 betraktes sammenhengen mellom privat og offentlig konsum som tilnærmet lineær. Det spiller ingen prinsipiell rolle i den efterfølgende fremstilling. Men det synes ikke å foreligge rimelig sikker kunnskap om det krumme forløp og da må en lineær tilnærmelse kunne være akseptabel.



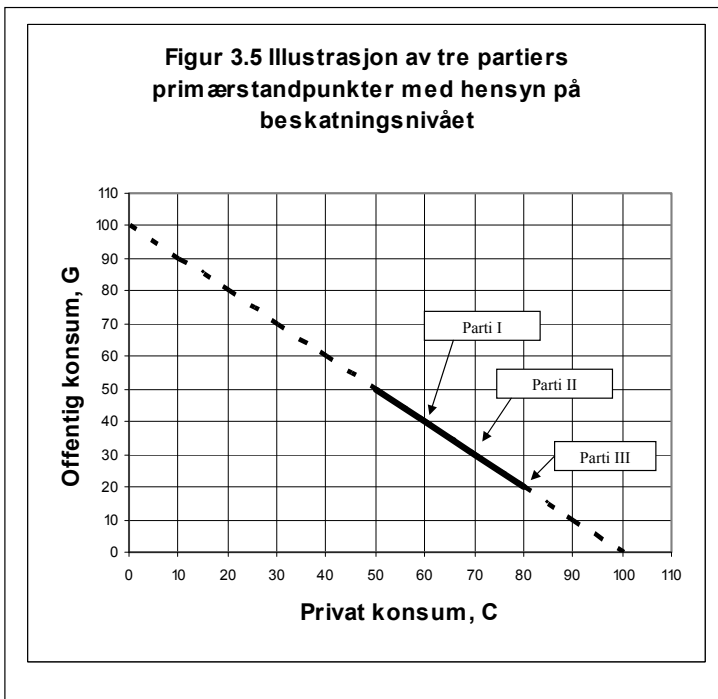
## (II) Tilfellet med tre politiske partier

Beslutning om optimalt beskatningsnivå kan illustreres ved å se på fastleggelse av andelen av offentlig konsum. Anta at vi betrakter tilfellet med tre jevnstore politiske partier. Partiene omtales her som parti I, parti II og Parti III. I tabell 3.2 er det oppgitt primærstandpunktene til de tre partier. Parti I ønsker at offentlig konsum skal utgjøre 40 prosent av det samlede konsum. Parti II ønsker at den tilsvarende andel skal være 30 prosent, mens parti III ønsker at offentlig konsum bare skal ha en andel på 20 prosent. Ut fra vanlig politisk terminologi i Norge vil man da si at parti I representerer den politiske venstreside i samfunnet, da de ønsker den største andel til offentlig konsum. Tilsvarende omtales parti III som den politiske høyreside, da dette parti vil ha den laveste andel.

Tabell 3.2 Illustrasjon forskjellige ønsker blant folkevalgte om fordelingen av samlet konsum på privat og offentlig forbruk.

	Primærstandpunkter	
	Ønsket G	Ønsket C
Parti I - venstresiden	40	60
Parti II	30	70
Parti III - høyresiden	20	80

Det sees her bort fra at ett av de tre partier alene har flertall i den folkevalgte forsamling. Det er nødvendig med samarbeid mellom to partier for å oppnå flertall. Det betyr at ingen partier ligger an til å oppnå å se sitt primærstandpunkt vedtatt. Hva som skjer er spesielt avhengig av om beslutningen om andelen av offentlig konsum skal sees isolert som sak eller om denne sak er en blant mange potensielle samarbeidssaker. Dette er illustrert i figur 3.5.



## (A) Bare ett samarbeidsspørsmål

Først betraktes den situasjon at det ikke er andre spørsmål som det skal samarbeides om. Det er en kritisk forutsetning. Da ligger parti II an til å oppnå en offentlig andel som er lik 30 prosent.

Parti I ønsker seg en andel på 40 prosent, men vil fremfor alt ønske at andel ikke blir lavere enn 30 prosent og kan derfor støtte forslaget på 30 prosent. Parti III ønsker seg 20 prosent, men støtter forslaget om 30 prosent for å unngå at andelen ikke blir enda større. Dette betyr at parti II, som i denne sak kan kalles medianvelgerpartiet, avgjør hva andelen blir. Det er altså det som kan kalles **medianstandpunktet** (30 prosent) som vedtas.<sup>43</sup> Her kan man merke seg to forhold.

For det første, når det bare er en sak som foreligger, nemlig valg av andelen for offentlig konsum, så er det likegyldig for parti II hvem de får støtte av. For det annet, det er likegyldig hvor mange representanter parti II har. En representant er faktisk tilstrekkelig. Poenget er at ingen av partiene I og III har flertall alene. I slike situasjoner blir gjerne parti II omtalt som «tungen på vektskålen».

Hvis parti II har få representanter og således ikke representerer store velgergrupper, så kan valg av medianstandpunktet virke udemokratisk. Det er feil. Poenget er at de to største grupperinger, partiene I og III, har svært forskjellige synspunkter. Det er altså ikke noe klart flertall i befolkningen for hverken 20 eller 40 prosent. I en sak hvor det foreligger mulighet for en mellomløsning eller et kompromiss vil det være overensstemmende med demokratisk teori. Problemet foreligger når det ikke er noe mellomstandpunkt. Et eksempel kan være spørsmålet om norsk medlemskap i den europeiske union, der er befolkningen stadig er delt omtrent på midten.<sup>44</sup>

---

43 Formelt er medianvelgeren den velger som i et standpunkt har et «medianvelgerstandpunkt» som deler det samlede antall velgere i to like store deler. For å oppnå et medianstandpunkt (mellomstandpunkt) velges når man ser på grupper av velgere (eller folkevalgte), så er tilstrekkelig med et flertall.

44 Det viste seg at det likevel forelå et kompromiss i EU-saken ved EØS-løsningen, der man aksepterer de økonomiske og juridiske konsekvenser av medlemskap, men ikke de politiske, slik at man står formelt utenfor.

## (B) Flere samarbeidsspørsmål

Vanligvis har de politiske partier en rekke primærstandpunkter., - kfr foregående fremstilling. Hvis partiene I og II finner å ville samarbeide om beskatningsnivået, så kan det skyldes at de har felles primærstandpunkter i en rekke andre saker. Utfallet av disse andre saker kan være så viktig for parti II, at partiet som egentlig ønsker (i denne illustrasjon) en avveining mellom offentlig og privat konsum på 30 prosent, så kan de være villig til å godta en langt høyere offentlig andel, hvis de dermed får gjennomslag for andre politiske saker. Dette kan bety at det ikke nødvendigvis er svært sannsynlig at medianstandpunktet i avveiningen mellom privat og offentlig konsum blir vedtatt.

Praktisk politikk kan sies å bestå av en rekke enkelt vedtak, men det er likevel slik at både for velgere og folkevalgte så er det helheten i politikken eller helhetsbildet av politikken over en periode (budsjettår eller valgperiode) som er det avgjørende.

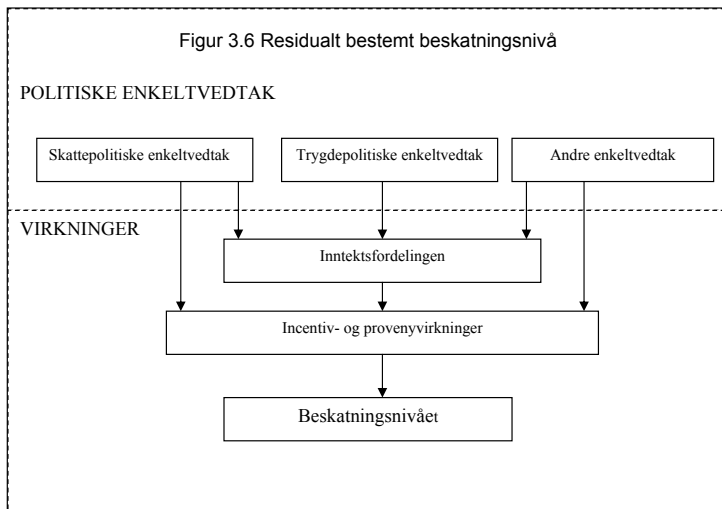
### 3.4.5 Konklusjoner

I den foregående del av dette kapittel er det søkt gitt et teoretisk kriterium og en politisk forklaring på hva som kan menes med optimal fastleggelse av beskatningsnivået i et samfunn med sikte på å maksimere innbyggernes grad av behovsdekning (nytte) av privat og offentlig konsum. Hva som er den optimale eller riktige løsning er avhengig av hva flertallet av de folkevalgte måtte mene. Hva flertallet av de folkevalgte betrakter som optimalt i en gitt situasjon er betinget av en rekke forhold, hvorav spesielt kan nevnes:

- (i) Folkevalgtes preferanser
- (ii) Tilgjengelig informasjon.
- (iii) Tilgjengelig tid for beslutningsfatning, herunder gjensidig utveksling av informasjon, forhandlinger og kompromiss.
- (iv) Hva som er tilgjengelig for fordeling (nasjonalproduktet) og andre rammevilkår på kort sikt.
- (v) Hvilke politiske samarbeidskonstellasjoner som er nødvendig for å oppnå flertall.

(vi) Forventninger om velgernes reaksjoner på endringer i beskatnings-nivået.

En analyse basert på at beskatningsnivået vedtas som en egen sak kan være nyttig selv om det i praksis ikke er slik det forgår. Som nevnt i avsnitt 3.1 kan beskatningsnivået sies å bli residualt bestemt av en rekke enkeltvedtak på en rekke viktige saksområder. Det er søkt illustrert i figur 3.6.



Det synes likevel klart at hvis velgerne har gitt tilslutning i valgkampen og ved valgresultatet til enten

- (a) økt beskatning,
- (b) uendret beskatning eller
- (c) redusert beskatning

Det vil prege partienes arbeid med enkeltsaker.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Norske folkevalgte klarte i nærmere 45 år av etterkrigstiden til å gjøre spørsmålet om skattenivået til et «ikke-spørsmål». Anders Lange (1904-74) grunnlag i 1973 «Anders Langes Parti til sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige inngrep». Det var imidlertid først, da partiet var omdøpt/omdannet til Fremskrittspartiet, og rykket inn på Stortinget i 1989 med 22 representanter at de øvrige politiske partier tok partiet på alvor. Etter denne tid har skattespørsmål vært et viktig tema i alle etterfølgende valgkamper.



# 4 EFFEKTIVITET I OFFENTLIG FORVALTNING

## 4.1 Effektivitetsbegreper

### (I) Beslutningsproblem og utredningskostnad

Effektivitet betegner evnen til å nå mål. Det første aspekt er om et fastlagt mål er realisert innenfor den fastlagte tidsramme. Det annet aspekt er om det fastlagte mål er oppnådd med lavest mulig ressursinnsats, herunder også tidsforbruk. I effektivitetsanalyser er det særlig dette annet aspekt, ressursaspektet, som er av interesse. Hvis man definerer den økonomiske vitenskap, som studie av anvendelse av knappe ressurs for tilfredsstillelse av menneskers behov, så er det rimelig at økonomer er opptatt av ressursaspektet. Det er imidlertid flere effektivitetsbegreper, - kfr punkt (II) nedenfor.

Det grunnleggende effektivitetsbegrep gjelder fremstilling av økonomiske goder, dvs. varer eller tjenester. I økonomisk teori må man kunne si at individrettede tjenester (eller personlige tjenester) og de tilhørende kvalitetsproblemer er stemoderlig behandlet. I økonomiske lærebøker «hoppes det bukk over» kvalitetsaspekter ved produksjon.<sup>46</sup> Hele analyseapparatet er bygget opp med utgangspunkt i vareproduksjon og en forutsetning om homogene goder. Kvaliteten ved et økonomisk gode er selvsagt helt grunnleggende ved vurdering av godet, - kfr punkt (III) nedenfor. Det gjelder spesielt personlige tjenester.

---

<sup>46</sup> Det står lite om produktkvalitet i mikroøkonomiske lærebøker, som Dedekam(2002), Grønn (2008), Rødseth (1997), Strøm & Vislie (2008) eller Sæther (2003).

Gjennomføring av effektivitetsanalyser er i seg selv kostnadskrevende og anvendelse av indikatorer for kvalitet kan ha så vel positive som negative incentivvirkninger.

### **Eksempel:**

Problemet er pasientens lange ventetid på venteværelset før møte med legen. Man bestemmer seg for å bruke antall pasienter per legetime som effektivitetsindikator. Utredningskostnadene er begrenset til å samle inn statistikk over antall pasienter som undersøkes og behandles. Anvendelse av en slik indikator kan føre til de leger som har lave indikatorverdier undersøker flere pasienter per time. Derved kan man oppnår økt effektivitet ved at den gjennomsnittlige ventetid på venteværelset reduseres. Bruken av en slik indikator vil imidlertid trolig også ha andre virkninger. En effekt kan være at undersøkelsestiden blir for kort. Undersøkelsene blir mindre grundig og vanskelig diagnostiserbare sykdommer blir ikke oppdaget. Pasienter kan føle sterkt ubehag ved «hastverksundersøkelser» osv.

Hertil kommer at lang ventetid på venteværelse kan få pasienter med mer bagatellmessige sykdommer til å avstå fra bruk av lege.<sup>47</sup> En drastisk reduksjon i ventetiden kan derfor føre til økt pasienttilstrømning, slik at ventetiden likevel øker.

Med andre ord, effektivitetsundersøkelser og konsekvensene av tiltak basert på slike undersøkelser kan være mer komplisert og andre en rekke bivirkninger, som man i første omgang ikke er klar over. Effektivitetsanalyser som ikke skal danne grunnlag for beslutninger kan i seg selv sies å representere ressursløsning.

---

<sup>47</sup> Egenandelen for undersøkelse av primærlege er ca. kr 225 (egenandelstaket er ca. kr 1 840). Ved mer bagatellmessige sykdommer må dette beløp holdes opp mot nettotimelønn (eller verdien av fritiden), transportkostnader tur/retur, samt sannsynligheten for å pådra seg influensa eller lignende på venteværelset. Det at et besøk på et legekantor er en tidkrevende affære gjør at en viss ventetid kan ha en viktig rasjonerende effekt i mangel av passende pris.

## (II) Oversikt

Det er en rekke effektivitetsbegreper, som vanligvis defineres ut fra et beslutningsproblem. I økonomisk teori går det grunnleggende skille mellom

- (A)objektive effektivitetskriterier og
- (B)subjektive effektivitetskriterier, dvs. preferansebetingede vurderinger.

Objektive effektivitetskriterier i økonomisk teori er basert på Paretoprinsippet. En omfattende og moderne fremstilling på norsk finner man hos Strøm & Vislie (2007) i behandlingen av velferdsteoriens første og andre hovedteorem (side 140). Dette er imidlertid begreper og kriterier som er knyttet til den perfekt fungerende markedsøkonomiske modell. Det er greit, men synes ikke å ha direkte relevans for praktisk bruk i offentlig forvaltning. Det er fristende i denne sammenheng å sitere Bent Sofus Tranøy, som hevdet følgende i en helt annen forbindelse:

*De som virkelig dyrker det logisk-matematiske kan ende i tomme metodeøvelser eller livsfjerne rasjonalitetsstudier.<sup>48</sup>*

Skillet mellom objektive og subjektive effektivitetskriterier er uansett grunnleggende. I tabell 5.1 er det gitt en oversikt over de to hovedtyper og de betegnelser som vanligvis brukes. De betegnelser som brukes her er skrevet med fete typer.

---

48 I en anmeldelse av Maria Reinertsen (2010): Ligning for lykke, Cappelen Damm, som har likeartede synspunkter, men formulerer dem på en mer diskret måte. Anmeldelsen er trykket i Bokmagasinet, som er vedlegg til avisen Klassekampen 6. mars 2010.

Tabell 5.1 Hovedtyper av effektivitetsbegreper

Hovedvariant	Betegnelser	Innhold
Objektiv effektivitet	(Efficiency) <b>Kostnadseffektivitet</b> Indre effektivitet	Best mulig ressursutnyttelse for gitt kvalitet: Kostnadsminimering eller produktmaksimering
	Produktivitet	Produktmengde per enhet av en produksjonsfaktor(Pasienter per legeårsverk)
Preferansebetinget effektivitet	(Effectiveness) <b>Prioriteringseffektivitet</b> Allokeringseffektivitet Ytre effektivitet	(a) Spørsmål om valg av kvalitet på den enkelte vare eller tjeneste,  (b) Spørsmål om hvilke varer eller tjenester som skal produseres og i hvilke kvanta.

Tabellen viser klart at preferansebetinget effektivitet dreier seg om politikk og i et demokrati om hva flertallet av de folkevalgte mener. Økonomer må i egenskap av økonomer holde seg til begrepet kostnadseffektivitet.

### (III) Kvalitet

Anta at det skjer en endring i kvaliteten på et gode, som selges i markedet, slik at lavkvalitetsversjonen kan kjøpes til lavere pris enn høykvalitetsversjonen. Hvis man betrakter lavkvalitetsversjonen og høykvalitetsversjonen som to forskjellige goder, så kan kvalitetsproblemet sies å være løst. I økonomisk teori kan man således på en enkel måte unndra seg å drøfte hva kvalitet er. Det er jo konsumentene som ved sine kjøp indirekte bestemmer hvilke kvaliteter som skal produseres.

For goder som ikke selges i markeder og som er et ledd i offentlig forvaltningsproduksjon kan følgende forhold trekkes frem:

- (i) Tjenestemottagers egen vurdering av kvalitet har begrenset interesse da tjenestemottager ikke selv skal dekke produksjonskostnadene. Hertil kommer at tjenestemottagers vurde-

ring gjerne blir sterkt preget av tjenesteutøverens personlighet og andre forhold, - kfr elevens vurdering av gode og dårlige lærer, pasienters vurdering av leger osv.<sup>49</sup>

- (ii) Fagkyndig vurdering skjer vanligvis i form av kollegers eller overordnede vurderinger. Innen de fleste profesjoner har man oppfatninger om hvorledes et arbeid skal utføres på en kvalitetsmessig forsvarlig måte.
- (iii) Politisk vurdering kan skje ved at folkevalgte fastlegger visse krav til minstestandard. Noen slike krav er svært konkrete som maksimalt 25 elever per klasse, enerom til alle beboere av sykehjem osv. Vanligvis er slik krav om minstestandard såpass vagt formulert at det er rom for en rekke tolkninger.

Kvantifisering av kvalitet i enkle tall er derfor tilnærmet umulig og man er henvist til bruk av indikatorer, som vanligvis bare vil dekke visse aspekter av kvalitetsproblematikken.

## 4.2 Dogmet om ineffektivitet i offentlig forvaltning

Her behandles følgende aspekter ved en generell påstander om ineffektivitet, dvs. manglende kostnadseffektivitet, i offentlig forvaltning. Det gjelder

- (I) Manglende eller misvisende sammenligninger med privat virksomhet
- (II) sammenligningsproblemer i offentlig forvaltning
- (III) demokrati og effektivitet

---

<sup>49</sup> Tjenestemottagers vurdering av kvalitet er det samme som å vurdere en opplevelse eller beskrive en følelse. Kvalitet kan således sies å være differansen mellom forventet kvalitet og opplevd kvalitet. En tjenestemottager som har store forventninger kan fort ble skuffet, mens en tjenestemottager som har lave forventninger kan bli positivt overrasket. Tjenestemottageres opplevelse av kvalitet kan således være mer avhengig av egenskaper ved tjenestemottageren, enn av den faglige kvalitet på tjenesten.

Poenget her er ikke å argumentere for at offentlig forvaltning er 100 prosent kostnadseffektiv i alle sammenhenger. Heller ikke det private næringsliv eller ulike organisasjoner er det. Poenget er bare å argumentere for at påstandene om omfanget av ineffektiviteten antagelig er sterk overdrevne fordi analysene ikke er basert på sammenlignbare tall. Det gjelder blant annet kvalitetsforskjeller som gjelder kvalitative forhold som det er vanskelig å innarbeide, kfr punkt (IV)

## (I) Effektivitet ved forretningsdrift

Spørsmålet om konkurranseutsettelse tas opp til slutt i dette avsnitt.

La  $[px - c(x)]$  betegne bruttoprofitten i et firma (en bedrift eller et selskap). Det antas at firma er pristager slik at salgsinntektene, ( $px$  pris gange kvantum) er bestemt i markedet, mens firmaets produksjonskostnader,  $c(x)$ , er et virkemiddel for firmaet. Det er en vanlig misforståelse å tro at  $c(x)$  er fastlagt ut fra kostnadsminimering, men det antas likevel her.

Under mer normale omstendigheter vil man anta at fremtidig bruttoprofit blir positiv og da kan det være to grunner til at det legges inn tilleggskostnader av størrelsesorden  $y$ . Firmaets kostnader er da  $c(x) + y$ , der  $c(x)$  representerer kostnadsminimeringskostnaden. Poenget med tilleggskostnaden  $y$  er at bedriftens ledelse kan ha ønsker om at profitten ikke skal bli for stor fordi så vel eierne som skattemyndigheten ønsker å ta ut sin del av profitten. Ledelsen av et firma, særlig i større firma, som ikke ledes av eierne selv, vil ledelsen ofte ønske at en større del av profitten skal bli i selskapet, da det gir større handlefrihet. Her behandles bare den skattepolitiske tilpasning.

La videre  $\theta$  (teta) betegne skattesatsen for profitten i bedrift, som ligger på ca. 0,3, dvs. 30 prosent. Nettoprofitten blir

$$(1) \quad (1-\theta)[px - c(x)]$$

Dvs. hvis  $\theta = 0,3$ , så får firma beholde 70 prosent av profitten. Konsekvensene av tilleggskostnader er vist i tabell 5.2. Bemerk at tilleggskostnadene er utgifter til inntektservelse og er fradragberettiget. Det kan gjelde utgifter til utskiftninger av maskiner og utstyr (alltid artig å ha de nyeste modeller). Det gjelder også avlønning av styremedlemmer og den øverst ansatte ledelse. Det kan gjelde utgifter til repre-

sentasjon hytter, båter, restaurantbesøk osv. Undersøkelser angående nye markeder eller nye underleverandører kan tilsi forretningsreiser omtrent rundt hele jordkloden.

Tabell 5.2 (millioner kroner)

$px - c(x)$	Tilleggskostnad $y$	Skattbar profitt	Skatt	Nettoprofitt	Nettoprofitt pluss $y$
120	0	120	36	84	84
120	30	90	27	63	93
120	60	60	18	42	102

Dette betyr at påstanden om at det private næringsliv nærmest per definisjon er effektivt, er en sannhet med betydelig modifikasjoner.

I offentlig forvaltning vil man ved overbudsjettering kunne ha unødvendig utskiftning av maskiner og utstyr til nyere modeller, samt et noe overdrevet omfang på deltagelse i kurs og konferanser, samt ikke minst ansettelse av flere personer. De siste gjelder særlig til saksbehandlerformål og administrasjon, der det er vanskelig å kvantifisere hva som egentlig produseres.

I den del sammenhenger fortar man såkalt konkurranseutsettelse av offentlig virksomhet. I denne sammenheng betyr det at offentlig betalt forvaltningsproduksjon enten kan skje i det offentliges egen regi eller settes bort til en privat underleverandør.

Ved beregning av kostnadene ved offentlig egenproduksjon vil man vanligvis baseres seg på en eller annen subjektiv tolkning av selvkostprinsippet. Et privat firma, som konkurrerer om anbudet, kan anvende eksempelvis bidragsmetoden, særlig hvis faste kostnader er dekket ved leveranser i private markeder. For et firma er markedsandeler viktig og det vil i visse situasjoner være fordelaktig å være underleverandør med underskuddsdrift på kort sikt av hensyn til den fremtidige inntjening.

## (II) Effektivitetsvurderinger av forvaltningsvirksomhet

Produktivitet, dvs. gjennomsnittsproduktivitet, er definert som produktmengde  $x$  dividert på mengden av en innsatsfaktor, ofte arbeidskraft. Hvis man lar  $x$  være antall pasienter undersøkt og eventuelt behandlet per time for kommunelegene, så kan produktiviteten beregnes. Det reiser umiddelbart to problemer.

Den ene er at jo flere pasienter som behandles per time, desto kortere tid blir bruk per pasient. Det har kvalitetsmessige aspekter både med hensyn på pasientens subjektive opplevelse av legebesøket og med hensyn på behandlbare lidelser som ikke blir oppdaget.

Det annet er at legene ikke er alene på legekantoret. En rekke oppgaver kan delegeres til sykepleiere og annet helsepersonale i tillegg til arbeid med journaler, arkiv osv.. Det gjelder «enklere» undersøkelser eksempelvis prøver (blod, urin osv), vaksinasjon, puls/blodtrykk, undersøkelser av førlighet med mer, kan delegeres å være avklart før pasienten treffer legen. Skal man ta hensyn til medvirkningen av annen arbeidskraft må man beregne totalproduktiviteten. Totalproduktiviteten er den inverse størrelse til enhetskostnaden.<sup>50</sup>

Enhetskostnaden, AC (average cost), ved en form for forvaltningsproduksjon kan studeres for forskjellige budsjettår (tidsrekkeanalyse) eller hvilket vanligvis er mer interessant mellom forskjellige forvaltningsenheter, som driver samme type forvaltningsproduksjon. I staten kan det være sammenligninger mellom politidistrikt, mellom sykehusforetak osv og i kommunesektoren mellom grunnskoler, mellom legekantor osv. Nedenfor nevnes viktige forhold angående mulighetene for sammenligninger og tilhørende vurderinger:

---

50 Den partielle produktivitet av legeårsverk,  $L$ , er antall pasienter,  $X$ , per legeårsverk, dvs.  $X/L$ . Anta at det medvirker  $M$  årsverk annet helsepersonell per lege årsverk. Da vi ikke kan summere de to typer av forskjellige årsverk, kan man bruket lønn og lage en lønnskostnad av type  $wL + vM$ , der  $w$  og  $v$  er lønn per årsverk til henholdsvis lege og medhjelper. Totalproduktiviteten er da  $X/(wL+vM)$ . Den inverse størrelse blir  $(wL+vM)/X$ , som er et enhetskostnadsbegrep. Hvis all ressursbruk i tillegg til leger og medhjelpere tas med så har man enhetskostnaden  $AC = C/X$ .



- (i) Kostnadsberegningforskjeller
- (ii) Kvalitetsforskjeller
- (iii) Samfunnmessige kostnader
- (iv) Konstante enhetskostnader

(i) Kostnadsberegningforskjeller

De fleste tjenesteproduksjonsenheter i offentlig forvaltning produserer en rekke tjenester. Anta at en enhet produserer  $n$  tjenester, som gir følgende produktmengder

$$(1) \quad x_1, x_2, x_3, x_4, \dots, x_n.$$

La videre  $C$  betegne de totale kostnader ved enhetens produksjon. Disse kostnader kan deles i direkte kostnader,  $DC$ , og indirekte kostnader  $IC$ , dvs.  $C = DC + IC$ . De direkte kostnader er den del av kostnadene som kan årsaksforklares av den enkelte tjenestetypen. For tjenestetypen nr. 1 er de direkte eller årsaksforklarte kostnader  $DC_i$ .<sup>51</sup> Sagt på en annen måte det er kostnader som vil falle bort hvis produksjon av tjeneste nr.  $i$  opphører. Problemet melder seg når de indirekte kostnader,  $IC$ , skal fordeles på de  $n$  ulike tjenester. I bedriftsøkonomien foretar man da en såkalt tilleggskalkulasjon. Det betyr at man finner frem til en eller flere fordelingskriterier. Man beregner da tillegget for hver enkelt tjeneste, som her betegnes med  $IC_i$ , slik at summen av alle tilleggene er lik  $IC$ , dvs.

$$(2) \quad IC = \sum_{i=1}^n IC_i$$

Derefter kan man beregne enhetskostnaden for den enkelte tjeneste som

$$(3) \quad AC_i = \frac{DC_i + IC_i}{x_i}$$

<sup>51</sup> I bedriftsøkonomisk litteratur bruker man betegnelsen «henført» fremfor årsaksforklart.

Problemet er at ICi er beregnet ut fra subjektive forutsetninger. En indikasjon på det er at ICi ikke representerer kostnadsbesparelsen ved at produksjonen av tjeneste nr. i opphører.

### **Eksempel:**

Anta at man ved en høyskole finner ut at årsstudium nr. i innebærer vesentlig høyere utgifter per student enn tilsvarende studium ved andre høyskoler. Sammenligningen er basert på beregninger av den type som er angitt i (3). Det betyr at alle indirekte kostnader er inkludert, dvs. utgifter til administrasjon, bibliotek, husleie og andre fellesutgifter. Konklusjonen er at studium nr. i bør nedlegges.

Ved nedleggelse av studium nr. i vil man åpenbart spare de direkte kostnader til undervisning, eksamener osv. Men man vil vanligvis ikke spare noen fellesutgifter eller iallfall bare en liten del av disse. Det betyr at enhetskostnaden definert ved (3) er uten beslutningsmessig relevans. Det er det ene problem.

Det annet problem er at tilleggskalkulasjonen, dvs. fordelingen av de indirekte kostnader på tjenester, er subjektiv (dvs. ikke-årsaksforklart). Det finnes heller ingen eksakt like høyskoler med hensyn på studieportefølje, bygningsmasse, organisering osv. Det betyr at selv om det foreligger retningslinjer for beregning av enhetskostnader i henhold til (2), så vil man ikke nødvendigvis oppnå sammenlignbare tall.

### **(ii) Kvalitetsforskjeller**

Det er allment anerkjent at kvalitetsforskjeller kan ødelegge sammenligninger og det uttrykkes populært med at «man kan ikke sammenligne epler og pærer». Det betyr at hvis to forvaltningsenheter tilsynelatende produserer den samme tjeneste så kan enhetskostnadene sammenlignes. Ofte kan forskjellene i realiteten være såpass store at det dreier seg om forskjellige tjenester.

**Eksempel:**

To kommuner produserer hjemmehjelpstjenester. I en storby kan tjenesteyteren komme fra «østkanten», mens tjenestemottager bor på «vestkanten». I slike tilfeller kan det være vanskelig å etablere en god mellommenneskelig relasjon mellom de to personer. I en liten kommune der «alle kjenner alle» er det overveiende sannsynlig at tjenesteyter og tjenestemottager har felles bekjente, er naboer eller endog er i familie. Kvalitetsmessig kan det oppleves av en tjenestemottager som to forskjellige tjenester,  $x$  og  $y$ . Det kan formuleres som

$$(4) \quad AC_1(x) \neq AC_2(y)$$

Bemerk at denne nærhet mellom tjenesteyter og tjenestemottager trolig er årsaken til at tjenestemottagere på mindre steder er mer fornøyd med personlige tjenester enn tjenestemottagere på større steder.

**(iii) Ikke samfunnsmessige kostnader**

Effektivitetsvurderinger er vanligvis basert på kostnader slik de fremstår hos den enkelte forvaltningssenhet. Ofte kan det være viktige forskjeller mellom kostnadene den enkelte forvaltningsenhet står overfor og de kostnader samfunnet står overfor (AE betegner kostnader for andre enn forvaltningsenheten).

$$AC_1(x) \neq AC_1(x) \pm AE_1$$

**Eksempel:**

En kommune vil kunne oppnå en viktig kostnadsbesparelse ved å nedlegge en grendeskole. Det betyr reduserte utgifter for kommunekassen. For slike spørsmål er det foreløpig ikke utarbeidet retningslinjer for hvorledes en slik nedleggelsesanalyse skal gjennomføres for å få med de samfunnsøkonomiske virkninger.

Et forhold er den reisetid elevene påføres ved reise tur/retur mellom hjemsted og sentralskole. Det er klart at elevenes tid har økonomisk verdi. Lange reiser går utover lekselesning, lek og andre fritidsaktiviteter. Hertil kommer at skolebussing ofte skjer under meget støy og med tendenser til mobbing osv.

Et annet forhold er at et sted som mister sin grendeskole får preg av å være under nedbygging. Det har betydning for tilflytting/fracflytting, endrede eiendomsverdier osv. Spørsmålet om sentralisering av befolkningen i landet tilsier anvendelse av nyttekostnadsanalyser.

#### (iv) Konstante enhetskostnader

Et grunnleggende spørsmål ved analyser basert på beregnede enhetskostnader er i hvilken grad enhetskostnadene varierer med produktmengden, såkalt skalavariasjon. Anta at to offentlige forvaltningsenheter, A og B, produserer den samme tjeneste til samme kvalitet, men i forskjellige kvanta, henholdsvis  $X_A$  og  $X_B$ . Anta at enhet B har dobbelt så stor produksjon, dvs.

$$(5) \quad X_B = 2X_A.$$

Spørsmålet blir da om de har eller om de bør de ha samme enhetskostnad? I så fall bør man observere at

$$(6) \quad AC(X_A) \approx AC(X_B)$$

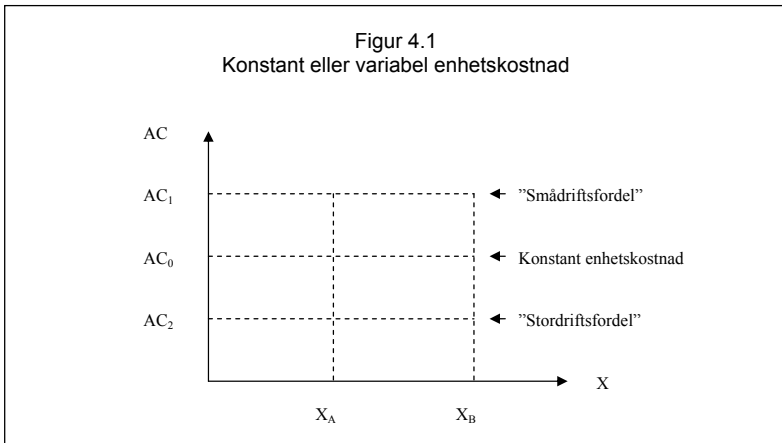
Hvis de er «smådriftsfordeler» vil man ha at enhetskostnaden er lavest ved den enhet (A i dette tilfelle) som har den laveste produktmengde, dvs.

$$(7) \quad AC(X_A) < AC(X_B)$$

Hvis de er «stordriftsfordeler» vil man ha at enhetskostnaden er lavest ved den enhet (B i dette tilfelle) som har den høyeste produktmengde, dvs.

$$(8) \quad AC(X_A) > AC(X_B)$$

Konklusjoner om dette krever selvsagt at kvaliteten er tilnærmet den samme for begge enheter og kostnadene er beregnet med de samme forutsetninger om tilleggskalkulasjon, - kfr foran. De tre hovedmuligheter ((6) til (8) er illustrert i figur 5.1. Her er  $AC(X_A) = AC_0$ , mens de tre hovedmuligheter gjelder  $AC(X_B)$ .



#### (v) Vitenskapelig metode

Når man i kostnadseffektivitetsanalyser studerer enhetskostnadene ved en form for offentlig tjenesteproduksjon er det en tendens til å la data taler for seg selv. Man foretar dermed en rent emirisk undersøkelse. Det er likevel spørsmål om det er godt nok. Noen hevder at data er verdiladet.

Ut fra det Popperske vitenskapsideal skal man først formulere en hypotese. Hypotesen bør gis en teoretisk begrunnelse. Hypoteser innen det økonomiske fagfelt, spesielt det mikroøkonomiske, kan bygges på et veletablert teorigrunnlag. Blant økonomer bør man ikke henfalle til at en hypotese bare er en mer eller mindre løs påstand, slik som man vel kan se eksempler på innen andre samfunnsvitenskaper.

Ut fra det Popperske ideal skal det således legges en del arbeid i å utarbeide en velbegrunnet hypotese. Derefter skal man se om det foreligger et empirisk materiale, som kan avkrefte hypotesen, slik at den forkastes. Hvis man ikke lykkes i å forkaste hypotesen er den ikke bevist, men det er bekreftet iden forstand at den ikke er motbevist.

I økonomiske analyser innen offentlig forvaltning synes det å være en tendens til «å hoppe rett på data» kombinert med troen på stordriftsfordeler. Ved industriell produksjon av identiske fysiske objekter (metallbarer, biler, kjøleskap, pc-er, boksåpnere osv) er det klare stordriftsfordeler.

Ved personlig tjenesteproduksjon må tjenesteproduksjonen tilpasses tjenestemottageren og man kan tale om brukertilpassede tjenester. Det gjelder også for private tjenester f eks frisørtjenester. I offentlig sektor gjelder det menneskerettede tjenester innen sosialsektoren, helse og omsorg, samt undervisning (spesielt veiledning). Det gjelder også mer saksorienterte tjenester som byggesaksbehandling, brannslukningstjenester, efterforskning av lovbrudd osv. Dette er produksjon av heterogene og ikke av homogene produkter.

På samme måte som kvalitet er også personlige tjenester stemoderlig behandlet i økonomisk teori. Det er egentlig overraskende da største delen av arbeidstagerne i moderne samfunn gjerne er sysselsatt i service- eller tjenestesektoren. Nedfor gir jeg et par eksempler på skisser til velbegrunnede hypoteser.

#### Eksempel: Hjemmehjelp:

Produksjon av kommunal hjemmehjelpstjenester består i at tjenesteyter oppsøker tjenestemottageren og utfører visse arbeidsoppgaver. Det som produseres er hjemmehjelpstimer. Produksjonskostnadene er timelønnsutgifter (nasjonal tariffønn) pluss reisekostnader tur/retur tjenestemottageren. Dette indikerer at de direkte hjemmehjelpskostnader per time er konstante og de samme i alle kommuner, når man ser bort fra reiseutgiftene (som er avhengig av bosettingsmønsteret).

Bemerk at det er hjemmehjelpstimer som produseres av hjemmehjelperne og ikke hjemmehjelpstrengende. Enhetskostnaden må således defineres per time pluss et tillegg for reising. Kostnad per hjemmehjelpsmottager viser derimot forskjeller i reisekostnader.

Hjemmehjelpstjenesten må administreres. Herunder tildelig av hjemmehjelpstimer til den enkelte mottager, ansettelse av tjenesteytere og organisering av arbeidet. I en liten kommune kan denne administrasjon utføres som en mindre del av annet arbeid for eksempel i forbindelse med andre hjemmetjenester. I en stor kommune kan det være aktuelt å etablere et eget hjemmehjelpskontor. Med andre ord, administrasjonen av hjemmehjelpstjenesten synes derfor å kunne betraktes som proporsjonalt med antall timer som produseres. Når vi ser bort fra reiseutgiftene, så synes det grunn til å tro at man står overfor konstante enhetskostnader. Det må kunen sies å være en velbegrunnet hypotese.

### Eksempel: Grunnskoleundervisning

Grunnskoleelever kan betraktes som tjenestemottagere. Det som produseres er undervisningstimer, slik at enhetskostnader i økonomisk forstand må være et kronebeløp per time. De ressurser som medgår er lærernes arbeidskraft, renhold og bruk av bygninger og uteområder. Lønnsutgiftene til lærerne er helt dominerende (kanskje mer enn 90 prosent av driftsutgiftene). Lærere avlønnes etter kompetanse og ansiennitet. Det betyr at selv om de avlønnes etter samme landsdekkende tariff, så vil det være forskjeller mellom kommuner og man vil kunne gjette på at de lærer som har høyest lønn søker seg til de kommuner som de finner mest attraktive.

Enhetskostnaden i grunnskolen, utgifter per undervisningstime, må derfor kunne antas å være tilnærmet konstant rundt et gjennomsnitt som påvirkes av variasjoner i kompetanse og ansiennitet.

I kostnadseffektivitetsanalyser foretatt av økonomer ser man vanligvis ikke på enhetskostnaden, dvs. kostnad per produsert enhet eller time. I noen analyser ser man på utgifter/kostnader per elev eller på elever per undervisningstime. Dette betyr at det ikke er kostnadseffektiviteten i produksjonsteknisk forstand som analyserer. Det man undersøker er i hvilken grad den tilgjengelig produksjonskapasitet er godt eller dårlig utnyttet. Det enkleste mål på graden av kapasitetsutnyttelse er antall elever per lærerårsverk.

Dermed er det åpenbart at kommuner med konsentrert bosetting må forventes å ha et høyere tall for kapasitetsutnyttelsen, enn mindre kommuner med spredt bosetting. Med andre ord, høyere utgifter per elev eller per innbygger i mindre kommuner med spredt bosetting er ingen indikasjon på ineffektivitet, men bare på dårlig kapasitetsutnyttelse.

### (III) Effektivitet og demokrati

Når vi ser bort fra menneskerettigheter osv, så ligger begrunnelsen for demokrati i at man mener at de beste løsningene på ulike kollektive spørsmål. Kollektive beslutningsproblemer løses av folkevalgte ved informasjonsutveksling, forhandlinger og kompromisser.

**Begrunnelsen for demokrati ligger ikke i at demokrati gir kostnadseffektive løsninger, men at man får riktigere løsninger.**

I en rekke situasjoner er ikke-demokratiske løsninger best og man gir beslutningsmyndighet til en leder. Hva bør gjøres i en ulykkessituasjon for å redde liv, stoppe brann, forhindre forlis osv. Hva bør skje i et sykehus der en pasient under igangsatte behandlingen likevel holder på å stryke med. Hvis et fotballag ligger an til å tape en fotballkamp, hvilke omstillinger (spillestil, mannskap med mer) bør gjøres for å få mulighet for å vinne. Ofte er tidsknapphet en faktor som er avgjørende.

Ikke-demokratier kan være svært effektive med hensyn på å virkelig gjøre bestemte mål. Noen av disse målene ruver ennå i landskapet, - kfr pyramider, kinesiske murer, slott, katedraler og festningsverk.



J Stalin var en effektiv industribygger i tidligere Sovjetunionen. A Hitler var en effektiv og uovertruffen hærfører inntil Stalingrad osv.

Muligheten for å fastlegge svært klare operative mål, som gjennomføres kostnadseffektivt uten hensyntagen til eventuelle «menneskelig kostnader» foreligger i ikke id demokratiske samfunn.

#### (IV) Konklusjoner

Dogmet eller troen på den offentlige forvaltnings ineffektivitet (ressursløsning) er knyttet til misforståelsen om at det er generelle stordriftsfordeler ved individrettet eller personlig tjenesteproduksjon. Analogien med industriproduksjon av identiske fysiske objekter er sterkt misvisende. Dermed er denne type av dogmer eller oppfatninger i utgangspunktet feil.

Man står etterhvert heller ikke uten et forholdsvis betydelig erfaringsmateriale, som vel indikerer at ineffektivitetshypotesen synes motbevist. Det har vært gjennomført en serie reformer, der effekten skulle være ressursbesparelser. Her kana man nevne høyskolereformen, politireformen, sykehusreformen og frivillige kommunesammenslutninger. Erfaringene peker ikke i retning av ressursbesparelser, men i retning av økt ressursbruk innen administrasjon, kontroll og koordinering.

Det foreligger heller ikke kostnadseffektivitetsundersøkelser av tjenesteproduserende enheter utenom offentlig forvaltning.<sup>52</sup> Det gjelder organisasjoner som NHO, LO, KS, Røde Kors, Redningsselskapet, diverse stiftelser med mer, som kan sies å være vernet for konkurranse på samme måte som offentlig forvaltning. Det er heller ingen grunn til å tro at konsernledelsene i stor selskap som Statoil, Norsk Hydro, de store rederiet osv er spesielt kostnadseffektive. Hovedunntagelsen kan være banker, forsikringsselskap, telekom-munikasjonsfirma osv, som står i en konkurransesituasjon og derfor kan være mer effektive, men det vet man vel ikke.

---

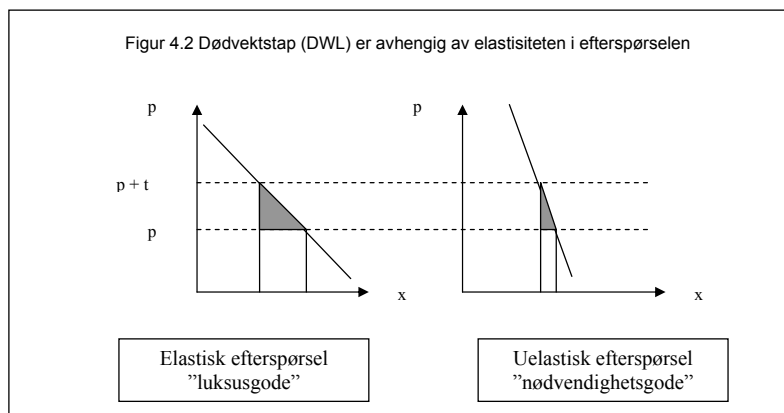
52 Tjenesteyting omfatter all produksjon som resulterer i fysiske objekter (varer). Personlige eller individuelle tjenester, som er nevnt foran, er bare en underkategori av tjenester.

Poenget her er ikke en påstand om at alle deler av offentlig forvaltning er nær 100 prosent effektiv, men at det ikke er grunnlag for å påstand at offentlige forvaltninger gjennomgående er mer ineffektiv enn andre konkurransebeskyttede tjeneste-produserende enheter i privat sektor.

## 4.3 Effektivitetstap ved beskatning

### (I) Dødvektstap ved beskatning

I figur 4.1 er det i en partiell analyse vist tapet av samfunnsmessig overskudd ved å innføre en stykkskatt på  $t$ , som hever markedsprisen fra  $p$  til  $(p + t)$ . Som en fremstillingsmessig forenkling er det regnet med vannrett tilbudskurve. En forholdsvis grundig drøftelse av dette finnes hos Strøm & Vislie (2007) og (2008). Denne type teori for optimal beskatning er usosial og derfor politisk uakseptabel, da man for å minimere dødvektstapet må avgiftsbelegge fortrinnsvis livsnødvendige goder (Ramsey-skatter).



Dette er et beregnet tap uten at de motsvarende gevinster er tatt med i vurderingen. Anvendelse av finansielle avgifter betyr en overføring av kjøpekraft fra kjøperne i et marked til folkevalgte. Folkevalgte anvender

denne kjøpekraft til anskaffelse av ressurs for offentlig egenproduksjon (statsbærende oppgaver eller offentlig betalte individualgoder) eller til inntektsoverføringer. Det er således feilaktig å tale om et samfunnsøkonomisk ressurstap. Det dreier seg bare om en annerledes ressursanvendelse.

Da folkevalgte på vegne av befolkningen innfører upopulære skatter og avgifter, så må det bare bety at disse avgifter er prioriteringseffektive, dvs. den samlede gevinst for samfunnet er større enn dødvektstapet.

Et element i dette er at den sterkt individualistiske utformning av økonomisk teori, som har vært rådende siden 1990-årene, har en tendens til å betrakte konsumentenes preferanser som «hellige» i den forstand at det dreier seg om udiskutable gitte kjensgjerninger (eksogene preferanser). I virkeligheten er konsumentenes preferanser ikke bare endogene, men endog ofte svært labile. Det kanskje mest slående er de iallfall årlige skifter av moter med hensyn på klær, fottøy med mer. Noe av det samme gjelder innbo, som møbler, kjøkkeninnredning. Bemerk at dette er endringer som ikke representerer ny teknikk eller nye praktiske løsninger.

De månedlige politiske meningsmålinger viser at mange velgerne ofte synes å skifte mellom partiene ut fra det man kunne kalle «løpende bagatellsaker» (stemningsbølger) og ikke ut fra mer langsiktige politiske vurderinger.

Det er således ikke grunnlag for å hevde at konsumentene eller velgerne har mer gjennomtenkte preferanser enn folkevalgte. Dødvektstapet ved finansielle avgifter er ikke et spørsmål om kostnadseffektivitet, men om prioriteringseffektivitet. De folkevalgte ønsker bare en annen ressursbruk enn konsumentene.

## (II) Incentivvirkninger

Endringer i skattesystemet vil kunne ha viktige incentivvirkninger. Det gjelder spesielt

- (i) arbeidstilbudet og
- (ii) kapitalanvendelse.

Dette kan være svært viktige virkninger, som på forholdsvis kort sikt kan ha dramatiske realøkonomiske konsekvenser for samfunnsøkonomien. Det faller uten for rammen av denne fremstilling å gå nærmere inn på dette her.

Det er for tiden (2010) en pågående debatt i det norske samfunn om en pensjonsreform og en sykelønnsreform. Uansett hva utfallet blir av disse reformbestrebelsene, så bør vel lærdommen være at man ved innføring av store reformer som er utgiftskrevende ved at de gjelder alle innbyggere, bør være mer gjennomtenkt i utgangspunktet. Man må i utgangspunktet ikke legge opp til reformer som har utgiftsmessige konsekvenser som samfunnet ikke makter.

# 5 SKATTEBETALINGSVILLIGHETEN

## 5.1 Innledning

Skattebetalingsvilligheten betegner innbyggernes, dvs. velgernes, villighet til å betale skatt, Denne villighet er selvsagt avhengig hva innbyggerne «tror» de får igjen for sine skatteinnbetalinger. Dette er et spørsmål om tro eller ideologi, da de færreste har noe rimelig god oversikt over den egentlige direkte og indirekte betydning av offentlig utgiftsvirksomhet har for egen livssituasjon,

I lærebøker i offentlig økonomi, som gjerne iallfall indirekte er preget av individualistiske amerikansk ideologi, konsentrerer seg gjerne om kollektive goder. Kollektive goder representerer imidlertid bare en begrenset del av offentlig utgiftsbruk, spesielt i nordiske land. Den offentlige utgiftsbruk omfatter, som nevnt tidligere:

- (i) kollektive goder. – kfr avsnitt 5.2
- (ii) inntektsutjevningpolitikk
  - (a) utjevning i penger, dvs. overføringer (trygder), - kfr avsnitt 5.3
  - (b) utjevning ved offentlig betalte individualgoder (skole, helse, omsorg, kfr avsnitt 5.4.

Makroøkonomiske oppgaver og utgifter omtales ikke her. Upopulære skatter behandles i avsnitt 5.5

## 5.2 Individualgoder og kollektivgoder

### 5.2.1 Betalingsvillighet og markedsundersøkelser

Betalingsvillighet er innført som begrep for å få frem den eventuelle differanse med hva en kjøper kan være villig til å betale for et gode og hva vedkommende faktisk betaler. Den maksimale betalingsvillighet for et gode betegnes her med MBV (engelsk språklig brukes WTP, dvs. willingness to pay). I engelskspråklig sammenheng brukes etter hvert reservation price (også reserve price) om den maksimale betalingsvillighet. På norsk kan man bruke reservasjonsspris, men etter mitt syn er maksimal betalingsvillighet langt mer betegnede.<sup>53</sup> I det etterfølgende tales det ofte bare om betalingsvillighet og det er da underforstått at det er den maksimale betalingsvillighet det dreier seg om. I vedlegg V5 er det gitt en mer generell fremstilling av betalingsvillighet for individualgoder og kollektivgoder. Nedenfor sees det på det spesialtilfelle der det bare er aktuelt å kjøpe et eksemplar av ett gode. Det omtales her som «**enhetskonsum**».

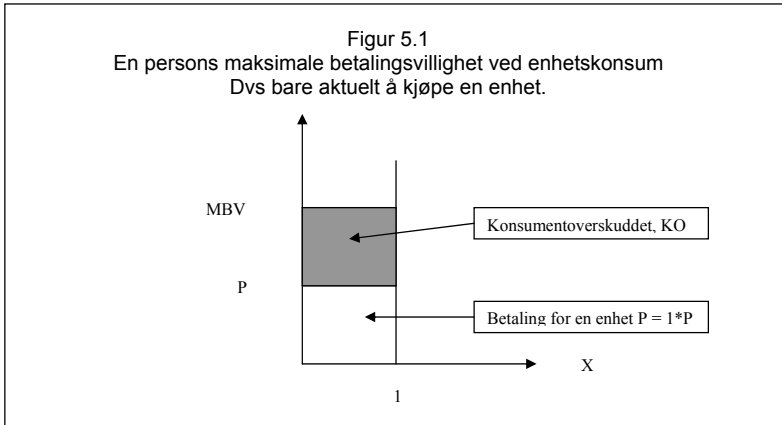
Konsumentoverskuddet (consumer's surplus), KO, ved kjøp av et gode er differansen mellom det kjøperen maksimalt hadde vært villig for en enhet, og hva som faktisk må betales, dvs.

$$(1) \quad KO = MBV - P$$

Eksempelvis kan en sulten person være villig til å betale kr 100 for en hamburger, men trenger ikke å betale mer en kr. 50 og vil da ha et konsumentoverskudd på kr. 50. Det er illustrert i figur 5.1. Kjøp finner bare sted hvis  $MBV \geq P$ .

---

<sup>53</sup> Ved salg brukes reservasjonsspris for den laveste pris en selger kan godta for å avhende et gode. Det kan selvfølgelig oversettes med minimal salgsvillighet eller lignende men det klinger ikke så godt som maksimal betalingsvillighet.



Maksimal betalingsvillighet gjelder generelt sett ha en person maksimal er villig – eller ikke villig - til å betale et beløp for å få tilgang til et gode (vare eller tjeneste). Betaling i pengeenheter betyr egentlig bare at vedkommende gir avkall på andre goder som beløpet kunne vært anvendt på. Alternativkostnaden ved å kjøpe et gode er de goder man derved ikke har mulighet for å kjøpe. En persons maksimale betalingsvillighet for ett gode er avhengig av mange forhold, spesielt tilgangen på betalingsmidler og hvilke valg muligheter som foreligger når det gjelder anvendelsen av betalingsmidlene. Betalingsmiddelet behøver ikke nødvendigvis være penger, men kan være egenproduserte goder eller fritid.

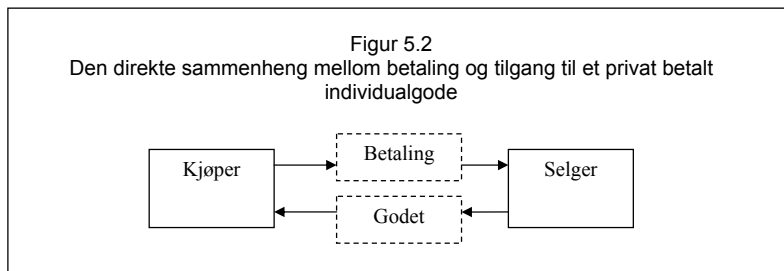
Betalingsvilligheten for et gode synes greit som teoretisk begrep. Folk kan ha problemer med å si hva deres betalingsvillighet for et gode er, men deres handlinger, dvs. kjøp eller ikke-kjøp, gir et entydig empirisk uttrykk for om betalingsvilligheten er høyere eller lavere enn prisen. Da det bare er to handlingsalternativer så må kjøp bety at  $MBV \geq 0$ . Dette betyr at betalingsvilligheten kan utledes av observert adferd i markeder.

Hvis et individ har daglig forbruk av et gode, som i utgangspunktet kjøpes, og prisen øker gradvis dag for dag, så vil man til slutt finne ut å vil hvilken pris som overskrider betalingsvilligheten. Anta at en person som kjøper en hamburger til lunch hver dag. Hvis prisen stiger fra f eks kr 60 med kr 5 per dag, så er det bare et spørsmål om tid før prisen er

større enn betalingsvilligheten. Eksempelvis kan personen synes at en pris på kr 90 er for høy og vil velge annen mat til lunch. Dette kan i prinsippet observeres.

Det er langt vanskeligere å fastlegge den maksimale betalingsvillighet når man ikke kan basere seg på personers observerbare adferd i markeder. Det gjelder markedsundersøkelser der man spør om hva en person har tenkt å kjøpe av goder eller kan være villig til å betale for et gode på et fremtidig tidspunkt. Det er svært mange forhold som kan forklare hvorfor det er avvik mellom et individs uttalelser om fremtidig kjøpsadferd på tidspunkt T og den faktiske kjøpsadferd på tidspunkt (T+1). Dette drøftes ikke nærmere her. Poenget er bare å understreke at markedsundersøkelser av fremtidig adferd angående kjøp av privat betalte individualgoder er vanskelig og at slike vanskeligheter ikke blir mindre når man står overfor kollektivgoder eller offentlig betalte individualgoder.

I figur 5.2 den direkte forbindelse i relasjonen mellom kjøper og selger av privatfinansierte individualgoder. Hovedproblemet når det gjelder produksjon av offentlig betalte goder er at denne direkte forbindelse mangler.



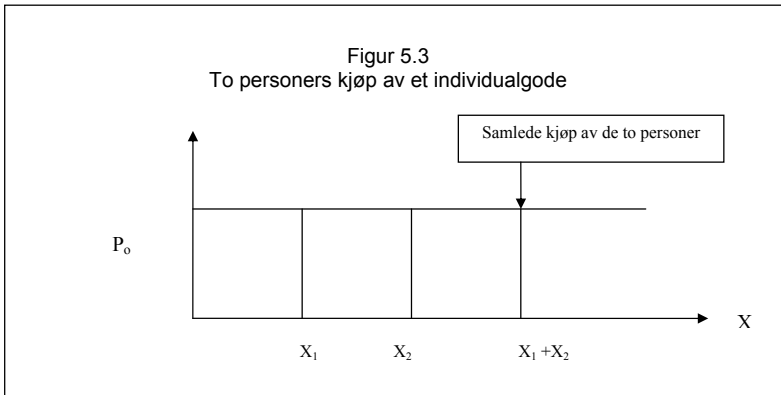


## 5.2.2 Individualgoder og kollektivgoder

Mer generelt kan man tenke seg at person nr. 1 er villig til å kjøpe  $X_1$  enheter av et gode til prisen  $P_0$ . Person nr. 2 er villig til å kjøpe omtrent dobbelt så meget til denne pris, dvs. et kvantum på  $X_2$ . De to personer er til sammen villig til å kjøpe kvantum  $X_1 + X_2$  til prisen  $P_0$ . Dette er illustrert i figur 5.3.

Det er to hovedkjennetegn ved et individualgode som omsettes i et konkurransemarked:

- (A) Alle kjøpere står overfor den samme pris  $P_0$ . Alle som har  $MBV_i \geq P_0$  kjøper godet.
- (B) Alle kjøpere kan tilpasse kvantum i henhold til egne behovsvurdering. Person nr.  $i$  velger kvantum  $X_i$ .



Et kollektivgode er et gode som fremstår som en udelbar enhet, som alle innbyggere samtidig kan ha behovstilfredsstillelse av (forsvar, lov og orden osv). La  $Z$  betegne produsert mengde av godet. Det betyr at alle innbyggere må «forbruke» eller «ha nytte av» det samme kvantum. Det er stort sett meningsløst å se på kvantum per innbygger, dvs. forsvarsevne per innbygger eller graden av lov og orden per innbygger. Det kan også være meningsløst å beregne enhetskostnader, eksempelvis hva betyr «forsvarsevne per enhet» eller «lov og orden per enhet».

La  $C$  betegne kostnadene ved produksjon av et kollektivgode i omfang  $Z_0$ . Det er derimot fullt mulig å beregne utgift per innbygger,  $C/N$ , der  $N$  er antall innbyggere. Hvis alle innbyggere er skattebetalere og alle innbyggere skal betale samme beløp i skatt og hvis det bare er én offentlig oppgave i samfunnet, så blir  $C/N$  lik skattebeløp per innbygger. Disse forutsetninger svarer til en enkel modell for øremerket skatt. Øremerket skatt behandles lenger ut i fremstillingen.

I et samfunn med to innbyggere er kvantum av et kollektivgode lik  $Z_0$ . Begge innbyggere må forhold seg til dette kvantum, men det er ingen grunn til å tro at de vill ha samme maksimale betalingsvillighet for dette kvantum. Anta at person nr. 1 har betalingsvilligheten  $S_{10}$  for kvantum  $Z_0$ , dvs.

$$(1) \quad S_{10} = MBV_1(Z_0)$$

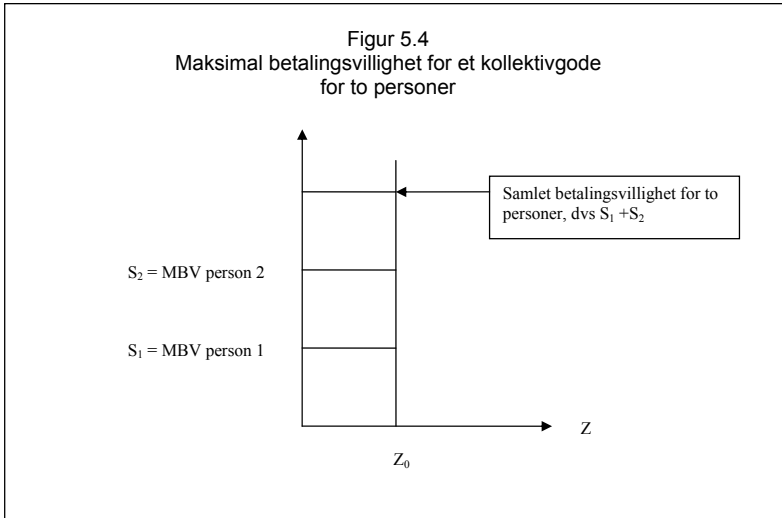
mens person nr. 2 har betalingsvilligheten,  $S_{20}$ , for dette kvantum, dvs.

$$(2) \quad S_{20} = MBV_2(Z_0)$$

Når samfunnet bare består av to personer så blir samfunnets maksimale betalingsvillighet for  $Z_0$  lik summen av de individuelle betalingsvilligheter, dvs.

$$(3a) \quad SMBV(Z_0) = S_{10} + S_{20}.$$

$SMBV$  betegner samfunnets maksimale betalingsvillighet. Dette er søkt illustrert i figur 5. 4 i tilfellet med to personer i samfunnet.



Verdien på  $Z$  kan i prinsippet fastlegges på to hovedmåter:

- (i) Individualistisk fastleggelse.
- (ii) Kollektivistisk eller demokratisk fastleggelse.

En tenkbar måte er det som kan kalles den individualistiske. Utgangspunktet er da at summen av individuelle maksimale betalingsvilligheter skal bestemme omfanget av forsvaret, dvs.  $Z$ . I et samfunn med  $N$  personer blir samfunnets maksimale betalingsvillighet summen av de  $N$  personers individuelle betalingsvilligheter, dvs.

$$(3) \quad \text{SMBV}(Z_0) = S_{10} + S_{20} + S_{30} + \dots$$

$$(3b) \quad \text{SMBV}(Z_0) = \sum_{j=1}^N S_{j0} = \sum_{j=1}^N \text{MBV}_j(Z_0)$$

I praksis er det umulig å beregne en slik størrelse for et gitt nivå på  $Z$ , dvs.  $Z_0$ . I tillegg må størrelsen beregnes for alternative verdier av  $Z$ . Et hovedproblem er at innbyggerne må gi uttrykk for sin maksimale betalingsvillighet uten at det er knyttet noen kjøpsforpliktelse eller utgiftsforpliktelse til svaret. Svarene blir derved hypotetiske og gir rom for strategiske svar.

Man kan også tenke seg å skattelegge befolkningen i henhold til hypotetiske spørsmål om nivået på det kollektive gode og de svar som gjelder maksimal betalingsvillighet, - kfr Lindahl-Johansen teorien. Det fører ingen steds hen, - kfr Johansen (1965).

I et demokrati anvendes det man kan kalle en kollektivistisk metode ved at flertallet av de folkevalgte i nasjonalforsamlingen velger verdien på  $Z$ .

For å konkretisere fremstilling brukes militært forsvar som eksempel. Militært forsvar er kanskje det mest typiske eksempel på et rent kollektivt gode. Poenget med forsvaret er å kunne forhindre at en fremmed makt erobrer samfunnet. Et lands forsvar kan ha forskjellig omfang som gir forskjellig forsvarsevne. Forsvarsevnen - enten den er stor eller liten - forutsettes å være den samme for alle innbyggere.<sup>54</sup> La  $Z$  være en indikator for forsvarsevnen.<sup>55</sup>

---

54 Det vil vanligvis ikke være tilfelle i praksis, da de fleste land har grenseområder som det er vanskeligere å forsvare enn andre mer sentrale områder. For Norge synes slike forskjeller opplagt.

55 Det spesielle ved en tenkt indikator for forsvarsevnen er ikke et spørsmål om kvanta eller arten av utstyr og personell, men hvilket avskrekkende inntrykk det gir på en potensiell angriper. En potensiell angriper vil alltid vurdere antatte kostnader eller oppofrelser ved et angrep i forhold til gevinsten. Man vil fremfor alt ønske å unngå en Pyrrhos-seier, der man vinner men samtidig ødelegger egne styrker og eventuelt eget land.

Tabell 5.1 gir en sammenfattende oversikt over forskjeller mellom individualgode og et rent kollektivgode.

Tabell 5.1

Hovedforskjeller individualgoder og kollektivgoder

	Kvantum	Betaling
Individualgode	Individuelt tilpasset kvantum $X_j$ Samlet kvantum $X = \sum X_j$	Samme pris for alle, $P_0$
Kollektivgode	Alle får samme kvantum, $Z_0$	Samfunnets maksimale betalingsvillighet $SMBV(Z_0) = \sum MBV_j(Z_0)$

## 5.3 Overføringspolitikk

### 5.3.1 En enkel modell for overføringer

I dette avsnittet behandles innledningsvis en modell som ser isolert på overføringer til husholdninger. Overføringene til husholdningene omtales som trygd,  $T$ , og inntektssiden omtales bare som skatt,  $S$ . Som en forenkling antas det at utgifter,  $T$ , skal være lik inntekter  $S$ . La  $N$  betegne antall innbyggere i samfunnet, da blir den overføringsmessige budsjettbetingelse

$$(1) \quad T - S = \sum_{j=1}^N T_j - \sum_{j=1}^N S_j = 0$$

La  $r_j$  betegne nettoeffekten av trygd minus skatt for innbygger nr.  $j$ , slik at

$$(2) \quad r_j = T_j - S_j$$

Vi kan da skille mellom

- (i) nettomottagere, dvs.  $r_j > 0$ ,
- (ii) upåvirkede, dvs.  $r_j = 0$ , og
- (iii) nettobetalere, dvs.  $r_j < 0$ .

Noen velgere/innbyggere som er inntektsløse vil vite at de er nettomottagere. Andre med forholdsvis betydelige inntekter vil vite at de er nettobetalere. En stor gruppe lønnstagere i det midlere sjikt vil trolig ikke vite sikkert i hvilken kategori de kommer. Det blir da et spørsmål om hva de tror om sin egen situasjon.

I et representativt demokrati er det velgerne som bestemmer omfanget av overføringssystemet. Det er avhengig av at systemet fungerer, kfr nedenfor. Det skilles ikke mellom velgere og innbyggere i det følgende. Hvis det proporsjonalitet mellom disse to variable spiller det ingen rolle.

Anta at overføringssystemet er slik at antall personer som er upåvirket, dvs.  $r_j = 0$ , er lik eller tilnærmet lik null. Befolkningen kan da deles i to grupper, der  $\alpha$  er den andel som **faktisk er nettomottagere** ( $100\alpha$  er prosentandelen av mottagere) og  $(1-\alpha)$  er andelen av nettobetalere. Summen av de to andeler er 1. Hvis  $\alpha$  skiftes ut med  $\beta$  som er den andel som **tror de er nettomottagere** og lar  $\gamma$  betegne den andel som tror de er nettobetalere, så er ikke nødvendigvis summen av de to andeler lik 1.

I et velfungerende representativt demokrati må vi kunne tro at hvis  $\beta > 50$  vil føre til ønsker om opprettholdelse av overføringssystemet og eventuelt ønsker økt utjevning og/eller økning i arten og omfanget av hjelpeordninger. Hvis  $\beta \approx \gamma$  eller  $\beta < \gamma$ , så kan ønskene gå i motsatt retning.

I den videre diskusjon er det trolig av stor viktighet å skille mellom

- (a) Land som har en relativt begrenset folkemengde som er etnisk homogen, slik som de nordiske land. Ingen av disse land har mer enn 10 millioner innbyggere og har hittil i hovedsak vært etnisk homogene med hensyn på kultur, religion osv.

- (b) Land som har en betydelig folkemengde som er etnisk heterogen, slik som eksempelvis USA. USA er en føderasjon bestående av ca. 50 delstater, som til sammen har ca. 300 millioner og en enorm variasjon med hensyn på kultur, religion osv.

Det bør derfor ikke være overraskende at små etnisk homogene land som riktignok har mange politiske partier, slik som de skandinaviske, har en annen velferdspolitik og andre overføringssystemer, enn store heterogene land. I Skandinavia er det en forholdsvis enkel sak å etablere nye landsdekkende politiske partier. I USA vil etablering av et nytt politisk parti representere et Sisyfosarbeid som krev krevende arbeid på kommunenivå, fylkesnivå (county) og på delstatsnivå. Skal man ha gjenomslag for en viss politikk er det antagelig enklest å få ett av de to store partier til å ta opp saken. Det er imidlertid heller ikke lett da store partier har en lang tradisjon og viktige støttegrupper med svært motstridende politiske synspunkter. Antagelig er det nærmeste en lovmesighet at desto større et parti er, jo større blir også de indre uenigheter.

Større land som er forholdsvis etnisk homogene, som medlemslandene i EU, representerer en tredje type av velferdspolitik. Det er vanlig å skille mellom tre hovedtyper av velferdspolitik: skandinavisk type som bygger på universalprinsippet (alle skal ha tilgang til ytelsene), kontinental (europeisk) type (behovsprøving) og amerikansk (fortrinnsvis private forsikringsordninger). Det faller utenfor rammen av denne fremstilling å drøfte slike forhold nærmere.

I Norge kan man tenke seg at andelen av nettomottagere var størst i perioden fra 1913 til ca. 1950.<sup>56</sup> I denne periode har hovedtyngden av de som hadde en slik oppfatning i hovedsak samlet i et politisk parti. Det var derfor mulig over tid å føre en ambisiøs overføringspolitikk. Etter 1950 er situasjonen mer uklar, men det kan synes som at iallfall fra 1990 så var mange fornøyd med omfanget av trygdesystemet. Etter år 2000 synes mange mer opptatt av å revidere overføringssystemet i retning av utgifts-

---

<sup>56</sup> Årstallet 1913 er valgt da det var første gang kvinner hadde allmenn stemmerett ved Storingsvalg i Norge og landet dermed kan karakteriseres som «et fullverdig demokrati» (med hensyn på stemmerett).

besparelser (eller egentlig kanskje for å dempe innebygde vekstordninger, - kfr sykepengesaken). I henhold til den enkle modell skulle det indikere at  $\beta > \gamma$ .

### 5.3.2 Overføringer og betalingsvillighet

Overføringer til husholdningene er i 2008 på 297 milliarder (Stat årbok 2009) og omfatter følgende ordninger:

- (i) Pensjoner
- (ii) Sykepenger
- (iii) Barnetrygd
- (iv) Arbeidsledighetstrygd
- (v) Annet

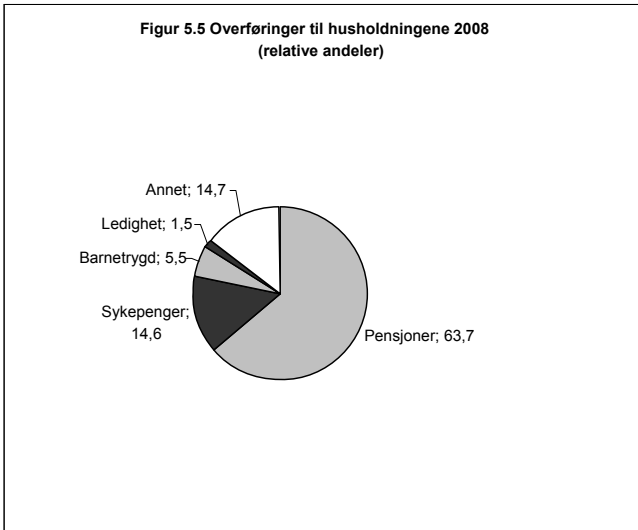
I figur 5.5 er det gitt et sirkeldiagram som angir den utgiftsmessige betydning av disse ordninger. Pensjoner er utgiftsmessig dominerende med en andel på nesten 64 prosent.

Overføringsutgiftene dekkes over statsbudsjettet som inkluderer trygdebudsjettet. Det betyr at det ikke er noen åpenbar forbindelse mellom skatteinnbetalinger og pensjonsytelser. Hvis man skal få befolkningen til å ha en konkret forståelse av sammenhengen mellom skatter og ytelser på dette området, så må det lages et egen pensjonsbudsjett som er finansiert ved en egen øremerket pensjonsavgift. Det er søkt illustrert i figur 5.5. Det grunnleggende for folks forståelse av sammenhengen mellom inntekter og utgifter i pensjonsbudsjettet er at

$$\text{Sum pensjonsavgift} = \text{Sum pensjonsytelser}$$

Et krav om en slik budsjettbalanse er antagelig nødvendig for å vise befolkningen at økte pensjonsytelser krever økte pensjonsavgifter.

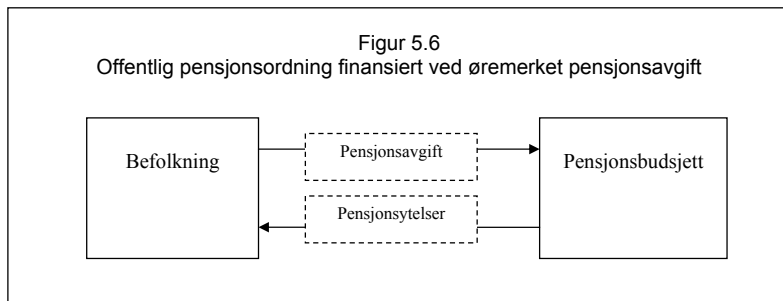




Forskjellen mellom figurene 5.2 og 5.6 er at man for pensjonenes vedkommende betaler for en fremtidig rettighet eller utbetaling, som ikke nødvendigvis står i noe direkte forhold til innbetalingene. Offentlige pensjonsordninger vil kunne inneholde et ikke ubetydelig element av utjevning, selv om pensjonene graderes etter ansiennitet og lønnsinntektsnivå. Man vil ha minstepensjoner og tak for maksimal pensjon osv. Ved øremerkede pensjonsavgifter vil det være enklere å skille mellom:

- (a) Uenighet om pensjonssystemets innretning med hensyn på utjevning osv.
- (b) Nivået på ytelsene, som «alle» vil forstå er avhengig av pensjonsavgiftene.

Videre vil pensjonsavgiften fremstå som en pensjonspris og ikke som en pensjonsskatt.



Hvorvidt pensjonsbudsjettet er en del av statsbudsjettet og vedtas samtidig blir i denne sammenheng underordnet. Det kan argumenteres for at pensjonsbudsjett vedtas om våren, slik at det kan sees i sammenheng med lønnsoppgjør osv. Pensjonsbudsjettets makroøkonomiske betydning kan være viktig. Pensjonsbudsjettet inneholder imidlertid rettighetsbaserte ytelser, som vanskelig lar seg korrigere med løpende makroøkonomiske utgiftsjusteringer.

## 5.4 Offentlig betalte individualgoder

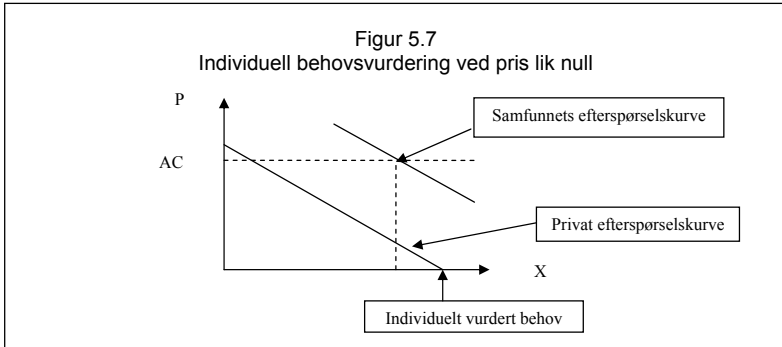
### 5.4.1 Behovsvurderinger

#### (I) Individuell vurdering

Offentlig betalte individualgoder utgjør etterhvert en meget stor del av det offentlige konsum. Det gjelder undervisning på alle trinn, og privatfinansierte skoler fra grunnskoler til høyskolenivå spiller en underordnet rolle. Det gjelder også helse og omsorgsoppgaver, der de privatfinansierte institusjoner spiller en underordnet rolle, særlig fordi en del private institusjoner utfører oppgaver som er finansiert av det offentlige.

I figur 5.7 er det gitt en illustrasjon av situasjonen for et individualgode, som er offentlig finansiert, men der kvantum,  $X$ , bestemmes individuelt av innbyggerne. Det individuelt vurderte behov for et slikt

gode kan defineres som det kvantum, der den private efterspørselskurve treffer den vertikale akse og prisen for individene er lik null. Den stiplede linje antyder enhetskostnaden (AC for average cost).



For undervisning (videregående skole, samt universitets- og høyskolesektoren) kan figur 5.7 være dekkende, selv om det ikke alltid er nok studieplasser. Det er viktig for et land å ha velutdannet arbeidskraft, slik at samfunnets efterspørselskurve vil ligge vesentlig høyere i diagrammet enn den private. I figuren er det samfunnsoptimale kvantum definert ut fra skjæringspunktet mellom samfunnets efterspørselskurve og den vannrette enhetskostnadskurven (som er sammenfallende med grensekostnadskurven). Slik figuren er tegnet er den samfunnsøkonomiske optimale kvantum noe lavere enn hva privat efterspørsel til pris lik null tilsier. Det behøver ikke være urealistisk i praksis.

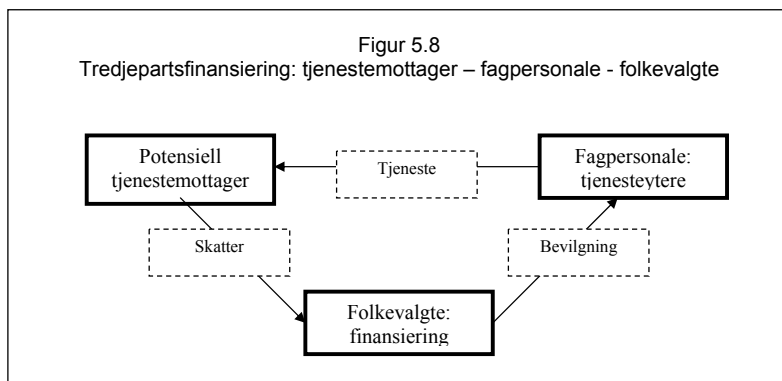
## (II) Profesjonell vurdering

Ved viktige former for offentlig betalte individualgoder er individets rolle begrenset til å oppsøke fagkyndig personale for å få vurdert behovet for tilgang til et gode (vanligvis en tjeneste eller en gruppe av tjenester). Dette gjelder i tilfeller der individer mener at de trenger medisinsk hjelp, pleie og omsorg, sosialhjelp, hjelp til å finne lønnet arbeid osv. I slike tilfeller blir hjelpebehovet behovsprøvd.

Slik behovsprøving er avhengig av om individet tilfredsstillende visse kriterier for hjelp. kriteriene kan deles i to hovedgrupper:

- (i) Objektive kriterier i den forstand at de ikke kan gjøres til gjenstand for diskusjon f eks blodprøver, røntgenbilde av bruddskader osv.
- (ii) Vurderingsbaserte kriterier, der forskjellige fagkyndige kan ha forskjellige oppfatninger om hva slags hjelp som skal gis eller ikke gis.

Offentlig betalte individualtjenester medfører det som kan kalles «**tredjepartsfinansiering**». Utgangspunktet er at alle som har behov for slike tjenester skal ha krav på full behovsdekning på det offentliges regning. Beslutningen om hvem som har behov og hva som er en passende tjeneste må overlates til fagkyndige. Det betyr at det ikke er noen økonomiske relasjon mellom tjenestemottager og tjenesteyter. De folkevalgte står i en vanskelig mellomposisjon da de skal forvalte skatteprovenyet og gi bevilgninger som bestemmer handlingsrommet til fagpersonalet. Tredjepartsfinansiering er søkt illustrert i figur 5.8.



## Sykehussektoren

Systemet med tredjepartsfinansiering i spesialist helsetjenesten (sykehussektoren) gjelder en komplisert struktur og **det er trolig overraskende at det fungerer såpass godt som det gjør**. Det bør ikke være overraskende at det er en rekke former for ineffektivitet i systemet, så vel kostnadsineffektivitet og trolig også en viss prioriteringsineffektivitet.

Alternativet til et offentlig betalt helsevesen er at innbyggerne tegner privat helseforsikring. Det løser ikke denne type av problemer, da det bare betyr at folkevalgt virksomhet finansiert ved skatter erstattes av forsikringsselskaper finansiert ved forsikringspremier. Erfaringer fra USA synes å vise klart at forsikringsløsningen er en svært kostnadskrevende løsning vurdert ut fra helseutgift per innbygger. Hertil kommer behovet for offentlig innsats for de innbyggere som ikke har en dekkende forsikringsordning.

I henhold til Statistisk årbok 2009 er helseutgiftene på ca. 166 milliarder i 2008. Herav gjelder  $\frac{1}{4}$  eller 25 prosent kommunal helsetjeneste.

Man kunne tenke seg et eget helsebudsjett, som skal dekke både kommunale og statlige helseutgifter og som er finansiert ved en egen helseskatt eller egne helseskatter (øremerkede skatter). Dvs. et system tilsvarende det tidligere omtalte for et eget pensjonsbudsjett.

For helsebudsjettet vil det være viktig å skille mellom løpende forbruk og investeringer. Omfanget av de løpende utgifter vil være bestemt av morbiditet og mortalitet i befolkningen, samt forekomsten av større ulykker og eventuelle naturkatastrofer. Dette er utgifter som vanskelig kan underkastes eller tilpasses den konjunkturpolitiske situasjon. Noe av det samme gjelder utstyr for diagnose og behandling. Derimot vil investeringer i sykehusbygg med mer kunne tilpasses den konjunkturpolitiske situasjon. Det kan bety at slike utgifter eventuelt ikke skal inngå i et egen helsebudsjett med øremerkede skatter, men derimot dekkes over det generelle statsbudsjett.

## 5.5 Protester mot skatter

### 5.5.1 Organiserte protester

Historisk sett har det i førdemokratisk tid vært opprør mot skattepolitikken, som gjerne ble slått ned på en blodig måte. Etter innføring av demokrati har man i en rekke vestlige land hatt mer eller mindre organiserte protester mot spesielle skatter eller mot beskatningsnivået generelt sett.

I Norge hadde vi et eget skatteprotestparti innenfor rammen av vårt demokratiske system. Det var Anders Langes parti til sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlig inngrep. Partiet fikk 4 representanter ved Stortingsvalget i 1973. Partiet ble betraktet som et kortvarig fenomen, som til dels ble betraktet som morsomt. Partiet ble ikke representert ved valget i 1977, men fikk 4 representanter i 1981 og 2 representanter i 1985, -ø kfr figur 5.9. Etter omdannelse til Fremskrittspartiet har partiet hatt betydelig fremgang. Partiet har blitt ett av de tre store partier.

Paradoksalt nok har Fremskrittspartiets suksess og mulighet for å bli deltager i en samarbeidsregjering tvunget frem en betydelig neddemping av partiets skatteprofil. Ved litt eftertanke finner de fleste ut at betydelige skattelettelser vil redusere omfanget av offentlig virksomhet, som befolkningen ikke vil akseptere (ved neste valg).

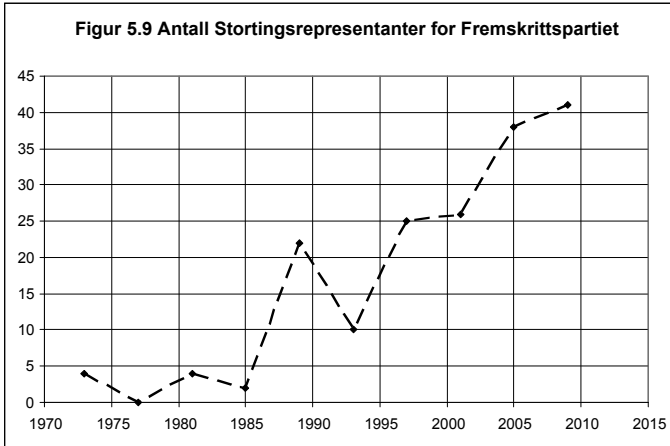
Ser man på partiets velgergrunnlag, dvs. de som stemmer på partiet, synes det klart at det i stor grad er personer som ellers ville ha stemt Arbeiderpartiet eller Høyre. Det kan bety at Fremskrittspartiet er et medianvelgerparti, som dels har og dels velger politiske standpunkter som vinne tilslutning fram medianvelgeren i de enkelte saker.<sup>57</sup>

I denne sammenhengen er Fremskrittspartiets store tilslutning en indikasjon på at skattespørsmål er viktig for befolkningen og at holdningen til skatter stort sett er svært negativ. Det er ellers klart at partiet og dets velgere ikke står alene i denne sak.

Det er derfor behov for å skape en positiv holdning i befolkningen til skatter og det kan trolig best gjøres ved å knytte en mest mulig direkte forbindelse mellom skatter og offentlige ytelser.

---

57 Når det gjelder en enkelt sak, som gir mulighet for mer en to beslutninger, så er medianvelgeren den velger som befinner seg i midten slik at det er like mange velger til venstre som til høyre. I et demokrati basert på flertallsavgjørelser, så er det medianvelgerens standpunkt som blir vedtatt. Hvis det bare er to mulige å fatte to gjensidig utelukkende beslutninger, som i EU-saken, dvs. enten ja eller nei, så finnes det intet medianstandpunkt. Det er derfor (efter mitt syn) typisk at Fremskrittspartiet ikke ar noe standpunkt i EU-saken, da befolkningen er fordelt ca. 50/50.



## 5.5.2 Upopulære skatter

De enkelte skatter og avgifter har rimeligvis varierende popularitet eller snarere upopularitet i befolkningen. Norsk skattebetalerforening fikk i 2006 Omnibus til å gjennomføre en representativ undersøkelse i landsmålestokk. I figur 5.10 er svarene «alt for høy» og «noe for høye» slått sammen.

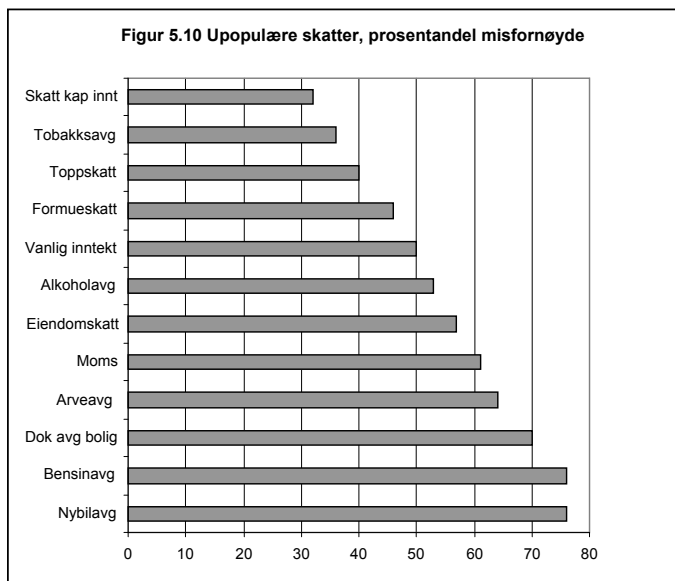
De fire øverstnevnte skatter i figuren rammer bare folk med kapitalinntekter, høye lønnsinntekter og personer med nettoformue, samtidig som antall røkere har gått vesentlig tilbake i de senere år.

Det er neppe overraskende at skatter knyttet til bil og bensin topet listen i upopularitet. Det er en vanlig oppfatning at avgiftene på bensin (og diesel) ikke står i forhold til omfanget og kvaliteten på veisystemet. Det samme gjelder til en viss grad bilavgiftene som mange mener forhindrer anskaffelse av trafikksikrere og mer miljøvennlige biler (utslipp).

For arveavgift og eiendomsskatt vil mange hevde at det dreier seg om «dobbeltskatt»: Det forutsetter at inntekter som er brukt til eiendomskjøp og arvbare objekter (gjenstander og penger) allerede er beskattet ved opptjening. Erfaringsmessig er ikke det et argument som flertallet av folkevalgte er enig i.

Dokumentavgiften på boliger er trolig spesielt upopulær da den vel særlig rammer unge mennesker i etableringsfasen.

En avgift som synes å være med i undersøkelsen er lisensavgift til NRK, som i realiteten er en øremerket eiendomsavgift på TV-apparater. Poenget med en slik øremerket avgift, som fullt ut skulle dekke NRKs utgifter, var at det i sin tid ikke var alternativer til NRK. Denne situasjon er nå fullstendig endret. Den såkalte allmenningkastingsprofilen til NRK er også sterkt dempet da NRK må tilpasse seg til konkurransen fra kommersielle TV-selskaper og radiokanaler for å oppnå en rimelig andel av antall brukere (seere/lyttere). NRK-avgiften er i stigende grad mer upopulær.



Skatt representerer en inntektsreduksjon som begrenser individers muligheter for inntektsanvendelse etter eget hode. Skatter vil derfor alltid være upopulære og bli betraktet som en belastning. Myndigheten bør imidlertid være interessert i befolkningens oppfatninger i disse spørsmål.



En enkel modell

Anta at det samlede skattenivå er fastlagt til  $S_0$ , slik at størrelsen på privat konsum, offentlig konsum med mer er fastlagt utenfor modellen. Hvorledes skal dette skattebeløp,  $S_0$ , fordeles på to skatteformer, slik at befolkningens irritasjon over skattene blir minst mulig. Det er det samme som å minimere en spesiell velferdsfunksjon som gir uttrykk for befolkningens irritasjon ved skatter. La  $W$  betegne denne velferd

$$(1) \quad W = W(S_1, S_2)$$

gitt at

$$(2) \quad S_0 = S_1 + S_2.$$

Det er forholdsvis opplagt at kriteriet for minimal skattemessig irritasjon er at den marginal velferdseffekt (irritasjonseffekt) skal være den samme for begge skatter per krone,<sup>58</sup> dvs.

$$(3) \quad MW_1 = MW_2.$$

Her betegner  $MW$  marginal welfare. Dette resonnement gjelder selvsagt også for tilfellet med mer en to skatter. Poenget er at befolkningen i det store og hele skal være omtrent like misfornøyd med alle skatteformer.

Noe forenklet kan man si at dette skulle bety at de vannrette søyler i figur 57 skulle være omtrent like lange. Det som ikke er trukket inn er provenymuligheten ved de enkelte skatter og mulighetene/incitamentene for skatteunndragelse.

---

58 Ved Lagrangeminimering skal man minimere  $L(S_1, S_2, \lambda) = W(S_1, S_2) - \lambda(S_1 + S_2 - S_0)$ , som gir

$$MW_1 = MW_2 = \lambda,$$

samt  $S_0 = S_1 + S_2$ . Annenordensbetingelsen behandles ikke,

# 6 BUDSJETTEORI OG BUDSJETTREFORMER

## 6.1 Optimal budsjettpolitikk

Optimal budsjettpolitikk for et folkevalgt organ betegner her at den tilgjengelig budsjetttramme for en budsjettperiode er fordelt på de ulike budsjettformål, slik at det samlede velferd for befolkningen blir maksimal. Hva som er den optimale fordeling på formål er betinget av de oppfatninger flertallet av de folkevalgte måtte ha etter forhandlinger og kompromiss. Jeg har i en rekke sammenhenger drøftet teori for optimal budsjettpolitikk, - kfr eksempelvis Østre (1980), (1984) eller (2009). Teorien for konsumentens tilpasning kan anvendes, da et folkevalgt organ kan sammenlignes med en forbruksenhet (i motsetning til en produksjonsenhet, som bedrifter).

Det enkleste utgangspunkt er å anta at nytten eller velferden av en bevilgning til et formål, dvs. graden av behovstilfredsstillelse, er direkte avhengig av bevilgningsbeløpets størrelse.

Bemerk at det kvantifiserte nytte- eller velferdsbegrep, som anvendes ikke er ment å skulle tallfestes i praksis, men bare at det betegner en tenkt størrelse, som en styrke for tanken.

La  $W_i$  betegne velferdseffekten (eller velferdsindikatoren) av bevilgning til formål nr.  $i$  og la  $B_i$  betegne bevilgningsbeløpet. Det kan skrives som, når  $F_i$  betegner funksjonssammenhengen:

$$(1) \quad W_i = F_i(B_i).$$

Det er en positiv sammenheng mellom  $W_i$  og  $B_i$ , men det er grunn til å tro at «loven om det avtagende utbytte» vil gjøre seg gjeldende. Det betyr eksempelvis at en dobling av et bevilgningsbeløp ikke vil gi en dobling av graden av behovstilfredsstillelse. Det betyr at  $W$  vil øke med  $B$ , men på en avtagende måte, slik som illustrert ved den heltrukne kurve i figur 6.1. La  $MW_i$  betegne den marginale velferdseffekt, dvs. velferdsvirkningen av å øke bevilgning til formålet med én krone. Loven om det avtagende utbytte betyr at den marginale velferdseffekt for de neklete budsjettformål er positiv, men avtagende, som illustrert ved den stiplede kurve i figur 6.1.<sup>59</sup>

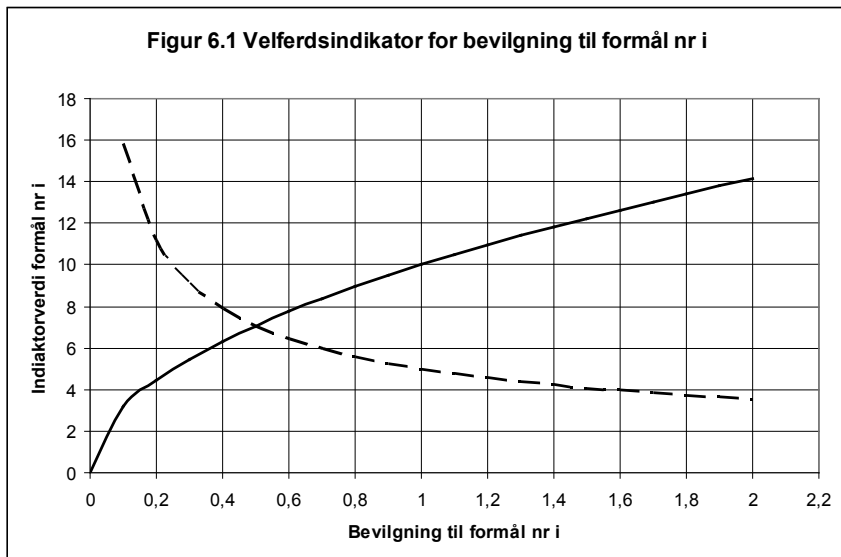
Et offentlig forvaltningsbudsjett omfatter vanligvis en rekke utgiftsformål. Det er imidlertid tilstrekkelig å se på to formål for å få frem de grunnleggende poenger. En hovedforutsetning er at det skal være et balansert budsjett, dvs. det foreligger en utgiftsramme,  $B_0$ , som skal brukes akkurat opp. Dvs.

$$(2) \quad B_0 = B_1 + B_2.$$

Forutsetningen om en gitt budsjetttramme  $B_0$  betyr at det er foretatt et skille mellom den skattepolitiske avveining (avveiningen mellom fordelingen av økte offentlige utgifter i forhold til ulempene ved å øke skatten) og den rene budsjettpolitiske avveining (fordelingen av en gitt inntekt mellom forskjellige budsjettformål). Det betyr at beskatningsnivået betraktes som eksogent gitt. Det er en forutsetning som endres i det etterfølgende.

---

59 Figur 6.1 er basert på  $W_i = a_i B_i^{b_i}$ , der  $a_i$  er en positiv konstant og  $b_i$  ligger mellom null og en. For  $a_i = 10$  og  $b_i = 0,5$  får man  $W_i = 10B_i^{0,5}$ . Den marginale funksjon er den derivate og blir  $MW_i = 5B_i^{-0,5}$ , dvs. fem dividert med kvadratroten av bevilgningsbeløpet.



Ved en ren budsjettpolitisk avveining er beslutningsproblemet å fastlegge  $B_1$  og  $B_2$  slik at den samlede velferdsvirkning bli maksimal. Det betyr at bevilgningsbeløpene må fastlegges slik at velferdseffekten av den siste krone bevilget til et formål er den samme for alle formål. det betyr at **de marginale velferdseffekter** er like store, når (2) gjelder,<sup>60</sup> dvs.

$$(3) \quad MW_1 = MW_2.$$

60 Betegnelse marginal velferd eller marginal nytte (grensenytte) forutsetter i prinsippet at velferden/nyttien er en kardinal variabel. Det er imidlertid nyttig/praktisk å bruke slike begrepsbetegnelser. Folkevalgte vil vanligvis ikke ha problemer å avgjøre om en tilleggsbevilgning på kr 100 000 vil gi størst nytteeffekt eksempelvis i grunnskolen eller i eldreomsorgen, selv om de ikke ka si hvor stor nytteeffekten er.

Dette er Gossenbetingelsen.<sup>61</sup> Begrunnelsen for (3) er rett frem når man ser på en situasjon der

$$(4) \quad MW_1 > MW_2.$$

I en slik situasjon er velferdseffekten av å øke bevilgningen til formål nr. 1 større en velferdstapet ved å redusere bevilgning til formål nr. 2. Det betyr at  $B_1$  må økes på bekostning av  $B_2$ .

Gossenbetingelsen (3) kan illustreres i et enkelt diagram, - et såkalt togo-dediagram, der bevilgningsbeløpene til de to goder er avsatt på hver sin akse. Det som maksimalt kan bevilges til ett budsjettformål er  $B_0$ , men da får det annet budsjettformål intet. Det tilsvarer skjæringspunktene på aksene. Budsjettlinjen er linjen mellom disse to skjæringspunkter. De optimale bevilgningsbeløp er markert med stjerne, dvs.  $B_1^*$  og  $B_2^*$ .

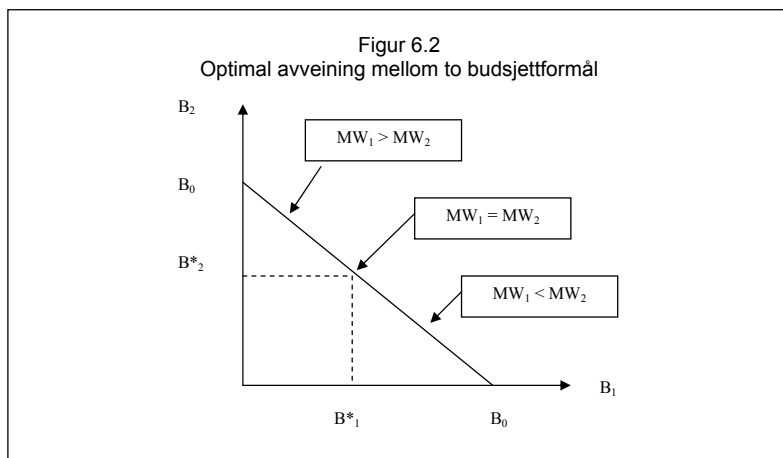
Bemerk at det her ikke er gjort andre forutsetninger om preferansene til flertallet av de folkevalgte enn at de kan velge et punkt på budsjettlinjen. Det gjør de i praksis. Her er bare to budsjettformål betraktet, men det er gjort for å kunne anvende enkle figurer, som figur 6.1 og 6.2. Det har ingen prinsipiell betydning. Gossenbetingelsen gjelder for et vilkårlig antall budsjettformål, eksempelvis  $n$  formål i alt, og kan mer generelt skrives

$$(4) \quad MW_1 = MW_2 = MW_3 = MW_4 = \dots = MW_n.$$

---

61 Mange økonomer foretrekker en formulering som «tar konsekvensen» av at nytten bare er en ordinal variabel, dvs. forholdet mellom de marginale substitusjonsbrøker for ethvert par av utgiftsformål skal være lik det tilsvarende forhold mellom marginalkostnadene. Altså,  $MU_1/MU_2 = p_1/p_2$  fremfor den gossenske  $MU_1/p_1 = MU_2/p_2$ . Forholdstall som  $p_1/p_2$  er empiriske kjensgjerninger, dvs. priser på goder kan observeres. Her betegner  $MU$  marginalnyttens/grensenytten (marginal utility), men  $p$  er en konstant grensekostnad eller en gitt pris. I ordinal teori er ikke  $MU$  definert, slik at man må se på forholdet mellom grensenytter, som omtales som marginale substitusjonsforhold.

Bemerk også at (4) bare betegner det teoretiske resultatet av en folkevalgt budsjettbeslutning, som er basert på folkevalgtes gjensidige informasjonsutveksling, forhandlinger og kompromiss. Størrelser av denne type kan ikke beregnes. Hvis man postulerer at flertallet av de folkevalgte har velordnede preferanser, så vil disse kunne beskrives ved en nyttefunksjon eller velferdsfunksjon. Da vil man kunne utlede indifferenskurver som definerer det optimale tilpasningspunkt (stjernemerket i figur 6.2), som tangeringspunktet mellom en indifferenskurve og budsjettlinjen. Det ansees ikke nødvendig her eller av hensyn til den efterfølgende fremstilling.



## 6.2 Prinsippet om budsjettets enhet

Det formelle kriteriet for optimal budsjettpolitikk, dvs. optimal fordeling av en gitt inntektsramme på budsjettformål, kan uttrykkes ved Gossenbetingelsen, som behandlet i foregående avsnitt. Anta at i tilfellet med to budsjettformål og en inntektsramme på  $B_0$  så er den optimale fordeling på de to budsjettformål:

$$(1) \quad B_0 = B_1^* + B_2^* \quad \text{gitt at } MW_1 = MW_2.$$

Herav følger at de folkevalgte bør så mest mulig fritt i anvendelse av sine forskjellige inntekter. **Prinsippet om budsjettets enhet** betyr at alle inntekter for en offentlig forvaltningsenhet skal samles i en pott for derefter å bli fordelt på de forskjellige utgiftsmål i henhold til sine marginale velferdseffekter. Anta at forvaltningsenheten har tilgang til to typer av skatteinntekter, der provenybeløpene betegnes med henholdsvis  $S_1$  og  $S_2$ . Under forutseningen om balansert budsjett blir den samlede utgiftsramme  $B_0$  lik summen av skatteinntektene, dvs.

$$(2) \quad B_0 = S_1 + S_2.$$

I tidligere tider anvendte man det man kan kalle **prinsippet om separate kasser**, dvs. at hvert enkelt budsjettformål helst skulle være finansiert ved en egen øremerket skatt, slik at man erstattet den budsjettpolitiske avveining, kfr (1), med

$$(3a) \quad B_1 = S_1$$

$$(3b) \quad B_2 = S_2$$

Ved separate kasser kan avveiningen mellom beskatning og bevilgning angripes på to måter.

- (i) Skattesatser med mere for en skatt, f eks  $S_1$ , fastlegges først. Det vil gi et bestemt proveny som bare kan anvendes til formål nr. 1, slik at (3a) vil gjelde.

- (ii) Utgiftsbehovet for et budsjettformål, eksempelvis formål nr. 1, fastlegges først og derefter fastlegges skattesatsene slik at man oppnår det nødvendige proveny, slik at (3a) gjelder.

Prinsippet om separate kasser og dermed øremerkede skatter har i norsk forvaltning fortrinnsvis vært anvendt i kommunesektoren. Man hadde en egen «skoleskatt» som skulle finansiere «allmueskolen» (nå betegnet som grunnskolen) og en egen kasse for skolen. Videre hadde man en egen skatt for «fattigomsorg» og en egen «fattigkasse». Dette prinsipp er ikke forlatt da man i våre dager har gebyrer angående renovasjon, vann, avløp osv, som skal være selvfinansierende og som derved i prinsippet representerer «separate kasser», selv om inntekter og utgifter kan være en del av det generelle kommunebudsjett.

På statlig nivå hvor det opprinnelig dreide seg om rene kollektivgoder (statsadministrasjon, utenriksvesen, forsvar, politi og rettsvesen med mer) var det vanskelig å fine frem til skatter som passet til formålet. Det er særlig på dette felt at prinsippet om budsjettets enhet er berettiget. Også i staten har det vært forsøk på øremerking av inntekter. Et eksempel er avgift til skatteutjevningfondet, som skulle bidra til å finansiere skatteutjevning mellom kommunene. I en periode var opplegget å finansiere Folketrygden med egne skatter, dvs. ved pensjonsdelen av medlemsavgift til Folketrygden og sykedelen av medlemsavgift til Folketrygden. For inntektsåret 2008 er det forenklet til en trygdeavgift, som beregnes delvis etter pensjon og delvis etter lønn.

Et eksempel på en øremerket skatt som ble innført og avskattet. Utviklingshjelp er et formål, som flertallet av folkevalgte mener er et godt formål. Arbeiderpartiet mente på et tidspunkt at formålet var så godt at befolkningen ville godta «en særskatt til utviklingshjelp», og den skatteøkning det ville innebære. De øvrige partier ønsket ingen skatteøkning og mente at utgiftene skulle dekkes over det generelle statsbudsjett. Arbeiderpartiet fant etter noe år ut at denne særskatt var så upopulært av den ble avskaffet, dog uten at beskatningsnivået sank tilsvarende.

Videre er det vanskelig å fastlegge regler som gjør at provenyet av inntektsskattene bare kan brukes til en gruppe utgiftsformål, mens provenyet ved merverdiavgiften bare kan brukes til helt andre formål.



Før jeg ser nærmere på fordeler ved øremerkede skatter, kan det være nyttig å se nærmere på begrunnelsen for prinsippet om budsjettets enhet.

### (I) Øremerket skatt til ett formål

Anta at i modellen med to budsjettformål, så skal budsjettformål nr. 1 finansieres blant annet ved en egen øremerket skatt. De samlede skatteinntekter  $S_0$  er da lik summen av generelle skatter  $S_G$  og den øremerkede skatt  $S_1$ , dvs.

$$(4) \quad S_0 = S_G + S_1$$

Anta at Gossenbetingelsen (uten hensyntagen til øremerkingen) tilsier at bevilgningsfordelingen skal være  $B^*_1$  og  $B^*_2$ . Hvis ønsket bevilgning til formål nr. 1 er større enn provenyet av den øremerkede skatt, så har øremerkingen ingen praktisk betydning for budsjettpolitikken, dvs.

$$(5) \quad B^*_1 > S_1.$$

For å oppnå ønsket bevilgningsnivå til formål nr. 1, så må det brukes en del av de generelle skatteinntekter,  $S_G$ . Det betyr at flertallet av de folkevalgte ønsker seg en tilpasning på den tykke del av budsjettlinjen i figur 6.3. Reell øremerking foreligger derimot hvis

$$(6) \quad B^*_1 < S_1.$$

Da er de øremerkede inntekter større enn det forønskede utgiftsbehov. Differansen  $S_1 - B^*_1$ , vil det være ulovlig å bruke til formål nr. 2, fordi bestemmelser om øremerking er hjemlet i lov. Differansen kan da stå ubenyttet eller brukes til mindre nyttige aktiviteter innenfor formål nr. 1. Dette forhold er illustrert i figur 6.3.

### Eksempel: Særskatt til parkeringsformål

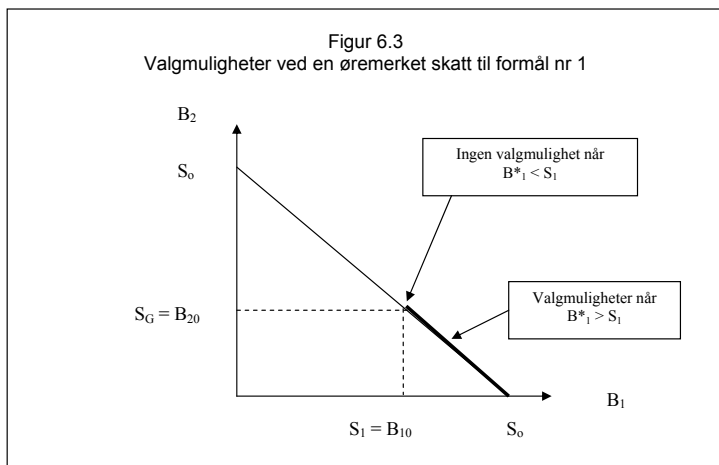
I løpet av første del av 1970-årene ble det mer vanlig – særlig i større byer - å ta avgift for tilgangen til offentlig parkering (langs gate eller i parkeringshus). Velgerne aksepterte denne avgift, da den gå til et godt formål, nemlig at den ga parkeringsplasser som folk trengte. I lov og forskrift

var det presisert at avgiften bare kunne brukes til parkeringsformål.

Efter noen år, dvs. siste del av 1979-årene, hadde imidlertid utbygging av parkeringsplasser (mange steder) nådd et nivå slik av behovene for nye plasser var dekket. Provenyet av parkeringsavgiftene ble dermed høyere enn utgiftene til parkeringsformål. Det ga en merinntekt som ikke kunne brukes, dvs. reell øremerking. Reduksjon i parkeringsavgiftene var ikke aktuelt av to grunner. For det første kunne en reduksjon gi økt efterspørsel etter plasser, slik at avgiften måtte økes. For det annet er den en underforstått regel i offentlig finansforvaltning at «en gammel skatt er en god skatt», hvilket betyr at når befolkningen aksepterer en skatt og dens skattenivå, så representerer det ikke «klok politikk» å sette ned skatten. For det tredje ligger det en begrensning i at betalingsautomatene må tilpasses de myntverdier man har (énkroner, femkroner osv). Den begrensende faktor i offentlig forvaltning er inntektstilgangen, mens utgiftsbehovene kan synes nærmest uendelige.

Løsningen på problemet var å endre lov/forskrift, slik at parkeringsinntektene kunne brukes til både parkering og veiformål mer generelt. Det samlede utgiftsbehov til vei og parkering overskrider inntektene ved parkeringsavgifter, slik at øremerkingen ikke lenger spilte noen rolle.

Det betyr egentlig at avgiftene for parkering gikk over fra å være en øremerket skatt til å bli en regulær offentlig inntektskilde.



## (II) Øremerket skatt til to formål og beskatningsbegrensning

Hvis man har to budsjettformål, som begge er finansiert ved øremerkede skatter, så er betydningen for den samlede velferd i samfunnet avhengig av flere forhold. Det sees da bort fra den mulighet at provenyet ved de to øremerkede skatter akkurat svarer til den optimale budsjettfordeling (Gossenbetingelsen).

Det ene forhold er at endringer i bestemmelser om øremerking, dvs. skattesatser, skattegrunnlag med mer, fastlegges i egen lov med tilhørende forskrifter. I norsk praksis vedtas fortrinnsvis lover i vårsesjonen, mens budsjettet alltid vedtas i høstsesjonen. Endringer i lovene er mer tidkrevende enn endringer i budsjettet. Når lover endret i løpet av våren så er i krafttiltredeisen vanligvis 1. januar i etterfølgende år. Det betyr at øremerkede skatter er et lite fleksibelt redskap i budsjettarbeidet.

Et annet forhold er det kan være eksogene grenser for hvor høyt skattenivået på et felt kan settes. Et eksempel er bedriftsbeskatningen, som riktignok ikke er øremerket. Bedriftsbeskatningen må fastlegges ut fra hva som er vanlig i utlandet for å unngå emigrasjon av bedrifter av skattemessige årsaker og derved sikre at norske bedrifter er konkurransedyktige. Et bedre eksempel, som imidlertid er hypotetisk, er renovasjonsgebyr som fastlegges av kommuner. Staten har gitt forskrifter som anbefaler selvkostberegning av slike gebyr.

Anta at en kommune ut fra en selvkostbetraktning kommer frem til så høye renovasjonsgebyr at det hindrer nyetableringer (både av fastboende og av «hyttefolk»). Selvkost er som nevnt foran et ganske tøyelig subjektivt begrep, slik at en kommune i en slik situasjon må tilpasse definisjonene av selvkost til hva som gir passende størrelse på gebyrene.<sup>62</sup>

---

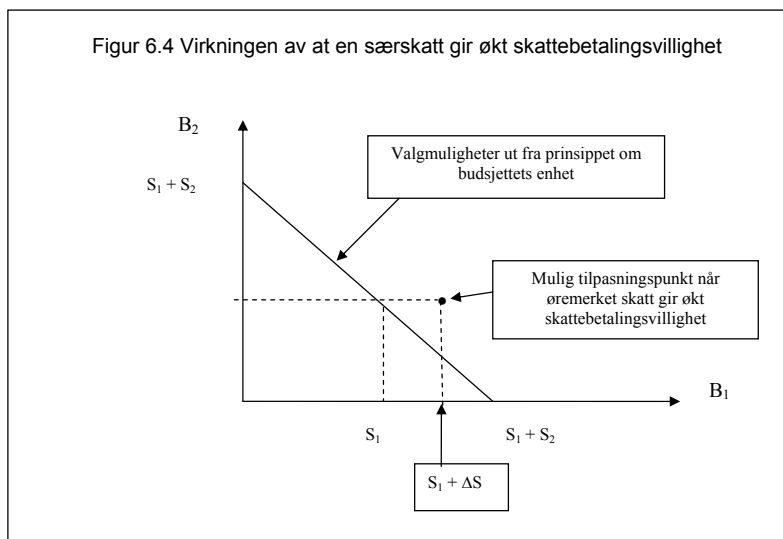
62 Det er trolig en tendens til at tekniske etater i kommune velger brede definisjoner av selvkost som gir høye gebyrer. Årsaken er at gebyrinntektene er øremerket og gir økt budsjettmessig handlefrihet for etaten. Bemerkt at de jevnlig ofte noe skandale pregede avisoppslag om forskjeller i gebyrer mellom kommuner, egentlig bare skyldes at journalister ikke ved at selvkost er et subjektivt begrep og at tekniske etater i forskjellige kommuner utnytter den handlingsmulighet forskjellig.

### (III) En øremerket skatt uten beskatningsbegrensning

Anta at det for et budsjettformål er et stort behov for bevilgningsøkning og at det samtidig er mulig å øke beskatningsnivået ved innføring av en øremerket skatt til. Underforstått befolkningen vil ikke akseptere en generell beskatningsøkning, men kan godta økt beskatning til «et godt formål». Innføring av en øremerket skatt kan i en slik situasjon øke den samlede velferd i samfunnet.

Anta at det i modellen med to budsjettformål er to skatter,  $S_1 + S_2$ , som ut fra i figur 6.4 der de folkevalgte står helt fritt i å velge et punkt på budsjettlinjen.

Både de folkevalgte og befolkningen ønsker seg et høyere bevilgninger til formål nr. 1. Det kan imidlertid ikke skje uten øremerking fordi befolkningen frykter av de folkevalgte vil bruke en slik økning til å øke omfanget også av formål nr. 2. Med andre ord, befolkningen kan godta en skatteøkning på  $\Delta S$ , hvis det er garantert at pengene går til formål nr. 1. Det betyr at de folkevalgte ved å innføre øremerking kan få tilgang til et tilpasningspunkt som ligger utenfor den opprinnelige budsjettlinje. Folkevalgtes valgfrihet er redusert, men befolkningen oppnår et høyere velferdsnivå.



## 6.3 Øremerkede skatter

En øremerket skatt (an earmarked tax) er en skatt eller avgift der provenyet bare kan anvendes – i henhold til lov eller andre bindende bestemmelser – til et bestemt formål eller en bestemt gruppe av relaterte oppgaver.

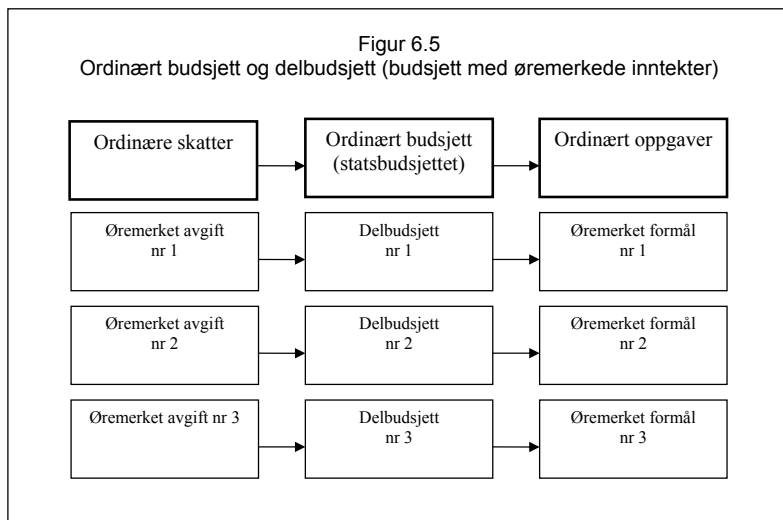
Det behøver ikke nødvendigvis være noen egentlig sammenheng mellom det forhold som beskattes og den eller de former for aktiviteter som skal tilgodeses. Et eksempel på en slik sammenheng er lisensavgift til NRK, som er basert på eierskap til TV-apparat, der provenyet tilfaller NRK. Det er ellers intet i veien for å tenke seg at provenyet av merverdiavgiften øremerkes Folketrygden.

«. the general institution of earmarked taxes is familiar. The conventional wisdom in normative public-finance theory has condemned earmarking essentially on the grounds that any restriction on revenue usage tends to reduce the flexibility of the budgetary decision maker who is charged with the responsibility of allocating total government outlay among activities. This normative argument against earmarking bases is conceived in a benevolent-despot image of governmental process, one that envisages a centralized decision maker divorced from citizenry but always motivated to act strictly in the interest of the latter, in the «public interest». Such an image is not consistent either with models of democratic decision making or with models that allow some role for the self-interest of politicians and bureaucrats. Once the government is perceived in an institutional setting that bears any remote resemblance to reality, the role of earmarking as one means of securing more efficient fiscal outcomes must be reexamined.» (p 151)

Kfr Brennan & Buchanan (1980).

Det et spørsmål om ikke prinsippet om budsjettets enhet kanskje primært er ønskelig fra et budsjettbyråkratisk synspunkt.

Anvendelse av øremerkede skatter representerer intet alternativ til det ordinære budsjett. Det dreier seg om delbudsjett som i prinsippet skal utgjøre selvfinansierende enheter. Hvorvidt disse delbudsjett inngår i det ordinære budsjett (med en nettoutgift på null) eller delegeres til egne institusjoner er et mer praktisk spørsmål, som ikke behandles her. Et ordinært budsjett med tre delbudsjetter er illustrert i figur 6.5, der det ordinære budsjetts viktighet er antydnet med bokstads størrelse og kant linje på boksene.

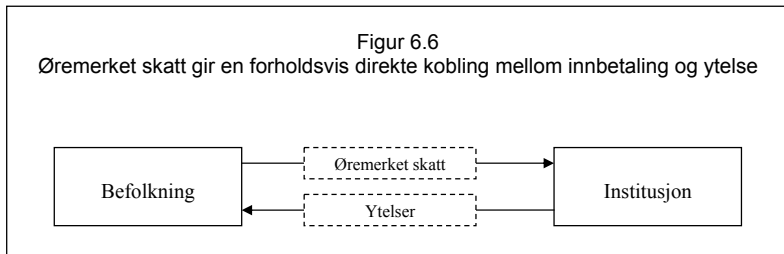


Provenyet av en øremerket skatt kan inntektsføres på forskjellige måter. En mulighet er at provenyet tilfaller en egen institusjon som skal finansiere de aktiviteter som øremerkingen gjelder. Det gir den fordel at det er forholdsvis åpenbart om eller i hvilken grad virksomheten er selvfinansierende. Provenyet kan også inngå i det regulære offentlige budsjett for dekning av virksomhetens utgifter til de angitte øremerkede formål.

En virksomhetsform som er finansiert ved øremerket skatt behøver ikke være selvfinansierende. Hvis proventet er mindre enn forønsket utgiftsnivå, så må en del av utgiftene dekkes over det regulære budsjett. Det er intet problem, men svekker publikums forståelse av sammenhengen mellom betaling og ytelse. Det er derimot åpenbart uheldig at provenyet

er større enn forønsket utgiftsnivå. Da får man et restbeløp, som ikke kan brukes til utgiftsformål. Det er uheldig vis a vis publikum ved at restbeløpet viser at den øremerkede skatt ligger på et for høyt nivå og bør reduseres i henhold til det grunnleggende argument for øremerking.

**Poenget med en øremerket skatt er å oppnå en mest mulig direkte kobling mellom betaling og ytelse, slik som innbyggerne står overfor ved kjøp av private goder, - kfr figur 6.6.<sup>63</sup>**



### (I) Virkninger for innbyggerne/velgerne

I et demokrati er det viktig at innbyggerne har en klar forståelse av sammenhengen mellom skatteinnbetalinger og tilgangen på offentlig betalte ytelser. En slik sammenheng vil være åpenbar selv om systemet kan gjøres inntektsutjevne, eksempelvis ved at innbetalingene skjer i form av progressiv skatt, mens ytelsene har et proporsjonalt eller egalitært preg.

I et demokrati er det også viktig at innbyggerne har et godt innblikk i offentlig virksomhet og ved øremerket finansiering av offentlig virksomhet oppnår man en slags kontroll med de folkevalgtes aktivite-

<sup>63</sup> Denne figur er også vist foran kfr figur 5.8, men gjentas her da den representerer et hovedargument for øremerkede skatter.

ter. Offentlige budsjett dokumenter er generelt sett ikke lett tilgjengelig for «utenforstående».<sup>64</sup> Øremerking representerer en forenkling, som bør hilses velkommen.

## (II) Virkninger for folkevalgte

Finansiering av virksomhet ved øremerkede skatter må skje med hjemmel i lov vedtatt av de folkevalgte. Folkevalgte har dermed ikke mistet prinsipiell innflytelse på lengre sikt, men de har innskrenket sin handlefrihet på kort sikt og spesielt i forbindelse med vedtagelse av statsbudsjettet. Det forutsettes da at lover endres i vårsesjonen og budsjettet vedtas i høstsesjonen.

Finansiering ved øremerkede skatter betyr at den virksomhet, som er finansiert på denne måte, løftes ut av det regulære eller ordinære budsjett. Det forenkler selvsagt arbeidet med det ordinære budsjett.

## (III) Virkninger for byråkratiet

I offentlig forvaltning kan man skille mellom

- (i) Budsjettbyråkrater, dvs. de tilsatte den offentlige forvaltningsenhet som har som hovedoppgave å sørge for at forvaltningsenheten har et budsjett som balanserer.<sup>65</sup>
- (ii) Fagbyråkraterne er de øvrige tilsatte.

---

64 For statsbudsjettets vedkommende er det kanskje bare en liten andel av de folkevalgte som har særlig innsyn utenom de deler som gjelder virksomheten til den komité som den enkelte representant er medlem av. Selv medlemmene av Finanskomiteen har trolig dårlig detaljforståelse, da medlemmene må konsentrere seg om de store linjer og å få vedtatt budsjettet. Det er vel grunn til å tro at en kunnskapsundersøkelse vedrørende stortingsrepresentantenes forståelse og kjennskap til statsbudsjettet ville gi forstemmende resultater. Den som betviler dette bør selv lese «Gul bok». Heller ikke budsjett for forholdsvis små kommuner er det lett å forstå.

65 I staten finnes det ikke budsjettbyråkrater bare i Finansdepartementet, men det er også budsjettbyråkrater i budsjettavdelingene i de enkelte fagdepartementer. I kommunesektoren har man rådmenn og fylkesrådmenn og deres medarbeidere. Bemerk at budsjettbyråkrater er opptatt av å øke sine budsjetttrammer. Det betyr at budsjettbyråkrater bare oppfører seg «budsjettbyråkratisk» i interne sammenhenger, der de har budsjettansvar. I andre sammenhenger vil de kunne fremstå som «utgiftsmaksimerer».



Disse to typer av byråkrater har svært forskjellig adferd. Budsjettbyråkratene har en tendens til å være negative til de fleste forslag om utgiftsøkninger når et budsjettforslag forberedes og det har den enkle årsak at det er disse byråkrater som får ansvaret for at budsjettet balanserer og som får kritikk hvis regnskapet viser underskudd.

Fagbyråkratene har vanligvis en spesial utdanning for det arbeid som de driver med å vil rimeligvis utrette mest mulig på sitt område. De har en profesjonsutdanning som vel kan sies å motvirke et helhetssyn. Det er derfor nesten ingen praktiske grenser for hvor store utgifter de kan ønske seg på sitt arbeidsområde. Niskanens hypotese om det budsjettmaksimerende byråkrati dreier seg om fagbyråkarters adferd.

Når det gjelder øremerkede skatter vil vanligvis budsjettbyråkrater og fagbyråkrater ha forskjellig oppfatning. Fagbyråkrater vil gjerne ønske seg øremerkede inntekter, slik at de oppnår uavhengighet av budsjettbyråkratene. Eksempelvis sier det seg selv at alle ansatt i NRK er tilhengere av NRK-lisensen, da det gir økonomisk uavhengighet både av fagdepartement og Finansdepartement. De første årene etter innføring av TV og med sterk vekst i antall lisensbetalere var selvfølgelig «en gullalder» for NRK, som den gang var et «monopol».

Budsjettbyråkrater vil derimot gjerne ha kontroll på alle inntekter. Derved har man større muligheter for å dekke «underdekning» for en type oppgaver med «overdekningen» for andre typer av oppgaver. Det er praktisk og arbeidsforenkende, samtidig som man alltid vil kunne hevde at den løsning man kommer frem til representerer et samfunnsmessig helhetssyn.

Dette betyr at motstanden mot et eventuelt forslag om øremerkede skatt for et utgiftsområde fortrinnsvis må forventes å komme fra budsjettbyråkrater.

#### (IV) Virkninger for konjunkturpolitikken

Ut fra konjunkturpolitiske hensyn er det fordelaktig at man på kortsikt, dvs. ved vedtagelse av statsbudsjettet om høsten og ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett om våren, har størst mulig handlefrihet. Derved kannivået på de offentlige utgifter tilpasses den gjeldende konjunkturpolitiske situasjon.

Anvendelse av øremerkede skatter vil kunne innskrenke den

konjunkturpolitiske handlefrihet noe. Bruk av rettighetsbaserte ordninger betyr en fastlåsing av utgifter i den forstand at en person som har en rettighet har juridisk krav på en ytelse utavhengig av den finansielle tilstand i offentlig forvaltning eller den konjunkturpolitiske situasjon.

I den grad en virksomhet, som er finansiert ved øremerkede inntekter, produserer ytelse i form av overføringer, vil det være muligheter for visse endringer i inn- og betalingene som kan ha makroøkonomisk effekt. Herunder kommer mangelfull kompensasjon for prisstigning.

## 6.4 Eksempler på anvendelsesområder

### 6.4.1 Pensjonsskatt og pensjonsbudsjett

Et aktuelt område for øremerking av statlig virksomhet gjelder utbetalingene av alderspensjon som i Gul bok 2010 er satt til 117,4 milliarder (mrd). Det samlede satsbudsjett 2010 er på 907,5 mrd og pensjonsutgiftene representerer en andel på 13 prosent. Alderspensjonene er en av de største poster på statsbudsjettet og forventes å stige relativt i fremtiden på grunn av den relative økningen i antall pensjonister.

Folketrygden, FT, har iflg Gul bok 2010 et utgiftsbehov på 308,9 mrd, som utgjør ca. 34 av statsutgiftene. Alderspensjon (alderstrygden) på 117,4 mrd utgjør 38 prosent av de samlede FT-utgifter.

FT har i dag øremerkede inntekter og det er trygdeavgift og arbeidsgiveravgift, - kfr tabell 6.1. Disse inntekter er ikke stor nok til å dekke de samlede utgifter i FT og et underskudd på 84,9 mrd må dekkes over statsbudsjettet.

Tabell 6.1

*Folketrygdens inntekter og utgifter 2010, milliarder kroner  
i henhold til Gul bok 2010*

Trygdeavgift	89,9
Arbeidsgiveravgift	131,4
Andre inntekter	2,1
Sum øremerkede inntekter	223,4
Utgifter	308,4
Underskudd dekket over satsbudsjettet	84,9

Det er svært mange måter å konstruere et system for øremerket finansiering av utgiftene til alderspensjon. Jeg presenterer nedenfor en svært enkel skisse til en mulig løsning, der eksempelvis Statens pensjonsfond – Utlandet ikke er trukket inn. Det er underforstått her at hvis en reform av denne type skulle vurderes, så måtte det foretas grundige analyser av pro et contra argumenter, så vel praktisk som teoretisk.

### En mulig løsning

En mulig løsning for et selvfinansierende system for alderspensjon kan være å øremerke trygdeavgiften for pensjonsformål. Det er ikke tilstrekkelig. Anta at 20 prosent av provenyet av arbeidsgiveravgiften skal tilfalle pensjonssystemet og at 50 prosent av andreutgifter (tabell 6.1) likeså. Dermed har man et eget pensjonsbudsjett som praktisk talt går i balanse, - kfr tabell 6.2.

Tabell 6.2

*Alderspensjon med eget delbudsjett finansierte ved øremerkede inntekter,  
milliarder kroner*

	Utgifter	Inntekter
Utgifter til alderspensjon	117,4	
Trygdeavgift		89,9
20 % av arbeidsgiveravgiften		26,3
50 % av andre inntekter		1,0
	117,4	117,2

Bemerk at et slikt selvstendig pensjonsbudsjett, hvis det hadde blitt gjennomført for 2010, ikke ville spille noen rolle for statens samlede inntekter eller utgifter.

Det avgjørende er om et slikt opplegg hadde gitt befolkningen en bedre forståelse av sammenhengen mellom innbetalinger og ytelser, og dermed økt skattebetalingsvilligheten med hensyn på pensjon.

## 6.4.2 Et selvfinansierende budsjett for innenlandske transporter

Veisektoren peker seg ut som et interessant område fordi avgiftsinntektene knyttet til vei og motorvogner er betydelig og dermed en kilde til sterk irritasjon lse hos mange innbyggere.

For 2010 er bil- og bensinveavgiftene antatt å gi et proveny på 43, 2 mrd, mens utgiftene til veiformål under Samferdselsdepartementet er satt 14 mrd. Dette kan oppfattes som en **«overbeskatning» på ca. 30 milliarder**. Dette beløper seg til kr 6 000 per innbygger og er således betydelig.

Det er en vanlig oppfatning at det eksisterende system virker helt urimelig og at det nærmest betraktes som et bevis for at så vel folkevalgte som statsbyråkrater er «bak mål».<sup>66</sup>

Det er en vanlig induktiv feilslutning at hvis en person har vist seg å være udugelig på et arbeidsområde, så vil man gjerne tro at vedkommende også er udugelig på andre arbeidsområder (flinke folk er alltid flinke).

**Det er derfor grunn til å frykte at befolkningen negative oppfatninger når det gjelder vei- og motorvognavgifter kan representere bidrag til den såkalte «politikerforakt».**

---

<sup>66</sup> Jeg bruker her uttrykket «bak mål» som kan ansees som relativ dannet. I praksis finner man eksempler på forholdsvis grov sprogbruk, som det ikke er nødvendig å komme inn på her.

Problemet med å lage en skisse for øremerking av avgiftene for bil og drivstoff skyldes at avgiftsinntektene er svært store. En mulighet er å basere seg på følgende prinsipper:

- (i) Veisystemet kan ikke sees isolert fra annen innenlandsk samferdsel, ekskl post og telegraf. Dvs. jernbaner, innenlandsk skipsfart, fly og flyplasser må være med. Begrunnelsen for det er at bil, båt, fly og bane i prinsippet er alternative transporttjenester som står i et substitusjonsforhold til hverandre. Det er derfor ikke tale om et veibudsjett men et budsjett for innenlands transport. Det dreier seg for 2010 om utgifter på 26,4 mrd.
- (ii) Politiets utgifter i forbindelse med innenlands transport må inkluderes. Jeg i tabell 6.3 antatt at 25 prosent av politiets utgifter gjelder transportformål.
- (iii) Utgiftene til Biltilsynet, som er en del av Statens Veivesen, må med (men er trolig inkludert under (i)).
- (iv) Redningstjenesten har flere oppgaver, men innenlands transport representerer trolig en hoveddel.
- (v) Helsevesen har utgifter i forbindelse med ulykker. Det samlede antall veitrafikkulykker er ca. 11 000 per år. Det er stor forskjeller i alvorlighets grad ved disse ulykker, men de alvorligste kan være svært kostbare. Her er det skjønnsmessig regnet med ca. kr 1 000 000 i gjennomsnitt per veitrafikkulykke.<sup>67</sup>
- (vi) Ulike former for innenlands transport representerer miljøforstyrrelser. Det må være riktig at de kostnadmessige konsekvenser inngår på utgiftssiden. Jeg har ikke gjort noen gjetting på noe beløp her.

Bemerk at man kan legge mer arbeid i å finregne på tallene i tabell 6.3. Det er ikke noe poeng i denne sammenheng da denne fremstilling bare er en idéskisse.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Statens veivesens håndbok nr. 140, 2006, regner med nærmere 4 mill kr i gjennomsnittskostnad per veitrafikkulykke. Det gjelder alle parter som blir skadelidene. Jeg antar her at ca. 25 prosent gjelder helsevesenet.

<sup>68</sup> Det er iallfall ikke noe poeng i forhold til det mer arbeid det vil medføre.

Tabell 6.3

*Budsjett for innenlandske transporter (grovt anslag)*

	Utgifter	Inntekter
Avgifter (bil, drivstoff)		43,2
Innenlands transport		
herav veiformål 14,1 mrd og jernbaneformål 10,2 mrd	26,4	
Andel av Politiutgifter på 11,6 ialt	3,0 ?	
Statens biltilsyn	0,9 ?	
Andel redningstjenesten, 1,7 mrd ialt	1,0 ?	
Andel helsetjenesten	10,0 ?	
Sum	32,4	
<b>Overskudd</b>	1,9	
	43,2	43,2

I henhold til den grove skisse i tabell 6.3 kan et system der innenlands transport skal betraktes som en selvfinansierende enhet, som er finansiert med øremerkede avgifter gå i omtrent balanse. I henhold til skisse i tabell 6.2 blir «overskuddet» på ca. 2 milliarder, som representerer under fem prosent av det samlede proveny. Jeg forfølger ikke denne tankegang nærmere.

## 6.5 De tre balanseproblemer

### 6.5.1 Medianvelgerens betydning

Sagt noe enkelt er det medianvelgeren som bestemmer beskatningsnivået. Medianvelgeren er omtalt foran, men her gis det et kortfattet sammendrag for å unngåpotensielle misforståelser, - kfr vedlegg 6. Etter mitt syn er det viktig å skille mellom:

- I) Medianvelgerteoremet**, som gjelder utfallet av en flertallsbeslutning i en frittstående sak, - kfr nedenfor.
- II) Medianvelgerteori**, som er en teori om at folkevalgte eller politiske partier tilpasser seg til eller medianvelgerens standpunkt (medianstandpunktet) for å oppnå største mulig tilslutning ved valg. Medianvelgerteorien er teori om folkevalgtes og partiers adferd.

#### (I) Medianvelgerteoremet

Medianvelgereffekten kan sies å være en teoretisk påstand og vel også en empirisk kjensgjerning, som gjør seg gjeldende under visse betingelser i frittstående enkelt saker. Det er en sak som kan vurderes isolert fra andre saker og der mer enn to standpunkter er mulig, samt at de mer ytterliggående standpunkter har lavere tilslutning enn mellomstandpunktene.<sup>69</sup> Vedtaket i saken skal fattes ved flertallsbeslutning av en gruppe personer (beslutningstagere som folkevalgte, velger med mer) på minst tre personer.

Som en illustrasjon antas det at det bare er syv personer og at saken dreier seg om bevilgning til et bestemt formål. De syv personer har hver sin oppfatning om hva som er riktig beløp. Personene er her nummerert etter hvor stor de synes bevilgningen skal være, - kfr tabell 6.4. Bevilgningsspørsmålet skal avgjøres ved simpelt flertall, dvs. flertallsforslaget må samle fire stemmer. Forslaget til person 3 om en bevilgning på fire samler bare 3 stemmer, mens fire personer ønsker en større bevilgning. Forslaget til person 4 kan støttes av

<sup>69</sup> Dette siste omtales i teorien som entoppede preferanser.

personene 1, 2 og 3, som iallfall ikke ønsker en høyere bevilgning. Forslaget til person 4 kan også støttes av personene 5, 6 og 7, hvorav ingen ønsker en lavere bevilgning. Forslaget til medianvelgeren, dvs. person 4, blir vedtatt enten med støtte av tre første personer eller med støtte av de tre siste personer eller kan faktisk bli vedtatt enstemmig.

Bemerk at forslaget til person 4 kan bli vedtatt enstemmig selv om de øvrige 6 personer egentlig er uenige i det. Medianvelgerteoremet kan sies bare å være en konsekvens av en demokratisk måte å fatte vedtak på.

*Tabell 6.4*

*Illustrasjon av medianvelgerens betydning*

Velger nr.	Ønsket bevilgningsnivå
1	0
2	2
3	4
4 (medianvelgeren)	6
5	8
6	10
7	12

## (II) Medianvelgerteorien

Medianvelgerteorien er teori om folkevalgtes eller partiers adferd. Medianvelgerteoremet tilskrives i nyere tid den skotske økonom Duncan Black (1908-91), - kfr Black (1948). I politikk står man overfor mange saker som er mer eller mindre sammenkoblet. Anta at et politisk parti har det primære mål å oppnå politisk makt via størst mulig tilslutning. I politikk er det mange forskjellige saker og i hver sak kan vi si at det finnes et medianstandpunkt, dvs. det standpunkt som deler velgerne i to like store grupper. Partiet må velge en politikk som treffer medianstandpunktet i alle saker. Partiet må være for alle populære saker og imot alle upopulære saker. Det vanskelig på en slik bakgrunn er å fremstille et partis politikk, som veloverveid og enhetlig.

Medianvelgerteorien er således en hypotese om mulig adferd for politiske partier. Det er neppe tvil om at partier i ganske stor grad må tilpasse seg populære standpunkter blant velgerne for å oppnå tilslutning. Det er heller ikke noen tvil om at dette fører til at forskjellene mellom



partiene synes å avta. Mange velgerne synes det er vanskelig å velge fordi forskjellen mellom partiene er mindre åpenbar. Det drøftes ikke nærmere her.

## 6.5.2 Medianvelgeren og beskatningsnivået

### (I) Modell 1 uten dekomponering av offentlig forvaltning

Dette resonnement gjelder medianvelgeren og fremstilling er basert på grove forenklinger. La  $M$  (money) betegne medianvelgerens inntekt og la  $c$  betegne medianvelgerens konsum uttrykt i pengeenheter (eksklusiv offentlige avgifter). La videre  $s$  betegne det samlede beløp medianvelgeren betaler i skatt. Dette skattebeløp representerer hva medianvelgeren betaler for virksomheten til den offentlige forvaltning. Anta at medianvelgeren står overfor følgende budsjettbetingelse

$$(1a) \quad M = c + s.$$

Med utgangspunkt i (1a) fremstår skatt som et nødvendig onde, slik at om det dreier seg om å unngå skatt. Erfaringsmessig synes mange skattebetalere å være mer opptatt av å redusere sin skatteplikt både legalt og endog illegalt. Budsjettbetingelsen (1a) kan reformuleres.

På samme måte som  $c$  betegner graden av behovstilfredsstillelse av privat forbruk kan man la  $g$  betegne grad av behovstilfredsstillelse ved offentlig forvaltning. Her settes  $g = s$ , slik at (1) kan reformuleres som

$$(1b) \quad M = c + g$$

Det må være rimelig å anta at medianvelgeren ønsker størst mulig grad av behovstilfredsstillelse eller nytte ved anvendelse av inntekten til privat konsum og offentlig forvaltning. Det betyr i så fall at medianvelgeren har en nyttefunksjon, som kan skrives

$$(2) \quad U = U(c, g).$$

Den nødvendige betingelse (optimumsbetingelsen) for maksimal grad av behovstilfredsstillelse, når (1b) gjelder, er

$$(3) \quad MU_c = MU_g.$$

Dvs. den marginal behovstilfredsstillelse av privat konsum per krone,  $MU_c$ , skal i optimum være lik den marginale behovstilfredsstillelse av offentlig forvaltningsvirksomhet per krone,  $MU_g$ . Når det gjelder mulighetene for forholdet mellom de to marginalbegreper er det angitt i tabell 6.5.

Hvis medianvelgeren har den oppfatning at behovstilfredsstillelsen av privat forbruk er større enn ved offentlig forbruk, så ønsker vedkommende redusert beskatning (skattelettelse). Hvis derimot medianvelgeren har den oppfatning at den samlede behovstilfredsstillelse øker ved å øke  $g$  på bekostning av  $c$ , så vil vedkommende ønske økt skatt.

Tabell 6.5

	Medianvelgerens ønsker om beskatningsnivået
$MU_c > MU_g$	Redusert skatt
$MU_c = MU_g$	Uendret skatt
$MU_c < MU_g$	Økt skatt

Medianvelgeren må kunne forutsettes å ha et rimelig godt inntrykk av den marginale nytte av eget private konsum,  $MU_c$ . Det er derimot langt vanskeligere å danne seg et inntrykk av hva vedkommende faktisk får igjen for skatteinnbetalingene.

## (II) Modell 2 med dekomponering av offentlig forvaltningsvirksomhet

Et hovedpoeng i denne rapport er at offentlig virksomhet er omfattende og mangfoldig at den er vanskelig for medianvelgeren å ha oversikt hva det dreier seg om og hvilke virkninger det vil ha for vedkommende selv. En forenklet inndeling av den offentlige forvaltningsvirksomhet kan være

- (i) overføringer (OVF)
- (ii) offentlig betalte individualgoder (OBI) og

(iii) kollektivgoder (KG).

Anta at det er mulig å dekomponere medianvelgerens grad av behovstilfredsstillelse av offentlig forvaltningsvirksomhet ved dekomponering i de ovennevnte tre komponenter, dvs.

$$(4) \quad g = G_{OVF} + G_{OBI} + G_{KG}$$

Her brukes bokstaven stor G for at ikke fotskriftene skal bli for dominerende. Dermed kan medianvelgerens budsjettbetingelse, (1b), skrives

$$(5) \quad M = c + G_{OVF} + G_{OBI} + G_{KG}$$

Videre kan medianvelgerens grad av behovstilfredsstillelse betraktes som avhengig av alle de fire former for pengeforbruk, dvs.

$$(6) \quad U = U(c, G_{OVF}, G_{OBI}, G_{KG})$$

Den nødvendige betingelse (optimumsbetingelsen) for maksimal grad av behovstilfredsstillelse i dette tilfellet, når (5) gjelder, blir

$$(7) \quad MU_c = MU_{OVF} = MU_{OBI} = MU_{KG}$$

Dvs. de marginale nyttevirksomheter for alle fire former for pengeanvendelse skal i optimum være like store.

Medianvelgeren har imidlertid ikke mulighet for en slik vurdering som skal lede frem til (7). Årsaken er at det i praktisk politikk er budsjettbetingelsen (1a) med skattebeløpet  $s$ , som medianvelgeren har informasjon om. Det å se sammenhengen mellom skattebeløp,  $s$ , og graden av behovstilfredsstillelsen ved offentlig forvaltningsvirksomhet er ikke åpenbar. Det er egentlig en ganske dramatisk forskjell mellom disse to budsjettbetingelser.

Deter ønskelig (ut fra demokratiteorien) at deter budsjettbetingelse (1b) som er utgangspunkt for vurderingene, dvs. effektene av privat forbruk avveies mot effektene av den samlede offentlige forvaltningsvirksomhet.

Den aktuelle situasjon i Norge (år 2009) synes å indikere at medianvelgeren vipper mellom to standpunkt. (8a) som betyr uendret beskatningsnivå

$$(8a) \quad MU_C \approx MU_G. \quad (\text{venstresidens aktuelle standpunkt})$$

og (8b) som betyr redusert beskatningsnivå

$$(8b) \quad MU_C > MU_G. \quad (\text{høyresidens standpunkt})$$

Ved de siste Stortingsvalg synes medianvelgeren å holde på standpunkt (8a) ut fra den tilslutning partiene har fått og hvilke regjeringsdannelser man har hatt. Det å ta utgangspunkt i (1b) er også problematisk fordi offentlig virksomhet sett under ett er et omfattende og komplekst hele. Poenget med dekomponeringen til budsjettbetingelsen (5) er å få skilt ut iallfall tre hovedformer for offentlig forvaltningsvirksomhet.

$$(9a) \quad MU_C \approx MU_{OVF}$$

$$(9b) \quad MU_C \approx MU_{OBI}$$

$$(9c) \quad MU_C < MU_{KG}$$

## VEDLEGG 1: OM PROGRESSIV BESKATNING

Progressiv beskatning av inntekt defineres vanligvis slik at marginals-katten (MT for marginal tax) er høyere enn gjennomsnittsskatten (AC for average tax), - kfr Leif Johansen (1965) eller Rosen (1995).<sup>70</sup> Problemet med progressiv beskatning er at skatten for tilstrekkelig store inntekter blir større enn inntekten. Det virker urimelig på fleste og man må derfor sette en øvre grense for skatten for eksempel slik at inntekt over denne øvre grense maksimalt kan utgjøre 80 % av inntekten (80 % regelen).

Dette kan illustreres ved en enkel modell. La R (revenue) betegne skatt-bar inntekt. Skattefunksjonen er

$$(1) \quad T = f(R)$$

Effektiv skattesats eller gjennomsnittsskatten (AT average tax) eller effek-tiv skattesats og marginals-katten (MT marginal tax) blir henholdsvis

$$(2) \quad AT = T/R$$

og

$$(3) \quad MT = dT/dR.$$

Progressiv beskatning betyr at marginals-katten skal være større enn gjennomsnittsskatten for alle inntekter. Det betyr at forholdstallet mel-lom marginals-katten og gjennomsnittsskatten skal være større enn én.

---

<sup>70</sup> Rosen viser at uklar forståelse eller uklare definisjoner av beskatningsbegrepene kan føre til en forvirret debatt om slike spørsmål.

Dette forholdstallet er

$$(4) \quad \frac{MT}{AT} = \frac{\frac{dT}{dR}}{\frac{T}{R}} = \frac{dT}{dR} \frac{R}{T} = \mu$$

der  $\mu$  (my) betegner **skatteelastisiteten**, som angir med hvor mange prosent skatten øker når inntekten øker med én prosent.<sup>71</sup> Ved progressiv beskatning skal denne skatteelastisitet være større enn én, dvs.

$$(5) \quad \mu > 1.$$

Når  $\mu = 1$  har man proporsjonal beskatning og når  $\mu < 1$  så har man regressiv beskatning.

Som illustrasjon kan en enkel skattefunksjon betraktes

$$(1B) \quad T = aR^m$$

Her er  $a$  og  $m$  to positive konstanter. Gjennomsnittsskatten og marginalskatten blir henholdsvis

$$(2B) \quad AT = (aR^m)/R = aR^{m-1}$$

og

$$(3B) \quad MT = maR^{m-1}$$

Forholdstallet (4) blir

$$(4B) \quad \mu = \frac{MT}{AT} = \frac{maR^{m-1}}{\frac{aR^m}{R}} = m$$

<sup>71</sup> Leif Johansen (1965) ser derimot på elastisiteten av den effektive skattesats, dvs. hvis inntekten stiger med én prosent, hvor mange prosent endres da den effektive skattesats.

Med andre ord, konstanten  $m$  er det samme som skatteelastisiteten.

Et eksempel eller en illustrasjon på et progressivt skattesystem kan vises med skattefunksjonen (1B). Anta at  $a = 0,0005$  og  $m = 1,5$ , dvs.

$$(1C) \quad T = (0,0005)R^{1,5}$$

Gjennomsnittsskatten og marginalskatten blir henholdsvis

$$(2C) \quad AT = (0,0005)R^{0,5}$$

og

$$(3C) \quad MT = (1,5)(0,0005)R^{0,5}$$

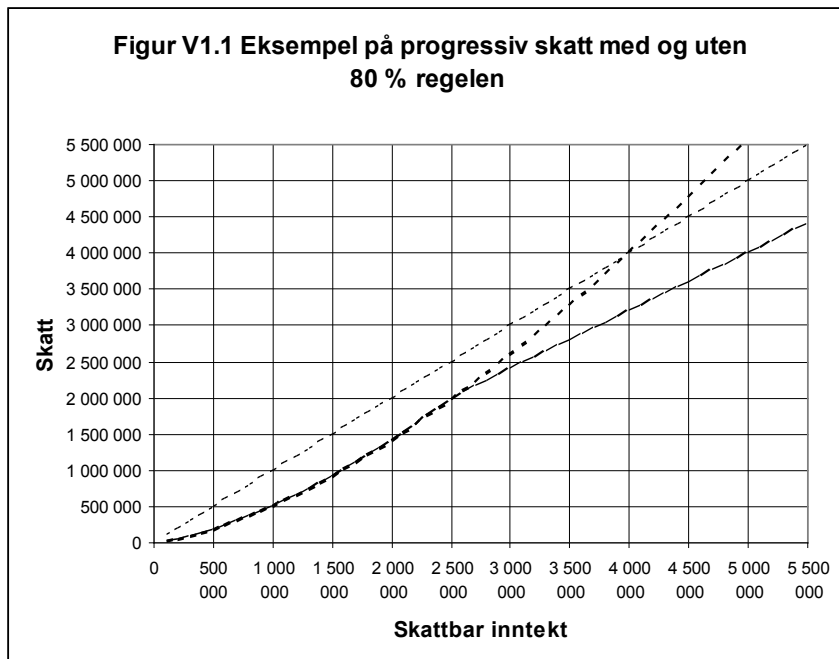
Skatteelastisiteten blir i dette tilfelle  $\mu = 1,5$ .

I tabell V1.1 er det gitt utvalgte tall for skattefunksjonen (1C). For en skattbar inntekt på 4 millioner tar skatten hele inntekten, hvilken betraktes som urimelig. Ved en inntekt på 2,6 millioner overskrider skatten 80 % av inntekten. Ut fra 80 % regelen vil man ha proporsjonal beskatning for inntekter over ca. 2,6 millioner.

*Tabell VI.1 Illustrasjon av progressiv beskatning*

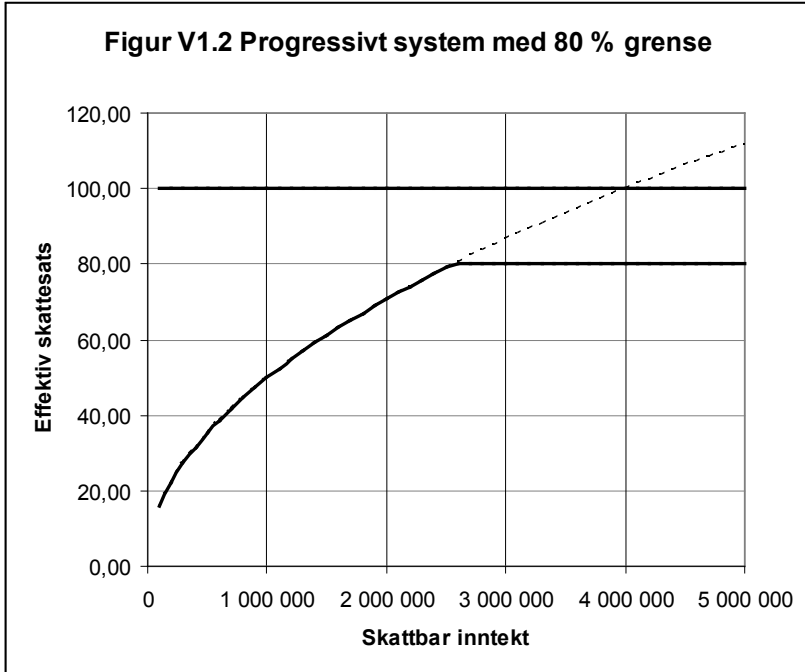
Skattbar inntekt R	Skatt T	Gjennomsnittsskatt, som prosent, dvs. 100AC	Justert beskatning Maks 80 %
100 000	15 811	16	15 811
1 000 000	500 000	50	500 000
2 600 000	2 096 187	81	2 080 000
3 200 000	2 862 167	89	2 560 000
4 000 000	4 000 000	100	3 200 000

I figur V1.1 er det gitt en grafisk illustrasjon. Den tynne rette stiplede linje angir inntekten. Den grovere stiplede kurve angir den ukorrigerte progressive skatt, som overstiger inntekten for en inntekt på 4 millioner. Den heltrukne linje angir et korrigert progressivt system, som endres til en proporsjonal skatt for inntekter over ca. 2,6 millioner.



I figur V1.2 er det gitt en alternativ fremstilling av saksforhold i figur V1.1, der effektiv skattesats (gjennomsnittsskatten) er avmerket på den vertikale akse.





Skattefunksjoner viser klart at hvis man ønsker at den øvre grense, for eksempel 80 % regelen, skal ligge så høyt at helst ingen i praksis kommer inn under den, så medfører det at graden av progressivitet for individer med lavere skattbare inntekter blir liten eller svak. Den vanlige oppfatning blant tilhengere av progressiv beskatning synes å være at progressiviteten bør settes inn for individer med skattbare inntekter som ligger «noe over» medianinntekten. I Norge ser man det for tiden ved at toppskatten (1ste trinn) kommer til anvendelse også for individer som ikke ligger spesielt høyt i skattbar inntekt.

Bemerk at en progressiv skatt kan fremstå som en proporsjonal skatt. Anta at skattefunksjonen er

$$(5) \quad T = aR,$$

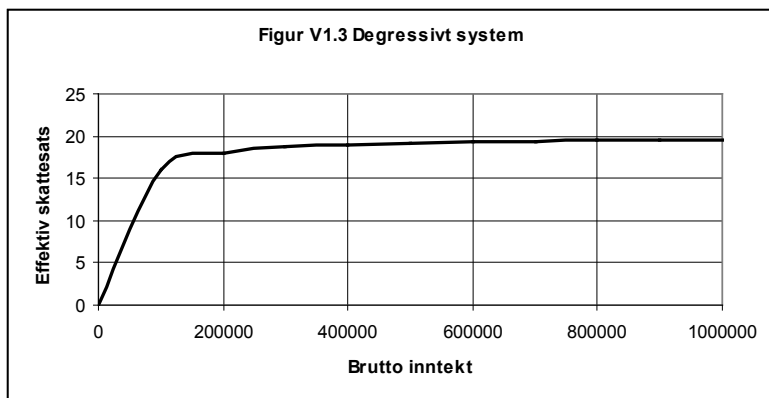
der  $a$  er en positiv konstant. Da er marginalsatten og gjennomsnittsskatten like stor,  $MT = AT$ , slik at skatteelastisiteten er lik én. Hvis man erstatter skattbar inntekt med brutto inntekt  $R^*$  og gir et skattefradrag på  $F$ . Hvis

$$(6) \quad R = R^* - F$$

og  $a$  er uendret, så blir skattebeløpet  $T$  uendret. Hvis man nå ser effektiv skatt (gjennomsnittsskatten) i forhold til inntekt før fradrag, får man et progressivt system. Marginalsatten er uendret lik  $a$ . Gjennomsnittsskatten beregnet i forhold til brutto inntekt blir

$$(7) \quad AT^* = T/R^* = aR/R^* = a(R^* - F)/R^* = a - aF/R^*$$

Det betyr at marginalsatten er større enn gjennomsnittsskatten, slik at skatteelastisiteten er større enn én, dvs. systemet er progressivt. Denne form for progressivitet omtales som degressiv. Anta at  $a = 0,2$  som gir en marginalsatt på 20 %. Hvis  $F = 20\,000$ , så vil gjennomsnittsskatten stige kraftig til litt over kr 100 000 for derefter å plane ut. Gjennomsnittsskatten vil, når bruttoinntekten vokser, nærme seg asymptotisk mot marginalsatten. Med andre ord, det degressive system går mot et proporsjonalt system (skatteelastisitet = 1) når bruttoinntekten vokser over alle grenser.



I tabell VI.2 er det gitt en oversikt over effektiv skattesats for de ti personer i Norge og Hedmark med høyest skattbar inntekt. Skattbar inntekt er inntekt etter legale skattefradrag. Bemerkt også at disse inntekter er en kombinasjon av arbeidsinntekt og kapitalinntekter.

For Norge sett under ett hadde de ti «rikeste» skattbare inntekter fra 61 til 102 millioner kroner. Den gjennomsnittlige effektive skattesats for disse personer var ca. 35 prosent. For Hedmark var skattbar inntekt vesentlig lavere for de ti «rikeste», dvs. fra 7 til 61 millioner. Den effektive skattesats for disse personer var ca. 32 prosent.

En fullverdig drøftelse av disse forhold faller utenfor denne fremstilling. Den eneste konklusjon som trekkes her er at det norske skattesystem ikke virker særlig progressivt for «de rikeste» i samfunnet. Vanlige lønnstgere står overfor effektive skattesatser som nok er høyere.<sup>72</sup>

*Tabell VI.2 De ti personer med høyest inntekt i landet og i Hedmark ved ligningen 2008*

*Kilde: Bearbejdede tall fra Dagens Næringsliv og Østlendingen 22/10-09*

	Inntekt millioner kroner			Effektiv skattesats prosent		
	Lavest	Høyest	Gj snitt	Lavest	Høyest	Gj snitt
Norge	60,6	101,9	81,4	29,5	47,9	34,7
Hedmark	7,3	60,9	18,8	10,4	50,8	31,5

<sup>72</sup> Som statsansatt i en høyere stilling men uten sjefsoppgaver hadde jeg for 2008 en effektiv skattesats på 38 prosent.

## VEDLEGG 2: OFFENTLIG FORVALTNINGS BETYDNING FOR ØKONOMISK VEKST

### (I) Problemstillingen

Det er ikke en uvanlig misforståelse at det er den private sektor av økonomien som produserer, mens den offentlige forvaltning bare er en forbruker.

For det første, produksjon kan defineres som ressursanvendelse for tilfredsstillelse av menneskers behov, dermed er det klart virksomheten i offentlig forvaltning er definert som produksjon.

For det annet, skattepolitikken betydning med hensyn på beskatning av arbeidskraft og kapital kan ha betydelige incentivvirkninger. Det samme har selvsagt finans- og pengepolitikken med sikte på gradene av arbeidsløshet og inflasjon, rente- og valutapolitikken med mer. Det er opplagt og trenger ingen nærmere omtale.

For det tredje, produksjonen i den private sektor er i avgjørende grad avhengig av at den offentlige forvaltning skaper et velordnet samfunn. Offentlig forvaltning omfatter:

- (i) Rene kollektive goder, dvs. goder eller produkter som bare kan produseres av offentlig sektor. Her vil man umiddelbart tenke på samferdselsmulighetene og på høyere utdanning og forskning. Også tradisjonelle virksomheter som lov og orden i vid forstand er avgjørende.
- (ii) Offentlig betalte individualgoder: Medisinsk hjelp og «attføring» (tilbakeføring, dvs. gjeninntreden i arbeidslivet) har åpenbart betydning. Omsorg (barn og eldre) frigjør arbeidskraft for andre formål. Utdanning på alle nivåer er meget viktig.

- (iii) Overføringer: Overføringene til husholdningene gir sosial trygghet.<sup>73</sup> Produksjonssubsidier eksempelvis i landbruket er viktig for de primære yrkesutøvere, men også for videreføringen og deres underleverandører.

I figur V2.1 er det forsøksvis gitt en enkel illustrasjon av den offentlige forvaltnings betydning for den økonomiske vekst. Det overforenklede utgangspunkt, som er det tradisjonelle, er at kvantiteten og kvaliteten på arbeidskraft og kapital bestemmer brutto nasjonalprodukt. Nasjonalproduktet fordeles mellom privat og offentlig anvendelse. Store deler av det som går til privat og offentlig anvendelse brukes til formål som øker både kvantitetene og kvalitetene på arbeidskraften og kvaliteten. Det foreligger således en tilbakevirkningseffekt (feedback) ikke bare for den private anvendelse av nasjonalproduktet, men også for den offentlige.

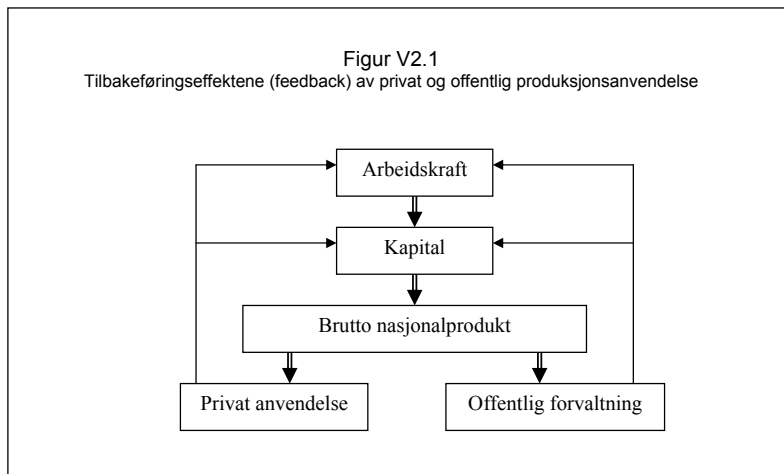
## (II) Offentlig forvaltning som samfunnsbyrde

I den første antas det at offentlig forvaltning representerer en belastning for samfunnet i den forstand at den egentlig hindrer økonomisk vekst. Det kan være tvil om noen, som etter å ha tenkt seg om, kan ha et slikt standpunkt. Men ut fra den offentlige debatt kan det virke som om noen faktisk tenker i slike baner. Det synes å være noen som hevder at offentlig forvaltning iallfall i stor grad dreier seg en form for uproduktiv luksusvirksomhet, som folkevalgte «løftebrytere» «surrer med». Selv mer modifiserte uttrykk for slike holdninger leder gjerne til det standpunkt at offentlig forvaltning er et nødvendig onde, som bør omfatte en minst mulig del av den samfunnsmessige virksomhet. I den grad man kan

---

<sup>73</sup> Otto von Bismarck synes å være den første som innførte riksdekkende trygdeordninger som syketrygd, uføretrygd med mer. Motivene han tillegges gjelder oppdemning mot den daværende kommunisttrussel og en patriarkalsk holdning til undersåttene. Det kan vel så gjerne være at ønsket var å skape et samfunn der arbeidere og soldater kunne satse fullt og helt på sitt arbeid i trygg forvisning om at de hadde sosial trygghet for seg og sine familier, - kfr også Wilkinson & Pickett (2009). Den økonomiske utvikling i Tyskland i de efterfølgende år var da også imponerende.

effektivisere offentlig forvaltning ved ulike virkemidler (New Public Management) kan det gis rom for skattelettelser uten at noe egentlig går tapt.



I den andre betraktningssmåte antas det at offentlig forvaltning i seg selv er en viktig faktor for økonomisk vekst. Det faller utenfor hva jeg tradisjonelt har arbeidet med å drøfte dette på en fullverdig måte i forhold til eksisterende litteratur om økonomisk vekst. Det faller også utenfor temaet for denne rapport. I det etterfølgende presenteres bare noen enkle betraktninger.

La  $Y_t$  betegne nasjonalproduktet i år  $t$  og som en grov forenkling antas det at nasjonalproduktet er en funksjon av private utgifter, som omfatter privat konsum og investeringer i år  $(t-1)$  og betegnes med  $C_{t-1}$ . Begrunnelsen for at konsumet inngår er at konsumet er den overordnede mål for privat virksomhet og desto høyere konsumet er jo mer innsats gjøres for å oppnå en ytterligere økning. Utenrikshandel ignoreres i denne modell skisse. Det samme gjelder kapitalslitet. Sammenhengen mellom nasjonalprodukttenkes og private utgifter antas her å være proporsjonal med konstanten  $v$  som vekstfaktor:

$$(1) \quad Y_t = vC_{t-1}.$$

Nasjonalproduktet kan i denne enkle modellskisse bare brukes til private og offentlige utgifter. De offentlige utgifter omfatter offentlig konsum og investering og betegnes med  $G_t$  (for government) for utgiftene i år  $t$ , dvs.

$$(2) \quad Y_t = C_t + G_t.$$

Det antas at en bestemt andel  $g$  av nasjonalproduktet anvendes til forvaltning, slik at (2) kan skrives

$$(3) \quad Y_t = C_t + gY_t \quad \text{dvs.} \quad C_t = (1-g)Y_t.$$

Nasjonalproduktet for år  $(t+1)$  kan da skrives

$$(4) \quad Y_{t+1} = vC_t = v(1-g)Y_t.$$

Vekstfaktoren kan som illustrasjon tenkes å være på 5 %, dvs.  $v = 1,05$ . Forvaltningens andel av nasjonalproduktet kan være 30 %, dvs.  $g = 0,3$  og dermed  $(1-g) = 0,7$ .

Konklusjonene blir ut fra dette enkle og etter mitt syn feilaktige resonnement:

- 1) Man kan da hevde at vekstfaktoren egentlig burde vært på 5 %, men på grunn av offentlig forvaltning blir den bare 70 % herav, dvs.  $v(1-g) = 0,73$ .
- 2) Kan man redusere forvaltningens andel av nasjonalproduktet fra en andel på 0,3 til en andel på 0,2, så blir reduksjonen i vekstfaktoren redusert til bare 80 %, dvs.  $v(1-g) = 0,84$ .

### (III) Offentlig forvaltning med positiv veksteffekt

Nasjonalproduktets utvikling antas også i denne modellskisse å være avhengig av utviklingen i private utgifter som i (1) ovenfor, men i tillegg kom at virksomheten i offentlig sektor også bidrar til veksten ved vekstfaktoren  $w$ . Vekstfaktoren  $w$  vil trolig være mindre enn vekstfaktoren  $v$ . Vekstfunksjonen blir nå

$$(5) \quad Y_t = vC_{t-1} + wG_{t-1}.$$

Det antas at offentlig forvaltning stadig skal ha en andel på  $g$  av nasjonalproduktet, slik at (1) kan omskrives til

$$(6) \quad Y_t = vC_{t-1} + wGY_{t-1}.$$

Privat konsum i år  $(t-1)$  kan skrives

$$(7) \quad C_{t-1} = Y_{t-1} - G_{t-1} = Y_{t-1} - gY_{t-1} = (1-g)Y_{t-1}.$$

Dermed kan vekstfunksjonen skrives

$$(8) \quad Y_t = v(Y_{t-1} - gY_{t-1}) + wGY_{t-1} = (v + wg - g)Y_{t-1}.$$

Offentlig forvaltning har en positiv veksteffekt hvis

$$(9) \quad (v + wg - g) > v.$$

Trekker vi fra  $v$  på begge sider av ulikhetstegnet i (9) får vi  $(wg - g) > 0$ . Forvaltningens bidrag til veksten er positiv hvis

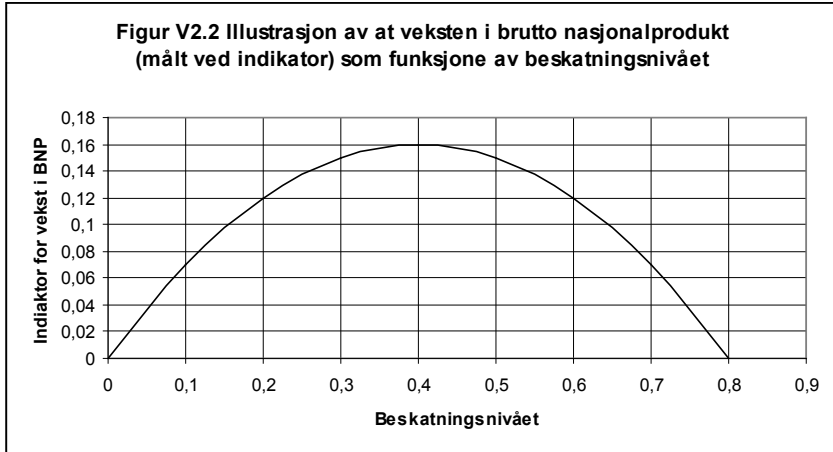
$$(10) \quad w > 1$$

### (IV) Optimalt beskatningsnivå med hensyn på økonomisk vekst

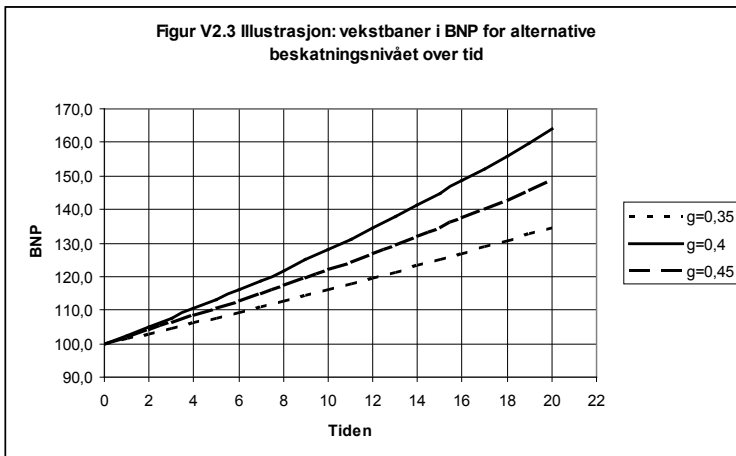
Hovedhypotesen (eller påstanden) ovenfor er at beskatningsnivået har betydning for den økonomiske vekst i et samfunn, målt ved brutto nasjonalprodukt (BNP). Dermed er det også nærliggende å tenke seg at veksten



i BNP, under sterke ceteris paribus forutsetninger (partiell analyse), kan betraktes som en funksjon av beskatningsnivået. I figur V2.2 er det antatt at det optimale beskatningsnivå, som gir maksimal vekst, er på 0,4 eller 40 prosent.



I figur V2.3 er det gitt en illustrasjon hvorledes det kan slå ut over tyve år, når den optimale beskatningssandel er på 0,4 og andre forhold er uendret.



## VEDLEGG 3: OM BOLIGBESKATNING

### (I) Problem:

Ledende makro- og finansmarkedsøkonomer foreslår regelmessig at man for å unngå fremtidige «boligbobler» skal skjerpe boligbeskatningen ved:

- (i) opphevelse/reduksjon av skattefradrag for renteutgifter ved boligkjøp,
- (ii) gjeninnføre skatt på fordel av å bo i egen bolig,
- (iii) avskaffe/modifisere skattefriheten ved salg av bolig,
- (iv) legge større vekt på eiendomsbeskatning av boliger (pga reduksjon i mulighetene for skatteunndragelse).

Forslag av denne type ligger ikke an til å bli vedtatt av de folkevalgte iallfall ikke i sin helhet. Et helt annet spørsmål er om de vil forhindre «boligbobler»?

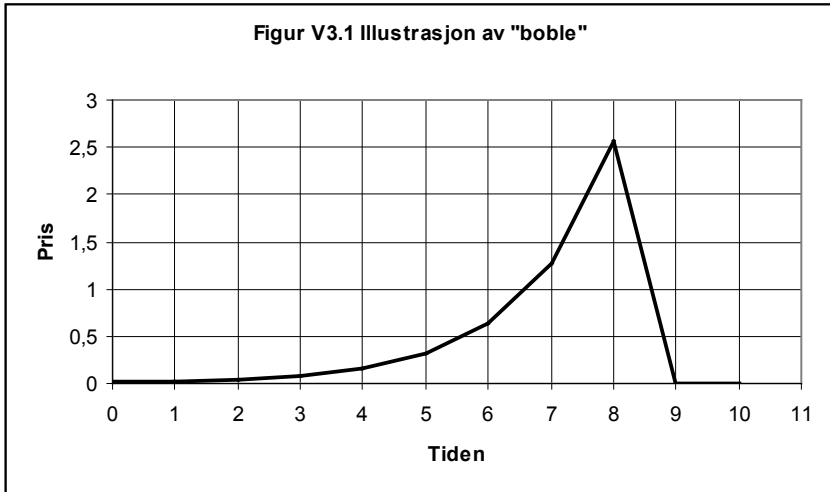
De fire punkter reiser først spørsmålet om hva en «boble» er og derefter spørsmålet er om det har sprukket noen «boble» i Norge eller i utlandet.

### (II) Terminologi

En boble er en gass- eller luftblære, eksempelvis såpebobler, som er ustabil og plutselig kan sprekke, slik at det er lite tilbake.

Betegnelsen kan være betegnende på forhold i aksjemarkedet, der en aksjekurs kan stige høyt basert på urealistisk forventninger om fremtidige inntektsmuligheter. Når det omsider blir avslørt at forventningene

var urealistiske kan aksjekursen gå mot null slik at aksjene blir helt verdiløse. I figur V3.1 er det gitt en illustrasjon av en boble, som har en sterk positiv prisutvikling frem til år 8, hvorefter prisen er lik null.



Boble har åpenbart blitt et moteord blant en del økonomer og journalister. Boble brukes nå også på situasjon i markeder med prisfall, - kfr en rekke oppslag i Dagens Næringsliv i 2009. Anvendt på boligmarkedet skal boble åpenbart bety at prisnivået i boligmarkedet er for høyt (ut fra visse vurderinger) og at et prisfall kan redusere prisnivået til «et normalnivå». Selv om et sterkt prisfall på boliger vil eller kan føre til store problemer i byggebransjen (kfr Danmark) med arbeidsløshet osv, så er det ingen sprekk i den forstand at overprisede boliger mister all verdi. Det dreier seg derfor egentlig om misbruk av begrepet boble.

Ser man bort fra det terminologiske problem, så er det egentlige spørsmål om de fire argumenter for økt boligbeskatning vil forhindre fremtidige overoptimistiske forventninger om boligprisene.

Svaret på dette spørsmål synes å følge direkte av de fire beskatningsforslag som er fremmet, - kfr innledningen. Beskatningsforslagene synes trolig å utelukke en rekke innbyggere med lavere inntekter fra boligmarkedet. Innbyggere med høyere inntekter som

forblir på boligmarkedet vil imidlertid fortsatt kunne ha urealistiske forventninger, som etter noen tid kan gi prisfall (dvs. såkalt boble).

Det kan derfor synes som om den såkalte boligkrise er en anledning for visse makro- og finansøkonomer til å få publisitet om sine spesielle «kjepphester».

I det etterfølgende forsøkes boligmarkedet analysert ved enkle økonomisk teoretiske forklaringer.

### (III) En enkel modell

Modellen er basert på et ektepar som har «**en standard boligkarriere**», dvs. starter opp i en selveiet leilighet og via rekkehus ender opp med en enebolig. Tallene er bare ment som en illustrasjon.

Utgangspunktet er et ektepar som har spart 0,5 mill kroner og får kjøpt en leilighet til 1 million. Etter noen år selges leiligheten for 2 mill for å kjøpe en ny bolig til høyere standard. Ekteparet som bare har betalt renteutgifter på lånet har da et overskudd på 1,5 mill, - kfr tabell 1.

Ekteparet kjøper et rekkehus til 3 mill med en egenkapital på 1,5 mill og låner 1,5 mill. Etter noen år selges leiligheten for 6 mill. Da ekteparet har stadig bare betalt renter på lånet, og gevinsten blir 4,5 mill.

Ekteparet kjøper så en enebolig til 5 mill og med en egenkapital på 4,5 mill trenger de bare låne 0,5 mill. Man kan tenke seg at ekteparet bor i eneboligen en del år slik at lånet blir nedbetalt.

Ekteparet går av med pensjon og selger eneboligen (som er nedbetalt). De kjøper en lettstelt leilighet av høy standard (pensjonistbolig) for å slippe vedlikehold og stell av hus og have. Hvis pensjonistboligen koster 2 mill, så har de et overskudd på 8 mill.

Når ekteparet er døde går salgsverdien av pensjonistleiligheten samt oppsparte midler inn i arveoppgjøret.

Tabell 1 «Standard boligkarriere».  
Beløp i millioner kroner.

	Kjøpspris	Egenkapital	Gjeld	Salgspris	Overskudd
Selveiet leilighet, lavere standard	1,0	0,5	0,5	2	1,5
Rekkehus	3,0	1,5	1,5	6	4,5
Enebolig	5	4,5	0,5	10	10,0
Pensjonistleilighet, leilighet høy standard	2,0	2,0	0,0		

Startpunktet for et ektepar kan være leie av bolig, da skjer det ingen oppsparing av kapital via boligmarkedet. Resonnementet i tabell 1 gjelder bare ektepar i leieboliger som klarer å spare opp nok egenkapital til å bli selveiere (eller hvis de får økonomisk hjelp av foreldre).

Noen ektepar klarer ikke å skaffe det nødvendige egenkapitalbeløp for å bli eier av egen bolig. Det kan skyldes lav inntekt og/eller «overforbruk» av andre goder.

#### (IV) Isolert privatøkonomisk vurdering

Vurdert isolert sett synes ikke «en standard boligkarriere» å representere noe samfunnsøkonomisk problem. Dette system har vært fremherskende i norsk etterkrigstid og befolkningen synes generelt sett å være tilfreds med systemet. Det gjør også at det må tungtveiende grunner til for å endre det. De egentlige problemer er knyttet til de personer som av ulike grunner ikke klarer å ta skrittet fra leiebolig til selveierbolig.

Digresjon: Boligboblen i USA synes i stor grad å skyldes at man av fordelingshensyn valgte å gi boliglån til personer som ikke klarte å betale rente og avdragsutgiften. Løsningen for «de evige leieta- gere» tilsier trolig virkemidler som ikke er politisk akseptabel i USA.

I norsk sammenheng kan man tenke seg bruk av Husbanken, dog slik at fokus ikke er rettet mot boligens størrelse og kvalitet, men mot låntagernes inntektsmessige situasjon. Det kan kombineres med andre økonomiske og/eller boligpolitiske virkemidler. Slike ordninger bør kunne utformes slik at de dekker alle som lever rimelig velordnede liv. Dette drøftes ikke nærmere her.

## (V) En samfunnsøkonomisk vurdering før finanskrisen

Før finanskrisen ble det fra ledende samfunnsøkonomer argumentert for at eiendommer, spesielt boliger, var godt egnet som beskatningsobjekt. Når en bolig beskattes ut fra sin markedsverdi (eller antatte markedsverdi) er det særlig tre argumenter som fremføres:

- (v) Skatteunndragelse: Tradisjonelle bolig kan ikke flyttes til utlandet. Det er derfor vanskelig å unndra seg beskatning.
- (vi) Incentiveeffekten: Beskatning av boliger vil tilsynelatende ikke ha effekt på folks vilje til å arbeide. Det forutsettes dermed at folks arbeidsvilje bare er avhengig av marginalsatten og ikke av de utgiftsformål som folk har for sitt arbeid. Det må vel i beste fall sies å være noe naivt. Altså en påstand om ingen negativ incentiveeffekt på arbeidsviljen.
- (vii) Kapitalplasseringsargumentet: Man kan legge an den oppfatning at en selveierbolig er en kapitalplassering som bør behandles/beskattes på lik linje med andre kapitalplasseringer. Det hevdes dermed indirekte at folk overinvesterer i bolig fordi det er beskatningsmessig gunstig. Uten slike gunstige ordninger ville folk underforstått brukt pengene til kapitalplasseringer som bankinnskudd, aksjekjøp osv. Det synes å bli sett bort fra at det er mer sannsynlig at pengene vil bli brukt til konsum inklusiv feriereiser, bolig i utlandet osv.

Efter mitt syn er det bare det første av disse argumenter som er udiskutable. Man kan imidlertid legge an en helt annen betraktningmåte:

- (a) Velferdsgode: En bolig er et grunnleggende velferdsgode, som alle innbyggere må ha tilgang til, og boliger kan således ikke sammenlignes med andre kapitalplasseringer. Poenget med folks deltagelse i «en standard boligkarriere» er ikke kapitalavkastning, men å skaffe seg en bedre bolig for å øke sin livskvalitet.
- (b) Incentiveeffekten: Erfaringer synes å vise at mange personer er villig til å gjøre en ekstra arbeidsinnsats for å bli i stand til å skaffe seg en bedre bolig. Det kan dreie seg om overtid, bijobber, deltidsarbeid for hjemmeværende med mer. For mer vanlige arbeidstagere

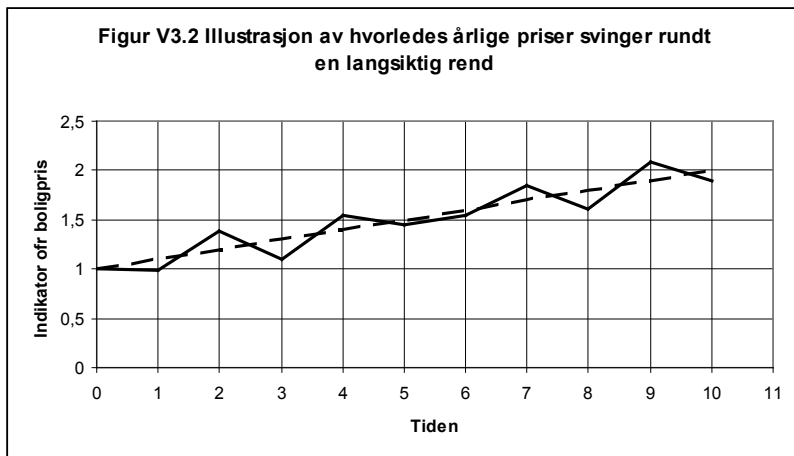
kan derfor en sterkere boligbeskatning ha negativ incentiveffekt. For personer med høye inntekter er det gradvis mer vanlig å ha boliger i flere land. Tendens til å ha en ekstra bolig i utlandet vil trolig bli styrket blant slike personer ved økt boligbeskatning.

- (c) Evneprinsippet: Beskatning bør skje i henhold til evneprinsippet (ability to pay), dvs. ut fra personers evne til å betale skatt. Problemet med beskatning av boliger er derfor knyttet til personer med kostbare boliger og liten evne til å betale skatt (pensjonister, enslige gjenværende osv). Det må være politisk uønsket at boligeiere med lav inntekt tvinges til å selge sin bolig for å betale boligskatter, - kfr debatten om formuesskatten. Man må iallfall finne frem til rimelige ordninger slik at dette unngås.

### En samfunnsøkonomisk vurdering etter finanskrisen

I markeder der aktørene enten på kjøpersiden eller selgersiden baserer seg på forventninger om fremtidig prisnivå, så kan det oppstå markedssvingninger. I grunnleggende mikroøkonomiske lærebøker er det en tendens til å overspringe dette forhold. En unntagelse kan sies å representere visse spillteorier, men det behandles ikke her.

I lærebøkene er det nærmeste man vanligvis kommer den så kalte Cob-Web modellen (edderkoppspinnmodellen), som er knyttet til tidkrevende produksjon. Cob-Web modellen starter med efterspørsels- eller tilbudsoverskudd og fremstilles gjerne slik at markedsprisen over tid nærmer seg en stabil likevektspris. Forutsetningene i modellen kan i teorien enkelt endres slik at det oppstår evigvarende svingninger eller en oscillerende pris. Det mest kjente eksempel på det er de såkalte svi-nesykler (Hog cycle). Innen landbruket er den vanligvis mange ukoordinerte produsenter både innen kornproduksjon og i husdyrproduksjon. Det vil da være en tendens til at beslutningene om produsert mengde i år  $t$ , må fastlegges i år  $(t-1)$  og da til prisen i år  $(t-1)$ . I norsk landbruk ble dette regulert ved omsetningsloven og samvirkeorganisasjoner i 1930-årene. Tilsvarende type av prisregulering synes det lite aktuelt å innføre i boligmarkedet. I figur V3.2 er det gitt en illustrasjon der en Cob-Web modell gir konvergerende pris (heltrukken linje) og oscillerende pris (stiplet linje).



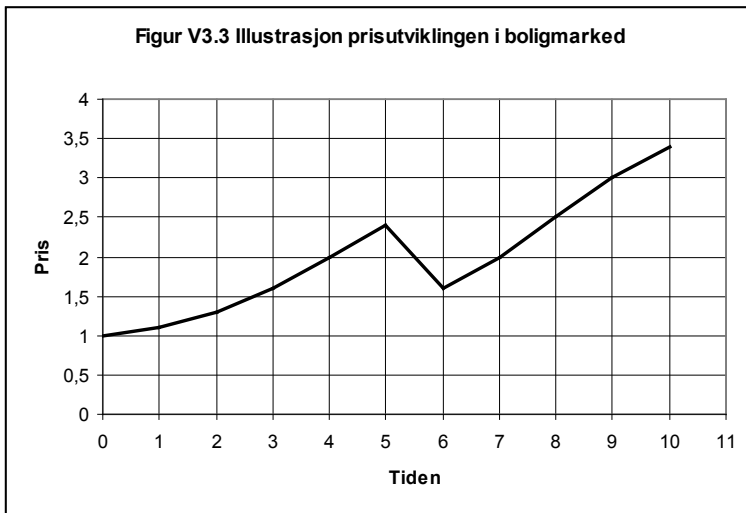
Boligmarkedet fungerer noe annerledes, spesielt hvis man ser på omsetningen av «brukte boliger». Det mest spesielle er at en selger av én bolig vanligvis også er kjøper av en annen. I perioder med økonomisk vekst og dermed stigende lønnsnivå og befolkningsøkning vil det derfor være en tendens til at det stadig er behov for flere boliger til høyere standard. Man kan derfor si at det er et realøkonomisk grunnlag for flere boliger og høyere priser. Jeg bruker her «likevektstrenden» for det forhold at prisnivået avspeiler inntektsutviklingen i samfunnet og ønsket om bolig av høyere kvalitet.

I slike perioder vil markedsaktørene merke seg mulighetene for det som foran er benevnt «en standard boligkarriere». En aktør vil derfor regne med en prisøkning på den bolig som skal selges i forhold til kjøpesummen, og at haster med kjøp av ny bolig før denne stiger ytterligere i verdi. Man kan si at det ligger et spekulativt element i dette, men det er ikke særlig annerledes enn at man kjøper sitt brød i den butikk som har de laveste priser. Problemer ligger først an til å oppstå er når folks forventninger om egne betalingsmuligheter er feilaktig. Tradisjonelt har den offentlige rentepolitikk holdt boligefterspørselen innen rimelige rammer, samtidig som boliglån i hovedsak bare er gitt til de kredittverdige. Norsk etterkrigshistorie er ikke en historie om gjentatte boligkriser.



Situasjonen vinteren 2008/2009 fremstilles som en slags krise i det norske boligmarked. Det synes imidlertid i hovedsak ikke engang å dreie seg om fallende priser, men ved mangel eller svak vekst i boligpriser og omsatt kvantum. Denne «krise» synes i hovedsak å være «importert» via massemediene, dvs. ved omtale av den feilslåtte amerikanske boligpolitikk og de internasjonale nedgangskonjunktur. Det vil rimeligvis mane til forsiktighet blant aktørene i boligmarkedet, slik at forventninger om fortsatt vekst dempes også i det norske boligmarkedet. Sommeren og høsten 2009 synes markedsaktørene igjen å ha mer optimistiske forventninger og det slår ut i en viss vekst i priser og omsetning.

I figur V3,3 er det gitt en illustrasjon av et boligmarked med en positiv prisutvikling frem til år 5, hvorefter det skjer en nedgang. Etter få år er prisen på nivå med år 5 og stigende.



Det som er beklagelig er at en rekke «kjendisøkonomer» innen samfunnsøkonomi og finans benytter chansen til å komme med spesielle forslag (økonomers kjepphester) om boligbeskatning. Følgende forhold kan bemerkes:

- (i) Et forhold er at det er betenkelig generelt sett at folk, som av massemediene er tilkjent rollen som allvitende eksperter, blir fristet til å uttale seg om forhold der de mangler grunnleggende kunnskaper.
- (ii) Det foreligger ikke økonomiske modeller som viser at prisutviklingen i boligmarkedet er av «boblekarakter». I en økonomi i vekst (inntekter og folkemengde) er det ikke nødvendigvis noen øvre grense for fremtidige boligpriser. Ut fra en isolert markedsøkonomisk vurdering er folks egen maksimale betalingsvillighet det avgjørende kriterium for å vurdere den økonomiske verdi av ulike goder. Det sees da bort fra ulike former for markedssvikt. Boligefterspørselen er åpenbart svært inntektselastisk. Man kan faktisk si det slik at det ikke er noe i veien for at boligprisene vokser «inn i himmelen», hvis det skjer innenfor de realøkonomiske rammer og folks betalings-evne. Årsaken til det er at boliger ikke oppfattes som en kapitalplassering, men som et helt grunnleggende velferdsgode.

## VEDLEGG 4: OM FELLESGODER OG KOLLEKTIVGODER

I engelsksproglig sammenheng skiller man mellom private goods (individualgoder) og public goods (kollektivgoder). Rene kollektivgoder (pure public goods) kan defineres presist, se nedenfor. Offentlig norsk statistikk, kfr foregående kapitler, viser imidlertid at når vi ser bort fra overføringer, så gjelder bare en mindre del av utgiftene i offentlig forvaltning en eller annen form for kollektivgoder. Hovedtyngden av godeproduksjonen i forvaltningen gjelder faktisk offentlig betalte individualgoder.

Hovedkriteriet for tildeling av offentlig betalte individualgoder (i den nordiske velferdstenkning) er at når et behovskriterium er tilfredsstilt så har alle innbyggere rett til en tjeneste (barnetrygd, alderspensjon, yrkesskadetrygd osv).

Det er viktig å trekke et klart skille mellom fellesgoder og kollektive goder. Fellesgoder og fellesutgifter, slik folkevalgte og andre ser det, omfatter ikke minst inntektsoverføringer, utgifter til offentlig betalte individrettede tjenester med mere. Kollektive goder, slik betegnelsen brukes i økonomisk teori, er kjennetegnet ved to begreper (a) rivalisering og eksklusivitet. I tabell V4.1 er det gitt en hovedoversikt. Dette drøftes nærmere i det etterfølgende.

Tabell V4.1 Hovedtyper av økonomiske goder

	Rivaliserende	Ikke-rivaliserende
Eksklusive (salgbar)	(I) Individualgoder (mat, klær osv)	(II) Semikollektive goder
Ikke-eksklusiv (ikke-salgbar)	(III) Fellesressurser	(IV) Rene kollektivgoder (forsvar, fyrvesen)

Individualgoder (private goods) (I) og rene kollektivgoder (public goods) (IV) representerer to ytterpunkter, som på en måte representerer et slags speilbilde av hverandre. Betegnelsen semikollektive goder er ikke innarbeidet, men er etter mitt syn bedre enn «naturlig monopol» som brukes i Dedekam (2002) eller «tollgoder» som brukes av Sørensen (2009). Semikollektive goder kan være ikke-rivaliserende i begrenset grad, - kfr efterfølgende fremstilling.

Det som omtales som fellesressurser, gruppe (III) i tabellen, gjelder spørsmålet om utnyttelse av ressurser med felleseiendomsrett. Det kan gjelde fisken i havet, som ikke er salgbar i fangst, men derimot i forbruk.<sup>74</sup> I faglitteraturen vakte i sin tid Garrett Hardin (1968) oppmerksomhet ved «allmenningens tragedie» (The Tragedy of the Commons), der poenget var det ville være en tendens til at generell tilgang til en fellesressurs fører til overforbruk, som er ødeleggende for ressurstilgangen. Det beste eksempel er trolig hvalfangst, som har ført til at visse arter er utryddet og som etterhvert er forsøkt underlagt internasjonal kontroll og regulering. Nyere arbeider om utnyttelse av fellesressurser viser imidlertid at når en avgrenset gruppe personer har felles adgang til en ressurs, så lager disse personer selv forpliktende regler som sikrer at ressursen ikke ødelegges ved overforbruk. I norsk sammenheng har man visstnok eksempler på det i landbruket (utnyttelse av fellesbeiter, utvinning av trevirke fra felleseid skogsområde osv). Det samme synes å gjelde rendriftssamenes utnyttelse av rensdyrbeiter. Nobelprisvinner i økonomi, Elinor Ostrom, dokumenterte dette empirisk i 1990 (Governing the Commons).

Hardins analyse av allmenningens tragedie ble politisk tolket som

<sup>74</sup> Bemerk at salg av fiskekort for fiske i elver og vann er en adgang til utnyttelse av en(potensiell) ressurs og ikke et kjøp av fisk.

at privat eiendomsrett er å foretrekke fremfor felleseie. Ostroms analyse viser at det finnes mange eksempler på at en avgrenset gruppe personer kan forvalte en fellesressurs, som de har enerett på utnyttelsen av, på en ikke ødeleggende måte. Disse analyser kan fremstå som motstridende, men det er feilaktig. I Ostroms tilfelle har man en fellesressurs innenfor et avgrenset land- eller sjøområde som disponeres av en avgrenset gruppe personer. I Hardins tilfelle kan man ha en fellesressurs, som kan være verdensomspennende og der det ikke er begrensninger på hvem som har adgang til ressursutnyttelse.

### (I) Individualgoder

Individualgoder er goder som omsettes på markeder. Anta at kjøperne i et marked for ett gode er pristagere og at den gitt pris er  $P_o$ . Konsument A kjøper det kvantum vedkommende finner passende til denne pris. Dette kvantum betegnes med  $x_A$ . Under ellers like forhold kan man som en forenkling si at As kjøp er bestemt av prisen alene. Dermed har man en enkel efterspørselsfunksjon på direkte form

$$(1) \quad x_A = f_A(P_o)$$

For konsument B har man at  $x_B = f_B(P_o)$  og tilsvarende gjelder for alle de andre konsumenter på dette marked. Det særmerkede her er at alle konsumenter står overfor den samme pris og tilpasser det kjøpte kvantum etter sine forbrukspreferanser. Den samlede kvantum som selges på markedet,  $X$ , er lik summen av de enkelte konsumenters kjøp, dvs.

$$(2) \quad X = x_A + x_B + x_C + x_D + \dots$$

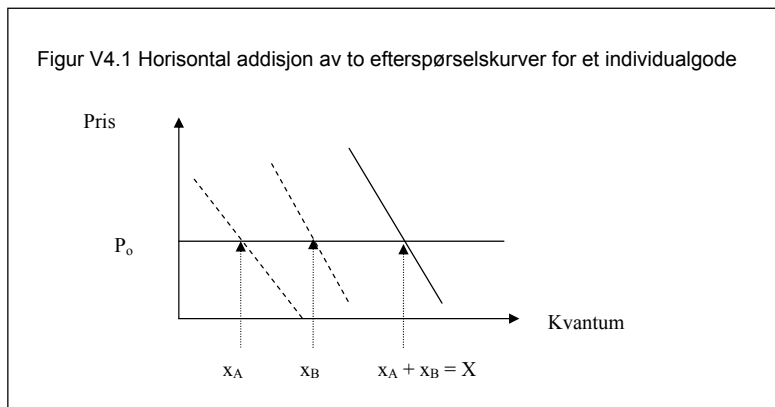
Dette representerer en horisontal addisjon av individuelle efterspørselskurver i en vanlig pris/kvantumsdiagram. I figur V4.1 er det illustrert for to konsumenter A og B.

Individualgoder er rivaliserende i forbruket, dvs. at bare en person kan spise et helt eple, og bare en person kan bruke et par sko i et bestemt tidsrom, samt at godene er salgbare for individuelt forbruk.

En hovedfordel kan sies å være at den enkelte konsument kan tilpasse sitt eget forbruk til egne preferanser. Det forutsetter

en gitt pris på godet og gitte priser på andre goder, gitt inntekt osv.

De politiske spørsmål som kan trekkes inn i denne forbindelse gjelder (a) hvorledes den gitte pris er fastlagt og (b) hvorledes man vurderer inntektsfordelingen, som bestemmer konsumentenes kjøpsmuligheter.



## (II) Rene kollektivgoder

Et rent kollektivgode er ikke-rivaliserende, dvs. at flere kan forbruke en gitt mengde av godet samtidig (militært forsvar, lys fra en fyrlykt osv). La  $MC$  betegne marginalkostnaden ved produksjon av et rent kollektivt gode. Denne marginalkostnad vil være større enn null,  $MC > 0$ . Økes forsvarsberedskapen med én soldat (eller mer dramatisk med én tanks eller ett jagerfly eller én jager (destroyer), så er ikke det gratis. Anta imidlertid at forsvaret har et bestemt omfang i personell og utstyr. Økt innvandring på én person vil øke antall innbyggere i landet fra  $N$  til  $N+1$ , men det blir ikke noe mindre forsvarsevne per innbygger av den grunn. Hvis vi derfor lar  $MCN$  marginalkostnaden av et rent kollektivgode (forsvaret) ved at antall innbyggere endres, så vil denne være lik null. Det at  $MCN = 0$  betyr at det er fellesskapet eller samfunnet som bør dekke disse kostnader. Det er en viktig politisk konklusjon. Det som kan vurderes politisk er om man skal produsere vedkommende rene kollektivgode (eksempelvis skal man ha et forsvar eller ikke).

Dette betyr at efterspørselsfunksjonen for person A, - kfr (1), må skrives på indirekte form. La prisen konsument er villig til å betale for et gitt kvantum  $X_o$  for  $p_A$ , da kan (1) reformuleres til

$$(3) \quad p_A = g_A(X_o) = WTP_A.$$

Her betegner  $WTP_A$  konsumentens maksimale betalingsvillighet (willingness to pay) for kvantum  $X_o$ . Bemerk at jeg i kap. 5 om skattebetalingsvilligheten bruker MBV for den maksimale skattebetalingsvillighet og jeg håper det ikke er forvirrende at  $WTP = MBV$  i denne sammenheng.

For konsument B har man at  $p_B = g_B(X_o) = WTP_B$  og tilsvarende gjelder for alle de andre konsumenter på dette marked. Det særmerkede her er at alle konsumenter står overfor det samme kvantum. Når konsumentene kjøper forskjellig kvantum til den samme pris, må man rimeligvis forvente at de har forskjellig betalingsvillighet for et bestemt kvantum. Den samlede betalingsvillighet for alle konsumenter er summen av de enkelte konsumenters betalingsvillighet. Hvis SWTP betegner samfunnets betalingsvillighet har man at

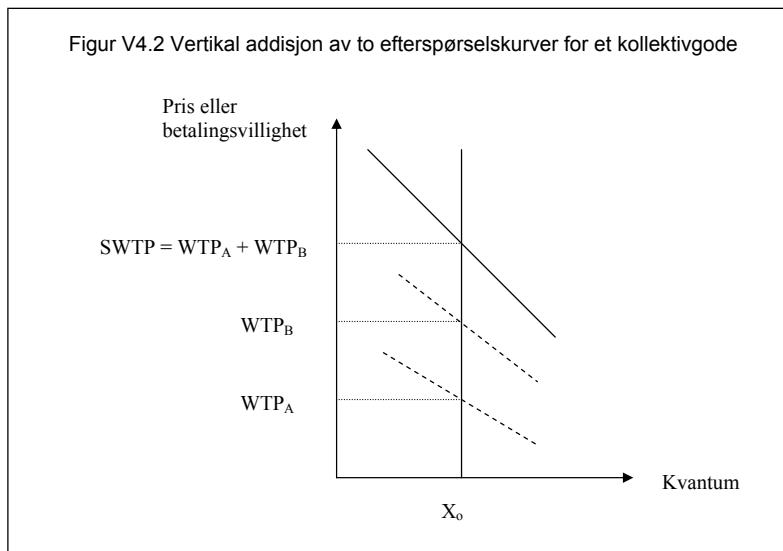
$$(4) \quad SWTP(X_o) = WTP_A + WTP_B + WTP_C + WTP_D + \dots$$

Det tilsvarende er en horisontal addisjon av efterspørselskurver, som illustrert i figur V4.2.

Fra et individualistisk perspektiv er det ingen fordel at alle må forbruke det samme kvantum. Fra et kollektivistisk perspektiv, der man betoner likhet, kan det derimot sies å representere en fordel. For rene kollektivgoder kan man (selvsagt) ikke velge perspektiv på politisk grunnlag.

For rene kollektivgoder står man imidlertid overfor et grunnleggende politisk spørsmål, nemlig hvem skal fastlegge kvantum og hva skal kvantum være. I et demokrati er det åpenbart at det er de folkevalgte som skal bestemme kvantum. Det er likevel et problem å fastlegge kvantum, da det gjerne er sterkt varierende oppfatninger om dette blant folkevalgte om både mellom politiske partier og innen de enkelte politiske partier. Løsningen blir derfor et politisk kompromiss.

Bemerk også at marginalkostnaden for en ekstra konsument, MCN, er lik null for rene kollektivgoder. Det medfører ingen kostnader for samfunnet om antall personer som nyter godt av  $X_0$  endres.



Ut fra et individualistisk synspunkt kunne man tenke seg at man kunne spørre konsumentene eller velgerne om hva de mener er en passende størrelse på kvantum  $X_0$ . Det reiser en serie av problemer, hvor av de viktigste trolig er:

- (i) Konsumenter som frykter å måtte betale mer skatt vil gi uttrykk for at de ønsker et lavere kvantum, enn de egentlig ønsker seg. Konsumenter, som tror at en eventuell skatteøkning ikke vil ramme dem selv, kan være tilbøyelig til å ta godt i.<sup>75</sup>
- (ii) Fastleggelse av kvantum,  $X_0$ , for et rent kollektivgode kan ikke bestemmes uavhengig av hva offentlig forvaltning ellers skal bruke sine inntekter til og til spørsmålet om beskattenivået bør endres.

<sup>75</sup> En grei fremstilling på norsk om denne type av problemer finner man hos Johansen (1965),



### (III) Semikollektive goder<sup>76</sup>

#### Betinget rivalisering

Noen kollektive goder har begrenset kapasitet. For en ren kollektivgode har man – som nevnt - at marginalkostanden for en ekstra konsument er lik null uansett antall konsumenter, dvs.  $MCN = 0$ . For mange kollektive goder er det slik at det er begrenset kapasitet med hensyn på antall konsumenter. Det er mange eksempler på at arealmessige, bygningsmessige eller andre forhold setter grenser for antall konsumenter.

Det kan gjelde kollektivgoder som produseres av det offentlige som veier, parkanlegg, bibliotek, forelesninger ved universitet eller høyskole med mer. Hvis professor A foreleser i et auditorium som tar 100 personer, så medfører det ingen produksjonskostnader å slippe inn flere tilhørere inntil kapasitetsgrensen er nådd.

Det kan også gjelde kollektivgoder som produseres i privat sektor som teaterforstillinger, konserter, fotballkamper med mer. Hvis et fotballstadion har en kapasitet på 2000 publikummere, så medfører det ingen samfunnsmessige kostnader å slippe inn flere folk inntil kapasitetsgrensen er nådd. Virksomheten ved slike privat produserte kollektivgoder kan enkelt finansieres ved å ta billettpriser.

Hvis vi lar  $N_0$  betegne kapasitetsgrensen ved en form for semikollektiv godeproduksjon, så er marginal kostnad ved en ekstra person lik null inntil grensen er nådd, dvs.

$$(i) \quad N < N_0, \quad \text{gir} \quad MCN = 0.$$

For et veianlegg betyr det at trafikkmengden (uttrykt ved  $N$ ) er innen den dimensjonerte kapasitet for anlegget. Øker trafikkmengden utover dette nivå senkes hastigheten på veien og det oppstår køkostnader (personers tidsforbruk, kjøretøyers energiforbruk med mer). Da medfører det samfunnsøkonomiske kostnader ved å slippe til en ekstra trafikanter, slik at

$$(ii) \quad N \geq N_0, \quad \text{gir} \quad MCN > 0.$$

<sup>76</sup> Her betegner semikollektive goder kollektivgoder som ikke er rene enten med hensyn på rivalisering og/eller med hensyn på eksklusivitet.

For et veianlegg kan trafikkbelastningen bli så stor at veiene slutter å fungere som vei, men i realiteten fremstår som «en lang parkeringsplass» så kan man eksempelvis skrive

$$(iii) \quad N \geq N_{oo} > N_o \quad \text{gir} \quad MCN = \infty.$$

Dvs. trafikkmengde store enn  $N_{oo}$  gjør at veisystemet bryter sammen.

### **Økte muligheter for avgiftsbelegging av kollektive goder**

I vår moderne tidsalder kan det synes mulig å ta betalt for det meste ved bruk av moderne elektronikk. Bruk av et gode som vei kan i prinsippet registreres elektronisk og endog filmes. En enkelt variant av dette er elektronisk registrering antall passering et motorkjøretøy har av en registreringsstasjon for derefter å sende regning på «bompenger» i posten.

## VEDLEGG 5: OM PROVENYMAKSIMERING OG DØDVEKTSTAP

### (I) Et enkelt marked før skatt

En mer fyldegjørende fremstilling med gode figurer finner man hos Dedekam (2002). Rosen (1995) har også en omfattende fremstilling. Fremstillingen her er laget som ledd i behandlingen av optimal beskatning.

Når  $P$  betegner pris og  $X$  kvantum kan en enkel efterspørselsfunksjon skrives

$$(1) \quad P = a - bX$$

der  $a$  og  $b$  er to positive konstanter, f eks  $a = 12$  og  $b = 1$ . En enkel tilbudsfunksjon er

$$(2) \quad P = c + dX$$

der  $c$  og  $d$  er to ikke-negative konstanter, f eks  $c = 0$  og  $d = \frac{1}{2}$ . Når markedet er i likevekt er efterspurt kvantum lik tilbudt kvantum og vi har

$$(3) \quad c + dX = a - bX$$

som løst med hensyn på  $X$  gir

$$(4) \quad X = \frac{a - c}{b + d}$$

Det er likevektskvantum uten avgift. Med de tall, som er angitt ovenfor, får man en likevektspris på  $X = (12-0)/(1+1/2) = 12/(3/2) = 24/3 = 8$ . Likevektskvantum finne ved å sette likevektskvantum inn i f eks (1). Det gir

$$(5) \quad P = a - \frac{b(a-c)}{b+d}$$

Med de valgte tall gir det en likevektspris på  $P = 12 - 12/(1+1/2) = 12 - 8 = 4$ .

## (II) Provenymaksimering

Anta at det innføres en stykkskatt (unit tax), dvs. en avgift per omsatt enhet. Avgiften  $t$  per enhet kan betraktes som et positivt skift i tilbudsfunksjonen, dvs. (2) erstattes med

$$(2^*) \quad P = c + dX + t$$

Her er  $t$  et ikke-negativt tall. Hvis  $t$  er positiv blir likevektskvantum redusert til

$$(4^*) \quad X^* = \frac{a-c-t}{b+d}$$

Likevektsprisen øker og blir

$$(5^*) \quad P^* = a - \frac{b(a-c-t)}{b+d}$$

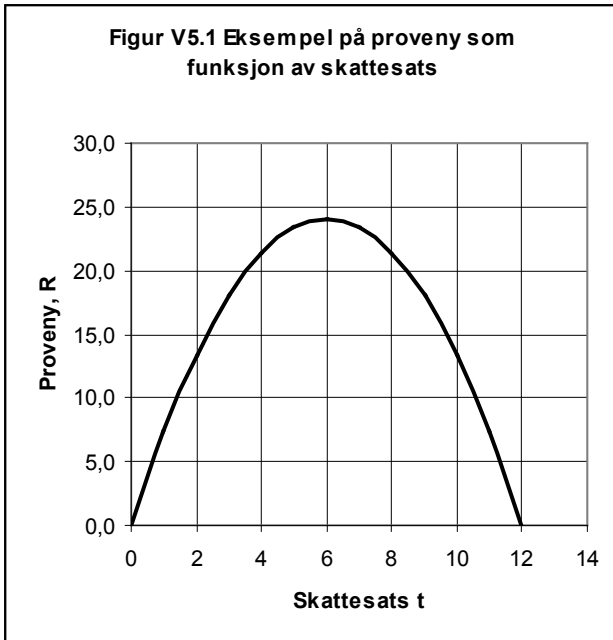
Skatteinntekten (provenyet),  $R$ , blir lik skattesats,  $t$ , multiplisert med omsatt kvantum,  $X^*$ , dvs.

$$(6) \quad R = tX^* = \frac{(a-c-t)t}{b+d}$$

(6) er en annengradsligning i  $t$  og en alternativ skrivemåte er hvis  $h = 1/(b+d)$

$$(6^*) \quad R = h(a - c)t - ht^2$$

Eller med de tall som er brukt  $R = 8t - (2/3)t^2$ . Det gir en provenykurve som illustrert i figur V5.1. Anta at myndighetene ønsker å maksimere provenyet. Den optimal skattesats blir ut fra figuren  $t = 6$ .



Analytisk er fremgangsmåten for å fastlegge optimal skattesats slik: Førsteordensbetingelsen for regulært maksimum finnes ved derivasjon med hensyn på  $t$  og sette den deriverte lik null. Derivasjon gir

$$(7) \quad \frac{dR}{dt} = \left( \frac{1}{b+d} \right) (a - c - 2t)$$

Annenordensbetingelsen for regulært maksimum er tilfredsstilt.<sup>77</sup> Den deriverte lik null innbærer

$$(8) \quad \left( \frac{1}{b+d} \right) (a - c - 2t) = 0$$

Løses dette uttrykk med hensyn på  $t$  får man

$$(9) \quad t^* = \frac{a - c}{2}$$

der  $t^*$  betegner den optimale stykkskatt. Med de tall som er brukt som illustrasjon foran får man  $t^* = 12/2 = 6$ . Kvantum blir i henhold til (4\*)

$$(10) \quad X^* = \frac{a - c - t}{b + d} = \frac{12 - 0 - 6}{1 + 1/2} = \frac{6}{3/2} = 4$$

Prisen blir, kfr (5\*),

$$(11) \quad P^* = a - \frac{b(a - c - t)}{b + d} = 12 - \frac{12 - 0 - 6}{3/2} = 12 - 4 = 8$$

Det maksimale proveny blir, kfr (6),

$$(12) \quad R^* = (6)(4) = 24.$$

I figur V5.2 er det gitt en illustrasjon av hvorledes innføringen av en stykkskatt vil slå ut i et priskvantumsdiagram. Situasjonen før skatt er illustrert ved de heltrukne linjer. Stykkskatten på 6 per enhet tilsvarer et løft av tilbudskurven til et høyere nivå (støpлет linje).

---

<sup>77</sup> Den annen deriverte blir

$$(7^*) \quad \frac{d^2R}{dt^2} = \left( \frac{1}{b+d} \right) (-2)$$

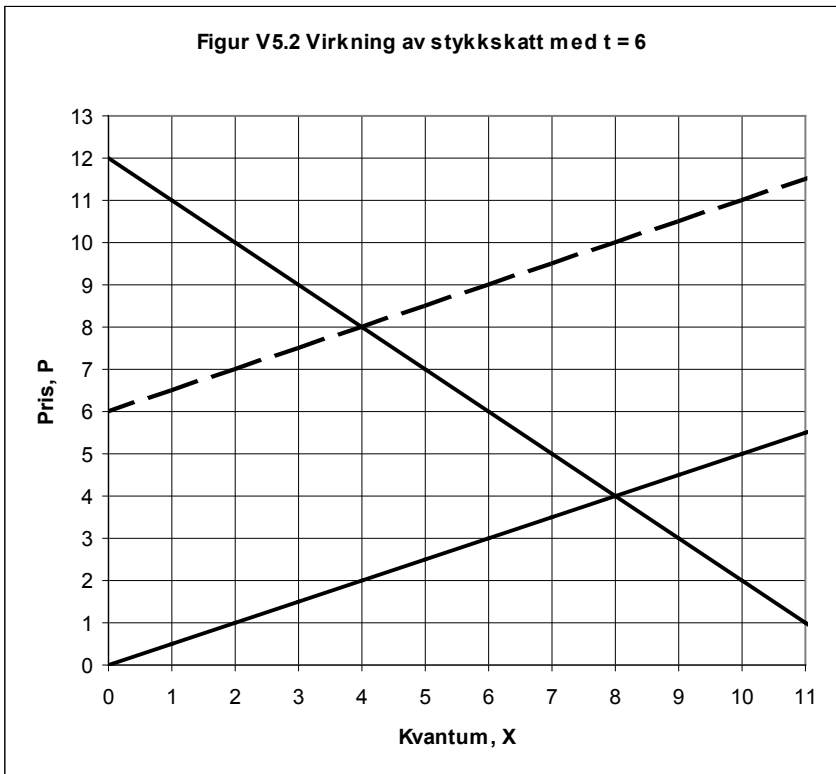
som er en negativ størrelse, altså maksimum.

### (III) Dødvektstapet

#### Situasjon før stykkskatt

Konsumentene har en samlet betalingsvillighet (willingness to pay) for 8 enheter som tilsvarer arealet under efterspørselskurven for 8 enheter. Av dette arealet er  $(4 \cdot 8 =) 32$  betaling for godet, mens den overliggende trekant, dvs. konsumentoverskuddet (consumers' surplus), KO, blir  $(8 \cdot 8 / 2 =) 32$ , som er konsumentoverskuddet. Den samlede betalingsvillighet er  $(32 + 32 =) 64$

Produsentene mottar i alt en betaling på 32, hvorav halvparten er variable kostnader, slik de står igjen med et produsentoverskudd (producers' surplus) på 16 (til dekning av faste kostnader og profit), - kfr tabell V5.1.



## Situasjon etter stykkskatt

Innføring av en stykkskatt på 3 per enhet øker prisen (til konsument) til 8 og reduserer kvantum til 4. Konsumentene betaler da i alt 24. Konsumentoverskuddet blir  $4 \cdot (8 - 2) = 8$ . Den samlede betalingsvillighet er således  $(24 + 8) = 32$ . Produsentenes inntekter er basert på nettoppris, dvs. pris uten stykkskatt, og for 4 enhet er produsentprisen 2, slik at inntekten blir 8. Halvparten av dette er produsentoverskudd, dvs.  $2 \cdot 4 / 2 = 4$ . Provenyet ved stykkskatten blir  $(3 \cdot 4) = 12$ . Kfr tabell V5.1

## Dødvektstapet

I denne forbindelse (studier av et marked) defineres samfunnsmessig overskudd (social surplus), SO, som summen av konsument- og produsentoverskuddet i et marked uten skatt. I markeder med skatt må provenyet av skatten legges til det samfunnsmessige overskudd.

Uten avgift er det samfunnsmessige overskudd lik  $(32 + 16) = 48$ . Etter innføring av stykkskatten reduseres det samfunnsmessige overskudd til  $(8 + 4 + 12) = 24$ .

Stykkskatten medfører således at det samfunnsmessige overskudd blir redusert fra 48 til 24. Det oppstår således en uønsket differanse på 24, som kan betraktes som et samfunnsmessig tap. På engelsk omtales dette tap som 'excess burden' eller 'deadweight loss' (DWL) eller på norsk **dødvektstapet**. DWL er summen av reduksjonene i konsumentoverskudd og produsentoverskudd som stykkskatten medfører, dvs.  $16 + 8 = 24$ . Kfr tabell V5.1

Tabell V5.1 Talleksempel på dødvektstap

	Før stykkskatt	Efter stykkskatt	Differanse
Konsumentoverskudd	32	8	-24
Produsentoverskudd	16	4	-12
Provenyet	0	12	+12
Samfunnsmessig overskudd	48	24	-24



## Omfanget av dødvektstapet

Incidens brukes som betegnelse for hvorledes provenyet ved en indirekte skatt fordeles mellom konsumenter og produsenter. Hovedregelen er at den av partene som reagerer sterkes på en prisendring, dvs. som har den bratteste kurve, hvilket er det samme som å ha høyeste tallverdi (absoluttverdi) på elastisiteten, betaler minst.

Anta efterspørselen etter tobakk er tilnærmet uelastisk og fremstår som loddrett i pris/kvantsdiagrammet (absoluttverdien av elastisiteten går mot uendelig). Det betyr at konsumentene av tobakk betrakter tobakk som et absolutt nødvendighetsgode. En økning i tobakksavgiften påvirker da ikke omsatt mengde. Det betyr at dødvektstapet er lik null og at konsumentene alene betaler for avgiftsøkningen. Virkningen i slike tilfeller tilsvarer derfor en ren inntektsoverføring fra konsumentene til myndighetene.

## Optimal beskatning

Ramsey (1927) var opptatt av å minimere dødvektstapet ved indirekte beskatning. Han mente at slike skatter fortrinnsvis skulle pålegges goder som hadde nødvendighetspreg i den forstand at absoluttverdien av priselastisiteten var høy (dvs. bratt efterspørselskurve, som i tobakkseksempelet ovenfor). Denne tankegang har ikke slått igjennom (i den grad den er kjent blant politikere). Årsaken er at viktige nødvendighetspregede goder (mat, bolig osv) veier tyngre på budsjettet til folk med lavere inntekter, enn for folk med høyere inntekter. Et slikt system vil derfor kunne oppfattes som usosialt.

Når man i Norge i etterkrigstiden gjerne har saldert statsbudsjettet med avgiftsøkninger på tobakk og alkohol, så er den offisielle begrunnelse (eller alibiet) å redusere forbruket av helsefarlige produkter. De negative kvantumsvirkningen av slike økninger kan være fraværende eller små. Det er derfor grunn til å tro at slike økninger rammer den delen av befolkningen som har de laveste inntekter relativt (herunder pensjonister og trygdede) sterkest. En indikasjon på dette får man ved å se på hvem som driver smugling, hjemmebrenning og kjøp av goder, som er importert illegalt.

For praktisk politikk har imidlertid prinsippet i optimal beskatningsteori om at skatter skal føre til minst mulig endring i individers adferd hatt et visst gjennomslag. Det betyr at alle goder i prinsippet skal utsettes for samme avgiftssats (merverdiavgiften). Da blir ikke prisforholdet mellom godene forstyrret. La  $m = (1 + 0,25)$ , der 0,25 er en merverdiavgiftssats på 25 %. betegne. Da har vi for to goder med priser på henholdsvis  $P_1$  og  $P_2$  at

$$\frac{P_1}{P_2} = \frac{mP_1}{mP_2}$$

I Norge var visse goder unntatt fra starten av demokratiske og kulturelle grunner (bøker og aviser). Senere har man innført halv avgift på matvarer av fordelingsmessige årsaker dvs. det motsatte av hva Ramsey foreslo. Heller ikke prinsippet om samme relativ beskatning er fullt ut teoretisk tilfredsstillende. Et viktig forhold i denne sammenheng er at fritid ikke kan beskattes.

# VEDLEGG 6: OM MEDIANVELGERTEORI

## (I) Medianbegrepet

Median er et statistisk begrep som er definert slik: Medianen til en serie med  $n$  tall eller observasjoner som er ordnet i rekkefølge er:

- (a) Det midterste tall hvis  $n$  er et oddetall.
- (b) Midtpunktet mellom de to midterste tallene hvis  $n$  er et partall.

Det betyr at medianen (medianverdien) har  $(n-1)/2$  observasjoner som ligger lavere og  $(n-1)/2$  observasjoner som ligger høyere (når  $n$  er et oddetall).

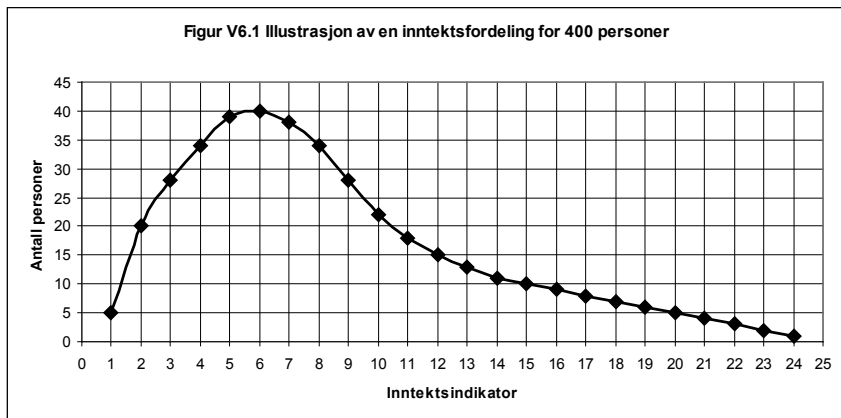
Bemerk at det er forskjell mellom median og gjennomsnitt. Det kan illustreres ved å se på en tenkt inntektsfordeling for 400 personer. Inntektsfordelingen er vanligvis høyreskjev slik som vist i figur V6.1.<sup>78</sup> Modus (tidligere betegnet som typetallet) betegner den inntekt som det største antall personer har, dvs. toppunktet på kurven for inntektsindikator lik 6. Medianen er den inntekt som ligger midt i og er i dette tilfelle 7. Gjennomsnittsverdien er på 8,5 og ligger klart høyere enn mode og median, da det er et lite antall personer med høy inntekt som trekker opp gjennomsnittet. Vi har altså for en høyreskjev fordeling at

$$\text{Modus} < \text{Median} < \text{Gjennomsnitt}$$

---

<sup>78</sup> Her brukes en inntektsindikator for å få enkle tall. Indikatoren multipliseres med en konstant for å få faktisk inntekt. Hvis denne konstant er 50 000, så betyr en indikatorverdi på 6 at inntekten er kr 300 000. En indikatorverdi på 24 gir således en inntekt på 1,2 millioner.

For en symmetrisk fordeling er de tre størrelser sammenfallende.



Bemerk videre at dette er begrep som er knyttet til kvantitative variable. Ved å blande fargene gul og blå får man grønn. Det gir ikke god mening å si at grønn er medianen eller gjennomsnittet av gul og blå.

Man taler om medianvelgeren selv om teorien ikke bare gjelder velgere, men alle grupperinger av personer der vedtak skal fattes ved flertallsbeslutning.<sup>79</sup> En viktig gruppe av personer som skal fatte flertallsvedtak er folkevalgte enten i plenum eller i utvalg eller i komiteer. Det er imidler-

<sup>79</sup> Anta at det foreligger  $n$  alternativer å velge mellom, dvs.  $a_1, a_2, a_3, \dots, a_n$ . Simpelt flertall betyr at man velger det alternativ som får flest stemmer, selv om det valgte alternativ får mindre enn halvparten av de avgitte stemmer. I land med flere kandidater til presidentvervet, har man flere valgoganger, der bare de to kandidater med høyest tilslutning går videre til annen valgogang. Hvis en kandidat får rent flertall i førstevalgogang, så er valget avgjort.

Rent flertall betyr at det valgte alternativ må ha minst halvparten av de avgitte stemmer, når det er adgang til å avholde seg fra å stemme. Absolutt flertall betyr at minst halvparten av alle stemmeberettigede, dvs. av alle folkevalgte eller av alle utvalgsmedlemmer, må støtte et vedtak. Når det ikke er adgang til å avholde seg fra å stemme (slik som i det norske demokratiske system), er det ingen forskjell mellom rent flertall og absolutt flertall.

tid etablert terminologi å tale om velgere selv om det ikke nødvendigvis dreier seg om stemmeberettigede ved et politisk valg. Jeg velger her å skille mellom

- (i) Medianvelgereffekten, MVE, dvs. betydningen av medianvelgerens mellom-standpunkt i mange saker.
- (ii) Medianvelgerteoremet, MVT, dvs. teorem utviklet av Duncan Black
- (iii) Medianvelgerpolitikk, MVP, dvs. teori om politiske partiers adferd.

## (II) Medianvelgereffekten

Medianvelgereffekten betegner her bare at medianvelgeren gjerne vil ha stor betydning for det vedtak som fattes i en demokratisk beslutningsenhet. I tabell V6.1 er det gitt en oversikt over hvorledes syv utvalgsmedlemmer eksempelvis kan ha forskjellige oppfatninger om hvilket beløp som skal bevilges til et formål. Det antas å stå mellom å bevilge 2, 4 eller 6 millioner.

I **eksempel nr. 1** er to utvalgsmedlemmer (gruppe 1) er av den oppfatning at det bør bevilges 2 millioner. Tre medlemmer (gruppe 2) ønsker å bevilge 4 millioner. Det er også to medlemmer (gruppe 3) som ønsker å bevilge 6 millioner. Sees dette bevilgningsspørsmål isolert fra andre bevilgningsspørsmål synes det åpenbart at gruppe 2 får vedtatt en bevilgning på 4 millioner med støtte enten fra gruppe 1 eller gruppe 2 eller endog fra begge grupper. Sees saken i sammenheng med andre bevilgningsspørsmål kan det godt være at vedtaket blir 2 millioner, hvis gruppe 2 dermed er sikret støtte fra gruppe 1 i et helt annet bevilgningsspørsmål. Sees det opprinnelige spørsmål isolert blir bevilgning det som medianvelgergruppen (gruppe 2) ønsker. I dette tilfelle foreligger det en såkalt entoppet fordeling av bevilgningsstandpunktene, - kfr også den heltrukne kurve med V-form i figur 6V.1.

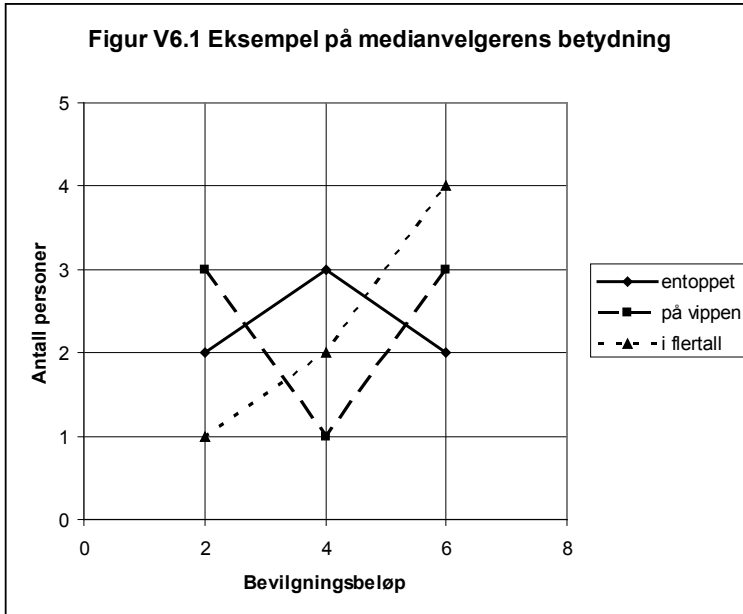
Tabell 6V.1

Beløp (millioner)	Eksempel 1 entoppet	Eksempel 2 på vippen	Eksempel 3 i flertall
2	2	3	1
4	3	1	2
6	2	3	4

I **eksempel nr. 2** har både gruppe 1 og 3 tre medlemmer hver, mens gruppe 2 bare består av en person. Denne situasjon er illustrert i figur V6.1 ved den «lange stiplede kurve». I motsetning til eksempel nr. 1 har man her en omvendt V-form, dvs.  $\Lambda$ -form. Man sier da at gruppe 2 befinner seg i en vippeposisjon. Dette gir personen i gruppe 2 betydelig makt ved at vedkommendes standpunkt er avgjørende. I dette tilfellet synes bare vedtaket klart hvis denne sak sees i sammenheng med andre saker. Anta at gruppe 1 og 2 er samarbeidspartnere i en rekke saker, da vil man kunne forvente at gruppe 2 stemmer med gruppe 1 og vedtaket blir 2 millioner. Generelt sett kan vedtaket bli fra 2 til 6 millioner (grensene inkludert).

Hvis denne sak kan sees isolert, så blir det et forhandlingsspørsmål. Gruppe 1 kan eksempelvis tilby seg å støtte et vedtak på 3 millioner, slik at gruppe 2 får oppfylt sitt ønske til en viss grad. Gruppe 3 kan imidlertid foreslå 4,5 millioner, som kan virke mer interessant for gruppe 2. I dette tilfellet blir forhandlingsstyrke og forhandlingsdyktighet avgjørende. Generelt kan vedtaket bli fra 2 til 6 millioner, dog slik at grensene ikke er inkludert.

I **eksempel nr. 3** har gruppe 3 et rent flertall, som selvsagt inkluderer medianvelgeren, og bevilgningen blir 6 millioner. Dette er illustrert ved den «kortstiplede kurve» i figur V6.1.



### (III) Medianvelgerteoremet

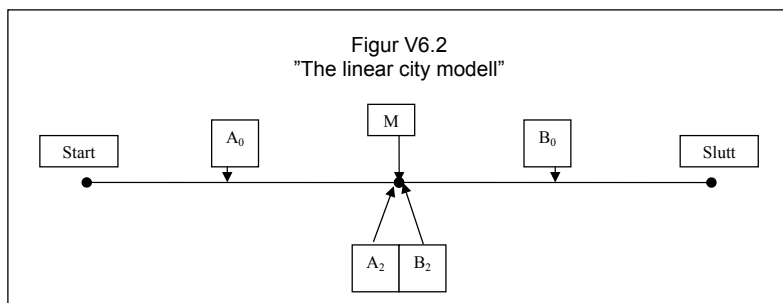
Medianvelgerteoremet, MVT, ble utledet av Black (1948) og gjelder demokratiske flertallsvedtak fattet i en komité eller i et utvalg, når preferansene er entoppet som illustrert ved eksempel 1 ovenfor. Under slike forutsetninger viser teoremet at vedtaket i utvalget blir sammenfallende med medianvelgerens standpunkt. Teoremets forutsetninger «luker ut» forhandlingsløsninger, som illustrert ved eksempel 2 ovenfor.

Harold Hotelling utviklet i 1929 en enkel, men grunnleggende lokaliseringsteori, «the linear city modell» - kfr Hotelling (1929). Anta at befolkningen i en by er bosatt jevnt langs en vei fra «start» til «slutt». Det er to butikker (f eks dagligvarebutikker), A og B, og at innbyggerne foretar innkjøpene i den butikk som ligger nærmest (butikkene forutsettes å ha de samme priser). Hvis de to butikker er lokalisert midt på hver sin halvpart av veistrekningen deler de kundene likt mellom seg samtidig som gangavstanden for kundene blir minst mulig. Butikken har da lokaliseringen merket med  $A_0$  og  $B_0$  i figur V6.2.

Hvis butikken A flyttes til lokaliseringen  $A_2$ , dvs. midt på

strekningen merket  $M$ , så vil butikken ta over halvparten av kundene på strekningen fra  $M$  til  $B_0$ . Butikk  $B$  mister både kunder og inntekt. Mottrekket er at også butikk  $B$  etablerer seg i punktet  $M$ .

Empirisk finner man eksempler på det ved at i middelalderbyene så var alle håndverkere av et slag samlet i en og samme gate. Også i våre dager finner man noe av det samme. Eksempelvis er de største bokhandlere i Oslo samlet rundt Karl Johans gate.<sup>80</sup> En variant av denne sentraliseringseffekt får man når konkurrerende butikker med visse forskjeller i vareutvalget finner det lønnsomt å være lokalisert nær hverandre, gjerne slik at de alle kan nås fra samme parkeringsplass. Antagelig er etablering av butikksentra uttrykk for noe av det samme. I butikksentra finner man butikker med vareutvalg som er komplementære, men også da er poenget å sikre seg god kundetilgang. Butikklokalisering faller imidlertid utenfor rammen av denne fremstilling.



Hotellings enkle lokaliseringsteori kan også brukes når det gjelder politiske partiers valg av politikk. Hvis  $A$  er et politisk parti og klarer å erobre medianposisjonen  $M$ , mens parti  $B$  fortsatt er tro mot sin ideologi og forblir i  $B_0$ , så er det klart at parti  $A$  får flest velgere og vinner valget. Dette drøftes nærmere nedenfor.

#### (IV) Medianvelgerpolitikk

I henhold til Holcombe (1983) er det Howard R Bowen som i 1943 først utviklet en medianvelger politikk, dvs. en politikk der politiske partier under visse forutsetninger tilpasser sin politikk til medianvelgerens

<sup>80</sup> Hovedunntagelsen i Oslo er Universitetsbokhandelen på Blindern.



preferanser, - kfr Bowen (1943). Bowens opplegg tilbakeføres til Hotelling (1929), kfr ovenfor, selv om Hotelling ikke behandlet politiske partiers adferd. Holcombe bruker begrepet Bowen likevekt (Bowen equilibrium) som betegnelse for tilpasninger der medianvelgerteorier kan forklare politiske partiers adferd. Holcombe skiller mellom flere modellvarianter av medianvelgerteorien. Hvis man ikke har en norsk statsvitenskapelig utdannelse kan medianvelgerpolitikk betraktes som så selvsagt at behovet for empirisk bekreftelse synes unødvendig. Holcombe, op cit, har i kapittel fire, en gjennomgang av empiriske undersøkelser for USA-forhold som synes å bekrefte teorien.<sup>81</sup>

Teorien om medianvelgerpolitikk strider mot den veletablerte tradisjon innenfor statsvitenskap. Innen statsvitenskap har man derfor forsøkt å avvise medianvelgerteorien, spesielt Downs bidrag, med at velgere og folkevalgte ikke er rasjonelle. Det er slevsagt «bak mål», - kfr etterfølgende avsnitt (VI).

#### (A) Velgerens tilpasning

En innbyggers grad av behovstilfredsstillelse kan sees og blir i praktisk politikk betraktet som en funksjon av individets inntekt, når man ceteris paribus velger å se bort fra andre forhold. Her betraktes velger nr.  $i$  og graden av behovstilfredsstillelse eller nytte antas primært å være avhengig av velgerens inntekt,  $M_i$ , og en uspesifisert størrelse som bare omtales som «andre forhold»,  $a_i$ . Nyttefunksjonen skrives for velger nr.  $i$

$$(1) \quad U_i = U_i(M_i, a_i)$$

---

<sup>81</sup> Noen teorier på det samfunnsvitenskapelige område er så selvinnsynende at empiriske undersøkelser synes unødvendige. Det åpenbare eksempel er i efterspørselsteorien, når man under ceteris paribus, betrakter efterspurt kvantum av et gode som bestemt av prisen på godet alene. Denne teori sier at en prisøkning vil redusere kvantum, mens en prisreduksjon vil redusere kvantum. Under ceteris paribus forutsetningen har man ennå ikke funnet eksempler på det motsatte (det såkalte Giffen-tilfellet tilfredsstiller ikke ceteris paribus forutsetningen). Enhver analyse som dokumenterer at efterspørselskurven er avtagende mot høyre i et vanlig pris/kvantsdiagram vil derfor bli betraktet som uinteressant (kfr storming av dører som er åpne).

Loven om den avtagende grensenytte,  $MU_i$ , vil bety at  $U_i$  er stigende, men avtagende med  $M_i$ .<sup>82</sup> Det at  $U_i$  er en ordinal variabel (ikke kvantifiserbar) spiller ingen rolle for dette resonnement, som her bare har teoretisk betydning. Det er likevel slik at loven om den avtagende grensenytte kan oppfattes som en økonomisk realitet, da det er vanskelig å finne noen god for et annet forløp av kurvene.

Hvis  $M_i < M_{i0}$ , så betyr andre forhold lite. Inntektsvirkningen av stemmegivningen blir avgjørende. Noen velgere vil begrunne sin stemmegivning fordi det er økonomisk viktig. Det synes som om det ikke er «dantet» å gi en slik privatøkonomisk begrunnelse. Det er de politiske partier klar over og har vanligvis ikke slagord av typen «stem på oss fordi det er økonomisk lønnsomt for deg». Partiene sier vi står for en ideologi, som er det beste for samfunnet og som du bør gi din tilslutning. Ideologien er da utformet slik at den sammenfaller med viktige velgergruppers økonomiske interesser, - kfr spesielt Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kystpartiet, Pensjonistpartiet og Senterpartiet.

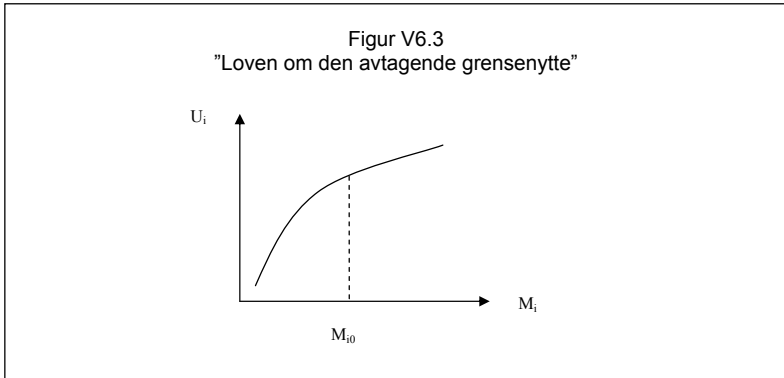
De politiske partier hevder å føre en politikk som gir forskjellig  $M_i$  via overføringspolitikk, dvs. skatte- og trygdepolitikk samt OBI (offentlig betalte individualgoder – undervisning, helse, omsorg). Velgeren velger det parti som gir høyest  $M$ . La  $M(A)$  betegne inntekten for velger nr.  $i$ , hvis parti A vinner valget. Velgeren stemmer således på parti A hvis

$$(2) \quad M_i(A) > M_i(B) \text{ og } M_i(A) > M_i(C).$$

Jo større de privatøkonomiske forskjeller for velgerne, som valg av de ulike partier innebærer, desto sterkere blir motivet for å delta i valget og for å støtte det parti som gir størst inntekt (enten i form av trygd, velferdsgoder eller skattelettelse).

---

82 Dette kan også omtales som Gossens første lov. Denne betegnelse brukes ikke av «purister», da man ut fra forutsetningene i ordinal nytteteori ikke kan bevise at kurven må ha det forløp som vist i figur V6.3 og som medfører at man heller ikke kan bevise at efterspørselskurver er avtagende mot høyre. Jeg deler her oppfatningene hos Dedekam (2002) at Gossen-tilfellet (stigende efterspørselskurve mot høyre) er basert på en misforståelse, dvs. brudd på ceteris paribus forutsetningene. I praksis vil man regne med både avtagende grensenytte og avtagende efterspørselskurve.



Anta at det ikke er klare privatøkonomiske forskjeller på partienes forventede politikk, dvs.

$$(3) \quad M_i(A) \approx M_i(B) \approx M_i(C).$$

Så spiller inntektsvirkningen av valget ingen rolle i seg selv. Andre forhold blir da bestemmende for stemmegivningen, samtidig som motivet for å avgi stemme svekkes vesentlig

Et teoretisk opplegg av denne type passer godt med historiske forhold i Norge etter 1900. Frem til ca. 1970 sto den primære politiske strid mellom sosialisme og ikke-sosialisme. Disse «ismer» kan betraktes som overbygninger for privatøkonomiske interesser og var i praksis avgjørende for folks stemmegivning. Den politiske debatt dreide seg om den prinsipielle innretning av det «gode samfunn». Senere etter utvikling av det såkalte velferdssamfunn som et allment akseptert gode og spesielt etter de europeiske kommunistregimers selvavvikling, så ble det vanskeligere å gi den politiske debatt en ideologisk overbygning, som er godt korrelert med de store velgergruppers privatøkonomiske interesser. Forskjellene mellom de politiske partier er i vesentlig grad redusert.

Dette slår ut i redusert valgdeltagelse og ikke minst i den relative andel av velgerne som er medlemmer av politiske partier.

## (B) De politiske partiers tilpasning

Et politisk parti kan i utgangspunktet ha et rent ideologisk utgangspunkt, som vanskelig kan fravikes. Det gjelder i norsk sammenheng kanskje særlig partier som Kristelig folkeparti, Kommunistpartiet (NKP), Rødt, Sosialistisk Venstreparti<sup>83</sup> og i en historisk sammenheng et parti som Venstre. Som nevnt ovenfor er de øvrige partier også ideologisk knyttet opp mot velgergruppers økonomiske interesser med viktige velgergruppers økonomiske interesser (Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kystpartiet, Pensjonistpartiet og Senterpartiet).

For et parti hjelper det lite å ha en god ideologi hvis den ikke appellerer til velgerne, slik at man oppnår tilslutning ved valg. Dette forhold tvinger politiske partier til å tilpasse sin politikk til hva velgerne kan tenkes å stemme på. Det synes bare å være et parti som åpent vedgår at det søker å tilpasse sine standpunkter og sin politikk til hva velgerne er opptatt av. Det er Fremskrittspartiet. Det er imidlertid klart at andre partier også tar slike hensyn. Det kan også gjøres ved ikke å ta opp spørsmål man er tilhenger av, men som velgerne ikke godtar. Det typiske eksempel synes å være at velgerne for tiden ikke aksepterer noen økning i beskatningsnivået. Dermed kan partier som Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, som trolig egentlig er for visse økninger, avstå fra en slik politikk. Et parti som i dag argumenterer for skatteøkninger må vel kunne sies å begå «politisk selvmord» med hensyn til oppslutning fra velgerne.

Et annet eksempel er at velgerne i hovedsak synes godt fornøyd både med overføringssystemet (herunder sykkelønsordningen) og tilgangen på offentlig betalte individualgoder (undervisning, helse og omsorg). Politiske partier som kanskje mener at det bør foretas visse nedjusteringer på disse felter (Høyre og høyresiden i Arbeiderpartiet) må trå varsomt for ikke å miste tilslutning. Et tredje eksempel gjelder innvandring og asylsøkere. På grunn av integreringsproblemene synes mange velgere at denne type politikk er for lite streng. Lenge var Fremskrittspartiet, som synes å ha som mål å tilpasse seg til folkemeningen, å stå alene om

---

83 Sosialistisk Venstreparti ønsker å fremstå som det parti som egentlig representerer arbeidsklassens interesser, men synes i sin tilslutning å ha begrenset tilslutning fra det som kan kalles arbeidere i tradisjonell forstand. Partiet er dominert av velutdannede mennesker (medlemmer og velgere), som stadig fortrinnsvis er opptatt av utenrikspolitiske spørsmål, miljøspørsmål osv, dvs. av ideologi.

behovet for en restriktiv politikk. Det synes å gi positive utslag på de månedlige meningsmålinger. Etterhvert synes også andre store politiske partier å måtte gå inn for en strengere politikk på disse felter.

### (C) De folkevalgtes tilpasning

Medlemskap i et politisk parti kan være basert på ideologiske eller personlige motiv, og selvsagt en blanding av begge deler. For noen synes de personlige motiver å være avgjørende iallfall når den politiske karriere har vart noen år og man begynner å tenke på rettetten. Politiske partier med relativt stor tilslutning og som jevnlig er i maktposisjon (regjeringsposisjon) kan tilby sine medlemmer større muligheter for å erobre politiske posisjoner enn mindre og mer maktesløse partier.

Dette betyr at «store partier» generelt vil ha en tilslutning av personer som er mer opptatt av å bruke en politisk karriere, som ledd i sitt arbeide for å gjøre karriere i arbeidsmarkedet.

En karriere som folkevalgt varer i det norske system i fire år eller i et multiplert av fire år og er preget av usikkerhet når det gjelder gjenvalg. Folkevalgte, spesielt i ledende posisjon, kan opparbeide forhandlings- og sakskompetanse samt har utviklet et viktig kontaktnett så vel politisk som administrativt. Etter endt karriere, som folkevalgt, er mulighetene for gode ansettelser i stor grad til stede. Det gjelder særlig i stillinger, der ansettelsesforholdet er under politisk kontroll. Det gjelder også ansettelser i næringslivet og organisasjoner (næringsorganisasjoner og ideelle organisasjoner), der det vanligvis ikke stilles bestemte krav til formell utdanning. For folkevalgte med formell utdanning vil også stillinger i den offentlige forvaltning kunne være tilgjengelige.

Likeartet karrierevei kan være tilstede også for partimedlemmer, gjerne yngre, som ikke blir folkevalgte for sitt parti, men som får viktige posisjoner som statssekretær, personligsekretær, gruppesekretær osv. Slike personer vil etter noen år vanligvis opparbeide sakskompetanse og etablere et verdifullt kontaktnett, som gjør dem interessante for ansettelser ikke minst i private organisasjoner. Denne type av kompetanse kan man vanskelig opparbeide på annen måte.

Det er vanskelig å fri seg fra det inntrykk at ambisiøse personer velger å slutte seg til politiske partier, som gir de beste muligheter for en yrkeskarriere. I ikke-demokratier (kommunistiske og fascistiske regimer) kan ofte den eneste mulighet for å gjøre karriere være partimedlemskap og det gjelder også ikke politiske stillinger på de fleste områder (forsvar, politi og rettsvesen, universitet og forskning med mer, innen næringsliv og organisasjoner). Dette betyr at rekrutteringen til store partier uunngåelig vil bli preget av mange som søker å gjøre karriere. Personer som ønsker å gjøre karriere basert på politisk arbeid vil trolig også lettere rent taktisk utkonkurrere personer som primært er opptatt av de ideologiske aspekter ved politikk.

Med andre ord, suksesskriteriet for å bruke politisk arbeid som ledd i en personlig karriereutvikling er i liten grad avhengig av de ideologiske aspekter, men i stor grad avhengig av at partiet får stor oppslutning. Tilpasning av politikken til velgernes preferanser blir derfor det avgjørende.

De store partier vil i utgangspunktet være medianvelgerorientert. Det at talsmenn for store partier kan bruke politisk arbeid som karrierevei gjør at de store medianvelgerorienterte partier, kan bli enda mer medianvelgerorienterte.

## (V) Den demokratiske idé

Den grunnleggende demokratiske idé er at det er flertallet av velgerne som skal bestemme den politikk som føres i samfunnet. I et representativt demokrati er det de folkevalgtes oppgave å avspeile velgernes politiske preferanser. Ut fra dette er det verdifullt og riktig at de politiske partier tilpasser seg medianvelgerne.

Når jeg skriver medianvelgerne, så er det fordi medianvelgeren er definert for en bestemt politisk dimensjon. Det er mange politiske dimensjoner og dermed et medianvelger-standpunkt for hver dimensjon.<sup>84</sup> Problemet for et politisk parti er å velge standpunkt i de forskjellige saker (eller politiske dimensjoner) som gir størst mulig tilslutning. Et medianvelgertilpassende parti står over for flere problemer:

---

<sup>84</sup> Det er også laget probabilistiske modeller med flere dimensjoner, - kfr Lindbeck & Weibull (1987).

- (i) Å velge ut de hovedkategorier av sakskompleks som partiet skal satse på i valgkampen.
- (ii) Lage en velbegrunnet gjetning på hva som er medianvelgerstandpunktet i de utvalgte hovedkategorier.
- (iii) Foreta en sammenveining av medianstandpunktene til noe som kan fremstå som et hele.
- (iv) Et politisk parti har vanligvis et ideologisk utgangspunkt (f.eks. religiøst) og/eller er tradisjonelt knyttet opp mot viktige velgergrupper (fagforeningsmedlemmer, bønder osv), ofte omtalt som «kjernevelgere». Slike forhold vil i større eller mindre grad representere skranker eller begrensninger, som representerer bibetingelser eller tilpasningsbetingelser for et parti som ønsker å øke sin tilslutning.

Valgresultatet vil vise i hvilken grad et politisk parti har lyktes med et slikt arbeid. Ut fra den grunnleggende idé om at velgerne skal bestemme vil en slik partipolitikk, som gjerne vil bli omtalt som opportunistisk, være helt i tråd med de demokratiske idealer.

Det grunnleggende problem knyttet til et slikt opplegg, dvs. stemmemaksimerende politikk, skyldes ikke de folkevalgte, men velgerne.

- (a) Velgerne er dårlig informert som blant annet Downs har vist. «If he (the voter) is going to exercise any influence at all, he must limit his awareness to areas where intervention pays off most and information costs least». (side 258) og «In general, it is irrational to be politically well-informed because the low returns from data simply do not justify their cost in time and other scarce resources». (side 259). Enhver som har forsøkt å sette seg inn i statsbudsjettet (gul bok) vil forstå Downs poeng.
- (b) Mange velgere blir lett påvirket av stemningsbølger, særlig når en sak er basert på en samstemt nyhetsformidling av presse, radio og TV. Medianstandpunktet i en sak er avhengig av velgernes oppfatninger, hvis disse oppfatninger svinger fra måned til måned uten noen prinsipiell forankring, så gir ikke det mulighet for å formulere en medianvelgertilpasset politikk. Folk er i stor grad et

offer for sine følelser og når mange føler det samme kan de lett hisse hverandre opp til å begå lite gjennomtenkte handlinger. Et eksempel kan være at sterkt engasjerte fotballtilhengere etter en kamp kan ønske å skade andre fotballtilhengere som holder med feil lag. Et annet eksempel er snauklipping av de såkalte «tysker-tøser», hvilket skjedde i Norge i 1945. Fra andre land har man groteske historier om lynsjing.

- (c) Mange velgere er nærsynte (myoptiske) i den forstand at saker som ligger nær i tid prioriteres i forhold til saker som ligger lenger inn i fremtiden. Eksempelvis: anta at det (i) skjer en global oppvarming og (ii) at man ved hjelp av politiske vedtak – nasjonalt og internasjonalt – kan stoppe, redusere eller forsinke en slik oppvarming. Da hjelper det lite å overbevise de folkevalgte om at noe bør gjøres. Det avgjørende blir om hovedtyngden av velgerne forstår at noe bør gjøres og at kostnadene og ulempene ved det må de selv være med på å bære.
- (d) En svakhet ved medianvelgerpolitikk er at den egentlig forutsetter at velgerne har eksogent gitt preferanser. Det er en misforståelse å tro at politikk bare er et spørsmål om å velge ut de saker som velgerne har sterke positive preferanser for. Politikk består ikke minst av å overbevise velgerne om hva som er de riktige politiske standpunkter. Den politiske debatt dreier seg derfor i stor grad å få velgerne til å forstå hva som er de viktige saker. Et typisk eksempel kan sies å være forståelse for verdien av økt satsing på miljøvernarbeid. Med andre ord, velgernes preferanser må i stor grad betraktes som endogene.

**Mangel på ledelse:** Hovedproblemet i «et medianvelgerstyrt samfunn» er knyttet til spørsmålet om politisk ledelse. Den type politisk ledelse som er populær blant velgerne er selvsagt av «julenissetypen», dvs. problemløsning tilsier ikke bruk av virkemidler som vil virke ubekvemme for velgerne (feks skatteøkninger). En ansvarlig type av politisk ledelse som foreskriver en politikk, som velgerne misliker, ligger ikke an til å få stor tilslutning.

Dette er et klassisk problem i demokratiteorien. Årsaken til at filosofen Platon var ikke-demokrat skyldes trolig hans frykt for at demo-



krati skulle utarte til et pøbelvelde. Han tenkte seg at samfunnsstyringen skulle overlates til såkalte «voktere», som skulle motta spesiell oppdrags- og opplæring og fremstå som filosofer.

**Flertallets tyranni:** I et demokrati er det et potensielt problem at det politiske flertall i samfunnet føre en politikk, som er svært ugunstig for et mindretall. Det gjelder både i direkte og representative demokratier. Eksempler på dette kan være (a) i et land som Sveits hvor folkeavstemninger spiller en fremtredende rolle i politikken, som nylig (høsten 2009) fattet vedtak om forbud mot bygging av minareter, og (b) i Norge som endog i etterkrigstiden har hatt en diskriminerende politikk overfor etniske minoriteter som samer, sigøynere og tatere.

Problemer med flertallets tyranni er behandlet blant annet av John Stuart Mill i 1859 i «On Liberty», kfr Tyler (2003). Man kan også gå tilbake til Platon. En mer moderne behandling av slike spørsmål finner man hos Aanund Hylland, blant annet Hylland (2004).

**Principal/agentproblemet:** Utgangspunktet for samfunnsdannelser og økonomisk vekst er spesialisering og arbeidsdeling mellom mennesker. Det synes derfor rasjonelt at det også innenfor ledelse av samfunnet gjennomføres en slik arbeidsdeling. Dvs. de folkevalgte har til oppgave å sette seg inn i de politiske saker og fatte de passende vedtak, samt å gjennomføre vedtakene. Det dreier seg om tidkrevende og til dels komplisert arbeid. Det frigjør tid og krefter for de øvrige innbyggere.

Problemet er at det er velgerne som skal bestemme, mens det er de folkevalgte som har informasjon og handlingsmuligheter. Dette er det klassiske principal/agentproblem. Spørsmålet er hvorledes velgerne kan kontrollere de folkevalgtes virksomhet uten for store informasjonskostnader.

Dermed er vi tilbake i den grunnleggende problemstilling i denne rapport, nemlig om et system med øremerkede skatter kan bidra til at velgerne oppnår en større forståelse og innsikt i viktige samfunnsforhold.

## (VI) Et statsvitenskapelig problem?

Duncan Black skriver i et forord til 2004 utgivelsen av Buchanan & Tullock (1962), «The Calculus of Consent», følgende:

Political scientists were so immersed in analytical modes that The Calculus of Consent could challenge. Political philosophers, for the most part, remained wedded to Platonic and organic notions of benevolent government. Many political scientists, to the extent they were interested in theory at all, were enamored of behavioral theories and strongly hostile to the rational-choice approach that would dominate The Calculus of Consent. Most institutionalists simply observed the evolution and the behavior of political institutions without attempting to evaluate those institutions in terms of relevant theory. Inevitably, The Calculus of Consent would threaten to devalue a large stock of human capital in political science and, for this reason alone, generate hostility. (Page x).

Med andre ord, tradisjonelle statsvitere er så opphengt i tradisjonell demokratisk teori med utgangspunkt i Platon og Aristoteles og den efterfølgende tradisjon at de ikke kan ta inn over seg nyere betraktningmåter fra økonomer som arbeider med tilsvarende problemer, spesielt synes forutsetningen om rasjonell adferd å virke som «en rød klut».

I Malnes & Midgaard (2003), som omhandler politisk tenkning og er en bok på 380 sider. Platon og Aristoteles får 34 sider. Bidragene fra Arrow, Buchanan & Tullock, Downs og Niskanen vies til sammen ca. 7 sider i en misvisende fremstilling. Black og media-velgerteorien synes overhodet ikke å bli nevnt. Karl Popper gir i sin «Open Society and its enemies» en drepende kritikk av ikke-demokraten Platon, kfr Popper (1945), og finnes rimeligvis ikke verdig omtale.

Mer vanlig i norsk statsvitenskapelig tradisjon er å overspringe

forhold som gjelder rasjonell adferd og medianvelgerteori, som eksempelvis i Hanssen, Helgesen & Vabo (2006)<sup>85</sup> og Midgaard & Rasch (2004). En viktig unntagelse er BI-folk, - kfr Helland & Sørensen (2008).<sup>86</sup>

Mer moderne statsvitere, - kfr Hovi (2008), som skriver om spillteori, må selvsagt forutsette rasjonell adferd for å komme noen vei. Jon Elster (2007) drøfter rasjonalitet og irrasjonalitet, slik at man med tid og stunder trolig vil finne at også statsvitere i større grad akseptere forutsetninger om rasjonell adferd. En slik endring er kanskje allerede på vei.

Et eksempel er Goodin & Klingemann, eds (1996)<sup>87</sup>, som vier part VIII til «Political Economy». Kapittel 30 «Downsian Perspectives», som er skrevet av Bernhard Grofman, er dog bare på 9 sider, men avsluttes med:

Yet there is plenty that rational choice can be proud of in terms of aiding us in understanding the dynamics of electoral politics, campaigning, and voter choice, especially when we judge its empirical performance and analytic insights relative to the work (both theoretical and empirical) done by political scientists not working within that tradition. (Page 699)

Wald (2002) hevder i en artikkel i en lærebok i statsvitenskapelig teori og metode, kfr March & Stoker (2002), kap. 3:

Rational choice offers a valuable set of tools to political science. (p 88)

En omfattende og «to the point» kritikk av public choice (rational choice and median voter behaviour) finner man hos Dunleavy (1991), som blant annet konkluderer med:

---

85 I Hanssen et al (2006) er det nederst på side 93 kort referert til «issue voting» eller saksstemmegivning, som innebærer forutsetninger om rasjonell adferd med en henvisning til Bent Ardal (2003): *Velgerne i villrede...En analyse av Stortingsvalget 2001*. Oslo; Damm.

86 BI-folk betegner her personer ansatt ved Bedriftsøkonomisk institutt.

87 A New Handbook of Political Science.

The gains made by public choice theory in extending the scope and methods of debate and research in political science towards new forms of logically and mathematically informed reasoning are in my view now undeniable. (p 259)

....

If public choice methods can also be divorced from their characteristically conservative ideological baggage, and the possibility of different starting assumptions thoroughly explored, then their potential to shed new light on some central questions of political science looks beyond doubt. (p 259)

## LITTERATURHENVISNINGER:

- Baldor, N (1958). *Is a Personal Expenditure Tax Practicable*. Opprinnelig i Kaldor (1958). *An Expenditure Tax*. London: Allen & Unwin 1958. Også artikkel i Houghton (1970).
- Barro, R. J. ( 1991). *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*. National Bureau of Economic Research. (NBER Working Paper No 2588) Issued in July 1991.
- Black, D. (1948). On the Rational of Group Decision-making. *The Journal of Political Economy*, 56(1), 23-34
- Bowen, H. R. (1943). The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources. *Quarterly Journal of Economics*, 58(1), 27-48
- Brennan, G. & Buchanan, J. M. (1977). Towards a tax constitution for Leviahtan. *Journal of Public Economics*, vol 8, 255-273
- Brennan, G. & Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax – analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press. (ISBN 0-521-02792-6)
- Brown, C. V. & Jackson, P. M. (1990). *Public Sector Economics*. 4th ed. Blackwell. (ISBN 0-631-16208-9)
- Bruni, L. & Porta, P. L. (Red.) (2007). *Handbook on the Economics of Happiness*. Edward Elgar Publishing. (ISBN 978-1-84376-826-5)

- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962/2004). *The Calculus of Consent : Logical Foundation of Constitutional Democracy*. Volume 2 The Selected works of Gordon Tullock. Liberty Fund. (ISBN 0-86597-521-3)
- Buchanan, J. M. (1963). Earmarked Taxes. The economics of earmarked taxes. *Journal of Political Economy*, Vol 71. Også i Houghton (1970).
- Buchanan, J. M. & Flowers, M. R. (1975). *The public finance – An introductory textbook*. Fourth edition. Richard D. Irwin (ISBN 0-256-01633-X)
- Dedekam, A. (2002). *Mikroøkonomi*. Oslo: Fagbokforl. (ISBN 82-7674-807-4)
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Pearson Education. (ISBN 0-06-041750-1)
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice : Economic Explanations in Political Science*. Harvester/Wheatsheaf. (ISBN 0-7450-0233-1)
- Dye, T. R. (1992). *Understanding Public Policy*. Prentice Hall. (ISBN 0-13-933607-9)
- Craig, E. D. & Heins, A. J. (1980). The effect of the tax elasticity on government spending. *Public Choice*, 35(3), 267-275.
- Elster, J. (2007). *Explaining Social Behavior*. Cambridge University Press. (ISBN 978-0-521-77744-5)
- Feld, L. P. & Schnellenback, J. (2007). *Still a Director's Law? On the Political Economy of Income Distribution*. Paper Institut de Recherche en Economie et Fiscalite, Universite Aix-Marseille.
- Finansdepartementet. (2010). *Gul bok: Statsbudsjettet for budsjettåret 2010*. (St.prp. nr. 1, 2009-2010). Oslo: Finansdepartementet.
- Goodin, R. E. & Klingemann, H. D. (Red.). (1996). *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press. (ISBN 0-19-829471-9)

- Greenaway, D. & Shaw, G. K. (Red.). (1985). *Public Choice, Public Finance and Public Policy : Essays in Honour of Alan Peacock*. Basil Blackwell. (ISBN 0-631-14313-0)
- Grønn, E. (1999). *Forelesninger i offentlig økonomi*. Oslo: Cappelen Akademisk forl. (ISBN 82-456-0326-0)
- Grønn, E. (2007). *Anvendt mikroøkonomi*. Oslo: Cappelen Akademisk forl. (ISBN 978-82-02-26789-6)
- Gupta, S., Schiff, J. A., Keyoung, C., Clements, B. J., Schuknecht, L., Schwartz, G., et al. (1995). *Unproductive public expenditure: A pragmatic approach to policy analysis*. Washington DC: IMF. (International Monetary Fund: IMF Pamphlet Series, No 48) (ISBN 1-55775-497-7)
- Hagen, K. P. (1992). Skatt og velferd i et internasjonalt perspektiv. I Sandmo & Hagen (1992), *Offentlig politikk og private incitament*er (Kap. 10)
- Hagen, K. P. (2005). *Økonomisk politikk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*. Oslo: Cappelen Akademisk forl. (ISBN 978-82-02-24274-9)
- Hanssen, G. S., Helgesen, M. K. & Vabo, S. I. (2006). *Politikk og demokrati : En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Oslo: Gyldendal Akademisk. (ISBN 82-05-32659-2)
- Helland, L. & Sørensen, R. J. (2008). *Demokrati og effektivitet*. Oslo: Universitetsforl. (ISBN 978-82-15-01112-7)
- Hettich, W. & Winer, S. L. (1997). The political economy of taxation. I Mueller, D. C. (Red.) *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press. (ISBN 0-521-55654-6)
- Holcombe, R. G. (1983). *Public Finance and the Political Process*. Southern Illinois University. (ISBN 0-8093-1082-1)
- Holcombe, R. G. (1989). The Median Voter Model in Public Choice Theory. *Public Choice*, 61, 115-125.

- Holmøy, E. og Nielsen, V. O. (2008). Velferdsstatens langsiktige finansieringsbehov. *Økonomiske analyser*, 4
- Hotelling, H. (1929). Stability in Competition. *The Economic Journal*, 153, 41-57.
- Houghton, R. W. (Red.). (1970). *Public Finance*. Penguin modern economics Readings
- Hovi, J. (2008). *Spillteori : en innføring*. Oslo: Universitetsforl. (ISBN 978-82-15-01296-4)
- Hylland, A. (2004). Flertallsstyre og demokrati. I Midgaard, K. & Rasch, B. E. (Red.). *Demokrati : vilkår og virkninger*. Oslo: Fagbokforl. (ISBN 82-450-0218-6) (Kap. 7)
- Jensen, B. (2007). *Offentlige velferdsgoder : Økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public Management*. (Høgskolen i Hedmark Rapport nr. 12, 2007). Elverum: Høgskolen i Hedmark. (ISBN 978-82-7671-626-9)
- Jensen, B. & Monsen, N. N. (2009). *Regnskap i stat og kommuner : Om dagens regnskaper og et alternativ*. (Høgskolen i Hedmark Rapport nr. 7, 2009). Elverum: Høgskolen i Hedmark. (ISBN 978-82-7671-741-9)
- Johansen, L. (1965). *Offentlig økonomikk*. Oslo: Universitetsforl.
- Jæger, O. (1930). *Finanslære – en videnskabelig fremstilling av de offentlige samfunds, statens og kommunenes økonomiske husholdning*. Oslo: Aschehoug.
- Kapp, K. W. & Kapp, L. L. (Red.). (1949). *History of Economic Thought : A Book of Readings*. New York: Barnes & Noble.



- Kittelsen, S. A. C., Anthun, K. A., Kalseth, B., Kalseth, J., Halsteinli, V. og Magnussen, J. (2009). *En komparativ analyse av spesialisthelsetjenesten i Finland, Sverige, Danmark og Norge: Aktivitet, ressursbruk og produktivitet 2005-2007*. (SINTEF Rapport A12200)
- Larsen, T. & Pedersen, N. M. (2005). *Den offentlige sektor*. Handelshøjskolens forl. (ISBN 87-629-0284-9)
- Lindbeck, A. & Weibull, J. (1987). Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition. *Public Choice*, 52, 273-297
- Little, I. M. D. (1951). *Direct versus Indirect Taxes*. Opprinnelig i Economic Journal, også i Musgrave & Shoup (1959).
- Lynn, J. & Jay, A. (1987). *Javel Statsråd: En ministers dagbok: av the Right Hon. James Hacker MP*. Huitfeldt forl. (ISBN 82-7003-073-2)
- Lysbakken, A. & Skjerve, I. (2009). *Deltagerne : en reise i demokratiets framtid*. Manifest. (ISBN 13-978-82-92866-13-9)
- March, D. & Stoker, G. (Red.). (2002). *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke : Palgrave. (ISBN 978-0-333-94855-2)
- Meltzer, A. H. & Richard, S. F. (1983). Test of a rational theory of the size of government. *Public Choice*, 41(3), 403-418.
- Midgaard, K. & Rasch, B. E. (Red.). (2004). *Demokrati : vilkår og virkninger*. Oslo: Fagbokforl. (ISBN 82-450-0218-6)
- Mill, J. S. (1845/69). *Principles of Political Economy*, Second edition, Two volumes, John H Parker, London.
- Moe, T. M. (1997). The positive theory of public bureaucracy. I Mueller, D. C. (Red.). *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press. (ISBN 0-521-55654-6)

- Mueller, D. C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge University Press. (ISBN 0-521-89475-1)
- Mueller, D. C. (Red.) (1997). *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press. (ISBN 0-521-55654-6)
- Musgrave, R. A. & Peacock, A. T. (Red.). (1958). *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1958). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill. (ISBN 0-07-Y100227-8)
- Musgrave, R. A. & Shoup, C. S. (Red.). (1959). *Readings in the Economics of Taxation*. USA: Richard D Irwin Inc.
- Nasjonalbudsjettet 2010*, Meld. St. 1 (2009-2010). Melding til Stortinget.
- Normann, T. M. (2009). Det vanskelige fattigdomsbegrep: Lav inntekt trenger ikke bety fattigdom. *Økonomiske analyser*, 5
- Nytte-kostnadsanalyser: prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*. (Norges offentlige utredninger [NOU] 1997: 27). (Hervik-utvalgets innstilling) (ISBN 82-583-0442-9)
- Nytte-kostnadsanalyser: veiledning i bruk av lønnsomhetsberegninger i offentlig sektor*. (Norges offentlige utredninger [NOU] 1998: 16). (ISBN 82-583-0461-5)
- OECD (2009). *Focus on citizens: Public management for better policy and services*. (OECD studies on public engagement). (ISBN 978-92-64-048887-4)
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press. (ISBN 0-674-53751-3)

- Parkinson, C. N. (1981). *Parkinsons lover*. Oslo: A/S Hjemmet fagpresseforl. (ISBN 82-7001-748-5)
- Peacock, A. T. & Wiseman, J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton University Press. (National Bureau of Economic Research. General series ; 72)
- Petty, Sir William (1662). *A Treatise of Taxes and Contributions*. Publisert i Kapp & Kapp (1949).
- Pigou, A. C. (1947). *The Range of Government Expenditure*. Opprinnelig fra Pigou's A Study in Public Finance (1947), også artikkel i Houghton (1970).
- Pevcin (2004). *Does optimal size of government spending exist?* University of Ljubljana
- Popper, K. (1945/1995). *The Open Society and its Enemies*. Golden Jubilee Edition. Routledge (ISBN 0-415-12739-4)
- Ramsey, F. P. (1927). A Contribution to the Theory of Taxation. *The Economic Journal*, 37(145), 47-61.
- Ringstad, V. (2002). *Mikro- og markedsteori*. Oslo: Cappelen Akademisk forl. (ISBN 82-02-21806-3)
- Romer, T. & Rosenthal, H. (1979). The Elusive Median Voter. *Journal of Public Economics*, 12(2), 143-170.
- Rosen, H. S. (1995). *Public Finance*. Irwin. (ISBN 0-256-16019-8)
- Rowley, C. & Elgin, R. (1985). *Towards a Theory of Bureaucratic Behaviour*. Artikkel i Greenway & Shaw (1985).
- Rødseth, A. (1997). *Konsumentteori*. Universitetsforl. (ISBN 82-00-22947-5)

- Samuelson, P. A. (1954). *A Pure Theory of Public Expenditure*. Opprinnelig trykket som «The Theory of Public Expenditure» (bemerk at den bestemte artikkel ble fjernet i opptrykk) i *Review of Economics and Statistics*, Vol 36, 1954, også artikkel i Houghton (1970).
- Sandmo, A. (1999). Asymmetric information and public economics: The Mirrlees-Vickrey Nobel prize. *Journal of Economic Perspective*, 13 (1), 165-180.
- Sandmo, A. & Hagen, K. P. (1992). *Offentlig politikk og private incitamenter*. TANO (ISBN 82-518-3036-2)
- Smith, A. (1776/1976). *An Inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nations*. Two volumes. Oxford University Press, Calrendon Press, Oxford. (The Glasgow edition of the works and correspondence of Adam Smith) (ISBN 0-19-828184-6)
- Stiglitz, J. E. (1988). *Economics of the Public Sector*. Norton. (ISBN 0-393-95683-0)
- Strøm, S. & Vislie, J. (2007). *Effektivitet, fordeling og økonomisk politikk*. Universitetsforl. (ISBN 978-82-15-01081-6)
- Sæther, A. (2003). *Mikro- og markedsøkonomisk analyse*. Kolofon. (ISBN 82-300-0033-6)
- Sørensen, R. J. (2008). *En effektiv offentlig sektor*. Universitetsforl. (ISBN 978-82-15-01557-6)
- Taylos, C. L. (1983). *Why Government Grow – Measuring Public Secor Size*. Sage Publications. (ISBN 0-8039-1833-X)
- Trygstad, S., Lorentzen, T., Løken, E., Moland, L., & Skalle, N. (2006). *Den nye staten: Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2004*. (Faforapport 530, 2006). Oslo: Fafø. (ISBN 82-7422-540-6)

- Tyler, J. (Red.). (2003). *The Classical Utilitarians: Bentham and Mill*. Hackett Publishing Company. (ISBN 0-87220-649-1)
- Vedder, R. K. & Gallaway, L. E. (1998). *Government size and economic growth*. US Joint Economic Committee, JEC Report, December 1998.
- Vermeend, W., van der Ploeg, R. & Timmer, J. W. (2008). *Taxes and the Economy – a Survey of the Impact of Taxes on Growth, Employment, Investment and the Environment*. UK: Edward Elgar. (ISBN 978-1-84720-115-7)
- Wagner, A. (1883). *Three Extracts on Public Finance*. Oversatt utdrag fra Finanzwissenschaft, del 1, 3. utgave, Leipzig 1881, og artikkel i Musgrave & Peacock (1958).
- Wainwright, H. & Little, M. (2009). *Public Service Reform... but not as we know it! A story of how democracy can make public services genuinely efficient*. Southbank. (ISBN 9780956037053)
- Ward, H. (2002). Rational Choice. I March & Stoker (Red.). *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke : Palgrave. (ISBN 978-0-333-94855-2)
- Wintrobe, R. (1997). Modern bureaucratic theory. I Mueller, D. C. (Red.) (1997). *Perspectives on Public Choice*. Cambridge University Press. (ISBN 0-521-55654-6)
- Østre, S. (1980). *Offentlig budsjettering og optimal budsjettpolitikk*. Rapport fra Rogalandforskning. (ISBN 82-7220-043-0)
- Østre, S. (1984). *Kommunaløkonomikk – Analyse av kommunale problemer*. Universitetsforl. (ISBN 82-00-07216-9)
- Østre, S. (2007,a). *Resultatstyring i offentlig forvaltning – Mål og resultatstyring, muligheter og begrensninger for offentlig virksomhet*. (Høgskolen i Hedmark Rapport nr. 13, 2007). Elverum: Høgskolen i Hedmark. (ISBN 978-82-7671-636-8)

- Østre, S. (2007,b). *Analyse av prinsipper for budsjettering og regnskapsføring i offentlig forvaltning*. (Høgskolen i Hedmark Rapport nr. 14, 2007). Elverum: Høgskolen i Hedmark. (ISBN 978-82-7671-638-2)
- Østre, S. (2008). *Forvaltningsbudsjettering – Teoretiske betraktninger relatert til kommunesektoren*. (Høgskolen i Hedmark Rapport nr. 9, 2008). Elverum: Høgskolen i Hedmark.

