

Skattebetalernes penger

Det synes å være en utbredt oppfatning at det er behov for betydelig økt offentlig innsats på en rekke områder, spesielt helse og samferdsel. Samtidig synes ikke velgerne å ville akseptere generelle skatteøkninger. De ønsker seg skattereduksjoner. Flertallet i befolkningen synes således å være offer for en selvmotsigende tankegang, nærmest et paradoks.

Det er mulig å lage egne, øremerkede skatter (sektorskatter) for visse områder som det er bred enighet om betydningen av.¹ Skattebetalerne er dermed sikret at skatten går til ønskverdige formål.

I denne artikkelen drøftes forhold omkring øremerkede skatter på et teoretisk grunnlag.

¹ Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå synes å bruke betegnelsen særskatt om selskaper som driver med petroleumsvirksomhet (utvinning, behandling og rørtransport). Særaggift brukes om avgifter som er enten fiskalt begrunnet eller som har helse- og/eller miljømessige begrunnelse. Sektoravgift eller øremerket skatt brukes om finansiering av helt bestemte budsjettformål, som ikke motsvares av direkte gjenytelse. Gebyr eller brukerbetaling brukes om betaling for offentlig tjenesteytelse. Forskjellen mellom gebyr og sektoravgift kan illustreres ved et eksempel: Gebyr for akuttmedisinsk hjelp betyr at man betaler for den hjelp man får (evt. at man ikke får hjelp). Sektoravgift til akuttmedisinsk hjelp betyr her at kvaliteten og omfanget av slike tjenester økes, slik at man får et bedre tilbud, hvis man skulle være så uheldig å trenge slike tjenester.

Konklusjonen er at det bør utredes grundigere om anvendelse av øremerkede skatter kan øke befolkningens skattebetalingsvillighet, slik at det er mulig å finansiere det økende behovet for velferdstjenester.

Skatteparadokset

På den ene side ønsker befolkningen seg bedre helsetjenester, økte investeringer i vei og bane, bedre vedlikehold av offentlige bygninger osv. På den annen side synes ikke flertallet å ville betale mer i skatt. Det har blant annet gitt seg utslag i at det generelle skattenivået er omtrent uendret siden 2004.

Det synes klart at et politisk parti som lanserer generelle skatteøkninger samtidig gir avkall på oppslutning ved valg. Det kan fremstå som et paradoks at befolkningen samtidig ønsker økt offentlig innstas og uendret – eller

Skatt kan betraktes som en medlemsavgift for å bo i et velordnet samfunn. Størrelsen på medlemsavgiften er avgjørende for hvor velordnet et samfunn kan være. Dette banale poenget synes ofte å bli glemt i skattepolitiske debatter.

helst redusert – skattenivå. Hva kan forklaringen være, og kan det finnes politisk akseptable løsninger?

Behovene for økte ressurser i helsesektoren synes åpenbare, og skyldes dels den raske utviklingen av blant annet teknisk utstyr og nye medisiner, dels et stadig høyere antall eldre og økt privat velstand. Mangelen på vedlikehold av offentlige bygninger og infrastruktur synes også åpenbar. Likeledes mangelen på bygging og vedlikehold av veier og jernbane. Det er likevel ikke uvanlig at grupper i befolkningen har den primitive betraktning at skatter er et slags «legalt tyveri» fra øvrighetens side. En slik tankegang ignoreres her. Noe tilsvarende finner man i næringslivet, der bedriftene skaper et overskudd (profitt), som egentlig «bare tilhører bedriftene, som har skapt det».

Lønnsomt for bedriftene

Vi kan skille mellom grunnleggende offentlige utgifter, det vil si statsledelse, forsvar, politi og rettsvesen, samferdsel osv.² og velferdspregende utgifter. Det vi ofte «glemmer» er at uten de grunnleggende offentlige utgiftene, vil

bedrifter og selskaper stå overfor helt andre produksjonskostnader. Bedrifter som skal etablere seg i land der disse grunnleggende samfunnsmessige produksjonsforutsetningene ikke er til stede, vil merke de kostnadmessige konsekvensene av dette.

Årsaken til at mange nødvendige produksjonskostnader ikke er med i bedriftsregnskapet i vestlige land der staten dekker slike utgifter, er at de dels betales etterskuddsvis i henhold til realisert overskudd og dels lempes over på forbrukerne. Ofte skapes også et inntrykk av at fremtredende bedriftsledere har skapt verdier og arbeidsplasser uavhengig av offentlig sektor, ja, til og med på tross av offentlig sektor. Et slikt synspunkt er grunnleggende feil. Bakenforliggende forutsetninger for suksessrike bedrifter er et i hovedsak velordnet samfunn, skapt av offentlig forvaltning.³

Høyere privat forbruk?

Norge er et moderne forbrukersamfunn. Det er mye vi kan ha lyst på, og mye vi kan kjøpe. Men spørsmålet er om økt forbruk gjør oss lykkeligere. Dette kan vi finne ut av ved hjelp av enkle spørreundersøkelser.⁴

Et tidlig eksempel er utført av økonomen Julian L. Simon (1974). Hans undersøkelse bekrefter teorien om den avtagende grensenytten av inntekt⁵. Senere er det gjennomført mange undersøkelser av denne type som gir samme hovedkonklusjon, jfr. Kahneman et al (1999), Bruni & Porta (2007) og Dutt & Radcliff (2009).

Et av de store spørsmålene i lykkieforskningen er hvorfor folks opplevelse av subjektiv lykke (subjective well-being) over lengre tid i rikere land synes uavhengig av veksten

² Disse grunnleggende utgifter kan også karakteriseres som «lov og rett», «ro og orden», tilgang til et samferdselssystem og utdanning. Skillet mellom grunnleggende offentlige utgifter og de mer velferdspregede utgifter er flytende, for eksempel innenfor utdanning.

³ Rent retorisk kan man stille spørsmål om hvor rike for eksempel Olav Thon, Kjell Inge Røkke og Stein Erik Hagen hadde blitt om de var henvist til å leve i Borneos jungel.

⁴ I de enkleste undersøkelsene stilles respondentene gjerne et spørsmål av typen «Are you happy?» og de får tre svaralternativer (a) Very happy, (b) Pretty happy og (c) Not too happy. I nyere undersøkelser vil gjerne spørreteknikken være mer avansert.

⁵ Nyttevirkningen av den siste kronen en tjener, synker med økende inntekt.

i brutto nasjonalprodukt per innbygger. Utviklingen i USA og Japan er standard-eksempler i internasjonal lykkeforskning, jfr. for eksempel Layard (2005). Dette omtales gjerne som Easterline-paradokset, jfr. for eksempel Bruni og Porta (2007).

For Norge viser Hellevik (2008) at det muligens er en svak positiv sammenheng mellom økning i lykke og økte inntekter for perioden 1985 til 2007. Vi kan derfor stille spørsmålet om økt privat forbruk bør prioriteres foran økt kollektivt forbruk i «rike land».

Penger er ikke alt

Det synes å være en kjensgjerning at opplevelsen av subjektiv lykke, når behovet for grunnleggende konsum er dekket, i liten grad påvirkes av inntektsnivået. Ifølge Kahneman et al (1999) er dette primært forårsaket av menneskers tilpasning eller tilvenning over lengre tid til endrede livsforhold (både positive og negative). Ved slike endringer synes folks subjektive lykkenivå å gå tilbake til et slags personlig «normalt lykkenivå», som i stor grad faktisk kan være genetisk bestemt.

Hertil kommer at subjektiv lykke i stor grad også bestemmes av referansemålinger, det vil si at det er avgjørende om ens egen livssituasjon er forbedret, uendret eller forverret i forhold til venner, kolleger og naboer. I denne forbindelse er boken til Wilkinson & Pickett (2011) viktig. Den konkluderer med at velferdsnivået er høyere i samfunn med likere inntektsforhold enn i samfunn med store forskjeller. Det synes selvsinnende at samfunn som er mer homogene vil være mer harmoniske, og ha færre konflikter, bedre helse-situasjon osv.

Baumol-effekten

Baumol-effekten er en betegnelse på det fenomenet at mange former for tjenesteproduksjon ikke kan effektiviseres på samme måte som vareproduksjon. Baumols opprinnelige eksempel var en av Mozarts strykekvartetter. Han viste at tidsbruken og bemanningen som kreves for å fremføre stykket vanskelig kan effektiviseres uten at den grunnleggende kvaliteten går tapt (Baumol & Bowen 1966).

Det samme gjelder individtilpassede personlige tjenester både i privat og offentlig sektor. I privat sektor er frisørtjenester, tannlegetjenester, advokattjenester osv. utpregede eksempler. I offentlig sektor kan slik produksjon omtales som OBIT-produksjon (offentlig betalte individtilpassende tjenester). En annen betegnelse er «ansikt til ansikt-tjenester». Det dreier seg om arbeidsintensive tjenester, hvor det mest typiske eksemplet er helsetjenestene.

Det synes å være en oppfatning blant en del økonomer at utviklingen i produktiviteten for alle typer produksjon skal være i samme størrelsesorden. Dette omtales som «balansert utvikling». Avvik fra en slik urealistisk forutsetning omtales gjerne misvisende som «Baumol's disease» eller «kostnadssykdommen». Hverken teoretisk eller empirisk er det grunnlag for en forutsetning om samme produktivitetsutvikling i all produksjonsvirksomhet. Det bør derfor ikke være noen overraskelse at empiriske undersøkelser viser mangel på «balansert utvikling». Det gjelder Hartwig (2007) som har studert 19 OECD-land (inkl. Norge) i perioden 1971 til 2003. Nordhaus (2008) har vist det samme for USA fra 1948 til 2001 og Bottolfson (2010) for Norge fra 1974 til 2009. Likevel omtaler de

Endringer i privat forbruk synes å ha sterkt begrensede virkninger for den enkelte forbrukers subjektive opplevelse av lykke, slik at det må kunne karakteriseres som overraskende at motviljen mot å bidra til å finansiere fellesutgifter er så stor.

Folkevalgte er rimeligvis svært opptatt av gjenvalg – noe som er et kjennetegn ved demokrati – og eventuell karriere etter avsluttet virksomhet som folkevalgt. Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad «uformelle forhandlinger» som korridorpolitikk og hestehandel fører til lite samfunnsgunstige løsninger.

nevnte forfatterne denne kjensgjerningen som en «kostnadssykdom».⁶

Mer til individtilpassede tjenester

Mulighetene for å øke arbeidsproduktiviteten er generelt sett høyere i vareproduserende næringer enn i de tjenesteytende. Spesielt gjelder dette individtilpassede tjenester, der arbeidsproduktiviteten er en viktig indikator for tjenestenes kvalitet.⁷ Eksempelvis er tidsforbruket i pasient/lege-forholdet vanligvis helt avgjørende for kvaliteten av en helse-tjeneste. Det samme gjelder tidsforbruket i klient/advokat-forhold ved juridiske tjenester.

Visse former for individtilpasset vareproduksjon – for eksempel skreddersydd klær og skomakersydd fottøy – som var vanlig kanskje inntil 1950, er etter hvert nesten forsvunnet helt, når vi ser bort fra spesielt velstående forbrukere.

Økt produktivitet skyldes, eller er sterkt korrelert med, arbeidsproduktiviteten, vanligvis definert som produktmengde per årsverk. Arbeidsproduktiviteten er

i stor grad bestemmende for lønnsutviklingen. Når lønnsutviklingen viser positiv vekst i noen sektorer, fører det til at andre sektorer uten tilsvarende produktivitetsvekst følger etter. I sektorer med høy produktivitetsvekst behøver ikke økt lønn slå ut i økte produktpriser, men tvert imot kunne slå ut i reduserte priser (industriproduksjon). I sektorer med lav eller ingen produktivitetsvekst vil økt lønn slå direkte ut i økte produktpriser.

Det generelle bildet er at individtilpassede tjenester øker i pris, mens standardiserte varer avtar i pris. Nasjonaløkonomisk innebærer dette at en stadig større del av samfunnets ressurser må anvendes til individtilpassede tjenester. I samfunn hvor velferdsproduksjonen (individtilpassede tjenester) dekkes ved private forsikringsordninger, vil premiene måtte økes over lengre tid.⁸ I et samfunn, som det norske, der velferdsproduksjonen i hovedsak dekkes over offentlige budsjetter, må skatteinivået økes.

Effektivitet og offentlig forvaltning

Det er en ikke uvanlig oppfatning at offentlig forvaltning er ineffektiv. Ofte skyldes en slik oppfatning mangel på kunnskap om Baumol-effekten. Sammenligning mellom privat vareproduksjon (standardiserte fysiske objekter), der mulighetene for betydelige produktivitetsforbedringer er til stede, og tjenesteproduksjon i offentlig forvaltning, der slike muligheter i liten eller ubetydelig grad er til stede, misforstås eller tas ikke hensyn til. Det er hovedårsaken til at man vanligvis ikke oppnår stordriftsfordeler i offentlig forvaltningsproduksjon, for eksempel ved sammenslåing av kommuner, sykehus osv.

I Public Choice-teorien legges det noe

⁶ Det kan være vanskelig å fri seg fra et inntrykk av at det må ligge noen implisitte politiske forutsetninger til grunn når Baumol og etterfølgerne omtaler sektorer med store muligheter for produktivetsforbedringer som progressive, mens sektorer uten slike muligheter omtales som ikke-progressive. Det man har er sektorer med henholdsvis store/større muligheter for produktivitetsøkninger og med små eller fraværende muligheter for slike økninger. Det er videre sterkt misvisende å omtale næringer som nødvendigvis må ha begrensede eller fravær av muligheter for økning av arbeidsproduktiviteten som stagnerende.

⁷ Ikke alle tjenester er individtilpassede. Eksempelvis er feriereiser ofte standardisert slik at prisene over tid blir relativt lavere (flyreiser er ikke individrettet og det gjelder å minimere tidsforbruket).

⁸ Bemerk at finansieringsordningen – privat forsikring eller skatt – har betydning for internasjonale sammenligninger av tall som skal vise den relative betydningen av offentlig forvaltning.

ensidig vekt på at folkevalgte og ansatte (byråkrater) har personlige mål som i større eller mindre grad kan avvike fra de samfunnsmessige. Dette utgangspunktet bestrides ikke her, selv om teorien ikke er basert på studier fra vårt eget samfunn.⁹ I vårt land kan vi ikke se bort fra at mange folkevalgte faktisk er «politiske idealister», og at mange offentlig ansatte i hovedsak baserer sin virksomhet på en profesjonsetikk, som vanligvis er en passende blanding av samfunnsmessige hensyn og profesjonsinteresser. Det synes å foreligge få empiriske analyser som viser at egeninteresser gir store negative utslag for vårt samfunn.

Ansvarsfraskrivelse

Når det gjelder de folkevalgte kan man ta et downsk utgangspunkt (Downs 1957). Folkevalgte er rimeligvis svært opptatt av gjenvalg – noe som er et kjennetegn ved demokrati – og eventuell karriere etter avsluttet virksomhet som folkevalgt. Det er vanskelig å vurdere i hvilken grad «uformelle forhandlinger» som korridorpolitikk og hestehandel fører til lite samfunnsgunstige løsninger.

Den viktigste grunnen til dette er trolig at folkevalgte ofte ikke kjenner «den foretrukne løsning» før de «uformelle forhandlingene» starter.¹⁰ I slike forhandlinger vil partipolitiske særinteresser og folkevalgtes personlige ambisjoner kunne spille en rolle. Det er uklart hvilke «skjevheter» det kan føre til, da faktiske beslutninger må sammenlignes med «ideelle løsninger», som rimeligvis er og vil være ukjent.

Det synes imidlertid å ha oppstått en slags *ansvarsfraskrivelseskultur* både blant folkevalgte på Stortinget og i statsbyråkratiet. I departementene synes det å gi seg utslag i utstrakt delegering til direktorater, statsforetak osv., og en nærmest uhemmet bruk av ulike rådgivningsfirmaer. Det fører tilsynelatende til at en statsråd ikke er ansvarlig for vedtak fattet på lavere nivå, jfr. Gjörv-kommisjonens innstilling (NOU 2012:14).

Denne kulturen innebærer også en avdemokratisering. Omgjøringen av sykehus-

forvaltningen til sykehusforetak er trolig det mest utpregede eksemplet. Fristillingen av Norges Bank, som innebærer at pengepolitikken søkes skilt ut fra den vanlige finanspolitikken, er et annet eksempel. For politikere som har gjennomført slike reformer, behøver ikke motivet bare å være en erkjennelse av folkevalgtes utilstrekkelighet generelt, men at de forsøker å begrense innflytelsen til andre politiske konstellasjoner som kan komme til makten.

Intencivordninger

Offentlig ansatte – vanligvis omtalt som byråkratiet – vil også ha egeninteresser (Niskanen 1971/1994 og Mueller 2003). Denne Public Choice-retningen, som uoffisielt synes å ligge bak store deler av dagens politikk også i Norge, har flere konsekvenser for praktisk politikk.

Ett felt er kvantitativ kontroll og incentivordninger. I Norge gjelder det spesielt finansiering av spesialisthelsetjenesten og undervisningssektoren, der antall studenter som fullfører studier og antall godkjente publikasjoner (tellekantsystemet) danner utgangspunkt for incentivene.

Incentivordninger eller budsjettildelinger basert på det som kan kalles stykkpristankegang er ikke uproblematisk. I et slikt system bestemmes bevilgningen til en institusjon gjennom summen av verdisatte indikatorer. Verdien av en indikator er et antall multiplisert med stykkpris. Problemene med fastleggelse av kvantitative indikatorer for kvalitativ virksomhet overvinnes vanligvis, men kan medføre uheldige vridninger i de

⁹ I noen land synes det vanlig at offentlige tjenester kan kjøpes av folkevalgte og byråkrater i viktige posisjoner (bestikkelse). I andre land (kanskje USA) kan det synes som om en offentlig karrierevei er et alternativ til en forretningsmessig karriere med sikte på inntektsmaksimering. I Norge synes omfanget av økonomisk korrupsjon å være begrenset.

¹⁰ I økonomisk teori forutsetter man gjerne at beslutningstakernes preferanser er gitt på forhånd. Det er generelt sett ikke tilfelle. Folkevalgte står ofte overfor omfattende og komplekse saksforhold, som de tidligere ikke har behandlet. Det vil ofte kunne bety at preferansene dannes under formell og/eller uformelle forhandlinger. I slike tilfeller kan man tale om endogene (indre) preferanser.

typer av tjenesteproduksjon det her er snakk om. De berørte institusjoner vil åpenbart drive kriterietilpasset produksjon, men direkte manipulasjon er også påvist.¹¹

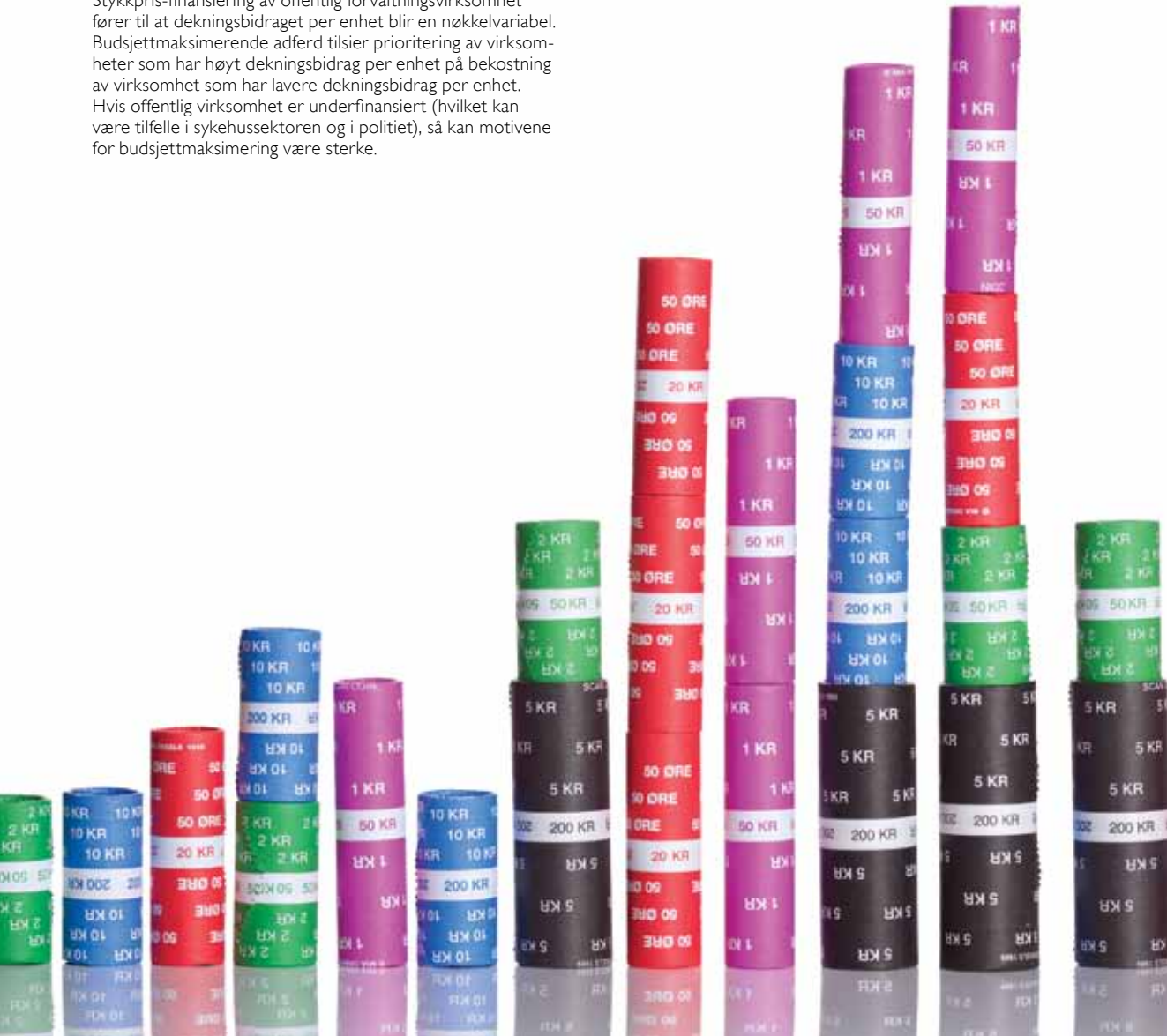
I et samfunnsmessig helhetsperspektiv er det uklart hvilke samfunnsmessige nettoeffekter man oppnår, når man gjør de nødvendige fradrag for kostnadene ved tilpasning, rapportering og intern kontroll ved de berørte institusjonene, samt ikke minst de kontrollkostnader som oppstår på høyere nivå (direktorat, departement og riksrevisjon). Jeg er ikke kjent med at det foreligger slike evalueringer av incentivbaserte budsjetttildelingssystemer. Det er ikke åpenbart at nettoen er positiv.

New Public Management

I økonomisk markedsteori er fri konkurranse mellom markedsaktørene en hovedforutsetning for at markedet skal gi en effektiv og dermed samfunnsoptimal løsning, jfr. mikroøkonomiske lærebøker, for eksempel Sæter (2003), eller nyere bøker som Andreassen (2012) eller Riis & Moen (2012).

Ved offentlig forvaltningsproduksjon er det vanligvis ingen konkurranse. Ut fra dette forholdet, og innenfor paradigmet kalt New Public Management (NPM), tas det for gitt at offentlig forvaltningsproduksjon er ineffektiv og at det kan oppnås effektivitetsgevinster ved å anvende bedriftsøkonomiske styrings- og

¹¹ Dekningsbidraget per enhet er i bedriftsøkonomien definert som differansen mellom pris og variabel enhetskostnad. Stykkpris-finansiering av offentlig forvaltningsvirksomhet fører til at dekningsbidraget per enhet blir en nøkkelvariabel. Budsjettmaksimerende adferd tilsier prioritering av virksomheter som har høyt dekningsbidrag per enhet på bekostning av virksomhet som har lavere dekningsbidrag per enhet. Hvis offentlig virksomhet er underfinansiert (hvilket kan være tilfelle i sykehussektoren og i politiet), så kan motivene for budsjettmaksimering være sterke.



ledelsesprinsipper, inklusiv overgang til forretningsregnskap. Hertil kommer anvendelse av private underleverandører for produksjonsoppgaver som er offentlig finansiert og som gjerne omtales som «konkurransetsetting i offentlig sektor».

Det som synes glemt er at «frikonkurranse-teorien» fra de mikroøkonomiske lærebøkene bare er en teori, og at denne teorien bare med stor velvilje kan sies å beskrive konkurranseforholdene i de private markedene. Private markeder gjelder i våre dager gjerne heterogene produkter og ikke-pristakeradferd, og er dermed preget av hva som karakteriseres som monopolistisk konkurranse eller eventuelt

av oligopol (markedsform med et lite antall selgere eller produsenter, red. anm.).

Konkurransen i slike markeder kan være sterk, men har ikke karakter av fri konkurranse. Generelt (i lærebøkene) uttaler man seg sjelden om graden av samfunnsøkonomisk optimalitet i slike «ikke-frikonkurransemarkeder». Teorien synes ikke å gi klare, allmenngyldige konklusjoner for praktiske situasjoner. Det synes imidlertid å være bred politisk enighet etter selvviklingen av de sentralstyrte kommunistøkonomiene om at «vestlige markedsøkonomier» representerer en rimelig god løsning, selv om den langt fra er perfekt, jfr. konjunkturer og kriser.

Ingen åpenbare gevinster

Innenfor NPM-paradigmet synes mange å forutsette at all privat næringsvirksomhet tilfredsstiller forutsetningene fra frikonkurranse. Herav følger troen på at bruk av private underleverandører er mer kostnadseffektivt enn offentlig egenproduksjon.

Slik konkurranseutsetting har etter hvert blitt anvendt i mange land, slik at det egentlig skulle foreligge et omfattende materiale om hvilke besparelser vi eventuelt kan oppnå på denne måten. I praksis støter vi på en rekke problemer når vi skal forsøke å beregne den samfunnsmessige nettogevinst ved anvendelse av private underleverandører. Ut fra de internasjonale erfaringer som foreligger synes det ikke å være dokumentert noen klare gevinster (Petersen et al 2011). I noen tilfeller er nettoen positiv, i andre null, eller negativ.

Konklusjonen internasjonalt synes å være at det ikke vil foreligge åpenbare og betydelige gevinster. Det er ikke slik at land som har drevet utstrakt bruk av konkurranseutsetting har kunne redusere sitt generelle beskatningsnivå.

Herav følger også at det vil kunne foreligge ineffektivitet i offentlig forvaltning, men at den er av begrenset størrelsesorden og at det ikke finnes enkle remedier for økt effektivitet.

FOTO: COLOURBOX



Det fullstendige budsjett

Prinsippet om budsjettets enhet (eller om det fullstendige budsjett) innebærer for en offentlig forvaltningsenhet at alle inntekter i et budsjettår samles i én pott, som deretter kan fordeles på de ulike utgiftsformål i budsjettet. Det motsatte er separate kasser der enkelte utgiftsformål kan ha egne øremerkede inntekter (sektorinntekter), som bare kan brukes til angjeldende utgiftsformål.

For å oppnå bred enighet om innføring av parkometer, ble det for eksempel i sin tid stadfestet at inntektene fra parkometre skulle være øremerket parkeringsformål. Etter noen år hadde flere kommuner tilstrekkelig med parkeringsplasser, slik at parkometerinntektene ikke kunne brukes til parkeringsformål. Øremerkingen innebar at inntektene ikke kunne brukes til veiformål, der utgiftsbehovet ofte er nærmest ubegrenset. Mange kommuner hadde således uløste oppgaver i forbindelse med blant annet veibygging. Det var nødvendig med lovendring for at parkometerinntektene også kunne brukes til veiformål.¹²

Gossenbetingelsen

Prinsippet om budsjettets enhet tilsier at alle inntekter sees under ett slik at inntektene kan fordeles på de enkelte formål ut fra sin velferdseffekt. Gossenbetingelsen innebærer da at den samlede inntekt skal fordeles slik at den samlede samfunnsmessige velferd skal bli

¹² Bemerk at kommunesektoren feilaktig bruker betegnelsen «øremerkede tilskudd» om inntektsoverføringer fra stat til kommune. Disse «øremerkede tilskudd» er ikke øremerket i anvendelsen, da de bare er en del av den generelle finansiering av kommunene. Disse «øremerkede tilskudd» burde vært omtalt som utgiftsutjevnenende tilskudd (i motsetning til inntektutjevnenende tilskudd). Det er nærliggende å spørre om slik feilaktig terminologi enten skyldes statlig manipulasjon (reduerte kontrollmuligheter for kommunene) eller om det bare skyldes tankeløshet.

¹³ Dersom for eksempel nytten av den siste millionen anvendt til eldreomsorg er høyere enn til grunnskoleundervisning, vil åpenbart den samlede nytten øke ved å overføre millionen fra grunnskole til eldreomsorg. Når nytten av den siste kronen (grensenytten) er lik i alle formål og tiltak, er det ikke mulig ved slik omfordeling å øke samfunnsnyten. Derfor går Gossenbetingelsen ut på at nytten av den siste kronen skal være lik i alle anvendelser for at budsjettmidlene skal være optimalt fordelt.

GOSSENBETINGELSEN

Prinsippet om budsjettets enhet (det fullstendige budsjett) er teoretisk begrunnet i et kriterium for optimal fordeling av budsjettmidlene, ofte omtalt som Gossenbetingelsen. Målet er å maksimere velferdsvirkningene av et forvaltningsbudsjett. Denne betraktningens måten kan sies ikke å holde på grunn av:

- (A) budsjettets kompleksitet og omfang
- (B) at folkevalgtes preferanser dannes i budsjettprosessen (informasjonsutveksling, kompromisser osv.)
- (C) fordelene ved at skattebetalerne får en mer direkte innflytelse over produksjon og inntektsanvendelse i samfunnet.

størst. Når velferdseffekten av den sist brukte krone er lik til alle formål og tiltak, er det ikke mulig å omfordele midler fra ett formål til et annet for å øke den samfunnsmessige velferden. Da er, i økonomispråket, budsjettmidlene fordelt optimalt eller best mulig. Dette kan vises både grafisk og ved matematisk analyse, men er egentlig også selvsinnende.¹³

Gossenbetingelsen må kunne betraktes som den avgjørende begrunnelsen for prinsippet om det fullstendige budsjett. Dette er illustrert i figur 1 i vedlegget (vedlegget finnes i elektronisk utgave av tidsskriftet). Gossenbetingelsens kriterium for optimalitet bygger imidlertid på flere forutsetninger som ikke trenger å være oppfylt.

(A) En forutsetning er at de folkevalgtes preferanser er gitt, det vil si bestemt før budsjettforhandlingene starter. Det er vanligvis ikke tilfelle. Folkevalgtes budsjettpreferanser dannes gjennom informasjonsutveksling og kompromisser, både i partigrupper, på Stortinget og i komiteene. Preferansene kan således sies å bli bestemt i disse prosessene. Gossenbetingelsen representerer derfor bare en betraktning som kan gjøres i etterkant, når budsjettet er vedtatt.

Da kan budsjettprosjenter for de enkelte oppgavene beregnes, og kan sies å gi uttrykk for Gossenbetingelsen. En kan da bare håpe at de folkevalgte har ført forhandlinger og inngått kompromisser, slik at budsjettprosjentene avspeiler preferansen til et flertall av de folkevalgte.

En øremerket skatt til et spesifikt formål gir skattebetalerne en garanti for at inntektene fra skatten bare kan anvendes til dette formålet. Det kan øke folks vilje til å betale skatt. Dermed kan omfanget/kvaliteten på formålet forbedres.

(B) Gossenbetingelsen forutsetter også at de folkevalgte har en meget god oversikt over alle utgiftsformålene i budsjettet. Når det gjelder statsbudsjettet, er omfang og kompleksitet så betydelig at det må kunne ansees å være en tilnærmet umulig oppgave. Dette løses tilsynelatende i praksis ved at man i hovedsak bare ser på endringer i utgiftsbruken fra det ene året til det andre. Det er ikke urimelig. Hvis flertallet av de folkevalgte anser at budsjettet for 2012 er optimalt, så er det grunn til å tro at omtrent samme fordeling også er optimal i 2013. Over flere år holder imidlertid ikke en slik betraktning. Man kan derfor ikke uten videre gå ut fra at prinsippet om det fullstendige budsjett egentlig tilfredsstillende Gossenbetingelsen.

(C) Øremerket skatt representerer en inntektsøkning som gir grunnlag for en utgiftsøkning. Anta at inntektene uten øremerking beløper seg til én milliard, og at øremerking kan føre til en inntektsøkning på 100 millioner, det vil si ti prosent. Dermed blir det samlede utgiftsbudsjettet økt til 1,1 milliard, men utgiftsøkningen må anvendes til det øremerkede formålet. Det kan selvfølgelig være ergerlig for en del folkevalgte og budsjettbyråkrater at de ikke kan anvende inntektsøkningen etter sine egne preferanser.¹⁴ Det betyr imidlertid ikke at man kan si at øremerkingen i en slik situasjon fører til et uoptimalt budsjett sett fra befolkningens synspunkt.

Forutsetninger

Et system med visse øremerkede skatter tilsier at visse forutsetninger er oppfylt. For det før-

ste, skattebetalerne må kunne ha forholdsvis klare oppfatninger av hva pengene skal brukes til (for eksempel halvering av ventetid på sykehusbehandling, reduksjon av reisetiden med tog mellom Halden og Oslo, eller antall kilometer ny vei som skal bygges). For det andre, skattebetalerne må få en garanti for at hvis de godtar skatteøkningen, så vil de oppgitte oppgavene faktisk bli løst. Bare slik kan systemet oppnå troverdighet.

Videre må øremerkingen begrenses til å gjelde utgiftsformål som det faktisk er bred enighet om i befolkningen. Et eksempel på det motsatte var da Arbeiderpartiet i 1960-årene innførte «særskatt til utviklingshjelp» med sterk motstand fra opposisjonen. Utgangspunktet var trolig den oppfatning at nordmenn som «verdens snilleste mennesker» med glede ville godta en slik økt skatt til et så godt formål. Særskatten viste seg å være så upopulær – også blant Arbeiderpartiets velgere – at den ble avvirket etter få år. Bevilgningen til utviklingshjelp ble imidlertid ikke redusert, men skjult i det fullstendige budsjettet. Dette sier noe om både anvendelse av øremerking og hvorledes utgifter kan «forsvinne».

Spørretekniske forhold

Hvilke skattebetalere skal spørres og hvordan? Det faller utenfor rammen av denne fremstillingen å forsøke å gi presise svar. Ambisjonen her er bare å trekke frem visse viktige forhold.

¹⁴ Hvis foreliggende artikkel skulle vekke en viss oppmerksomhet, slik at spørsmålet om øremerking av deler av den statlige virksomheten for eksempel innenfor helse, trygd/pensjon eller samferdsel skulle bli reist, kan man regne med at det er statsbyråkrater på budsjettetsiden som trolig vil være sterkest imot. En slik motstand kan være saklig begrunnet, men kan også skyldes at øremerking blant annet vil gi mindre personlig fleksibilitet i arbeidet.

I et samfunn med merverdiavgift osv., blir alle innbyggere som foretar kjøp skattebetalere. Her antas det at gruppen av skattebetalere defineres som alle personer med plikt til å levere selvangivelse. Fra denne gruppen kan det trekkes ut tilfeldige utvalg som spørres om betalingsvilligheten.

Systemet for betaling av øremerket skatt kan være proporsjonalt eller progressivt. Det vil i praksis ikke være mulig å angi eksakt hva den enkelte respondent vil få i skatteøkning. Dette problemet kan antagelig løses ved å se på medianskattebetaleren. Skatteøkningen for medianskattebetaleren kan presenteres som et beløp per år, måned eller dag. Respondentene vil i en ja/nei-undersøkelse også kunne svare «vet ikke». Hvis ja-prosenten er større enn summen av prosentene for nei og vet ikke, så er det rimelig sikkert at et flertall av skattebetalerne ønsker å betale mer.

Det finnes andre muligheter som ikke drøftes her. Det kan også gjennomføres undersøkelser der respondentene får valget mellom flere kombinasjoner av skatteøkninger og produktmengder. Derved kan det oppnås mer presis informasjon om betalingsvilligheten.

Konklusjoner

Det synes å være et klart behov for å øke utgiftsnivået i offentlig forvaltning, spesielt på områdene helse, trygd og samferdsel. Velgerens villighet til å akseptere høyere skatter kan trolig økes ved å innføre øremerkede skatter som sikrer at skatteøkningen går til de angitte formålene. Hvis skattebetalerne er positive til økt skatt dersom den er øremerket, så betyr det at de «frivillig» gir avkall på personlig forbruk. Det er vel et slikt skattebetalingssystem et demokratisk samfunn bør ha.

I et demokratisk samfunn vil det være større eller mindre grad av uenighet om hva som er det riktige skattenivå, og hva som er riktig utgiftsbruk. I et representativt demokrati er det et flertall av de folkevalgte som skal fatte disse avgjørelsene. Mange velgere stiller seg trolig uforstående til mye av pengebruken, og danner seg trolig det inntrykk at pengene sløses bort på hva de anser som unyttige formål. Dette svekker viljen til å betale skatt. Ved å øremerke skatteinntektene til formål som det er bred enighet om, vil trolig folks vilje til å betale skatt bli styrket.

LITTERATURHENVISNINGER

Andreassen, Viggo (2012). *Innføring i mikroøkonomi for økonomisk-administrative studier*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Baumol, W.J. & Bowen, W.G. (1966). *Performing Arts: the Economic Dilemma*. Cambridge

Bottolfson, Hilde Liland (2010). *Produktivtetsvekst og endring i sektorsammensetningen – Baumol-effekten i Norge, 1974-2009*, Masteroppgave i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole.

Bruni, L. & Porta, P. L. (Eds.). (2007). *Handbook on the Economics of Happiness*. New York: Edward Elgar.

Downs, Anthony (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Pearson Education.

Dutt, A. K. & Radcliff, B. (Eds.). (2009). *Happiness, economics and politics – towards a multi-disciplinary approach*. New York: Edward Elgar.

Finansdepartementet (2005): *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*.

Tilgjengelig på http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Veileder_i_samfunnsokonomiske_analyser.pdf

Hartwig, Jochen (2007). What drives health care expenditure? – Baumol's model of «unbalanced growth» revisited. *Journal of Health Economics*, 27(3), 603-623.

Hellevik, Ottar (2008). *Jakten på den norske lykken*. Oslo: Universitetsforlaget

Kahneman, Daniel, Diener, Ed & Schwartz, Norbert (eds.). (1999). *Well-Being – the foundations of hedonic psychology*. New York: Russel Sage Foundation

Layard, Richard (2005): *Happiness – lessons from a new science*. New York: Penguin press

Mueller, Dennis C. (2003). *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press

Niskanen, William A. (1971/1994). *Bureaucracy and Public Economics*. Aldershot: Edward Elgar Publishing

Nordhaus, William D. (2008). Baumol's diseases: a macroeconomic perspective. *The B E Journal of Macroeconomics*, 8(1), Article 9.

Petersen, Ole Helby, Hjelmer, Ulf, Vrangbæk, Karsten & la Cour, Lisa. (2011). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forsknings baseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011*. (AKF Rapport). København: AKF (Anvendt KommunalForskning).

Riis, Christian & Moen, Espen R. (2011). *Moderne mikroøkonomi*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Simon, Julian L. (1974). Interpersonal welfare comparisons can be made – and used for redistribution decisions. *Kyklos*, 27(1), 63-98

Sæther, Arild (2003): *Mikro- og markedsøkonomisk analyse*. Høvik: Kolofon

Wilkinson, Richard & Pickett Kate. (2011). *Ulikhetens pris – hvorfor likere fordeling er bedre for alle*. Oslo: Res Publica.