

Specialsession B:

Problemer omkring den offentlige sektor

Optimal dimensionering av den offentliga sektorn

Björn Wahlroos

J. L. Kellogg Graduate School of Management, Northwestern University, Evanston, IL 60201, USA

1. Introduktion

Jag tror mig knappast överdriva då jag påstår att vi under de senaste tio åren upplevt en revolution i ekonomiskt tänkande. Det oaktat att denna revolution, olikt sin föregångare – den Keynesianska – inte har någon specifik upphovsman att uppkallas efter, har den satt minst lika djupa spår i den ekonomiska debatten. Då man idag slår upp Sir Roy Harrods (1972) anförande vid Bologna-konferensen 1971,¹ eller läser Wassily Leontiefs debattinlägg i *Challenge* av år 1978, kan man inte undgå att reflektera över vad som hänt. I dessa, antagligen representativa sjuttioårsinlägg har traditionella ekonomiska argument ersatts av begrepp som inkomstpolitik, stabilisering och offentlig långsiktplanering. Jag antar att Leontief

1. Harrod konstaterar bland annat: »If I were asked how I would conduct an incomes policy, I would answer that, each year, I would set a mandatory limit under which wage rates, on the average, could not increase more than productivity had increased in the previous year. ... My idea would be to have a flexible surtax on dividends, so that if, during a year, dividends shot up more rapidly than wage rates, you could do something about it. ... Wage rates, productivity, profits: that is what we should be discussing around this table instead of all this nonsense about money supply.« (Harrod 1972, p. 99).

Specialsession B:

Problemer omkring den offentlige sektor

Optimal dimensionering av den offentliga sektorn

Björn Wahlroos

J. L. Kellogg Graduate School of Management, Northwestern University, Evanston, IL 60201, USA

1. Introduktion

Jag tror mig knappast överdriva då jag påstår att vi under de senaste tio åren upplevt en revolution i ekonomiskt tänkande. Det oaktat att denna revolution, olikt sin föregångare – den Keynesianska – inte har någon specifik upphovsman att uppkallas efter, har den satt minst lika djupa spår i den ekonomiska debatten. Då man idag slår upp Sir Roy Harrods (1972) anförande vid Bologna-konferensen 1971,¹ eller läser Wassily Leontiefs debattinlägg i *Challenge* av år 1978, kan man inte undgå att reflektera över vad som hänt. I dessa, antagligen representativa sjuttioårsinlägg har traditionella ekonomiska argument ersatts av begrepp som inkomstpolitik, stabilisering och offentlig långsiktplanering. Jag antar att Leontief

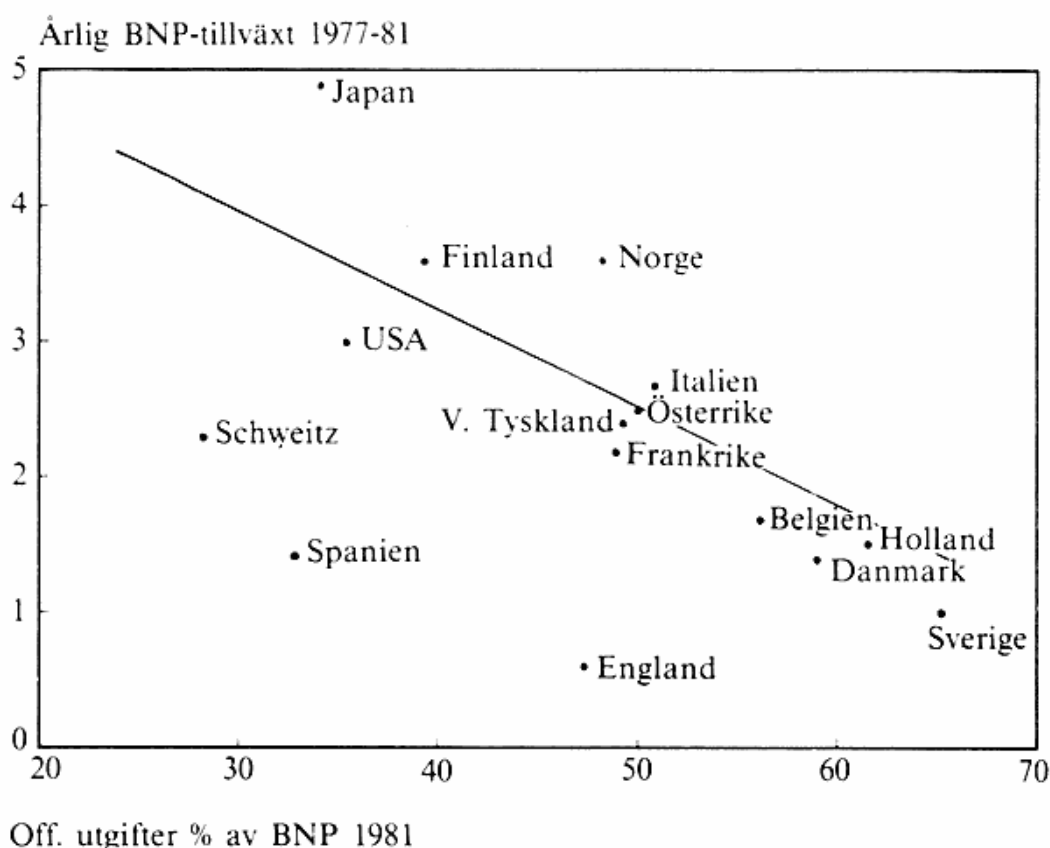
1. Harrod konstaterar bland annat: »If I were asked how I would conduct an incomes policy, I would answer that, each year, I would set a mandatory limit under which wage rates, on the average, could not increase more than productivity had increased in the previous year. ... My idea would be to have a flexible surtax on dividends, so that if, during a year, dividends shot up more rapidly than wage rates, you could do something about it. ... Wage rates, productivity, profits: that is what we should be discussing around this table instead of all this nonsense about money supply.« (Harrod 1972, p. 99).

ännu år 1978 representerade en professionell majoritet då han konstaterade »... modern society is faced with a dilemma that can be solved only by *further extension* of governmental responsibilities for the management of the national and even the international economy...« Fem år senare utgör nedskärningar i de offentliga utgifterna en av huvudpunkterna i snart sagt varje västeuropeiskt lands regeringsprogram.

För oss som idag ser en vildvuxen offentlig sektor som, om inte problemets kärna, åtminstone en viktig komponent i de svårigheter som flertalet marknadsökonomier måste övervinna, förefaller den dominerande sjuttitalsdoktrinen vara som ett eko från ett avlägset förflutet. Den dramatiska svängningen i debattklimatet kan nämligen knappast betecknas som överraskande. Precis som på trettioalet hade den föregåtts av revolutionerade framsteg i ekonomisk analys, denna gång inte så mycket på tillväxt- eller makroteorins område som inom den tillämpade mikroteorin: kontraktteori, incentiveekonomi och kanske mer generellt, osäkerhetens ekonomi.

Samtidigt har de ekonomiska realiteterna, på ett sätt som också det påminner om situationen femtio år sedan, ställt den dominerande makrodoktrинens förspråkare inför helt nya frågeställningar, om inte rentav inför vad vi kunde kalla ett fullbordat faktum. Det var inte bara inflationen som på sjuttioalet envist sökte sig långt ovanför den nivå som de stigande arbetslöshetssiffrorna påstods implicera. Också den ekonomiska tillväxttakten verkade att avmattas. Särskilt tydlig var denna avmattning inom OECD-Europa där den årliga BNP-tillväxttakten 1977-81 var endast 2 procent jämfört med en genomsnittstillväxt om 4.4 procent för hela tjuugoårsperioden 1961-81. Det verkade i själva verket som om hela den tillväxtfilosofi som i likhet med Wassily Leontiefs ovan återgivna argument, sett offentlig ekonomisk planering och en stabiliserande interventionspolitik som hörnstenarna i en postindustriell tillväxtpolitik, måste bli föremål för djupgående omprövning. Sjuttitalsstagflationen kunde nämligen knappast tillskrivas ett otillräckligt offentligt engagemang.

På bara två decennier, från år 1961 till 1981, växte den offentliga sektorn inom OECD-området, mätt med de offentliga utgifternas andel av nationalinkomsten, från 29.3 till 40.9 procent. I några bekanta extremfall var tillväxten signifikant snabbare. I Danmark ökade de offentliga utgifterna från 27.1 till 59, i Holland från 35.4 till 61.5, och i Sverige från 31.0 till hela 65.3 procent av BNP. Än mer alarmerande, åtminstone ur Keynesiansk synvinkel, var det faktum att nedgången i den ekonomiska tillväxttakten var snabbast i just de länder där den offentliga sektorn vuxit sig störst.



Figur 1. Offentliga utgifter och tillväxt, 15 OECD länder 1977-81.

Figur 1 beskriver detta faktum.² BNP-tillväxten i 15 OECD-länder under femårsperioden 1977-81 avsätts där mot andelen offentliga utgifter av BNP år 1981. Det förefaller som om den ekonomiska tillväxten i länder med relativt låga offentliga utgifter som Japan, Finland, USA och Schweiz (Spanien undantaget), varit betydligt högre än i länder med verkligt stora offentliga sektorer som Belgien, Holland, Danmark eller Sverige. I den förstnämnda gruppen växte BNP med i medeltal 3.5% per år medan den senare gruppen erfor en genomsnittlig BNP-tillväxt om endast 1.4% per år 1977-81. Ingenting i det data vi erhållit sedan år 1981 får mig att ifrågasätta slutsatsen att det finns ett negativt samband mellan offentliga utgifter och ekonomisk tillväxt.

Ett sådant samband ställer oss inför två ekonomiskt intressanta frågor. För det första är det av intresse att analysera den positiva aspekten av problemet: Vad beror den dramatiska ökningen i de offentliga utgifterna på? För det andra

2. Enligt OECD: *Economic Outlook*.

implicerar det iakttagna negativa sambandet mellan högre nivåer av offentligt engagemang och ekonomisk tillväxt också existensen av ett entydigt bestämbar optimum av offentlig aktivitet. Den normativa frågan lyder därför: Vilken är den optimala storleken hos den offentliga sektorn, eller i noggrannare ekonomisk terminologi, vid vilken bruttoskattegrad är den marginella nyttan av fortsatt offentlig expansion i termer av ett ökat utbud av offentliga tjänster och en jämnare inkomstfördelning lika med den marginella kostnaden av en sådan ökning i termer av reducerade arbets- och investeringsincentiv.

2. Vad beror tillväxten i de offentliga utgifterna på?

Låt mig inleda med att skärskåda den positiva frågeställningen. Den enklaste och måhända politiskt mest tilltalande förklaringen till den expansion i offentliga utgifter vi upplevt erbjuder Buchanans, Wagners och Burtons (1978) »The Consequences of Mr. Keynes«. Jag citerar: »Keynesian economics has turned the politicians loose; it has destroyed the effective constraint on politicians ordinary appetites to spend and spend without the apparent necessity to tax.«

En sådan förklaring bryter dock mot en grundläggande regel för ekonomiskt modellbyggande, nämligen att doktrin eller filosofi aldrig modelleras exogen i relation till det studerade ekonomiska eller sociala systemet. De mer konsistenta förklaringarna till fenomenet växande offentliga utgifter har därför endogeniserat den förhärskande policydoktrinen genom att knyta den till en ekonomisk modell av det politiska system som antas reglera valet av policy.

Flere varianter av en sådan modell finns att tillgå (se tex. Lindbeck (1976), Meltzer och Richard (1978), Meltzer och Richard (1981), och Mueller (1976)). Drivfjädern bakom alla dessa modellvarianter är den elementära observationen att medianväljaren – den röstare som representerar preferenserna hos en enkel majoritet av elektoratet – om vi undantar extremfallet med en uniform inkomstfördelning, alltid förtjänar mindre än genomsnittet.³ Detta faktum får honom att stöda en ekonomisk politik som tar sikte på omfördelning av inkomst. Den säkraste majoritetsplattformen för en politiker är därför alltid baserad på ökad

3. Meltzer och Richard (1978, pp. 116-117) ger en elegant beskrivning av medianröstarmodellens logik: »With nearly universal suffrage, the median voter has less income than the average earner. The voter with an income below the median can gain if incomes above the average are taxed, and the benefits are distributed to himself and others. ... Large government thus results from the difference between the distribution of votes and the distribution of income. ... Even if many voters recognize that high taxes on current income increase current consumption at the expense of investment and future income, the competition for votes makes it difficult for politicians to avoid promising to seek redistribution.«

inkomstomfördelning. Den ekonomiska doktrin han uppger sig omfatta är därmed knappast (i kausal mening) orsaken till våra växande offentliga utgifter. Den ger blott ett akademiskt rättfärdigande för praxis som är förenlig med hans egenintresse.

Medianväljarmodellen erbjuder oss därmed den föga tilltalande förklaringen att det är demokratiseringen av våra sociala institutioner, i kombination med en tilltagande politisk aktivitet bland låginkomsttagare som över de senaste 50 åren producerat en kontinuerligt stigande bruttoskattegrad. Eftersom fenomenet är unikt i mänsklig historia är det kanske inte helt inacceptabelt att vi i denna modell förutsätter att medianväljaren bildar sina förväntningar rörande framtida personliga inkomster högst irrationellt. Avsaknad av konkret erfarenhet av hur höga skattegrader påverkar arbets- och investeringsincentiven och därmed den långsiktiga ekonomiska tillväxten leder honom, liksom flertalet av våra kolleger på sextio- och sjuttioalet, till att betrakta beskattningsproblematiken som en ren inkomstfördelningsfråga utan betydande allokativa implikationer.

Det förefaller mig därför också rimligt att beskriva den skatterevolt som spritt sig från Californias »Proposition 13« till snart sagt varje demokratisk nation, som producerad av en nyvunnen insikt om beskattningens icke-neutralitet, om existensen av en Laffer-kurva. Det är i ett sådant ramverk som Ken Judds (1983) analys av kapitalinkomstbeskattning som instrument för inkomstomfördelning i en enkel tillväxtmodell av en medianröstarevärld skall ses. Han studerar hur kapitalinkomstbeskattningens negativa inverkan på ackumuleringen av produktivt kapital och därmed på arbetsproduktivitet och löner, påverkar löntagarnas, dvs. röstarmajoritetens inställning till detta medel för omfördelning av inkomst. Judds resultat kan förefalla överraskande, särskilt med beaktande av den spridning (differentierad) kapitalinkomstbeskattning fått. Han visar nämligen att ett långsiktigt, steady-state jämviktstillstånd aldrig kommer att inbegripa (differentierad) beskattning av kapitalinkomster. De negativa effekterna av en sådan beskattning resulterar över en längre tidsperiod i ett inkomstbortfall, inte endast för kapitalägarna, utan även för löntagarna.

Ett enkelt exempel belyser denna resonemangstyp. Anta att en ekonomi bestående av två individer kan välja mellan två inkomstfördelningar. Antingen fördelas inkomsten *ojämnt* då höginkomsttagaren tillåts ta hem 70% av BNP medan låginkomsttagaren förtjänar endast 30%, eller så fördelas den *jämmt* vilket innebär att höginkomsttagaren får endast 60% medan låginkomsttagaren får 40% av BNP. Anta vidare att BNP-tillväxten under en ojämn inkomstfördelning är 3% per år (Finland) medan en jämn fördelning reducerar tillväxttakten till endast 1% per år (Sverige).

En ordinär prolongering ger vid handen att den *ojämna* inkomstfördelningen redan efter 15 år leder till en högre inkomst för låginkomsttagaren. Efter 30 år förtjänar han 35% mer, och efter 50 år är hans årsinkomst exakt dubbelt så hög som den skulle ha varit under en *jämn* inkomstfördelning. I ett steady-state ekvilibrium med perfekt information resulterar samma mekanism i att löntagarna förkastar alla förslag om införande av kapitalinkomstbeskattning.

Varför iakttar vi då i hög grad icke-neutral beskattning av kapitalinkomster i verkligheten? Jag tror två förklaringar är relevanta. För det första kan röst-
arbeteendet knappast karaktäriseras som ett kontinuerligt spel där samtliga spelare känner pay-outmatrisen. Faktum är ju att vi än så länge spelat endast ett fåtal omgångar – i historiskt perspektiv är demokrati ett tämligen nytt fenomen. Röstarna kan därför, utan att bryta mot fundamentala principer för ekonomiskt modellbyggande, antas vara relativt ovetande om de långsiktiga implikationerna av olika beskattningsstrategier, och befinner sig följaktligen inte i ett steady-state ekvilibrium.

För det andra visar Judd (1983) också att en parlamentarisk demokrati är behäftad med ett dynamiskt inkonsistensproblem. Eftersom det sittande parlamentet inte kan binda händerna på kommande parlament och därmed garantera en framtid fri från icke-neutral beskattning, kommer det att hellre »förekomma än att förekommas«. Då vi inte kan knyta kontrakt med kommande generationer och därmed är osäkra på vad de kommer att hitta på i skatteväg lönar det sig alltid för oss att utmäta vad vi kan idag. Kapitalinkomstbeskattningens negativa incentiv-effekter gör sig nämligen gällande först efter ett betydande antal år.

Denna översikt av potentiella svar på vår positiva fråga erbjuder en god utgångspunkt för en diskussion rörande den optimala dimensioneringen av den offentliga sektorn. Så länge som vi kan peka på en eller rentav flere imperfektioner i det politiska beslutssystemet, behöver vi inte oroa oss över den höga grad av normativitet som nödvändigtvis kännetecknar en sådan diskussion. Ett demokratiskt röstningsförfarande, såsom det införts bland annat i de skandinaviska länderna, simulerar inte en perfekt marknadslösning och producerar därmed inte nödvändigtvis ett socialt optimalt utfall.

3. Den optimala offentliga sektorn

Låt mig börja med att postulera att vår modellekonomi har en Lafferkurva, producerad av det element av icke-neutralitet som ingår i varje skattesystem i vilket konsumtion av producerade nyttigheter, antingen genom omsättnings- eller inkomstbeskattning, påläggs en skatt, men där konsumtion av fritid undgår beskattning. I en sådan ekonomi är nationalinkomsten avtagande över det

relevanta intervallerna av skattesatser. Följaktligen är också sambandet mellan (marginal)skattesatsen och de totala skatteintäkterna icke linjärt med ett unikt maximum i intervallet (0,1).

Jag vill genast understryka att jag inte gör anspråk på att diskutera en teori som gör empirisk bestämning av en unikt optimal skattesats möjlig. Mirrlees' (1971), Sheshinski's (1972), Atkinson's (1973) och Phelps' (1973) arbete kring optimal beskattning i enkla modellekonomier pekar på de monumentala problemen som måste överkommas innan vi är kapabla att explicit debattera marginella förskjutningar i skattegraden.

Det oaktat är Mirrlees (1971) klassiska analys i hög grad belysande. I hans värld är kapitalstocken given, vilket innebär att vi inte behöver oroa oss över beskattningens incentiveffekter vad gäller investeringar och sparande. Vidare är emigration utesluten, beskattaren besitter perfekt information rörande skattesubjektens preferenser och beskattningen är administrativt kostnadsfri.

Det drivande antagandet om existensen av en social nyttofunktion som är växande i individuell nytta, vilken i sin tur härrör ur materiell konsumtion och fritid, producerar en entydigt bestämd optimal grad av inkomstbeskattning. Mirrlees optimum kan intuitivt beskrivas som karakteriserat av att den marginella sociala nyttan av fortsatt inkomstfördelning från höginkomsttagare (som alltså uppvisar låg marginalnytta av inkomst) till låginkomsttagare med hög marginalnytta av inkomst, är lika med nyttan av det marginella inkomstbortfall som producerats av övergång från beskattat arbete till obeskattad fritid.

I en mer realistisk värld är elementen i optimalitetsvillkoret långt flere. Det skatteproducerade inkomstbortfallet omfattar inte endast den omedelbara reduktionen i det totala utbudet av arbetstimmar. Nu måste vi som kostnader för den högre graden av inkomstfördelning också nedteckna det nationalinkomstbortfall som härrör ur en sänkt investeringsaktivitet och en ökande emigration.

Vad kan vi säga rörande lokus för detta optimum? För det första ligger det givetvis till vänster om Laffer-kurvans maximum. En skattesats som är hög nog för att producera ett negativt samband mellan skattesats och skatteintäkter är uppenbart (Pareto) inacceptabel. Vid en sådan skattesats kommer nämligen till och med (netto)mottagaren av inkomstöverföringar att se sin levnadsstandard sjunka med skattehöjningar. Hans egen arbetsinkomst beskattas hårdare, samtidigt som han erhåller en mindre överföring via den reducerade offentliga budgeten.

Vid vilken skattesats maximeras då de totala skatteintäkterna, eller med andra ord, vilken är den högsta skattesats som är förenlig med Pareto-optimalitet? I två nyligen publicerade studier baserade på svenskt data erhåller Stuart (1981) och

Feige-McGee (1983) nära nog identiska resultat. Feige och McGee konkluderar att en *genomsnittsskattesats* om 58% maximerar de svenska skatteintäkterna, medan Stuart å sin sida finner att maximum uppnås vid en *marginalskattesats* om 69-73%. Den svenska genomsnittsskattesatsen uppges för närvarande vara c:a 62% medan den aggregerade marginalskattesatsen närmar sig 80%. Följaktligen befinner sig Sverige, antagligen tillsammans med Danmark, Holland och Belgien, om inte till höger om, åtminstone i den omedelbara närheten av Laffer-kurvans topp.

Det är givetvis också möjligt att peka på ett entydigt icke-trivialt minimum för den optimala skattesatsen. Om vi för ett ögonblick bortser från Mirrlees (1971) mfl. argument och betraktar den offentliga sektorn endast som en producent av offentliga tjänster, dvs. tjänster vilka endast till höga välfärdskostnader kan saluföras på privata marknader, finner vi en ny lösning till dimensioneringsproblemet.⁴ Det välfärdsmaximerande utbudet av offentliga tjänster är nämligen entydigt bestämt av den privata efterfrågan och de offentliga marginalkostnaderna. En regering som inte producerar offentliga tjänster för vilka det marginella privata reservationspriset överstiger de marginella sociala produktionskostnaderna, maximerar helt enkelt inte social välfärd. Samma argument bestämmer givetvis också den optimala skattegraden. I avsaknad av en social nyttofunktion och externaliteter fyller beskattningen endast funktionen att täcka det budgetunderskott som utbudet av offentliga tjänster till (subgenomsnitts-) marginalkostnadspriser förorsakat.

Det förefaller mig rimligt att anta att det totala optimala utbudet av offentliga tjänster som försvar, ordning, rättvisa, och infrastrukturella investeringar knappast kan överstiga 10-15% av BNP. Utan att explicit introducera en social nyttofunktion, och därmed anta att vårt samhälle i sin helhet drar nytta av en jämnare inkomstfördelning än den som produceras av marknadsmekanismerna, kan vi med andra ord reducera det ekonomiskt intressanta intervallet av skattesatser till 15-60%. Elementära argument baserade på allokativ effektivitet och Pareto-optimalitet förkastar skattesatser utanför detta intervall.

Ett intervall på 45 procentenheter utgör knappast ett tillfredsställande svar på den normativa frågeställning denna diskussion utgått från. En fortsatt reduktion av det tänkbara intervallet är dock möjlig endast på basen av information rörande den sociala nyttofunktionens egenskaper, arbetsutbudets inkomstelasticitet, graden av riskaversion i de individuella nyttofunktionerna, och graden av diversitet i den

4. Jag talar här endast om genuina offentliga nyttigheter (public goods) som på grund av avtagande eller noll marginalkostnader privat kan tillhandahållas endast av ett monopol eller en kartell som kan sätta ett pris som avviker från det socialt optimala marginalkostnadspriset.

marknadsproducerade inkomstfördelningen. Följaktligen måste alla vidare reduktioner i intervallet bli beroende av tämligen osäkra parameterestimater och vissa specifika modellegenskaper.

Detta faktum har dock inte helt stävjat försöken att hitta noggrannare lösningar till det offentliga dimensioneringsproblemet. Utgångspunkten för dessa experiment har i allmänhet varit en modell av Mirrlees' typ. Den sociala beslutsfattaren äger maximera en målfunktion baserad på individuella nyttonivåer bestämda av konsumtion och fritid. Hans problem är begränsat av en produktionsfunktion som reglerar (det negativa) sambandet mellan fritid och varukonsumtion. Målfunktionen är antingen en social nyttofunktion, additiv eller konkav i individuell nytta, eller ett maximin-kriterium varmed nyttan hos den sämst lottade individen maximeras.

Mirrlees (1971) sammanfattar sina egna simuleringar genom att konstatera, »... I must confess that I had expected the rigorous analysis of income taxation in the utilitarian manner to provide arguments for high tax rates. It has not done so.« I sina mest representativa beräkningar erhöll han optimala *marginalskattegrader* för medianskattebetalaren mellan 20 och 30%. Detta är faktiskt ett i hög grad oväntat resultat eftersom den utilitarianska nyttofunktion Mirrlees postulerar *utan* incentiveffekter producerar en optimal skattegrad om 100%. Introduktion av icke-elastiskt utbud av arbete reducerar den optimala skattesatsen till mindre än en fjärdedel.

En högre grad av egalitaritet skulle naturligtvis förändra Mirrlees' resultat. Som ett exempel må nämnas Atkinson (1972) som visar att en maximin lösning till Mirrlees' exempelmodell implicerar en marginalskattegrad på mer än 50% för medianskattebetalaren. Genomsnittsskattegraderna överstiger dock sällan 30%. Några år senare finner Stern dessutom att sådana, helt uppenbart extrema antaganden rörande sociala nyttofunktioner, inte är nödvändiga för att producera högre optimala skattesatser än de Mirrlees iakttagit. Sterns (1976) centrala argument är att tidigare experiment i allmänhet antagit en alltför hög utbudselasticitet på arbete. För den otvivelaktigt låga (se Atkinson-Stiglitz 1980, p. 411-12) elasticiteten 0.4 genererar Stern optimala marginella skattegrader på 35-70 procent för de mest representativa exempelfallen.

En sammanfattning av de numeriska analyser gällande socialt optimala skattegrader som för närvarande finns att tillgå gör det därför inte möjligt att med någon högre grad av säkerhet signifikant reducera det ekonomiskt tillåtna intervall av skattegrader jag tidigare berört. Det centrala resultatet av den numeriska »optimal taxation« debatten verkar vara att det är långt svårare att generera verkligt höga optimala skattegrader än vad man tidigare trott. För att

forsatt inkomstomfördelning vid bruttoskattegrader om 45-50% skall vara i det allmänna samhällsintresset måste den sociala nyttofunktionen vara starkt konkav, och arbetsutbudet ytterst inelastiskt.

Rimliga antaganden förefaller alltså att leda oss till ett ekonomiskt försvarligt intervall för den genomsnittliga skattegraden om 30-50%. Medan detta intervall mot en amerikansk bakgrund verkar helt okontroversiellt, finner vi att de offentliga utgifterna i hela sex av de femton OECD-länder som upptagits i figur 1 uppgår till mer än hälften av BNP. Endast i ett fall - Schweiz - understiger de offentliga utgifterna 30%.⁵

4. Avslutning

Låt mig avsluta med att konstatera att jag i min översikt av vad jag ansett vara relevanta kontributioner till debatten rörande den offentliga sektorns storlek, strävat till att introducera ett konsistent bias till förmån för höga skattegrader. I och med valet av Mirrlees' modell som utgångspunkt har jag undvikit en diskussion gällande beskattning, emigration och kapitalackumulation. Det uppenbart positiva sambandet mellan höga skattegrader och skattesmitning har också det förbigåtts. Skattesmitning föranleder höjda kostnader för administration av skattesystemet och tillväxt i den gråa ekonomin (Feige 1979). Ingendera av dessa fenomen har tagits i beaktande. Slutligen är själva den utilitarianska utgångspunkten för Mirrlees', Atkinsons, Phelps' och Sheshinskis modeller - existensen av en konkav social nyttofunktion - också den föremål för debatt. I »Capitalism and Democracy« sammanfattar Milton Friedman (1962) många av de klassiska argumenten mot ett sådant synsätt.

Detta bias till trots har det visat sig vara svårt, i vissa modellparametriseringar rentav omöjligt, att generera optimala skattegrader som ens närmar sig de högsta vi observerar i verkligheten. Detta är antagligen den centrala konklusionen i min översikt. Eftersom vi kan visa att ett demokratiskt system har en inbyggd tendens

5. Det är kanske av intresse att notera att åtminstone tre av de länder som har den lägsta andelen offentliga utgifter har eller har nyligen haft politiska system vilka ej helt motsvarar antagandena bakom medianröstarmodellen. I USA och Schweiz är deltagande i den politiska beslutsprocessen förenat med betydligt högre transaktionskostnader än i de skandinaviska länderna. I USA förutsätter utövande av rösträtt registrering, i allmänhet minst två månader före valdagen, ett faktum som håller valdeltagandet nere särskilt i låginkomsttagargrupper. I Schweiz är omröstningar ofta förenade med tidskrävande möten. Höginkomsttagare som potentiellt har mycket att förlora på inkomstomfördelning kommer i regel att delta mer aktivt i processen än de låginkomsttagare som har relativt litet att vinna per capita. Spanien slutligen har inte haft ett demokratiskt system (såsom vi känner det) mellan trettioåret och Francos död.

att leda oss i riktning mot excessiv omfördelning av inkomst, tror jag det är skäl att vi i vårt studium av positiv offentlig ekonomi glömmer vad jag vill kalla ett missanpassat laissez-faire argument. Vi har nämligen ingen orsak att tolka den inkomstfördelning som vårt politiska system genererar som en felfri representation av »den sociala viljan«. I och med att det erbjuder envar av oss endast en röst, gör vårt politiska system det inte möjligt att uttrycka kardinala preferenser. Det simulerar därmed inte någon marknadsmekanism och genererar följaktligen inte ett socioekonomiskt optimalt utfall. De skattesatser vi observerar har producerats av »det som varit politiskt möjligt«, inte av vad som varit ekonomisk rekommendabelt.

Referenser

- Atkinson, A. B. 1972. »Maxi Min« and Optimal Income Taxation«, paper presented at the Budapest meeting of the Econometric Society.
- Atkinson, A. B. and J. E. Stiglitz 1980. *Lectures on Public Economics*, New York: McGraw-Hill.
- Buchanan, J. M., R. E. Wagner, och J. Burton 1978. *The Consequences of Mr. Keynes*. The Institute of Economic Affairs, London.
- Feige, E. L. 1979. »How Big is the Irregular Economy?«, *Challenge*, November-December, pp. 5-13.
- Feige, E. L. och R. T. McGee 1983. »Sweden's Laffer Curve: Taxation and the Unobserved Economy«, *Scandinavian Journal of Economics*, 85(4), pp. 499-519.
- Friedman, M. 1962. *Capitalism and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Harrod, R. 1972. »Options in Therapy: Incomes Policy as a Remedy for Cost-Push Inflation«, i Hinshaw, R. (ed.): *Inflation as a Global Problem*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Judd, K. L. 1983. »Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model«, CMSEMS Working Paper No. 572, Northwestern University.
- Leontief, W. 1978. »Observations on Some Worldwide Economic Issues of the Coming Years«, *Challenge*, March-April, pp. 22-30.
- Lindbeck, A. 1976. »Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians«, *American Economic Review*, Vol. 66, No. 2, May, pp. 1-19.
- Meltzer, A. H. och S. F. Richard 1978. »Why Government Grows (and Grows) in a Democracy«, *Public Interest*, 52, Summer, pp. 111-118.
- Meltzer, A. H. och S. F. Richard 1981. »A Rational Theory of the Size of Government«, *Journal of Political Economy*, 89(5), October, pp. 914-927.
- Mirrlees, J. A. 1971. »An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation«, *Review of Economic Studies*, 31, pp. 175-208.
- Mueller, D. C. 1976. »Public Choice: A Survey«, *Journal of Economic Literature*, Vol 14, pp. 395-433.
- Phelps, E. S. 1973. »Taxation of Wage Income for Economic Justice«, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 3, August, pp. 331-354.
- Sheshinski, E. 1972. »The Optimal Linear Income-tax«, *Review of Economic Studies*, Vol. 39, No. 3, July, pp. 297-302.
- Stern, N. H. 1976. »On the Specification of

att leda oss i riktning mot excessiv omfördelning av inkomst, tror jag det är skäl att vi i vårt studium av positiv offentlig ekonomi glömmer vad jag vill kalla ett missanpassat laissez-faire argument. Vi har nämligen ingen orsak att tolka den inkomstfördelning som vårt politiska system genererar som en felfri representation av »den sociala viljan«. I och med att det erbjuder envar av oss endast en röst, gör vårt politiska system det inte möjligt att uttrycka kardinala preferenser. Det simulerar därmed inte någon marknadsmekanism och genererar följaktligen inte ett socioekonomiskt optimalt utfall. De skattesatser vi observerar har producerats av »det som varit politiskt möjligt«, inte av vad som varit ekonomisk rekommendabelt.

Referenser

- Atkinson, A. B. 1972. »Maxi Min« and Optimal Income Taxation«, paper presented at the Budapest meeting of the Econometric Society.
- Atkinson, A. B. and J. E. Stiglitz 1980. *Lectures on Public Economics*, New York: McGraw-Hill.
- Buchanan, J. M., R. E. Wagner, och J. Burton 1978. *The Consequences of Mr. Keynes*. The Institute of Economic Affairs, London.
- Feige, E. L. 1979. »How Big is the Irregular Economy?«, *Challenge*, November-December, pp. 5-13.
- Feige, E. L. och R. T. McGee 1983. »Sweden's Laffer Curve: Taxation and the Unobserved Economy«, *Scandinavian Journal of Economics*, 85(4), pp. 499-519.
- Friedman, M. 1962. *Capitalism and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Harrod, R. 1972. »Options in Therapy: Incomes Policy as a Remedy for Cost-Push Inflation«, i Hinshaw, R. (ed.): *Inflation as a Global Problem*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Judd, K. L. 1983. »Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model«, CMSEMS Working Paper No. 572, Northwestern University.
- Leontief, W. 1978. »Observations on Some Worldwide Economic Issues of the Coming Years«, *Challenge*, March-April, pp. 22-30.
- Lindbeck, A. 1976. »Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians«, *American Economic Review*, Vol. 66, No. 2, May, pp. 1-19.
- Meltzer, A. H. och S. F. Richard 1978. »Why Government Grows (and Grows) in a Democracy«, *Public Interest*, 52, Summer, pp. 111-118.
- Meltzer, A. H. och S. F. Richard 1981. »A Rational Theory of the Size of Government«, *Journal of Political Economy*, 89(5), October, pp. 914-927.
- Mirrlees, J. A. 1971. »An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation«, *Review of Economic Studies*, 31, pp. 175-208.
- Mueller, D. C. 1976. »Public Choice: A Survey«, *Journal of Economic Literature*, Vol 14, pp. 395-433.
- Phelps, E. S. 1973. »Taxation of Wage Income for Economic Justice«, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 3, August, pp. 331-354.
- Sheshinski, E. 1972. »The Optimal Linear Income-tax«, *Review of Economic Studies*, Vol. 39, No. 3, July, pp. 297-302.
- Stern, N. H. 1976. »On the Specification of

Models of Optimum Income Taxation», *Journal of Public Economics*, Vol. 6, pp. 123-162.

Stuart, C. E. 1981. »Swedish Tax Rates, Labor Supply, and Tax Revenues«, *Journal of Political Economy*, 89(5), October, pp. 1020-1038.

Problemer med å styre veksten i den offentlige sektor

Per Schreiner

Finansdepartementet, Oslo

1. Innledning

Dette foredraget er noen refleksjoner fra en byråkrat som arbeider med perspektiver for den generelle økonomiske utviklingen. Mine akademiske kolleger i denne sesjonen vil ta seg av de mer teoretiske vurderinger og litteraturoversikten. Det finnes sikkert byråkrater som kunne gi en langt mer konkret behandling av styringsproblemene innenfor den offentlige sektoren. Her blir synspunktet det allmenne, den offentlige sektoren som en blant flere sektorer som må innpasses i et helhetlig langsiktig økonomisk perspektiv.

Jeg har delt foredraget i fem problemområder:

- Problemer med å definere den offentlige sektor.
- Problemer med å se et mønster i omfang av og vekst i offentlig sektor i ulike land.
- Problemer med å finne systematiske komponenter i veksten i den offentlige sektor.
- Hva er det som gjør at veksten i offentlig sektor må anses å være et problem?
- Hvorfor blir veksten i offentlig sektor et problem?

Som rådgiver for politikere er det naturlig for meg å bruke denne problemorienteringen. Problemer preger politikernes virkelighetsoppfatning og det er problemer vi byråkrater lever av.