

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.

2. Problemer med å definere den offentlige sektor

Det har vært et omfattende arbeid å komme frem til standardiserte nasjonalregnskabsdefinisjoner. Men selv med de klare tilrådingene fra FN om Systems of National Accounts (SNA) er det ganske stor forskjell på den statistiske praksis i ulike land. I tillegg til dette kommer at når en har bestemt seg for visse kriterier for klassifikasjon vil en ikke kunne unngå at en del grensetilfeller blir klassifisert på en måte som kan virke konstraintuitivt på mange. Jeg understreker dette for at man skal venne seg til å ta statistiske oversikter på dette feltet med en viss klype salt.

Den offentlige sektor omfatter i nasjonalregnskapet tre hovedgrupper:

- *Offentlig forvaltning*, dvs. virksomhet drevet på ikke forretningsmessig basis av offentlige forvaltningsorganer.
- *Offentlige finansinstitusjoner*, dvs. sentralbanken pluss finansinstitusjoner der offentlig forvaltning eier 50 pst. eller mer av aksjekapitalen.
- *Offentlige foretak* som er virksomhet drevet på en forretningsmessig måte enten direkte under forvaltningsorganenes styring eller som foretak der offentlige sektorer eier 50 pst. eller mer av aksjekapitalen.

Når en skal danne seg et bilde av offentlig sektors omfang, vil det være nyttig i tillegg å være klar over de ulike artene av offentlige utgifter:

- *Kjøp av varer og tjenester* til konsum og investeringsformål (i stor utstrekning lønninger til de offentlig tilsatte).
- *Overføringer*, dvs. stønader, subsidier og renter.
- *Lånetransaksjoner*, som i mange land føres »under streken«, altså ikke regnes som en del av de ordinære offentlige utgiftene.

I svært mange land, og det gjelder særlig de skandinaviske landene, er overføringene en stor og økende andel av de offentlige utgiftene. I dette foredraget vil jeg dels snakke om *offentlig sektor*, og da vil jeg med det mene mål for omfanget først og fremst av offentlig forvaltning, men tildels også finansinstitusjoner og foretak. Dels vil jeg snakke om *offentlige utgifter* og da dreier det seg om forvaltningens utgifter til kjøp av varer og tjenester og til overføringer. Noen klar avgrensning vil jeg ikke gå inn på, men bare nøye meg med å peke på at det er mange mål for omfanget av den offentlige sektor.

Noen eksempler på at nasjonalregnskapets definisjoner ikke alltid er i samsvar med intuitive oppfatninger:

- Norsk Hydro er Norges største industriselskap. Det er av svært mange

oppfattet som et privat selskap selv om staten eier over 50 pst. av aksjekapitalen og det derfor registreres som et offentlig selskap.

- Det norske jordbruket er privat, selv om staten via subsidier og generelt importforbud på jordbruksvarer dekker om lag hele næringens godtgjørelse til innsatsen av arbeid og kapital.
- En betydelig del av norsk forskning finansieres ved midler overført over statsbudsjettet. Men institusjonene som administrerer midlene regnes som private institusjoner i nasjonalregnskapet.

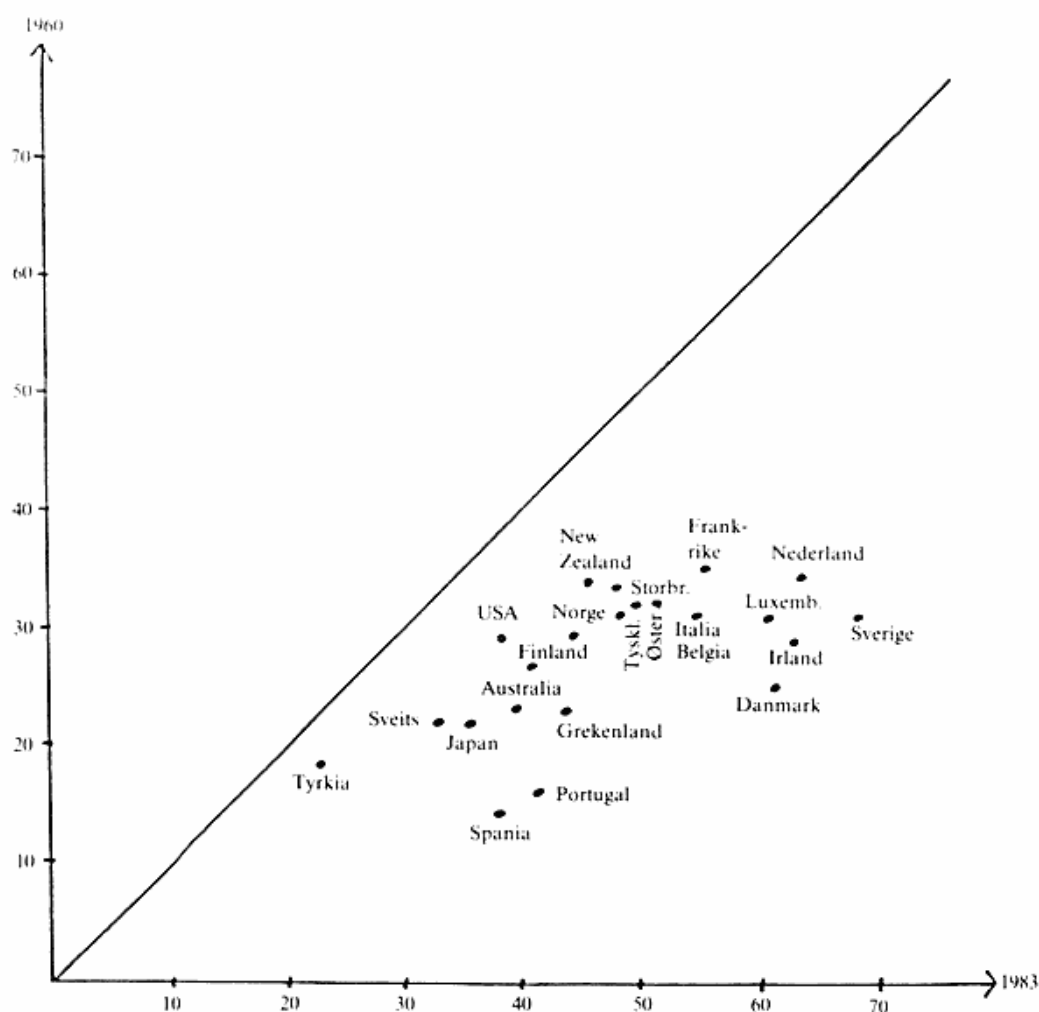
Offentlige utgifter regnet som prosent av bruttonasjonalproduktet er en mye brukt indikator på omfanget av offentlig sektor. Denne indikatoren kan imidlertid påvirkes ved administrative og politiske beslutninger:

- Overgangen i Norge fra skattefradrag for forsørgelsesbyrde til barnetrygd økte de offentlige utgiftene og samtidig økte skatteinntektene.
- Overgangen til merverdiavgift fra omsetningsavgift likeså.
- Underskudd i offentlig forretningsdrift regnes ikke som subsidium, men som negativ formuesinntekt.
- Lave priser på offentlige ytelser (f.eks. elektrisitet i Norge) regnes ikke som utgift til subsidium, men fører bare til lavere offentlige inntekter.
- Lave avgiftssatser eller skattefradrag for visse typer virksomhet gir på samme måte lavere inntekter selv om virkningen er den samme som for utgifter til støttetiltak. Slike »tax expenditures« burde forøvrig underkastes samme budsjett disiplin som ordinære utgifter.

Det er altså grunn til en viss nøkternhet i bruk av nasjonalregnskapstallene. Det er mulig gjennom definisjonsendringer å påvirke de beregnede vekststratene for offentlig sektor i flere år på rad. Det er også vanskelig å foreta gode sammenlikninger mellom ulike land. Men ved gjennomgang av disse eksemplene har jeg ikke kommet på spor av noen entydig statistisk »skjevhet« slik at offentlige utgifter alt i alt blir over- eller undervurdert, eller av at en eventuell skjevhet er blitt større eller mindre over tid.

3. Problemer med å se et mønster i omfang av og vekst i offentlig sektor i ulike land

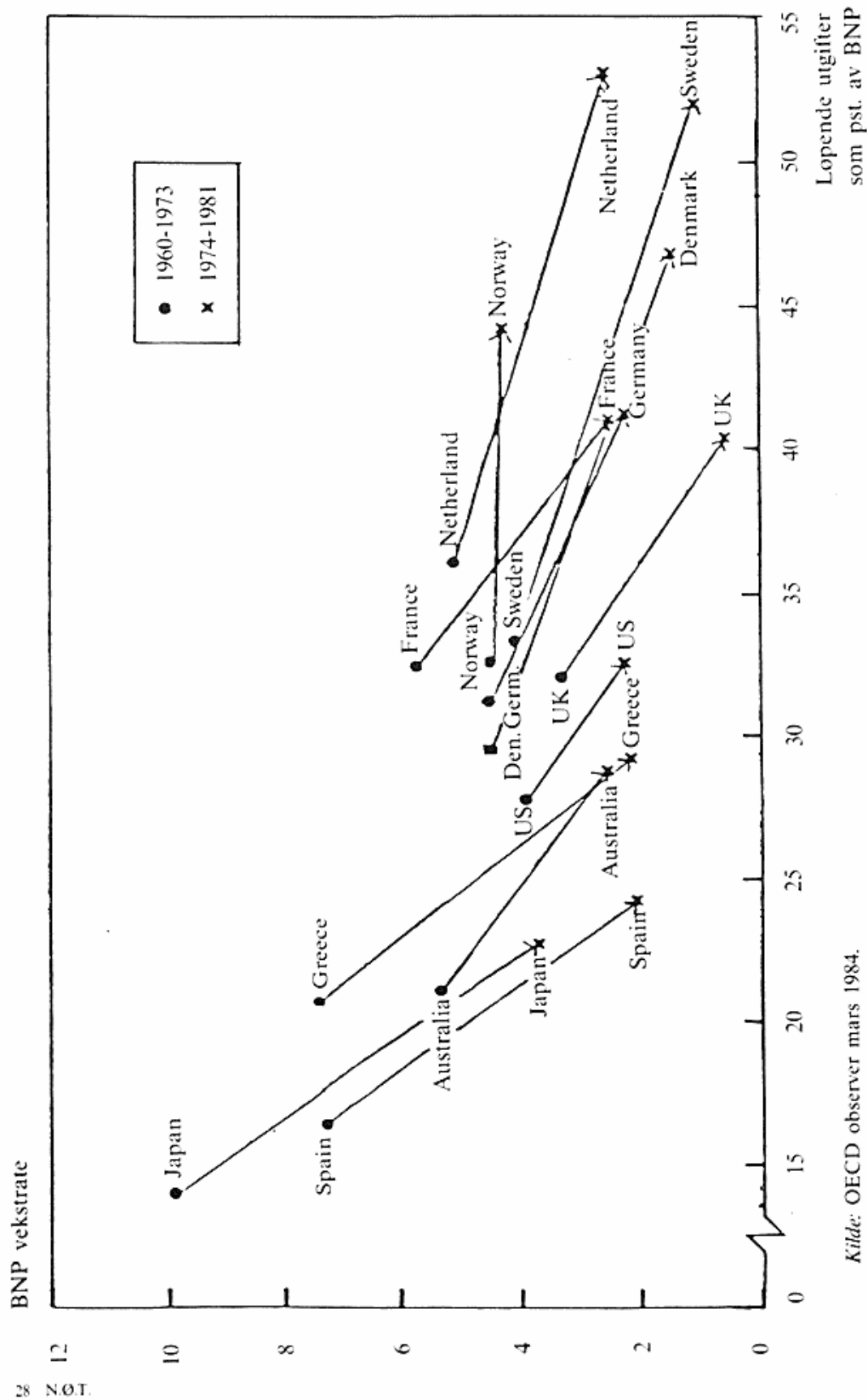
Trass i denne uklarheten er det imidlertid på det rene at den offentlig sektor i mange år har vokst raskt i de fleste land, både statistisk og reelt, og at veksten av mange ses som et problem. Det ser også ut til å være klare forskjeller mellom landene både i veksten i, og omfang av, den offentlige sektor, trass i statistiske uklarheter. Forskjellene er så store at de må avspeile reelle forskjeller.



Kilde: OECD observer mars 1984.

Figur 1. Samlede offentlige utgifter i OECD-landene 1960-1983 i pst. av BNP.

Jeg har fått laget tre figurer på grunnlag av en artikkel i *OECD Observer*, mars 1984. I første figur er plottet inn offentlige utgifter i prosent av BNP i 1960 og i 1983. Alle land ligger under 45 graders kurven, dvs. at den offentlige andelen er økt i alle land fra 1960 til 1983. Det er også en ganske stor spredning, landene ligger ikke på noen rett linje og rekkefølgen har forandret seg. Spredningen er økt betydelig, men det er etter min mening vanskelig å se noe særlig mønster. Ikke kan man se noe særlig tegn til »gjeninnhenting« og heller ikke det er de med høy andel initialt som har hatt raskest vekst.



Kilde: OECD observer mars 1984.

Figur 2. Økonomisk vekst og størrelsen av offentlig sektor (årlige gjennomsnitt).

meget høye vekstrater knyttet til en »gjeninnhenting« fra lavere nivåer for BNP i begynnelsen av perioden. Derfor er det ikke lett ut av denne figuren å se noen særlig sammenheng mellom offentlige utgifter og økonomisk vekst.

Den tredje figuren belyser en annen problemstilling, nemlig om det kan være slik at når det offentlige tar over et område så vil utgiftene bli høyere enn om virksomheten forblir privat. Det ses her helt tydelig hvordan de totale helseutgiftenes andel av bruttonasjonalproduktet har økt sterkt i alle landene som er med i oversikten. Samtidig har det vært en viss tendens til at den offentlige andel av helseutgiftene har økt noe, og i noen land sterkt. Men det ser ikke ut til å være noen sammenheng mellom offentlig andel og veksten i helseutgiftene. Det er spesielt verdt å merke seg at av de store industrilandene er det USA som har den høyeste andelen helseutgifter samtidig som USA har den laveste offentlige andelen.

Jeg trekker to lærdommer av dette. For det første at en ikke bør søke etter en enkel, universel teori for veksten i offentlige utgifter. For det andre er det tydelig at det er svært mange ulike måter å organisere produksjon og fordeling av varer og tjenester på i samfunnet, selv innenfor et avgrenset område som helsevesenet. Det som i ett land gjøres offentlig gjøres i et annet land privat. Tilsynelatende ganske like land velger ulike organisasjonsmessige løsninger og den andelen av landenes inntekter som nyttes til helsevesenet er ganske forskjellig. Man burde kanskje i debatten innenfor hvert enkelt land se for seg noe større valgfrihet og føle i noe mindre grad at utviklingen er fastlåst enn det synes for meg at man gjør, i alle fall i Norge.

4. Problemer med å finne systematiske komponenter i veksten i den offentlige sektor

Det ser ut til at veksten i offentlige utgifter alt i alt er et større problem enn veksten i selve den offentlige sektor. Det vil si, veksten i overføringene er sterkere enn veksten i kjøp av varer og tjenester. I hovedsak skyldes dette velferdsstatens store overføringer i forbindelse med alder og sykdom. Men overføringene til næringslivet og til de arbeidsløse i forbindelse med nedgangskonjunktur og omstillinger har også fått et betydelig omfang i mange land.

Som følge av den raske utgiftsveksten og en svakere inntektsvekst er det blitt betydelige underskudd på de aller fleste lands offentlige regnskap. For å dekke underskuddene har landene måttet låne og samtidig er rentenivået økt slik at realrentesatsen nå er betydelig høyere enn den reelle veksten i økonomien. De store underskuddene og de høye rentesatsene betyr at renteutgiftene for det offentlige nå øker meget raskt både som andel av budsjettene og som andel av

BNP og de har nå i mange land nådd et anseelig omfang. Denne rentevæksten kan, hvis den ikke stanses, virke som en gjøkunge i budsjettene og etter hvert fortrenge tradisjonelle offentlige oppgaver. På den annen side har den økte inflasjonen partielt sett gitt en reell nedgang i det offentliges gjeld. Økningen i offentlige underskudd som andel av BNP er dermed større enn økningen i offentlig forvaltnings nettogjeld.

Mange forbinder høye offentlige utgifter med fremveksten av velferdsstaten, og det er riktig nok. Utgifter til undervisning, helse, pensjoner og arbeidsløshetsstrygd og liknende sosiale velferdstiltak har vært den delen av offentlige utgifter som har vokst raskest. Andelen har gått opp fra litt over halvparten av offentlige utgifter i 1960 til nærmere 60 pst. nå. Dette gjelder som et grovt gjennomsnitt av OECD-landene.

Man kan spørre seg om de vestlige industrilandene gjennom alle disse programmene har vedtatt regler og ordninger som automatisk vil øke utgiftene ut over mulige økonomiske rammer. Innenfor OECD har en drøftet dette spørsmålet forholdsvis grundig, og kommet til en etter måten optimistisk konklusjon.

De viktigste årsakene til den raske veksten i sosiale utgifter i senere år har vært økt standard på ytelsene pr. person, økte kostnader ved å frambringe den gitte standard og til en viss grad at en større andel av befolkningen dekkes. Om en lar være å innføre slike forbedringer og utvidelser, vil utgiftene til disse programmene utgjøre en fallende andel av BNP, selv med meget moderat BNP-vekst. Men det forutsetter altså at dekningsområdene og realverdien av ytelsene ikke økes og at en makter å holde den relative kostnadsveksten i undervisning og helse i tråd med den som har vært tidligere.

5. Hva er det som gjør at veksten i offentlig sektor må anses å være et problem?

En enkel observasjon er at veksten blir et politisk problem fordi misnøyen med å betale de nødvendige skattene ikke ser ut til å kunne oppveies av den politiske gevinsten ved å øke populære utgifter. Men vi økonomer har også noe faglig å bidra med på dette området. Høye marginalsatter og høye avgifter vil påvirke produsentenes og konsumentenes tilpasning. Tildels kan dette nyttes til å korrigere en uønsket tilpasning, f.eks. ved utslippsavgifter. Men det ser ut til å være vanskelig å unngå totalt sett betydelige ulemper i form av redusert effektivitet i den samlede ressursallokeringen i landene.

Dette gjelder ikke bare for inntektsskatten. De fleste skatter og avgifter fører dels til unndragelsespress og dels til at en helt naturlig tilpasser seg endrede relative priser slik at en dermed får en realløsning som antakelig er mindre effektiv enn uten slike skatter og avgifter. En skattekrone må derfor i kostnads-nytteberegninger

regnes å koste mer enn en krone. En må legge til et anslag for effektivitetstapet. Jeg har sett et anslag for dette tapet på ca. 25 pst. Det betyr i så fall at i en kostnads-nytteanalyse bør rentabiliteten beregnes ut fra at hver skattekrone settes til 1 krone og 25 øre.

Nå tror ikke jeg det er grunnlag for å si at dette tallet er fast bestemt for alle land og alle tider. Skatteteknologien bør kunne utvikles som alle andre teknologier. Men med dagens system tror jeg et slikt betydelig påslag for økt ineffektivitet må være en riktig fremgangsmåte ved vurderingen av offentlige prosjekter.

For øvrig dekkes ikke alle de offentlige utgiftene med skatter eller andre inntekter. De aller fleste land har nå en betydelig nettoopplåning. Jeg har foranpekt på den farlige rentedynamikken, på at landene kan komme i en vond sirkel der rentene utgjør en stadig økende andel av budsjettet og etterhvert må fortrenge andre utgifter. På kort sikt har en dessuten det problemet at den høye offentlige opplåningen nå ser ut til å fortrenge eller konkurrere med privat opplåning, slik at rentenivået presses opp. Dermed kan offentlige utgifter, som etter keynesiansk tenkning skulle virke stimulerende, samtidig føre inn et kontraktivt element i form av et høyt rentenivå som bremser på private investeringer, som ellers ville gi både økt etterspørsel og økt produksjonskapasitet.

Om en stor offentlig sektor er et gode eller en ulempe er i stor utstrekning et politisk spørsmål. Men det ser ut til å være en økende villighet til, også i kretser som tidligere har gått inn for en sterkt økende offentlig sektor, kritisk å vurdere visse trekk ved den offentlige sektor. Det er en økt bevissthet i brede sirkler om at vel kan offentlige tiltak brukes til å rette opp skjevheter i markedet, men samtidig kan det lett oppstå enda større skjevheter gjennom den politiske og administrative beslutningsprosessen. Også blant økonomer er det økt interesse for å studere tilpasningsstrategier for institusjoner og ledere innenfor et større byråkrati.

Det ser ut til at innovasjonstakten og produktivitetsveksten i offentlig forvaltning er forholdsvis svak. Det kan være vanskelig å måle produktivitetsnivå og sammenligne det med tradisjonell privat virksomhet. Men endringstakten kan man få en viss indikator på og denne takten ser ut til å være svært lav i forhold til produktivitetsveksten i det private næringsliv. Når en tenker over at det er produktivitetsveksten som er den aller viktigste kilden til økonomisk vekst, langt viktigere enn kapitalakkumulasjonen og at den offentlige sektor samtidig utgjør en økende del av BNP, kan en bli bekymret for det fremtidige vekstpotensiale dersom ikke den offentlige innovasjonstakten kan økes betraktelig.

En grunn til at produktivitetsveksten er lav i offentlig virksomhet er kravene til enhetlige løsninger for hele nasjonen. Vi får det som kalles »riksløsninger« i Norge. Man har til en viss grad prøvd å kompensere dette ved en såkalt

forsøksvirksomhet. Men den innovasjonen som kommer ved at enkeltindivider og små grupper får sjansen til å prøve seg på nye måter å arbeide på, er liten i det offentlige, selv om både engasjementet og kompetansen hos de offentlig ansatte kan være like stor som i det private.

6. Hvorfor blir veksten i offentlig sektor et problem?

Men hvorfor er vi kommet i, og hvorfor fortsetter vi å være i, en situasjon som kanskje er uønsket av de fleste? Her finnes en stor litteratur og mange ulike synspunkter. Jeg tror det vi økonomer enkelt kan vise er en asymmetri i saksbehandlingen som gjør at kostnadene ved de enkelte ordningene ser ut til å bli undervurdert når beslutningene tas. Ikke minst gjelder dette kostnadene som skattesystemet medfører.

Vi økonomer og byråkrater har ikke klart å bidra til den politiske prosessen ved å hefte en klar prislapp på de enkelte tiltakene som vedtas. Det ser ut til å herske en utpreget kostnadsillusjon hos folk flest og hos politikere. Det gjelder både for budsjettutgifter, skattefradrag og offentlige reguleringer. Hvis det er tilfellet er det ikke noe merkelig at det f.eks. blir vedtatt et større omfang, en større etterspørsel over offentlige budsjetter, for et produkt enn det en er villig til å betale for når regningen kommer på bordet.

Tilsynelatende kan vi stå overfor et paradoks her, idet veksten i kommunene, i de lokale enhetene der det forutsetningsvis skulle være større nærhet mellom ytelse og nytelse, ser ut til å ha vært sterkere enn i sentraladministrasjonen. Jeg har ikke gått svært nøye inn på dette, men en forklaring kan være at også her har det vært en kostnadsillusjon i den forstand at det er en rekke overføringer frem og tilbake mellom stat og kommune som gjør at kostnaden ved det enkelte tiltak i kommunen skjules fordi kommunene samtidig får bidrag fra staten.

De skandinaviske landene må regnes blant verdens best etablerte demokratier. Likevel kan vi se klare paternalistiske, eller jeg tør si »totalitære«, tendenser. Både i radikale og i verdikonservative kretser er det tradisjon for at enkelte grupper mener seg berettiget til å avgjøre hva som er best for folk flest. Det er vel ikke umulig at dette har bidratt til at de skandinaviske landene ligger på topp i utviklingen av den offentlige sektor og av offentlige overføringsordninger.

Samtidig er det en viss uvilje mot å undersøke om de ordningene som er utbygd svarer til det reelle behov eller til en betalingsvilje. Tanken på at enkelte familier kanskje ville foretrekke en kostbarere bil eller en lystbåt fremfor en stor og god bolig dersom de blir stilt overfor de reelle kostnadene ved henholdsvis bil, båt og bolig synes å være en formastelig tanke i mange miljøer.

»Privatisering« er blitt et brennbart ord i den politiske debatten i Norge. Man

har begynt å gjøre visse forsøk på å undersøke om ikke enkelte tradisjonelle offentlige oppgaver helt eller delvis kunne overtas av private. Debatten om dette spørsmålet ville vinne på om en holdt klarere fra hverandre to spørsmål, nemlig finansieringen av en virksomhet og driften av denne virksomheten. Det at en ønsker å stille visse goder gratis eller nesten gratis til disposisjon (f.eks. undervisning og helsetjenester) behøver ikke bety at disse godene nødvendigvis må produseres av det offentlige.

Det ser for meg ut til at det beslutningsmessig oppstår en del uklarheter når de samme offentlige organer skal ta vare på både forbruker- og produsentinteressene. På den ene side skal de tilsynelatende representere forbrukerne ved å gi retningslinjer for hva som skal produseres og hvordan fordelingen skal være (helsevesen, skoler, veier). På den annen side er de selv produsenter, bl.a. med et arbeidsgiveransvar og alle de tradisjonelle produsentholdningene overfor konsumentene. Den økende utbyggingen av bedriftsdemokrati og medbestemmelsesrett forsterker innflytelsen fra de offentlig ansatte ytterligere på bekostning av representasjonen fra forbrukerne eller klientene.

Med den sterke tilknytning mellom produsentinteressene og offentlige/politiske organer blir det bl.a. vanskelig å oppnå en rask tilpasning av kapasiteten til endret etterspørsel. Når barnetallet går ned og antallet eldre går opp bør omfanget av lærerinnsetts i skolen gå ned. Den arbeidskraften som frigjøres i skolen må kunne utnyttes i andre sammenhenger, slik at det til syvende og sist frigis arbeidskraftressurser som kan ta seg av det økte behovet for eldreomsorg. Et eller annet sted må jo ressursene til eldreomsorgen komme fra. Rent a priori kan jeg ikke se noen grunn til at det er den private virksomheten i samfunnet som må bygges ned for å frigjøre disse ressursene.

Jeg tror vi opplever i alle våre land at det er liten forståelse for prisenes rolle for ressursallokeringen. Vi har i så mange år i vårt samfunn vært så opptatt av inntektsfordelingen at lønnsatser og priser nå nesten bare vurderes ut fra inntektsfordelingen. Det glemmes at både i offentlig og privat virksomhet vil prisene, inklusive lønningene, avgjøre hva det kjøpes mye av og hva det kjøpes lite av. Vi har i mange år, kanskje særlig i Norge, rettet oppmerksomheten mot den såkalte realøkonomiske utviklingen, mens penger og kreditt osv. til dels har blitt omtalt som fiksjonsøkonomi. Dette har på mange måter vært en nyttig tilnæringsmåte, men det går galt når en glemmer at realøkonomien nå hovedsakelig styres gjennom penger, priser og kreditt.

En annen arv som i sin tid var nyttig, men som nå ser ut til å være tung å bære, er det vi kaller »Keynes-syndromet«. Økonomene har gjort en god pedagogisk jobb med å forklare folk flest at det offentlige har en handlefrihet til å øke

offentlige utgifter når privat virksomhet svikter, slik at den samlede virksomhet i landet kan utvikle seg mer jevnt. Men denne lærdommen er nå blitt så akseptert i sin mest ekstreme form at det er vanskelig å få forklart at dette bare er en del av sannheten og at Keynes selv, for eksempel, var like opptatt av inflasjonens farer som Friedman er.

7. Avslutningsmerknad

Utgangspunktet i dette foredraget har vært at i våre land er de offentlige utgiftene nå blitt større enn en rimelig sammenveining av folks interesser skulle tilsi at de burde være, i alle fall med dagens primitive skatte- og avgiftsteknologi. Det bør være mulig å skissere andre måter å fordele og produsere på som innebærer mindre felles finansierte utgifter og som samtidig vil være til fordel for, og bli foretrukket av, det store flertall uten at et lite mindretall på noen urimelig måte vil lide for dette. Jeg lar dette stå som en frekk påstand og kan ikke her bruke tiden til å skissere et slikt alternativ. Men dersom den godtas er det en falsk problemstilling å tro at mindre stat må bety mindre velferd og mindre solidaritet.

Noe av nøkkelen ligger i at dagens velferdsstat mye er en stat av og for middelklassen. I meget liten grad rammer inntektsfordelingstiltakene de virkelig rike. Derimot er det mye som tyder på at de som ligger nederst på skalaen netto bidrar til å finansiere mellomklassens interesser. Samtidig tror jeg at middelklassen nå er kommet opp på et slikt nivå at de aller fleste der vil kunne innrette seg bedre og mer effektivt uten de store sentralstyrte offentlige ordningene.

Styringsproblem i en liten, öppen ekonomi under kraftiga externa fluktuationer

Guðmundur Magnússon och Tór Einarsson

Islands Universitet

1. Inledning

I de standardmodeller som vi finner i läroböckerna över målmedel problematiken gäller det ofta att se till att antalet medel är åtminstone lika stort som antalet mål. Vidare är det klart att för att dessa modeller skall kunna tillämpas vid praktiska problemlösningar är det nödvändigt att ta hänsyn till att handlings-