

Rune Skarstein

## EN RØDGRØNN FINANSPOLITIKK?

### Størrelsen på offentlig sektor i internasjonal sammenligning

Tabell 1 viser offentlige utgifter som andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) i 14 vesteuropeiske land pluss USA. Vi ser at de offentlige utgiftene i Norge ble redusert fra 53,3% av BNP i 1988–1995 til 41,3% i 2005–07. I 2002–04 var det en midlertidig økning til 47,0%. Den ble ikke finansiert med økte skatter (skattene ble kraftig redusert), men med økt bruk av penger fra petroleumsfondet, noe som var mulig på grunn av den høye arbeidsløsheten. Bruk av penger fra petroleumsfondet økte fra 0,03% av BNP i 2001 til et gjennomsnitt på 3,9% i 2002–04 (med en topp på 4,26% i 2004).<sup>1</sup> Hvis overføringene fra petroleumsfondet hadde hatt samme andel av BNP i 2002–04 som i 2001, og statsbudsjettet ellers hadde blitt saldert på samme måte, ville offentlige utgifters andel av BNP i 2002–04 ha vært bare 43,1%.

I 2005–07 ble bruken av oljepenger strammet kraftig inn, og offentlig sektors andel av BNP sank igjen til 41,3%. Fram til midten av 1990-tallet var offentlige utgifters andel av BNP i Norge høyere enn gjennomsnittet både i de 14 vesteuropeiske landene og i eurolandene. Etter midten av 1990-tallet har offentlige utgifters andel av BNP i Norge vært lavere enn gjennomsnittet i eurolandene, også i unntaksåret 2002–04 (tabell 1). I Norge sank offentlige utgifters andel av BNP med 12 prosentpoeng fra 1988-95 til 2005-07. Det var en større nedgang enn i noen av de andre landene vist i tabell 1. I 2005–07 hadde bare to av landene vist i tabellen, nemlig Irland og Spania, lavere offentlige utgifter som andel av BNP enn Norge.

På den andre siden hadde de andre nordiske landene mye høyere offentlige utgifter som andel av BNP enn Norge. Norge lå 11,5 prosentpoeng under Sverige og 9,7 prosentpoeng under gjennomsnittet for våre nordiske naboland i 2005–07. Dersom nivået på offentlige utgifter som andel av BNP hadde vært det samme i Norge som i Sverige i 2007, ville offentlige utgifter i Norge ha vært 236 milliarder kroner eller 25% høyere enn de faktisk var! Et slikt beløp ville ha gjort underverk for offentlig tjenesteyting og offentlig infrastruktur. Det er ikke sant at offentlig sektor i Norge er stor sammenlignet med andre land i Vest-Europa, for ikke å snakke om de andre nordiske landene. Når det gjelder offentlige utgifters andel av BNP, skiller Norge seg negativt ut, ikke bare i forhold til de andre nordiske landene, men også i forhold til eurolandene. Høye offentlige utgifter som andel av BNP er et trekk ved de nordiske landene unntatt Norge. Gjennom hele perioden 1988–2007 har Norge hatt lavere andel offentlige utgifter enn de andre

nordiske landene. Gapet mellom Norge og resten av Norden har dessuten økt i denne perioden. Men tross i dette ligger gjennomsnittet for de nordiske landene godt over gjennomsnittet i eurolandene (tabell 1).

Tabell 1: Offentlige utgifter som prosentandel av bruttonasjonalproduktet (BNP) i utvalgte vesteuropiske land og USA

	1988–1995	1996–1998	1999–2001	2002–2004	2005–2007
Danmark	57,9	57,0	54,1	54,4	51,2
Finland	56,1	56,2	49,3	49,7	48,9
Sverige	65,6	60,7	59,5	55,4	52,8
Norge	53,3	48,2	44,7	47,0	41,3
<b>Norden, uveid gj.sn.</b>	<b>58,2</b>	<b>55,5</b>	<b>51,9</b>	<b>51,6</b>	<b>48,6</b>
Frankrike	51,9	53,8	51,9	53,0	52,9
Hellas	39,1	44,5	45,5	45,1	42,9
Irland	44,4	36,8	33,0	33,5	34,3
Italia	53,5	50,7	47,4	47,8	48,4
Nederland	54,8	47,9	45,2	46,5	45,2
Portugal	42,1	43,4	43,6	45,4	46,6
Spania	44,4	42,0	39,1	38,7	38,6
Storbritannia	43,9	40,8	38,4	42,2	44,3
Tyskland	46,3	48,6	46,9	47,9	45,3
Østerrike	54,0	54,5	52,4	50,7	49,2
USA	37,2	35,5	34,6	36,5	36,8
<b>Euro-landene</b>	<b>50,2</b>	<b>49,6</b>	<b>47,3</b>	<b>47,8</b>	<b>46,7</b>
<b>OECD-landene</b>	<b>41,5</b>	<b>41,1</b>	<b>39,7</b>	<b>40,8</b>	<b>40,4</b>

Kilde: OECD, *Economic Outlook*, nr. 74, desember 2003: 210; og nr. 84, desember 2008: 273.

### Er offentlig sektor «uproduktiv»?

Mange, både politikere og økonomer, hevder at vi trenger en stor privat sektor for å «finansiere» utgiftene til offentlig sektor. Offentlig sektor framstilles som uproduktiv. «Verdiskapingen» påstås å foregå bare i privat sektor. Dette er en vrangforestilling. Omsorgs-, helse- og undervisningsarbeid er like produktivt når det gjelder bruksverdi enten det foregår i offentlig eller privat sektor. Den vesentlige forskjellen mellom produksjonen av velferdsgoder i offentlig sektor og tjenesteproduksjon i privat sektor er at de offentlige velferdsgodene ikke blir solgt på et marked, men i stedet blir betalt over skatteseddelen. I motsetning til privat sektor blir det derfor ikke produsert for profitt i offentlig sektor, og alle innbyggere har lik tilgang til de offentlige velferdsgodene uavhengig av inntekt og kjøpekraft. At de offentlige godene er universelle, med lik tilgang for alle innbyggere uansett inntekt og sosial status, er velferdsstatens hovedkjenneegn. Allerede innføringen av egenandeler betyr derfor en svekkelse av velferdsstaten.<sup>2</sup>

Skattene representerer ikke en «finansiering» av «uproduktive» offentlige utgifter, men en *omfordelingsmekanisme*. Dette er helt åpenbart når det gjelder overføringene (trygder, stønader osv.) gjennom offentlig sektor, som utgjør omtrent halvparten av samlede offentlige utgifter i Norge. Men det gjelder også produksjonen av alle offentlige goder og tjenester. Personer (og bedrifter) med høye inntekter må – gjennom beskatningen – betale mer for disse godene enn de med lave inntekter.

I sammenligninger mellom land er Gini-indeksen den mest brukte indikator for å måle inntektslikhet/-ulikhet. En Gini-indeks  $G = 0$  betyr perfekt likhet,  $G = 1$  betyr perfekt ulikhet, dvs. at det rikeste individet eller den rikeste gruppen av individer i befolkningen har hele inntekten. Blant OECD-landene var det de nordiske landene som hadde den laveste  $G$  i 1990-årene: Danmark: 0,247; Sverige: 0,250; Finland: 0,256; og sist Norge: 0,258. USA hadde den høyeste  $G$  på 0,408. For 18 vesteuropeiske OECD land pluss USA, Canada og Australia viser en enkel korrelasjon mellom Gini-indeksen rundt midten av 1990-årene og årsgjennomsnittet av samlede offentlige utgifter som prosentandel av BNP i perioden 1988–1995 at inntektsfordelingen blir betydelig jevnere når offentlige utgifters andel av BNP øker.<sup>3</sup>

Denne omfordelingsmekanismen sammen med det faktum at offentlig sektors produksjon ikke er for salg på et marked og derfor ikke er produksjon for profitt, innebærer at *produksjonen av offentlige goder har en ikke-kapitalistisk karakter*. I prinsippet kunne all produksjon foregå på denne måten; all produksjon kunne være «kollektivisert».

Med fri tilgang til alle goder ville det utvilsomt oppstå rasjoneringsproblemer for en del sterkt etterspurte goder og tjenester, fordi priser og individuell kjøpekraft ikke lenger ville fungere som rasjoneringsmekanisme og «ordne køen». Men et slikt mulig rasjoneringsproblem gjelder slett ikke alle goder som i dag blir produsert privat. Jeg kan for eksempel vanskelig forestille meg at det ville bli særlig mye større etterspørsel etter tannlege-tjenester dersom tannrøkt ble et universelt velferdsgode for hele befolkningen. Derimot ville et slikt tiltak høyst sannsynlig føre til en bedring av tannhelsen i Norge, samtidig som de relativt velstående gjennom beskatningen måtte bidra til tannrøkta for dem med lave inntekter.

### **Motstanden mot stor offentlig sektor**

Statene på 1800-tallet, fram til ca. 1880, kan best betegnes som nattvekterstater. De offentlige utgiftene gikk hovedsakelig til domstoler, politi og militærvesen for å beskytte privateiendommen og vokte de nasjonale grensene. Og økonomene var slett ikke velferdsstatens fødselshjelpere. De klassiske borgerlige økonomene (Smith, Malthus, Ricardo og J.S. Mill), som alle trodde at frie markeder var selvregulerende og at markedskreftene ville

fremme en «naturlig harmoni» mellom samfunnsinteressene, gikk sterkt inn for en minimalistisk stat. Deres resept var at fattigforsorgen måtte holdes på et ytterst beskjedent nivå. Hvis fattigfolk ikke ble holdt nede i materiell nød og friheten til dem som levde på fattigforsorg ikke ble begrenset, ville resultatet være nasjonaløkonomisk ruin. Trass i det store antallet fattige på 1700-tallet og tidlig 1800-tall var da også fattigforsorgen veldig beskjeden. Peter Lindert har beregnet at den i England utgjorde 1,59% av BNP i 1776 og 1,07% i 1850. I Frankrike utgjorde den 0,63% av BNP i 1833 og i USA 0,13% i 1850.<sup>4</sup>

Helt fram til våre dager har toneangivende samfunnsøkonomer videreført de klassiske økonomenes skepsis til velferdsstaten, om enn i andre forkledninger enn klassikerne. På slutten av 1800-tallet hevdet Robert Giffen at dersom offentlige utgifter ble større enn 10% av BNP, ville «disinsentivene» dette skapte, resultere i økonomisk sammenbrudd. I 1945 mente Colin Clark at 25% var den absolutt øvre grensen i fredstid.

Men med nyliberalistiske bølgen siden begynnelsen av 1980-årene begynte høyrepartienes urgamle statsskepsis å bre seg langt inn i sosialdemokratiets rekker. Det ble framstilt som en uomtvistelig sannhet at velferdsstaten er en «byrde» på den private sektor. I 1985 hevdet formann i komiteen for Nobels minnepris i økonomi, Assar Lindbeck, at land som Sverige og Nederland med en «skattebyrde» på rundt 60% av BNP, hadde nådd en tilstand av «arteriosklerose» som kvalte produktivitetsveksten og medførte vedvarende arbeidsløshet i disse landene.<sup>5</sup>

Slike påstander blir som regel framsatt under dekke av vitenskapelighet. Ved nærmere ettersyn viser det seg som regel at det dreier seg om ideologi uten noen vitenskapelig forankring. Bare det at «yttergrensen» for offentlig sektors andel av BNP ble flyttet fra 10 til 25% i løpet av et halvt århundre, og i dag sikkert ville bli satt enda litt høyere av de fleste samfunnsøkonomer, er en god indikasjon på det.<sup>6</sup>

De siste tretti årene har økonomene laget et arsenal av argumenter mot stor offentlig sektor. En gruppe av argumenter går ut på at beskatning reduserer (den statiske) effektiviteten i økonomien som helhet. Dette synet er til og med blitt forfektet av vår finansminister. I mai 2007 meldte *Hegnar Online*: «Kristin Halvorsen innrømmer at skatt er skadelig. ... Finansminister Kristin Halvorsen bekrefter at hver skattekrone koster samfunnet 20 øre i effektivitetstap.»<sup>7</sup> Denne forskrudde ideen kan Kristin Halvorsen ha fått fra økonomene i Finansdepartementet. Men det samme synet blir forfektet av økonomer som sokner til SV. Iallfall kan vi lese dette i en *Rapport fra skatteutvalg nedsatt av SVs stortingsgruppe*: «Isolert sett ... vil innkreving av skatter kunne gi effektivitetstap. Det skyldes at skatter skaper en kile mellom den prisen kjøperen av en vare eller en tjeneste betaler og den prisen selgeren mottar.»<sup>8</sup> Et sentralt poeng i slike resonnementer er at når skattene når et visst kritisk nivå, vil høyere skatter føre til lavere tilbud av arbeidskraft og

dermed lavere produksjon. Dessuten vil for mye velferd og for generelle og sjenerøse velferdsordninger, for eksempel relativt høy arbeidsløshetsstrygd, svekke insentivene for arbeid. Høye offentlige utgifter innebærer derfor *lavere nivå* på BNP pr. capita. Men det finnes absolutt ikke noen empiri som gir støtte til dette synet.<sup>9</sup>

En annen gruppe argumenter hevder at høye offentlige utgifter, finansiert gjennom skatter, reduserer *den økonomiske veksten*. Men et stort antall empiriske studier har ikke lyktes i å gi støtte til dette argumentet.<sup>10</sup> I tabell 1 så vi for øvrig at særlig Danmark, Finland, Frankrike og Sverige hadde veldig mye høyere offentlige utgifter som andel av BNP enn Norge i hele perioden 1996–2007, og at gapet mellom Norge og disse landene økte betydelig over denne perioden. Men selv om den norske økonomien ble drevet av oljeboomen, var den økonomiske veksten i disse landene i gjennomsnitt høyere enn i Norge.<sup>11</sup>

### «Kostnadssyken» i personlig tjenesteyting

Kronargumentet mot omfattende offentlige velferdsordninger og dermed stor offentlig sektor, brukt både av økonomer og høyreorienterte politikere, er at denne sektoren rett og slett er ineffektiv og mindre produktiv enn privat sektor, uansett hva som blir produsert. Grunnen til dette skal være at offentlig sektor ikke er underlagt den kapitalistiske konkurransen. Dermed mangler tvangen til å foreta innovasjoner og rasjonalisere for å øke arbeidsproduktiviteten, hevder nyliberalistene. Her ligger mye av det ideologiske grunnlaget for kravene om «markedstesting», utsetting på anbud, «fristilling» eller eventuelt privatisering av velferdstjenester.

Denne propagandaen overser et fenomen som den amerikanske økonomen William Baumol for snart 40 år siden ga navnet «kostnadssyken (*cost disease*) i personlig tjenesteyting». Bondevik II-regjeringens perspektivmelding for norsk økonomi som kom ut i november 2004, beskrev fenomenet ganske presist: «Både norske og utenlandske studier indikerer at produktivetsutviklingen har vært svakere i offentlig sektor enn i økonomien som helhet. Samtidig har lønnsutviklingen vært om lag den samme i offentlig og privat sektor. Dette innebærer at kostnadene pr. enhet har økt raskere i offentlig enn i privat sektor.»<sup>12</sup> Også den rødgrønne regjeringen ser ut til å ane problemet når den framfører følgende selvfølgelighet: «Det framgår at kostnadsveksten har vært høyere for arbeidsintensive velferdstjenester som skole, barnehage, pleie og omsorg enn i fastlandøkonomien totalt.»<sup>13</sup> Men det som står videre både i Bondevik II og i den rødgrønne regjeringen sine meldinger, overser fullstendig den kunnskap Baumol og medarbeiderne hans har framskaffet om dette problemet.

Baumol påviste at kostnadssyken i personlig tjenesteyting ikke har sin grunn i ineffektivitet, korrupsjon eller dårlig organisering i offentlig sektor.

Han fant at to årsaker er framtreddende. For det første er det «praktisk talt umulig» å standardisere personlig tjenesteyting. For eksempel medisinsk diagnostikk er som regel avhengig av pasientens egen sykdomsbeskrivelse, og behandlingen må i alle fall tilpasses den enkelte pasient. Likedan er det ikke mulig å standardisere undervisningen i skolen. Den må, som det så vakkert heter i offisielle dokument, tilpasses den enkelte elev. Det er også ganske innlysende at det ikke er mulig å standardisere arbeidet med eldreomsorg fordi det knapt finnes to pasienter med samme omsorgsbehov.

Den andre årsaken til kostnadssyken er ifølge Baumol den «nære sammenhengen mellom arbeidsmengden og sluttproduktets kvalitet». Redusert arbeidsmengde ved produksjonen av samme mengde personlige tjenester vil som regel føre til dårligere kvalitet på tjenestene. Hvis for eksempel legene kutter ned konsultasjonstiden med pasientene sine, vil behandlingen høyst sannsynlig tape kvalitet. Og hvis det blir flere elever pr. lærer, flere pasienter pr. pleier, eller hjemmehjelpen bruker mindre tid på hvert besøk, vil kvaliteten på tjenesten synke. Derfor er det som det skal være når «enhetskostnadene» i barnehager, grunnskole og eldreomsorg stiger mye raskere enn «gjennomsnittlig kostnadsvekst» i Fastlands-Norge. Dette kan ikke den rødgrønne regjeringen ha forstått. Iallfall framstiller den det som positivt at: «elever pr. årsverk i grunnskolen har økt fra 2002 til 2005 [med nesten 1% pr. år. R.S.], noe som indikerer økt produktivitet.»<sup>14</sup> Men hva med kvaliteten? Det er for øvrig bemerkelsesverdig at den rødgrønne regjeringen gir en slik honnør til Bondevik II.

Disse forholdene gjelder også personlige tjenester som ikke tilhører kjernen av velferdstjenester, enten de er offentlige eller private. Hvis teatrene reduserer innøvingstiden for stykkene eller orkestrene reduserer øvingstiden for sine konserter eller frisørene halverer arbeidstiden for hver hårpleie eller tannleger reduserer behandlingstiden pr. pasient, vil kvaliteten på disse tjenestene synke. Baumol konkluderer derfor med at personlig tjenesteyting «er relativt resistent mot produktivitetsøkende innovasjon».<sup>15</sup>

Det skjer uavlatelig teknisk endring i store deler av personlig tjenesteyting, ikke minst i helsesektoren. Men den er i hovedsak *kvalitetsforbedrende* og i svært liten eller ingen grad *arbeidsbesparende*. Som Baumol understreker: «Selvsagt har ikke den tekniske endringen i helsesektoren vært ubetydelig. Men empiriske studier tyder på at den i hovedsak har hatt en kvalitetsforbedrende og ikke en arbeidsbesparende karakter.»<sup>16</sup> Teknisk framskritt i helsesektoren fører dessuten til at stadig flere lidelser kan behandles. Men fordi denne muligheten oppstår ved liten eller ingen vekst i arbeidsproduktiviteten, trengs det økt bemanning for å realisere den.

Baumol påpeker, stikk i strid med det som i dag er rådende oppfatning, at kostnadssyken i personlig tjenesteyting ikke er noe særegent for offentlig sektor. Problemet er det samme enten tjenesteytingen er offentlig eller privat: «I De forente stater er for eksempel mange universiteter, mye av helsevesenet

og mange teatre ikke drevet av staten. Likevel stiger kostnadene i disse virksomhetene akkurat like raskt som i de andre.»<sup>17</sup> Her kan vi føye til flust av eksempler fra vårt land: Selv om tjenestene er private, har ikke kostnadene for tannrøkt, frisørtjenester, legetjenester og advokattjenester økt langsommere enn offentlige personlige tjenester. Enten den personlige tjenesteytingen er offentlig eller privat, vil den altså ha lavere produktivitetsvekst enn de andre aktivitetene i økonomien. Men fordi offentlig sektor har et så sterkt innslag av velferdstjenester i form av personlig tjenesteyting, er det der kostnadssyken problem blir mest synlig.

Det er viktig å holde klart at kostnadssyken ikke i alle tilfeller skyldes null vekst i arbeidsproduktiviteten i personlig tjenesteyting. Poenget er at disse aktivitetene har en mye lavere vekst i arbeidsproduktiviteten enn de øvrige aktivitetene i økonomien. Slik sett er kostnadssyken et resultat av den relativt raske produktivitetsveksten i de andre sektorene. Samtidig stiger lønningene i personlig tjenesteyting omtrent i samme takt som lønningene i resten av økonomien. Dette resulterer i en kostnadsvekst i personlig tjenesteyting som er betydelig høyere enn i de andre sektorene og dermed høyere enn den generelle prisstigningen. Det innebærer at samfunnets utgifter til personlig tjenesteyting må øke mer enn den generelle prisstigningen, nemlig i takt med kostnadsveksten, bare for at det absolutte nivået på disse tjenestene ikke skal synke. Dersom produksjonen av velferdstjenester skal holde en konstant andel av BNP, må dessuten arbeidskraft overføres fra de «dynamiske», i hovedsak vareproduserende, sektorene med høy produktivitetsvekst til velferdssektoren, og utgiftsveksten for velferdsgoder må være tilsvarende større. I en økonomi med en aldrende befolkning, kan det bli nødvendig å øke samfunnets utgiftsandel til velferdsgoder og overføringen av arbeidskraft til velferdssektoren enda mer for å dekke et voksende behov for eldreomsorg og helsetjenester.

Problemene som oppstår på grunn av kostnadssyken i personlig tjenesteyting kan godt kalles luksusproblemer. For i en økonomi med et økende gap mellom arbeidsproduktiviteten i velferdssektoren og resten av økonomien, men samtidig økende – iallfall ikke synkende – produktivitet i alle sektorer, har vi faktisk stadig bedre råd til alt. Men for at produksjonen av velferdstjenester skal øke mer enn den beskjedne produktivitetsveksten i denne sektoren, må det altså jevnt og trutt overføres arbeidskraft fra de mer dynamiske sektorene. Den høye produktivitetsveksten i de dynamiske sektorene gjør at produksjonen i disse sektorene vil vokse selv om de hvert år avgir litt arbeidskraft til velferdssektoren. Samtidig vil velferdssektorens produksjon vokse mer enn dens beskjedne produktivitetsvekst takket være overføringen av arbeidskraft fra de dynamiske sektorene. Dette innebærer at en stadig økende andel av samfunnets samlede inntekt brukes til utgifter på velferdsgoder. Som Baumol uttrykker det:

«For å nå et slikt mål – mer rikelighet av alt – må samfunnet forandre *andelene* av sin inntekt som brukes på de forskjellige produktene. Det er en finansøkonomisk illusjon som ligger til grunn for det synet at forbrukerne som gruppe ikke har råd til å betale de økende kostnadene for utdanning, helseomsorg og andre tjenester.»<sup>18</sup>

Jeg vil tilføye at det Baumol kaller en «finansøkonomisk illusjon», er en illusjon som tjener mektige klasseinteresser og som derfor er vanskelig å få bukt med. Det blir synlig straks vi ser på de forskjellige forslagene eller tiltakene for å løse «problemet» knyttet til kostnadssyken. Et mulig tiltak er selvsagt å privatisere deler av offentlig personlig tjenesteyting. Det har i praksis skjedd for eksempel ved «fristillingen» av Postverket og kvasiprivatiseringen av sykehusene til helseforetak. Men kostnadssyken i personlig tjenesteyting kan ikke trylles vekk med slike grep.

Et annet mulig tiltak ville være å tvinge igjennom en lavere lønnsvekst innen velferdssektoren enn i resten av økonomien. Det er neppe mulig. Hvis et slikt tiltak skulle bli gjennomført, ville det resultere i flytting av arbeidskraft bort fra velferdssektoren og dermed lavere produksjon av velferdsgoder. En slik situasjon kan de politiske makthaverne neppe leve med.

Et tredje løsning er å prøve å oppnå *vedvarende høyere vekst* i arbeidsproduktiviteten i utdannings- helse- og omsorgssektoren. Finansdepartementets perspektivmelding av 2004 legger stor vekt på tiltak som de mener vil realisere dette. Stikk i strid med resultatene til Baumol og hans medarbeidere (som de ikke refererer til) hevder de at det er «potensial for effektivisering» med både «økt effektivitet og bedret kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon».<sup>19</sup> De foreslåtte tiltakene er velkjente: Konkurransetsetting, markedstesting, resultatbasert finansiering, fristilling, organisatorisk oppdeling osv. Slike tiltak kan kanskje gi *kortsiktig* økning i arbeidsproduktiviteten. Men som Baumol understreker: «... det finnes ikke noen kur mot kostnadssyken innen tjenesteyting: En kan håpe på palliativer, på midler som lindrer smerten, men ikke på noe permanent botemiddel.»<sup>20</sup> Kort sagt: Forsøk på rasjonalisering og innstramninger i undervisning, helsetjenester og eldreomsorg vil ikke føre til høyere *langsiktig* produktivitetsvekst. De vil derimot føre til redusert kvalitet på disse velferdstjenestene. I neste omgang vil det føre til at de rikeste skaffer seg private løsninger, og at velferdsstaten kommer i vanry blant folk flest.

Ubehaget av kostnadssyken merkes ikke minst som et økende press på de offentlige budsjettene, som ble forsterket av Bondevik II-regjeringens skattelettepolitikk og den rødgrønne regjeringens skatteløfte. En måte å lette trykket på budsjettene er å øke bruken av egenandeler, politisk korrekt kalt «brukerbetaling», for blant annet helsetjenester, sykehjem, skolefritid og barnehager. Men i den grad en tjeneste betales med egenandel, forsvinner omfordelingsvirkningen som følger av skattefinansiering med progressiv beskatning. De økende egenandelene for helsetjenester er ikke bare en skatt

på sykdom. De representerer en regressiv beskatning fordi det er langt større sykkelighet – og dermed langt større behov for medisinsk behandling – blant mennesker med lav inntekt. Slik undergraves velferdsstatens prinsipp om lik tilgang til tjenesten uansett inntekt og sosial status.<sup>21</sup>

Et alternativ til økte egenandeler er selvsagt å øke skattene. En liten årlig skatteøkning vil gjøre det mulig for offentlig sektor å trekke litt arbeidskraft fra privat sektor og dermed både vedlikeholde og styrke den offentlige tjenesteytingen. Den raske produktivitetsveksten i de dynamiske sektorene gjør at de private disponible realinntektene likevel vil øke. Selvsagt vil denne løsningen møte motstand. For det første vil de rike og store deler av middelklassen motsette seg å betale mer skatt. Det kan føre til at staten velger å øke skattenivået gjennom regressiv beskatning, for eksempel økt moms. (Langt på vei vil finansiering av offentlige tjenester med moms gi samme fordelingsmessige effekt som økte egenandeler.) For det andre vil kapitalistene, representerte ved NHO, gå til kraftig angrep på at offentlig sektor legger beslag på en økende andel av den totale arbeidsstyrken. Med sitt skatteløfte vek den rødgrønne regjeringen unna en konfrontasjon med disse kreftene.

### **Skattelette på norsk 1992–2005**

Skattereformen av 1992 innebar at skattesatsen for aksjeselskapers overskudd ble redusert fra 50,8 til 28%, mens formuesskatten for aksjeselskaper ble avskaffet. Sammen med andre tiltak i skattereformen resulterte dette i en netto skattelette for aksjeselskapene på 2,4 milliarder kroner bare i 1992. Dessuten ble aksjeutbytte gjort skattefritt. I forhold til den nye skattesatsen for andre kapitalinntekter på 28% ga det en skattelette til aksjonærene på ca. 3 milliarder kroner i 1995. Endelig fikk rederiene en skattelette på nesten 2 milliarder kroner pr. år ved at skatten deres ble satt til null i 1996.

Denne politikken ble forsterket under Bondevik II-regjeringen. Semerklæringen ga løfte om at skattene skulle bli redusert med til sammen 31 milliarder kroner, inklusive fjerningen av investeringsavgiften, i stortingsperioden 2002–2005. Fra 2002 til 2004 gjennomførte Bondevik II-regjeringen skatte- og avgiftsreduksjoner på til sammen 19,4 milliarder kroner.<sup>22</sup> Størstedelen av netto skattereduksjon var kutt i personers toppskatt, gjennom heving av innslagspunktene og reduksjon av satsene for toppskatt. Den nye skattereformen som ble satt ut i livet i perioden 2005–2007, virker i samme retning.

Reformens mest sentrale problemstilling er at det store spriket mellom skattesatsene på arbeidsinntekter og kapitalinntekter fører til omfattende «skatteplanlegging» og kamouflering av arbeidsinntekter som kapitalinntekter. Skatteutvalget (ledet av Arne Skauge) og Bondevik II så bare én løsning på dette problemet: å senke skattesatsene for de høye lønnsinntektene ned mot

satsene for kapitalinntekter, det vil først og fremst si å redusere toppskatten til et minimum.<sup>23</sup>

Ifølge reformen skal skatten på selskapers overskudd være som før, nemlig 28%. Det nye er at personlige aksjeeiere nå skal betale en skatt på 28% på gevinster og utbytte som overskrider et «skjermingsfradrag» tilsvarende «risikofri markedsrente etter skatt». Bondevik II mente at utbytte da vil «skattlegges med 48,16 pst. på marginen». Dette fikk de til ved å summere skatten på selskapets overskudd og skatten på aksjeeierens utbytte, og hevde at det her dreier seg om én og samme «skatt på kapital».<sup>24</sup> Men kapital er ikke et «skattesubjekt». Det er kapitalisten personlig, *kapitaleieren* – likedan som den personlige eieren av arbeidskraften, lønnsarbeideren – som er «skattesubjekt». Med andre ord: Skatt blir betalt av selskapers eller personers inntekter. Som eget «skattesubjekt» (eller «juridisk person») betaler selskapet en skatt på 28% av sitt samlede overskudd, selvsagt også den delen av overskuddet som ikke blir delt ut som utbytte. Den skatten selskapet betaler, har ikke noe som helst å gjøre med aksjeeiernes personlige økonomi og skattebetaling.

Realiteten er at personlige aksjeeiere ifølge reformen skal betale 28% skatt på den delen av utbyttet som overkrider «skjermingsfradraget», ikke ett øre mer. Å hevde at selskapsskatten inngår i den personlige aksjeeierens marginalsatt er fullstendig villedende. Det ville være mindre villedende å hevde at arbeidsgiveravgiften inngår i lønnsarbeiderens marginalsatt og ikke er en skatt som belastes bedriften.

I Finansdepartementets språkbruk blir de personlige aksjeeiernes utbytte rubrisert som «alminnelig inntekt» med en flat skattesats på 28%. Arbeidslønninger og pensjoner blir derimot rubriserte som «personinntekt» som er grunnlag for trygdeavgift og toppskatt i tillegg til de 28%. Forskjellen i skatteprosent for personers aksjeutbytte og aksjegevinster på den ene siden og lønnsinntekter på den andre siden skyldes altså at de som har inntekter av aksjer slipper å betale trygdeavgift og toppskatt, mens det blir regnet både trygdeavgift og toppskatt av lønnsinntekter og pensjoner. Skattereformernes iver etter å skattlegge lønnsinntekter «mer likt» med «kapitalinntekter» tolker jeg derfor som et ledd i angrepet på toppskatten, med andre ord et angrep på den progressive beskatningen.

Et annet viktig punkt i reformen er at aksjeselskaper ikke skal betale skatt på gevinster og utbytte tjent på aksjer de eier i andre selskaper. Dette blir blant annet begrunnet med at det skal «bedre kapitalmobiliteten innen selskapssektoren». Dette argumentet holder ikke. Kapitalmobiliteten mellom selskapene er sikret blant annet gjennom transaksjonene i aksjemarkedet. Skatteutvalget nevnte ikke at dette «fritaket» stimulerer selskapene til å drive finansiell spekulasjon, i stedet for å investere produktivt i egen virksomhet. Dessuten settes døren på vidt gap for at personlige aksjeeiere kan unndra seg skatt. De trenger bare å opprette et aksjeselskap som de fører aksjene sine

over til. Så kan de belaste aksjeselskapet for det som faktisk er personlige utgifter, og vips så er skatten blitt null.

I tråd med Skatteutvalgets tilråding ville Bondevik II avvikle den ekstra arbeidsgiveravgiften på lønninger over 16 ganger grunnbeløpet i Folkestrygden (16 G), også kalt «kakseskatten». Dette ble lagt inn i statsbudsjettet for 2006. I 2006 tilsvarte 16 G en lønn på ca. 960.000 kroner. Sannsynligvis har «kakseskatten» virket som en bremse på økningen i lønnsforskjeller i bedriftene. Den rødgrønne regjeringen fjernet denne bremsen ved at de ikke endret dette punktet i budsjettet.

Alle de nevnte tiltakene kombinert med at Bondevik II økte satsene for merverdiavgiften med ett prosentpoeng i 2005 og ville øke merverdiavgiften på matvarer fra 11 til 13% fra og med 1. januar 2006, som også ble beholdt av de rødgrønne, innebærer ikke bare at skattenivået er blitt senket, men – like viktig – at beskatningen er blitt mer regressiv. I stortingsmeldingen om skattereformen skrev Bondevik II at den må ivareta «fordelingspolitiske mål», og at «skattesystemet [bør] spille en sentral rolle i fordelingspolitikken, først og fremst gjennom en progressiv beskatning av personinntekter».<sup>25</sup> Resultatet var det motsatte. Det er gjort beregninger som viser at reformen førte til at personer med en gjennomsnittlig bruttoinntekt på 71.000 kroner fikk en skatteøkning på 200 kroner i 2005, mens personer med en gjennomsnittlig bruttoinntekt på 604.000 kroner fikk en skattereduksjon på 4850 kroner.<sup>26</sup>

### **Den rødgrønne regjeringens finanspolitikk: arven fra Bondevik II**

Den rødgrønne regjeringen har gjort mye rosverdig når det gjelder *prioriteringer* på utgiftssiden i statsbudsjettet. Men i skattepolitikken fikk den en dårlig start allerede tidlig i valgkampen i 2005. Da lovet lederne for de tre regjeringspartnerne at de ikke skulle øke beskatningen ut over 2004-nivå i kommende stortingsperiode. Dette løftet ble gjentatt i Soria Moria-erklæringen. Dermed hadde de rødgrønne akseptert Bondevik IIs skattereduksjoner på 19,4 milliarder kroner i perioden 2002–2004, reduksjoner som de tidligere gjentatte ganger hadde påstått ville ødelegge velferdsstaten.

Den dårlige starten fortsatte med budsjettet for 2006. Som nevnt fulgte de rødgrønne opp Bondevik IIs budsjettforslag og fjernet den såkalte «kakse-skatten». Finansminister Kristin Halvorsen begrunnet dette med at kakse-skatten er en «kostnad for bedriftene». Som om bedrifter som koster på seg lønninger på 1 million eller mer, ikke har råd til å betale litt ekstra arbeidsgiveravgift!

Dessuten fulgte altså de rødgrønne opp Bondevik IIs forslag om å øke momsen på matvarer fra 11 til 13%. I budsjettet for 2007 tok de enda et skritt i denne retningen ved å øke matmomsen til 14%. Noen vil sikkert hevde at en så liten økning ikke merkes. Det er et usselt argument. Poenget er at dette gir

et dårlig politisk signal, og at økning av matmomsen – stor eller liten – gjør beskatningen mer regressiv.

I god Bondevik II-ånd reduserte de rødgrønne toppskatten i budsjettet for 2006 både ved å heve innslagspunktet for trinn 1 og ved å redusere satsene med fra 3,0 til 3,5 prosentpoeng. Total skattereduksjon som følge av dette tiltaket var ca. 3,3 milliarder kroner i 2006. Kombinert med økt matmoms hadde dette en sterkt negativ virkning på inntektsfordelingen, stikk i strid med de rødgrønnes Soria Moria-løfte om mer rettferdig fordeling.<sup>27</sup>

Kristin Halvorsen syntes å ville forklare reduksjonen av toppskatten med at det var en slags kompensasjon for at det nå skulle betales skatt på aksjeutbytte. Det som skjedde i budsjettet for 2006, og som Bondevik II hadde lagt inn i budsjettet, var som nevnt at skatten på utbytte og gevinster til personlige aksjeeiere ble økt fra null til 28% for det beløpet som overskrider det såkalte skjermingsfradraget. (Dette var i tråd med Skaugutvalgets forslag.) Men dette er da ikke noe argument for å redusere toppskatten. I denne sammenheng sa Kristin Halvorsen til *Aftenposten* (10.01.2006): «Vi har derfor økt marginalsatten for kapital fra 28 prosent til 48 prosent.» Denne uttalelsen er en kopi av Per Kristian Foss sin retorikk. La meg bare minne om det jeg har sagt ovenfor: «Kapital» er ikke noe skattesubjekt. Personlige aksjeeiere betaler 28% skatt på det beløpet som overskrider «skjermingsfradraget», ikke ett øre mer.

#### *Sulteforede kommuner*

I de ni årene fra 1995 til 2003 var veksten i kommunenes tjenesteaktivitet betydelig høyere enn veksten i inntektene. Resultatet var en vedvarende underfinansiering og økende underskudd i kommuneøkonomien.<sup>28</sup> Det var selvsagt en bedring i forhold til Bondevik II at den rødgrønne regjeringen økte overføringen til kommunene med 5,7 milliarder kroner i 2006.<sup>29</sup> Men i 2007 og 2008 økte aktiviteten igjen mye raskere enn inntektene. Som de fleste andre statlige pålegg til kommunene ble utbyggingen av barnehagene slett ikke fullfinansiert av staten. I 2008 førte dessuten et gunstig lønnsoppgjør til en kraftig kostnadsøkning. Resultatet var at kommunesktorens økonomi ble dramatisk svekket fra et lite overskudd før lånetransaksjoner i 2006 til et underskudd på 12,1 milliarder kroner i 2007 og hele 20,7 milliarder i 2008.<sup>30</sup>

Trondheim kommune er med rette blitt betraktet som den rødgrønne regjeringens kommunale utstillingsvindu (jf. Einar Braathens artikkel i dette *Vardøger*). I 2008 hadde Trondheim et underskudd på 208 millioner kroner og må spare inn 195 millioner i 2009 og 2010. Skolene har fått ordre om å spare inn 20 millioner. Det betyr betydelig lavere lærertetthet og redusert timetall, stikk i strid med den rødgrønne regjeringens løfte om ytterligere «satsing på skolen». Skolefritidsordningen vil bli dyrere, og elevbetalingen i musikk- og kulturskolen blir økt til 2800 kroner pr. elev pr. år. I eldre-

omsorgen skal det innføres en generell egenandel for trygghetsalarm som antas å innbringe 9,7 millioner kroner i 2009 og 2010. Det blir redusert bemanning i sykehjem og institusjoner med heldøgns omsorg, og rådmannen foreslår å fjerne 15 sykehjemsplasser fram til utgangen av 2010. Terskelen for å få hjemmetjenester vil bli høyere. Hyppigheten av husrenhold i hjemmetjenesten blir redusert fra annenhver til hver tredje uke. Reduksjon av nattbemanningen ved sykehjemmene skal gi en «innsparing» på 15,5 millioner kroner i løpet av 2009 og 2010. Ved over 20 enheter innen helse og velferd er rundt 280 ansatte blitt «overtallige». Prinsippet om å holde sosialsatsene på statens anbefalte nivå blir forlatt igjen.<sup>31</sup> Kort sagt: Hele den rødgrønne politikken i Trondheim blir satt i revers.

Regjeringens «krisepakke», med 6,4 milliarder kroner ekstra til kommunene, vil ikke bøte stort på kommunenes økonomiske situasjon. Rundt 70% av disse pengene skal nemlig gå til vedlikehold og rehabilitering av kommunale og fylkeskommunale bygg og til investeringstilskudd. Men kommunenes største problem er *driftsbudsjettene for velferdstjenester*. Disse budsjettene får svært lite støtte gjennom regjeringens krisepakke.<sup>32</sup> Soria Moria-erklæringens løfte om en «flerårig opptrappingsplan» for å «rette opp den økonomiske ubalansen i kommunesektoren» ser ut til å være glemt.

Det er selvsagt prisverdig at regjeringen har lagt press på kommunene for at de skulle innfri barnehageløftet. Men de har vært underfinansiert i mange år. Egentlig hadde de ikke råd til å innfri barnehageløftet selv med statlig fullfinansiering. Derfor krever de fortsatt betaling for skolefritidsordningen og kniper inn på sosialhjelp, eldreomsorg, lærerstillinger osv. I Soria Moria-erklæringen heter det:

«Regjeringen legger betydelig vekt på å sikre samsvar mellom oppgaver og finansiering av kommunesektoren. ... Inntektssystemet til kommunene skal sikre at forholdet mellom inntekter og faktiske kostnader samsvarer bedre. ... Regjeringen vil: ... gjennom en forpliktende flerårig opptrappingsplan rette opp den økonomiske ubalansen i kommunene.»<sup>33</sup>

Det regjeringen hittil har gitt kommunene, er kort og godt ikke nok til å innfri løftene om kommunale tjenester og kommunenes økonomi. Kommunene har fortsatt all grunn til å klage over at staten lover fullfinansiering av nye oppgaver, men ytterst sjelden holder dette løftet.

#### *Sykehusene mellom marked og velferd*

Sykehussektoren har trolig vært enda mer underfinansiert enn kommunene. I 2002 ble de fylkeskommunale sykehusene overtatt av staten og gjort til regionale helseforetak. Hensikten med denne reformen var tydeligvis å avpolitiserer helsesektoren, dvs. gjøre politikerne uansvarlige. Helseforetakene ble utstyrt med «profesjonelle» styremedlemmer (selvsagt næringslivsfolk) og «profesjonelle» ledere i beste New Public Management-stil. Nå skulle basisbevilgning, målstyring og «innsatsstyrt finansiering», dvs. stykk-

prisfinansiering, komme til sin fulle rett. De «profesjonelle» lederne skulle styre sykehusene uten politisk innblanding. Staten skulle bare fastsette budsjetttrammene og selvsagt kreve mer behandling for pengene. Men straks de nye helsestyrerne ville rasjonalisere og kutte kostnader ved å legge ned en og annen fødestue eller et og annet lokalsykehus, våknet Folkebevegelsen for lokalsykehusene, stortingspolitikere slo alarm, og helseministeren måtte sette foten ned. Politikere ble igjen tatt inn i helseforetakenes styrer. Soria Moria-erklæringens løfte om at «Ingen lokalsykehus skal legges ned», stadfestet at forsøket på å avpolitiserer spesialisthelsetjenesten var mislykket.<sup>34</sup>

Som vi kunne vente, har ikke omleggingen av spesialisthelsetjenesten til regionale helseforetak resultert i nevneverdig økt produktivitet og reduserte «enhetskostnader». Antallet behandlede pasienter ved somatiske sykehus steg fra 1,62 millioner i 2002 til 1,884 millioner i 2007, dvs. en økning på 16,3%. I den samme perioden økte personell i pasientrettet arbeid med 15,1%.<sup>35</sup> Driftskostnadene i spesialisthelsetjenesten økte fra 56,5 milliarder kroner i 2002 til 88,6 milliarder i 2007. Lønnskostnader utgjorde i 2007 vel 60% av totale driftskostnader, som i perioden 2002–2007 økte temmelig nøyaktig i samme takt som lønns- pluss pensjonskostnadene (som var på 7,6 milliarder kroner i 2007).<sup>36</sup> Dette er en utvikling helt i samsvar med Baumols teori om «kostnadssyken i personlig tjenesteyting».

Et resultat av reformen er at et nytt sjikt av såkalte profesjonelle ledere belaster helseforetakenes kostnadsside med sine lukrative lønns- og avgangsbetingelser. Folkene som skulle fritta politikerne for ansvar og rette opp sykehusenes økonomi, har slik sett bidradd til at helseforetakene i årene 2002–2007 akkumulerte et samlet underskudd på over 20 milliarder kroner (inklusive avskrivninger).<sup>37</sup> Hvert år har regjering og storting stilt «resultatkrav» til helseforetakene som de ikke greier å innfri. Gjentatte ganger har de, som regel midlertidig, redusert bemanningen for å «spare inn» de millionene regjeringen har pålagt dem. Hvert år har de likevel fått likviditetsproblemer, og hvert år har regjeringen måttet gi tilleggsbevilgninger. I 2007 var tilleggsbevilgningen på 700 millioner kroner, i 2008 var den på 500 millioner.

I Soria Moria-erklæringen lovte regjeringen at: «Våre helsetjenester skal ha tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til å kunne yte tjenester basert på moderne, faglig oppdaterte metoder og teknologi. (...) Regjeringen vil ... styrke sykehusenes økonomi slik at flere pasienter behandles og ventetidene holdes lave.»<sup>38</sup> «Lav ventetid» er selvsagt et tøyelig begrep. Statistikken viser iallfall at den gjennomsnittlige ventetiden for behandling økte fra 70 dager i 2005 til 72 dager i 2007. Ved utgangen av 2007 var det 14.500 flere ventende enn på samme tidspunkt i 2003.<sup>39</sup> Det ville ha vært en sensasjon hvis ventetiden og -køen skulle gå ned med de økonomiske rammene staten har gitt sykehusene. For øvrig syns jeg det er vanskelig å forstå politikernes panikk for kostnadsveksten i helsesektoren. I 2007 var de totale driftskostnadene i spesialisthelsetjenesten på 88,6 milliarder kroner, dvs. 18.700

kroner pr. innbygger og 47.000 kroner pr. behandlet pasient.<sup>40</sup> Disse kostnadene tilsvarte bare 3,9% av BNP. Til sammenligning brukte hvert hushold i Norge i gjennomsnitt 66.300 kroner pr. år til transport, i hovedsak eget bilhold, i perioden 2005–2007.<sup>41</sup>

Helseforetakenes «innsparinger» fortøner seg som et absurd sisyfosarbeid. Mens tallet på pasienter som søker hjelp stadig øker, og kommer til å øke i overskuelig framtid, presser regjeringen sykehusene til å holde nede eller redusere bemanningen for å «komme i balanse». Samtidig blir de tvunget av lov om pasientrettigheter til å gi pasienten «nødvendig helsehjelp uten opphold, om nødvendig fra privat tjenesteyter eller tjenesteyter utenfor riket» (§ 2-1). Uansett må sykehuset i regionen der pasienten bor, ta kostnadene for behandling. Problemet sykehusene står overfor, og som heller ikke den rødgrønne regjeringen har tatt inn over seg, er at legene og sykehusene ikke kan prioritere og eventuelt avvise pasienter. Det var vel derfor Nasjonalt råd for prioriteringer i helsevesenet (NRPH), med hele atten medlemmer, ble opprettet. Men av forståelige grunner er NRPH i ferd med å bli et ekte supperåd. De har ikke kommet med noe skikkelig forslag om hvordan sykehusene skal prioritere pasienter. Å gi rettledning om for eksempel å avvise visse typer pasienter, eller å la være å behandle pasienter over en viss alder, er jo et skritt som verken NRPH eller politikerne våger å ta. Denne ynkelige politikken, med for knappe pengeoverføringer og samtidig krav om behandling «uten opphold», gjør at den økonomiske krisen ved sykehusene fortsetter, til skade for pasientenes trivsel, for pasientsikkerheten og for arbeidsmiljøet til alle ansatte fra leger til renholdsarbeidere. Det skulle være unødvendig å forklare at denne tilstanden fører til økt risiko for spredning av sykehusinfeksjoner.<sup>42</sup>

#### *En konsekvens av skatteløftet: økt privat overflod og økt offentlig armod*

Den rødgrønne regjeringens løfte om at skattene ikke skulle økes utover nivået i 2004 er nok hovedårsaken til den økonomiske misèren både i kommunene og i helsesektoren. Dette løftet er dessuten grunnen til at gapet mellom privat og offentlig konsum har økt voldsomt de siste årene. I hele tidsrommet 1992–2007 har det private konsumet økt raskere enn det offentlige. Men i 2006–07 økte gapet mellom privat og offentlig konsum mer enn i noen av de tidligere periodene etter 1992. Det private konsumet vokste med gjennomsnittlig 5,5% pr år, mens offentlig konsum økte med bare 3,2% pr. år (jf. tabell 2). Over perioden som helhet har også veksten i de offentlige investeringene ligget under de private, men nådde samme vekst som de private i 2006–07. I 2007 utgjorde imidlertid offentlige bruttorealinvesteringer bare 3% av BNP (tabell 2). Det er lavere enn i de fleste land vi liker å sammenlikne oss med.

Tabell 2: Gjennomsnittlig årlig vekst i privat og offentlig konsum og bruttorealinvesteringer fra 1992 til 2007, samt andeler av BNP i 2007

	1992–2001	2002–2005	2006–2007	Andel av BNP i 2007*
Privat konsum	3,3%	3,9%	5,5%	41,6%
Offentlig konsum	3,0	2,0	3,2	19,7
Totale bruttorealinvesteringer	4,1	2,8	8,3	20,8
Offentlige bruttorealinvest.	2,3	2,7	8,9	3,0

\* Andelene av BNP er ved løpende priser. Privat og offentlig konsum pluss totale bruttorealinvesteringer summerer seg selvsagt opp til mindre enn 100%. Differansen utgjøres av netto eksport (15,7%) og lagerøkning (2,2%). I 2007 var netto eksport, dvs. overskuddet i utenrikshandelen, på 356,4 milliarder kroner. Råolje og naturgass utgjorde 46% av samlet eksport.

Kilde: St.meld.nr. 1, *Nasjonalbudsjettet* for årene 2005, 2007 og 2009.

Offentlig sektor i Norge, spesielt sykehusene og kommunene, er kort sagt alvorlig underfinansiert. Offentlige bygg forfaller, og i europeisk målestokk er jernbanesystemet avleggs. Det søkkrike Norge har etablert seg i første divisjon blant landene som lider av det John Kenneth Galbraith kalte «privat overflod og offentlig armod». Så lenge slike tilstander varer ved, er både de offentlige utgiftene og skattene for lave.

#### *Fortsatt fattigdom*

Soria Moria-erklæringen lover at: «Det er et mål for Regjeringen at de økonomiske forskjellene skal reduseres og fattigdom avskaffes.»<sup>43</sup> Hittil ser det ikke ut til at noe av dette har skjedd. I 2006, det første året med rødgrønn regjering, økte iallfall tallet på fattige hushold med 11.000, til 196.000, ifølge Statistisk Sentralbyrå.<sup>44</sup> Fattigdommen i Norge skyldes først og fremst seleksjons- og utstøtingsmekanismene som mennesker utsettes for i det kapitalistiske næringslivet. Et «inkluderende arbeidsliv» er og forblir langt på vei en illusjon i vårt samfunn. En annen politikk for sosialstønader og en mer progressiv beskatning kunne imidlertid ha dempet konsekvensene av utstøtningsmekanismene i arbeidslivet.<sup>45</sup>

#### **Noen forslag til en rødgrønn skattepolitikk**

Den globale finanskrisa har for lengst munnet ut i en generell økonomisk krise preget av sviktende effektiv etterspørsel og raskt økende arbeidsløshet. I denne situasjonen er selvsagt ikke økning av skattenivået aktuelt. Men det er heller ikke skattereduksjoner. Lavere skatt vil i hovedsak føre til at hushold og bedrifter øker sin sparing eller nedbetaler gjeld (som også er en form for sparing).

Økt bruk av penger fra statens petroleumsfond vil derimot bidra til økt effektiv etterspørsel og motvirke økningen i arbeidsløsheten. Den rødgrønne

regjeringen bør nå tenke stort og nytte den ledige kapasiteten i økonomien til investeringer i viktig infrastruktur. Ett slikt tiltak, som for øvrig ville få god regional spredningseffekt, ville være å legge dobbeltspor på alle de viktigste jernbanestrekningene og fullføre elektrifiseringen av jernbanen. Skal arbeidsløsheten holdes under 4,5%, antar jeg at regjeringen må øke utgiftene med til sammen opp mot totalt 60 milliarder kroner i 2009 og 2010 utover de 20 milliardene i krisepakken.

En stor del av disse pengene bør gå til å styrke de offentlige velferdstjenestene, gjennom økte overføringer til kommunene og sykehusene. Nå har regjeringen en enestående sjanse til å få tilbake til skolene de altfor mange med lærerutdanning som har valgt andre yrker. Økt sysselsetting i sykehus og kommunale velferdstjenester finansiert med penger fra petroleumsfondet må gjøres irreversibel og bli finansiert med økte skatter når den økonomiske krisa går over.

Med sitt løfte om ikke å øke skattene ut over 2004-nivået håpet vel de rødgrønne partiene å sanke noen ekstra stemmer. Men folk flest er ikke imot å betale skatt eller til og med betale mer skatt for å beholde en anstendig offentlig tjenesteyting. I en meningsmåling utført i april 2003 ble dette spørsmålet stilt: «Hva mener du politikerne bør prioritere?» Blant de fire svaralternativene svarte 42,1% «mer penger til skole» og 36,1% «mer penger til eldreomsorg», mens bare 10,8% ville ha «skattelette for folk flest» og 8,2% ville ha «skattelette for næringslivet».<sup>46</sup> I februar 2005 kunne *Dagbladet* melde om «massiv støtte til fellesskapsløsninger». På spørsmålet «Bør vi satse mer på private eller offentlige helsetjenester i framtida?» svarte 67% av de spurte «offentlige», mens bare 24% svarte «private». På det tilsvarende spørsmålet om barnehagetilbud svarte 64% «offentlige», mens 20% svarte «private». På spørsmålet «Bør vi satse mer på private eller offentlige utdanningstilbud i framtida» svarte 79% «offentlige», og bare 12% svarte «private».<sup>47</sup>

Like viktig er det at folk flest synes å være villige til å betale *mer* skatt for å styrke velferdstjenestene. I en undersøkelse utført i februar 2004 svarte 71% «ja» og 22% «nei» på spørsmålet: «Er du villig til å betale mer [skatt] for å få en bedre eldreomsorg?» På spørsmålet «Hvor mye er du villig til å betale for bedre omsorg?» svarte 49% at de var villige til å betale 300 kroner eller mer skatt pr. måned, 38% var villige til å betale 500 kroner eller mer pr. måned, og 19% var villige til å betale over 999 kroner mer pr. måned.<sup>48</sup> Det folk flest krever, er ikke mindre skatt, men en mer rettferdig inntektsfordeling og mer rettferdig beskatning. En politikk som fremmer dette finnes ikke i dag.

Regjeringen står overfor et dobbelt fordelingsproblem: Store inntektsforskjeller og en urettferdig beskatning. At de rike i vårt land betaler lite eller ingen skatt, innebærer ikke bare tilsvarende tap av inntekter til offentlig sektor. På litt sikt kan denne praksisen undergrave den generelle skatte-

moralen. Skal den norske velferdsstaten unngå å bli alvorlig svekket, trengs det en kraftig mobilisering nedenfra, fra fagbevegelsen og andre folkelige organisasjoner, for å få de rike til å gjøre sin samfunnsplikt og få politikerne til å kreve det. «Grønne skatter» blir diskutert i artikkelen av Ekeland og Kasa i dette *Vardøger*. Her er noen andre forslag til endringer i skattepolitikken som stort sett er begrunnet i det foregående:

- For å ivareta en viss grad av progressiv beskatning må satsene for toppskatt bli økt til tidligere nivå, og det må bli slutt på stadig å heve innslagspunktene for toppskatt.<sup>49</sup>
- Personlige aksjeeiere som i mange tilfeller håver inn millioner i utbytte og gevinster, betaler som sagt verken trygdeavgift eller toppskatt. Dette blir med god grunn oppfattet som urimelig og urettferdig. Personers kapitalinntekter bør bli beskattet likt med lønnsinntekter, med andre ord danne grunnlag for trygdeavgift og toppskatt.
- Den rødgrønne regjeringen skal ha ros for at den har gjeninnført regionalt differensiert arbeidsgiveravgift (fra 01.01.2007). Men også den ekstra arbeidsgiveravgiften på lønn over 16 G («kakseskatten») må bli gjeninnført.
- «Fritaksmodellen» virker urettferdig, den er samfunnsøkonomisk skadelig, og den savner en rasjonell økonomisk begrunnelse. I statsbudsjettet for 2009 har regjeringen gjort en bitte liten «innstramning» ved at selskapene må betale skatt på 3% (!) av inntektene som dekkes av denne modellen.<sup>50</sup> Det er slett ikke nok. Det må innføres 28% skatt på aksjeselskapers gevinster og utbytte på aksjer i andre selskaper.
- Arv er en gave oppnådd uten noen form for innsats og helt uten risiko. Derfor mangler økonomene (og politikerne) en teoretisk begrunnet kritikk av arveavgiften. Men de legger ikke vekt på at arv er en av de mest effektive mekanismene for å opprettholde de økonomiske ulikhetene i vårt samfunn. I statsbudsjettet for 2009 har regjeringen kanskje gjort arveavgiften marginalt mer progressiv ved at fribeløpet er økt og de laveste satsene redusert. Men endringen er i hovedsak rettet inn mot hensynet til generasjonsskifte i familiebedrifter, og de høyeste avgiftssatsene er halvert. Dette fører til et avgiftstap på ca. 165 millioner kroner i 2009. I det minste burde denne endringen ha vært provenynøytral.
- I dag er det ubegrenset skattefradrag for renter på personlige lån. Statistikken viser at det er rikfolk som har de store lånene, og dermed de store rentefradragene. Som de fleste sikkert vet, tar ikke unge par i etableringsfasen normalt opp lån på mer enn til sammen 4 millioner kroner. Jeg foreslår at regjeringen fjerner skattefradraget for renter på private lån som overskrider 2 millioner kroner pr. person. Et slikt tiltak vil gi staten bortimot 10 milliarder årlig i økte skatteinntekter. Ved at det representerer inndraging av kjøpekraft, vil det dessuten bidra til å dempe renteøkningen under høgkonjunktur. Det vil med andre ord være

fordelaktig for *alle* netto låntakere i etableringsfasen. Fordi realrenten nå nærmer seg null, kan dette tiltaket gjennomføres umiddelbart.

- Regjeringen bør straks innføre en omsetningsavgift på Oslo Børs. I og med at det er en klar sammenheng mellom inntekt og aksjeeie, vil dette tiltaket gjøre beskatningen betydelig mer progressiv. På kjøp av livsnødvendige varer er det i dag lagt en moms på inntil 25%. Omsetningen på Oslo Børs er derimot avgiftsfri. En passende omsetningsavgift på aksjer kan være beskjedne 0,7 prosent. En såpass lav avgift vil trolig ha liten eller ingen innvirkning på aksjeomsetningen. Med omsetningen på Oslo Børs i 2008 ville denne avgiftssatsen gitt en skatteinntekt på rundt regnet 17 milliarder kroner.

Denne beskatningsformen har lenge vært praktisert i England, og omsetningsavgiften på London-børsen på 0,5 prosent har ikke ført til noen merkbar reduksjon i omsetningen av aksjer. I budsjettåret 2005/06 ga den britiske omsetningsavgiften på aksjer en inntekt til staten på 3,4 milliarder pund (ca. 40 milliarder norske kroner).

Kostnaden ved å inndrive avgiften er svært lav, faktisk lavest av alle skatteformer. Det koster den britiske staten nesten halvannet pund å kreve inn hundre pund i vanlig inntektsskatt og 1,25 pund å drive inn 100 pund i selskapsskatt. Innkrevningskostnaden for omsetningsavgiften på London-børsen er derimot bare 3 pence (0,03 pund) pr. 100 pund betalt omsetningsavgift.<sup>51</sup> Innkrevningskostnaden er med andre ord bare en femtiendedel av kostnaden for å kreve inn vanlig inntektsskatt og en førtiendedel av kostnaden for å kreve inn selskapsskatt.

Mitt forslag er at den rødgrønne regjeringen så snart som praktisk mulig innfører en omsetningsavgift på Oslo Børs. Den økonomiske krisa er ikke til hinder for dette tiltaket.

Mulighetene fins. Men i tillegg til sterkt organisert press nedenfra – særlig fra fagbevegelsen – trengs det en regjering med politisk vilje og politisk handlekraft for å realisere dem.

## NOTER

- 1) Se St.meld. nr. 1, *Nasjonalbudsjettet*, for årene 2003–2005.
- 2) For gode framstillinger av den norske velferdsstatens historie, jf. Anne-Lise Seip, *Sosialhjelpstaten blir til: norsk sosialpolitikk 1740–1920*, Gyldendal Forlag, Oslo 1994; og samme forf., *Veiene til velferdsstaten: norsk sosialpolitikk 1920–75*, Gyldendal Forlag, Oslo 1994.
- 3) Korrelasjonen gir følgende sammenheng mellom offentlige utgifters andel av BNP (x) og Gini-indeksen (G):  
$$G = 0,583 - 0,0054x$$
med en korrelasjonskoeffisient  $R = -0,86$  og  $R^2 = 0,75$ . (Data for Gini-indeksen: World Bank, *World Development Report 2003*, s. 236–237. Data for offentlige utgifters andel av BNP: OECD. *Economic Outlook*, nr. 77, juni 2005, s. 173.)

- 4) Jf. Peter H. Lindert, *Growing Public – Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press, Cambridge, England 2004, s. 8.
- 5) Jf. f.eks. Assar Lindbeck, «Är skattarna farliga?», *Dagens Nyheter*, 14.01.1985.
- 6) Her kan det nevnes at de offentlige utgiftene i OECD-landene steg fra et gjennomsnitt på 28,5% av BNP i 1960 til 39,3% i 1980 og nådde en foreløpig historisk topp på 42,5% i 1992 (jf. OECD, *Economic Outlook*, flere utg.).
- 7) Stian Jacobsen, «Kristin Halvorsen innrømmer at skatt er skadelig», *Hegnar Online*, 21.05.2007.
- 8) *Et skattesystem for fordeling, miljø og verdiskaping – Rapport fra skatteutvalg nedsatt av SVs stortingsgruppe*, uten datoangivelse. Det er all grunn til å tro at det var økonomene i utvalget som laget formuleringene om «effektivitetstap». Det de har i tankene, er såkalt vareskatt. Påstanden om «effektivitetstap» forutsetter blant annet full sysselsetting og full kapasitetsutnyttelse i økonomien. Effektivitetsgevinsten av skatt, gjennom multiplikatoreffekten av offentlige utgifter kan dermed ignoreres. For en oversikt og kritikk av disse synspunktene, jfr. Rune Skarstein, *Økonomi på en annen måte – Makt og penger fra europeisk føydalisme til globalisert kapitalisme*, Abstrakt forlag, Oslo 2008, s. 214–236.
- 9) Jf. Joel Slemrod, «The Truth About Taxes and Economic Growth», intervju i *Challenge*, bd. 46, nr. 1, januar–februar 2003, s. 5–6.
- 10) Jf. Rune Skarstein, *Økonomi på en annen måte*, op.cit., s. 229–235.
- 11) Gjennomsnittlige årlige vekstrater BNP i perioden 1997–2007:
 

Danmark:	2,0%
Finland:	3,6%
Frankrike:	2,3%
Norge:	2,5%
Sverige:	3,2%

 (Kilde: Beregnet etter data i OECD, *Economic Outlook*, nr. 84, desember 2008, s. 249.)
- 12) St.meld. nr. 8 (2004-2005), s. 66.
- 13) St.meld.nr. 1 (2006–2007), s. 153.
- 14) St.meld.nr. 1 (2006–2007), s. 153.
- 15) William J. Baumol og W.E. Oates, «The Cost Disease of the Personal Services and the Quality of Life», *Skandinaviska Enskilda Banken Quarterly Review*, bd. 2, s. 1972, s. 46–50; og William Baumol, «Health Care, Education and the Cost Disease: A Looming Crisis for Public Choice», *Public Choice*, bd. 77, 1993, s. 17–28.
- 16) Baumol, «Health Care, Education and the Cost Disease:....», *ibid*, s. 21, fn. 4.
- 17) Baumol og Oates, op.cit., s. 44.
- 18) Baumol, «Health Care, Education and the Cost Disease:....», op. cit., s. 23.
- 19) St.meld. nr. 8 (2004-2005), s. 107-109.
- 20) Baumol og Oates, op.cit. s. 52.
- 21) Dette blir nesten aldri framhevet i offentlige utredninger. Perspektivmeldingen av 2004 har derimot følgende begrunnelse for brukerbetaling, utvilsomt skrevet av økonomer: «Ved fravær av brukerbetaling eller ved lav brukerbetaling vil det ... kunne oppstå overskuddsetterspørsel etter tjenesten. (...) Brukerbetaling vil redusere etterspørselen og gjøre det lettere å oppnå en riktig sammensetning av

tjenestetilbudet, samfunnsøkonomisk sett» (St.meld. nr. 8 (2004-2005): 109). Her må jammen brukeren være utstyrt med nok penger slik at hun/han kan «verdsette» tjenesten! Barnehage- og helsekøer betyr jo «overskudds- etterspørsel» som selvsagt kan fjernes med høyere brukerbetaling for slike tjenester.

- 22) Jf. St.meld. nr. 29 (2003-2004), s. 7.
- 23) Jf. NOU 2003, s. 9. Bondevik II-regjeringens forslag til gjennomføring av reformen ble presentert i St.meld. nr. 29 (2003-2004).
- 24) Resultatet av en slik sammenslåing blir:  $0,28 + (1 - 0,28)0,28 = 0,4816 = 48,16\%$ .
- 25) St.meld. nr. 29 (2003-2004), s. 10.
- 26) Jf. St.meld. nr. 29 (2003-2004); og «Høytlønnede får de største skattekuttene», *Aftenposten*, 06.10.2004.
- 27) «Det er et mål for Regjeringen at de økonomiske forskjellene skal reduseres og fattigdom avskaffes. ... Skattesystemet skal sterkere enn i dag bidra til en mer rettferdig inntektsfordeling i samfunnet.» (*Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-2009* (Soria Moria-erklæringen), 13.10.2005, s. 14-15.)
- 28) Jfr. f.eks. St.meld.nr. 2 (2007-2008), *Revidert nasjonalbudsjett 2008*, s. 46-47.
- 29) Men minst like viktig som de økte overføringene fra staten var den uventet høye økningen i kommunenes skatteinntekter i 2006.
- 30) Statistisk Sentralbyrå, 18.02.2009: «Stort underskudd i kommunene». <http://www.ssb.no/komminnut/>
- 31) Jf. «Nå må skolene kutte kraftig», *Adresseavisen*, 09.03.2009; «Må spare 195 mill.», *Adresseavisen*, 25.03.2009; og «Ikke svar fra Helsetilsynet», *Adresseavisen*, 01.04.2009.
- 32) Jf. St.prp.nr.37 (2008-2009), s. 49-51 og s. 71.
- 33) «Regjeringen legger betydelig vekt på å sikre samsvar mellom oppgaver og finansiering av kommunesektoren. ... Inntektssystemet til kommunene skal sikre at forholdet mellom inntekter og faktiske kostnader samsvarer bedre. ... Regjeringen vil: ... gjennom en forpliktende flerårig opptrappingsplan rette opp den økonomiske ubalansen i kommunene.» (Soria Moria-erklæringen, op.cit., s. 30-31.)
- 34) Ibid. s. 39.
- 35) Helsedirektoratet, *Aktivitetsutvikling og ventetider i somatisk spesialisthelsetjeneste 2002-2007*, rapport nr. IS-1563, juni 2008, s. 13; og Statistisk Sentralbyrå, *Høy kostnadsvekst, nedgang i behandlinger*, 18.06.2008. <http://www.ssb.no/speshelse>. Den mest brukte indikatoren på aktivitetsnivået i helseforetakene ser ut til å være såkalte DRG-poeng. Denne indikatoren økte med 15,3% fra 2002 til 2007, altså praktisk talt likt med personal i pasientrettet arbeid. (Jf. *Aktivitetsutvikling ...*, s. 13.)
- 36) Statistisk Sentralbyrå, *88 milliarder til Spesialisthelsetjenesten*, <http://www.ssb.no/spesialhelseregn/> 18.06.2008 og Statistisk Sentralbyrå, *Spesialisthelsetjenesten 2007 - Høy kostnadsvekst, nedgang i behandlinger*. <http://www.ssb.no/speshelse/> 18.06.2008.
- 37) Selv om helseforetakene ikke har noen vare å selge, men bare yter tjenester finansiert med statlige bevilgninger, må de føre regnskap som om de var private aksjeselskap. En stor del av det akkumulerte underskuddet representerer derfor

avskrivninger. Dette skyldes for en stor del at staten i perioden 2002–06 bevilget midler til å dekke bare ca. 60% av helseforetakenes avskrivninger. Stortinget har derfor stilt «resultatkrav» med referanse til et «korrigert» regnskapsmessig resultat der helseforetakene har vært tillatt å gå med underskudd tilsvarende de manglende bevilgningene til avskrivninger! I perioden 2002–07 utgjorde dette ca. 12 milliarder kroner, altså over halvparten av helseforetakenes akkumulerte underskudd.

- 38) *Plattform for regjeringssamarbeidet...* (Soria Moria-erklæringen), op.cit., s. 39.
- 39) Helsedirektoretet, *Aktivitetsutvikling og ventetider ...*, op.cit, s. 63 og 66.
- 40) Jf. Statistisk Sentralbyrå, 88 milliarder..., op.cit.
- 41) Statistisk Sentralbyrå, Statistikkbanken, 2009, <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>
- 42) Jf. professor dr.med. Bjørg Marit Andersen, «Effektivisering av sykehus – uten økonomisk gevinst?», *Dagens Medisin*, 04.12.2008, <http://www.dagensmedisin.no/debatt/2008/12/04/>
- 43) *Plattform for regjeringssamarbeidet...* (Soria Moria-erklæringen), op.cit., s. 14.
- 44) Jf. Jarle Natland, «10.000 flere fattige i Norge», *Stavanger Aftenblad*, 08.05.2008. Jf. også Tone Fløtten m.fl., *De ti største humanitære utfordringene i Norge*, Fafo-notat 2009:05, Oslo 2009, særlig s. 31–35.
- 45) Jf. Asbjørn Wahl, *Velferdsstatens vekst – og fall?*, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2009, særlig s. 126–142 og s. 165–184.
- 46) Jf. *Nationen*, 23.04.2003.
- 47) Jf. «Rungende nei til mer privatisering», *Dagbladet*, 06.02.2005.
- 48) Jf. «Vi ønsker å sikre alderdommen – Vil betale mer i skatt», *Dagbladet*, 23.02.2004.
- 49) De siste årene er innslagspunktene blitt hevet i hvert eneste statsbudsjett, i budsjettet for 2009 til henholdsvis 470.000 og 800.000 kroner. Jf. St.meld. nr. 1 (2008–2009), *Nasjonalbudsjettet 2009*, s. 98.
- 50) Jf. *ibid.*, s. 96.
- 51) «Licking the stamp duty», *The Economist*, 02.09.2006: 33