

# Gir mer penger bedre velferd?

Av Lars-Erik Borge og Rune J. Sørensen

**Det er en vrangforestilling at flere offentlig ansatte automatisk gir mer omsorg, at nye helsemilliarder sikrer bedre helse, og at flere lærere i seg selv betyr flinkere elever i norsk og matematikk. Hvis det bare var penger som skapte en god skole, ville vi allerede hatt verdens beste skole. Uten prestasjonskrav blir det heller ingen prestasjoner, skriver professor Rune J. Sørensen, Handelshøyskolen BI og professor Lars-Erik Borge, NTNU. De vurderer størrelsen på offentlig sektor, budsjetttrammene, produktivitet, betaling over skatteseddel eller brukerbetaling og spør til slutt: Er det farlig å gi velgerne det de ønsker seg?**

Den nye rødgrønne regjeringen er i ferd med å innfri et av sine sentrale valgløfter, å øke det offentlige forbruket. Det skal ansettes flere lærere og brukes mer penger på forskning, eldreomsorgen skal bedres, og barnehagedekningen skal økes. Kommunene skal tilføres økte inntekter gjennom statlige overføringer. Er dette egentlig noe problem?

For det første er offentlig forbruk og skatter en del av den demokratiske maktkampen. Ulike velgergrupper vil ha forskjellig nivå på offentlige tjenester. Partiene på høyresiden tilbyr lavere skatter og mindre offentlige tjenester, mens de på venstresiden lover mer skatter og bedre utbygde

tjenester. Når valget leder til at en rød regjering omfordeler fra privat til offentlig forbruk, er det helt i tråd med demokratiske spilleregler. For det andre: i et lenger perspektiv etterspør folk relativt mer av «human services», særlig utdanning, helse og omsorg. Med økende velstand vil borgerne bruke mer av sine inntekter på disse feltene. I utdannings- og omsorgssektoren og i helsetjenesten kan vi vanskelig erstatte mennesker med teknologi og maskiner. Også av den grunn må kostnadene øke. Hva er problemet?

Vi utfordrer denne forståelsen med fire spørsmål.



*Er det farlig å gi velgerne det de ønsker seg, spør professorene Rune J. Sørensen, Handelshøyskolen BI (til venstre) og Lars-Erik Borge, NTNU, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Foto: Morten Brun og Mona Sprenger.*

1. Fører høyere offentlige bevilgninger til bedre resultater? Fører økte veibevilgninger til færre ulykker og bedre fremkommelighet, bidrar større midler til sykehusene til at helsetilstanden bedres, og betyr flere ansatte i barnehagene at familiens velferd øker?
2. Fører større offentlige bevilgninger nødvendigvis til mer tjenesteyting? Mer romslige budsjetttrammer kan føre til at produktiviteten faller, slik at vi får lite ut av de siste kronene.
3. Bør velferdstjenestene skattefinansieres? Uansett regjering er det grunn til å forvente økning i kostnadene til utdanning, helse og omsorg. Hvis dette skal finansieres fullt ut over offentlige budsjetter kan det bety et svært høyt skatteinivå eller kutt på andre viktige offentlige sektorer. Spørsmålet er derfor om en del av tilbudet bør finansieres med brukerbetaling?
4. Er det «farlig» å gi velgerne det de ønsker seg? Er velgerne feilinformert, slik at de etterspør for sterk vekst i offentlige tjenester? Kan dagens beslutninger om økt offentlig forbruk ha utilsiktede effekter på lengre sikt? Er regjeringen tilstrekkelig samstemt til å føre en samordnet politikk? Vil ineffektivitet føre til reformer eller nedskjæringer i offentlig sektor på lengre sikt?



*Den nye blandingen av venstreorientert ideologi og koalisjonsregjering kan tilsi høyere offentlige utgifter og mer bruk av oljepenger enn de regjeringskonstellasjoner vi tidligere har hatt, mener artikkelforfatterne. Foto: Scanpix*

### **Hvorfor har vi fått en stor offentlig sektor?**

I 1865 utgjorde det offentlig finansierte forbruket (i regi av offentlig forvaltning) 4-5 prosent av samlet privat og offentlig forbruk. I 1935 var andelen steget til 10 prosent, i 1970 til 24 prosent og i 2004 til 33 prosent. I 2004 utgjorde utgiftene i offentlig forvaltning (konsum, investeringer og overføringer) 43 prosent av totalt BNP og vel 55 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Nærmere 60 prosent av de offentlige utgiftene går til tjenesteproduksjon, mens vel 40 prosent er overføringer til personer (ulike trygdeordninger) og bedrifter (næringsstøtte). Kommunesektoren har ansvaret for viktige velferdstjenester og står for nærmere halvparten av den offentlige tjenestepro-

duksjonen. Den kommunale tjenesteproduksjonen er svært arbeidsintensiv og utviklingen i tjenesteproduksjonen er derfor nært knyttet til sysselsettingsutviklingen. Fra 1980 til 2000 økte sysselsettingen i kommunesektoren med om lag 8.500 årsverk hver år. Dette utgjorde 60 prosent av den samlede sysselsettingsveksten i perioden, og i 2000 ble vel 20 prosent av årsverkene utført i kommunesektoren. Samlet sett legger offentlig sektor beslag på 30 prosent av årsverkene.

Denne økningen i offentlige utgifter og offentlig tjenesteproduksjon er ikke særegen for Norge. De fleste vestlige land har hatt en kraftig ekspansjon av offentlig sektor etter andre verdenskrig, og utviklingen er fulgt med stor interesse av for-

skere innen økonomi og statsvitenskap. I det følgende diskuterer vi de vanligste forklaringene på at offentlige utgifter har vokst som andel av BNP.

Den første forklaringen er Wagners lov. Loven tar utgangspunkt i at økonomisk vekst og generell velstandsøkning gir økt etterspørsel etter de fleste varer og tjenester. Videre bygger loven på at de offentlige velferdstjenestene (human services) er såkalte luksusgoder hvor etterspørselen øker relativt mer enn inntekten. I perioder med økonomisk vekst vil det derfor være en tendens til at offentlige utgifter utgjør en stadig større andel av BNP. En analyse av veksten i kommunesektorens utgifter i perioden

1880-1990 viser at Wagners lov er en vesentlig forklaringsfaktor.<sup>1</sup>

Mens Wagners lov fokuserer på hvordan inntekt påvirker etterspørselen etter velferdstjenester, fokuserer den andre forklaringen, Baumols sykdom, på sammenhengen mellom pris og etterspørsel. Utgangspunktet er at potensialet for produktivtvekst er høyere i vareproduksjon (industri) enn i offentlig og privat tjenesteproduksjon. For at offentlig sektor skal kunne konkurrere om arbeids-

kraften må imidlertid offentlig ansatte ha om lag samme lønnsvekst som andre arbeidstakere. Svakere produktivtvekst og lik lønnsutvikling betyr at kostnadene per enhet vil øke langt sterkere i offentlig sektor enn i privat sektor (hvor vareproduksjon utgjør en betydelig del). Den relative kostnadsøkningen i offentlig sektor omtales som Baumols sykdom. Baumols sykdom vil ikke nødvendigvis medføre at offentlige utgifter øker målt som andel av BNP. Hvis vi hadde etterspurt vesentlig mindre offentlige tjenester som følge av prisøkningen,

kunne dette dempet veksten i sysselsetting og utgifter i offentlig virksomhet. Men det er mye som tyder på at vi ikke etterspør særlig mye mindre utdan-

ning, helse og omsorg selv om den relative prisen på disse tjenestene øker. Beregninger kan tyde på at 20-30 prosent av etterkrigstidens vekst i offentlige utgifter (målt som andel av BNP) skyldes Baumols sykdom.<sup>2</sup>

Den tredje forklaringen er demografi, særlig en økt andel eldre i kombinasjon med økt frekvens av langtidssykemelding, uføretrygding og tidlig pensjonering. Det er gjort omfattende beregninger av hvordan økt andel eldre kan påvirke

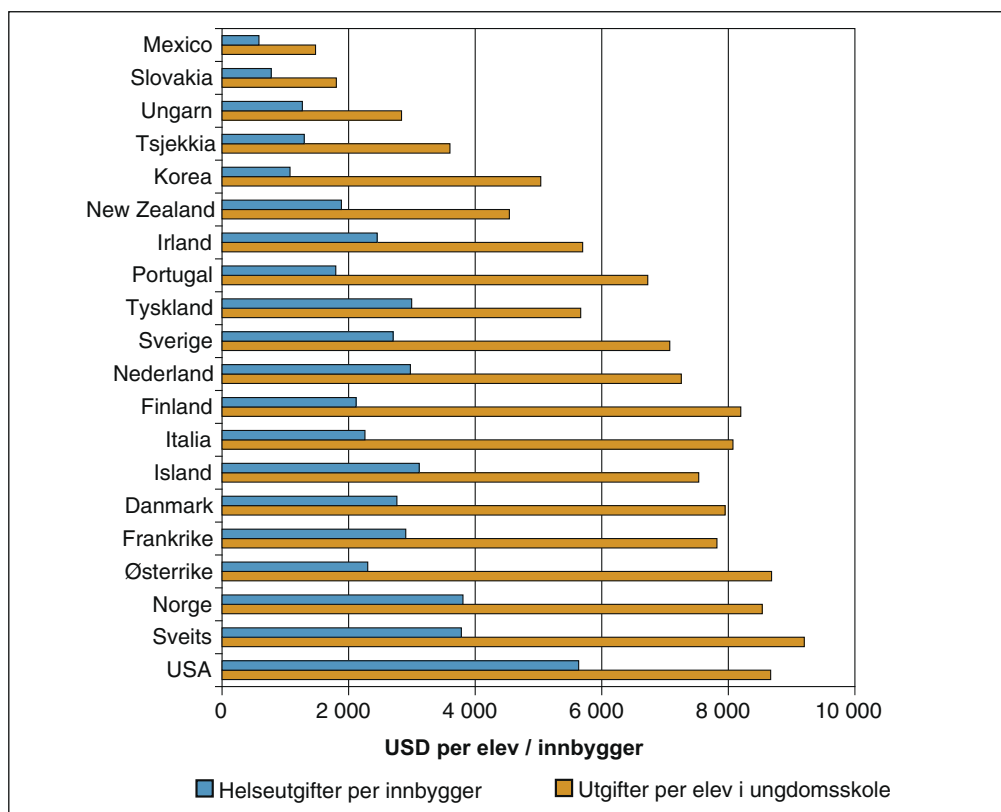
*«Samlet legger offentlig sektor beslag på 30 prosent av årsverkene»*

<sup>1</sup> L.-E. Borge og J. Rattsø, Spending growth with vertical fiscal imbalance: Decentralized Government Spending in Norway, 1880-1990, *Economics & Politics*, 2002, 14, 351-373.

<sup>2</sup> Se eksempelvis Borchering, TE 1985, The Causes of Government Expenditure Growth: A Survey of the US Evidence, *Journal of Public Economics*, 28, 359-382

forbruket av velferdstjenester i fremtiden. I Perspektivmeldingen 2004 (St.meld. nr 8 2004-2005) vises at konstant dekningsgrad og ressursinnsats per bruker vil føre til en økning av antall timeverk i kommunal forvaltning og spesialisthelsetjeneste med vel 70 prosent i perioden 2000-2060. Det er betydelig usikkerhet i slike beregninger. Erfaringer viser at reformer (handlingsplaner, nye lovbestemte rettigheter) har bidratt vesentlig til økt ressursinnsats i velferdstjenestene.

Ekspansjonen av offentlig sektor har også sammenheng med økt kvinnelig yrkesdeltakelse. At flere kvinner har gått ut i arbeidslivet har utvilsomt mobilisert produksjonsressurser som tidligere var underutnyttet. Men i noen grad reflekterer økt kvinnelig yrkesdeltakelse at ulønnet arbeid i hjemmet er erstattet med profesjonelt omsorgsarbeid. Kvinners omsorgsarbeid er flyttet fra husholdningene til offentlige institusjoner som barnehager, heldagsskole og eldreomsorg. De siste 25 årene har 3-400.000 kvinner gått



Figur 1: Skole- og helseutgifter, utvalgte OECD-land.

Kilder: OECD (Education at a Glance 2005 og Health at a Glance 2005)

ut i lønnet arbeid. I dag er 80-90 prosent av de sysselsatte i helse- og sosialsektoren kvinner, mens omtrent 60 prosent av de sysselsatte i undervisningssektoren er kvinner.

Nasjonalproduktet omfatter ikke verdiskapingen i husholdningene. Det innebærer at BNP-veksten overvurderer økningen i verdiskaping og at økningen i offentlige utgifter som andel av den samlede verdiskaping undervurderes. I 1972 ble kvinners ubetalte arbeid i husholdningene anslått til 41 prosent av BNP, mens det i 1990 var falt til 25 prosent av BNP. For menn er verdiskapingen i husholdningene anslått til ca. 12 prosent både i 1972 og i 1990 (Aslaksen og Koren, 1995). I perioden 1990-2000 er kvinners tidsbruk i husholdningene blitt ytterligere litt redusert, mens det inntektsgivende arbeid har økt litt. Det er små forandringer for mennene (Koren 2005).

### **Fører høyere offentlige bevilgninger til bedre resultater?**

Regjeringen ønsker å øke satsingen på sentrale velferdsområder. Det skal ansettes flere lærere og brukes mer penger på skole, og i eldreomsorgen skal antall årsverk øke med 10.000 i løpet av fire år. I

helsesektoren skal sykehusenes økonomi styrkes og det skal behandles flere pasienter. Men er det opplagt at økte bevilgninger gir mer velferd?

Figur 1 viser at Norge allerede ligger nær verdenstoppen når det gjelder bevilgninger til skole og helse. Utgiftene per elev i ungdomsskolen ligger 40 prosent over OECD-gjennomsnittet, og vi blir bare slått av Sveits og USA. Helseutgiftene har økt kraftig i Norge de siste tiårene,<sup>3</sup> og ligger nå 60 prosent over OECD-gjennomsnittet. Her blir vi slått av

*«Helseutgiftene ligger nå 60 prosent over OECD-gjennomsnittet»*

USA, men kommer ut som en god nummer to. Dersom de høye skole- og helseutgiftene har gitt gode resultater, kan det være gode argumenter

for å øke utgiftene ytterligere.

Innen utdanningssektoren foreligger det nå flere internasjonale sammenlikninger av elevenes kunnskapsnivå. Hovedinntrykket av disse er at Norges høye ressursinnsats ikke har resultert i tilsvarende gode elevprestasjoner. I de fleste internasjonale sammenlikninger gjør norske elever det bare middels godt. Også sammenliknet med andre nordiske land synes vi å få lite ut av ressursene. Finland har nesten like høye utgifter per elev som Norge, men de finske elevene oppnår klart bedre

<sup>3</sup> Kotlikoff og Hagist, Who's going broke? Comparing health care costs in ten OECD countries, Working Paper 11833, National Bureau of Economic Research, 2005.



*Ingen land bruker mer på offentlig helse som andel av nasjonalproduktet enn Norge, og bare USA bruker mer på helse totalt enn Norge. Foto: Scanpix.*

resultater. Svenske elever skårer ikke særlig bedre enn de norske, men utgiftene per elev er vesentlig lavere.

Utdanningsforskningen viser at det i beste fall er en svak sammenheng mellom elevprestasjoner og ressursinnsats, for eksempel målt ved utgifter per elev eller klassestørrelse. Dessverre kan ikke forskningen med like stor sikkerhet peke på hvilke tiltak som kan gi bedre elevprestasjoner, men en del resultater peker i retning av at testing, evaluering av skoler, og valgfrihet og konkurranse kan ha positive effekter. Videre er gode lærere viktigere enn mange lærere, i alle fall på det nivået vi er i Norge. En svak lærer kan gi elevene et gjennomsnittlig læringsutbytte på et halvt år i løpet av et helt skoleår, mens en dyktig lærer kan gi

et utbytte på så mye som ett og et halvt år i løpet av samme periode. Gode lærere er ikke nødvendigvis de med mye formell kompetanse eller lang ansiennitet – faglig dyktighet må kombineres med engasjement og ambisjoner på elevenes vegne. Alt tyder på at god skoleledelse og skikkelig personalpolitikk vil bety mer for elevene enn flere lærere. At det er trivelig for lærerne å ha ansvar for små elevgrupper er en annen sak.

Resultatene i helsesektoren er om mulig enda vanskeligere å evaluere enn resultatene i utdanningssektoren. Ingen land bruker mer på offentlig helse som andel av nasjonalproduktet enn Norge, og bare USA bruker mer på helse totalt enn Norge. Forventet levealder er én indikator på hvor mye vi får ut av helsekronene.

Blant OECD-landene ligger Norge i den øvre tredjedelen når det gjelder levealder, og det er liten forskjell (om lag ett år) mellom Norge og de europeiske landene med høyest levealder. Det er imidlertid en interessant observasjon at land med betydelig lavere helseutgifter (Østerrike, Sverige og Italia) har noe høyere levealder enn Norge. I tillegg til levealder gir OECDs rapport Health at a Glance 2005 detaljert informasjon om blant annet overlevelsessannsynlighet for kreft og hjerte- og karsykdommer. Til tross for våre høye helseutgifter er ikke resultatene mye over gjennomsnittet av de vestlige landene, ikke ulikt det vi ser for skolen.

### **Fører romslige budsjetttrammer til svekket effektivitet?**

Hva er så årsakene til at høye bevilgninger ikke gir tilsvarende gode resultater? Én mulig forklaring er at romslige budsjetter gir lavere effektivitet. Men hvorfor skulle høyere budsjetter gi lavere effektivitet? De folkevalgte politikerne øker jo bevilgningene for å øke tjenesteproduksjonen, ikke for å redusere effektiviteten. Problemet er at politikerne ikke kan gjøre jobben selv; de må delegerer til lærere og sykepleiere, til departementsansatte, professorer og veiingeniører. Som i alle organisasjoner har virksomhetene selv best kjennskap til hvor mye ressurser som behøves for å produsere et visst tjenestevolum. Særlig gjelder det når etaten har monopol slik at de fol-

kevalgte ikke har mulighet til å sammenlikne med konkurrerende virksomheter. Denne informasjonsfordelen er ikke noe problem så lenge politikerne og virksomheten har sammenfallende interesser. Men dersom virksomheten er opptatt av romslige budsjetter i tillegg til høy tjenesteproduksjon, vil informasjonsfordelen kunne gi budsjettmessig slakk og dermed høyere enhetskostnader. Økte budsjetttrammer fører ikke bare til økt tjenesteproduksjon, men også til lavere effektivitet. Eller mer folkelig: et visst økonomisk press vil føre til forbedret effektivitet. Dessuten er det slett ikke sikkert at

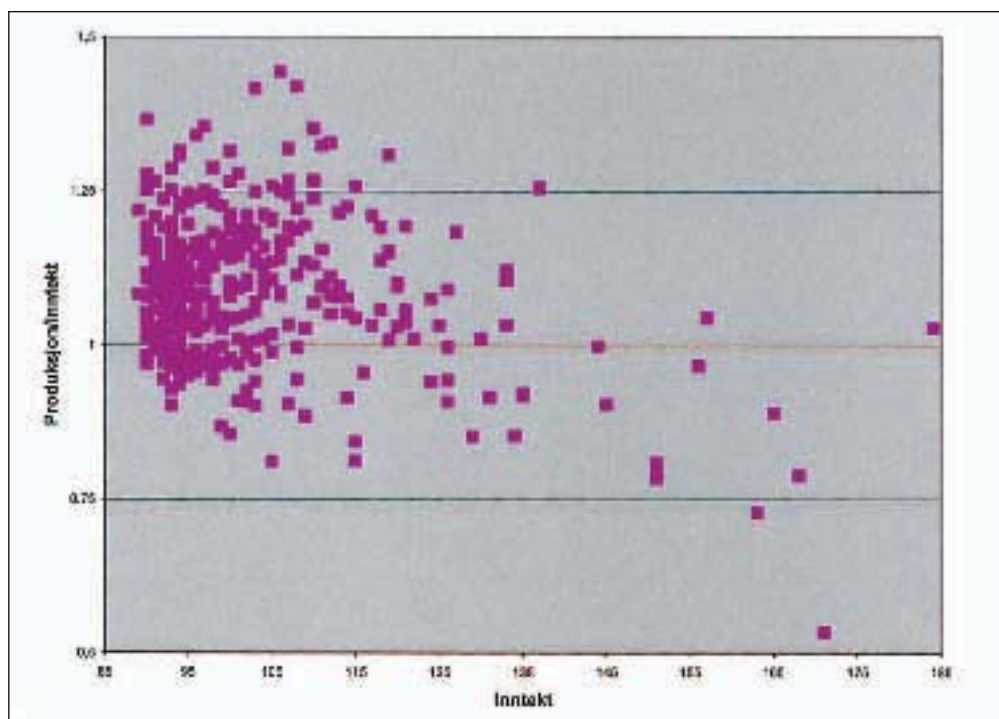
*«Et visst økonomisk press vil føre til forbedret effektivitet»*

budsjettøkningen er helt fast. Hvis staten ikke kan binde seg til en hard budsjetttramme, kan det svekke effektiviteten ytterligere. Hvis dårlig produktivitet fører til et svekket tilbud til

pasientene, elevene eller de pleietrengende, vil politikerne lett gi etter og tilleggsbevilge ytterligere midler. En ambisiøs regjering med lav troverdighet i budsjetttrammene som følge av en velfylt statskasse, blir lett offer for fallende produktivitet i offentlig sektor.

Fenomenet er godt kjent fra Norge, ikke minst fra spesialisthelsetjenesten. Ved siden av trygde- og pensjonsutgiftene er det helsesektoren som har fått den sterkeste veksten i offentlige bevilgninger. Produksjonen i de somatiske sykehusene kan måles med antall behandlede pasien-





Figur 2: Sammenhengen mellom effektivitet (forholdet mellom produksjon og inntekt) og inntekt. Kilde: Teknisk Beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

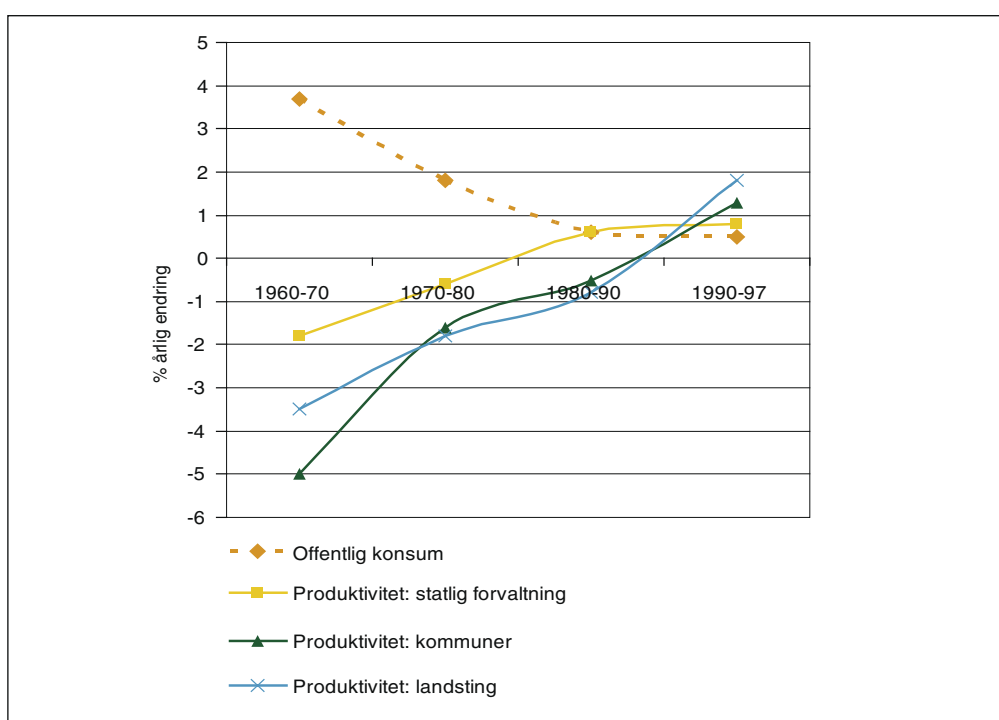
ter klassifisert i ulike diagnosegrupper. Analyser foretatt av Terje P. Hagen viser at de sykehusene som har fått den største budsjettveksten også har fått dårligst uttelling i form av produksjon (DRG-poeng) per krone. Når bevilgningene til et sykehus øker med en prosent øker tjenesteproduksjonen med 0,3 prosent.<sup>4</sup> At staten har overtatt ansvaret for sykehusene har ikke endret på dette.

Flere analyser av kommunal tjenesteproduksjon peker i samme retning. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) beregner årlig en såkalt produksjonsindeks for

kommunale tjenester. Denne produksjonsindeksen er et samlemål på kommunenes tjenesteproduksjon basert på produksjonsindikatorer for barnehager, grunnskole, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og sosialkontortjenester. Forholdet mellom produksjon og inntekt sier noe om hvor mye den enkelte kommune får ut av de midler den disponerer, og kan derfor betraktes som en effektivitetsindikator. I figur 2 har vi plottet denne effektivitetsindikatoren mot nivået på kommunenes inntekter.<sup>5</sup> Figuren viser for det første at det er betydelige effektivitetsforskjeller mellom norske kommuner idet forholdet mellom

produksjon og inntekt varierer fra vel 0,5 til nærmere 1,5. Figuren viser videre at kommuner med høye inntekter per innbygger i gjennomsnitt får mindre igjen for hver krone enn kommuner med lavere inntekter. En nærmere statistisk analyse basert på dette materialet bekrefter at det er en negativ sammenheng mellom effektivitet (målt som forholdet

mellom produksjon og økonomiske rammebetingelser) og kommunens inntektsnivå.<sup>6</sup> En økning i inntektsnivået på 10 prosentpoeng (i forhold til gjennomsnittet) anslås å redusere effektiviteten med 4 prosentpoeng. Effektivitetstapet ved høye inntekter kan være noe overvurdert i analysen. Kommuner med gode økonomiske rammebetingelser kan ha høyere



Figur 3. Vekst i offentlig konsum og produktivitet i Sverige 1960-1997. Gjennomsnittlige årlige vekstrater i offentlig konsum samt produktivitet i stat, kommune og landsting.

Kilde: Richard Murray, Statskontoret, Stockholm.

<sup>4</sup> Erik Biørn, Terje P. Hagen, Tor Iversen, Jon Magnussen. The Effect of Activity-Based Financing on Hospital Efficiency: A Panel Data Analysis of DEA Efficiency Scores 1992-2000. Health Care Management Science, Volume 6, Number 4 (November 2003), pp. 271-283

<sup>5</sup> Som inntektsmål benyttes korrigert inntekt som er skatt og rammetilskudd korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov (alderssammensetning, kommunestørrelse, bosettingsmønster, etc).

<sup>6</sup> L.-E. Borge, T. Falch og P. Tovmo (2005): Efficiency in public service provision: The impact of political and budgetary institutions, manuskript, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.



*Utgifter per elev i ungdomsskolen ligger 40 prosent over OECD-gjennomsnittet. Vi blir bare slått av Sveits og USA. Foto: Scanpix.*

kvalitet på tjenestene – et aspekt som i liten grad fanges opp av produksjonsindeksen. Men tilsvarende analyse av grunnskolen hvor det benyttes bedre produksjonsindikatorer (elevenes læringsutbytte målt ved karakterer), dokumenterer også at kommuner med høy inntekt gjennomgående har lav effektivitet.<sup>7</sup>

De svenske erfaringene peker i samme retning. I figur 3 vises vekstrater for offentlig konsum (stiplet kurve) og produktivitet i offentlig sektor (heltrukne kurver) for perioden 1960-1997. Vekstratene er beregnet som gjennomsnitt for tiårsperioder.

Vi ser at perioden 1960-70 var kjennetegnet ved en meget kraftig utbygging av tjenestetilbudet på nesten 4 prosent årlig vekst, det neste tiåret hadde en vekstrate på knapt 2 prosent mens de etterfølgende periodene hadde en vekst på en halv prosent. Produktiviteten viser en motsatt utvikling. Særlig de kommunale sektorene hadde en kraftig negativ produktivitetsutvikling på 1960- og 1970-tallet. Produktivitetsveksten ble positiv i kommunesektoren under den økonomiske krisen på begynnelsen av 1990-tallet, hvor det blant annet ble innført skattestopp. Også i statlig sektor varierer produktivitetsutviklingen motsatt av vek-

<sup>7</sup> L.-E. Borge og L.R. Naper (2005): Efficiency potential and efficiency variation in Norwegian lower secondary schools, manuskript, Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU.

sten i offentlig forbruk. Den svenske Expertgruppen for studier i offentlig økonomi understreker betydningen av budsjett disiplin for produktivitet i offentlig tjenesteyting.

Erfaringer viser også at romslige budsjett rammer har betydning for viljen til å gjennomføre reformer. Det er de kommunene som har dårligst råd som er mest tilbøyelige til å konkurransenutsette virksomheten. Mens småkommuner i utkant-Norge og kraftkommuner kan drive virksomheten i egen regi har de mellomstore kommunene på Østlandet blitt presset til å gjennomføre upopulære – men produktivetsfremmende – reformer. Også trusselen om konkurranse bidrar til økt produktivitet i de kommunale etater.

Hvordan kan bedre velferd finansieres? Den rødgrønne regjeringens politikk er å styrke velferdstilbudet for innbyggerne innenfor økonomiske rammer hvor etterlevelse av handlingsregelen og skatter og avgifter på 2004-nivå er de sentrale elementer. Det budsjettmessige handlingsrommet for å styrke velferdstilbudet er altså knyttet til en viss økning i skatteinivået og økning i petroleumsfondet. Det kritiske spørsmålet er om dette er tilstrekkelig til å innfri de forventninger som er stilt til velferdsforbedringene. De problemstillinger vi har diskutert foran

peker i retning av at det kan være en utfordring: Baumols sykdom og demografisk utvikling trekker i retning av økte utgifter selv med uendrede ytelser. Og det kan være nødvendig med betydelige utgiftsøkninger for å oppnå gitte velferdsforbedringer fordi sammenhengen mellom bevilgninger og resultater er svak og fordi økte bevilgninger kan gi lavere effektivitet. Hvordan skal i så fall bedre velferd finansieres?

En nærliggende løsning i en slik situasjon er å øke det budsjettmessige handlingsrommet ved å øke skatter og avgifter utover 2004-nivå. Problemet med denne løsningen er at skatteinivået allerede er meget høyt og at de

*«Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å kreve inn én ekstra skattekrone er større enn én krone»*

samfunnsøkonomiske kostnadene ved ytterligere skatteøkninger kan være betydelige. Kostnadene ved skattefinansiering er knyttet til at økte skatter vanligvis reduserer effektiviteten i økonomien. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved å kreve inn én ekstra skattekrone er større enn én krone på grunn av dette effektivitetstapet. Kostnaden ved skattefinansiering på dagens norske skatteinivå varierer fra en krone og tjue øre til en krone og femti øre, avhengig blant annet av hvor følsom sparingen og arbeidstilbudet er for endringer i skatteinivået (NOU 1991:28, s.100). Folk arbeider mindre i lønnet arbeid, de arbeider mer i husholdningene enn de ville gjort uten skat-

tekilene, og tar ut mer fritid enn de ville gjort med et lavere skattenivå. Og globaliseringen av økonomien har bidratt til at skattefundamentene trolig er mer følsomme for skatteendringer enn tidligere. Effektivitetstapet ved å kreve inn én ekstra skattekrone er høyere jo høyere skattenivået er i utgangspunktet.<sup>8</sup> Når skattenivået kommer opp på et visst nivå, vil ekspansjonen av offentlig sektor begrenses fordi kostnadene knyttet til ytterligere skattefinansiering blir for store. At offentlige utgifter i de fleste vestlige land i løpet av 1980-tallet stabiliserte seg målt som andel av BNP (etter kraftig økning i perioden 1960-80) og deretter har holdt seg relativt stabilt kan tjene som illustrasjon på dette.

Økt brukerbetaling kan være et alternativ til å øke skattene. Økt brukerbetaling vil først og fremst bidra til å øke inntektene, men kan også i noen grad redusere utgiftsveksten ved at etterspørselen etter tjenestene reduseres. Med unntak av bompengefinansiering av veier, synes imidlertid utviklingen å gå i motsatt retning, og ved å insistere på full skattefinansiering kan en komme i den paradoksale situasjon at myndighetene må tilby dårligere velferdstilbud. Å redusere egenandeler i barnehager, skolefritidsordninger og helsetjeneste vil gjøre det vanskeligere å reintrodusere brukerbetaling når

det behovet før eller senere melder seg. Det vanligste argumentet mot brukerbetaling er at det har uheldige fordelingsvirkninger. Men det synes heller ikke å være vilje til å benytte brukerbetaling der den kan virke utjevne (eksempelvis studieavgifter i høyere utdanning).

Alternativet til å øke inntektene er å redusere utgiftene til andre formål enn velferdstjenester. Veksten i utgiftene til pensjoner og trygder kan kanskje begrenses noe med nye reformer, men det er også alt. Budsjettkutt er da aktuelt for myndighetsutøvelse og infrastruktur. For å unngå køer i helsevesenet eller omsorgstjenestene kan en skjære ned på offentlige investeringer, infrastruktur og myndighetsutøvelse, noe som tydeligvis allerede er tatt i bruk av flere regjeringer.

Forsvaret legger allerede beslag på en avtakende andel av nasjonalproduktet. I 1990 utgjorde bevilgningene til forsvaret 3,1 prosent av BNP. I dag legger de beslag på 1,9 prosent av BNP, og det innkalles langt færre til førstegangstjeneste. Det er rimeligvis ulike oppfatninger om dimensjoneringen og innretningen av forsvaret til de trusler som eksisterer etter den kalde krigen.

De seneste 30 årene har de offentlige utgiftene til nybygging og vedlikehold av

<sup>8</sup> I artikkelen "The Swedish Case" beskriver Assar Lindbeck hvordan Sveriges økning i offentlige utgifter gradvis førte til økende skattebelastning og store offentlige budsjettunderskudd. Utfallet ble innstramminger i offentlige velferdsordninger. Lindbeck argumenterer for at dette forklarer den relativt lave økonomisk veksten i Sverige etter 1970.

veier blitt betydelig redusert som andel av nasjonalproduktet. De skattefinansier- te veiinvesteringene utgjorde drøyt 1 prosent av nasjonalproduktet på begyn- nelsen av 1970-tallet, og er nå (2000) redusert til 0,3 prosent av nasjonalpro- duktet. Bevilgningene har blitt lavere enn i vedtatte langtidsplaner (som i for- svaret). Tendensen har vært den samme i Danmark og Sverige. Disse landene hadde imidlertid etablert nasjonale motorveisystemer før reduksjonen i andelen veiinvesteringer. Selv med bety- delig bruk av bompenger er det fortsatt alvorlige mangler ved det norske veinettet.

Som på veiene er det kø- og ventetidspro- blemer i justissekto- ren. Det er ventetid for å få saker behandlet ved domstolene. Det er til dels lang ventetid for å få plass i fengsel, og kriminelle slipper i mange til- feller ut lenge før tiden på grunn av mangel på fengselsplasser. I motsetning til i helsevesenet er det få klager på dette. Fortsatte nedkjæringer i bevilgningene til statens kjerneoppgaver er neppe en god løsning på problemet med finansier- ing av velferdstjenester.

Endelig kan velferdstjenestene forbedres gjennom reformer, omstillinger og syste- matisk utviklingsarbeid for å få stadig mer ut av ressursene: Baumols sykdom

må begrenses så langt det er mulig. Ulike former for konkurranse vil være viktige tiltak for å holde kostnadene nede. Eksempler på dette er målestokkonkur- ranse (systematisk sammenlikning av kostnader med andre produsenter), konkurranseutsetting hvor offentlige produ- senter må konkurrere med private om oppdrag og bruk av anbud i forbindelse med offentlige innkjøp fra private. Konkurransen kan også styrkes ved at det innføres valgfrihet for brukerne og hvor bevilgningene til den enkelte pro- duser er direkte knyttet til antall bru- kere og oppnådde resultater. Reform av kommunestrukturen i retning av større kom- muner kan redusere kostnadene i den kommunale velferds- produksjonen. Beregninger utført i Statistisk sentralbyrå viser at det kan oppnås besparelser på opp mot 3 milliarder kroner per år dersom det etableres en kommunestruktur hvor ingen kommu- ner har mindre enn 5.000 innbyggere. Med rundt 100 kommuner øker gevin- sten til vel 4 milliarder kroner.<sup>9</sup> Beregningene tar ikke hensyn til at dagens kommunestruktur kan være et hinder for å opprettholde og videreutvi- kle tjenestekvaliteten fordi fagmiljøene blir små og sårbare.

*«Konkurranse vil være viktig tiltak for å holde kostnadene nede»*

<sup>9</sup> Se <http://www.ssb.no/magasinet/analyse/art-2002-06-20-01.html>.

### **Er det farlig å gi velgerne det de ønsker seg?**

Vi innledet diskusjonen ved å tolke regjeringens politikk som innfrielse av valglofter.

Partiene tilbyr ulike typer politikk med utgangspunkt i sin ideologi, og velgerflertallet peker ut ett parti som får som oppdrag å gjennomføre sin politikk. La oss nå snu på perspektivet. La oss (som Anthony Downs) tenke oss at partier formulerer politikk for å vinne valg!

I lys av det som er sagt ovenfor om produktivitet og velferd skulle en kanskje tro at partiene ville

foreslå kutt i de offentlige budsjettene.

Men det er jo slett ikke tilfelle!

Forklaringen er enkel:

Ser vi på de omfattende målinger som er gjort med brukernes og befolkningens tilfredshet med offentlige tjenester finner vi en gjennomgående meget høy vurdering av de offentlige tjenestene, særlig de individuelle velferdstjenestene. Folk er svært fornøyde med grunnskolen og barnehagene, med helsevesenet og eldreomsorgen. Folk som har konkret brukererfaring er mer fornøyde med de offentlige tjenestene enn de som bare har sine kunnskaper fra TV, avislesing og bekjente. Opinionsmålinger gir heller ikke støtte til skatteprotest – villigheten til å betale skatt har vært noenlunde stabil de seneste 10-15 årene. Eksempelvis viser

*«Som radioaktiv stråling er ikke "skattekilene" umiddelbart smertefulle, men de fører likevel med seg alvorlig sykdom»*

Lokalvalgsundersøkelsene perioden 1993-2003 at et flertall av velgerne er villige til å betale 1000 kroner mer i skatt for å få et forbedret kommunalt tjenestetilbud (se eks. NOU 2005:06 Samspill og tillit, vedlegg 8). Politikken er tilpasset det folk vil ha!

Likevel er det bekymringer ved den demokratiske prosessen: velgernes informasjon om kostnadene ved skattefinansiering, deres kunnskap om de langsiktige effektene ved vekst i offentlig sektor, mange små beslutninger kan summere seg til en større offentlig sektor enn alle

ønsker, og flere offentlig finansierte velgere øker kravene om ytterligere ekspansjon i offentlige budsjetter.

For det første kan det være en fare for at velgerne er feilinformert. Det er lett å undervurdere viktigheten av visse offentlige tjenester, særlig de kollektive godene (rettsstat, forsvar, fysisk infrastruktur). Dette er usynlige goder, og velgerne undervurderer kanskje betydningen av velfungerende fysisk eller institusjonell infrastruktur. Velferdstjenestene er individuelle goder hvor vi må tro at brukerne har god forståelse av deres nytteverdi. Velgerne er rimeligvis også klar over at det må skatt til for å finansiere offentlige tjenester, og mange er som sagt villige til å betale. Som radioaktiv stråling er ikke «skattekilene» umiddelbart smertefulle eller

synlige, men fører likevel med seg alvorlig sykdom. På kort sikt kan kostnadene ved økt beskatning bli ignorert i velgerenes kalkyle. Særlig vil dette være et problem hvis økninger i skatter og offentlige utgifter først blir merkbare negative ringvirkninger på yrkesdeltakelse etter mange år. Populistiske politiske partier vil da vinne valg ved å tilby politikk der velferdstjenestene prioriteres, kollektive goder kuttes og skattene økes litt av gangen.

For det andre leder skattefinansiering til et såkalt fellesressursproblem. Hver enkelt interessegruppe og hver kommune vil ha økte offentlige bevilgninger til sitt område fordi gruppen og kommunen bare betaler en liten del av regningen. Når en kommune kjemper mot nedleggelse av et utdatert forsvarsanlegg, er det fordi det stort sett er resten av landet som må ta regningen ved å opprettholde anlegget. Nå er de folkevalgte forsamlingene – og særlig de politiske partiene – tiltenkt oppgaven med å samordne ulike utgiftskrav. Partier skal tilby politikk som appellerer til brede velgergrupper. Men mulighetene til å samordne politikk er mindre når Stortinget består av mange konkurrerende små partier, og ingen enkelt partigruppe har flertall i Stortinget. Forskningen viser også at flertallsregjeringer er mindre villige til å øke offentlige utgifter enn mindretallsregjeringer og koalisjonsregjeringer med flertall i parlamentet. Flertallsregjeringer er også mindre tilbøyelige til å bruke frem-

tidige inntekter (ha budsjettunderskudd eller bruke av oljefondet) enn mindretalls- og koalisjonsregjeringer.

For første gang på mer enn 20 år er det nå etablert en flertallsregjering. Dette kan gi grunnlag for en mer samordnet politikk som i større grad reduserer fellesressursproblemet. På den andre siden legger den nye regjeringen større vekt på velferd og offentlige løsninger. Erfaringene er at flertallsregjeringer utgått av Arbeiderpartiet ikke har gitt høyere utgifter enn borgerlige koalisjonsregjeringer. Arbeiderpartiet har hatt bred oppslutning og håndtert fellesressursproblemet bedre enn de borgerlige partiene. Dagens flertallsregjering er imidlertid en koalisjonsregjering, noe vi tidligere ikke har hatt på venstresiden i norsk politikk. Den nye blandingen av venstreorientert ideologi og koalisjonsregjering kan tilsi høyere offentlige utgifter og mer bruk av oljepenger enn de regjeringskonstellasjoner vi tidligere har hatt.

Når det skal brukes mer penger på offentlig velferd, må regjeringen levere resultater dersom den også skal vinne neste valg. Dersom økte bevilgninger sløses bort i lavere effektivitet, kan velgerne "slå tilbake". De vil kreve skattelettelse eller private løsninger. Ifølge denne optimistiske forståelsen av demokratiet vil velgerkontrollen virke disiplinerende i det lange løp. Velgerne forventer at økte skatter gir bedre tjenester og bedre resultater. Da må offentlig sektor reformeres



og omstilles for å fungere bedre enn i dag, ikke bare tilføres mer penger.

Resonnementet over forutsetter at velgerne er skattebetalere og brukere av offentlige tjenester. Vekst i offentlig forbruk betyr også flere offentlig ansatte. Og de utgjør etter hvert en høy andel av velgerskaren. Ikke bare er de mange, de er innflytelsesrike i kraft av å være politisk aktive (høyere valgdeltakelse enn andre grupper), og er godt representert i folkevalgte organer. Offentlig ansatte er raske til å skifte parti hvis de er uenige i politikken. Mens offentlig ansatte tidligere tenderte mot å stemme borgerlig eller fordelte seg noenlunde likt på de to hovedblokkene stemmer nå et klart flertall av offentlig ansatte på sosialistiske partier. Flere offentlig ansatte betyr enda flere velgere som etterspør mer skattefinansiert velferd, og som berøres av reformer og omstillinger i offentlig sektor. Da er det ikke lenger opplagt at effektivisering av offentlig sektor gir politisk gevinst. Når en høy andel av velgerne er sysselsatt i offentlig sektor, kan det være mer popularitet å hente ved å opprettholde en ineffektiv offentlig sektor heller enn å gjennomføre reformer eller kutte i offentlige ordninger. I så fall er det fare for at skatteøkningene og bruken av oljepenger blir høyere enn annonsert.

### **Oppsummering**

Penger og ansatte er nødvendig for å få resultater i offentlig sektor – på samme måte som kroppen trenger kalorier for å arbeide. Men det er bare nødvendige betingelser. Forskningen bekrefter en folkelig innsikt; at rask vekst i inntektene lett kan forsvinne i dårlig produktivitet og svake resultater. For høyt inntak av kalorier kan gjøre mer skade enn gagn. Mer penger kan gjøre offentlig sektor stor, tung og ineffektiv. Det er en vrangforestilling at flere offentlig ansatte automatisk gir mer omsorg, at nye helsemilliarder sikrer bedre helse, og at flere lærere i seg selv betyr flinkere elever i norsk og matematikk. Hvis det bare var penger som skapte en god skole, ville vi allerede hatt verdens beste skole. Uten prestasjonskrav blir det heller ingen prestasjoner.



*Fagforbundets leder Jan Davidsen har et klart budskap: Pump opp offentlig sektor!*

# - Tysk gissel hadde løsepenger i jakken

En tysk gissel hadde løsepenger i jakken sin da han ble drept i en gisseltaking i Irak. Det ble avslørt etter at politiet hadde gjennomført en gisseltaking i Irak. En tysk gissel hadde løsepenger i jakken sin da han ble drept i en gisseltaking i Irak.

En tysk gissel hadde løsepenger i jakken sin da han ble drept i en gisseltaking i Irak. Det ble avslørt etter at politiet hadde gjennomført en gisseltaking i Irak.

En tysk gissel hadde løsepenger i jakken sin da han ble drept i en gisseltaking i Irak. Det ble avslørt etter at politiet hadde gjennomført en gisseltaking i Irak.

En tysk gissel hadde løsepenger i jakken sin da han ble drept i en gisseltaking i Irak. Det ble avslørt etter at politiet hadde gjennomført en gisseltaking i Irak.



LES: LATE...  
Foto: ...



LESSE OG LØSE  
En tysk gissel hadde løsepenger i jakken sin da han ble drept i en gisseltaking i Irak. Det ble avslørt etter at politiet hadde gjennomført en gisseltaking i Irak.

**Fagforbundsleder Jørn Døvléen vil fylle opp offentlig sektor med folk.**

Det er et stort, åpent rom i et kontor i Oslo. Fagforbundsleder Jørn Døvléen er i full gang med å snakke med folk. Han er i full gang med å snakke med folk.

**Vi løste stoppekloden**  
Døvléen er i full gang med å snakke med folk. Han er i full gang med å snakke med folk.

**Vi løste stoppekloden**  
Døvléen er i full gang med å snakke med folk. Han er i full gang med å snakke med folk.

**Vi løste stoppekloden**  
Døvléen er i full gang med å snakke med folk. Han er i full gang med å snakke med folk.

# - PUMIP OPP offentlig sektor

Etter at statsgjeldene har økt dramatisk de siste årene, vil statsgjeldene nå være på et nivå som er uholdbart. Det er et stort, åpent rom i et kontor i Oslo.

Etter at statsgjeldene har økt dramatisk de siste årene, vil statsgjeldene nå være på et nivå som er uholdbart. Det er et stort, åpent rom i et kontor i Oslo.

Etter at statsgjeldene har økt dramatisk de siste årene, vil statsgjeldene nå være på et nivå som er uholdbart. Det er et stort, åpent rom i et kontor i Oslo.

Etter at statsgjeldene har økt dramatisk de siste årene, vil statsgjeldene nå være på et nivå som er uholdbart. Det er et stort, åpent rom i et kontor i Oslo.

**Arbeidstiltak for alle**  
Døvléen er i full gang med å snakke med folk. Han er i full gang med å snakke med folk.

**Arbeidstiltak for alle**  
Døvléen er i full gang med å snakke med folk. Han er i full gang med å snakke med folk.

**Arbeidstiltak for alle**  
Døvléen er i full gang med å snakke med folk. Han er i full gang med å snakke med folk.

**Arbeidstiltak for alle**  
Døvléen er i full gang med å snakke med folk. Han er i full gang med å snakke med folk.