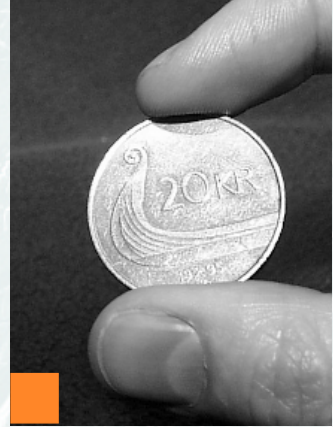


19

Det 21. århundrets velferdssamfunn

Kristin
Taraldsrud Hoff



RETTFERDIGHET

Rettferdig
skattlegging

Retttferdig skattlegging

En analyse av det normative grunnlaget for retttferdig fordeling av skattebyrden

Kristin Taraldsrud Hoff

Fafo

© **Forskningsstiftelsen Fafo 1999**

ISBN 82-7422-266-0

Omslagsillustrasjon: Jon S. Lahlum

Omslagsdesign: Kåre Haugerud

Trykk: Centraltrykkeriet AS

Hovedoppgave i statsvitenskap Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
Våren 1998

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
1 Presentasjon.....	9
1.1 Problemstilling	9
1.2 Rettferdig fordeling og normativ teori	9
1.3 Rettferdig fordeling av skattebyrden	11
1.4 Avgrensning	12
1.5 Disposisjon	13
2 Normativ metode og begrepsavklaring	14
2.1 Positiv og normativ teori	15
2.2 Moralske normers ontologiske og epistemologiske status	15
2.3 Diskusjonens tematiske ramme og struktur	19
2.4 Begrepsavklaring og forutsetninger	20
2.5 Forutsetninger om aktørene	20
2.6 Begrunnelser for skattlegging	22
3 Rettferdig skattlegging som effektiv fordeling.....	27
3.1 Brukerprinsippet.....	27
3.2 En endogen tilnærming til rettferdig fordeling av skattebyrden.....	28
3.3 Klassiske argumenter for brukerprinsippet	28
3.4 Den klassiske begrunnelsen for brukerprinsippet	31
3.5 Belastningsprofil under brukerprinsippet	32
3.6 Moderne argumenter for brukerprinsippet.....	33
3.7 Avsluttende bemerkninger	38

4 Skattlegging som rettferdig offer	42
4.1 Evneprinsippet som endogen skatteteori.....	42
4.2 Offerteori	43
4.3 Premissgrunnlaget for offerteorien	43
4.4 Fordeling av skattebyrden i offerteorien	46
4.5 Avsluttende bemerkninger	54
5 Skattlegging som instrument for rettferdighet	57
5.1 Evneprinsippet som eksogen skatteteori	57
5.2 Premissgrunnlaget for skattlegging som instrument for rettferdighet	59
5.3 Fordeling av skattebyrden under likhetspremissen	62
5.4 Sosial rettferdighet som rettferdig ulikhet	64
5.5 Avsluttende bemerkninger	71
6 Liberalistisk skatteteori	74
6.1 Økonomisk basert kritikk	75
6.2 Neoliberal kritikk: Friedrich Hayek	79
6.3 Hayeks premisser	79
6.4 Fra premiss til konklusjon: Kritikk av progressiv beskatning	81
6.5 Fordeling av skattebyrden under Hayeks premisser	88
6.6 Rettighetsbasert kritikk: Robert Nozick	89
6.7 Avsluttende bemerkninger	94
7 Oppsummering	97
7.1 Brukerprinsippet.....	97
7.3 Evneprinsippet.....	99
7.4 Liberalistisk skatteteori	103
7.5 Avslutning	104
Referanser	106
Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn.....	112

Forord

Denne rapporten er et av sluttproduktene i prosjektet Det 21 århundrets velferds-samfunn. Prosjektet er finansiert av Landsorganisasjonen i Norge og Det Norske Arbeiderparti i forbindelse med LOs hundreårsjubileum i 1999. Det er stor tematisk og faglig bredde i prosjektet, det spenner over temaer innenfor økonomi og arbeidsliv, hverdagslivet og det sivile samfunn, velferdsstatens tjenester, trygd og fordeling. I en rekke publikasjoner diskuteres hvordan det norske samfunn har utviklet seg de siste tiårene, og hvilke utfordringer og mulige veivalg vi står overfor på terskelen til et nytt årtusen.

Prosjektet inneholder bidrag fra forskere i Norge og fra utlandet. Det er stor variasjon i rapportenes omfang og dybde. Noen er basert på seminarinnlegg, mens andre resultatet av lengre utredningsarbeid. En fortegnelse over alle publikasjonene i prosjektet – til sammen 44 rapporter og hovedboka *Mellom frihet og felleskap* – finnes bakerst i rapporten.

Arbeidet på Fafø har vært organisert i en prosjektgruppe med Ove Langeland som prosjektleder. Prosjektgruppen har ellers bestått av Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen, Axel West Pedersen, samt Jardar E. Flaa og senere Reid J. Stene. I arbeidet med prosjektet har vi mottatt nyttige og konstruktive kommentarer fra flere kollegaer på Fafø og fra andre miljøer. Jon S. Lahlum har på en profesjonell måte sørget for at rapportene kommer ut i en presentabel form. Prosjektgruppen takker oppdragsgiver som har gjort dette arbeidet mulig.

Oslo, april 1999

Ove Langeland

Kristin Taraldsrud Hoff er Cand.polit. i statsvitenskap og jobber som konsulent i MMI (Markeds- og mediainstituttet) og ECON (Senter for økonomisk analyse). Hennes forskningsfelt er valg, rettferdig fordeling og public choice.

Jeg vil gjerne takke veileder Raino Malnes og Eivind Heløe for god hjelp og oppmuntring i arbeidet med hovedoppgaven.

23. april 1998

Kristin Taraldsrud Hoff

Sammendrag

Undertegnede har to bidrag i rapportserien «Det 21. århundrets velferdssamfunn»: Rettferdig skattlegging Hoff, (1999a), som er min hovedoppgave i statsvitenskap og «Rettferdighet og effektivitet i det norske skattesystemet» (Hoff 1999b), som er skrevet spesielt for dette prosjektet. Jeg gjør her rede for forskjeller og likheter mellom disse to bidragene, og jeg skisserer kort innholdet i hver av dem.

Begge bidragene handler om det normative grunnlaget for skattlegging, men de skiller seg fra hverandre i omfang, metodisk og teoretisk presisjonsnivå, empirisk orientering og faglig filosofisk belegg: Hovedoppgaven er tre ganger så lang som rapporten, og hovedoppgaven er rent teoretisk og legger stor vekt på normativ metode. Rapporten bygger på teorien som er utledet i oppgaven, og diskuterer ikke metodespørsmål eller epistemologi overhodet. Derimot forsøker rapporten å anvende hovedoppgavens teoretiske verktøy på empiriske fenomener, og å vurdere disse i forhold til de krav til rettferdighet og effektivitet jeg har avdekket i hovedoppgaven. Hovedoppgaven behandler også skattemessige relevante bidrag fra flere filosofer og økonomer, mens rapporten i høy grad bare bygger på egen tenkning.

Om hovedoppgaven

Hovedoppgaven utleder hvilke prinsipper som kan legges til grunn for at fordelingen av skattebyrden skal kunne være rettferdig. Oppgaven er rent teoretisk orientert, og diskuterer verken prosentsatser eller spesielle skatter. Oppgaven er utelukkende et forsøk på å finne hvilke prinsipielle begrunnelser en fordeling av skattebyrden kan hvile på for å være rettferdig. I tillegg redegjøres det for normativ metode, det vil si om, og i såfall hvordan, det i det hele tatt er mulig å nå erkjennelse og sikker viten om normative spørsmål.

Hovedoppgavens konklusjon er at det finnes to grunnleggende forskjellige prinsipper å fordele skattebyrden etter. Disse prinsippene kaller jeg brukerprinsippet og evneprinsippet. Evneprinsippet deler jeg igjen inn i en endogen og en eksogen fortolkning, avhengig av om fordelingen av skattebyrden vurderes som en isolert fordelingsoppgave (endogent) eller om den inngår som et element i en mer omfattende sosial fordeling (eksogent).

Om rapporten

Rapporten diskuterer både rettferdighet og effektivitet, og tar utgangspunkt i utvalgte skatter i det norske systemet anno 1998. Rapporten er en normativ diskusjon av utvalgte empiriske størrelser – en anvendelse av de prinsipper jeg avdekket i hovedoppgaven. Den legger dessuten større vekt på effektivitetshensyn og ikke bare hensynet til rettferdighet, fordi empirien – praktisk skattepolitikk – gjerne er et resultat av pragmatiske kompromisser.

Rapporten legger spesielt vekt på den eksogene fortolkningen av evneprinsippet – skattlegging som sosial rettferdighet. Dette fordi norsk skattlegging i høy grad er intendert å ta omfordelingshensyn, og det meste av den skattepolitiske debatten befinner seg innenfor en kontekst hvor skattlegging vurderes som et instrument for sosial rettferdighet. Med dette teoretiske utgangspunktet diskuterer jeg i rapporten på hvilken måte kravene til rettferdighet og effektivitet oppfylles i inntekts- og kapitalbeskatningen og gjennom merverdiavgiften. I tillegg diskuterer jeg hvordan forslagene til flat skatt og grønne skatter oppfyller disse kravene, og jeg ser på hvilke skattemessige utfordringer som ligger i økt internasjonalisering og teknologisk utvikling.

1 Presentasjon

1.1 Problemstilling

«Hva er rettferdig skattlegging?» Dette spørsmålet har vært sentralt i århundrer og flittig diskutert, men det er likevel overraskende lite gjennomarbeidet faglig. Formålet med denne hovedoppgaven er å gi et bidrag i så måte: Jeg ønsker å avdekke hva slags idéer for rettferdig skattlegging som finnes, se hvilke begrunnelser de hviler på, og vurdere argumentasjonen som støtter opp om dem. Disse ideene hører hjemme i ulike deler av det politisk filosofiske spekteret, og de viser følgelig ulike perspektiver på hva som kan kalles en rettferdig fordeling av skattebyrden. Min vurdering tar sikte på å avdekke hvilke premisser som er fundamentale i begrunnelsene for de ulike synspunktene, samt å finne ut hvor sterke disse begrunnelsene er. Hele diskusjonen kan ses som et bidrag til videreføring av den generelle debatten om rettferdighet i moderne normativ politisk teori, ved å være en inngående diskusjon av ett bestemt fordelingsproblem som så langt ikke har fått særlig mye systematisk behandling. Gjennom dette arbeidet håper jeg å kunne vise hvordan tenkningen omkring rettferdig skattlegging har utviklet seg, hvordan den kan systematiseres, og endelig hvordan prinsipper for rettferdig skattlegging kan øke vår bevissthet om normative spørsmål og utgjøre kriterier for å evaluere praksis.

1.2 Rettferdig fordeling og normativ teori

Spørsmålet om hva som er rettferdig skattlegging henger nøye sammen med hva som i sin alminnelighet er rettferdig. Helt siden Sokrates (400 tallet f.Kr.) stilte spørsmålet «Hva er rett ferd?», har rettferdighet vært det mest sentrale emnet i politisk tenkning, og selve kjernen i politisk filosofi. Definitivt kan vi si at rettferdighet handler om fordeling og utveksling av verdier; goder og byrder (Eckhoff 1971:38, Langhelle 1993:20). Men det finnes ingen entydig definisjon på hva som er en rettferdig fordeling: Spørsmålet er av normativ art, hvilket betyr at svaret gis i form av en anbefaling for hvordan noe *bør* være, og ikke hvordan det *er*. Når vi spør om hva som er en rettferdig fordeling av skattebyrden, ønsker vi altså å finne ut hvordan skattebyrden *bør* fordeles for å være rettferdig.

Men kan man egentlig argumentere for hvordan noe bør være – og er det i så fall vitenskap? Mange svarer «nei» på disse spørsmålene; det er ikke mulig å argumentere for hvordan noe bør være, og det er i alle fall ikke vitenskap: Både statsvitenskap og vitenskap for øvrig skal kun bedrives gjennom å beskrive, forklare og predikere fenomener. Man kan ikke bruke vitenskapen til å argumentere for hvordan noe bør være. Det weberianske forskningsideal foreskriver fullstendig etisk nøytralitet. Det er og bør være et skille mellom *er* og *bør*, heter det. Men normativ teori forsøker likevel å drive denne typen argumentasjon gjennom å gi anbefalinger og foreskrive prinsipper for handlingsvalg. Hvordan kan dette forsvares?

Å foreta normative undersøkelser er ikke det samme som at man hevder at én oppfatning er bedre enn en annen. Men normative kriterier kan brukes til å analysere og systematisere, evaluere og kritisere praksis. Og fordi studiet av politikk like mye dreier seg om valg av mål som av midler, er det viktig å belyse hvilke grunnleggende verdier disse hviler på:

«Public policies are justified by the resort to moral concepts such as social justice. And the ethical interpretation of the notion of justice may be employed in the understanding of ongoing policy making. These norms may be regarded as offering standards against which existing policy programmes may be evaluated. Thus, it is relevant to ask how public policies relate to various theories of justice.» (Lane 1993:205).

Jeg mener altså at det ikke er noen grunn til å utelukke normative analyser fra «det vitenskapelige», men at det snarere ville gavne både normativ analyse og tradisjonelle positivistiske tilnærminger å se dem i sammenheng. På samme måte mener jeg det er fruktbart og nødvendig også å trekke veksler på flere fagdisipliner. For eksempel vil en analyse av det normative grunnlaget for fordeling av skattebyrden involvere bidrag fra både økonomi og filosofi. Begge er vesentlige for statsvitenskap fordi de bestemmer det politiske handlingsrom, og jeg mener at statsvitenskapen i slike sammenhenger kan ha en brobygger rolle ved å knytte ulike tilnærminger sammen. Walsh (1987:864) hevder at viljen til å la

«political economy rub shoulders with moral philosophy [...] turn out to have been [...] more intellectually sophisticated, than the futile attempt to separate every strand of fact from every strand of valuation ...».

I denne oppgaven vil jeg vise vilje til å la politisk økonomi og moralfilosofi møtes i et statsvitenskapelig prosjekt, hvilket forhåpentlig vil vise at begge er nødvendige for å kunne si noe om hvordan skattebyrden bør fordeles for å være rettferdig.

1.3 Rettferdig fordeling av skattebyrden

Ifølge Benjamin Franklin er skatter det eneste sikre i tillegg til døden. Skattlegging involverer både vår personlige råderett og samfunnets samlede ressurser, og disse alvorlige implikasjonene gjør det viktig og interessant å studere på hvilket grunnlag skattlegging skjer.

«The duty to pay taxes, or the power to tax, is among the most tangible of all links between subject and sovereign, or citizen and society. The struggle to overcome arbitrariness in taxation was one of the early objectives of constitutional government; and the setting of tax maxims provided a means of defining the status of the individual in the social compact» (Musgrave 1959:61).

Kravet til rettferdig fordeling av skattebyrden kan konkretiseres på ulike måter, men det alment aksepterte prinsippet for rettferdig fordeling av skattebyrden er *horisontal* og *vertikal likhet* (Musgrave 1959:160, Zimmer 1993:33, <http://www.eb.com/>). Horisontal likhet innebærer at individer i like posisjoner skal behandles likt, mens vertikal likhet innebærer at individer i ulike posisjoner skal behandles ulikt. Dette er neppe et kontroversielt prinsipp, men det er heller ikke særlig velegnet som rettesnor for å konkretisere fordelingen av skattebyrden. Musgrave (1959:160) hevder at inndelingen i horisontal og vertikal likhet bare er to sider av samme sak, nemlig at alle individer bør behandles likt dersom ingen moralsk vektige argumenter tilsier noe annet. Prinsippet om horisontal og vertikal likhet reflekterer altså den almenne oppfatningen av at *likhet* er rettferdig, men det gir ingen anvisning for hvordan likhetsbegrepet bør forstås eller hvordan skattebyrden bør fordeles når individer befinner seg i forskjellige posisjoner. Uten en forståelse av hva som bør konstituere ulik behandling, kan man ifølge Musgrave like gjerne fordele skattebyrden fullstendig tilfeldig (ibid.).

Et forsøk på presisering av kravet til rettferdig fordeling av skattebyrden er å klassifisere rettferdighetsgehalten for ulike skatter etter deres *belastningsprofil* – dvs. om skatten belaster regressivt, proporsjonalt eller progressivt. En *regressiv* skatt belaster den som har lite forholdsvis hardere enn den som har mer, mens en

progressiv skatt belaster den som har mye forholdsvis hardere enn den som har lite. En *proporsjonal* skatt belaster alle med en like stor andel. Både belastningsprofil og horisontal og vertikal likhet vil bli berørt i oppgaven, men jeg har valgt å konsentrere fremstillingen om en tredje type inndeling, nemlig skillet mellom «the benefit principle» og «the ability to pay principle» – eller *brukerprinsippet* og *evneprinsippet* som jeg har valgt å kalle dem.

Brukerprinsippet¹ innebærer at skattebyrden skal fordeles etter bruk av offentlige goder, slik at skattlegging fremstår som et direkte betalingsforhold mellom individ og stat. Evneprinsippet innebærer at skattebyrden skal fordeles etter individenes evne til å bære den. Heller ikke disse to prinsippene presiserer hvordan skattebyrden konkret bør fordeles, men jeg har likevel valgt å ta utgangspunkt i denne inndelingen fordi den representerer et reelt skille mellom to måter å fordele skattebyrden på – og ikke bare en tilsynelatende forskjell slik som prinsippet om horisontal og vertikal likhet.

1.4 Avgrensning

I denne oppgaven skal jeg diskutere hvordan skattebyrden bør fordeles for å være rettferdig, og ikke *om* skattlegging er rettferdig. Med andre ord: Jeg vil ikke ta stilling til hvorvidt skattlegging som sådan er rettferdig, men jeg tar utgangspunkt i at noen form for skattlegging forekommer og er legitim.² Mitt fokus er hvilke normative begrunnelser *fordelingen* av skattebyrden hviler på, og om de kan gis moralsk vekt – dvs. om de på moralsk grunnlag kan rettferdiggjøres.

Videre er jeg ikke spesielt interessert i skattesubjekter som sådan, men diskuterer likevel hele tiden ut fra en fordeling mellom *individer*, og ikke selskaper eller andre juridiske subjekter. Dette er fordi det er individet som er det moralske subjekt i etikken. Følgelig er jeg heller ikke opptatt at ulike typer skatter, men inntektsskatten vil bli brukt som eksempel der dette er hensiktsmessig.

¹ Jeg har valgt å oversette «the benefit principle» med *brukerprinsippet* på norsk, fordi en direkte oversettelse til *nytteprinsippet* lett ville kunne bringe inn utilitaristiske assosiasjoner, (jf. kapittel 4).

² Problemstillingen om hvorvidt skattlegging er rettferdig vil likevel såvidt bli berørt under diskusjonen av Robert Nozicks kritiske synspunkter i avsnitt 6.7.

1.5 Disposisjon

Normative analyser krever en bevisst og ryddig behandling av de argumenter man møter. Normative argumenter er aldri verdt mer enn de begrunnelser de hviler på, så det er viktig at man er i stand til å skille ut moralsk vektige argumenter og deres premisser fra argumenter som ikke bør tillegges vekt. Metodisk fremgangsmåte for normative analyser og argumentasjon er tema for første del av kapittel 2. Jeg legger vekt på å vise hvordan umiddelbare oppfatninger må utstyres med et teoretisk moralsk fundament og siden testes, dersom man skal kunne vurdere hvorvidt de er egnet til å være moralske prinsipper. Siste del av kapittel 2 er viet innføring i en del fundamentale mekanismer og forutsetninger det er nødvendig å ha innsikt i for å kunne diskutere rettferdig fordeling av skattebyrden på en statsvitenskapelig måte.

I kapitlene 3, 4 og 5 diskuterer jeg hvordan brukerprinsippet og evneprinsippet bør forstås. Det er utledningen av hva disse prinsippene er og ikke er, som utgjør selve substansen i oppgaven. Jeg har valgt å organisere diskusjonen av disse prinsippene etter hva jeg vurderer som et *endogent* eller et *eksogent* perspektiv på rettferdig fordeling av skattebyrden. Endogene teorier fokuserer utelukkende på selve skattebyrden, og tar ikke hensyn til verken resultatet av fordelingen eller andre faktorer som påvirker individets «beholdning» av goder og byrder. Eksogene teorier betrakter derimot rettferdighet som en størrelse som må ta hensyn til flere forhold utover fordelingen av skattebyrden. Under en eksogen tolkning av rettferdig fordeling av skattebyrden vurderes også fordelingsresultat, og fordelingen ses i sammenheng med øvrige forhold som samlet konstituerer rettferdighet.

Kapittel 3 diskuterer brukerprinsippet. Brukerprinsippet reflekterer et endogent perspektiv hvor skatt betraktes som betaling for offentlige goder, og skattebyrden anses rettferdig fordelt når den korresponderer med markedets allokeringskriterier. Adam Smith, Knut Wicksell og Erik Lindahl er blant de teoretikerne som diskuteres i dette kapitlet.

Kapittel 4 diskuterer evneprinsippet fortolket på en endogen måte. Her vurderes skattlegging som et offer og et nyttetap, og jeg viser hvordan man kan utlede flere ulike konklusjoner med hensyn til hvordan dette offeret bør fordeles for å være rettferdig. Blant andre John Stuart Mills synspunkter diskuteres i dette kapitlet.

Evneprinsippet diskuteres også i kapittel 5, men nå som et instrument for sosial rettferdighet – dvs. en eksogen fortolkning. Dette impliserer at skattleggingen betraktes som ett av flere elementer som til sammen kan skape rettferdighet. Det er

altså ikke lenger «bare» er snakk om rettferdig fordeling av skattebyrden, men om en samlet rettferdig fordeling av goder og byrder for hele samfunnet. Kapittel 5 presenterer også John Rawls' syn på skattlegging.

Underveis i kapitlene vil jeg peke på svake sider ved de prinsippene som diskuteres, og fremføre immanent kritikk av dem. I kapittel 6 vil jeg så gjøre rede for en bredere og mer substansiell kritikk av de tilnærminger som er diskutert. Jeg har valgt å la ulike moderne bidrag innenfor økonomisk og rettighetsbasert liberal tenkning stå for denne kritikken. Kapittel 6 vil følgelig presentere ytterligere andre syn på hvordan skattebyrden bør fordeles. I tillegg til generelle sosialøkonomiske mekanismer, vil jeg diskutere synspunktene til Friedrich Hayek og Robert Nozick i dette kapitlet.

Kapittel 7 oppsummerer de ulike oppfatningene av hvordan skattebyrden bør fordeles for å være rettferdig. Jeg har ingen intensjon om komme frem til ubestridelige konklusjoner på oppgavens problemstilling, men jeg håper at den gjennom en klargjøring og diskusjon av de ulike etiske argumenter man står overfor, har synliggjort hvilke problemer som er forbundet med en rettferdig fordeling av skattebyrden.

2 Normativ metode og begrepsavklaring

I dette kapitlet skal jeg presentere den metodiske tilnærmingen til normativ argumentasjon. Jeg vil forklare hva normativ teori og metode består av, og hvordan man går frem når man ønsker å nærme seg normative spørsmål på en vitenskapelig måte. Formålet med normativ argumentasjon er å kunne konkludere med anbefalinger for menneskelig atferd. Det er selvsagt viktig også å ha et fast grep om analyser av ikke kvantitativ art, og det vesentlige i normativ metode er å undersøke argumentenes premisser og de begrunnelser de hviler på, med hensyn på å kunne si noe om deres utsikt til å være sanne.

I siste del av kapitlet vil jeg foreta enkelte begrepsavklaringer, og gjøre rede for basale innsikter i det som kalles grunnlagsproblemer – dvs. fundamentale problemstillinger og mekanismer som kan gjøre seg gjeldende for all statsvitenskapelig analyse. I denne delen vil jeg også gjøre rede for forutsetningene for analysen, og jeg vil vise hvordan og hvorfor disse har relevans i en normativ vurdering av fordelingen av skattebyrden.

2.1 Positiv og normativ teori

I samfunnsvitenskap skilles det tradisjonelt mellom normativ teori og positiv teori. Positiv teori består av deskriptive analyser, forklaringer og prediksjoner. Denne typen teori bygges opp gjennom å kartlegge sammenhenger som kan testes empirisk, eller ved hjelp av ulike konstruerte situasjoner. Positiv teori søker å konkludere med hvordan noe *er*.

I normativ teori søker man derimot å konkludere med hvordan noe *bør* være. Målet med normativ teori er å gi anbefalinger og prinsipper for hvordan mennesker bør handle. Begrepet «norm» har rot i det latinske *norma* som opprinnelig var en type snekkerverktøy – en tommestokk eller et vinkeljern. I dag er «norm» brukt som en standard, regel eller et prinsipp for å bedømme eller rettlede menneskelig atferd. I filosofien benyttes uttrykket «moralsk norm». En «moralsk norm» er en standard eller et prinsipp som kan rettlede i moralske spørsmål, dvs. gi anbefalinger om hva en bør eller ikke bør gjøre i bestemte situasjoner (Lian 1993:14).³ Normativ metode bidrar til å systematisere argumentasjonen omkring moralske spørsmål, og den kan hjelpe oss å komme nærmere moralske normers sannferdighet.

2.2 Moralske normers ontologiske og epistemologiske status

Spørsmålet er hvordan man skal kunne finne frem til moralske normer, og hva som er deres vesen og erkjennelsesmessige status. Forenklet kan man si at man ønsker å finne ut om en moralsk norm kan være *sann*. En moralsk norm kan bare være sann dersom det finnes moralske fakta – på samme måte som det finnes empiriske fakta. En moralsk norm er sann hvis og bare hvis de premisser den bygger på er sanne, og konklusjonen følger logisk av premissene. Det er imidlertid forbundet med store problemer å kunne konkludere med at en moralsk norm er sann. For det første er det kontroversielt å påstå at det finnes moralske fakta, ikke minst på grunn av problemene med å bevise dem. Det kan også tenkes at det finnes moralske fakta, men at de ikke lar seg avdekke. I stedet for å fokusere på *sannhet*, konsentrerer vi oss derfor om å kunne si noe om *troverdigheten* til en moralsk norm (Malnes 1997:101). Troverdigheten til en moralsk norm avhenger av hvor

³ Min definisjon av begrepet «norm» skiller seg fra den sosiologiske betydningen av ordet, hvor det refereres til regler for atferd i en sosial gruppe. Jeg ser imidlertid ikke bort fra at disse normenes *innhold* i mange tilfeller vil være identiske.

gode og overbevisende grunner det finnes for å godta den, dvs. begrunnelsenes kvalitet.

Når vi diskuterer hva som kan eller bør være en moralsk norm, bedriver vi normativ argumentasjon. Normativ argumentasjon kan defineres som et forsøk på å utvikle og diskutere hvilke premisser som ligger til grunn for ulike moralske standpunkter, og søke å begrunne disse standpunktene på en systematisk, informert og reflektert måte (Nagell 1996:21). Et metodisk vellykket resonnement i normativ argumentasjon er presist formulert, godt begrunnet og fullstendig (Malnes 1996:287-8).

Normativ argumentasjon: Begrunnelse av normative standpunkter

Kjernen i normativ argumentasjon er å bedømme styrken i de argumentene som presenteres. Et normativ argument er ikke mer verdt enn de grunner som finnes for å godta det, så argumentets *begrunnelse* blir vesentlig. Man må klarlegge hvilke premisser argumentet hviler på, og om det er hold i disse premissene. Slike premisser er gjerne formet som generelle prinsipper. Når man skal vurdere prinsippets holdbarhet, undersøker man hva det er som begrunner holdbarheten. Er prinsippet intuitivt selvsinnlysende, teoretisk fundert eller konkret begrunnet? Prinsippet må være holdbart dersom et argument der prinsippet inngår som premiss skal være logisk gyldig. Det er gjennom normativ argumentasjon at man søker å avdekke hvorvidt disse premissene eller prinsippene er holdbare, dvs. om de kan gis moralsk vekt. For at en premiss skal være logisk gyldig må også konklusjonen følge av premissene.

Tre trinn i normative vurderinger

Det er altså beheftet med store vanskeligheter å avdekke hvorvidt en moralsk premiss kan være sann. Gunnarsson (1995:71) er av dem som mener at det er en tilstrekkelig betingelse for normativ argumentasjon at premissene er akseptable – det er ikke nødvendig at de er sanne. En slik aksept forutsetter i det minste at det stilles høye krav til intersubjektivitet i argumentasjonen, dvs. at formuleringen av argumentene ikke kan ha noe privat innhold (Gunnarsson 1995:30). Det er derfor viktig å foreta en normativ vurdering av den argumentasjonen man står overfor, og klarlegge premissene for den på en slik måte at den kan aksepteres av alle. Formålet er å klargjøre gyldigheten til de synspunkter som presenteres.

En vurdering av normativ argumentasjon kan f.eks. gjennomføres i følgende trinn:⁴

i) Standpunkt

Det er vanlig å starte en vurdering av normativ argumentasjon med å identifisere hvilket standpunkt oppfatningen hviler på. Vi ønsker å avklare det underliggende standpunktet for å undersøke om det har potensiale til å utgjøre en god begrunnelse for de argumenter som presenteres.

ii) Moralsk begrunnelse

Det underliggende standpunktet bør kunne knyttes til, eller ha røtter i, moralteori for å kunne begrunnes og rettferdiggjøres. Det er derfor nødvendig og viktig å utvikle et teoretisk komplett resonnement med moralsk tyngde som kan lede frem til det konkrete standpunktet (*i*) og gjøre det til et presist prinsipp. Man må klargjøre de premissene prinsippet hviler på, og vise at konklusjonen følger logisk av disse premissene.

iii) Testing

Prinsippene man er kommet frem til må så testes mot konkrete eksempler, i et forsøk på å avklare de normative standpunktene fundament. En vanlig måte å gjøre dette på er å teste prinsippene ved hjelp av *intuisjoner*, men man kan også forsøke å *forklare* hvorfor prinsippene er sanne eller troverdige. Intuisjoner og forklaringer benyttes således på samme måte som data i hypotetisk deduktiv metode, og på samme måte må også normative teorier revideres dersom de ikke stemmer overens med våre vurderinger av enkelttilfeller.

Normative standpunkters fundament

i) Intuisjon

Premisser eller generelle prinsipper kan være basert på ren *intuisjon*. Når man bruker begrepet «intuisjon» i normativ analyse, menes det en type moralske instinkter som oppstår umiddelbart. Det instinktive ligger i at intuisjonen unndrar seg en eksplisitt begrunnelse. Barry (1989:260) sammenligner en moralsk intuisjon med en overbevisning så fast at «... man finner det vanskelig å forstå at noe som

⁴Det følgende avsnitt er i noen grad basert på Nagell (1996:21 2).

helst argument skulle kunne overbevise en om å oppgi den».⁵ En intuisjon er en grunnsetning blant normative antakelser som ikke selv bygger på dypere premisser. Albert Einstein var blant dem som mente at vitenskapens universelle og elementære lover bygger på intuisjon:

«Logikken kan ikke vise oss vei til disse lovene; en intuisjon som hviler på innfølt erkjennelse av erfaringen, er det eneste som kan nå dem ...»⁶

Mot intuisjoner kan det innvendes at de ikke kan gis moralsk vekt fordi de først og fremst uttrykker følelser og holdninger. Intuisjoner kan hevdes å være «... løst funderte meninger, tro og fordømmer» (Nagell 1996:22), og ifølge Korsgaard (1996:41) er intuisjoner kun egnet til å «... fortelle hva man er trygg på, og intet mer». Feiring (1992:11) hevder at intuisjoner ikke er egnet som prinsipielle begrunnelser fordi de er subjektive, og grunnlaget for å avgjøre prinsippets gyldighet er dermed ikke gjenstand for diskusjon.

Kan så intuisjoner ha noen som helst slags appell i normativ analyse? Personlige meninger kan neppe utgjøre noen gyldig begrunnelse for normative standpunkter, og faren for fastlåste meningsforskjeller er åpenbar. Men ved å innta en upersonlig eller *upartisk* posisjon kan man kanskje finne at (i) enkelte situasjoner impliserer en verdi som er alment ønskelig eller alment ikke ønskelig, og at (ii) intuitive oppfatninger basert på disse kan begrunne normative posisjoner. Voltaire sier det slik:

«[N]år jeg studerer mennesket må jeg først prøve å plassere meg utenfor dets sfære og utenfor interessesfæren og bli kvitt alle fordommene som følger av utdanning, nasjonalitet og, fremfor alt, filosofi.»⁷

For å finne holdbare intuisjoner må man prøve å «... unnsnippe det verdensbilde som råder i ens fellesskap ...» og «... søke et blick på verden fra et sted som ikke finnes i den» (Lukes 1997:175).

⁵ Referert i Malnes (1997:124).

⁶ Referert i Pirsig (1994:115).

⁷ Referert i Lukes (1997:174).

ii) Forklaring

Men selv om en intuitiv normativ begrunnelse er upersonlig, betyr ikke det at en slik tilnærming anskueliggjør den objektive grunnen. Det kreves mer enn en upersonlig intuisjon for å overbevise andre om at det normative argumentet er korrekt. Vi må derfor forsøke å *forklare* hvorfor vurderingen er korrekt (Malnes 1997:126). En forklaring er et svar på et *hvorfor* spørsmål. I kapittel 4 ser vi f.eks. hvordan teorien om avtagende grensenytte *forklarer* hvorfor det er rettferdig at skattebyrden bør fordeles progressivt. Men man kan alltid problematisere holdbarheten av forklaringer på samme måte som man kan stille spørsmål ved holdbarheten av upersonlige intuisjoner. I kapittel 6 benekter Hayek at teorien om avtagende grensenytte er noen lovmessighet, og at den følgelig ikke er noen forklaring på hvorfor beskatningen bør være progressiv. Forklaringer bringer oss derfor heller ikke til noen fasit for moralske normers sannhet. Malnes (1997:129) oppsummerer slik:

«Den generelle retningslinjen kan vanskelig være annet enn å gjøre sitt beste for å grunngi standpunktet i den hensikt å overbevise hvem som helst».

Det nærmeste vi kommer normativ objektivitet vil altså være å presentere argumenter som er (i) upersonlige, og (ii) har kraft til å overbevise alle og enhver om hvordan de bør handle og innrette seg (Malnes 1997:117).

2.3 Diskusjonens tematiske ramme og struktur

Jeg har ingen ambisjoner om å avdekke ubestridelige moralske fakta for hvordan skattebyrden bør fordeles for å være rettferdig. Imidlertid vil jeg gjøre mitt ytterste for å avdekke hvilke premisser synspunkter på rettferdig fordeling av skattebyrden hviler på, og hvordan man resonnerer seg frem til konklusjoner for fordeling. For å kunne gjøre dette på en systematisk og oversiktelig måte, har jeg valgt å organisere fremstillingen rundt et knippe spørsmål: Hva går det aktuelle skattleggingsprinsippet ut på, dvs. hva er dets første standpunkt? Hva er dets tilknytning til moralteori og dets premiss(er)? Hvordan kan man slutte fra premiss til konklusjon? Hva blir konklusjonen – dvs. hvordan bør skattebyrden fordeles? På hvilke punkter er tilnærmingen sårbar for kritikk? Jeg regner som sagt ikke med å finne entydige svar på disse spørsmålene, men jeg vil diskutere dem og vise de problemer som er knyttet til å løse dem. Forhåpentligvis vil jeg også kunne presentere noen svar, slik at jeg kan avdekke det normative grunnlaget for ulike tilnærminger

for rettferdig fordeling av skattebyrden, og å presentere presise og fullstendige begrunnelser for hver av dem. Jeg vil vise hvordan ulike antakelser om rettferdig fordeling av skattebyrden kan raffineres og systematiseres til et sett av prinsipielt forskjellige tilnærminger til fordeling, og jeg vil videre demonstrere hvordan disse tilnærmingene forholder seg til fordeling og sosial rettferdighet i en bredere kontekst enn den rent skattemessige.

2.4 Begrepsavklaring og forutsetninger

For å kunne diskutere et såpass teknisk felt som skattlegging, er det nødvendig med enkelte begrepsavklaringer innledningsvis. Min analyse baserer seg på at leseren har innsikt i grunnleggende forutsetninger for individuell atferd i kollektive sammenhenger, samt kjennskap til enkelte fundamentale økonomiske mekanismer. I den resterende delen av dette kapittelet vil jeg derfor presentere de forhold jeg legger til grunn for min analyse, og deres nødvendige forutsetninger.

2.5 Forutsetninger om aktørene

Aktøridentifikasjon

Aktørene har ingen fremtredende rolle som analyseobjekter i et studium av det normative grunnlaget for en rettferdig fordeling av skattebyrden. Likevel er det nødvendig å definere hvem de er, og gjøre noen enkle forutsetninger om dem. Jeg mener det er tilstrekkelig å forholde seg til skattlegger som én aktør. Det betyr ikke at jeg anser denne aktøren er enhetlig eller entydig, men i forholdet til skattebetaleren fremstår myndighetene som én motpart siden det er myndighetene som fordeler skattebyrden. De individuelle skattebetalerne kan også betraktes som én aktør, fordi de alle er mottakerne av skattebyrden. Imidlertid kan individene reagere ulikt på den byrde som blir dem til del. Av den grunn blir skattebetalerne her betraktet som individuelle aktører, men som dog er i stand til å handle samlet. Videre forutsettes både myndigheter og borgere å være rasjonelle aktører.

Forutsetningen om rasjonelle aktører

Økonomisk teori og public choice teori⁸ domineres av den sentrale forutsetningen om at aktørene er rasjonelle. Dette betyr at aktørene velger de handlinger som best ivaretar deres egne interesser.⁹ En rasjonell aktør vil ønske seg mer heller enn mindre velferd, og gitt at velferd kan måles i penger, betyr det at aktørene vil betale minst mulig i skatt. Ifølge Ognedal og Raaum (1989:223 4) kan denne forutsetningen forsvares fordi aktørene ofte er anonyme, og deres mål med handling (preferansene) oppfattes som uavhengige av de rammebetingelsene de handler innenfor. I tillegg er det fornuftig å forutsette egoistisk atferd fordi samfunnsmessige ordninger må fungere selv med et stort innslag av egoister. Ikke minst er forutsetningen om rasjonelle aktører også vesentlig for å kunne utlede paretooptimal effektivitet – et fundamentalt konsept i all økonomisk og normativ teori.¹⁰

Aktørenes preferanser

Jeg antar at rasjonelle skattebetalere generelt vil kreve at deres bidrag brukes fornuftig og ikke sløses med, og at skattebyrden ikke skal være *vilkårlig fordelt* eller basert på *uakseptable begrunnelser*. Antakelsen er videre at de individuelle skattebetalere ønsker å minimere sin skattebyrde. Rasjonelle myndigheter i et demokratisk system vil måtte ivareta de individuelle mottakernes rettferdighetsoppfatning for at skattesystemet skal ha oppslutning og tillit. Forøvrig vil myndighetenes preferanser variere med de ulike oppfatninger av hva rettferdig skattlegging er, og deres øvrige politiske målsettinger.

Moralregler i rasjonell atferd

Det er imidlertid også slik at man kan observere fenomener som viser avvik fra egoistisk atferd, f.eks. bidrag til frivillige organisasjoner (Kolm 1995). Det kan være flere grunner til dette, og det er ikke dermed sagt at aktørene ikke er rasjonelle. Moralregler og sosiale mekanismer kan modifisere egoistisk atferd og

⁸ Mueller (1989:1) definerer «public choice» slik: «[T]he economic study of nonmarket decision making, or simply the application of economics to political science».

⁹ Teorien om rasjonelle aktører forutsetter at aktøren kjenner sine presise målsettinger, at disse er konsistente og transitive. Det forutsettes videre at aktøren kjenner alle handlingsalternativer og deres konsekvenser.

¹⁰ Paretooptimalitet og effektivitet behandles i avsnitt 2.6.

begrense mulighetsområdet til en egoistisk aktør.¹¹ Moralregler kan formuleres som et krav til aktørene om altruistisk atferd, dvs. at man tar hensyn til konsekvensene for andre personer ved vurderingen av alternative handlingsmuligheter.

Forekomsten av både økonomisk rasjonell og moralsk atferd er i tråd med den generelle dualismen som råder i kapitalistiske demokratier. Hele vår samfunnsstruktur er organisert rundt prinsippene om effektivitet og rettferdighet. Disse er enkelte ganger uforenelige, men likefullt er begge ønskelige. Okun (1975:vii) sier det slik:

«Contemporary capitalist democracies have a split level structure: Political and social institutions provide universally distributed rights and proclaim the equality of all citizens, but the economic organization rely on market determined incomes that generate substantial disparities among citizens.»

2.6 Begrunnelser for skattlegging

Det er særlig to sentrale begrunnelser for skattlegging: For det første å bringe tilveie kollektive goder, og for det andre et ønske om å omfordele for å skape en høyere grad av likhet mellom medlemmene i samfunnet. Disse begrunnelsene vil bli detaljert gjort rede for. Først er det imidlertid nødvendig å klargjøre hva konseptet *markedsallokering* innebærer, fordi dette har vesentlig betydning for forståelsen av begge begrunnelsene for skattlegging. Markedet er den mest vanlige mekanismen for fordeling, og historisk sett den viktigste. Det er derfor både naturlig og nødvendig å begynne her ved studiet av hva en rettferdig fordeling av skattebyrden innebærer.

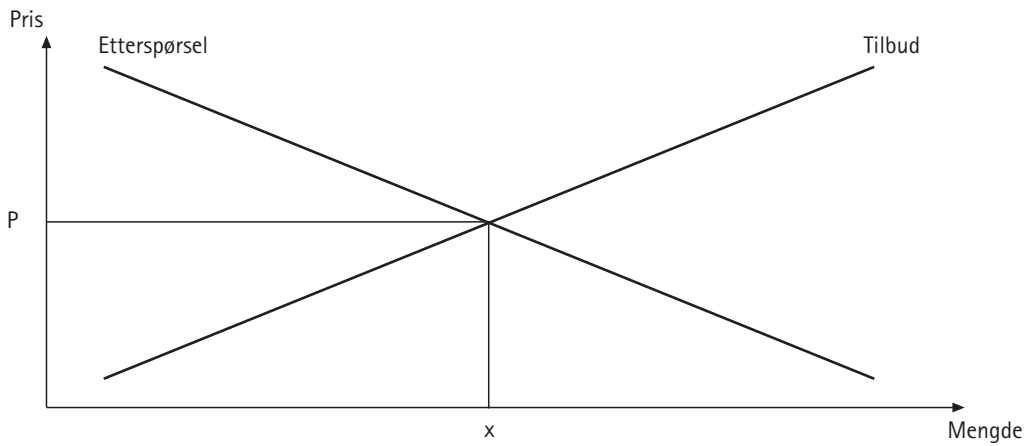
Markedsallokering

Et marked er et møtested – ikke nødvendigvis fysisk – for kjøpere og selgere av en vare eller tjeneste. Når uendelig mange små kjøpere og uendelig mange små tilbydere – alle med fullstendig informasjon om markedet – kommer sammen, foreligger det en situasjon med perfekt konkurranse. Perfekt konkurranse er en tilstrekkelig betingelse for at markedet skal stabilisere seg i en likevektssituasjon med

¹¹ Avviket kan være tilsynelatende fordi reaksjoner fra omgivelsene på egoistisk atferd kan føre til at man på lengre sikt er tjent med å følge enkle moralregler.

hensyn til pris og mengde for det godet som omsettes. Dette gjelder alle typer markeder, både for varer og tjenester, og for arbeidskraft. Likevekt i markedet illustreres slik:

Figur 1 Markedstilpasning under fri konkurranse



Verdien av selv den minste endring i tilbud eller etterspørsel kan fastslås ved marginalkostnaden eller den marginale betalingsvilligheten. Den underliggende antakelsen er at alle aktører ønsker høyere fremfor lavere verdier av både betalingsmidler og goder: Man antar at produsenten vil tilby mer jo høyere prisen blir, og tilsvarende vil forbrukerne etterspørre mindre. Forbrukerne vil etterspørre mer jo lavere prisen blir, men da vil produsentene tilby mindre. Markedets tilpasning er basert på aktørenes *frivillige bytte*. I skjæringspunktet mellom tilbudskurven og etterspørselskurven kan man av den stiplede linjen lese av hvilken pris – p , og mengde – x , aktørene gjennom frivillige transaksjoner er blitt enige om. Når markedet er i likevekt er varer, tjenester, arbeidskraft og betalingsmidler effektivt fordelt. Fordelingsutfallet av et marked i likevekt kalles markedsallokering. I en slik situasjon forekommer ikke sløsing, fordi alle aktørene gjennom frivillig bytte har benyttet sine ressurser der de har fått mest igjen for dem. Betingelsen for effektivitet i allokeringen er oppfylt når ingen annen allokering gjør situasjonen bedre for minst én uten å gjøre den verre for minst én annen. Dette kalles en *paretooptimal*

situasjon.¹² Paretooptimalitet er et alment begrep som også benyttes i andre kontekster enn rent økonomiske.¹³

Kollektive goder begrunnelsen

Den tradisjonelt viktigste begrunnelsen for beskatning og for statens eksistens er at staten skal stå for frembringelsen av kollektive goder. Slike goder er for eksempel beskyttelse av eksteren og intern fred, rettssikkerhet og overholdelse av kontrakter, og det er svært få borgere som ikke anser dem som viktige. Ifølge den engelske filosofen Thomas Hobbes (1588–1679) ville livet blitt «nasty, brutish and short» uten slike kollektive goder.

Det spesielle med kollektive goder er at de ikke kan stykkes ut og selges til individuelle kjøpere, og de kan derfor ikke reguleres gjennom vanlige markeder. Kollektive goder er udelelige, hvilket innebærer at én persons forbruk av godet ikke reduserer andres mulighet til å forbruke det (Mueller 1989:11). Videre er det ikke mulig å stenge noen ute fra å forbruke kollektive goder selv om de ikke betaler for det. Hvis et slikt gode først finnes, kan det benyttes uhindret av alle samfunnets medlemmer. Man får tilgang til godet enten man betaler eller ikke, og enten man vil eller ikke. Fordi kollektive goder ikke kan allokere av markedet, er det nødvendig med en overordnet myndighet som kan fremskaffe dem, og skattlegging blir således nødvendig.

Det er altså en spesiell definisjon knyttet til begrepet «kollektive goder». For øvrig vil begrepet «offentlige goder» bli benyttet i oppgaven. Med «offentlige goder» menes alle goder som tilbys borgerne av myndighetene, inkludert kollektive goder, men uansett udelelighet og ekskluderbarhet. Ellers benyttes betegnelsen «private goder» om goder som allokere gjennom markedet, og som følgelig både er delelige og som det eksisterer rivalisering i forbruket av.

(i) Gratispassasjerproblemet

Hittil har vi forutsatt at aktørene er rasjonelle, og at tilveiebringelse av kollektive goder er en sentral begrunnelse for skattlegging. Som vi skal se i det følgende, skaper imidlertid disse to forutsetningene problemer for skatteinndragelsen.

¹² Etter Vilfredo Pareto (1848–1923) som formulerte prinsippet.

¹³ Enkelte hevder at markedslukevekt gjennom universell perfekt konkurranse er en tilstrekkelig, men ikke en nødvendig betingelse for effektivitet. Man tenker seg at det er mulig å oppnå effektivitet også under perfekt sentralplanlegging.

Lambert og Yitzhaki (1995:681) mener at å etterstrebe effektivitet er i den felles interesse fordi ineffektivitet er sløsing med ressurser som ellers kunne vært brukt til noe fornuftig. Men selv om effektivitet er rasjonelt for den felles interesse, vil utfallet av individuell rasjonalitet ikke være effektivt. Det såkalte *gratispassasjerproblemet* viser at det er rasjonelt for det enkelte individ å ikke bidra så lenge kollektive goder likevel skaffes til veie av andres bidrag, selv om vi antar at bidragene finansierer kollektive goder alle aktører er interesserte i. Men all den tid alle aktører kan nyte godt av det kollektive godet selv om de ikke har betalt for det, så vil en rasjonell aktør ønske å ikke bidra, eller i det minste å redusere sitt bidrag til et minimum.

Hypotesen i Sugdens (1984)¹⁴ gjensidighetsprinsipp er at mange ikke ønsker å være gratispassasjerer, men at de heller ikke vil bidra dersom ingen andre gjør det. Problemet er at usikkerheten om andres bidrag fører til at ingen tar sjansen på selv å bidra. Sugden utleder av dette at aktørene bare vil bidra til goder de selv har nytte av.

(ii) Fangens dilemma

Det er et klassisk problem ved allokeringen av kollektive goder at det er mulig å nyte godet uten å være med å betale for det, så lenge godet likevel skaffes tilveie. Rasjonelle aktørers tilpasning som gratispassasjerer ved skattefinansieringen av kollektive goder kan illustreres ved et spill som kalles *fangens dilemma*.

Figur 2 Fangens dilemma

		Aktør B	
		Ikke snyte på skatten	Snyte på skatten
Aktør A	Ikke snyte på skatten	A: 3 B: 3	A: 1 B: 4
	Snyte på skatten	A: 4 B: 1	A: 2 B: 2

Rasjonelle aktører vil ha disse preferansene: Det beste for aktør A er å snyte på skatten mens aktør B ikke gjør det, dvs. verdiene 4 og 1. Aktør B har nøyaktig motsatt preferanse; det beste for B er at A ikke snyter på skatten mens B selv gjør det, dvs. verdiene 1 og 4. Det nest beste for begge aktører er at ingen snyter på

¹⁴ Referert i Ognedal og Raaum (1989:234).

skatten, men begge bidrar, dvs. verdien 3 for begge aktørene. Men fordi både *A* og *B* i denne situasjonen har et incentiv til å snike seg unna, vil alternativ 3,3 ikke utgjøre noen likevektssituasjon. Begge aktørene ønsker heller å oppnå verdien 4, og de vil følgelig bevege seg vekk fra situasjonen hvor de ikke snyter på skatten. Resultatet blir at begge snyter, og man oppnår likevekt i 2,2 – altså det nest dårligste alternativet for begge.

Konklusjonen av fangens dilemma er at rasjonelle aktører samlet vil generere et pareto suboptimalt utfall fordi det finnes incentiver til å ikke bidra. Dette er særlig problematisk i skattlegging hvor man skal fordele én skattebyrde på svært mange individuelle aktører: Tendensen til å generere et pareto suboptimalt utfall øker nemlig når størrelsen på gruppen øker, fordi incentivet til handling som forbedrer kollektivets resultat reduseres når størrelsen på gruppen øker (Olson 1982:43 50). Det kan imidlertid selvfølgelig innvendes mot denne modellen at dersom resultatet ble slik, så ville man ikke kunne finansiere noen kollektive goder i det hele tatt, og det ville være det verste utfallet for begge.

Det er verdt å merke seg at budskapet fra fangens dilemma er det motsatte av det fra markedsallokeringen: Liberalistisk markedsteori predikerer at individuell rasjonalitet vil sikre et resultat som er til fordel for alle parter, mens fangens dilemma viser hvordan individuell rasjonalitet fører til kollektiv irrasjonalitet.¹⁵

Redistribusjonsbegrunnelsen

Det moderne liberale demokrati¹⁶ er fundert både på markedsøkonomiske prinsipper og universelle rettigheter. Samtidig som markedets allokering ofte genererer ulikhet, vurderes likhet som en positiv verdi, og omfordeling og utjevning av ulikheter blir dermed sentralt. Utjevning skjer ved at staten redistribuerer – eller omfordeler – ressurser til dem man mener er taperne i markedsallokeringen. Myndighetene kan for eksempel drive redistribusjon ved direkte inntektsoverføringer og/eller fordeling av goder til utvalgte grupper. Denne begrunnelsen for skattlegging er tema i kapittel 5, hvor fordelingen av skattebyrden er et instrument for sosial rettferdighet.

¹⁵ Se f.eks. Østerud (1991:44).

¹⁶ For en definisjon av liberalt demokrati; se f.eks. Langhelle (1993).

Den makroøkonomiske begrunnelsen

Skattlegging kan også være hensiktsmessig i makroøkonomiske henseende. Myndighetene kan ønske å skattlegge av stabiliseringshensyn; for å justere inflasjon, arbeidsledighet, handelsbalansen med utlandet, etc. Gjennom ordninger i skattesystemet har myndighetene mulighetene til å påvirke befolkningens atferd i økonomien ved å skape økonomiske incentiver til sparing, investering eller forbruk. Dette er imidlertid ikke noen sentral begrunnelse i forhold til rettferdig fordeling av skattebyrden, og jeg vil derfor ikke legge spesielt vekt på dette i min analyse.

3 Rettferdig skattlegging som effektiv fordeling

3.1 Brukerprinsippet

Brukerprinsippet¹⁷ var den første prinsipielle tilnærming til hvordan skattebyrden burde fordeles for å være rettferdig. Prinsippetts første standpunkt er at det er rettferdig å fordele skattebyrden som betaling for offentlige goder. Dette kapitlet presenterer brukerprinsippet og de moralfilosofiske røtter som støtter opp om det. Jeg mener å kunne vise at brukerprinsippet har røtter både i naturrett og kontraktteori, i tillegg til en helt sentral tilknytning til klassisk markedsøkonomi. Disse er alternative, men dog beslektede, moralfilosofiske retninger. For å kunne ta stilling til brukerprinsippetts egnethet som rettferdighetsprinsipp for fordeling av skattebyrden vil jeg vise hvordan det på ulike måter begrunnes, og jeg identifiserer begrunnelsenes sentrale forutsetninger. Videre diskuterer jeg hvilke implikasjoner for fordeling av skattebyrden som kan følge av brukerprinsippet, og jeg viser de iboende problemer knyttet til konkretiseringen av det. Til slutt presenterer jeg to forsøk på å knytte fordelingen av skattebyrden til en parlamentarisk voteringsprosess.

Brukerprinsippet var altså det første etiske prinsipp for fordelingen av skattebyrden. Under brukerprinsippet vurderes skatt som betaling for offentlige goder: Borgerne betaler skatt, og de får en korresponderende verdi fra myndighetene tilbake. Dette innebærer at forholdet mellom skattebetaler og myndigheter er kjennetegnet av å være *quid pro quo*, slik som et marked i likevekt.¹⁸ Brukerprinsippet

¹⁷ Dette skatteprinsippet kalles «the benefit principle» på engelsk. Jeg har valgt å kalle det *brukerprinsippet* på norsk, fordi en direkte oversettelse til *nytteprinsippet* lett ville kunne bringe inn utilitaristiske assosiasjoner, (jf. kapittel 4).

¹⁸ Jf. avsnittet om markedsallokering under 2.6 ovenfor.

fastslår at skattebyrden er rettferdig fordelt når det man betaler i skatt har samme verdi som hva man mottar av offentlige goder.

3.2 En endogen tilnærming til rettferdig fordeling av skattebyrden

Brukerprinsippet er ikke uttrykk for noen entydig teori, men heller et vagt formulert prinsipp om at det på individnivå skal være direkte samsvar mellom offentlige goder og betalt skatt. Av den grunn har jeg valgt å klassifisere brukerprinsippet som et endogent skattefordelingsprinsipp: En endogen tilnærming fokuserer utelukkende på skatting *per se*, og på at skattebyrden skal være rettferdig fordelt, men favner ikke noe annet utover temaet beskatning. Dette i motsetning til et *eksogent* skattefordelingsprinsipp, hvor fordelingen av skattebyrden vurderes som en del av en større helhet som samlet skal være rettferdig.¹⁹

3.3 Klassiske argumenter for brukerprinsippet

Naturetten som premissgrunnlag

Brukerprinsippets eldste røtter finner vi i naturetten – forestillingen om at det finnes en naturgitt lov for alle mennesker (Stigen 1983:198). Det var de greske stoikerne²⁰ som for over to tusen år siden la grunnlaget for den tradisjon som i dag kalles naturetten. Siden antikken har naturetten hatt stort gjennomslag både i romersk rettslære, katolsk tenkning, og som grunnlag for de moderne menneskerettigheter.

Naturetten hviler på den forestilling at mennesket på grunn av sin natur og naturens orden og lovmessighet har visse opprinnelige og almenne rettigheter og plikter. Ifølge naturetten finnes det en evig og universell lov og en almenngyldig sannhet for hva rettferdighet er, og denne «... sanne lov er den rette fornuft, som stemmer med naturen»²¹. Naturetten postulerer altså at det finnes moralske fakta,

¹⁹ Jeg kommer tilbake til den eksogene fortolkningen i kapittel 5.

²⁰ Stoicismen var en retning som hadde som mål at mennesket skulle leve i overensstemmelse med naturen, og frigjøre seg fra den ytre verdens påvirkning. Stoikerne mente at både menneskenaturen og den ytre natur var behersket av de samme sanne lover (Stigen 1983:199).

²¹ Cicero (106 43 f.Kr.) i *De re publica*, referert i Malnes og Midgaard (1993:77).

på samme måte som det finnes naturvitenskapelige fakta. Det faktum at mennesket *er*, har således moralsk relevans. Grunntanken i naturretten er at naturen selv er moralsk rettesnor. Det er naturens orden som gir grunnlaget for all lovgivning, og denne naturens orden åpenbarer seg også i menneskets samvittighet. Man tenker seg at alle ting i naturen har sine iboende egenskaper og et mål for fullkommenhet for sin utvikling – sitt *telos*. Slike tanker har hatt stor betydning helt siden Aristoteles (384 322 f.Kr.) først satte dem i system. Ifølge naturretten er det menneskelige *telos* å leve et liv i samsvar med fornuften, i sosialt samkvem med andre mennesker. Ethvert menneske kan derfor, ved å bruke sin fornuft, finne frem til en naturlig lov for riktig livsførsel:

«Den naturlige lov er ingenting annet enn at den evige lov slår ned i den fornuftige skapning.»²²

Siden mennesket har fornuft og kan opptre rasjonelt, kan det gjenkjenne naturlige rettigheter. Kriteriet for rettferdighet mellom mennesker ligger således i den menneskelige natur, og ved å bruke sin fornuft vil mennesket kunne handle rettferdig.

Denne noe vage utledningen av hva naturretten innebærer er først og fremst knyttet til gresk filosofi og romersk *jus naturale*. Naturretten fikk imidlertid sin renessanse på 1600 tallet, etter lenge også å ha vært nært knyttet til katolsk tenkning.²³ Det var først i renessansen at den naturrettslige tankegangen fikk praktisk betydning for utviklingen av borgerrettigheter og politisk frihet. Forestillingen om en naturlig lov førte med seg idéen om et alminnelig menneskeverd: Ifølge naturretten var alle borgeres liv og frihet likeverdige. Man mente at det fantes visse naturlige menneskerettigheter – i første rekke retten til liv, frihet²⁴ og eiendom. Anerkjennelsen av slike rettigheter fikk konsekvenser for borgernes stilling i samfunnet, og følgelig også for det prinsipielle grunnlaget for beskatning.

Det var ingen forståelse av fellesskap mellom myndighet og individ på denne tiden. Statens rolle var først og fremst å være borgernes beskytter. Skattemessig

²² Thomas Aquinas (1225 74), referert i Stigen (1983:200).

²³ Det var Thomas som på 1200 tallet konstruerte et filosofisk system som satte den aristoteliske teleologiske idéen inn i et teologisk rammeverk. Denne måten å tenke på hadde stor betydning i middelalderen.

²⁴ Frihet i denne sammenhengen innebærer en såkalt «negativ frihet». «Negativ frihet» betyr frihet fra vold og undertrykkelse, og fravær av andres innblanding, dvs. en frihet av beskyttende karakter (Crocker 1980:5). Dette i motsetning til «positiv frihet» som krever tiltak for at individet skal kunne nyttegjøre seg sin frihet (Atkinson 1995:73).

betydde dette at borgerne skulle betale staten for den beskyttelse de mottok. «Berigningsgrunnlaget» ble påvirket av den naturrettslige oppfatningen om at alle mennesker har lik rett til liv, frihet og eiendom: Når alle borgeres liv og frihet var like mye verdt, måtte alle betale like mye for å få sitt liv og sin frihet beskyttet. Den første skattemessige konsekvensen av dette var å ilagge en såkalt rundsumskatt, dvs. en skatt per hode. Ved beskyttelse av eiendom var det vanlig å tenke seg en proporsjonal fordeling av skattebyrden etter eiendommens størrelse.

Kontraktteori som premissgrunnlag

Det var Thomas Hobbes som i 1651 gjennom verket *Leviathan* introduserte den såkalte kontraktteoretiske tilnærmingen til studiet av politisk sameksistens. Hans utgangspunkt er at menneskene lever i en slags naturtilstand hvor alle er i kamp mot alle for å overleve. Hobbes' tese er at individene gjennom en *samfunnskontrakt* vil overgi sin frihet og myndighet til *Suverenen* for at han skal gi dem beskyttelse, slik at det blir mulig å leve i fred med hverandre. Dette første kontraktteoretiske bidraget skisserer riktignok en primitiv samfunnsorden, men har likevel en prinsipiell klarhet: Forholdet mellom myndighet og borgere er regulert i en kontrakt hvor de respektives rettigheter og plikter bestemmes. Verken rettigheter eller krav kan være mer omfattende enn hva man er blitt enige om i kontrakten.

Etter Hobbes' første bidrag har den kontraktteoretiske tilnærmingen utviklet seg helt frem til vår tid. Det konkrete innhold i den sosiale kontrakten varierer hos ulike tenkere, men i begynnelsen hadde man en felles oppfatning av at staten skulle være borgernes beskytter (Gunnarsson 1995:90). Særlig relevant i vår sammenheng er den engelske filosofen John Locke (1632 1704). Ved å knytte sammen kontraktteori og naturrett, utviklet han en teori for et konstitusjonelt styre hvor lovgivning skal regulere både myndighetenes og borgernes handlinger. Ifølge Locke er det den naturlige lov som begrenser og forplikter borgernes frihet, og den «belærer alle mennesker at fordi alle er like og uavhengige, må ingen skade en annen på liv, helse, frihet eller eiendeler».²⁵

I utgangspunktet var statens oppgave begrenset til å beskytte borgernes liv, frihet og eiendom, i tråd med individets naturlige rettigheter. Borgerne var på sin side forpliktet til lydighet overfor regimet. Det er ingen plass for sosialt fellesskap eller intervensjonistiske eller paternalistiske holdninger fra statens side i dette premissgrunnlaget for rettferdig fordeling av skattebyrden.

²⁵ Referert i Stigen (1983:567).

Kontraktteoretisk rettferdighet krever samsvar mellom myndighetenes fullmakter og borgernes krav. Det er i erkjennelsen av dette vi finner kontraktteoriens relevans for fordeling av skattebyrden, og premissgrunnlaget for brukerprinsippet: Det skal være samsvar mellom det myndighetene ønsker å finansiere, og det borgerne ønsker å bli tilbudt, slik at fordelingen av skattebyrden blir en funksjon av dette. I tråd med en slik tankegang vokste det frem en idé om at skattlegging burde bygge på prinsippet om frivillig bytte. Slik ville individene selv få innflytelse over skattebyrden de ble pålagt.

3.4 Den klassiske begrunnelsen for brukerprinsippet

Både Hobbes og Locke, og senere Jean Jacques Rousseau (1712-78), hører hjemme i den tradisjonen som kalles sosial kontraktsteori. Særlig John Locke står også i dyp gjeld til naturretten. Alle disse tenkerne så brukerprinsippet som det rette fordelingsprinsipp for skattebyrden, som altså til å begynne med trakk vekslene både på naturrettslig tenkning og kontraktsteori. Ingen av dem skrev likevel noe eksplisitt om skattlegging. Det var Adam Smith som gjennom sitt verk *The Wealth of Nations* ga det første og store sentrale bidrag på feltet. Det er også grunnen til at jeg velger å legge vekt på hans forfatterskap i den innledende diskusjonen av brukerprinsippet. Smith satte selv ikke opp noe eksplisitt moralfilosofisk bakteppe for sitt forfatterskap, men han var den første som formulerte et etisk prinsipp om rettferdig fordeling av skattebyrden:

«The subjects of every state ought to contribute towards the support of the government, as nearly as possible, in proportion to their respective abilities; that is, in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the state. The expence of government to the individuals of a great nation is like the expence of management to the joint tenants of a great estate who are all obliged to contribute in proportion to their respective interest in the estate. In the observation or neglect of this maxime consists, what is called the equality or inequality of taxation» (Smith 1961:350).

De fleste resonnementer om rettferdighet bygger på en eller annen oppfatning av likhet.²⁶ Dette gjelder også for Smiths skattemaksime. Han snakker om «equality»

²⁶ Begrepet «likhet» drøftes i kapittel 5.

og «inequality» i skatleggingen, og han antyder med dette at han befinner seg innenfor den konteksten som senere er blitt kalt horisontal likhet (Gunnarsson 1995:94). Horisontal likhet innebærer at individer med samme skattemessige kapasitet skal betale det samme i skatt. Men sitatet ovenfor viser også hvor vanskelig det kan være å operasjonalisere likhetsbegrepet: Umiddelbart ser det ut til at Smith mener skattebyrden bør fordeles etter evne, «... in proportion to their respective abilities». Likevel gjør hans presisering av begrepet «ability» det vanskelig å tolke ham dithen at han ønsker en fordeling etter det vi idag kaller evneprinsippet²⁷: «[I]n proportion to the revenue which they respectively enjoy under [...] the state» og «... in proportion to their [...] interests in the estate» tyder heller på at Smith egentlig mente at brukerprinsippet burde regulere fordelingen av skattebyrden. Mann (1937:149) har på bakgrunn av Smiths begrepsbruk konkludert med at han antakelig var noe lett på hånden da han formulerte sin skattemaksime.²⁸ Musgrave (1959:66) mener imidlertid på bakgrunn av andre passasjer i *The Wealth of Nations* å kunne slå fast at Smith forfektet brukerprinsippet for rettferdig fordeling av skattebyrden.

Heller ikke Smith så forholdet mellom individ og stat primært som et fellesskap, men snarere som et forretningsmessig anliggende. Det er derfor verdt å merke seg at Smith likevel mente det burde være skattefritak for de laveste inntektene. Etter hans oppfatning burde ingen betale skatt av de inntekter som er nødvendig for å skaffe seg basale goder. Dette synspunktet reflekterer hvordan en gryende sosial samvittighet gjorde seg gjeldende i skattedebatten allerede for over to hundre år siden, men da uten å ha omfordelende hensikter. Skattefritak for de svakeste gruppene var ikke først og fremst et spørsmål om rettferdighet, men et spørsmål om menneskelighet.

3.5 Belastningsprofil under brukerprinsippet

Hvordan bør så skattebyrden fordeles etter brukerprinsippet, og hva er dets fordelingsmessige konsekvenser?

I utgangspunktet var borgernes beskyttelse det vesentlige, og ofte det eneste målet for statlig virksomhet. Skatlegging var nødvendig for å finansiere denne beskyttelsen. I tråd med den naturrettslige oppfatningen om at alle borgeres liv og

²⁷ Evneprinsippet diskuteres i kapitlene 4 og 5.

²⁸ Referert i Gunnarsson (1995:96).

frihet er like mye verdt, og det kontraktteoretiske kravet til likevekt i ytelsene mellom individ og stat, burde altså skattebyrden fordeles likt mellom alle borgere for å være rettferdig. Men en absolutt like stor skatt for alle impliserer en regressiv belastningsprofil. Det samme er tilfellet dersom det også er slik at de som har størst behov for statens beskyttelse er de som har minst fra før – fordi de følgelig må betale en høyere andel av sin inntekt i skatt.

Når det gjaldt eiendom, var den generelle oppfatningen at behovet for beskyttelse skulle måles i proporsjon til besittelsene. Skattebyrden burde etter brukerprinsippet fordeles proporsjonalt med eiendommens størrelse. Denne konklusjonen bygger på en premiss om at behovet for beskyttelse varierer proporsjonalt med eiendommens størrelse, dvs. at f.eks. 100 mål eiendom trenger hundre ganger så mye beskyttelse som ett mål. Men ikke alle var enige i premissen om proporsjonalitet i behovet for beskyttelse. For eksempel Rousseau mente at de rikeste hadde større nytte av statens beskyttelse enn de fattige. En slik oppfatning impliserer at skatten kan fordeles progressivt: De som har mest forbruker forholdsvis mer beskyttelse enn de som har mindre, og de må dermed betale en forholdsvis høyere andel i skatt. Den engelske filosofen John Stuart Mill (1806–73) var den som sterkest forfektet det motsatte syn av Rousseaus, nemlig at det var de fattigste som hadde størst behov for beskyttelse. Denne premissen vil åpenbart gi en regressiv belastningsprofil, og Mill avviste på denne bakgrunn brukerprinsippet som skattefordelingsprinsipp.²⁹

3.6 Moderne argumenter for brukerprinsippet

Markedsøkonomisk teori som premissgrunnlag

Mens det altså tidligere var borgernes beskyttelse som var det sentrale grunnlaget for brukerprinsippet, fikk man et nytt fundament med utviklingen av den klassiske økonomien mot slutten av det nittende århundre. Etter at Walras oppdaget markedslikevekten ble *quid pro quo* det fundamentale premissgrunnlaget for brukerprinsippet. *Quid pro quo* innebærer at den marginale kostnaden for et gode tilsvarer den marginale betalingsvilligheten for godet. Den nye markedsøkonomien ga inntrykk av å være et objektivt mål på «riktig» fordeling av ressursene, og

²⁹ Mills synspunkter blir drøftet i detalj i kapittel 4.

debatten om hvilken fordeling som var *rettferdig* ble tonet ned. Man fokuserte på hva som var *effektivt*, og det effektive ble ansett å være det rettferdige.

Med markedsanalogien som premissgrunnlag kan brukerprinsippet fortolkes på to forskjellige måter for å fastslå fordelingen av skattebyrden. For det første kan man fordele skattebyrden etter individenes nytte av de offentlige godene, og for det andre kan skattebyrden fordeles etter individenes andel av kostnadene myndighetene har med å frembringe dem. Begge disse fortolkningene er plausible slutninger av premissen, og de er begge beheftet med vesentlige svakheter. Likevel representerer de grunnleggende innsikter for forståelsen av betaling for offentlige goder.

i) Brukerprinsippet basert på nytte

Skattlegging under brukerprinsippet basert på nytte innebærer at hvert individ skal betale skatt tilsvarende den *nytte* vedkommende har av offentlige goder, dvs. vedkommendes betalingsvillighet for godet. Statens beskatningsrett er begrunnet i den nytte borgerne har av offentlig virksomhet, og skatten er en motprestasjon til denne nytten. Skattebyrden er rettferdig fordelt når forholdet mellom individ og stat er *quid pro quo*.

Problemet er hvordan denne nytten skal fastsettes og måles. I et vanlig marked for kjøp og salg kommer verdien frem gjennom en likevektspris basert på kjøperens betalingsvillighet og produsentens kostnad. I «skattemarkedet» har man ingen likevektspris fordi man ikke kjenner individenes betalingsvillighet. Man kan alltid spørre individet om dets betalingsvillighet, men det er på ingen måte gitt at man vil få troverdig informasjon: Som vist tidligere vil en rasjonell aktør ønske å minimere betalt skatt. Fordi hvert individs bidrag er så lite, vil det være rasjonelt å være gratispassasjer så lenge godet likevel tilbys. Det vil være i individets subjektive egeninteresse å ikke avsløre sin sanne betalingsvilje, og dette vil medføre underrapportering av nytte fra individet. Når vi forutsetter at individet ønsker å beholde mest mulig penger selv istedenfor å betale skatt, er det rasjonelt ikke å oppgi sin egentlige nytte, men heller å rapportere at den er lavere enn den reelle størrelsen. Slik vil individet kunne motta høyere nytte enn vedkommende betaler i skatt. I tillegg til dette gratispassasjerproblemet er det også vanskelig å forestille seg hvordan en slik rapportering skulle kunne gjennomføres rent teknisk.

Man kan tenke seg at underrapporteringsproblemet ved brukerprinsippet basert på nytte kan omgås ved å la skattleggingen få form av en forsikringsavtale: Staten er borgernes beskytter og forsikrer dem mot risiko, og som premie for dette betaler

individet skatt. På denne måten skal det være rasjonelt for individene å oppgi sin reelle nytte, fordi staten ikke vil innfri forpliktelser utover den nytten individet har rapportert. Problemet med en slik tilnæringsmåte er at all forsikring impliserer både *ugunstige utvalg* og *atferdsrisiko*. *Ugunstig utvalg* betyr at individer med lav risiko ikke vil betale mye skatt. Dermed blir det nødvendig å øke premien for de øvrige, noe som fører til ytterligere avskalling av lavrisikogrupper. *Atferdsrisiko* betyr at sannsynligheten for å havne i den situasjonen som utløser forsikringen kan være påvirket av hvor gunstig forsikringen er (Sandmo 1995:13). En forsikringsorganisering er i tillegg sårbar for variasjoner i individenes risikoaversion, dvs. deres holdning og vilje til å utsette seg for risiko.³⁰

ii) Brukerprinsippet basert på kostnad

Alternativt til nyttetilnærmingen finnes en kostnadsorientert tolkning av brukerprinsippet. Under denne tilnærmingen skal individet betale skatt tilsvarende den *kostnad* det offentlige har ved å frembringe godet, og ikke etter den nytte individet selv har. Ved siden av å se på kostnad fremfor nytte skiller denne tilnærmingen seg fra nyttetankegangen på ett vesentlig punkt: Når staten bare kan kreve inn skatt tilsvarende kostnaden ved offentlige goder, kan skatten ikke overstige selvkost. Det er følgelig ikke rom for avanse i prisfastsettelsen i «skattemarkedet». Dermed er det heller ikke snakk om noen likevektspris slik man – i alle fall rent teoretisk – kan tenke seg er tilfellet under brukerprinsippet basert på nytte. Det er altså her snakk om en kostnadmessig ekvivalens istedenfor en markedsmessig. Under begge tolkninger av brukerprinsippet er staten bare en funksjon av sine borgere, og kan ikke ha noen selvstendig rolle, slik en selger i markedet kan.

Også kostnadsperspektivet har åpenbare svakheter. Først og fremst er det problematisk å utmåle hvert enkelt individs andel av kostnadene. Det er vanskelig å registrere hvilken kostnad som er brukt på hvert enkelt individ. Ved enkelte goder kan man kanskje benytte «pay as you go» og betale skatten direkte ved tilegnelsen av godet. Men for goder som forsvar og rettsvesen vil det være svært vanskelig å fordele kostnadene. Dette er kollektive goder som er kjennetegnet av at de er udelelige og at det ikke kan forekomme rivalisering i forbruket av dem, og gratispassasjerproblemet vil følgelig gjøre seg gjeldende. Men det er også disse godene som er de første en stat behøver. Selv en minimalistisk stat hvis oppgave utelukkende er å beskytte borgernes liv og eiendom, vil behøve enkelte kollektive goder for å

³⁰ Se f.eks. Rawls' teori og kritikken av den i avsnitt 5.4.

ivareta sine forpliktelser. Den relativt enkle naturrettslige tilnærmingen viste seg vanskelig å akseptere som rettferdig på grunn av belastningsprofilen. Brukerprinsippet som rettesnor for rettferdig fordeling av skattebyrden vil altså uansett by på praktiske problemer i ethvert samfunn.

Skattefordeling gjennom demokratiske prosesser

I det foregående så vi hvordan en presumptivt enkel fordelingsmekanisme som markedet heller ikke makter å foreskrive noen entydig rettferdig fordeling av skattebyrden. Denne erkjennelsen har inspirert til videre teoriutvikling på feltet, hvorav bidraget fra den svenske økonomen Knut Wicksell (1851–1926) har fått mye oppmerksomhet.

i) Wicksells forslag til fordeling av skattebyrden

Wicksell var den første som forsøkte å knytte markedsøkonomiske prinsipper for skattlegging til den politiske dimensjonen skattesystemet fastlegges innenfor: Hvordan kan man oppnå økonomisk effektiv skattlegging gjennom en politisk prosess?³¹ I tråd med retten til individuell frihet, og helt parallelt med en kontraktteoretisk tankegang, mente Wicksell det ville være urettferdig å tvinge noen til å betale for goder de ikke har ønsket. Hans oppfatning var at skattefinansiert statlig aktivitet bare kunne rettferdiggjøres dersom det gavnet alle statens innbyggere (Mueller 1989:38). Dersom den individuelle frihet skal respekteres, må budsjettprosessen som fastlegger skattebyrden funderes på frivillighet. Dette innebærer at alle deltakende aktører, dvs. alle som kan stemme og påvirke budsjettprosessen, har vetorett. De eneste legitime beslutninger om skattlegging vil derfor være enstemmig vedtatt. Wicksells overbevisning var at velgernes stemmegivning ville presse budsjettprosessen mot likevekt på samme måte som konkurransen presser markedet mot likevekt. På denne måten ønsket han å oppnå en paretooptimal fordeling av skattebyrden: Fordelingen av skattebyrden skulle være slik at ingen annen byrdefordeling ville føre til at noen fikk det bedre uten at andre fikk det verre. Dersom et tiltak ikke kunne forbedre situasjonen for ett individ uten at en annen fikk forverret sin situasjon, skulle ikke tiltaket gjennomføres.

Wicksells enstemmighetsprinsipp har som premiss at den parlamentariske prosessen sørger for å generere utfall i tråd med velgernes ønsker. Dersom prosessen

³¹ Wicksell, K. (1896): *Finanztheoretische Untersuchungen und das Steuerwesen Schwedens*, Jena: Tyskland.

er rettferdig, vil også utfallet være rettferdig. Men Wicksells operasjonalisering av brukerprinsippet vil neppe bidra til å endre samfunnets sosiale fordeling. Fordelingen i samfunnet bør derfor være rettferdig i utgangspunktet. Wicksell ser dette problemet når han sier at man ikke kan snakke om «... rettferdige deler i et urettferdig hele».³² Selv har Wicksell ingen endelig løsning på fordelingsproblemet, men hans bidrag er et viktig grunnlag for den senere diskusjonen av hva som er rettferdig skattlegging og rettferdig fordeling av skattebyrden.

ii) Lindahls forslag til fordeling av skattebyrden

Fangens dilemma viser hvordan rasjonelle aktører har incentiver til å ikke bidra til finansieringen av offentlige goder. *Gratispassasjerproblemet* illustrerer hvorfor det er lønnsomt å ikke bidra så lenge andres bidrag fremskaffer godet. Det virkelige store problemet oppstår imidlertid i det øyeblikk ingen andre lenger bidrar, slik at det offentlige godet ikke kan tilbys. Denne situasjonen kan oppstå på tross av at aktørene faktisk er villige til å betale *noe* for å få godet, men de gjør det ikke siden det ikke finnes noen mekanisme som kan fordele kostnadene mellom dem. Erik Lindahl, en annen svensk økonom, forsøkte å omgå dette problemet ved å bygge videre på den tilnærmingen Wicksell presenterte.³³ Lindahl mener at budsjettet for offentlige goder må ses sammen med fordelingen av skattebyrden, på en slik måte at disse to størrelsene bestemmes samtidig. Hans forutsetning er at dess mindre andel av de offentlige utgiftene man selv belastes med, jo høyere ønsker man at de offentlige utgiftene skal være. Dette er helt analogt med forutsetningen fra frikonkurransemarkedet, hvor en aktør ønsker å kjøpe mer av et gode jo lavere prisen på godet er. Lindahl mener at markedet for offentlige goder må betraktes som et *andelsmarked* hvor man måler individuell betalingsvillighet i andeler av det totale beløp. Summen av individenes betalingsvillighet må dekke kostnadene ved å frembringe godet, og betalingen foregår over skattseddelen. På bakgrunn av forutsetningen ovenfor, konstruerer Lindahl etterspørselskurver for aktørene. Teoriens geniale kjerne ligger i at Lindahl setter de individuelle etterspørselskurvene opp mot hverandre for å finne individenes egne preferanser på hvordan skattebyrden bør fordeles: Ved å la én aktør representere etterspørselssiden og en annen aktør representere tilbudssiden, finner han et skjæringspunkt på samme måte som i en situasjon med fri konkurranse. Dette er et paretooptimalt likevektspunkt som

³² Referert i Gunnarsson (1995:100).

³³ Lindahl, E. (1919): *Die Gerechtigkeit der Besteuerung*, Lund: Sverige.

viser preferansenivået for offentlige utgifter og skatt, hvis fastsettelse Lindahl vurderer som en simultan prosess. Lindahl mener at individene i praksis vil avsløre sin betalingsvillighet gjennom stemmegivning i en demokratisk prosess. Han hevder at dersom det demokratiske budsjettutfallet ikke blir tilstrekkelig i første runde, så vil aktørene sørge for en løsning i neste voteringsrunde.

Den såkalte Lindahl løsningen har hatt stor betydning for utviklingen av økonomiske teorier for fordeling av skattebyrden. Det er imidlertid verdt å merke seg at løsningen bare er «god» i paretoforstand – på samme måte som markedsallokering bare er rettferdig dersom effektivitet er en nødvendig og tilstrekkelig betingelse for rettferdighet. Dersom Lindahl løsningen skulle komme til å skape en mer rettferdig inntektsfordeling, ville det være helt tilfeldig. I utgangspunktet er Lindahl løsningen bare en god løsning med hensyn til rettferdighet dersom inntektsfordelingen fra før er rettferdig eller akseptabel (Johansen 1965:121).

3.7 Avsluttende bemerkninger

Brukerprinsippet var den første tilnærming til beskatning som bygget på et etisk fundament. Tidligere hadde skattlegging vært kongers og fyrsters privilegium, og skattebyrden var ofte vilkårlig fordelt. Under brukerprinsippet for fordeling av skattebyrden betraktes skatten som betaling for offentlige goder. Skattlegging er et individualisert direkte betalingsforhold mellom borger og stat, hvis oppgave utelukkende er å dekke inn de statlige budsjettene som finansierer offentlige goder. Skattebyrden skal fordeles på en slik måte at det er brukerne av de offentlige godene som betaler for dem – derav navnet brukerprinsippet. Når skattleggingen er fundert på direkte betaling som prinsipp, er det følgelig ikke noe rom for omfordeling eller paternalisme fra statens side på vegne av sine borgerne.

Fordeling av skattebyrden under brukerprinsippet er ingen eksplisitt formulert teori. Prinsippet bygger snarere på tre ulike premissgrunnlag som alle har sine særtrekk; naturrett, kontraktteori og markedsallokering. Brukerprinsippet henter tankegods hos hver av dem, om enn ikke alltid like synlig. Til å begynne med var det naturrett og kontraktteori som la det prinsipielle grunnlaget for brukerprinsippet, mens det fikk et mer praktisk robust prinsipielt grunnlag da mekanismene i den klassiske markedsøkonomien ble avdekket.

Naturretten er relevant for fordeling av skattebyrden fordi den leverte de første idéer om menneskets rettigheter – hvilke utgjorde et vannskille for overmaktens mulighet for skattlegging av borgerne. Naturretten postulerer at det finnes en evig

lov for hva rettferdighet er, og at mennesket kan gjenkjenne denne loven gjennom å bruke sin fornuft, som er det menneskelige *telos*. Den almenne, evige og naturlige lov som gjenkjennes av mennesket, postulerer at det finnes naturlige rettigheter. Dagens menneskerettigheter har sine røtter i den naturrettslige erkjennelsen av at alle mennesker er like, og derfor bør behandles likt. Likebehandling var det første prinsipielle grunnlaget for beskatning, og forsåvidt en rimelig oppfatning av hva en rettferdig fordeling av skattebyrden er. Likebehandlingen *forklares* med menneskets like rettigheter. Premissen disse igjen hviler på kan likevel ikke sies å være annet enn en *intuisjon*, nemlig den at det faktisk finnes en evig, naturlig lov. Man kan imidlertid hevde at dette er en sterk intuisjon med betydelig overbevisningskraft, i og med at naturretstanken har holdt seg levende i over to tusen år. Foreløpig er det tilstrekkelig å konkludere med at likhetstanken fikk innpass i offentlig politikk, først i betydningen likebehandling. Den naturrettslige likebehandlingen innebærer i vår sammenheng at ingen skal betale skatt uten å få noe direkte tilbake, og ingen skal betale skatt for noe som andre nyter godt av. I dette resonnementet finner vi slektskapet til brukerprinsippet – kronologisk – andre premissgrunnlag; kontraktteori.

Naturretstanken ble i løpet av 1600 og 1700 tallet koblet sammen med kontraktteori. Det er vanskelig å si om dette styrket eller svekket naturretts gjennomslagskraft, men det er hevet over tvil at det er et visst slektskap mellom disse retningene. Kontraktteoretisk rettferdighet krever overensstemmelse mellom myndighetenes fullmakter og borgernes krav, slik at det er samsvar mellom det myndighetene ønsker å finansiere, og det borgerne ønsker å bli tilbudt. Skattebyrden er rettferdig fordelt når den er i overensstemmelse med dette. En slik måte å tenke rettferdighet på er nært beslektet med implikasjonene av naturretten; at ingen skal betale skatt uten å få noe direkte tilbake, og ingen skal betale skatt for noe andre nyter godt av. Kontraktteorien begrunner rettferdig fordeling ut fra hva partene ville blitt enige om i en kontrakt. Slik blir det selve kontrakten som *forklarer* hva rettferdighet er. Denne tilnærmingen til rettferdighet er robust i den grad man kan vise til en faktisk kontrakt, og kontraktsfrihet er jo en av de viktigste kollektive goder. I teorier om rettferdig fordeling er det imidlertid heller snakk om inkrementelt utviklede eller hypotetiske kontrakter, som følgelig også må appellere til sinnet og *intuisjonen* – ikke bare til faktiske avtalte rettigheter og plikter.

Brugerprinsippet tredje premissgrunnlag, og den mest tydelige innflytelsen, finner vi i den klassiske markedsøkonomien. Med Léon Walras' (1834 1910) oppdagelse av mekanismene for tilbud og etterspørsel fikk man en direkte kobling

mellom økonomi og filosofi som kunne anvendes i skattlegging. Mekanismene for markedstilpasning sørget for at effektivitet og rettferdig fordeling smeltet sammen til ett prinsipp for fordeling av skattebyrden. Brukerprinsippet betrakter det som både fornuftig og rettferdig å skattlegge slik at fordelingen er i overensstemmelse med tilbud og etterspørsel av offentlige goder. En slik byrdefordeling oppfyller også kravet til paretooptimalitet, som helt siden det ble formulert har hatt stor gjennomslagskraft både i økonomisk teori og ellers.

Det er vanskelig å argumentere mot tilbud og etterspørsels påståtte funksjoner og tilpasning, og slik sett er markedslukevekt en robust fordelingsløsning som også har vist seg empirisk gyldig. Prismekanismen sørger for å overvinne problemene med kollektiv handling i fordelingen av private goder. Imidlertid byr markedsanalogien som premissgrunnlag på problemer når vi ønsker å trekke slutninger om den individuelle fordelingen av skattebyrden. Under brukerprinsippet er skatten en betaling for goder som nettopp *ikke* er private, men kollektive, og som derfor pr. definisjon er umulige å posjonere ut til hvert enkelt individ som ønsker godet. Det samme gjelder følgelig for fordelingen av selve skattebyrden – enten man forsøker å fordele den etter nytte eller kostnad. Underrapportering av nytte gjør det vanskelig å tilordne en pris til hvert individ når den ikke fremkommer i markedet, og eventuelle forsikringsordninger kan ikke til fulle hanskes med problemer som oppstår når det er asymmetri i partenes informasjon. Fordeling av skattebyrden etter kostnad vil også bryte med markedstilpasningens stringente prinsipper: Ved en kostnadsfordeling er skattlegger begrenset av de offentlige godenes selvkost, og vil følgelig ikke kunne fange opp variasjon mellom skattebetalernes preferanser for godet, slik som betalingsvilligheten viser og likevektssituasjonen krever. Både fordeling etter nytte og kostnad vil derfor måtte overlate noe av prisfastsettelsen til mekanismer utenfor markedet. Markedet som premissgrunnlag for fordeling av skattebyrden makter dermed ikke å overføre sin egen briljante *raison d'être* – effektivitet i fordelingen – til brukerprinsippet.

Markedstilpasning som premissgrunnlag for brukerprinsippet ble styrket vesentlig gjennom Wicksells og Lindahls forsøk med å se fordelingen av skattebyrden og budsjettfastsettelsen som en simultan prosess, som begge skulle bestemmes gjennom demokratiske beslutninger. Wicksell og Lindahl lykkes i å vise en teoretisk plausibel kobling mellom markedslukevekt og stemmegivning, som gir hver enkelt velger vetorett mot beskatning vedkommende ikke ønsker. Svakheten ved dette resonnementet er at det impliserer at de godene det ikke er konsensus om å

frembringe *ikke er ønskelige* – noe som ikke nødvendigvis er riktig. Allerede Adam Smith påpekte den mulige diskrepansen mellom individuell og kollektiv nytte:

«... it can never be for the interest of any individual, or small number of individuals, to erect and maintain [certain public works and institutions]; because the profit would never repay the expence to any individual or small number of individuals, though it may frequently do much more than repay it to a great society.»³⁴

Det er altså alvorlige svakheter knyttet til å forutsette prinsippet om frivillig bytte for finansieringen av offentlige goder. Grepet med å la fordelingen av skattebyrden bestemmes gjennom både markedsallokering og votering, gjør teorien sårbar ikke bare for markedets krav til likevekt, men også for hvordan demokratiske spilleregler er innrettet og fungerer. I tillegg er det ikke rom for omfordelingshensyn i Wicksells og Lindahls tilnærming.

Brukerprinsippet er dog et godt analytisk grep fordi det direkte betalingsforholdet mellom skatt og offentlige goder gjør prinsippet intuitivt begripelig. Det er en styrke for brukerprinsippet at det kobler individuelle preferanser sammen med tilbudet av offentlige goder. Videre er det også en styrke for brukerprinsippet at det kombinerer begge sider i budsjettprosessen gjennom samlet å fastlegge fordelingen av skattebyrden og tilbudet av offentlige goder.

Men brukerprinsippet har også en rekke svakheter, først og fremst i de premisser det hviler på: Som gratispassasjerproblemet og fangens dilemma viste, er det urealistisk å forutsette at prinsippet om frivillig bytte skal kunne fastsette tilbudet av kollektive goder, dvs. goder som er udelelige og hvor det ikke forekommer rivalisering i forbruket. Videre vil ikke brukerprinsippet endre samfunnets fordelingsmønster, så i den grad man har en oppfatning av at rettferdighet er noe annet enn effektivitet, er brukerprinsippet ikke rettferdig.

Det er bare skattlegging som direkte betaling som ansees å være rettferdig under brukerprinsippet. Av dette følger at direkte skatter er den foretrukne skattleggingsformen. Derfor hadde man med brukerprinsippet som rettesnor på 1800 tallet fått et innviklet skattesystem med flere hundre ulike skattetyper. Bruk av Darwins resonnementer om naturlig utvalg i politiske teorier ga liv til oppfatninger om at støtte til fattige, arbeidsløse og syke, etc., var å betrakte som inngrep i naturen selv. Gitt at disse gruppene hadde et høyere forbruk av offentlige tjenester, ble det

³⁴ Referert i Musgrave (1959:67).

under brukerprinsippet rettferdig at de fattigste og svakeste bar den tyngste skattebyrden. Brukerprinsippet rettferdiggjør således en regressiv belastningsprofil. Dette var en av hovedgrunnene til at tenkningen omkring rettferdig fordeling av skattebyrden utviklet seg i nye retninger, mot det som etterhvert er blitt kalt evneprinsippet.

4 Skattlegging som rettferdig offer

4.1 Evneprinsippet som endogen skatteteori

Som navnet impliserer, innebærer evneprinsippet at skattebyrden skal fordeles ut fra subjektene evne til å bære den (Zimmer 1993:33). Evneprinsippet postulerer at de som har mer enn andre også har bedre evne til å betale mer skatt enn dem, og at det er rettferdig at de gjør det. Prinsippets utgangspunkt er altså at det er rettferdig å fordele skattebyrden etter evne. Under evneprinsippet betraktes ikke skatt som betaling for offentlige goder, men som en finansiell ytelse det ikke er knyttet noen bestemte motytelser til – pålagt individet av det offentlige.

Etter min mening kan evneprinsippet fortolkes både *endogen* og *eksogen*: Det er mulig å utelukkende fokusere på fordelingen av skattebyrden selv om man legger individets evne til å betale skatt til grunn, dvs. en endogen fortolkning, men det er også mulig å se evne som avhengig av andre fordelinger i samfunnet, dvs. en eksogen fortolkning. Disse to fortolkingene bygger på ulike verdier, men jeg vil la begge tjene som premissgrunnlag for evneprinsippet. Den prinsipielle likheten mellom dem, og forskjellen fra brukerprinsippet, ligger i oppfatningen av at det ikke er noe direkte betalingsforhold mellom offentlige goder og skattlegging.

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for den endogene måten å forstå evneprinsippet på. Fortolkningen av det første standpunkt knyttes her opp mot utilitarismen. Dette er en moralfilosofisk retning som anser den samlede nytte som det eneste og høyeste gode. I utilitarismen betraktes skatt som et *offer*, slik at det er om å gjøre å maksimere nytten etter at dette offeret er trukket fra. Skattebyrden må derfor fordeles slik at nytten maksimeres. På tross av utilitarismens monistiske verdioppfatning, er det likevel mange måter å konkretisere fordelingen av skattebyrden på. Dette kapitlet viser hvordan man kan utlede både prinsippet om minste offer og ulike operasjonaliseringer av prinsippet om likt offer under offer-teorien.

4.2 Offerteori

Utgangspunktet for offerteorien er at skattebyrden utgjør en *negativ nytte*. Gjennom å betale skatt ofrer individet en del av sin private nytte, og dets kjøpekraft reduseres.³⁵ Offerteorien fokuserer på den oppofrelsen en tvungen skatt representerer, men den ignorerer de mulighetene skatteinntektene representerer. Det er hele tiden snakk om å fordele en *gitt* skattebyrde, og rettferdig skattlegging blir et spørsmål om å fordele byrden på en slik måte at samfunnets totale velferd blir minst mulig redusert.

Jeg mener å kunne vise at offerteori henter sine grunnleggende idéer i den moralfilosofiske retning som kalles utilitarisme: Poenget i offerteori er å gjøre oppofrelsen så liten som mulig, og dette korresponderer med den utilitaristiske idé om å maksimere nytte eller velferd. Med utilitarisme som premissgrunnlag vil jeg også vise hvilke ulike fordelinger av skattebyrden som kan kalles rettferdige; minste offer og likt offer.

4.3 Premissgrunnlaget for offerteorien

Utilitarisme

Mens brukerprinsippet har røtter i tidlig liberalisme, har offerteorien sitt utspring i utilitarisme. Utilitarisme er en universell teori for hvordan vi bør handle for å handle *riktig*. At den er universell, betyr at det er en teori som omhandler alle individer. Utilitarismen er videre en konsekvensialistisk etisk retning, hvilket betyr at riktigheten av en handling utelukkende avhenger av verdiene av handlingens konsekvenser (Føllesdal et al. 1990:239). I konsekvensetikk er *god*, dvs. *verdifull*, det eneste etiske grunnbegrepet vi forholder oss til, og vi definerer *riktig* ut fra det (Føllesdal et al. 1990:235).³⁶ I utilitarisme er den eneste verdi som betyr noe for riktigheten av en handling den *nytte* eller *velferd* som frembringes – ingen andre verdier spiller noen rolle. En utilitaristisk riktig handling er den som maksimerer total velferd eller nytte. Det har ingen betydning hvilken individuell fordeling som

³⁵ Redusert kjøpekraft er den direkte følgen av skattlegging. Det redegjøres for de mer vidtrekkende konsekvensene i avsnitt 6.1.

³⁶ Motsatsen til konsekvensetikk er deontologisk etikk – eller pliktetikk. Deontologisk etikk har både *riktig* og *god* som etiske grunnbegreper. Kants kategoriske imperativ (1787), «... handle bare etter den regel gjennom hvilken du samtidig kan ville at skal bli en almen lov ...», er et typisk deontologisk utsagn.

maksimerer total nytte, det er bare summen som betyr noe. Når summen av nytte er maksimert, kan den individuelle fordelingen være som den vil.³⁷

Utilitarismens moraloppfatning er monistisk ved at nyttemaksimering er dens eneste og endelige målsetting. Utilitarismen anerkjenner ikke noe moralsk subjekt, som f.eks. individ eller samfunn. Det er bare forekomster av nytte eller velferd som tillegges vekt. Disse forekomstene er i praksis følelser og sinnstilstander hos individer, og det er av den grunn det – sekundært sett – blir viktig hvordan individer har det. Likevel er det ikke viktig hvordan *hvert enkelt individ* har det – det er summen av den individuelle velferd som betyr noe. Samfunnet er en viktig størrelse i den grad man bruker samfunnet som overordnet nivå for summering av individuell nytte, men samfunnet som fellesskap er ikke viktig i utilitarismen.

I kapittel 1 introduserte jeg skillet mellom endogene og eksogene teorier om skattlegging. Mens de endogene teoriene utelukkende er opptatt av rettferdighet i fordelingen av selve skattebyrden, ser de eksogene teoriene skattlegging som en del av en større helhet som samlet må være rettferdig. Fordelingen av skattebyrden er her et instrument for sosial rettferdighet. Utilitaristisk offerteori kommer i en mellomposisjon i forhold til skillet mellom endogene og eksogene teorier om skattlegging. Her er det verken sosial rettferdighet eller skattebyrden som sådan som står i fokus, men hvilken velferd eller nytte man oppnår. Fordelingen av skattebyrden er bare interessant i den grad det påvirker den aggregerte velferden, og den fordeling som maksimerer aggregert velferd er rettferdig.

Jeg har likevel valgt å plassere utilitarismen under diskusjonen av endogene teorier for rettferdig fordeling av skattebyrden. Dette fordi den skattmessige operasjonaliseringen av utilitarisme konsentrerer seg om fordeling av byrden, og ikke et overordnet mål om et gitt fordelingsmønster. Sosial rettferdighet har ingen plass i utilitarisme. Den eneste grunnen til å drive redistribusjon under utilitaristisk offerteori måtte være dersom det ville øke den totale velferd. I tråd med utilitaristisk tankegang er det i offerteorien ikke fellesskapet som sosial institusjon som er det vesentlige, men å fordele en gitt skattebyrde slik at samfunnets samlede nettonytte maksimeres etter skatt.

³⁷ Den entydige fokuseringen på total nytte, og ikke på de individuelle fordelingene, gjør at utilitarisme ikke uten videre betraktes som en teori for rettferdig fordeling; se f.eks. Lian (1993). Utilitarismens vekt på den aggregerte nytten gjør det vanskelig å tilordne nytte som fordelingsprinsipp. Heller kan man kanskje snu teorien «på hodet» og si at nytte er et avledet prinsipp: Når hensikten er å maksimere nytte bør tildeling skje dit hvor delnyttens også maksimeres.

I motsetning til under brukerprinsippet hvor skatten er betaling for offentlige goder, så er skatten under evneprinsippet et bidrag fra individet til fellesskapet. Men som vi har sett, innebærer ikke begrepet «bidrag» i utilitaristisk offerteori en tankegang som impliserer sosialpolitiske målsettinger og utjevning av ulikheter basert på individuelle rettigheter. Utilitarisme anerkjenner ikke individuelle rettigheter – ifølge utilitarismens grunnlegger Jeremy Bentham (1748–1832) var rettigheter «nonsense», og individuelle rettigheter «nonsense on stilts». Det går imidlertid an å forutsette, som Edgeworth (1958:120), at maksimal aggregert velferd i det lange løp korresponderer med maksimert individuell velferd. Slik får den utilitaristiske maksime et noe mer «individ vennlig» preg.

Forutsetninger

Den engelske økonomen A. C. Pigou (1877–1959) definerer «offer» slik:

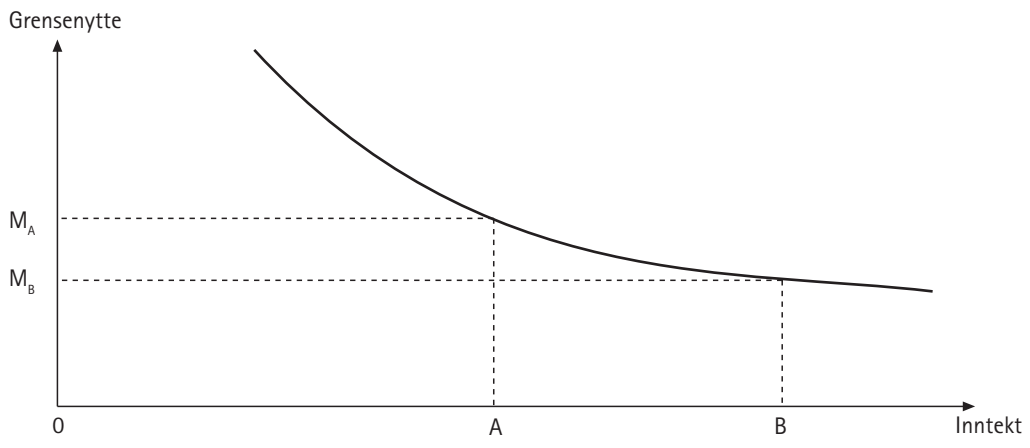
«By the sacrifice which a tax system imposes upon any individual I mean the difference between the net satisfaction he would have enjoyed had there been no tax system...» (Pigou 1962a:42).

Offerteori bygger på flere forutsetninger: *Teorien om avtagende grensenytte* er en særlig viktig forutsetning. Denne teorien postulerer at grensenytten av inntekt avtar med høyden av inntekt, slik at «grensebyrden» ved å betale skatt avtar når inntekten øker. Begrunnelsen for teorien er at man antar at nytten av den siste inntektsenhet man får er lavere enn den nest siste, eller sagt på en annen måte: De første tusen kronene du tjener har større verdi for deg enn de neste tusen kronene. Begrunnelsen ligger i at behovsintensiteten er høyest ved lavere inntekter. Forholdet mellom grensenytte, inntekt og skatt kan illustreres slik som i figur 3.³⁸

Vi ser at grensenytten er høyere ved lavere inntekt. Inntektens avtagende grensenytte illustreres i figuren som avstanden mellom kurven og inntektsaksen. OM_A angir grensenytten ved inntekt A, og OM_B angir grensenytten ved inntekt B. Strekningen OB illustrerer inntekten før skatt, og strekningen OA illustrerer inntekten etter skatt. At nytten av en inntektsenhet er ulik inntektsenhetens pålydende størrelse, ser vi ved at $M_A M_B$ ¹¹ AB . Teorien om avtagende grensenytte er en ofte brukt *forklaring* på hvorfor det er rettferdig å skattlegge etter evneprinsippet, og den oppfattes i offerteorien som et empirisk og moralsk faktum.

³⁸ Figur 3 er en utelukkende en illustrasjon av avtagende grensenytte, og er ikke ment som noe anslag for til hvilken rate grensenytten avtar.

Figur 3 Avtagende grensenytte



Offerteori forutsetter videre at inntekt er hoveddeterminanten i nytte, slik at individuell nytte kan måles ved hjelp av inntektsforskjeller (slik som i figur 3). Goder og byrder måles i pengenes nytteenheter og ikke pengenes pålydende verdi. En eventuell inntektsøkning forandrer ikke individenes subjektive marginalnyttekurve, og vi forutsetter at inntektens marginalnytte ikke endres av offentlige utgifter gjennom overføringer e.l. Kurven for forholdet mellom inntektens avtagende marginalnytte og inntektsøkning viser samtidig forholdet mellom inntektens økende marginalnytte og inntektstapet ved beskatning. Kurven for inntektens avtagende grensenytte har samme profil for alle skattebetalere, den faktiske kostnaden for hver gitte inntektsdel er lik for alle skattebetalere, og deres husholdningsøkonomiske behov er identiske. Til grunn for disse forutsetningene ligger igjen en antakelse om at nytten kan aggregeres, og forutsetningene har den viktige implikasjonen at det er *mulig å sammenligne ulike personers nytte*.

4.4 Fordeling av skattebyrden i offerteorien

Det utilitaristiske premissgrunnlaget gir ulike konklusjoner med hensyn til fordeling av skattebyrden. Flere teoretikere har vært uenige om hvilken fordeling som følger av det utilitaristiske premissgrunnlaget. I det følgende skal jeg redegjøre for de ulike måtene å resonnerer på, og presentere plausible konklusjoner av disse.

Prinsippet om minste offer

Målsettingen under utilitaristisk offerteori er å fordele skattebyrden på en slik måte at samfunnets totale velferd blir minst mulig redusert av skattleggingen. Skattlegging er et nyttetap for samfunnet, og således også for den enkelte. Ifølge både utilitarisme og velferdsøkonomisk logikk bør dette velferdstapet minimeres.

«From the condition that the total disutility should be a minimum, it follows in general that the marginal disutility incurred by each taxpayer should be the same» (Edgeworth 1958:121).

Ved å skattlegge etter denne målsettingen fordeles skattebyrden etter prinsippet om minste offer. Rasjonalet til prinsippet er at skatteofferet for fellesskapet bør være minst mulig. For eksempel Pigou mener at prinsippet om minste offer er et «... ultimate principle of taxation ...», og at dets gyldighet er «... given directly in intuition» (1962a:43). Selv om Pigou her appellerer til *intuisjonen*, forsøker han også å *forklare* sin posisjon med at det må være myndighetenes oppgave å fremme borgernes velferd – underforstått at effekter av handlinger som reduserer denne velferden må minimeres. Prinsippet om minste offer i skattleggingen snur den utilitaristiske maksime «størst mulig velferd» på hodet, og forskriver isteden «minst mulig velferdstap». Poenget er at den totale velferd i samfunnet skal være så høy som mulig etter skatt. Den individuelle fordelingen av skattebyrden bør da være slik at den oppfyller målsettingen om å minimere samfunnets samlede offer, dvs. en partiell offerminimering. Hva partiell offerminimering består i er dog svært uklart. Gunnarsson (1995:108) hevder at det ikke finnes noe absolutt gyldig konsept for offerteori, men at det må tilpasses «... den statsoppfatning som råder».

Mange har ment at det er *likt offer*³⁹ som impliserer en minste offer fordeling av skattebyrden (Schumpeter 1954:946). Den John Stuart Mill var den første som presenterte dette synet:

«As a government ought to make no distinction of persons or classes in the strenght of their claims on it, whatever sacrifices it requires from them should be made to bear as nearly as possible with the same pressure upon all, which, it must be observed, is the mode by which least sacrifice is occasioned on the whole. If any one bears less than his fair share of the burthen, some other person must suffer more than his share, and the alleviation to

³⁹ Prinsippet om likt offer redegjøres for i neste avsnitt.

the one is not, *ceteris paribus*, so great a good to him, as the increased pressure upon the other is an evil. Equality of taxation, therefore, as a maxim of politics, means equality of sacrifice» (1994:169).

Likevel kommer ikke Mill nærmere hvordan den individuelle fordelingen av skattebyrden skal foretas. Som i klassisk utilitaristisk teori fokuserer han på den samlede nytten, og deduserer de individuelle implikasjonene ut i fra dette. Problemet er at Mill ikke makter å operasjonalisere hvordan fordelingen av skattebyrden konkret bør se ut. Han sier i sitatet ovenfor at skattebyrden bør være *lik* for alle dersom det totale offer skal minimeres, men han tar ikke stilling til hva denne likheten skal innebære. Vi kommer tilbake til Mill i avsnittet om likt offer.

Etter Mill har flere forsøkt å konkretisere den individuelle fordelingen av skattebyrden under prinsippet om minste offer.⁴⁰ Med teorien om avtagende grensenytte som sentral forutsetning kom de fleste frem til at beskatningen måtte være progressiv dersom nyttetapet skulle minimeres. Progressiv beskatning betyr at skattesatsen øker overproporsjonalt med økning i skattegrunnlaget, f.eks. inntekt. Den logiske følgen av teorien om avtagende grensenytte er at de høyeste kronebeløpene beskattes først. Skatten «høvler» av toppen der hvor grensenytten er lavest, og nedover. Dette innebærer i prinsippet at én meget rik person kan finansiere hele det fastsatte skattebeløp: Når skatten «slår inn» på det høyeste beløp og arbeider seg nedover, kan det tenkes at hele det gitte skattebeløp er dekket inn før man tangerer andre personers grensenytte. Dette teoretiske eksempelet illustrerer at det i utilitarismen kan være rettferdig at én person bærer hele skattebyrden alene. Samtidig avslører det utilitarismens kanskje største problem, nemlig at utilitaristisk rettferdighet kan kreve at én person ofres for de mange, dersom bare den totale velferd maksimeres. Eller som ved skattlegging; at én person ofres for de mange, dersom velferdstapet minimeres.

Det kan være vanskelig å akseptere som rettferdig at én person bærer skattebyrden alene. Carver (1895:97) berører dette dilemmaet ved progressiv beskatning etter minste offer prinsippet:

«The minimum amount of repression [...] is secured by imposing an equal sacrifice on all members of the community, but the minimum of sacrifice is secured by collecting the whole tax from those few incomes which have the lowest final utility. No rational writer advocates the latter plan exclusively,

⁴⁰ Se f.eks. Edgeworth (1958).

but many rational writers do advocate the former plan. Yet it is not beyond dispute that the former plan ought to be followed exclusively.»⁴¹

Ved å trekke et skille mellom undertrykkelse (repression) og offer (sacrifice), viser Carver hvordan man kan vurdere fordelingen av skattebyrden etter henholdsvis likt offer opp mot prinsippet om minste offer. Han påpeker at dersom man ønsker å minimere *offeret*, i betydningen nyttetap, så bør man velge minste offer prinsippet for beskatning. Dersom man derimot vil minimere *undertrykkelsen*, så bør alle ha det samme nyttetapet, dvs. en fordeling etter prinsippet om likt offer.

Jeg hevdet tidligere at sosial rettferdighet ikke har noen plass i utilitarisme. Den eneste grunnen til å drive redistribusjon under utilitaristisk offerteori måtte være dersom det ville øke den totale velferd. Pigou var blant dem som forsøkte å vise at dette meget vel kunne være tilfellet, og han prøvde å kombinere en utilitaristisk offerminimering og dertil følgende progressiv beskatning med velferdsøkonomisk teori. Han argumenterer med at omfordeling fra rike til fattige vil øke total velferd, gitt teorien om avtagende grensenytte:

«Nevertheless, it is evident that any transference of income from a relatively rich man to a relatively poor man of a similar temperament, since it enables more intense wants to be satisfied at the expence of less intense wants, must increase the aggregate sum of satisfaction» (Pigou 1962b:89).

Pigous uttalelse utgjør kjernen i et etterhvert velkjent resonnement: Man antar at det finnes visse basale goder og nødvendige behov det er viktig for alle mennesker å tilfredsstillere, f.eks. mat. Nytteten ved å tilfredsstillere disse behovene vil derfor være høyere enn nytten ved å skaffe seg f.eks. luksusartikler. Under disse forutsetningene kan det være samfunnsøkonomisk lønnsomt med progressiv beskatning. Problemet ligger i å fastslå inntil hvilket velstandsnivå dette eventuelt gjelder. Pigou argumenter forøvrig også med at det snarere er arbeidslivets organisering enn skattlegging som påvirker tilbudet av arbeidskraft, slik at eventuelle inntekts og substitusjonseffekter i økonomien ikke ensidig skal kunne styre beslutninger om fordeling av skattebyrden.

Prinsippet om likt offer

Som Mill og Carver er inne på, kan skattebyrden også fordeles likt. Prinsippet om likt offer postulerer at individuelle skattebetalere skal ha likt nyttetap når de

⁴¹ Referert i Gunnarsson (1995:111).

betaler skatt. Likhet i denne sammenheng innebærer at alle skal ha den samme belastningen. Det finnes flere begrunnelser som konkluderer med at skattebyrden bør fordeles etter prinsippet om likt offer. I det følgende skal jeg gjøre rede for Mills resonnementer, fordi han var den første som presenterte prinsippet om likt offer og derfor er den det gjerne refereres til – også i moderne skatteteori.

Vi introduserte Mill under prinsippet om minste offer fordi han – feilaktig ifølge Schumpeter (1954:946) – mente at prinsippet om likt offer impliserte en minste offer fordeling av skattebyrden. Mill hevdes å være utilitarist, men i sitatet på side 46 ser vi at også andre måter å tenke på gjør seg gjeldende hos ham. Argumentet om at «... a government ought to make no distinction of persons or classes ...» viser at Mill fokuserer på individet som moralsk subjekt, og ikke bare aggregatet av individuell velferd, som jo er regelen i utilitarismen. Vi husker fra diskusjonen om brukerprinsippet at skattebyrden skulle fordeles etter individenes nytte av offentlige goder, eller etter statens kostnader ved å frembringe dem. Mill adresserer denne tankegangen når han sier at

«Government must be regarded as so pre eminently a concern for all, that to determine who are the most interested in it is of no real importance ...» (1994:171).

Mill antar at offentlige goder er så viktig for alle at det er «of no real importance» å forsøke å fordele skattebyrden ulikt etter ulik nytte. Isteden mener han at man må kunne forutsette at alle individer har den samme interesse i, eller nytte av, offentlige goder, så lenge det dreier seg om et felles formål. Han fortsetter:

«As in a case of voluntary subscription for a purpose in which all are interested, all are thought to have done their part fairly when each has contributed according to his means, that is, has made an equal sacrifice for the common object ...» (1994:171).

Konklusjonen av disse premissene blir at en rettferdig fordeling av skattebyrden oppfylles ved at alle ofrer likt. Dette førte Mill til et forslag om proporsjonal skatt, med skattefritak for de laveste inntektsgruppene, men han gir ingen utførlig forklaring på hvorfor eller hvordan. Det er verdt å merke seg at Mill bruker betegnelsen «according to his means» om likt offer. Dette er ellers et sitat vi kjenner fra Marx, og da er betydningen ikke like store bidrag, men et grunnlag for ulike bidrag. Betegnelsen «means» hos Mill er med på å forsterke inntrykket av at han ikke anser skattlegging bare som et spørsmål om betaling for offentlige goder som

i brukerprinsippet, men heller som bidrag til «the common object» hvor den enkeltes evne også har betydning.

Mill adresserer også tanken om at skatten skal være en funksjon av den beskyttelse borgerne mottar fra staten. Han kritiserer at skattebyrden bør fordeles slik, fordi han mener at forutsetningen om staten som borgernes beskytter ikke er holdbar. Etter hans mening har resonnementet «... a false air of nice adoption» (1994:170), og det må avvises. Med adresse til naturrettslig tenkning skriver Mill at rettferdig fordeling «... consists not in imitating but in redressing the inequalities and wrongs of nature» (1994:171). Mill er skråsikker når han hevder at det er overflødig å se etter noe annet prinsipp for fordeling av skattebyrden enn likt offer, gitt borgernes frivillige tilslutning til et felles formål.

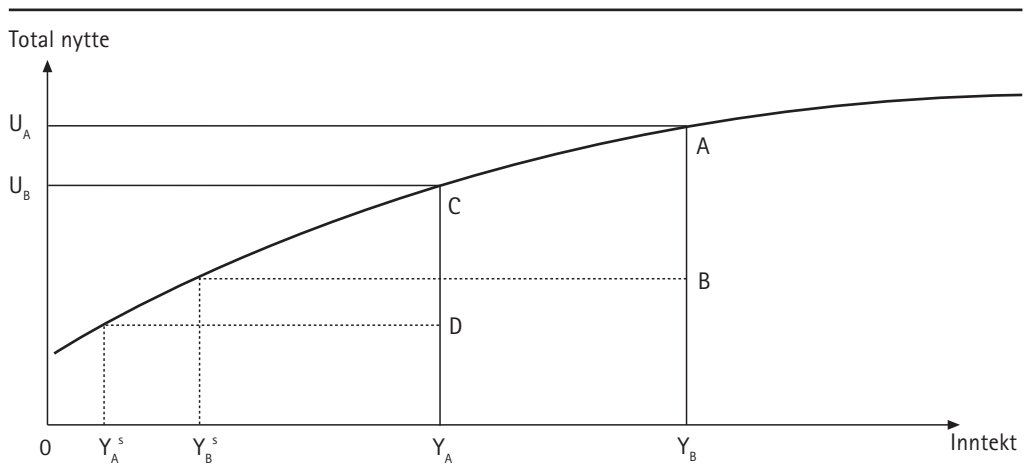
At alle skal ofre likt gir imidlertid ingen klar retningslinje for hvordan skattebyrden bør fordeles. Det er vanskelig å operasjonalisere likhetsbegrepet, og det kan gis ulikt innhold. Prinsippet om likt offer kan tolkes på tre måter: (i) Likhet i absolutt offer, (ii) likhet i proporsjonalt offer, og (iii) likhet i marginalt offer.

i) Likhet i absolutt offer

Prinsippet om likt offer kan tolkes dithen at alle skal ofre absolutt like mye nytte. Gitt forutsetningene ovenfor, betyr det at individer med identiske preferanser kan ende opp med å betale forskjellige pengebeløp i skatt. Vi kan sammenligne to individer med hensyn til inntekt og grensenytte slik figur 4 viser.

Kurven illustrerer nyttefunksjonen. Nytten stiger når inntekten stiger, men til en avtagende rate. Vi har to individer, A og B. Nytten til individ A før skatt er OU_A ,

Figur 4 Likhet i absolutt offer



og nytten til individ B før skatt er OU_B . Inntekten til individ A før skatt er OY_A , og inntekten til individ B før skatt er OY_B . Inntekt etter skatt for de to individene er OY_A^s for individ A , og OY_B^s for individ B .

Fordeling av skattebyrden etter prinsippet om likhet i absolutt offer betyr at tapet av nytte skal være like stort, dvs. $AB=CD$. AB er nyttetapet for individ A , og CD er nyttetapet for individ B . Det beløp som betales i skatt betegnes ved OY_B OY_B^s for individ B , og ved OY_A OY_A^s for individ A . Vi ser at individ A betaler et langt høyere beløp i skatt enn individ B .

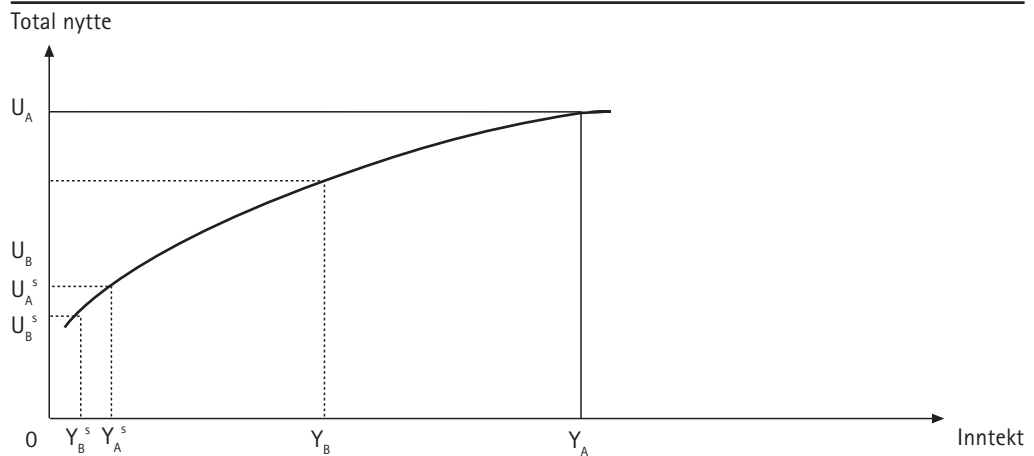
Det er imidlertid ikke mulig å si noe sikkert om hvilken belastningsprofil dette prinsippet åpner for. Skatten kan være både regressiv, proporsjonal og progressiv. Belastningsprofilen avhenger av til hvilken rate marginalnyttens avtar. For at likhet i absolutt offer skal kunne åpne for progressiv beskatning, må grensenyttekurvens elastisitet være mindre enn 1.⁴²

ii) Likhet i proporsjonalt offer

Likhet i proporsjonalt offer innebærer at ratioen mellom nytte før og etter skatt skal være lik for alle. Prinsippet om likhet i proporsjonalt offer kan illustreres som i figur 5.

Figuren bygger på forutsetningene gitt tidligere. Kurven viser nyttefunksjonen. Vi har to individer, A og B . Nyttens til individ A før skatt er OU_A , og nytten til individ B før skatt er OU_B . Inntekten til individ A før skatt er OY_A , og inntekten til

Figur 5 Likhet i proporsjonalt offer



⁴² Elastisitet er et mål for graden av følsomhet i én størrelse (f.eks. inntekt), overfor endringer i en annen størrelse (f.eks. nytte).

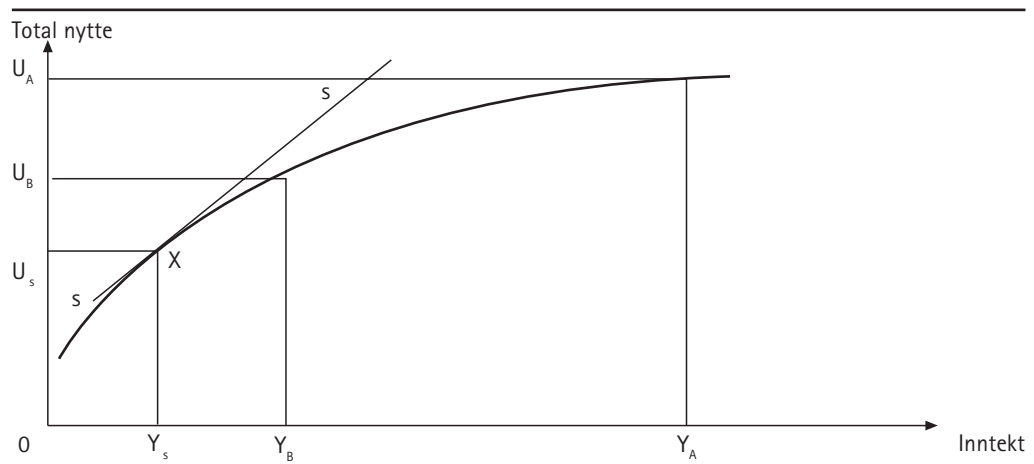
individ B før skatt er OY_B . Inntekt etter skatt for de to individene er OY_A^s for individ A , og OY_B^s for individ B . Nyttet etter skatt for de to individene er OU_A^s for individ A , og OU_B^s for individ B . Fordeling av skattebyrden etter prinsippet om likhet i proporsjonalt offer betyr at forholdet mellom nytte før og etter skatt skal være like stort for begge individene, dvs. $OU_A/OU_A^s = OU_B/OU_B^s$. Det beløp som betales i skatt er $OY_B - OY_B^s$ for individ B , og $OY_A - OY_A^s$ for individ A . Også her ser vi at individ A betaler et langt høyere beløp i skatt enn individ B .

Poenget med likhet i proporsjonalt offer er at den relative posisjonen mellom skattebetalingene skal være uforandret etter skatt. Dette er imidlertid ikke det samme som at skatten er proporsjonal. Likhet i proporsjonalt offer kan også åpne for en progressiv belastningsprofil. En lineært avtagende funksjon for marginal nytte er en tilstrekkelig, men ikke nødvendig betingelse for progressiv beskatning etter prinsippet om likhet i proporsjonalt offer. Dersom funksjonen er ikke lineær kan man ikke konkludere med hensyn til belastningsprofil.

iii) Likhet i marginalt offer

Likhet i marginalt offer innebærer at alle skattebetalingene skal ha et like stort nyttetap på den siste kronen de betaler i skatt. Som for (i) og (ii) gjelder forutsetningen om at alle individer har identiske nyttefunksjoner, og at grensenytten er avtagende. Gitt disse forutsetningene er likhet i marginalt offer en tilstrekkelig betingelse for progressiv beskatning. Likhet i marginalt offer resulterer i at alle individer som betaler skatt har samme nytte og samme inntekt etter skatt. Likhet i marginalt offer kan illustreres grafisk som i figur 6.

Figur 6 Likhet i marginalt offer



Kurven viser nyttefunksjonen. Vi har to individer, A og B . Nytten til individ A før skatt er OU_A , og nytten til individ B før skatt er OU_B . Inntekten til individ A før skatt er OY_A , og inntekten til individ B før skatt er OY_B . Linjen ss angir helningen på kurven for nyttefunksjonen i punkt X . Prinsippet om likhet i marginalt offer sier at skattebyrden bør fordeles slik at inntekten til individ A og individ B reduseres til et punkt som X , hvor deres nytte er lik – OU_s . I dette punktet vil inntekten etter skatt for de to individene også være lik – OY_s for begge individene – grunnet forutsetningene om identiske nyttekurver og identisk forhold mellom inntekt og nytte for individene.

Man kan også under prinsippet om likhet i marginalt offer tenke seg at ikke alle behøver å betale skatt: Hvis målsettingen med skattlegging er å skaffe et gitt beløp til finansiering av offentlige goder, så betyr det at det nødvendige totale skattebeløpet er begrenset. Dersom det finnes tilstrekkelig mange individer med svært mye penger, vil man ved å høvle av disses mange kroner med lavere nytte pr. krone, kunne skaffe det nødvendige beløp. Det blir ikke nødvendig å beskatte andre som har mindre penger, men hvis nytte pr. krone er høyere. Prinsipielt kan altså én person finansiere alle offentlige goder under prinsippet om likhet i marginalt offer. Dette virker muligens ikke intuitivt rettferdig, men når det forklares med teorien om avtagende grensenytte, er det en logisk gyldig konklusjon i utilitaristisk offerteorie. Utilitarismen er ikke opptatt av å utjevne ulikheter i nytte eller velferd, men å oppnå maksimal nytte eller velferd. Å skape likhet i marginal nytte er det samme som å maksimere den aggregerte velferd etter skatt, og følgelig å oppfylle den utilitaristiske idé.

Skattleggingen blir imidlertid mer inkluderende dersom man i tillegg til å finansiere offentlige goder også vil drive omfordeling og inntektsutjevning. Alle moderne skattesystemer inneholder et ønske om en viss grad av omfordeling. Det er dette som er den sentrale målsettingen i skattlegging som instrument for sosial rettferdighet, som diskuteres i neste kapittel. Ved en slik målsetting vil maksimal progresjon være påkrevet, helt til alle individer sitter igjen med akkurat like mye nytte. Under forutsetningen nevnt over, vil de da også ha akkurat like stor inntekt.

4.5 Avsluttende bemerkninger

Evneprinsippet impliserer at skattebyrden skal fordeles ut fra subjektene evne til å bære den. Etter min oppfatning kan en slik konklusjon trekkes fra to prinsipielt forskjellige premissgrunnlag; utilitarisme og egalitarisme (jf. kapittel 5). Grunn-

laget for å hevde at utilitarismen leverer premisser for evneprinsippet, ligger i koblingen til offerteori. Offerteori betrakter skattlegging som en tvungen oppofrelse for individet, og målsettingen er å gjøre denne oppofrelsen så liten som mulig. En slik offerminimering er i overensstemmelse med den utilitaristiske idé om å maksimere den samlede nytte. I utilitarismen er den handling riktig som maksimerer nytte. Siden skatt utelukkende betraktes som et nyttetap, er det et mål at dette nyttetapet er så lite som mulig. Det er imidlertid viktig å merke seg at man ikke kan utlede noen spesifikk fordeling av skattebyrden av utilitarisme alene – resonnementene er helt avhengige av teorien om avtagende grensenytte som er den viktige forutsetningen for offerteorien. Teorien om avtagende grensenytte gir offerteorien en *forklaring* som dens talsmenn synes å hevde at er både et empirisk og moralsk faktum.

Premissen for offerteori er at man ved hjelp av teorien om avtagende grensenytte skal kunne finne frem til de individer hvis nyttefunksjon og betalingsevne sørger for at skattebyrden minimeres. Sammen med de andre forutsetningene som er nødvendige for å kunne sammenligne individers nyttefunksjoner, bidrar teorien om avtagende grensenytte til å gjøre offerteorien til den mest vitenskapelige tilnærmingen til fordelingen av skattebyrden. Ikke desto mindre gir offerteorien ingen entydige svar på hvordan skattebyrden bør fordeles.

John Stuart Mill formulerte det første etiske prinsipp for minimering av det totale nyttetap skattlegging fører med seg. Han mente at minimering av nyttetap på aggregatnivå impliserte en lik fordeling av skattebyrden på individnivå. Selv mente Mill at skatten skulle være proporsjonalt fordelt, men vi har sett at prinsippet om lik fordeling av skattebyrden kan operasjonaliseres på flere ulike måter. Likhet i absolutt offer krever at hvert enkelt individ oppgir nøyaktig samme nytte. Ifølge prinsippet om likhet i proporsjonalt offer skal hvert enkelt individ oppgi proporsjonalt like mye nytte, slik at ratioen mellom nytte før skatt og nytte etter skatt skal være den samme for alle individer. Det er ikke mulig å si noe om hvilken belastningsprofil disse operasjonaliseringene krever. Både regressiv, proporsjonal og progressiv beskatning er mulig. Likt offer kan også bety likhet i marginalt offer. Prinsippet om likhet i marginalt offer innebærer at alle skattebetalere skal ha et like stort nyttetap på den siste kronen de betaler i skatt. Så lenge man opererer med en gitt størrelse på det totale skattebeløpet, er det etter prinsippet om likhet i marginalt offer bare å «høvle» fra de høyeste inntektene der nytten pr. inntektsenhet er lavest. Slik fortsetter man nedover inntil det gitte skattebeløp er dekket

inn. Prinsippet om likhet i marginalt offer er en tilstrekkelig betingelse for progressiv beskatning.

Enkelte tenkere har ment at minimering av nyttetap på aggregatnivå også impliserte minimering av skattebyrden på individnivå. Prinsippet om minste offer ble imidlertid aldri konkretisert med hensyn til individuell fordeling av skattebyrden. Gitt teorien om avtagende grensenytte som forutsetning også her, er det vanskelig å konkludere med annet enn at minimering av nyttetapet på individnivå impliserer prinsippet om likhet i marginalt offer. Problemet med utilitaristisk offerteori er at det ikke er noe i veien for at én person kan betale hele det nødvendige skattebeløp alene, dersom det minimerer det totale nyttetapet. På samme måte er det utilitarismens største problem at det er rettferdig at én kan ofres dersom det maksimerer den aggregerte nytte.

I motsetning til brukerprinsippet anerkjenner offerteorien skattleggingens tvungne natur. Under offerteorien tar man utgangspunkt i at det foreligger en gitt skattebyrde som må fordeles, men det tas ikke hensyn til utgiftssiden av budsjettet. Skattlegging betraktes bare som et tap av nytte. Ved å ignorere utgiftssiden i offentlige budsjetter vurderer offerteori ikke det potensialet som ligger i skatteinntektenes anvendelse – om mulig også til å øke den totale nytte. Implikasjonen av å utelukkende vurdere skattlegging som et tap, er at offentlige utgifter betraktes som fullstendig unyttige. Imidlertid har enkelte talsmenn for offerteori, som Pigou, etterhvert innsett at offentlige utgifter kan være høyst produktive (Pigou 1962b:89).

Offerteorien har en rekke svakheter, først og fremst knyttet til forutsetningene den baserer seg på: For det første er det tvilsomt om nytte i det hele tatt kan måles på en slik måte at den kan aggregeres. Nytte eller velferd er til syvende og sist forekomster av følelser og sinnstilstander – åpenbart subjektive størrelser det vil være problematisk å måle og aggregere. Siden skatteevnen må fastsettes etter en objektiv standard, benyttes inntekt som indeks på nytte for å avhjelpe dette problemet. Dette gjør definisjonen av inntekt kritisk. Videre avslører inntekt heller ikke forskjeller i forsørgelsesbyrde og andre husholdningsøkonomiske ulikheter, hvis konsekvenser er ulik skatteevne.⁴³

For det andre er det særlig urealistisk å forutsette at alle individer har identiske preferanser, hvilket er nødvendig for at det skal være mulig å sammenligne ulike

⁴³ Denne kritikken rammer ikke bare offerteori, men alle prinsipper for fordeling av skattebyrden som baserer seg på inntekt som mål på evne til å betale skatt.

individens nytte. Uten muligheten for «interpersonal comparisons» vil det ikke være mulig å utlede noe konkret om fordelingen av skattebyrden under denne fortolkningen av evneprinsippet. De stringente forutsetningene offerteorien bygger på gir den en viss vitenskapelig attraksjon, men de er samtidig grunnen til dens begrensede gyldighet. Også *forklaringen* om avtagende grensenytte hviler på en *intuitiv* forestilling – nemlig den at visse behov er viktigere enn andre, og at man følgelig får en høyere nytte av å tilfredsstille disse. Som vi skal se i kapittel 6, er det ingenlunde enighet om at teorien om avtagende grensenytte utgjør verken noen moralsk eller økonomisk empirisk sannhet. Før vi kommer så langt skal jeg imidlertid diskutere evneprinsippets andre fortolkning; skattlegging som instrument for sosial rettferdighet.

5 Skattlegging som instrument for rettferdighet

I dette kapitlet skal jeg vise hvordan evneprinsippet også kan fortolkes eksogent. Det underliggende standpunkt er at rettferdig fordeling av skattebyrden ikke kan vurderes isolert, men må ses i sammenheng med samfunnets øvrige fordelinger, og hvor målsettingen er å skape en helhetlig sosial rettferdighet mellom samfunnets medlemmer. Jeg vil vise hvordan en slik fordeling av skattebyrden har sine røtter i en idé om at individet er en del av et sosialt fellesskap som gir det rettigheter og forpliktelser overfor andre, og videre hvordan *likhet* er en sentral verdi som underbygger idéen om sosial rettferdighet. I tråd med dette hevdes det at staten bør omfordele goder og byrder. Jeg viser at en slik forståelse av likhetsbegrepet impliserer en progressiv fordeling av skattebyrden. Til slutt i kapitlet presenteres John Rawls' rettferdighetsteori, med vekt på hans synspunkter på skattlegging.

5.1 Evneprinsippet som eksogen skatteteori

I kapittel 4 presenterte jeg utilitaristisk offerteori som det første premissgrunnlaget for evneprinsippet. I dette kapitlet presenteres det andre premissgrunnlaget; oppfatningen av samfunnet som et sosialt fellesskap. Dette andre premissgrunnlaget faller inn under hva jeg har valgt å kalle en eksogen teori for rettferdig fordeling av skattebyrden. Med eksogene teorier mener jeg teorier som ikke bare er opptatt av en rettferdig fordeling av skattebyrden *per se*, slik som de endogene teoriene diskutert tidligere. Endogene skatteteorier vurderer den øvrige økonomiske

allokeringen i samfunnet som rettferdig, eller i alle fall skattleggingen utedkomende, og er bare opptatt av å fordele en gitt nødvendig skattebyrde. En eksogen teori ser derimot skattlegging som et instrument for å skape en rettferdig helhet – såkalt sosial rettferdighet. I tilnærmingene skissert tidligere var det først og fremst forholdet mellom individ og stat som var det avgjørende. Når vi betrakter skattlegging som et instrument for sosial rettferdighet er det imidlertid forholdet *mellom* individene som er av betydning. Målet er å skape en høyere grad av likhet mellom individene i et samfunn.

Endogene og eksogene skatteteorier er altså prinsipielt forskjellige. De eksogene teoriene kan likevel skattemessig plasseres i samme bås som enkelte av de endogene prinsippene: Fordi de vektlegger individets *evne* til å betale skatt, er teorier om sosial rettferdighet og offerteori like i sin konklusjon for fordeling av skattebyrden. Begrepet «evne» ble også brukt innenfor en klassisk liberalistisk tilnærming til skattlegging, men har over tid fått en noe annen betydning enn hva Adam Smith la i det. Dagens forståelse av evneprinsippet frikobler skattlegging fra å være et direkte betalingsanliggende mellom individ og stat slik som brukerprinsippet. Ved innføringen av evneprinsippet fikk skattleggingen det hovedkjenne-tegn det har i dag, nemlig å være et bidrag fra individet til staten som det ikke er knyttet noen bestemt motytelse til. Prinsippet innebærer dermed et innslag av tvang.

Evneprinsippet rommer altså både den utilitaristiske offerteorien, samt tanken om at staten er en sosial organisme med gjensidig avhengighet mellom individ og stat. I et slikt konsept hvor alle individer betraktes som likeverdige deler av et større fellesskap, er den enkelte forpliktet til å bidra til fellesskapet gjennom skattlegging. Det er denne tanken som etterhvert utviklet seg til fortolkningen av evneprinsippet som en omfordelende velferdsstatlig skattepolitikk, og det er dette som begrunner at eksogene teorier om rettferdig fordeling av skattebyrden foreskriver at staten kan opptre omfordelende og intervensjonistisk for å skape sosial rettferdighet.

Slik introduserer teorier om sosial rettferdighet muligheten til å skattlegge av helt andre grunner enn for utelukkende å finansiere offentlige goder. Her handler det ikke om å finne et kriterium for rettferdig fordeling av skattebyrden, men om å bruke skattlegging som et instrument for å korrigere eksisterende urettferdighet. Ved å introdusere omfordelingsaspektet åpnes det for politiske målsettinger som kan medføre krav om økte skatteinntekter. Dette betyr igjen at størrelsen på skattebyrden som skal fordeles kan bli en funksjon av det prinsippet som brukes

for å fordele den. Rasjonalet for omfordeling er at likhet vurderes som et sosialt gode, slik at det alltid vil være rasjonelt å betale *noe* for å oppå mer av det. Hvor mye og hvilken type likhet man vil etterstrebe er imidlertid et kontroversielt normativt og politisk spørsmål.

5.2 Premissgrunlaget for skattlegging som instrument for rettferdighet

«Social citizenship»

Under det andre premissgrunlaget for evneprinsippet – oppfatningen av samfunnet som et sosialt fellesskap – handler rettferdig skattlegging ikke lenger bare om forholdet mellom individ og stat, men også om å være en del av et fellesskap hvor man har en viss forpliktelse overfor sine medborgere til å bidra. De som har bedre evne bør ta en større del av skattebyrden enn andre. Slik er evne blitt en selvstendig etisk begrunnelse, og evne uttrykker direkte det etiske forholdet mellom individer i staten og mellom individ og stat (Gunnarsson 1995:115).

Tanken om et «social citizenship» stammer fra den engelske økonomen Alfred Marshall (1842–1924). Sosialt medborgerskap innebærer at individet har rett til en viss økonomisk velferd, og til å leve et sivilisert liv i henhold til de herskende standarder i samfunnet (Marshall 1950). Vi ser klare naturrettslige spor i dette resonnementet, men tanken har utviklet seg i forhold til den innflytelse den hadde på talsmenn for brukerprinsippet. Forestillingen om et sosialt medborgerskap rommer et klart krav om at staten skal sørge for et sosialt sikkerhetsnett for alle borgere, selv om inntektsutjevning foreløpig ikke har noen plass. Idéen om statlig garanterte minimumsrettigheter er begrunnet i at alle individer er medborgere i et samfunn med visse standarder for økonomiske og sosiale levekår.

Betingelsene for oppfatningen av individets rolle i samfunnet som sosial medborger ble realisert ved at forskjellene mellom folk gradvis ble mindre, og man fikk en stadig sterkere felles kulturell referanse og erfaringsramme. I denne konteksten kan ikke individet lenger betraktes som en atomistisk eksistens uten tilknytning til og ansvar for andre. I tråd med fremveksten av økonomi og sosiologi som faglige disipliner, forsøkte man å gi tenkningen omkring menneskelig samhandling et mer vitenskapelig preg. Charles Darwins (1809–82) teorier bidro til at det ble vanlig også å se på samfunnet som en sosial organisme, hvor alle ulike deler var avhengige av hverandre og hadde sine bestemte oppgaver. For at

samfunnsorganismen skulle fungere, var det viktig at alle delene også fungerte, slik at systemet balanserte i likevekt. Ut fra oppfatningen av samfunnet som en organisme, kunne man gi en funksjonalistisk forklaring på hvorfor individets interesse og samfunnets interesse ikke burde betraktes som atskilte størrelser, men snarere som to sider av samme sak.

I vår sammenheng er poenget at en oppfatning av individet som medborger i et sosialt fellesskap har implikasjoner for fordelingen av skattebyrden: Det er ikke først og fremst individets eget forbruk av offentlige goder som er det sentrale for fordelingen av skattebyrden, men dets ansvar for å bidra til at staten kan tilby en minstestandard til alle medborgere. Det er her den avgjørende forskjellen fra endogen evneteori ligger: Det overordnede målet er ikke lenger å maksimere samfunnets velferd i utilitaristisk betydning, men i tillegg også å sørge for at visse rettigheter og sosialt akseptable standarder blir oppfylt. I forhold til offerteorien kan man dermed si at eksogen skatteteori er optimaliserende, ikke maksimerende.

Likhet og omfordeling

Det er stor uenighet om hva som er sosialt akseptabelt og rettferdig, og i hvilken grad det er fellesskapets ansvar å sørge for oppfyllelsen av sosiale og økonomiske rettigheter. I dag er det vanlig å fortolke evneprinsippet dithen at det er påkrevet med en velferdsstatlig omfordelende sosialpolitikk – og ikke bare et statlig sikkerhetsnett for medborgerene i et sosialt fellesskap. I det omfordelende perspektivet vurderes skattlegging som et *instrument* for rettferdighet. Eksogene teorier om rettferdig fordeling av skattebyrden argumenterer for at skattesystemet bør sørge for en omfordeling fra dem som har mye til dem som har lite. I praksis er det særlig inntektsfordelingen det fokuseres på. Man ønsker at inntektsfordelingen i samfunnet skal jevnes ut slik at den er mer lik etter skatt enn før skatt (Zimmer 1993:34).

Omfordeling innebærer å utjevne ulikheter mellom individer i samfunnet for å skape sosial rettferdighet. Det ligger altså et ønske om høyere grad av likhet til grunn for sosial rettferdighet, og man har latt en omfordelende statlig politikk være operasjonaliseringen av denne premissen. Den som mener at omfordeling er rettferdig, bygger således på likhet som begrunnelse for rettferdighet. Dette betyr ikke at man tror at likhet er et gjennomførbart ideal, men teorier om sosial rettferdighet er en aspirasjon til likhetsidealet. J. S. Mill sier dette om nytten av idealer:

«... standards of perfection, cannot be completely realized; but the first object in every practical discussion should be to know what perfection is» (Mill 1994:169).

For å kunne si noe som helst om hvilke virkemidler som er hensiktsmessige for å nå et gitt ideal, er det viktig å ha idealet klart for seg. Jeg vil derfor bruke litt plass på å diskutere likhet – premissen for sosial rettferdighet.

Likhet er en vanlig begrunnelse for rettferdighet som finnes igjen i all litteratur om emnet. For eksempel Eckhoff mener at å støtte seg til et eller annet likhetsprinsipp er tilstrekkelig for å klassifisere en oppfatning som en rettferdighetsoppfatning (1971:47). Alle de store filosofiske retningene har likhet som positivt premiss⁴⁴. Det er de som eventuelt godtar ulikhet som har bevisbyrden, dvs. at det er ulikhet som må begrunnes. Dette korresponderer med forutsetningen om rasjonalitet: Rasjonalitet betyr «for a reason», dvs. med en begrunnelse. Når man ikke kan begrunne ulik behandling, så impliserer rasjonalitet likhet. Likhet anses å være en *prima facie* antakelse.⁴⁵ Isaiah Berlin sier det slik:

«[N]o reason need be given for [...] an equal distribution of benefits – for that it is «natural» – self evidently right and just, and needs no justification, since it is in some sense conceived as being self justified [...]. The assumption is that equality needs no reasons, only inequality does so; ...» (1961:131).

Dersom man likevel ønsker å begrunne likhet kan man sette opp tre antagelser: At det (i) finnes universelle rettigheter (jf. naturretten), eller at (ii) ingen har bedre rett til noe enn andre, slik at alle følgelig har lik rett. Man kan også hevde at (iii) det er positivt galt at noen har mer enn andre. På denne bakgrunn må man kunne gå ut fra at likhet vurderes som positivt. Men «likhet» er et mangfoldig begrep, og det er ulike oppfatninger om hvilken type likhet som er rettferdig. Dog vil betydningen av likhet som regel i alle fall inkludere formell likebehandling. Dette innebærer at alles interesser skal tas like mye hensyn til og tillegges like stor vekt. Det var denne type likhet man utledet fra den naturretslige tankegangen, og som ligger til grunn for den moderne rettsstat.

⁴⁴ For et bredere resonnement, se f.eks. Sen, A. (1992): *Inequality Reexamined*, Oxford: Oxford University Press.

⁴⁵ En *prima facie* antakelse er en begrunnelse som ikke har vært gjennom en prosess hvor man har tatt hensyn til motargumenter, men som man likevel har en umiddelbar følelse av at er riktig.

Senere har man utviklet begrepene *sjanselikhhet* og *resultatlikhet*. *Sjanselikhetsprinsippet*, eller prinsippet om like muligheter som det også kalles, innebærer at alle skal gis lik sjanse til å skaffe seg materielt og symbolsk utbytte gjennom økonomisk aktivitet. *Resultatlikhet* innebærer derimot at alle skal oppnå likt resultat av en fordeling. Der mottakerne i utgangspunktet er ulike, er målet med resultatlikhet at disse ulikhetene skal utjevnes. Fordelingen er således en bevisst ulik kompensasjon for at resultatet skal bli likt. Felles for disse prinsippene er at de påkaller en bevisst handling for fordeling. Dette er som regel ivaretatt gjennom statlig intervensjon. Sjanselikhhet og resultatlikhet impliserer to forskjellige typer intervensjon: Ved sjanselikhhet skal statlig intervensjon sikre at alle har like muligheter til å skaffe seg goder, mens resultatlikhet krever intervensjon i fordelingen av godene slik at alle individer får det samme til slutt.

Sosiale rettferdighetsteorier er først og fremst opptatt av likhet i fordelingen av de goder og byrder som til enhver tid er tilgjengelige i et samfunn. Dette er en såkalt *egalitær* fortolkning av likhetsbegrepet, som begrunnes med at alle individer i utgangspunktet har like rettigheter til samfunnets goder og byrder. Hvorvidt dette er korrekt avhenger av ens oppfatning av hvordan goder og byrder skapes. I tråd med tanken om at samfunnet er et sosialt fellesskap, kan man imidlertid med en viss rett hevde at likhet i fordelingen er naturlig, eller rettferdig.

5.3 Fordeling av skattebyrden under likhetspremissen

Progressiv beskatning

Vi har slått fast at høyere grad av likhet er premissen for evneprinsippet når vi tolker det som et instrument for sosial rettferdighet. Hvilke slutninger kan vi så trekke av denne premissen med hensyn til rettferdig fordeling av skattebyrden? Omfordeling for å skape sosial rettferdighet inkluderer hele samfunnets fordeling av goder og byrder. Det betyr likevel ikke at man i en diskusjon av rettferdig fordeling av skattebyrden må ta hensyn til alle de øvrige fordelingene i samfunnet. Av den grunn tar vi ikke her stilling til hvordan staten eventuelt velger å anvende skattepenger til redistributive tiltak. I vår fortolkning av evneprinsippet som instrument for sosial rettferdighet, er det selve skattesystemet som står for denne omfordelingen, eller utjevningen av ulikheter. Vi beholder altså fokus på fordelingen av skattebyrden, men er samtidig bevisst at skattleggingen er ledd i et større

fordelingssystem hvis målsetting er å utjevne ulikheter mellom borgerne. Det er dette som ligger i hva vi tidligere kalte en eksogen skatteteori. Pettersen (1987:147) hevder at

«Det evneteoretiske resonnement leder direkte til en konklusjon om skatteprogresjon.»

Dette er ikke helt riktig: Vi har vist at også offerteori hører inn under evneprinsippet, og diskusjonen viste at progressiv beskatning er en mulig, men ikke nødvendig konklusjon også der. Men når man ønsker å benytte fordelingen av skattebyrden som et instrument for rettferdighet, er progressiv beskatning det aktuelle skattetekniske virkemiddelet. For å vise at progressiv beskatning er konklusjonen til likhetspremissen, må vi følgelig vise at progressivitet fører til omfordeling.

Progressiv beskatning fører til omfordeling

Når man skal diskutere hvorvidt progressiv beskatning fører til omfordeling, er det svært viktig å ha både premissens formål og fokus klart for seg: Hva er formålet for den premissen vi diskuterer, og hva er dens fokus; skattebyrden eller samfunnet som sosialt fellesskap? I slutten av forrige kapittel så vi hvordan teorien om likt offer under ulike forutsetninger åpner for progressiv beskatning. Som vi husker er det ikke noe formål å drive omfordeling under teorien om likt offer, kanskje snarere tvert i mot: Ved likt offer er formålet å fordele en gitt skattebyrde likt, og fokus er skattebyrden i seg selv – og intet annet. Ikke desto mindre er *effekten* av progressiv beskatning omfordelende også under offerteorien, men der er det en uintendert konsekvens av et premiss om å maksimere aggregert velferd. Under teorien om likt offer er progresjon et *økonomisk prinsipp* – en nødvendig følge av teorien om avtagende grensenytte. Med dette for øyet kan man hevde at eksemplene (i) – (iii) i kapittel 4 viste at man kan ha en progressiv belastningsprofil uten *aktivt* å drive omfordelende politikk, men effekten av progresjon er likefullt omfordelende.

Fagan (1959:53) sier dette om progressiv beskatning:

«Progressive taxation cannot be declared to be more desirable than either regressive or proportional taxation unless it can be shown that progression will increase to a higher degree than will either regressive or proportionality

⁴⁶ Referert i Gunnarsson (1995:131).

the objective desiderata which have been established by intersubjective agreement.»⁴⁶

Formålet i eksogene teorier om skattlegging er å skape en høyere grad av likhet. Vi legger altså til grunn at *omfordeling* er det «objective desiderata» man er enige om. Det ville være et brudd på forutsetningen om at myndighetene er rasjonelle aktører å ilegge de individer man ønsker å tilgodese en like stor eller større skattebyrde enn dem man ønsker å overføre fra. Fordi progressiv beskatning belaster dem som har mer forholdsvis hardere enn dem som har mindre, vil progressiv beskatning alltid være omfordelende i sin effekt. Resultatet av progressiv beskatning blir følgelig høyere grad av likhet etter skatt enn før skatt. Denne effekten opptrer uavhengig av formål eller fokus for fordelingen av skattebyrden, men under fortolkningen av evneprinsippet som instrument for sosial rettferdighet, er dette en intendert effekt: Her er progresjon et *politisk prinsipp* valgt for sine effekter, og ikke et økonomisk nødvendig prinsipp som under teorien om likt offer.

For alle praktiske formål kan man konkludere med at progressiv beskatning er en tilstrekkelig betingelse for omfordeling. Progressiv beskatning er imidlertid ikke en nødvendig betingelse for omfordeling: Teoretisk sett kan man også drive utjevnen omfordelingspolitikk uten progressiv beskatning. Det er ingen ting i veien for at man under et system med rundsumskatter kan overføre midler fra rikere individer til fattigere individer. Forskjellen er bare at her drives ikke omfordelingen gjennom selve fordelingen av skattebyrden, men gjennom ulike tiltak fra myndighetene i etterkant av skattleggingen. Imidlertid vil *effekten* også her være progressiv, selv om ikke skattebyrden er fordelt slik.

5.4 Sosial rettferdighet som rettferdig ulikhet

Det vil antakelig være umulig å nå idealet om fullstendig likhet mellom mennesker. Her, som i så mange andre sammenhenger, blir vi nødt til å konsentrere oss om nest beste løsninger. Når det ikke er mulig å skape fullstendig likhet, er det isteden viktig at den ulikhet som eksisterer er rettferdig.

John Rawls (1921) er en av de filosofer som har undersøkt hvilke betingelser som må være tilstede for at en ulik fordeling skal kunne kalles rettferdig, og hvorfor en slik fortolkning av sosial rettferdighet bør gis moralsk vekt. I *A Theory of Justice* (1971)⁴⁷ presenterer han en ny tilnærming til hvordan man kan skape

⁴⁷ Alle referanser er til dette verket dersom ikke annet er oppgitt.

rettferdighet, og hans bidrag er den desidert mest innflytelsesrike teorien om sosial rettferdighet i nyere tid. Rawls' teori har særlig aktualitet fordi den fokuserer på hvordan man kan legitimere en samfunnskontrakt som innbefatter både frihet og omfordeling, og en av attraksjonene ved teorien er at den synes å koble menneskelig frihet sammen med det å ta seg av de verst stiltes behov. Boken utløste et skred av bidrag til rettferdighetsdebatten, og alle senere forfattere forholder seg til Rawls' teori på en eller en annen måte. Men på tross av sin innflytelse og gjennomslagskraft, har interessen omkring Rawls' synspunkter på skattlegging likevel vært laber. Dette er bakgrunnen for at jeg velger å presentere hans teori her.

Rawls' fordelingsteori

Rawls skiller mellom hva han kaller naturlige goder og primærgoder. De førstnevnte er medfødte goder som f.eks. helse, intelligens og fantasi. I erkjennelsen av at slike goder er tilfeldig fordelt, og at man aldri vil kunne oppnå likhet i fordelingen av dem, holder Rawls dem utenfor sin analyse. Han konsentrerer seg om å finne et prinsipp for rettferdig fordeling av primærgodene, dvs. personlige og politiske friheter, yrkesmuligheter og samfunnsmessige posisjoner, inntekt og annen økonomisk godtgjørelse. Dette er goder hvis fordeling i høy grad er påvirket av samfunnets institusjoner, hvilket betyr at disse institusjonene må være rettferdig innrettet dersom fordelingen av primærgodene skal være rettferdig:

«Justice is the first virtue of social institutions, as truth is of systems of thought» (1971:3).

Men selv om Rawls vektlegger institusjonene, så begrunner han sitt synspunkt individualistisk når han hevder at

«... each person possesses an inviolability founded on justice that even the welfare of society as a whole cannot override» (ibid).

Ved å påpeke individets forrang foran samfunnets samlede velferd, presenterer Rawls allerede i innledningen en brodd mot utilitarismen, og han legger opp til et forsvar for individuelle rettigheter. Hans teori er en liberal kritikk av utilitarismen som postulerer at maksimal velferd er den eneste verdi, og følgelig også viktigere enn individets ukrenkelighet.

Rawls' prosedyre

Det er kanskje først og fremst Rawls' spesielle prosedyre for rettferdige utfall som har gjort hans teori kjent. Rawls argumenterer for at rasjonelle aktører kan komme frem til et alment akseptabelt fordelingsprinsipp for primærgoder dersom prosedyren forut for beslutningen er organisert på en gitt måte: Prosedyren må være slik at ethvert prinsipp som velges vil være rettferdig, og slik at prinsippet som følger er det samme uansett hvilke aktører som berøres (Feiring 1992:36). Rawls' teori er altså både en prosedural og en substansiell rettferdighetsteori, dvs. at den er opptatt av både prosess og utfall.

Rawls er av den oppfatning at moralsk tilfeldige forhold ikke bør påvirke valg av fordelingsprinsipp. Beslutningssituasjonen – den såkalte «original position» – må være slik at

«... the principles that would be chosen, whatever they turn out to be, are acceptable from a moral point of view» (1971:120).

For å få til dette lar Rawls «uvitenhetens slør» – «the veil of ignorance» – senke seg over deltakerne. Han tenker seg en kontraktsituasjon hvor aktørene som deltar ikke kjenner sin egen sosiale posisjon, naturlige evner og anlegg, målsettinger, eller hvilket samfunn og hvilken generasjon de tilhører. De skal kunne opptre som frie og like moralske personer, og det spiller ingen rolle hvem som deltar i prosessen. Deltakerne skal representere alles interesser på en genuin måte. På denne måten forsøker Rawls å oppfylle kravet til upartiskhet, (jf. avsnitt 2.2). Men selv om man skulle oppnå upartiskhet, er det ikke dermed sagt at man anskueliggjør den objektive grunnen for rettferdighet. Derfor benytter Rawls også kontraktteori ved utviklingen av prosedyren. Som vi husker fra kapittel 3, har kontrakttankegangen i politisk teori tradisjoner fra Hobbes, Locke og Rousseau. Rawls trekker selv også paralleller til Kant. Kjernen i denne måten å tenke på er at det foreligger en kontrakt som regulerer rettigheter og plikter i forholdet mellom individene og myndighetene. Verken kontraktteori i klassisk forstand eller den hypotetiske kontrakt Rawls presenterer er ment å oppfattes som en historisk hendelse, men snarere en illustrasjon på hvordan myndighetene legitimt kan begrense individenes handlingsrom.

Rawls forutsetter at aktørene i prosessen er rasjonelle, og at de foretar rasjonelle valg. Dette innebærer at det rettferdighetsprinsipp som velges i prosedyren vil være «endelig» i den forstand at det representerer en entydig løsning på et gitt beslutningsproblem (Feiring 1992:36). Men hvordan skal «uvitende» deltakere kunne

være rasjonelle aktører? Rawls mener det følgende er nødvendig og tilstrekkelig kunnskap for at rasjonelle aktører skal kunne komme frem til et fordelingsprinsipp:

«They know that in general they must try to protect their liberties, widen their opportunities, and enlarge their means for promoting their aims whatever these are» (1971:143).

Rawls forutsetter at aktørene ønsker mer heller enn mindre primærgoder, og han forutsetter at det er en moderat knapphet på goder (1971:146). Dette er tilstrekkelig for å kunne rangere alternative prinsipper slik rasjonelle aktører pr. definisjon skal gjøre. Uvitenhetens slør kan dels forstås som et uttrykk for kravet om upartiskhet i bestemmelsen av moralske prinsipper, og dels som at en rimelig kontrakt er slik at partene kan akseptere den uten å vite hvordan den gavner dem selv (Langhelle 1993:72). Rawls er forbilledlig i sin normative argumentasjon ved at han både søker å oppfylle kravet til at *intuisjoner* må være basert på upartiskhet, og ved å *forklare* sitt standpunkt med rasjonelle aktørers atferd i en kontraktssituasjon.

Rawls' rettferdighetsprinsipper

Rawls presenter selv alternative rettferdighetsprinsipper etter hva han kaller «traditional conceptions of justice». Han konkluderer med at følgende todelte prinsipp hadde blitt valgt i den forhandlingssituasjonen han skisserer (1971:60;124):

1) Frihetsprinsippet

Enhver person skal ha den samme rett til det mest omfattende system av grunnleggende friheter som er forenlig med et tilsvarende system av friheter for alle.

2a) Differanseprinsippet

Sosiale og økonomiske ulikheter skal innføres hvis, og bare hvis, de er til størst mulig fordel for de dårligst stilte i samfunnet.

2b) Sjanselikhetsprinsippet

Sosiale og økonomiske ulikheter skal innføres hvis de er knyttet til stillinger og posisjoner som alle kan konkurrere om på rimelige og like vilkår.

Førsteprinsippet er overordnet andreprinsippet i den forstand at det bare er tillatt å begrense friheter av hensyn til frihetene selv, og ikke for å oppnå sosiale og

økonomiske forbedringer. Videre er sjanselikhetsprinsippet overordnet differanseprinsippet i den forstand at ulike og urimelige konkurransevilkår ikke må tillates for å oppnå økonomiske forbedringer for de dårligst stilte (Malnes og Midgaard 1993:311).

Rawls argumenterer for at aktørene i en beslutningssituasjon under uvitenhetens slør entydig ville valgt hva han kaller en *maximin strategi*. Denne går ut på at man velger det alternativ som er best i det verst tenkelige tilfellet. Rawls ser de to rettferdighetsprinsippene som maximin løsningen på problemet med sosial urettferdighet (1971:152). Med andre ord; sosial rettferdighet begrunnes med at det er dette rasjonelle aktører som foretar rasjonelle valg, ville enes om.

Rawls' syn på skattlegging

Rawls' premiss for fordelingen av skattebyrden er de rettferdighetsprinsipper rasjonelle individer ville blitt enige om i en hypotetisk kontraktsituasjon. Men man kan spørre seg om skattlegging har noen plass i et samfunn hvor frihet skal være den overordnede verdi: Er frihet et meningsløst begrep dersom all skattlegging likevel er tvunget? Rawls ser imidlertid ingen motsetning mellom frihet og beskatning. Hans prinsipp om frihet er overordnet hans prinsipp om omfordeling, men han mener likevel at skattlegging kan være legitimt innenfor visse grenser. Forutsetningen om at fordelingen av primærgoder er avhengig av samfunnets institusjoner, gjør det nødvendig å ha skattefinansierte rettferdige institusjoner. Rawls presenterer derfor det han kaller «background institutions of distributive justice» som skal ivareta fordelingen av goder og byrder i samfunnet. Han organiserer disse bakgrunnsinstitusjonene i fire grener; allokeringsgrenen, stabiliseringsgrenen, overføringsgrenen og distribusjonsgrenen. Allokeringsgrenen skal korrigere eksternaliteter i markedet, mens stabiliseringsgrenen har ansvaret for arbeidsmarkedet. Overføringsgrenen har ansvaret for å opprettholde et visst sosialt minimum, først og fremst basert på behov. Distribusjonsgrenens oppgave er å «... preserve an approximate justice in distributive shares by means of taxation and the necessary adjustments in the rights of property.» Det er denne grenen som er mest interessant i vår sammenheng. Distribusjonsgrenen har to ledd, ett for hver av de to rettferdighetsprinsippene.

i) Beskatning under frihetsprinsippet

Rawls mener konklusjonen med hensyn til fordeling av skattebyrden under frihetsprinsippet om nødvendig bør være progressiv beskatning. Han trekker denne slutningen fordi han mener at progressiv beskatning gradvis og kontinuerlig vil

«... correct the distribution of wealth and to prevent concentrations of power detrimental to the fair value of political liberty and fair equality of opportunity» (1971:277).

Ved å beskatte progressivt vil man

«... encourage the wide dispersal of property which is a necessary condition, it seems, if the fair value of the equal liberties is to be maintained » (ibid.).

Det er arv og gaver som beskattes under denne delen av distribusjonsgrenen, og Rawls vil også ha begrensninger i retten til å testamentere bort arv. Han avviser likevel at det er urettferdig å arve velstand så lenge det ikke strider mot differanseprinsippet, men han påpeker at forskjellene ikke må overskride et visst nivå. Grunnen er at akkumulert makt og eiendom vil kunne true de institusjonene som skal sikre sjanselighet. Imidlertid ser han det ikke som sin oppgave å definere denne grensen, men overlater det til «... political judgement guided by theory, good sense, and plain hunch». Ifølge Rawls er ikke dette spørsmål som hører hjemme i noen rettferdighetsteori, men som må løses politisk.

ii) Beskatning under sjanselighetsprinsippet og differanseprinsippet

Beskatningen under sjanselighetsprinsippet og differanseprinsippet har som formål å skaffe den nødvendige finansieringen et rettferdig samfunn krever. Begrunnelsen for skattlegging her er å kunne betale for offentlige goder og å finansiere de overføringene differanseprinsippet krever:

«Social resources must be released to the government so that it can provide for the public goods and make the transfer payments necessary to satisfy the difference principle» (1971:278).

I tillegg trengs det ressurser til de institusjoner som skal til for å etablere like muligheter for tilegnelse av utdanning og kultur, f.eks. ved overføringer til offentlige skoler eller subsidiering av privatskoler.

Rawls konkluderer med at skattebyrden under sjanselighetsprinsippet og differanseprinsippet bør fordeles etter forbruk. Med dette mener han at man bør betale

skatt etter hvor mye man tar ut av fellesgodene. Rawls mener dette er mer i samsvar med folks alminnelige rettsbevissthet enn å betale inntektsskatt, som han mener er det samme som å betale skatt etter hvor mye man har bidratt med til fellesskapet (1971:278). Her følger Rawls' resonneringer de samme linjer som vi kjenner igjen fra brukerprinsippet, og vi ser også distinksjonen mellom brukerprinsippet og offerteori: Rawls heller til at det er mer rettferdig å skattlegge i forhold til hvor mye offentlige goder den enkelte bruker, enn å vurdere hva som er rettferdige bidrag, slik som i offerteori. Rawls' vektlegging av forbruksskatt betyr ikke at han helt ser bort fra inntektsbeskatning, men han antyder at den kanskje bør være proporsjonal. Grunnen er at proporsjonale skatter kan vise seg mer effektive enn progressive skatter fordi de har mindre uheldige incentivvirkninger. I tillegg er det en fordel at proporsjonale skatter «... treats everyone in a uniform way» (1971:279). På bakgrunn av dette formulerer Rawls følgende regel for når progressiv beskatning bør benyttes:

«It may be better, therefore, to use progressive rates only when they are necessary to preserve the justice of the basic structure with respect to the first principle of justice and equality of opportunity, and so to forestall accumulations of property and power likely to undermine the corresponding institutions» (1971:279).

I utgangspunktet mener Rawls altså at progressive rater bare bør benyttes for å opprettholde en rettferdig grunnleggende struktur. Han understreker likevel at man ikke kan utelukke at selv «steep progressive income taxes» kan rettferdiggjøres når alle forhold tas i betraktning. I praksis må man imidlertid ofte ta til takke med nest beste løsninger, og Rawls antyder at man bør være fornøyd dersom man finner frem til arrangementer som balanserer eventuelle urettferdigheter.

Det er verd å merke seg at det er for å kunne oppfylle frihetsprinsippet og sjanselikhetsprinsippet at Rawls først og fremst mener at progressiv beskatning kan rettferdiggjøres. Dette er det motsatte av hva mange som har diskutert Rawls' synspunkter på redistribusjon synes å mene – de aller fleste knytter progressivitet til differanseprinsippet. Imidlertid er det jo plausibelt at det er de overordnede prinsippene som krever de mest radikale virkemidlene.

5.5 Avsluttende bemerkninger

I kapittel 4 presenterte jeg utilitaristisk offertteori – det ene av to premissgrunnlag for evneprinsippet. I dette kapittelet har vi sett hvordan evneprinsippet også kan utledes av å se skattlegging som et instrument for sosial rettferdighet – hva jeg har klassifisert som en eksogen skatteteori. Med eksogen skatteteori menes en tilnærming hvor skattlegging vurderes som ett av flere virkemidler myndighetene har til rådighet for å oppfylle en gitt målsetting om sosial rettferdighet.

Skattlegging som instrument for sosial rettferdighet hviler på et premiss om at borgerne i et samfunn er likeverdige, og at det derfor bør være en viss grad av likhet mellom dem. Det er varierende synspunkter både på oppfatningen og omfanget av sosial rettferdighet, men felles for alle er likhetsidéen. Idéen om likhet går igjen i alle moralfilosofiske retninger – med utilitarismen som et unntak – og flere har forsøkt å begrunne hvorfor likhet er en grunnleggende moralsk størrelse. Det nærmeste man har kommet en *forklaring* på hvorfor likhet er riktig, er enten at (i) det finnes universelle rettigheter gitt i en evig og uforanderlig lov, (ii) ingen har bedre rett til noe enn andre, så derfor har alle lik rett, eller at (iii) det er positivt galt at noen har mer enn andre. Ingen av disse påstandene kan imidlertid aksepteres som forklaringer som det ikke kan reises tvil om gyldigheten til. Det er nok å nevne hvordan man skulle kunne bevise en evig og uforanderlig lov, eller å peke på de problemer som vil oppstå når individer f.eks. gjennom sitt arbeid bidrar til å skape verdier: Har ikke individet rett til – i det minste en del av – fruktene av sitt arbeid?

Som jeg var inne på i kapittel 2, så er det beste vi kan håpe på i normativ argumentasjon antakelig å presentere synspunkter som er så godt begrunnet at de er egnet til å overbevise andre – vi kan neppe klare verken å bevise eller forklare moralske faktas eksistens. Likhet er en begrunnelse som – om noen – har en slik overbevisningskraft. Likhet godtas som en *prima facie* antakelse. Det er først når man forsøker å gi likhetsbegrepet konkret innhold at uenigheten oppstår: Brukerprinsippet idé om likebehandling har lite til felles med den aspirasjonen til resultatlikhet vi finner i den egalitære fortolkningen av evneprinsippet.

Skattlegging som instrument for sosial rettferdighet åpner for at borgerne kan behandles ulikt for å skape høyere grad av likhet mellom dem. Men når man godtar likhet som en *prima facie* antakelse, medfører det at det stilles krav om moralsk vektige argumenter for å begrunne ulikhet. Mye av den moderne offentlige debatt føres innenfor denne konteksten: Spørsmål om hvordan likhetsbegrepet skal forstås, hva som er etisk relevante forskjeller som kan begrunne ulik behandling, og i

hvilken grad det er statens oppgave å utjevne ulikheter mellom borgerne, er sentrale underliggende problemstillinger i fordelingspolitikken. Under fortolkningen av evneprinsippet som instrument for sosial rettferdighet er det en nødvendig betingelse at staten driver noen grad av omfordeling. Kjernespørålet ved evneprinsippets anvendelse knytter seg derfor til hvor stor del av beskatningen som påvirkes av intervensjonistiske mål.

Det skattetekniske instrument for omfordeling er progressiv beskatning, fordi rasjonell progressiv beskatning alltid er omfordelende i sin effekt. En progressiv fordeling av skattebyrden under evneprinsippet som instrument for sosial rettferdighet er ikke avhengig av forutsetningen om avtagende grensenytte, slik tilfellet var under den utilitaristiske fortolkningen. Derfor blir det paradoksalt nok slik at utilitaristisk offerteori, som ikke gir likhet moralsk vekt, konkluderer med *likhet* i fordelingen av skattebyrden, mens fortolkningen av evneprinsippet som et instrument for sosial rettferdighet, som har likhet som høyeste verdi, åpner for *ulik* fordeling av skattebyrden. Uten teorien om avtagende grensenytte vil den progressive skattebyrden være forholdsmessig tyngre å bære, eller sagt på en annen måte: Det er først uten teorien om avtagende grensenytte at progressiv beskatning blir virkelig progressiv – under offerteorien er progressiv beskatning en operasjonalisering av likhet.

Dette kapitlets fortolkning av evneprinsippet konkluderer med at høyere grad av likhet krever ulik behandling av borgerne. Filosofen John Rawls er av dem som har forsøkt å sette opp betingelser for rettferdig ulikhet. Han *forklarer* en rettferdig fordeling av skattebyrden gjennom de rettferdighetsprinsipper rasjonelle individer ville blitt enige om i en hypotetisk kontraktssituasjon. Ved å la et slør av uvitenhet senke seg over rasjonelle aktører, mener Rawls at de vil komme frem til følgende prinsipper for rettferdighet (Rawls 1971:60;124):

- 1) *Frihetsprinsippet*: Enhver person skal ha den samme rett til det mest omfattende system av grunnleggende friheter som er forenlig med et tilsvarende system av friheter for alle.
- 2a) *Differanseprinsippet*: Sosiale og økonomiske ulikheter skal innføres hvis, og bare hvis, de er til størst mulig fordel for de dårligst stilte i samfunnet.

⁴⁸ Se f.eks. Barry, B. (1973): *The Liberal Theory of Justice: A Critical Examination of the Principal Doctrines in A Theory of Justice by John Rawls*, Oxford: Clarendon Press.

2b) *Sjanselikhetsprinsippet*: Sosiale og økonomiske ulikheter skal innføres hvis de er knyttet til stillinger og posisjoner som alle kan konkurrere om på rimelige og like vilkår.

Ved å bygge med elementer som rasjonalitet, upartiskhet og kontrakt, mener Rawls å *forklare* hvorfor maximin strategien er den rette løsningen på problemet med sosial urettferdighet (1971:152). En maximin strategi for beslutninger under usikkerhet innebærer at aktørene velger det alternativ som er best i det verst tenkelige tilfellet. Likevel kan det innvendes at også maximin strategien impliserer *intuitive* resonnementer, spesielt med hensyn til risiko⁴⁸: Det hevdes at Rawls legger til grunn at rasjonelle aktører er risikoaverse dersom de velger en maximin strategi, hvilket det ikke er noen grunn til å forutsette at aktørene *a priori* er. Det er plausibelt å forutsette at rasjonelle aktører ville foretrekke mer primærgoder heller enn mindre primærgoder, men det er en feilslutning å tro at de dermed ønsker seg *mest mulig* primærgoder. Det er heller ikke selvsagt at rasjonelle aktører alltid vil foretrekke frihet fremfor goder – «the right prior to the good».

Filosofene er også uenige om hvorvidt den ulike fordelingen av naturlige evner og anlegg kan betraktes som rettferdig. Rawls kritiseres for ikke å inkludere fordelingen av naturlige goder i sin teori, siden disse åpenbart påvirker individets muligheter til å skaffe seg andre goder. Kritikerne hevder at behovet for kompensasjon for ulikheter i naturlige evner og anlegg nærmest vil være ubegrenset for å kunne gjøre sjanselikhetsprinsippet operativt. Videre er det et problem ved implementeringen av Rawls' teori at han ikke definerer hvem de dårligst stilte er. Uten en indeks for dette vil differanseprinsippet være ubrukelig, og mye av attraksjonen ved hans teori borte. Rawls adresserer heller ikke det tilknyttede problemet med relativ deprivasjon i særlig detalj, dvs. hvilken betydning velstandsgapet mellom individer har. Endelig beskyldes Rawls for å være etnosentrisk: Om et vestlig liberalt demokrati ikke akkurat er en nødvendig betingelse for hans teori, er det tvilsomt om det hadde vært mulig å implementere Rawls' teori uten en viss økonomisk handlefrihet.

Rawls antyder at både brukerprinsippet og evneprinsippet er egnet for å kunne fordele skattebyrden rettferdig, men under hver sine rettferdighetsprinsipper. Under sjanselikhetsprinsippet og differanseprinsippet mener Rawls at skattebyrden bør fordeles etter forbruk, mens han forbeholder retten til progressiv beskatning til å sørge for en fundamentalt rettferdig struktur som grunnlag for frihet og sjanselighet. Denne fordelingen av skattebyrden er antakelig motsatt av hva man skulle

forvente, nemlig å drive redistribusjon under differanseprinsippet gjennom progressiv beskatning. Slik er Rawls' teori nytenkende i forhold til de mange likhetstrekk den ellers har med organiseringen i vestlige liberale demokratier. Dette perspektivet sår imidlertid også tvil om konsistensen i Rawls' argumentasjon om skattlegging. Dersom han ved å presentere sine synspunkter på beskatning i tråd med sine prinsipper for rettferdighet også mener at rettferdighetsprinsippene skal være *målsettinger* for fordelingen av skattebyrden, er det enkelte resonnementer som brister: Vi har vist at omfordeling krever en belastningsprofil som er progressiv i sin effekt – dette er nærmest en tautologi. Det virker underlig at differanseprinsippet skal kreve en fordeling av skattebyrden etter de kriterier vi ellers kjenner fra brukerprinsippet, men jeg antar at Rawls her legger til grunn at de mest velstående vil forbruke mest, og at denne skatteinntekten så bør benyttes til redistribusjonsformål. Videre virker det som om Rawls anlegger et endogent perspektiv på inntektsbeskatningen når han begrunner proporsjonalitet med at det rimer best med folks «alminnelige rettsbevissthet» – det er jo ellers en teori om sosial rettferdighet vi står overfor. Ved å legge vekt på indikatorer som incentivvirkninger av beskatning, avslører Rawls også en mer empirisk orientering i sin tenkning enn hva han vanligvis oppviser.

6 Liberalistisk skatteteori

I dette kapitlet vil jeg presentere kritiske innvendinger mot de tilnærminger til rettferdig fordeling av skattebyrden som er diskutert tidligere i oppgaven. Jeg tar utgangspunkt i moderne liberalisme, og årsaken til dette er at liberalismen rommer både de moralske og økonomiske sentrale innvendingene mot de prinsippene som er diskutert. Jeg har valgt å la Friedrich Hayek og Robert Nozick stå for denne kritikken, siden deres bidrag dekker de viktigste poengene og representerer vesentlige innsikter. Først vil jeg imidlertid vise enkelte fundamentale økonomiske effekter av skattlegging.

6.1 Økonomisk basert kritikk

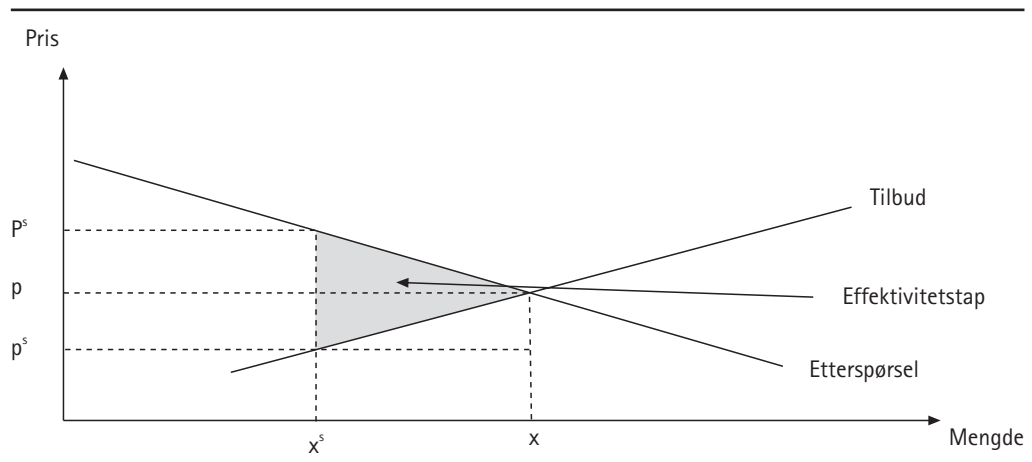
Generelle innvendinger

Både Ricardo og Pigou påpekte at man må relatere oppfatningen av rettferdig fordeling av skattebyrden til økonomiske effekter, fordi skattlegging har en tendens til å redusere økonomiens yteevne (Ricardo 1973:95). Økonomiske effekter er relevante i normativ teori all den tid man forutsetter eller åpner for noen grad av markedsøkonomisk allokering. Økonomiske effekter av skattlegging regulerer normative teories handlingsrom gjennom å påvirke økonomiens ytelser og resultater. Grunnen til dette er at en skatt medfører en ekstra kostnad som må hentes inn enten gjennom prisen på arbeidskraft eller råvarer, eller gjennom utsalgsprisen. Effektivitetstapet ved beskatning kan illustreres som i figur 7 (Sandmo 1995:20):

p , x viser markedstilpasningen for pris og mengde uten skatt, mens P^s , p^s , x^s viser henholdsvis prisen til forbruker, prisen for produsenten, og mengden under skattlegging. Skatten er avstanden mellom P^s og p^s , og effektivitetstapet fremkommer i trekanten avgrenset av tilbud, etterspørsel og mengde etter skatt. Poenget er at skattlegging genererer økonomiske effekter på aktørenes atferd fordi prisendringene påvirker aktørenes handlingsimperativer gjennom såkalte incentiv-effekter. Dette gjelder alle typer skatter, men i det følgende er det inntektskatten jeg legger til grunn når jeg utleder skattleggingens konsekvenser.

Skattlegging har vidtrekkende konsekvenser for økonomisk tilpasning – i første omgang på individets tilbud av arbeidskraft: For det første kan skattlegging føre til økt tilbud av arbeidskraft. Fordi skattlegging reduserer kjøpekraften, kan

Figur 7 Skatt og effektivitet



man velge å arbeide mer enn før skatten ble innført for å kompensere for dette tapet. Dette kalles *inntektseffekten* av skattlegging. For det andre kan skattlegging føre til redusert tilbud av arbeidskraft. Enkelte kan ønske å ta ut mer fritid enn før, fordi man ikke synes det er verdt å arbeide så mye når deler av inntekten likevel forsvinner i skatt. Dette kalles *substitusjonseffekten* av skattlegging. Det er ikke mulig å slå fast hvilken av disse to effektene som er sterkst, eller om begge er nødvendige følger av skattlegging – dette kommer an på skattens utforming og gjennomføring. Det er likevel hevet over tvil at disse effektene vil gjøre seg gjeldende ved spesielt høye progressive skatterater. Det er særlig substitusjonseffekten som er problematisk i en diskusjon av rettferdig fordeling av skattebyrden: Dersom en fordeling for å skaffe et gitt skattebeløp medfører substitusjonseffekter, vil skattebyrden måtte fordeles på nytt for å skaffe det gitte beløp. En skjerpelse i denne fordelingen vil så lett kunne føre til ny avskalling, som igjen vil måtte medføre en ny fordeling, osv. I tillegg har økt internasjonalisering gjort det lettere å «desertere» fra en fordeling av skattebyrden man oppfatter som urettferdig. Flere aktører har i dag betydelig større exit muligheter enn for få år siden, og dette representerer en stor utfordring for fordelingen av skattebyrden – spesielt der skattlegging benyttes som et instrument for sosial rettferdighet. Det er jo på ingen måte gitt at det er de individer som har den tyngste skattebyrden som får mest igjen under et slikt system, samtidig som det gjerne er de mest ressurssterke som har høyest mobilitet. Det er også verdt å merke seg at selv om disse effektene er av økonomisk karakter, er det ikke usannsynlig at også individuelle oppfatninger av rettferdighet kan begrunne individets beslutning om å tilby arbeidskraft eller å «flagge ut».

Tradeoff mellom effektivitet og rettferdighet

Effektiv markedsallokering tar ikke andre hensyn enn de rent økonomiske. Effektivitet er et nøytralt kriterium i den forstand at det ikke oppfyller noen eksogene målsettinger for fordelingsmønster, og det er følgelig ikke gitt at fordelingsresultatet er sosialt akseptabelt. Kapittel 5 viste hvordan fordelingen av skattebyrden kunne være et instrument for å påvirke fordelingen mot høyere grad av likhet. Imidlertid er det ikke mulig å endre markedsallokeringen uten å endre størrelsen på de ressursene som kan fordeles. Dette er fordi også selve administrasjonen av skattesystemet og andre statlige inngrep har virkninger på økonomiens yteevne, bl.a. gjennom lønnskostnader. Slik representerer den totale fordelingen et nullsum-

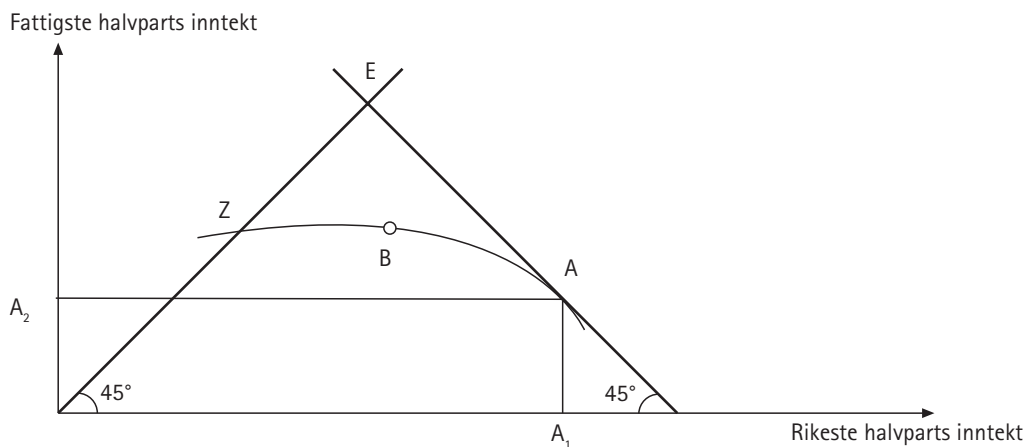
spill i hver enkelt periode, men inngrep både i form av høyere og lavere skattesatser kan både øke og redusere størrelsen til neste periode. Slik kan man hevde at spillereglene påvirker spillets resultat.

Figur 8 illustrerer hvordan forsøk på inntektsutjevning vil redusere det tilgjengelige fordelingsbeløp.

Markedets fordeling har gitt en allokering i punkt A. Som vi ser har den rikeste halvparten langt høyere inntekt (A_1) enn den fattigste halvparten (A_2). Markedets allokering utfall vil i noen grad kunne rettes opp ved å intervensere i markedet – f.eks. ved hjelp av skattlegging. Ved å skattlegge den rikeste halvparten og gi den fattigste halvparten høyere inntekt vil man kunne endre fordelingen. Det er normative rettferdighetsbetraktninger som avgjør hvilken alternativ fordeling som er ønskelig. Dersom man for eksempel vil ha en egalitær fordeling, ønsker man en tilpasning i punkt E. Den paretooptimale fordelingen mellom den rikeste og den fattigste halvparten er gitt ved den rette linjen AE. Problemet er at intervensjon i seg selv fører til ineffektivitet, og det vil bryte paretooptimaliteten. Dette betyr at det ikke vil være praktisk mulig å bevege seg langs AE, men at mulighetsområdet begrenses til ABZ heller enn AE ved intervensjon. Dersom man forsøker å endre fordelingen til punkt E, havner man altså isteden i punkt Z. Dette illustrerer hvorfor det er viktig å ha med effektivitetsbetraktninger ved spørsmål om fordeling og skattlegging.

Velferdstapet i økonomien minimeres dersom skattene i lavest mulig grad påvirker skattyternes økonomiske atferd. Dette innebærer at resultatet etter skatt i

Figur 8 Tradeoff mellom effektivitet og likhet*



* Etter Samuelson and Nordhaus (1989:810).

størst mulig utstrekning bør korrespondere med resultatet før skatt. Men slik effektivitet i beskatningen oppnås best med skatter uten omfordelende effekter, dvs. rundsumskatter hvor alle betaler det samme beløp. Diskusjonen av brukerprinsippet viste at en slik fordeling av skattebyrden kan avvises som urettferdig på grunn av sin regressive belastningsprofil. Med rundsumsskatter makter man følgelig ikke å bruke fordelingen av skattebyrden som et instrument for sosial rettferdighet.

Det er ønsket om høyere grad av sosial rettferdighet som har medført den utstrakte bruken av progressive skatter. Problemet med progressiv beskatning er at den antas å være den byrdefordelingen som medfører det største effektivitetstapet i økonomien. Nå kan det imidlertid innvendes mot effektivitetstapet ved progressiv beskatning at dersom man ønsker omfordeling og betrakter likhet som et sosialt gode, så er det også rasjonelt å betale noe for å få det. En rasjonell fordelingspolitikk bør derfor alltid gå med tap. Det er likevel viktig at ikke omfordelingen drives så langt at alle taper, dvs. at effektivitetstapet blir så stort at inntektsnivået i økonomien som helhet blir drastisk redusert (Sandmo 1995:17). Det er vanskelig å fastslå hvor denne grensen går, og empirisk testing er forbundet med store problemer.⁴⁹

Som jeg var inne på i kapittel 2, begrunnes skattlegging også ut fra makroøkonomiske hensyn. Dette innebærer at myndighetene aktivt benytter skattesystemet til å påvirke aktørenes atferd. Gjennom ulike ordninger forsøker man å gjøre det attraktivt eller ulønnsomt for borgerne å spare, investere eller forbruke sine midler – innenlands eller utenlands. Skattesystemet kan også brukes til å diskriminere mellom grupper. Fordi skattlegging gir disincentiver til å spare og til å stille risikovillig kapital til disposisjon, har enkelte såkalte tilbudsside økonomer plassert ansvaret for økonomiske nedgangstider på et høyt skattenivå.⁵⁰

All den tid økonomiske effekter kan ha vesentlig innvirkning på valg av beskatningsregime og uintenderte virkninger på rettferdighet, er det imidlertid viktig at man baserer normative teorier om rettferdig beskatning på robuste premisser. Manglende samsvar mellom regelverk og folks rettferdighetsoppfatning vil kunne true skattleggingens legitimitet. Man ønsker på den ene siden å unngå utopisme, og på den andre siden moralsk abdikasjon, men man ønsker legitimitet (Nagel 1991). Legitimitet er viktig for å sikre deltakelse i et system av tvungne institusjoner – slik skattlegging jo er. Skattlegging er et kjerneområde i spillet mellom likhet

⁴⁹ For en survey over teoretiske og empiriske studier; se Enjolras (1997).

⁵⁰ For en empirisk test av slike påstander; se Samuelson and Nordhaus (1989:795 6).

og effektivitet, og både normativt og empirisk er det behov for å «put some rationality into equality and some humanity into efficiency» (Okun 1975:120).

6.2 Neoliberal kritikk: Friedrich Hayek

Friedrich August von Hayek (1889–1992) skrev innenfor den tradisjonen som kalles politisk økonomi. Han omtales vanligvis som liberaler, men han var en eklektisk og tildels uortodoks tenker: Hans forfatterskap har en sterkere empirisk og historisk orientering enn hva som er vanlig innenfor normativ teori, og hans verker preges mer av betraktninger og observasjoner enn av klare premisser og logisk stringente resonnerer. Hayek ble i 1947 tildelt Nobelprisen i økonomi sammen med Gunnar Myrdal.

6.3 Hayeks premisser

På tross av hans noe «uryddige» stil, har jeg forsøkt å finne fundamentene i Hayeks forfatterskap som tjener som premisser for hans tenkning. På bakgrunn av verkene *The Constitution of Liberty* (1960) og *Law, Legislation and Liberty* (1976)⁵¹, mener jeg å kunne hevde at *frihet*, samt hva han kaller *den spontane orden*, er vesentlige elementer for hans resonnerer.

Om den spontane orden

Hayeks skrifter kan særlig ses på som et angrep på sosialismen. Han forsvarer et samfunn bygget på liberale tradisjoner, hvor det sentrale er å opprettholde markedsøkonomi og styre ved lov (Langhelle 1993:24). Hayek viderefører tradisjonen fra Smith og Hume når han legger til grunn at den menneskelige individuelle rasjonalitet er begrenset. Og fordi menneskelig kunnskap hele tiden er begrenset, så kan resultatet av menneskelige handlinger ikke være fullt ut overskuelige. Av den grunn benekter Hayek at den menneskelige fornuft kan konstruere eller planlegge en ønskelig sosial orden. Hayek ser samfunnet som en ikke intendert konsekvens av individuelle handlinger, og ikke et resultat av tilsiktet samarbeid (Langhelle 1993:27). Samfunnet må forstås som det Hayek kaller en *spontan orden*, og kan ikke være et konstruert prosjekt.

⁵¹ Alle referanser er til disse to verkene dersom ikke annet er oppgitt.

Hayek er opptatt av hvordan samfunnet kan samle inn og bearbeide spredt kunnskap til et felles beslutningsgrunnlag når den individuelle erkjennelse er begrenset. Som Adam Smith kommer han frem til at individene samlet vil oppnå en høyere grad av rasjonalitet gjennom å møtes i et marked med fri konkurranse. Markedet vil fange opp individenes kunnskap, og kunnskapen vil krystallisere seg i en spontan utvikling av tradisjoner og skikker. Denne måten å tenke på avslører Hayek som forsvarer av en moralsk og institusjonell konservatisme, en filosofisk retning som har røtter tilbake til Edmund Burkes forfatterskap på slutten av 1700 tallet.

Om frihet

Frihetsbegrepet er vesentlig i Hayeks forfatterskap, og han vier frihet mye oppmerksomhet. Hayek definerer frihet slik:

«... «freedom» refers solely to a relation of men to other men, and the only infringement on it is coercion by men» (1960:12).

Hayek sier at «frihet både er opphavet til og betingelse for de fleste andre moralske verdier» (1960:12). Av dette skulle man tro at han vurderer frihet som en grunnleggende verdi og basis for moralsk tenkning. Men han fortsetter:

«What a free society offers to an individual is much more than what he would be able to do if only he were free» (1960:6).

Dette kan tyde på at Hayeks forsvar for frihet er avledet av konsekvensetiske betraktninger, og ikke gis moralsk vekt i seg selv. Dette kjenner vi igjen fra utilitarismen: Noe er riktig dersom det øker det totale nytte eller velferd. En utilitaristisk tolkning av Hayek her ville innebære at han mener det bør være individuell frihet fordi det øker samfunnets tilbud til den enkelte, sammenlignet med om man ikke hadde individuell frihet. Det er de positive samfunnsmessige virkningene av individuell frihet og privat eiendomsrett som begrunner at det bør være slik (Malnes og Midgaard 1993:336). Men atter et annet sted sier Hayek at

«...[individual freedom] is most appropriate to regard as a moral principle of political action. Like all moral principles, it demands that it be accepted as a value in itself, as a principle that must be respected without our asking whether the consequences in the particular instance will be beneficial» (1960:68).

Man kan neppe kalle Hayek noen utilitaristisk tenker – han tar også kraftig avstand fra utilitarismen – men denne type inkonsistens kan tyde på at hans tilnærming er mer empirisk enn epistemologisk. Behandlingen av frihet i sitatet ovenfor faller sammen med den liberalistiske forståelsen av frihetsbegrepet. Men det er heller ingen klassisk liberalisme med en rettighetsbasert begrunnelse for individuell frihet Hayek presenterer. Hayek mener individuell frihet er en overlegen moralsk verdi fordi den har vist seg *overlevelsesdyktig* gjennom en inkrementell utvikling av normative verdier – slik som også den spontane orden har vokst frem. Denne delen av hans argumentasjon viser både et konservativt tilsnitt og sosialdarwinistisk tankegang. Etter et forsøk på å avklare Haykes forhold til individuell frihet er det uproblematisk å følge Langhelle (1993:34) i hans konklusjon om at Hayeks frihetsbegrep i beste fall er uklart.

6.4 Fra premiss til konklusjon: Kritikk av progressiv beskatning

Hayek ser skattlegging som sådan som relativt uproblematisk. Det er progresjonen i skattesystemet og pretensjonen om sosial rettferdighet han ikke aksepterer. Det Hayek skriver om skattlegging er først og fremst en polemikk mot progressiv beskatning, og han begrunner sitt standpunkt ut fra flere ulike synsvinkler.

Prinsipiell kritikk av progressiv beskatning

Flere har innvendt mot progressiv beskatning at progresjon ikke er basert på noe prinsipielt fundament. Følgelig er progresjon heller ikke et akseptabelt grunnlag for fordeling av skattebyrden. I motsetning til f.eks. proporsjonalitet, åpner progresjon for forskjellsbehandling, men det finnes intet prinsipp som foreskriver i hvilken grad forskjellsbehandling kan forekomme:

«Unlike proportionality, progression provides no principle which tells us what the relative burden of different persons ought to be» (1960:313).

McCullochs (1789 1864) utsagn er blitt stående som klassisk:

«The moment you abandon the cardinal principle of exacting from all individuals the same proportion of their income or of their property, you are at sea without rudder or compass, and there is no amount of injustice and folly you may not commit» (McCulloch 1975:147).

Det er ingen tvil om at progressiv beskatning som idé til å begynne med hadde svært liten støtte blant filosofer og økonomer. Man vurderte progressiv beskatning som en ordning som ville åpne for vilkårlig behandling av borgerne. Thiers oppsummerer holdningen til progressiv beskatning slik:

«La proportionnalité est un principe, mais la progression n'est qu'un odieux arbitraire» (1848:319).⁵²

Også Thiers mener proporsjonalitet er det prinsipp som bør etterleves, mens progressivitet er «ondsinnert vilkårlighet». Hundre år senere finner Hayek ingen annen prinsipiell basis for progressiv beskatning enn misunnelse (1960:322).

Mangelen på prinsipp er etisk problematisk. I normativ argumentasjon er det jo hele tiden prinsipper, eller begrunnelser som kan gis moralsk vekt, vi leter etter. I spørsmålet om progressiv beskatning havner vi i en såkalt «slippery slope» situasjon: Det finnes ikke noen klar grense for hvor man bør stoppe, når man først har begynt.⁵³ Machiavellis samtidige og venn, Guicciardini, skriver (ca 1538):

«It lies in the nature of things that the beginnings are slight, but unless great care is taken, the rates will multiply rapidly and finally will reach a point that no one could have foreseen.»⁵⁴

Har man først bestemt seg for å godta progresjon, så kan alle argumenter for progresjon brukes til å rettferdiggjøre en hvilken som helst rate. Det finnes ingen formel som slår fast hvor sterk progresjonen skal være. Man kan jo tenke seg et øvre tak for hvor høye satsene kan bli, men etter Hayeks mening er dette ingen løsning: En øvre grense for en progressiv skatterate ville være like vilkårlig som progressiviteten selv. Ut fra denne mangelen på prinsipp mener Hayek at progressiv beskatning ikke er basert på noe vitenskapelig argument, men snarere på et rent politisk postulat (1960:311).

Ut i fra de synspunkter som er presentert i det foregående, går det frem at proporsjonalitet er det overlegne prinsipp å skattlegge etter. Oppfatningen synes å

⁵² Referert i Hayek (1960:517).

⁵³ Dersom man gjennom en progressiv omfordelende beskatningspolitikk oppnådde fullstendig likhet slik at alle individer hadde en identisk beholdning av goder og byrder, så ville dette utgjort en naturlig avgrensning.

⁵⁴ Referert i Hayek (1960:306). Det var ikke vanlig med progressiv beskatning på denne tiden, men familien Medici innførte det da de igjen kom til makten i Firenze.

være at proporsjonalitet – i motsetning til progressivitet – har en prinsipiell forankring. Det kan innvendes at det heller ikke er noe ved proporsjonalitetsprinsippet *per se* som angir hvilken rate som er den rettferdige. Det som imidlertid vurderes som den etisk relevante forskjellen er at det under proporsjonalitetsprinsippet er den *samme satsen* som skal gjelde for alle. Slik sett er prinsippet også matematisk ryddig. Hayek hevder at dersom individuelle skattebetalere skal betale ulike beløp i skatt, så vil proporsjonalitetsprinsippet sannsynligvis være det prinsippet man vil enes om.

Demokratisk kritikk av progressiv beskatning

Hayek mener progressiv beskatning har negative implikasjoner for demokratiet. Bakgrunnen for dette synspunktet finner vi i hans «rules of justice» – kriterier for rettferdighet: Lover må være (i) generelle og abstrakte, (ii) kjente og sikre, og (iii) respektere individuell likhet for loven (1960:208 9). I tillegg mener Hayek at lover aldri skal gis tilbakevirkende kraft. Bare lover og regler som har disse kjennetegnene kan være rettferdige.

i) Lover må være generelle og abstrakte

Hayek har som premiss at progresjon ikke er et prinsipp, og han mener derfor at progressiv beskatning er vilkårlig. Denne i beste fall *potensielle* vilkårligheten bryter med Hayeks kriterium om at lover må være generelle og abstrakte for å være rettferdige. En vilkårlig ordning kan ikke være generell og abstrakt fordi vilkårlighet nettopp kjennetegnes av mangel på generalitet og abstraksjon. Vilkaarlighet innebærer at individer behandles forskjellig uten at forskjellsbehandlingen er begrunnet i noe som kan gis moralsk vekt. Etter Hayeks mening er det hevet over tvil at progressiv beskatning er et prinsipløst postulat som ikke kan godkjennes som rettferdig lov.

ii) Lover må være kjente og sikre

Hayek setter spørsmålsteget ved om oppslutningen om progressiv beskatning hadde fortsatt dersom folk til fulle forsto skattesystemets funksjon. Han hevder at progressiv beskatning er basert på ideer de fleste sannsynligvis ville avvist dersom de var blitt presentert i abstrakt form:

«It is probable that the practice is based on ideas which most people would not approve if they were stated abstractly. That a majority should be free to

impose a discriminatory tax burden on a minority; that, in consequence, equal services should be remunerated differently; and that for a whole class, merely because its incomes are not in line with those of the rest, the normal incentives should be practically made ineffective – all these are principles which cannot be defended on grounds of justice» (1960:322).

Etter Hayeks mening er progressiv beskatning intet annet enn et *carte blanche* for majoriteten til å legge mindretallet en diskriminerende skattebyrde. Det kan virke som om Hayek er noe arrogant her, når han ikke tiltror folk å forstå den progressive beskatningens abstrakte form. Det later til at han regner med at det ikke kan være synlig for folk hva som ligger til grunn for skattesystemet – da hadde de ikke godtatt det. Videre hevder Hayek at folkets støtte til systemet er basert på en illusjon; nemlig den at den største byrden bæres av de rikeste. Hayek mener derimot at de rikestes andel er forsvinnende liten i forhold til hva resten av befolkningen betaler i skatt. Han hevder også at progressiv beskatning ikke er nødvendig for å finansiere statlige utgifter.

Alt dette er påstander om empiriske forhold fra Hayeks side. Derfor er det ikke mulig å trekke noen epistemologiske konklusjoner – gitt at man ikke kan slutte fra *er* til *bør*. Likevel er det selvsagt mulig at hans påstander om empiriske forhold kan være riktige.

iii) Likhet for loven

I tillegg til mangelen på prinsipp, er det særlig kriteriet om «likhet for loven» Hayek mener krenkes av progressiv beskatning. «Likhet for loven» er selve grunnlaget for demokratiet, og ifølge Hayek et prinsipp viktigere enn demokratiet selv: Ingen majoritet, bare fordi den er en majoritet, skal kunne pålegge en minoritet regler som ikke samtidig gjelder for dem selv. Etter hans mening er progressiv beskatning å krenke prinsippet om likhet for loven, og det samme som å invitere til diskriminering:

«[T]he so called principle adopted [progression] is no more than an open invitation to discrimination and, what is worse, an invitation to the majority to discriminate against a minority» (1960:314).

I dette utsagnet avslører Hayek en skepsis til hvorvidt en lovgivende majoritet selv vil la seg innbefatte i et system med progressiv beskatning. Og det er selvfølgelig en teoretisk mulighet for at dette kan skje: All konstitusjonell legitim lovgivning

som åpner for forskjellsbehandling muliggjør at de som lager lovene selv kan gå fri. Det er derfor viktig at slik forskjellsbehandling funderes i moralsk vektige argumenter. Som vi har sett, mener egalitære tenkere at utjevning av ulikheter er en slik etisk relevant forskjell, og de utleder progressiv beskatning ut fra dette. Hayek avviser ikke en viss grad av omfordeling, men han avviser at progressiv beskatning er nødvendig for å få det til.

Kritikk av teorien om avtagende grensenytte

Da teorien om avtagende grensenytte ble presentert i 1880 årene, fikk man et vitenskapelige argument for progressiv beskatning. Fordi dette var en vitenskapelig utviklet teori, nøt den også respekt. Teorien om avtagende grensenytte har betydd enormt mye for utviklingen innen økonomien. Hayek avviser imidlertid teorien på en relativt enkel måte når han sier at

«... developments within the field of utility analysis itself have, however, completely destroyed the foundations of its argument» (1960:309).

Hayek gir ingen detaljert begrunnelse for sin bastante avvisning. Det Hayek legger til grunn for sin kritikk er de generelle problemer knyttet til «nytte» som begrep. Nytte er et relativt begrep som ikke kan knyttes til en ting som en fast størrelse. Når man bruker begrepet «nytte», er det som uttrykk for at et ønske eller behov er blitt *tilfredsstilt*. Det er dermed *tilfredsstillelsen* man reelt sett måler når man måler nytte. Men tilfredsstillelse er et subjektivt mentalt fenomen og i sin natur en ikke kvantifiserbar størrelse.⁵⁵ Følgelig blir det svært vanskelig å måle nytte, og også å rangere nytte for hvert enkelt individ. Av samme grunn er det vanskelig å sammenligne ulike individers nytte. Hayek avviser teorien om avtagende grensenytte gjennom å ikke godta de premissene den bygger på. Ved å avvise teorien, mener han også å ha avvist det eneste vitenskapelig funderte argumentet for progressiv beskatning. Han oppsummerer:

«There can now be little doubt that the use of utility analysis in the theory of taxation was all a regrettable mistake (in which some of the most distinguished economists of the time shared) and that the sooner we can rid ourselves of the confusion it has caused, the better» (1960:309).

⁵⁵ For en mer detaljert diskusjon av dette emnet; se f.eks. Pigou (1962a:41).

For øvrig mener Hayek også at progresjon ikke var avhengig av det utilitaristiske resonnementet om avtagende grensenytte. Han skriver at progressiv beskatning i utgangspunktet ikke var ment som et instrument for sosial rettferdighet, men for å oppnå *likt offer* i skattleggingen. Etter Hayeks mening var det for å rettferdiggjøre de etterhvert så høye progresjonsratene at argumentet om redistribusjon ble tatt i bruk.

Kritikk på bakgrunn av økonomiske effekter

I tillegg til sin mer prinsipielle og demokratisk funderte kritikk, kommenterer Hayek også progressiv beskatning på økonomisk grunnlag. Gjennom substitusjonseffekten kan skattlegging gi et disincentiv til å arbeide. Likevel mener ikke Hayek at slike disincentiver er det største problemet ved progressiv beskatning. På grunnlag av en forutsetning om at det er de mest attraktive godene som vil bli hardest beskattet, mener Hayek at progressiv beskatning også vil lede ressursene vekk fra disse godene, og over på mindre lønnsomme områder. Dette vil også gjøre det problematisk å skaffe investorer til risikable prosjekter. Det er jo slik at risikable prosjekter bringer stor fortjeneste dersom de lykkes. Med en høy progressiv skatterate vil mye av denne fortjenesten forsvinne, og incitamentet til å bidra med risikovillig kapital reduseres. Følgen av dette mener Hayek vil bli at allerede etablerte bedrifter ikke har noen grunn til å frykte ny konkurranse, fordi «they are sheltered by the tax collector». Dette vil kunne utvikle kvasimonopolistiske tendenser. På denne måten vil progressiv beskatning kontrollere og begrense økonomisk fremgang, og skape rigiditet.

Progressiv beskatning er etter Hayeks mening altså ikke bare en kilde til urettferdighet – det er også sløsing med ressurser, som ifølge Hayek i det lange løp vil undergrave både privat eiendomsrett og individuell frihet – fundamentale premisser for hva som konstituerer rettferdighet.

Redistribusjon og sosial rettferdighet

Hayek mener at det er mulig å tilby en sosial minimumsgaranti i et fritt samfunn uten at individuell frihet begrenses. Men dette mener han en garantert minsteinntekt eller en nedre grense ingen skal tillates å falle under. Hayek ser to begrunnelser for en sosial minimumsgaranti: En ordning med sosial forsikring vil være i alles interesse, eller man kan se det som en moralsk plikt å hjelpe dem som ikke kan hjelpe seg selv (1976:87). Hayek utbroderer ikke disse begrunnelsene. Det viktige for ham er ikke å begrunne et sosialt minimum, men å peke på hensynet til

markedet. Det avgjørende er at et sosial sikkerhetsnett holdes utenfor markedet, slik at de mekanismene som leder individuell innsats der ikke påvirkes eller settes ut av spill.

Hayek er villig til å tillate at staten sørger for en beskjeden grad av redistribusjon i tillegg til lov og orden og andre nødvendige kollektive goder (1976:82). Et slikt tilbud av offentlige goder kan kalles en minimalistisk velferdsstat. Men Hayek går sterkt ut mot argumenter om sosial rettferdighet. Det som er viktig for ham er å sørge for opprettholdelsen av den spontane orden og et fritt marked. Hayek siterer Kant når han avviser at det er mulig å ha et prinsipp for en bestemt sosial fordeling:

«Welfare, however, has no principle, neither for him who receives it, nor for him who distributes it (one will place it here and another there); because it depends on the material content of the will, which is dependent on particular facts and therefore incapable of a general rule» (Kant 1789).⁵⁶

Hayek stiller seg spørsmålet om sosial rettferdighet i det hele tatt har noen mening i en økonomisk orden basert på markedet, og om det er mulig å opprettholde markedet samtidig som man påtvinger det et bestemt mønster for godtgjørelse. Hayek svarer klart nei på begge spørsmålene (1976:68). Han sier seg enig i at markedets allokering hadde vært urettferdig dersom den var et resultat av overlagt fordeling til bestemte individer, men så er ikke tilfelle: Markedets utfall er resultat av en prosess som verken har intenderte eller forutsigbare konsekvenser, men som er ønskelig fordi det har vist seg at den forbedrer de flestes muligheter til å få sine behov tilfredsstilt. Hayeks konklusjon er at «... to demand justice from such a process is clearly absurd» (1976:65).

Hayek benekter at det finnes noe prinsipp som vil føre til rettferdig fordeling:

«... there are no principles of individual conduct which would produce a pattern of distribution which as such would be called just, and therefore also no possibility for the individual to know what he would have to do to secure a just remuneration of his fellows» (1976:70;83).

Han ser ingen mulighet for å skape sosial rettferdighet innenfor et system som skal ivareta individuell frihet og den spontane orden. Menneskets begrensede rasjonalitet gjør det umulig å konstruere institusjoner innrettet mot ønskede

⁵⁶ Referert i Hayek (1976:62).

målsettinger. Etter Hayeks oppfatning er selve begrepet «sosial rettferdighet» meningsløst i et system med valgfrihet: Sosial rettferdighet forutsetter at folk ledes etter spesifikke retningslinjer, og de kan følgelig ikke handle fritt. Derfor kan sosial rettferdighet bare ha betydning i et sentraldirigert system eller i en kommandøkonomi. For Hayek er sosial rettferdighet sosialismens endelige mål. Det er hans overbevisning at forsøk på å endre samfunnets materielle fordeling vil måtte kompromittere den individuelle frihet:

«While an equality of rights under a limited government is possible and an essential condition of individual freedom, a claim for equality of material position can be met only by a government with totalitarian powers» (1976:83).

6.5 Fordeling av skattebyrden under Hayeks premisser

Hayek mener altså at staten bør bringe tilveie kollektive goder, samt sørge for et sosialt minimum for borgerne. Han mener videre at det er legitimt med en viss skattlegging for å finansiere disse godene. Men han er av den oppfatning at skattebyrden bør fordeles proporsjonalt. Ifølge Hayek er det ikke nødvendig med noen annen fordeling, selv for å finansiere redistribusjonsformål:

«All that is necessary is to use a substantial part of the revenue to provide services which benefit mainly a particular class or to subsidize it directly» (1960:307).

Hayek er dermed av den oppfatning at progressiv beskatning ikke er en nødvendig betingelse for omfordeling. Men man kan spørre seg hva den praktiske forskjellen mellom dette og progressiv beskatning består i. En proporsjonal beskatning ville være progressiv i sitt *resultat* dersom en del av skattebeløpet ble brukt til redistribusjonsformål. Når Hayek insisterer på at skatten skal være proporsjonal, tyder det på at han ser skattlegging som et rent *endogen* anliggende, dvs. at skattlegging er et virkemiddel for å skaffe tilveie de nødvendige midler for gitte statlige formål, hvorav redistribusjon *ikke* er inkludert. Jeg tolker sitatet ovenfor dithen av Hayek ikke tar hensyn til at en proporsjonalt fordelt skattebyrde er progressiv i sin effekt. Det er fordelingen av skattebyrden mellom individer han vurderer, og ingen annen fordeling utover selve skattebyrden. Fordeling av skattebyrden skal ikke inngå i et større system av sosial rettferdighet. Når Hayek åpner for et statlig

finansiert sosialt minimum, så må han følgelig se det isolert fra hva som er en rettferdig fordeling av skattebyrden.

Hayek ser imidlertid én grunn til en progressiv fordeling av skattebyrden:

«Individual taxes, and especially the income tax, may be graduated for a good reason that is, so as to compensate for the tendency of many indirect taxes to place a proportionally heavier burden on the smaller incomes. This is the only valid argument in favour of progression» (1960:307).

Her åpner Hayek for at progressiv beskatning kan kompensere for den regressive effekten av direkte skatter. Argumentet hans viser likevel at det er en proporsjonal likhet han legger til grunn for fordelingen av skattebyrden, og Hayek ønsker ikke et system med progressiv inntektsskatt. Han foreslår isteden et prinsipp som begrenser raten for direkte beskatning i forhold til den totale skattebyrden.⁵⁷

6.6 Rettighetsbasert kritikk: Robert Nozick

Presentasjon

Gjennom hele denne oppgaven har jeg diskutert hvordan skattebyrden bør fordeles for å være rettferdig. De tilnærmingene som er presentert er til dels svært ulike, men de har alle til felles at rettferdighetsspørsmålet angår skattebyrden, og ikke skattlegging som sådan. For å komplettere bildet – og kritikken – vil jeg derfor avslutte med å presentere en teori som kategorisk avviser at skattlegging kan være rettferdig.

I likhet med John Rawls og Friedrich Hayek, hører Robert Nozick (1938) også hjemme i den liberale tradisjon. Teorien han presenterer i sitt hovedverk *Anarchy, State and Utopia* (1974)⁵⁸ er likevel radikalt forskjellig fra deres og andre moderne liberale tenkeres teorier. Blant annet av den grunn utgjør teorien en viktig referanse, og i tillegg er Nozicks teori spesielt interessant ved studiet av skattlegging.

⁵⁷ I Hayeks egne ord: «What is needed is a principle that will limit the maximum rate of direct taxation in some relation to the total burden of taxation»(1960:323). Han benytter dette eksemplet: Dersom 25% av nasjonalinntekten kommer fra skattlegging, så vil 25% være den maksimale raten for direkte skattlegging på individuelle inntekter. Denne prosentsetningen skulle justeres opp og ned ettersom det ble nødvendig.

⁵⁸ Alle referanser er til dette verket dersom ikke annet er oppgitt.

Premissgrunnlag: Individets absolutte frihet

Nozicks premisser er at individets frihet er absolutt, og intet kan anføres som begrunnelse for å krenke den. Hans resonnement er sterkt knyttet til Kants kategoriske imperativ om at alle mennesker er mål i seg selv, som aldri kan være midler for noe annet mål. Individets frihet er absolutt, uansett om det å bruke én ville forhindre at mange ble brukt.

«There are only individual people, different individual people, with their own individual lives. Using one of these people for the benefit of others, uses him and benefits the others. Nothing more» (1974:168).

Som vi husker er det ingenting i veien for at man under et rent utilitaristisk system kan ofre én person dersom det maksimerer den aggregerte velferd. Vi ser altså også hos Nozick en klar kritikk av utilitarismen. Selv om hans bidrag først og fremst er motivert som en kritikk av Rawls, ser vi her at de to er på linje når det gjelder å avvise utilitarismen på bakgrunn av individets ukrenkelige frihet. Forskjellen mellom dem ligger i hva de mener er kompatibelt med individets frihet.

Med utgangspunkt i absolutte individuelle rettigheter som moralske stengsler, utvikler Nozick en teori til beskyttelse av individets frihet. Det spesielle med hans teori er at han inkluderer eiendomsrettigheter blant disse moralske stengslene, ikke «bare» frihet fra fysisk vold og fangenskap.

«My property rights in my knife allow me to leave it where I will, but not in your chest» (1974:171).

Nozick setter opp en historisk teori om rettferdighet, bestående av tre prinsipper:

i) Prinsippet om opprinnelig tilegnelse av eiendom

Enhver har rett til resultatet av sitt eget arbeid, også bearbejdede naturressurser.

ii) Prinsippet om overføring av eiendom

Enhver har rett til goder skaffet gjennom frivillige transaksjoner, dvs. gjennom bytte, kjøp, salg, eller utveksling av gaver.

iii) Prinsippet om gjenopprettelse

Dersom ett av eller begge de to første prinsippene brytes, må godene som er kommet på avveie bringes tilbake til sine rettmessige eiere, eller de må kompenseres for.

Fra premiss til konklusjon: En prosedural rettferdighetsteori

Ifølge Nozick kan fordelingen av goder være så skjev den bare vil så lenge den er kommet istand i overensstemmelse med disse tre prinsippene. Denne vektleggingen av fremgangsmåte gjør teorien hans til en prosedural rettferdighetsteori. Poenget er at de handlinger som har ledet frem til fordelingen i seg selv skal være rettferdige. Da vil substansen, eller resultatet, også bli rettferdig uansett mønster.

«Whatever arises from a just situation by just steps is itself just» (1974:151).

Her ser vi at Nozick resonnerer motsatt av hva Rawls gjør: Premissen for Rawls er rettferdighet, og hans første prinsipp om alles kompatible frihet er en nødvendig betingelse for rettferdighet. Nozick har frihet og absolutte rettigheter som premiss, og rettferdighet blir en nødvendig konsekvens av disse.

Nozick hevder at spørsmålet om rettferdig fordeling er et pseudoproblem (Lane 1993:209). Han tar et oppgjør med – og avviser – det han kaller «patterned principles» og «endstate theories», dvs. rettferdighetsteorier som postulerer at resultatet av en fordeling skal ha et visst mønster. Nozicks teori angriper således både utilitarisme og marxisme, og i særdeleshet er den et oppgjør med Rawls. Ved å kritisere ordninger som minimum levestandard eller inntektsutjevning er Nozicks teori også et angrep på den moderne velferdsstaten og dens målsettinger om omfordeling.

Nozick mener at talsmenn for slike «endstate theories» ikke tar hensyn til hvordan godene har oppstått. Dersom godene opprinnelig er statens, så kan man med en viss rett hevde at likhet i fordelingen er naturlig, eller rettferdig. Fordeling blir imidlertid mer komplisert dersom godene er frembragt av uavhengige aktørers handlinger:

«Whether or not it is better to give than to receive, proponents of patterned principles ignore giving all together. In considering the distribution of goods, income and so forth, their theories are theories of recipient justice; they completely ignore any right a person might have to give something to someone. [...] Patterned principles of distributive justice necessitate redistributive activities. The likelihood is small that any factual freely arrived at set of holdings fits a given pattern; and the likelihood is nil that it will continue to fit the pattern as people exchange and give» (1974:168).

Absolutte rettigheter som moralske stengsler gjør Nozicks teori ekstremt individualistisk. Ingen skal behøve å stille seg til disposisjon for andre, og ingen kan

pålegges å ofre noe for andres fordel, selv om det skulle være til samfunnets beste. Man kan ikke pålegge et individ å gi fra seg noe han eller hun har ervervet på rettferdig måte. Nozick harselerer med Marx og alle andre som synes å tro at fordelingsrettferdighetens oppgave er å fylle ut det som mangler i «to each according to his ...» uavhengig av «from each according to his ...» (1974:159–60). Når ting kommer inn i verden er de allerede knyttet til mennesker som har rettigheter til dem, sier Nozick – de oppstår ikke av intet. Ved å gjøre individuelle eiendomsrettigheter til det bærende element i sin teori, setter Nozick opp moralske stengsler som forbyr handlemåter som ellers godtas i liberale rettferdighetsteorier. For eksempel vil politisk styring av økonomien være illegitim og statlig omfordeling blir umulig i hans skjema.

Skattlegging under Nozicks premiss

Nozick mener at når man er av den oppfatning at det finnes visse moralske begrensninger på handlinger, så må man også innse at enkelte målsettinger ikke er oppnåelige med moralsk tillatte midler. Han åpner sin diskusjon om skattlegging på denne måten:

«Taxation of earnings from labor is on a par with forced labor» (1974:169).

Hans prinsipper om eiendomsrettigheter og mennesker som mål i seg selv leder ham til å konkludere med at å betale skatt er på linje med tvangsarbeid og det samme som å arbeide for en annens formål:

«[T]aking the earnings of n hours labor is like taking n hours from that person; it is like forcing the person to work n hours for another's purpose» (1974:169).

Nozick utleder at skattlegging gir andre mennesker rett til å bestemme over enkeltindividets liv. Dersom noen kan tvinge deg til å utføre en spesiell type arbeid, eller å tvinge deg til å arbeide uten belønning, så betyr det at de bestemmer hva du skal gjøre og hvilke(t) formål ditt arbeid skal tjene, uavhengig av hva du selv måtte ønske.

«This process whereby they take this decision from you makes them a *part owner* of you; it gives them a property right in you. [...] End state and most patterned principles of distributive justice institute (partial) ownership by others of people and their actions and labor. These principles involve a shift

from the classical liberals' notion of self ownership to a notion of a (partial) property rights in *other* people» (1974:172).

Ved å pålegge noen å betale skatt kompromitteres individets frihet til selv å forvalte sin egen tid, sitt arbeid og sine midler.

Nozick anfører selv et mulig motargument mot at skattlegging tvinger individet til å arbeide for en annens formål: Man kunne ha et system med skattefritak for det beløp som er nødvendig for å dekke basale behov. Slik ville det være mulig å unngå å betale skatt, og det ville heller ikke være noen tvang med hensyn til hvor mange timer man eventuelt ble tvunget til å arbeide. Men Nozick avviser innvendingen like fort som han introduserer den: En slik skattefritaksordning ville føre til ulik behandling av folks preferanser. Ved å trekke et skille mellom *goder* og *fritid*, viser Nozick hvordan de individer hvis preferanser er av materiell art vil måtte utføre tvangsarbeid for å kunne finansiere sin behovstilfredsstillelse, mens de som verdsetter fritid kan tilfredsstille sine behov gratis:

«Why should the man who prefers seeing a movie (and who have to earn money for a ticket) be open to the required call to aid the needy, while the person who prefers looking at a sunset (and hence need earn no extra money) is not?» (1974:170).

Det går frem at Nozick finner en slik forskjellsbehandling av goder og fritid helt urimelig. Den praktiske implikasjonen av dette er imidlertid at tilfredsstillelsen av all verdens ekstravagante preferanser hos ett individ har forrang for tilfredsstillelsen av basale behov hos et annet individ. Nozicks vektlegging av absolutte eieendomsrettigheter medfører altså at han ikke anerkjenner selv basale behov som grunnlag for redistribusjon.

Det er tilsynelatende ikke noe rom for verken skattlegging eller statlig intervensjon dersom man skal respektere de moralske stengsler Nozick setter opp. Likevel vil det være påkrevet med en instans som påser at rettferdighetsprinsippene overholdes; i det minste et rettsapparat som sørger for kontraktsfrihet. Videre kan det bli nødvendig med et omfattende statlig apparat for å oppfylle prinsippet om gjenoppretting. Spørsmålet er hvordan skal dette finansieres: Kan Nozick for eksempel gå god for brukerprinsippet? Nozick antyder at Rawls' differanseprinsipp kan være et brukbart anslag for gjenoppretting, siden de svakest stilte antakelig var dem som ble utsatt for urett tidligere. Nozick siterer Hobbes på at livet kan bli «nasty, brutish and short» uten en overordnet myndighet, og han hevder at det

ikke er i strid med individuelle rettigheter at man enes om å monopolisere en beskyttelsesmakt. Ved overordnet beskyttelse av friheter, rettigheter og inkrementelle prosesser som hver er rettferdige, mener Nozick at man kan oppnå virkelighetens utopi hvor menneskene kan leve fritt og realisere sine drømmer.

6.7 Avsluttende bemerkninger

Skattlegging medfører et effektivitetstap i økonomien ved at den påfører en ekstra kostnad som må dekkes inn. Hvem som til syvende og sist belastes med denne ekstrakostnaden er vanskelig å si, men skattlegging reduserer det økonomiske handlingsrom for disposisjonsfrihet og behovstilfredsstillelse. Hvordan den økonomiske atferden endres som følge av skattlegging kommer an på skattens utforming og gjennomføring. Ved inntektsbeskatning er det imidlertid to effekter som er sentrale: Dersom individet velger å arbeide *mer* som følge av beskatning vil man få en inntektseffekt i tilbudet av arbeidskraft, mens dersom individet velger å arbeide *mindre* vil man få en substitusjonseffekt i tilbudet av arbeidskraft. Det er særlig substitusjonseffekten som brukes som argument mot høye skatterater, fordi den vil kunne føre til at skatteinntektene ikke øker, eller til og med blir redusert, som følge av at skattesatsen økes. Fordi skattlegging også vil kunne gi incentiver eller disincentiver til å spare, investere eller forbruke midler, benyttes skattesystemet også som et makroøkonomisk instrument.

Friedrich August von Hayek skrev innenfor en økonomisk liberalistisk tradisjon, dog forskjellig fra den klassiske laissez faire liberalismen jeg diskuterte i kapittel 3. Denne nyere tilnærmingen – neoliberalismen – var ment som et motstykke til planøkonomien som sto sterkt etter krigen. Neoliberalismen avviser ikke inngrep i markedet, men mener statens funksjon bør være begrenset til å sørge for å opprettholde betingelser for fri konkurranse, f.eks. ved å bryte opp monopoler (Gunnarsson 1995:137).

Hayek avviser den rasjonalistiske konstruktivisme planøkonomien bygger på, og hevder at troen på sentral planlegging bygger på en «synoptisk vrangforestilling» – illusjonen om at sentrale beslutninger kan være like rasjonelle som summen av alle enkeltindividers beslutninger (Malnes og Midgaard 1993:337). Hayek var av den oppfatning at man ikke for noen pris måtte forstyrre det han kalte «den spontane orden» – det samfunnssystem som har vokst frem gjennom millioner av desentrale beslutninger og som over tid har vist seg overlevelsesdyktig. I likhet med Adam Smith mente også Hayek at markedet var den overlegne

informasjonsbærer, og det ble følgelig viktig for ham å sørge for fri konkurranse. Tilsvarende mente han at individets frihet er en overlegen moralsk verdi som har vist seg overlevelsedyktig gjennom en inkrementell utvikling av normer.

Med «den spontane orden» og «individets frihet» som grunnleggende premisser, utleder Hayek – om enn ad omveier – sitt syn på rettferdig skattlegging. Hans argumentasjon er ikke et forsvar for en ønsket fordeling av skattebyrden, men snarere et angrep på progressiv beskatning. Ifølge Hayek er progressiv beskatning ikke prinsipielt fundert, og det kan følgelig heller ikke være en akseptabel fordeling av skattebyrden – verken moralsk eller demokratisk. Problemet har karakter av å være en såkalt «slippery slope» situasjon: Det finnes ingen klar grense for hvor man bør stoppe, når man først har begynt. Har man først bestemt seg for å godta progresjon, så kan alle argumenter for progresjon brukes til å rettferdiggjøre en hvilken som helst rate. Videre avviser Hayek teorien om avtagende grensenytte, gjennom å forkaste de premisser den bygger på. Etter hans mening er det ikke mulig å måle og sammenligne nytte mellom individer, dvs. de grunnleggende forutsetninger for anvendelsen av teorien om avtagende grensenytte. Hayek argumenterer også mot progressiv beskatning på bakgrunn av mer generelle økonomiske effekter som dem jeg har gjort rede for i begynnelsen av dette kapittelet. På tross av sin kontante avvisning av progressiv beskatning, er Hayek likevel åpen for at det kan være nødvendig, og til og med ønskelig, med statlig garanterte velferdsordninger. Han er imidlertid svært opptatt av at dette ikke må forstyrre den spontane orden; den inkrementelt utviklede sannhet og eneste fornuftige organisering.

Hayeks forfatterskap veksler mellom epistemologiske synspunkter og empiriske observasjoner, og av den grunn er det vanskelig å utlede noen konsistent normativ teori av det. Hayek bidrar likevel med mange viktige og interessante tanker, og det er dessuten en del av normativ metodes oppgave å skille politiske postulater fra etiske begrunnelser.

Robert Nozicks bok *Anarchy, State and Utopia* representerer et av moderne filosofis mest kompromissløse bidrag til debatten om hva rettferdighet er. Nozick setter opp individets frihet som en absolutt størrelse, og hevder som Kant at alle mennesker er mål i seg selv som aldri kan være midler for noe annet mål. Nozick føyer seg derved inn i rekken av utilitarisme kritikere sammen med Hayek og Rawls. Forskjellen mellom dem ligger i hva de mener er kompatibelt med individets frihet. Både Hayek og Rawls mener skattlegging er legitimt selv om man har individets frihet som overordnet verdi, mens Nozick avviser dette.

Det spesielle med Nozicks teori er at han av premissen om individets frihet utleder at også *den private eiendomsrett* er ukrenkelig, og at skattlegging dermed er illegitimt. Ifølge Nozick er skattlegging det samme som å ilegge individet å arbeide for andres formål, hvilket ville medføre å gi andre makt over seg selv og muligheten for å leve sitt eget liv – og altså i strid med forbudet mot å bruke mennesket som middel for et annet mål. Nozick har imidlertid til gode å vise at (i) å eie seg selv utelukkende er kompatibelt med de eksklusive eiendomsrettigheter han setter opp, og at (ii) et system med slike eiendomsrettigheter er det beste for å kunne behandle individer som mål i seg selv.

Nozicks teori er en prosedural rettferdighetsteori, hvilket innebærer at ethvert resultat som følger av en rettferdig prosess, også er rettferdig. Han avviser på det mest bestemte at man bør etterstrebe noe gitt mønster for fordeling av goder og byrder. Ifølge ham er enhver transaksjon som er gyldig i forhold til de rettferdighetsprinsippene han setter opp, også rettferdig. Men dette ensidige fokus på prosess gir Nozicks rettferdighetsteori en bred historisk slagside, slik at mulighetene til å rette opp tidligere «feil» blir helt usedvanlig vesentlige (Torgersen 1996:34). Muligheten for rektifikasjon ser ikke ut til å ha blitt viet den nødvendige oppmerksomhet, og Nozick selv henviser til Rawls' differanseprinsipp som en tommelfingerregel – det mest kontroversielle prinsipp i en teori som i utgangspunktet var Nozicks hovedmotivasjon for å presentere et motinnlegg. Det er dessuten betimelig å spørre seg hvilke sosiale ordninger som er nødvendige forutsetninger for at likestilte og frie parter skal kunne foreta gyldige transaksjoner. I det minste vil man behøve et uavhengig rettsapparat, og det er en viss mulighet for at dette vil kunne bryte med det rigide skjema Nozick setter opp. Det er på ingen måte gitt at rettferdighet i henhold til Nozicks teori ikke vil kunne kreve ekstensiv statlig inngripen (Malnes og Midgaard 1993:335). Det uløste spørsmål hos Nozick er hvordan dette i så fall kan eller bør finansieres.

På tross av sine åpenbare mangler, betraktes Nozicks teori som et markant bidrag til den moderne rettferdighetsdebatten. Selv om hans teori ikke lykkes i å presentere et fullstendig gjennomført og konsistent resonnement, bidrar den til å sette et kritisk søkelys på behandlingen av individuelle rettigheter involvert i akseptert praksis. I normativ teori er dette et poeng i seg selv.

7 Oppsummering

Den foreliggende litteraturen om skattlegging er lite utviklet med hensyn til å gi tilnærmingene til rettferdig beskatning en normativ forankring og teste deres implikasjoner. I de foregående kapitlene har jeg derfor vist hvordan rettferdig skattlegging kan innebære flere ulike måter å fordele skattebyrden på, alt etter hvilke premisser man legger til grunn for sin oppfatning av rettferdighet.

Diskusjonen er konsentrert rundt en dikotomisering av fordelingsprinsipper; brukerprinsippet og evneprinsippet. Under *brukerprinsippet* anses skattebyrden å være rettferdig fordelt når den er et resultat av et frivillig bytte, og den reflekterer et direkte betalingsforhold mellom individ og stat. *Evneprinsippet* innebærer at skattebyrden skal fordeles etter individenes evne til å bære den. Jeg hevder at rettferdighet under evneprinsippet både kan innebære en fordeling som maksimerer aggregert nytte, og en fordeling hvis målsetting er høyere grad av sosial rettferdighet.

7.1 Brukerprinsippet

Opprinnelig, på 1600 og 1700 tallet, ble brukerprinsippet for skattlegging utviklet som en protest mot kongers og fyrsters vilkårlige og usikre finanspolitikk som manglet etisk forankring. Tidligere var det deres privilegium å skrive ut skatter nærmest etter eget forgodtbefinnende, og skattefuten var fryktet blant de hardt prøvede undersåttene.⁵⁹ I tråd med opplysningstiden og de store revolusjonene ble politikken imidlertid ideologisert, og det ble lagt større vekt på rettferdighet og prinsipielle begrunnelser.

Det første etiske prinsipp for fordelingen av skattebyrden ble formulert av Adam Smith i 1776. Etter hans oppfatning skulle skattebyrden fordeles mellom statens innbyggere «... in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the state» (Smith 1961:350). Her ser vi at Smith vurderer skattlegging som et direkte forhold mellom individ og stat, hvor skatten skal være en betaling for de goder individet mottar fra staten. Dette er de karakteristiske kjennetegn ved brukerprinsippet. Jeg har klassifisert brukerprinsippet som en

⁵⁹ Adam Smith sier at skatten var avhengig av futens «[...] good or bad humour [...]», og at den derfor «[...] be altogether arbitrary and uncertain» (Smith 1776:396). Skattefuten var forøvrig ikke bare tema i politisk økonomisk teori, men også i samtidsmusikken: I «Bondekantate» (1742) fremstiller Bach futen som den onde selv.

endogen tilnærming til fordelingen av skattebyrden. Dette innebærer at det utelukkende fokuseres på rettferdighet i selve fordelingen av skattebyrden, mens rettferdighet i andre fordelinger ignoreres.

Brukerprinsippet henter sitt premissgrunnlag fra naturrett, kontraktteori og markedøkonomi. Naturretten postulerer at enhver skapning har sin natur – eller sitt telos – som dens forpliktelser må utledes fra. Menneskets spesielle natur er at det kan opptre med fornuft. Rettferdighet mellom mennesker må derfor baseres på fornuft. Ifølge naturretten finnes det en evig og universell lov og en allmenngyldig sannhet – dvs. et moralsk faktum – for hva rettferdighet er, og dens sannhet og gyldighet finnes i naturens orden. Dette er grunnlaget for å hevde at visse naturlige menneskerettigheter – retten til liv, frihet og eiendom – også er moralske fakta. Det var disse rettighetene som utgjorde det første etisk begrunnede «beregningssgrunnlaget» for skatt: Når alles liv og frihet er like mye verdt, så må alle betale like mye for å få sitt liv og sin frihet beskyttet.

Kontraktteorien foreskriver at individene i et samfunn vil enes om å overgi en del av sin autonomi til en overordnet myndighet, mot at denne sørger for deres beskyttelse. Denne tilnærmingens relevans for fordeling av skattebyrden, og premissen for brukerprinsippet, ligger i at kontraktteoretisk rettferdighet krever samsvare mellom myndighetenes fullmakter og borgernes krav. Fordi alle deltakere har vetorett i en kontraktsituasjon, så vil resultatet vise overensstemmelse mellom myndighetenes og borgernes krav, og fordelingen av skattebyrden vil være en funksjon av dette.⁶⁰

Både naturrett og kontraktteori har slektskap med prinsippene for markedøkonomi. Markedsøkonomisk likevekt oppnås i en situasjon hvor tilbydere og etterspørre gjennom frivillig bytte enes om en likevektspris. I en slik tilpasning er samfunnets ressurser effektivt fordelt. Oppdagelsen av markedøkonomiens mekanismer fikk enorm betydning på alle samfunnets områder, også for fordelingen av skattebyrden. Fokus ble flyttet fra «rettferdighet» til «effektivitet» – eller snarere «rettferdighet som effektivitet» – begrunnet i at det effektive også var det rettferdige siden fordelingen er basert på *frivillighet*.

Med mekanismene for markedøkonomi som premissgrunnlag kan brukerprinsippet fortolkes på to måter: For det første kan man fordele skattebyrden etter individenes *nytte* av de kollektive godene, og for det andre kan man fordele den

⁶⁰ I denne sammenhengen ser jeg bort fra problemer knyttet til ulik forhandlingsstyrke, representasjon, osv.

etter *kostnadene* myndighetene har med å frembringe dem. Problemet er hvordan nytten eller kostnaden skal kunne måles for hvert enkelt individ. I et vanlig marked kommer individets nytte frem som dets betalingsvillighet for godet, men ved kollektive goder har man ingen likevektspris som kan fungere som informasjonsbærer. En rasjonell aktør vil kunne forventes å ikke oppgi sin reelle nytte – og dermed sin rettmessige andel av skattebyrden – så lenge godet likevel bringes til veie av andres finansiering. Fordeling av skattebyrden etter individets andel av kostnaden er også beheftet med store problemer: Kollektive goder er kjennetegnet av at de er udelelige og at det ikke kan forekomme rivalisering i forbruket av dem, så det er vanskelig å fordele kostnadene individuelt og å stenge ute dem som ikke betaler.

De svenske økonomene Wicksell – og senere Lindahl – forsøkte å utvikle en løsning på problemene forbundet med fordelingen av skattebyrden under brukerprinsippet. Deres grep var å knytte fordelingen av skattebyrden til den parlamentariske beslutningsprosessen: Individenes preferanser ble koblet direkte sammen med fastsettelsen av skattebyrden i en simultan prosess, slik at velgernes stemmegivning skulle tvinge den parlamentariske budsjettprosessen mot likvekt. På denne måten håpet man å oppnå en paretooptimal fordeling av skattebyrden. Fordelingen av skattebyrden skulle være slik at ingen annen fordeling ville føre til at noen fikk det bedre uten at andre fikk det verre. Styrken i dette resonnementet er at det knytter individenes preferanser til tilbudet av offentlige goder. Dessuten bestemmes nivået på offentlige goder og skatt simultant, slik at begge sider av budsjetteringsprosessen kombineres, og avgjøres samtidig. Resonnementets styrke er dog også dets svakhet: Det kan tenkes at det på lengre sikt, eller for samfunnet som helhet, ville være ønskelig med goder de individuelle preferansene ikke avslører betalingsvillighet høy nok til å frembringe. Videre er det under den teoretiske utledningen av brukerprinsippet sammenfall mellom effektivitet og rettferdighet, men ingen av operasjonaliseringene åpner for omfordelingshensyn i beskatningen.

7.3 Evneprinsippet

Evneprinsippet postulerer at skattebyrden skal fordeles etter individenes evne til å bære den. Her har man altså forlatt brukerprinsippet krav til at skattlegging må være basert på frivillig bytte, og anerkjenner det nødvendige innslaget av tvang som ligger i skattleggingens natur.

Mens brukerprinsippets talsmenn hadde felles fundament i naturrett, kontraktteori og markedsøkonomi, er mangelen på moralsk konformitet åpenbar hos de mange som har anbefalt å fordele skattebyrden etter evne. Grunnen til dette er så vidt jeg kan se at de færreste av dem hadde skatt som særskilt fokus for sine analyser. I tilknytning til mer generelle utredninger hevdet man at skatt burde betales etter evne, men uten å redegjøre for premisser og å konkludere med hensyn til fordeling av skattebyrden. Selv mener jeg at evneprinsippet rommer to separate fortolkninger av rettferdig fordeling av skattebyrden: For det første er evneprinsippet utfallet av en matematisk orientert tilnærming som kalles offerteori – dvs. en endogen tilnærming til fordelingen av skattebyrden. For det andre kan man konkludere med at skattebyrden bør fordeles etter evneprinsippet ut fra en idé om at individet er deltaker i et sosialt fellesskap – dvs. en eksogen tilnærming. Disse to fortolkningene bygger på ulike verdier, men den prinsipielle likheten mellom dem, og forskjellen fra brukerprinsippet, ligger i oppfatningen av at det ikke er noe direkte betalingsforhold mellom offentlige goder og skattlegging.

Offerteori

Offerteorien vurderer skatt som en negativ nytte – en oppofrelse som reduserer samfunnets velferd. Utgangspunktet er at det er rettferdig å gjøre dette nyttetapet så lite som mulig. Jeg knytter denne rettferdighetsantakelsen til utilitarismen. Utilitarismen er en konsekvensialistisk etisk retning som har nytte – eller velferd – som høyeste verdi. Dette innebærer at den handling er riktig, hvis konsekvens er maksimal nytte. Av dette kan vi utlede at den fordeling av skattebyrden er rettferdig som maksimerer nytte etter skatt. Det er derfor en forenkling å hevde at utilitaristisk offerteori er en ren endogen tilnærming til skattlegging; det er jo strengt tatt ikke selve skattebyrden, men forekomster av nytte eller velferd, som tillegges verdi.

Det er verdt å merke seg at utilitaristisk offerteori fokuserer på den *aggregerte* nytte, og ikke den individuelle fordelingen av den. Verken individ eller samfunn har noen moralsk vekt i utilitarismen, men samfunnet er en relevant størrelse i den grad man benytter det som aggregatnivå for nytte. Likevel ønsker man å komme frem til en individuell fordeling av skattebyrden, men som vi har sett er det ikke noe entydig svar på hvordan dette bør gjøres.

John Stuart Mill var den første som formulerte en tese om individuell fordeling av skattebyrden under offerteorien. Etter hans mening var skatt et offer som burde minimeres, og Mill var av den oppfatning at dette ville bli resultatet dersom alle

individer ble belastet med en like stor andel. Dette er dog en upresis konkretisering: Vi har sett hvordan likt offer kan bety både (i) likhet i absolutt offer, (ii) likhet i proporsjonalt offer, og (iii) likhet i marginalt offer. Antakelig er det bare likhet i marginalt offer som innebærer offerminimering. Under den rådende forutsetning om avtagende grensenytte – at nytten av inntekt avtar når inntekten øker – tilsier dette prinsippet en progressiv belastningsprofil. Man bør begynne med å «høvle» av de høyeste inntektene hvor nytten pr. innteksenhet er lavest, og deretter arbeide seg nedover i inntektssjiktet. Ved å forutsette avtagende grensenytte oppnår man å kunne finansiere en gitt skattebyrde uten å ofre pålydende verdi i nytte: Skatten måles jo i pengeenhetens verdi, mens nytteverdien av skattebeløpet varierer med hvem som betaler den.

Med dette utgangspunktet har man redusert spørsmålet om rettferdig fordeling av skattebyrden til å være et matematisk planleggingsproblem. Problemet er imidlertid at offerteorien bygger på urealistiske forutsetninger: Det er ikke gitt at grensenytten er avtagende, at nytte kan aggregeres, eller at individenes nytte kan sammenlignes. Dessuten er det en svakhet ved offertorien at den ignorerer budsjettets utgiftsside og de økonomiske virkninger av skattlegging, siden dette er faktorer som vil kunne påvirke den aggregerte nytte.

Skattlegging som instrument for sosial rettferdighet

Skattleggingens regressive belastningsprofil ved inngangen til dette århundret var et av temaene ved mobiliseringen av nye velgergrupper i kampen for universell stemmerett. Man ønsket å benytte skattlegging som et instrument for sosial rettferdighet, slik jeg har vist at man legger til grunn i den eksogene fortolkningen av evneprinsippet. At evneprinsippet fikk sitt gjennomslag kan derfor ses på som et resultat av denne demokratiseringen (Steinmo 1993).

Den eksogene fortolkningen av evneprinsippet ønsker altså å benytte fordelingen av skattebyrden som instrument for sosial rettferdighet. *Likhet* er den sentrale verdi som underbygger denne rettferdighetsidéen, men det er ingen enighet om hvilket innhold likhetsbegrepet bør gis. Både sjanselikhets og resultatlikhet diskuteres i kapittel 5. Sjanselikhets innebærer at alle skal ha like muligheter til å skaffe seg goder, mens resultatlikhet krever at alle skal ha det samme til slutt. Poenget er imidlertid at dersom man ønsker å fordele skattebyrden slik at den genererer høyere grad av likhet, så impliserer dette en *ulik behandling* av borgerne. Diskusjonen om hva slags type likhet man bør oppnå, og i hvilken grad det bør være en statlig

oppgave å få det til, er de sentrale spørsmålene i moderne normativ politisk teori og offentlig debatt.

Selv om vi ikke har noen sikre svar på hva likhetsbegrepet bør romme, kan vi slå fast at skattebyrden bør fordeles progressivt dersom man ønsker å benytte skattleggingen som et instrument for sosial rettferdighet. Det vesentlige er at man ønsker å redusere den ulikhet som foreligger, og den eneste måten skattebyrdefordelingen kan gjøre dette på, er å virke progressivt. Fordi progressiv beskatning belaster dem som har mer forholdsvis hardere enn dem som har mindre, vil den alltid være omfordelende i sin effekt. Progressiv beskatning som instrument for sosial rettferdighet målbærer dermed et politisk prinsipp for omfordeling, og det er en tilstrekkelig betingelse for omfordeling. Dette i motsetning til progressiv beskatning i offerteorien, hvor den er et økonomisk prinsipp som følger nødvendig av teorien om avtagende grensenytte.

John Rawls er den mest innflytelsesrike bidragsyter i den moderne rettferdighetsdebatten. Hans grep med å la rasjonelle aktører inngå en kontrakt i en situasjon hvor ingen kjenner sine talenter eller livsutsikter, bidrar til at hans rettferdighetsprinsipper fremstår som bedre *forklarte* enn hva som ellers er vanlig i normativ teori. Etter Rawls' mening ville rasjonelle aktører komme frem til at retten til grunnleggende friheter burde være det overordnede prinsipp. Dernest kan sosiale og økonomiske ulikheter innføres hvis de er til fordel for de dårligst stilte i samfunnet, gitt at de er knyttet til posisjoner alle kan konkurrere om på like vilkår. Mange tolker Rawls' dithen at han åpner for omfattende omfordeling fra velstående grupper til de dårligst stilte, mens andre igjen hevder at hans første prinsipp om friheter vil stille strenge krav til hvilke inngrep individet kan utsettes for. Det er imidlertid hevet over tvil at Rawls ikke ser noen motsetning mellom grunnleggende friheter og skattlegging – snarere tvert imot: Rettferdige institusjoner – som er av avgjørende betydning fordi de påvirker fordelingen av goder og byrder – er avhengige av offentlig finansiering. Likevel er det ikke omfordeling til de svakest stilte som påkaller de mest radikale virkemidlene i Rawls' fordeling av skattebyrden. Han mener at progressiv beskatning bør være et virkemiddel for å forhindre konsentrasjon av makt og midler – noe som vil skade verdien av politiske friheter og sjanselighet. Kanskje noe overraskende konkluderer Rawls med at skattebyrden under differanseprinsippet først og fremst bør fordeles etter forbruk, dvs. en fordeling som korresponderer med brukerprinsippets rettferdighetsidé. I den grad inntektsbeskatning er aktuelt, mener Rawls at den bør være proporsjonal, både fordi dette gir færre disincentiver, men også av likhetshensyn: Proporsjonale

skatter behandler alle «... in a uniform way» (Rawls 1971:279). Så vidt jeg kan se, er det en viss diskrepans mellom de prinsippene for rettferdighet Rawls setter opp, og de anbefalinger han gjør for fordelingen av skattebyrden. Når han vil fordele skattebyrden proporsjonalt, og etter forbruk under differanseprinsippet, kan det ikke være for å redusere økonomiske og sosiale ulikheter.

7.4 Liberalistisk skatteteori

Økonomiske effekter regulerer normative teories handlingsrom gjennom å påvirke økonomiens ytelser og resultater. Skattlegging medfører effektivitetstap i økonomien, og det gir disincentiver for individenes økonomiske atferd. Det er særlig progressiv beskatning og andre aspirasjoner til sosial rettferdighet som gir store effektivitetstap og disincentiver – i en slik utstrekning at man kan påvise en trade-off mellom likhet og effektivitet.

Friedrich Hayek var blant de fremste kritikere av progressiv beskatning. Hans argumenter bygger i særlig grad på det han hevder er mangelfull etisk forankring: Ifølge Hayek er progresjon ikke noe prinsipp, men er basert på et vilkårlig politisk postulat. Så lenge det ikke finnes noen etisk formel som slår fast hvor sterk progresjonen bør være, så vil en progressiv skattebyrde være vilkårlig fordelt. Hayek mener derfor at en progressiv fordeling av skattebyrden ikke kan godkjennes som rettferdig lov, og at progressiv beskatning dermed krenker fundamentale demokratiske krav til at lover må være generelle og abstrakte, kjente og sikre.

Hayek avviser også teorien om avtagende grensenytte som begrunnelse for progressiv beskatning. Ved ikke å godta forutsetningene om at nytte kan måles og sammenlignes, eliminerer han grunnlaget for teorien. Samlet er altså Hayeks begrunnelse for å avvise progressiv beskatning fundert både i normative politiske og økonomiske premisser.

Om Hayek var kontant i sin avvisning av progressiv beskatning, hadde han likevel ingenting imot skattlegging som sådan. På samme måte som Rawls, ser han ingen motsetning mellom individets frihet og en moderat form for beskatning. Den tredje liberalisten som diskuteres i denne oppgaven, Robert Nozick, avviser imidlertid skattlegging på dette grunnlaget. Ifølge Nozick er individets frihet en absolutt og ukrenkelig rettighet. Ved også å betrakte den private eiendomsretten som en del av individets grunnleggende rettigheter, utleder Nozick at skattlegging er å sammenligne med tvangsarbeid.

Nozick tar i likhet med Rawls og Hayek avstand fra utilitarismen når han begrunner sin argumentasjon med at mennesker er mål i seg selv, og aldri kan være middel for noe annet mål. Han hevder at beskatning tvinger individet til å arbeide for en annens formål, og at skattlegging følgelig krenker maksimen om å ikke bruke mennesket som et middel. Imidlertid er det ingen tvil om at Nozick også ser behovet for og ønsker en «minimal state» som skal ivareta individets rettigheter og prinsippene for rettferdige transaksjoner. Spørsmålet er hvordan dette skal finansieres, og på dette sentrale punkt er Nozicks teori mangelfull.

7.5 Avslutning

Min analyse har vist at det er flere ulike oppfatninger av hva som er en rettferdig fordeling av skattebyrden. Det som først og fremst skiller de ulike oppfatningene fra hverandre, er synet på forholdet mellom individ og samfunn, og hvilken betydning som legges i begrepet «likhet»:

Brukerprinsippet legger til grunn at *individet* er det moralske subjekt. Samfunn eller stat har ingen selvstendig rolle, men skal kun være en funksjon av de fullmakter individene gir dem. Likhetsbegrepet innebærer her retten til formell likebehandling.

Offerteori er en mer «uryddig» tilnærming til rettferdig fordeling av skattebyrden. Her er den fordeling moralsk riktig som minimerer samfunnets aggregerte nyttetap, hvilket betyr at verken individ eller samfunn er moralsk subjekt, men at det er forekomsten av nytte som tillegges moralsk vekt. «Likhet» blir følgelig heller ingen sentral størrelse, men er tilstedeværende ved at enkelte mener det aggregerte nyttetap minimeres dersom det fordeles likt mellom individene.

Skattlegging som instrument for rettferdighet vurderer forholdet mellom individ og stat som et av gjensidig avhengighet. Staten har en suveren stilling gjennom sin offentlige maktutøvelse, og man legger til grunn at individet er avhengig av samfunnet for sin personlige utvikling. I tillegg til formell likebehandling inkluderer likhetsbegrepet her også rett til noen grad av økonomisk utjevning.

Oppfatningen av rettferdig skattlegging har utviklet seg teoretisk og over tid fra å være et individfokusert betalingsforhold til å bli en altomfattende sosial orden. Skatt har utviklet seg fra å utelukkende være betaling for borgernes beskyttelse, via å sørge for enkle offentlige goder, til å bli finansieringskilde for altomfattende politiske målsettinger. Analysen av det normative grunnlaget for fordeling av skattebyrden reflekterer således samtidig historien om *staten*:

Utviklingen av skattleggingen følger de samme linjene som fremveksten av det moderne liberale demokrati. Fra å sørge for borgernes beskyttelse, har staten utviklet seg via å være et sosialt sikkerhetsnett til å bli en selvstendig, sterk aktør som i høy grad påvirker borgernes livsutfoldelse. På samme måte har likhetsbegrepet endret seg – fra et fokus på likebehandling, til en oppfatning av at likhet i høy grad dreier seg om like sjanser og likhet i resultat.

Både normativt og empirisk er det imidlertid mye som tyder på at denne noenlunde lineære utviklingen etterhvert vil måtte finne nye veier: I perioden etter siste krig var det mer eller mindre akseptert at staten hadde rett – om ikke plikt – til å bruke skattlegging som et virkemiddel i sosialpolitikk og økonomisk politikk. Det var også enighet om at skattebyrden burde være progressivt fordelt. Men etter omfattende liberalisering og internasjonalisering, hvor ikke minst kapitalen ble mye mer mobil, er konteksten for skattepolitikk vesentlig endret (Steinmo 1993:29). Exit mulighetene er større for skattepliktig kapital enn for skattepliktig inntekt, og dette gir utslag i forskjeller mellom inntekts- og kapitalbeskatningen som igjen skaper legitimitetsproblemer. For eksempel utredninger om såkalt flat (proporsjonal) skatt, viser en reorientering mot mer prinsipelle sider ved fordelingen av skattebyrden.

Skattlegging er tema for rettferdig fordeling fordi enhver skatt påvirker sosiale forhold. Samtidig påvirker enhver skatt også økonomiske forhold. For å gi skattleggingen den nødvendige legitimitet, må lovgiverne derfor snakke både velgernes og markedets språk, og sørge for å ivareta både rettferdighetshensyn og hensynet til økonomisk effektivitet. I tillegg til endrede empiriske rammebetingelser, gjør dette klassiske dilemmaet det nødvendig stadig å vurdere betingelsene for beskatning. Spørsmålet om hva som er en rettferdig fordeling av skattebyrden vil ikke bli mindre aktuelt i tiden som kommer.

Referanser

- Atkinson, A. B. (1995): *Public Economics in Action*, Oxford: Clarendon Press.
- Bamford, A. M. (1994): «Paretooptimalitet og omfordeling til de svake», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 1994 (10), 2:195-207.
- Barry, B. and Hardin, R. (1982): *Rational Man and Irrational Society?*, Beverly Hills: Sage.
- Berlin, I. (1961): «Equality as an ideal», i Olafson, F. A. (1961): *Justice and Social Policy*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Birch, T. D. (1988): «Justice in taxation: An appraisal of normative tax theory», *Social Science Quarterly*, vol. 68 (1988).
- Brennan, G. and Buchanan J. M. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, C. V. and Jackson, P. M. (1978): *Public Sector Economics*, Oxford: Martin Robertson.
- Buchanan, A. (1985): *Ethics, Efficiency and the Market*, Oxford: Clarendon Press.
- Campbell, T. D. (1988): *Justice*, Basingstoke: Macmillan Education.
- Crocker, L. (1980): *Positive Liberty*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Cullen, B. (1992): «Philosophical Theories of Justice», in Scherer, K. R. (red.) (1992): *Justice: Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cullis, J. G. and Jones, P. R. (1992): *Public Finance and Public Choice*, London: McGraw Hill.
- Eatwell, J. et al. (red) (1987): *The New Palgrave Dictionary*, Macmillan Press Ltd.
- Eckhoff, T. (1971): *Rettferdighet*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Edgeworth, F. Y. ([1897]1958): «The Pure Theory of Taxation», i Musgrave, R. A. og Peacock, A. T. (red.) (1967): *Classics in the Theory of Public Finance*, London: St Martin's Press.

- Elster, J. (1989): *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Encyclopaedia Britannica at http://www.eb.com/cgi_bin/g?keywords=what+is+equity+in+taxation%3F, (30.03.1998).
- Enjolras, B. (1997): *Welfare States and Disincentive Effects: Theoretical perspectives and application to the Norwegian Case*, paper, Forskningsstiftelsen Fafo.
- Feiring, E. (1992): *Rettferdig fordeling. En analyse av debatten om sosial rettferdighet*, hovedoppgave i statsvitenskap, Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Føllesdal, D. et al. (1990): *Argumentasjonsteori, språk og vitenskapsfilosofi*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Fjell Hansson, L. (1997): *Ethical Problems of Preventive Medicine*, Oslo: Department of Political Science, University of Oslo.
- Gunnarsson, Å. (1995): *Skatterättvisa*, Uppsala: Iustus Förlag.
- Hayek, F. A. (1960): *The Constitution of Liberty*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Hayek, F. A. (1976): *Law, Legislation and Liberty*, vol. 2, «The Mirage of Social Justice», London: Routledge & Kegan Paul.
- Honderich, T. (ed.) (1995): *The Oxford Companion to Philosophy*, Oxford: Oxford University Press.
- Johansen, L. (1965): *Offentlig økonomikk*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Kolm, S. C. (1995): «Moral Public Choice», in *Public Choice* 87, 1996, Kluwer Academic Publishers.
- Korsgaard, C. M. (1996): *The Sources of Normativity*, New York: Cambridge University Press.
- Lambert, P. J. and Yitzhaki, S. (1995): «Equity, Equality and Welfare», *European Economic Review*, Vol. 39, no. 3 4, pp. 674 82.
- Lamont, J. (1996) at http://plato.stanford.edu/entries/justice_distributive.html, (20.08.1997).

- Lane, J. E. (1993): *The Public Sector*, London: Sage.
- Langhelle, O. S. (1993): *Demokrati og rettferdighet*, hovedoppgave i statsvitenskap, Institutt for statsvitenskap: Universitetet i Oslo.
- Lian, O. S. (1993): *Noen må ofres for at andre skal reddes*, hovedoppgave i sosiologi, Tromsø: Institutt for sosiologi, Universitetet i Tromsø.
- Lorentzen, H. (1996): *Velferdsstat og rettferdighet*, Rapport 96:20, Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lukes, S. (1997): *Professor Caritat og jakten på den beste av alle tenkelige verdener*, Oslo: J. M. Stenersen Forlag.
- Malnes, R. (1996): «Metode for normativ argumentasjon», i Engelstad, F. et al. (1996): *Samfunn og vitenskap*, Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Malnes, R. (1997): *Filosofi for statsvitere*, Oslo: Tano Aschehoug.
- Malnes, R. og Midgaard, K. (1993): *Politisk tenkning fra antikken til vår tid*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Marshall, T. H. (1950): *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Marx, K. and Engels, F. ([1848]1984): *The Communist Manifesto*, New York: International Publishers.
- McCulloch, J. R. (1975): *A Treatise on the Principles and Practical Influence of Taxation and the Funding System*, Edinburgh: Scottish Academic Press.
- Mill, J. S. ([1848]1994): *Principles of Political Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Mueller, D. C. (1989): *Public Choice II*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Musgrave, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill.
- Nagel, T. (1986): *The View from Nowhere*, New York: Oxford University Press.
- Nagel, T. (1991): *Equality and Partiality*, New York: Oxford University Press.

- Nagell, H. W. (1996): *Når trygden blir utrygg. En normativ diskusjon av fordeling mellom generasjoner i folketrygdens alderspensjonsordning*, hovedoppgave i statsvitenskap, Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Nozick, R. (1974): *Anarchy, State, and Utopia*, Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Ognedal, T. og Raaum, O. (1989): «Teorier om ikke egoistisk atferd», i Brekke, K. A. og Torvanger, A. (red.) (1989): *Sosiale og økonomiske studier*, nr. 73, ss. 223-43, Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Okun, A. M. (1975): *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington D. C.: The Brookings Institutions.
- Olson, M. (1982): «The Logic of Collective Action», i Barry, B. and Hardin, R. (1982): *Rational Man and Irrational Society?*, Beverly Hills: Sage.
- Petterson, P. A. (1987): *Pensjoner, penger, politikk*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Pigou, A. C. ([1928]1962a): *A Study in Public Finance*, London: Macmillan.
- Pigou, A. C. ([1920]1962b): *The Economics of Welfare*, London: Macmillan.
- Pirsig, R. M. (1994): *Zen og kunsten å vedlikeholde en motorsykkel*, Oslo: Pax Forlag AS.
- Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Ricardo, D. ([1817]1973): *The Principles of Political Economy and Taxation*, London: Dent.
- Samuelson, P. A. and Nordhaus, W. D. (1989): *Economics*, New York: McGraw Hill.
- Sandmo, A. (1995): «Er velferdsstaten for dyr?», *LOS senter notat 9539*, Bergen: LOS senteret.
- Schumpeter, J. A. (1954): *History of Economic Analysis*, New York: Oxford University Press.
- Scruton, R. (1982): *A Dictionary of Political Thought*, New York: Hill and Wang.
- Smart, J. J. C. and Williams, B. (1975): *Utilitarianism, for and against*, London: Cambridge University Press.

- Smith, A. ([1776]1961): *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London: Methuen.
- Steinmo, S. (1993): *Taxation and Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Stigen, A. (1983): *Tenkningens historie*, Oslo: Gyldendal.
- Syse, H. (1997): Foredrag i «P2 Akademiet», NRK P2, (20.11.1997).
- Torgersen, U. (1996): *Belønning, behov, nytte*, Oslo: Tano Aschehoug.
- Walsh, V. (1987): «Philosophy and Economics», i Eatwell, J. et al. (red.) (1987): *The New Palgrave Dictionary of Economics*, London: Macmillan Press Ltd.
- Østerud, Ø. (1991): *Statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Zimmer, F. (1993): *Lærebok i skatterett*, Oslo: Tano.

Publikasjoner fra Det 21. århundrets velferdssamfunn

Publikasjonen kan bestilles fra Fafo, Postboks 2947 Tøyen 0608 Oslo.
Telefon 22 08 86 00, Faks 22 08 87 00. E-post publikasjon@fafo.no

Ove Langeland (red.), Torkel Bjørnskau, Hilde Lorentzen og
Axel West Pedersen

Mellom frihet og fellesskap. Det 21. århundrets velferdssamfunn

Fafo-rapport 270. Fafo/Tiden. Kr. 348,-

- 1 Jon Erik Dølvik: Farvel solidaritet?. Internasjonale utfordringer for den norske arbeidslivsmodellen. Fafo-rapport 271. 60 sider. Kr 91,-
- 2 Victor D. Norman: Globalisering Betingelser for lønnsom næringsdrift og sysselsetting i Norge. Fafo-rapport 272. 26 sider. Kr 74,-
- 3 Steinar Holden: Frie kapitalkrefter. Noen konsekvenser for nasjonal økonomisk-politisk styring. Fafo-rapport 273. 30 sider. Kr 79,-
- 4 Alexander Wright Cappelen: Globalisering Utfordringer for norsk skatte- og fordelingspolitikk. Fafo-rapport 274. 30 sider. Kr 77,-
- 5 Morten Bøås: Norsk miljø- og ressurspolitikk mot tusenårsskiftet. Fafo-rapport 275. 48 sider. Kr 86,-
- 6 Keith Smith: Økonomisk vekst og «lavteknologi». Aktuelle spørsmålsstillinger for Norge. Fafo-rapport 276. 28 sider. Kr 75,-
- 7 Knut Arild Larsen: Utdanningsbasert kompetanse i dagens og morgendagens arbeidsmarked. Fafo-rapport 277. 40 sider. Kr 83,-
- 8 Lars-Henrik Johansen: Bak de store ord. Sammenlikninger av etter- og videreutdanning mellom bransjer og internasjonalt. Fafo-rapport 278. 132 sider. Kr 135,-
- 9 Per Kleppe: Solidaritetsalternativet - fortid og framtid. Fafo-rapport 279. 40 sider. Kr 82,-
- 10 Per Kleppe: Arbeidslinjen og de svake gruppene på arbeidsmarkedet. Fafo-rapport 280. 74 sider. Kr 107,-
- 11 Trond Petersen: Kjønnsspørsmålet. Hvor står vi i arbeidslivet. Fafo-rapport 281. 47 sider. Kr 83,-
- 12 Gunn Birkelund: Deltidsarbeid. Fafo-rapport 282. 36 sider. Kr 79,-
- 13 Jean Louis Laville: Arbeidets framtid. Den franske debatten. Fafo-rapport 283. 70 sider. Kr 91,-
- 14 Gerhard Bosch: Differensiering og fleksibilisering av arbeidstiden. På leting etter et nytt arbeidstidsparadigme. Fafo-rapport 284. 48 sider. Kr 83,-
- 15 Ove Langeland og Reid J. Stene: Holdninger til arbeid, lønn og fagbevegelse. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 285. 48 sider. Kr 83,-
- 16 Eli Feiring: Er noen fordelingsprinsipper mer rettferdige enn andre?. Fafo-rapport 286. 36 sider. Kr 77,-
- 17 Eli Feiring: Beskrive for å vurdere?. Om evaluering av fordelingsordningers verdigrunnlag. Fafo-rapport 287. 32 sider. Kr 75,-
- 18 Lars Fjell Hansson: Man skal ikke plage andre.... Om grenser for offentlig maktutøvelse for å redusere skader og død. Fafo-rapport 288. 70 sider. Kr 100,-

- 19 Kristin Hoff: Rettferdig skattlegging. En analyse av det normative grunnlaget for rettferdig fordeling av skattebyrden. Fafo-rapport 289. 112 sider. Kr 126,-
- 20 Kristin Hoff: Rettferdighet og effektivitet i det norske skattesystemet. Fafo-rapport 290. 44 sider. Kr 85,-
- 21 Hilde Lorentzen og Reid J. Stene: Holdninger og deltakelse i nærmiljø og organisasjonsliv. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 291. 47 sider. Kr 83,-
- 22 Espen Dahl: Solidaritet og velferd. Grunnlaget for oppslutning om velferdsstaten. Fafo-rapport 292. 62 sider. Kr 96,-
- 23 Espen Dahl: Hvor går helsevesenet?. Om likhet og effektivitet i norsk helsetjeneste. Fafo-rapport 293. 44 sider. Kr 82,-
- 24 Espen Dahl og Gunn Birkelund: Sysselsetting, klasse og helse 1980–1995. En analyse av fem norske levekårsundersøkelser. Fafo-rapport 294. 44 sider. Kr 79,-
- 25 Kåre Hagen: Den nordiske velferdsstaten. Museumsgjenstand eller bærekraftig samfunnsmodell?. Fafo-rapport 295. 47 sider. Kr 83,-
- 26 Kåre Hagen: Utviklingen i de skandinaviske velferdsstater. Fra krise til konsolidering?. Fafo-rapport 296. 47 sider. Kr 83,-
- 27 Per Kleppe: Bedre tjenesteyting i kommunene?. Fafo-rapport 297. 72 sider. Kr 100,-
- 28 Heidi Gautun: Endringer i familieomsorgen til eldre?. Fafo-rapport 298. 82 sider. Kr 103,-
- 29 Neil Gilbert: Selvhjelpsstaten. Et nytt paradigme for sosial trygghet. Fafo-rapport 299. 36 sider. Kr 75,-
- 30 Torkel Bjørnskau og Reid J. Stene: Holdninger til helse- og omsorgstjenester. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 300. 41 sider. Kr 79,-
- 31 Gunn Birkelund: Marginalisering i en velferdsstat. Fafo-rapport 301. 30 sider. Kr 75,-
- 32 Aksel Hatland: Nordisk alderspensjon under ombygging. Fafo-rapport 302. 32 sider. Kr 74,-
- 33 Tone Fløtten: Fattigdom i Norge. Problem eller bagatell?. Fafo-rapport 303. 114 sider. Kr 125,-
- 34 Anne Britt Djuve: Etniske minoriteter og de nordiske velferdsstatene. Fafo-rapport 304. 46 sider. Kr 86,-
- 35 Jardar E. Flaa og Axel W Pedersen: Holdninger til ulikhet, pensjon og trygd. Resultater fra en spørreundersøkelse. Fafo-rapport 305. 60 sider. Kr 91,-
- 36 Jon Erik Dølvik og Torgeir Stokke: Den norske forhandlingsmodellen. Et tilbakeblikk. Fafo-rapport 306. 46 sider. Kr 88,-
- 37 Keith Smith: Economic growth and "low-tech" industries. Issues for Norway. Fafo-rapport 307. 37 sider. Kr 77,- (Norsk utg. nr. 6)
- 38 Gunn Birkelund: Part-time work in a welfare state. Fafo-rapport 308. 30 sider. Kr 73,- (Norsk utg. nr. 12)
- 39 Jean Louis Laville: The future of work. The debate in France. Fafo-rapport 309. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 40 Jean Louis Laville: Le futur du travail. Le debat Francais. Fafo-rapport 310. 80 sider. Kr 103,- (Norsk utg. nr. 13)
- 41 Gerhard Bosch: Differenzierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit. Die schwierige Suche nach einem neuen Arbeitszeitparadigma. Fafo-rapport 311. 67 sider. Kr 95,- (Norsk utg. nr. 14)
- 42 Neil Gilbert: The Enabling State. An Emerging Paradigm for Social Protection. Fafo-rapport 312. 35 sider. Kr 76,- (Norsk utg. nr. 29)
- 43 Bernard Enjolras: Labour-market regulation and economic performance. A review. Fafo-rapport 313. 44 sider. Kr 82,-
- 44 Bernard Enjolras: Welfare state and disincentives effects. Theoretical perspectives. Fafo-rapport 314. 51 sider. Kr 86,-

Kristin Taraldsrud Hoff

Rettferdig skattlegging

En analyse av det normative grunnlaget for rettferdig fordeling av skattebyrden

er en av publikasjonene fra rapportserien i prosjektet Det 21. århundrets velferdssamfunn. Det er en omfattende serie med stor faglig spennvidde og flere bidrag fra forskere i inn- og utland. Sentrale temaer som dekkes i rapportserien er:

arbeidslivet med vekt på globalisering, næringsutvikling og sysselsetting; kompetanse, etter- og videreutdanning; forhandlinger og trepartssamarbeid

hverdagslivet med vekt på familie, nærmiljø og frivillige organisasjoner; normer, holdninger og verdier

velferdstjenester med vekt på helse, omsorg og sosial trygghet; velferdsstat, privatisering og levekår

velferdsytelser med vekt på pensjoner, inntektssikring og fordeling; økonomisk ulikhet og fattigdom



Fafo

Forskningsstiftelsen Fafo
Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
<http://www.fafo.no>

Det 21. århundrets velferdssamfunn 19
Fafo-rapport 289
ISBN 82-7422-266-0