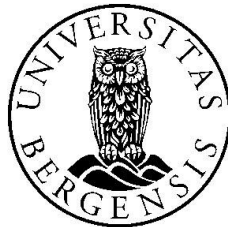


Skattereforma av 1992: Nyliberale idear med sosialdemokratiske briller

Magnus Nedrelid Heggen



Masteroppgåve

Våren 2017

Institutt for samanliknande politikk

Universitetet i Bergen

ABSTRACT

This thesis analyses the interaction between neoliberal ideas and the political parties Labour (Arbeiderpartiet) and Conservatives (Høyre) in the Norwegian tax reform of 1992. It is a single-case study of Norwegian tax policy. The aim of this study is to explore the role of neoliberal ideas in the tax reform process and in Norwegian tax policy. Blyth's (2002) theorization of the interaction between ideas and interests is utilized as the theoretical framework for this thesis. It consists of 5 causal effects of ideas on institutional change in 5 steps. As Schmidt and Thatcher (2013a: 6) points out, neoliberalism has been adopted and used in different ways in different countries. Therefore, it is important to explain the way neoliberalism is used in this case. This thesis therefore include theory about actor's preferences and strategies. Qualitative content analysis of Labour and Conservatives party manifestos from 1969-1989 and 2017, official documents attached to the tax reform and newspaper articles are combined with a literature review of biographies and professional literature as the data material for this research project. Process tracing is used to examine the causal mechanisms in the process leading up to the tax reform of 1992. Process tracing tests show that both Blyth's (2002) theoretical framework and historical institutionalism cannot be rejected. Thus, historical institutionalism is as good as Blyth to understand the tax reform of 1992. Also, the analysis shows that step 3, delegitimizing the tax system, happened before a tax reform coalition were built in step 2. Thus, there is non-compliance between Blyth's theory and the empirical data, which weakens the theoretical framework. This shows that the causal mechanisms should be probabilistic and not deterministic like Blyth argues. The main findings of this study are that neoliberal ideas facilitated reform by reducing uncertainty, acting as coalition building resources, delegitimizing the existing tax system, acting as institutional blueprints and recreating institutional stability. In the process leading up to the adoption of the tax reform, programmatic neoliberal ideas gave the decision makers concrete policy ideas to use when designing the new tax system. Cognitive and normative neoliberal ideas established a framework for reform which were framed and adopted to fit Norwegian political culture. Here was institutional change constrained because of high costs attached to neoliberal tax reform in the Norwegian political system. At the same time, there were economic gains of introducing neoliberal principles into the tax system by strengthening economic performance. Tax reform were thus framed as necessary for economic reasons. In this way, a constrained neoliberal tax reform was favoured by the political actors. Such the neoliberal ideas were adopted with and framed inside some social democratic glasses in the tax reform of 1992.

FORORD

Takk til min rettleiar Jan Oskar Engene for god og kyndig rettleiing. Tilbakemeldingane hans har vore svært nyttige og hjelpsame i forskingsprosjektet. Ein ekstra takk sendast for positive og konstruktive tilbakemeldingar. Det har gitt meg ekstra motivasjon til å arbeide vidare med forskingsprosjektet.

Takk til Michael Alvarez for god hjelp til å sette meg inn i eit forskingsfelt som eg ikkje hadde kjennskap til frå før. Også takk for god hjelp til å utforme problemstilling og til å identifisere relevante variablar og relevant forskingslitteratur.

Takk til forskingsgruppa CHAD for å la meg presentere eit utkast av masteroppgåva Hausten 2016. Til medlemmane i forskingsgruppa, takk for gode og konstruktive tilbakemeldingar og tips til utkastet. Dette var til stor hjelp for det vidare arbeidet med forskingsprosjektet.

Å skrive ei masteroppgåve er ein lang og tidkrevjande prosess. I den anledning vil eg takke medstudentane på lesesalen på Sofie Lindstrøms Hus for eit godt lag det siste året. Dei daglege lunsjpausane har vore eit godt avbrekk i skriveprosessen. Ein ekstra takk sendast til Philippe og Lina for dykkar gode kaffi.

Takk til far Bjørn og mor Elin for korrekturlesing.

Bergen, Juni 2017

Magnus Nedrelid Heggen

Innholdsliste

Kapittel 1: Innleiing	6
1.1 Tema: Institusjonell endring i norsk skattepolitikk	6
1.2 Historisk gjennomgang av uavhengige variablar: Idear og interesser	7
1.3 Problemstilling.....	8
1.4 Nyliberalismen.....	9
1.5 Interesser.....	10
1.6 Relevansen til forskingsprosjektet.....	10
1.7 Strukturen på oppgåva	12
Kapittel 2: Teoriar om institusjonell endring.....	13
2.1 Konseptavklaring.....	13
2.1.1 Demokrati	13
2.1.2 Nyliberale idear.....	14
2.1.3 Interessegrupper: Politiske parti og kunnskapsregime	16
2.2 Litteraturgjennomgang	17
2.2.1 Statiske teoriar	17
2.2.2 Historisk og rasjonell institusjonalisme	18
2.2.3 Blyth – rekonseptualisering av Polanyi	22
2.2.4 Diskusjon omkring dei teoretiske rammeverka	24
2.3 Presentasjon av det teoretiske rammeverket.....	28
2.4 Avrunding av teorien	33
Kapitel 3: Metode: Enkeltcasestudium	35
3.1 Val av metode	35
3.1.1 Casestudie	35
3.1.2 Kausale mekanismar	36
3.1.3 Prosess-sporing	37
3.1.4 Caseutveljing: Den norske skattereforma av 1992	38
3.1.5 Utdrøingar med enkeltcasestudiet	39
3.2 Data.....	41
3.2.1 Vitskapleg fortolkingsramme.....	41
3.2.2 Innsamling av data	41
3.2.3 Kvalitativ innhaldsanalyse og litteraturgjennomgang.....	43
Kapittel 4: Historisk overblikk: Norsk- skattepolitikk og økonomisk politikk 1800-1969	45
4.1 Framveksten og forvitringa av økonomisk liberalisme	45
4.2 Framveksten av blandingsøkonomien	46

Kapittel 5: Skattereformsprosessen: Samhandlinga mellom nyliberale idear og politiske parti i tidsrommet 1969-2017	50
5.1 Steg 1: Veggen mot økonomisk krise	50
5.1.1 Sentrale idear i Høgre 1969	51
5.1.2 Sentrale idear i Arbeidarpartiet 1969	53
5.1.3 Svakheiter ved det norske- økonomiske systemet og skattesystemet	54
5.1.4 Starten av 1970-talet: Norsk økonomi i ei særstilling	55
5.1.5 Midten av 1970-talet: Kriseteikn i anmarsj	57
5.1.6 Sluttan av 1970-talet: Redusering av usikkerheit gjennom marknadsstyring	59
5.2 Steg 2: Koalisjonsbygging	61
5.2.1 Kleppe-skissa	61
5.2.2 Arbeidarpartiet redefinerer eigeninteresse si	62
5.2.3 Nyliberale skatteidear	64
5.2.4 Redefineringsprosessen i Arbeidarpartiet stoppar opp	65
5.2.5 Skattekommissjonen	67
5.2.6 Stortingsvalet 1985: Nytt valnederlag for Ap	68
5.2.7 Samtalar om skattereform	69
5.2.8 Brundtland II-regjeringa søker skattereform	70
5.3 Steg 3: Idear som våpen	74
5.4 Steg 4: Institusjonelle fotspor: Skattereformsforhandlingar	76
5.4.1 Aarbakke-utvalet	76
5.4.2 Politikarane tar fatt på skissa til Aarbakke-utvalet	78
5.4.3 Dei endelege forhandlingane om skattereform	79
5.4.4 Nyliberale idear i skattereforma	80
5.4.5 Implementering og konsolidering av skattereforma	84
5.5 Steg 5: Institusjonell stabilitet	87
6. Konklusjon	93
6.1 Oppsummering av resultat	93
6.2 Diskusjon av funna	97
6.2.1 Data	97
6.2.2 Teori	98
6.2.3 Nyliberale idear si rolle i dei ulike stega i skattereformsprosessen	102
6.3 Implikasjonar av funna for framtidig forskning	103
7. Kjeldeliste	105

Kapittel 1: Innleiing

«The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed, the world is ruled by little else. [...] I am sure that the power of vested interests is vastly exaggerated compared with the gradual encroachment of ideas»

- John M. Keynes (1936)

1.1 Tema: Institusjonell endring i norsk skattepolitikk

Skattepolitikken er eit sentralt tema i høve valkampen til stortingsvalet denne hausten. Høgre-Framstegpartiet(FrP)-regjeringa har sidan 2013 senka skattane med 21 milliardar. Dette har møtt sterkt motbør frå Arbeidarpartiet(Ap) som vil reversere store delar av desse skattekutta (E24 2017). Ap tykker at skattekutta er til fordel for dei rikaste, noko som er sosialt urettferdig og fører til større ulikskap (Karlsen 2016). Ap sine ynskjer om skattecutt møter igjen motbør frå Høgre som tykker at skatteauke vil skade norsk økonomi. Blant anna vil det skape dårlegare rammevilkår for norske bedrifter i ein open internasjonal økonomi. Samstundes er også Ap opptatt av påverknaden skattlegginga har på økonomien. Ap-leiar Jonas Gahr Støre avviser at norsk næringsliv blir skadelidande av Ap sine planlagde skatteaukar (E24 2017). Denne skattestriden viser at idear er viktige i politikken. Det verkar også som at nyliberale idear om låge skattar har fått fotfeste i norsk politikk, då også sosialdemokratiske Ap er opptatt av effekten skattane har på næringslivet si konkurranseevne.

Denne oppgåva vil fokusere på dette aktuelle temaet, nemleg kor vidt og korleis nyliberale idear har hatt innverknad på norsk skattepolitikk. Dette vil gjerast ved å studere den norske skattereforma av 1992 som ei institusjonell endring. Institusjonell endring kan definerast som ei planlagt eller tiltenkt endring i måla, programma eller strukturen til ein organisasjon som opererer i den offentlege interessa (Mayer 1982, 2). Skattereforma av 1992 var den største reforma nokon sinne av det norske skattesystemet. Skatteratane for individ og bedrifter blei senka drastisk samstundes som frådrag og smotthol blei fjerna. Nye styringsprinsipp for skattepolitikken blei også lagt til (Christensen 2009, 6). Skattereforma av 1992 vil dermed vere den institusjonelle endringa i det norske skattesystemet (avhengig variabel) som vil analyserast i denne oppgåva.

I analysen av skattereforma av 1992 som institusjonell endring vil den økonomiske politikken brukast. Økonomisk politikk kan definerast som verkemidla, institusjonelle ordningar og rammevilkåra regjeringa iverksett eller føreslår for Stortinget. Dette må ha som formål å påverke ressursbruken og inntektsfordelinga i økonomien (Søilen 1998, 8). Skattepolitikken er eit viktig verkemiddel for å realisere måla ved den økonomiske politikken. Skattar og avgifter har til dømes ein stor innverknad på den økonomiske utviklinga (Hanisch, Søilen og Ecklund 1999, 208). Det er dermed viktige å tolke skattepolitikken i lys av den økonomiske politikken. For å kunne vurdere omfanget av institusjonell endring i denne casen må det difor vurderast i kva grad reformeringa av skattesystemet skuldast ein endra økonomisk politikk. Sjølv om skattesystemet kan endrast drastisk kan endringa like mykje vere eit resultat av ein endra økonomisk situasjon som gjer reform nødvendig for å realisere måla ved den økonomiske politikken. På bakgrunn av dette er det viktig å vurdere den økonomiske politikken i analysen av skattereforma av 1992 som institusjonell endring.

1.2 Historisk gjennomgang av uavhengige variablar: Idear og interesser

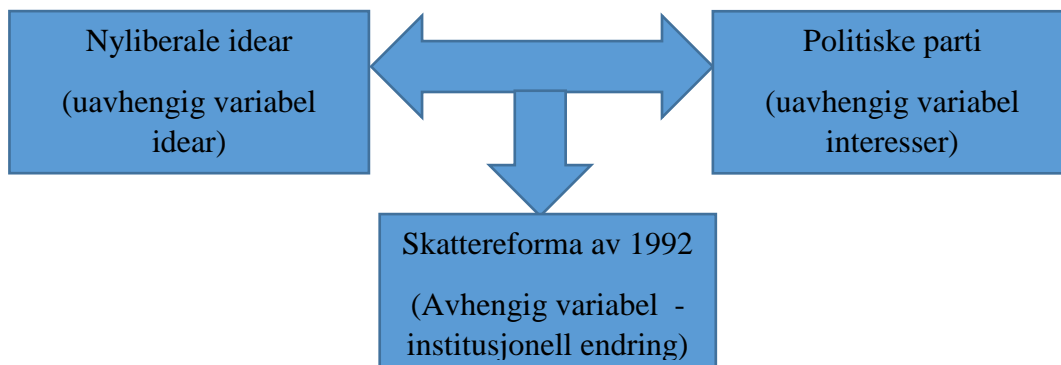
Tradisjonelt har statsvitskapen fokusert på korleis sjølvinteresser påverkar politikktutforminga. Dette gjaldt også etablerte teoriar om institusjonell endring som rasjonell og historisk institusjonalisme. Derimot har påverknaden idear har på politikktutforminga vorte analysert i liten grad. På starten av 1990-talet endra dette seg. Både forskarar innanfor rasjonell (t.d. North 1990) og historisk institusjonalisme (t.d. Thelen og Steinmo 1992) aksepterte at idear påverkar politikktutforminga. Det blei dermed anerkjent at idear er ein viktig uavhengig variabel for å forklare institusjonell endring (Campbell 2002, 21-22).

Idear intervenserer mellom materialistiske makt-relaterte faktorar på den eine sida og interesser og preferansar på den andre sida (Risse-Kappen 1994, 186) Aktørane sine idear er viktige for preferansane deira (Vanberg og Buchanan 1989, 50-51). Normative synspunkt kan også vere så sterke at dei overstyrer sjølvinteressa (Campbell 2002, 24). Det blir dermed sett på som lite analytisk fordelaktig å skilje idear og interesser frå kvarandre (Blyth 2002, 270; Woods 1995, 166). På bakgrunn av dette vil eg studere samspelet mellom idear og interesser i dette forskingsprosjektet. Dette gjer at forskingsprosjektet sannsynlegvis ikkje lid av «omitted variable bias». Det vil seie at ein ikkje vurderer effekten av alle relevante uavhengige variablar. Eit slik bias kan føre til gale kausale slutningar. Dette lid forskinga på

forskingfeltet om institusjonell endring som ikkje studerer rolla til idear av (Walsh 2000, 491).

1.3 Problemstilling

Problemstillinga i dette forskingsprosjektet er: *Korleis bidrog samhandlinga mellom nyliberale idear og politiske parti til reformering av det norske skattesystemet gjennom skattereforma av 1992?*



Figur 1. Illustrasjon over forholdet mellom uavhengige og avhengig variablar. Basert på Blyth (2002).

Som Figur 1 viser vil eg i dette forskingsprosjektet analysere korleis samhandlinga mellom dei uavhengige variablane nyliberale idear og politiske parti bidrog til institusjonell endring gjennom skattereforma av 1992. Her har eg avgrensa dei uavhengige variablane idear og interesser til nyliberale idear og politiske parti. Desse avgrensingane vil det grunnleggjast for i del 1.4 og 1.5. For å studere problemstillinga vil Blyth (2002) sitt teoretiske rammeverk nyttast. Her blir samhandlinga mellom idear og interesser teoretisert. Blyth har utvikla ein sekvensiell modell med fem kausale effektar av idear på institusjonell endring i fem steg. At modellen er sekvensiell betyr at stega hender etter kvarandre i rett rekkjefølgje. Her blir institusjonar sett på som strukturar som interesseaktørar kan bruke ved hjelp av idear for å rekonstruere institusjonane (Blyth 2002, 34-39). Dette rammeverket vil presenterast nærmare i del 2.3.

I dette forskingsprosjektet vil det gjennomførast ei casestudie. Ei casestudie er ei empirisk undersøking som undersøker eit fenomen i djupna innanfor casen sin kontekst (Yin 2014, 16). Ei casestudie kan ha ulike tydingar i ulike vitenskaplege arbeid (Gerring 2004, 341-342). Difor er det viktig å oppklara meininga med casestudiet. Her er det kvalitativt retta mot ein einskild

case, den norske skattepolitikken. Ei kvalitativ casestudie blir vald då den kan vere sensitiv til kronologien og tilby ei avgrensa historisk generalisering (George og Bennett 2005, 21; Ragin 2014, 3). Denne casestudien har eit viktig historisk element då skattereforma av 1992 er ei historisk hending. For å avdekke dei kausale relasjonane mellom variablane vil prosess-sporing bli brukt. Prosess-sporing handlar om å diagnostisere brikker av bevis innanfor ein case som bidreg til å støtte eller forkaste hypotesar. Her studerer ein sekvensane og mekanismane innanfor den hypnotiserte kausale prosessen (Bennett 2010, 179). Dette gjer prosess-sporing nyttig for dette forskingsprosjektet som analyserer kompliserte kausale relasjonar innanfor eit sekvensielt rammeverk. Casestudiet vil presenterast nærmare i del 3.1.1 og prosess-sporing i del 3.1.3.

1.4 Nyliberalismen

Nyliberalismen kan definerast som ei kjerne av idear om marknaden og staten si rolle i marknaden. Marknaden skal vere så fri som mogleg. Staten skal vere ein minimalistisk stat med ansvar for å etablere og bevare generelle rammevilkår for marknaden. For å utføre desse oppgåvene trengs det ein sterk stat. Ein sentral ide er individuell fridom, som nyliberalistane setter føre alt anna (Schmidt og Thatcher 2013a, 4, 7-9). Nyliberalismen er markant ulik den klassiske liberalismen samstundes som der er klare likskapar. Nyliberalismen kan forståast som ei gjenoppliva form for liberalisme. Her har liberalismen etter å ha vore fråverande frå den politiske diskusjonen under det keynesianske paradigmet i etterkrigstida oppstått i ei ny form. Nyliberalismen representerer ei tilbakevending til økonomisk liberalisme, eit særskilt aspekt ved klassisk liberalisme. Dette går ut på at staten bør avstå frå å gripe inn i økonomien og la marknaden styre (Thorsen og Lie 2007, 33-34, 39). Nyliberalismen som ideologisk system var marginalisert i den vestlege verda fram til krisetidene på 1970-talet. Dette bidrog til å sette nyliberale idear på dagsordenen. Akademisk viste dette seg i at nyliberale økonomar som Milton Friedman og Friedrich von Hayek vann Nobel-prisen i økonomi. Politisk manifesterte det seg ved at Margaret Thatcher og Ronald Reagan vann regjeringsmakt i Storbritannia og USA med nyliberale program (Harvey 2005, 20-24). Nyliberale skattereformer har spreidd seg sidan 1980-talet. Sidan skattereforma av 1992 hendte i dette tidsrommet er det naturleg å studere rolla til nyliberale idear i dette forskingsprosjektet. I tillegg har nyliberale idear til dømes bidrege til å kutte skattane og fjerne skattefrådrag (Swank 2016a, 571). Dette var viktige element i skattereforma (Finansdepartementet 1991). Dette indikerer at nyliberale idear spelte ei viktig rolle i skattereforma av 1992. Her er det

viktig å påpeike at dette ikkje tilseier at skattereforma var ei nyliberal skattereform eller at nyliberale idear hadde ei sterk rolle i denne prosessen. Poenget er at eg vil studere rolla til nyliberale idear i denne skattereformprosessen.

1.5 Interesser

I denne oppgåva vel eg å fokusere på interesseaktøren politiske parti. Norsk skattepolitikk er prega av ideen om skatteforlik mellom dei politiske partia for å skape stabile rammevilkår for næringslivet (Ravnaas 1990, 12). Det var også tilfelle under skattereforma i 1992, der semje mellom Arbeidarpartiet og Høgre var essensielt for å få skattereforma gjennomført (Christensen 2009, 91, 97-98). Dei politiske partia hadde dermed ei sentral rolle i denne prosessen. På bakgrunn av dette vil eg fokusere på interesseaktøren politiske parti i denne oppgåva. I denne oppgåva vil eg gjennomføre ei innhaldsanalyse av arbeidsprogram. For å gjere mengda av analyserte arbeidsprogram i dette forskingsprosjektet handterbart vil eg fokusere på partia Ap og Høgre, dei mest sentrale partia i skattereforma. Slik blir mengda av analyserte arbeidsprogram overkommeleg i datainnsamlingsprosessen.

I tillegg vil eg analysere påverknaden kunnskapsregime og klasseinteresser har hatt på dei politiske partia. Eit kunnskapsregime handlar om korleis politiske idear blir produsert og organisert. Det består av organisasjonane og institusjonane som produserer slike idear. Dei bruker ekspertisen sin til å hjelpe avgjersletakarane i å forstå og løyse økonomiske problem. Kunnskapsregime gir slik politikarane verdifull informasjon (Campbell og Pedersen 2014, 23; Campbell og Pedersen 2015, 680). I eit parlamentarisk system representerer ofte politiske parti interessene til ulike klasser. Organisasjonar som representerer klasseinteresser kan vere viktige organisasjonar som dei politiske partia må ta omsyn i politikktutforminga (Huber og Stephens 2001, 17-18). Dermed er det viktig å studere påverknaden det økonomiske kunnskapsregimet og organisasjonar som representerer klasseinteresser har hatt på dei politiske partia i skattereformprosessen.

1.6 Relevansen til forskingsprosjektet

Ifølgje King, Keohone og Verba [KKV] (1994, 15) bør eit forskingsprosjekt oppnå to kriterium. Det første kriteriet er at forskingsprosjektet bør stille eit viktig spørsmål. Problemstillinga mi inneheld eit viktig spørsmål. Nyliberale idear har bidrege til å gje

marknaden ei større rolle, noko som er ei utfordring for det demokratiske likskapsidealet (Mydske, Claes og Lie 2007, 18). Nyliberale idear har sidan 1970-talet bidrege til å kutte skattane (Swank 2016a, 571). Samstundes har ulikskapen auka, rett nok med variasjon mellom land. Skattlegging er ein viktig forklaringsfaktor for økonomisk ulikskap og kan difor redusere ulikskap (Piketty 2014, 237, 376). Dette står sentralt i høve haustens stortingsval. Ap kritiserer og vil reversere regjeringa sine skattekutt. Høgre forsvarar skattekutta fordi det er nødvendig for å skape vekst i økonomien (Karlsen 2016). Slik påverkar dei nyliberale ideane samfunnet i stor grad. Dette gjer det viktig å forstå korleis nyliberale idear har fått slik ei framstående rolle i norsk samfunnsliv. Å forstå slike sosiale fenomen er ei god grunngeving for relevansen til eit kvalitativt forskingsprosjekt (Marshall og Rossman 2011, 5; referert i Thagaard 2013, 54).

Forskningsprosjektet bør også gi eit bidrag til ein identifiserbar forskingslitteratur (King et al. 1994, 15). Forskningsprosjektet tek utgangspunkt i ein eksisterande litteratur om institusjonell endring. Blyth (2002) sitt teoretiske rammeverk blir nytta på ein annan case på eit anna politikkområde. Samstundes bidreg forskingsprosjektet til litteraturen om nyliberalismen. Som Schmidt og Thatcher (2013a, 6) påpeiker har nyliberalismen vorte adoptert, tilpassa og brukt på ulike måtar i ulike land. Denne oppgåva vil bidra til denne litteraturen ved å studere korleis nyliberalismen har vorte adoptert, tilpassa og brukt i denne casen. Etter mine kunnskapar har ikkje noko forskning sett grundig på dette i norsk skattepolitikk. Det bidreg også til litteraturen om skattepolitikk ved ei casestudie i djupna av norsk skattepolitikk. Samstundes har oppgåva i motsetnad til annan faglitteratur om skattereforma av 1992 (som Christensen 2009 og Espeli 1998) eit meir langsiktig blick på skattereformsprosessen. Oppgåva studerer slik svært nøye oppbygginga av mekanismane som fører til skattereforma frå 1969 til skattereforma blir vedtatt i 1991. I tillegg vurderer oppgåva den institusjonelle stabiliteten til nyliberale idear i etterkant av skattereforma. Oppgåva tar og i bruk ein variabel, nyliberale idear, som dei andre verka ikkje fokuserer stort på. Forskningsprosjektet vil slik bidra til litteraturen ved å finne eigne funn uavhengig av dei andre kjeldene sjølv om dei vil vere viktige kjelder i dataanalysen. Slik bidreg forskingsprosjektet til forskingslitteraturen på desse felta. Då forskingsprosjektet oppfyller begge kriteria til KKV har forskingsprosjektet relevans.

1.7 Struktura på oppgåva

I kapittel 2, teorikapittelet, vil fyrst sentrale teoretiske konsept presenterast og avklarast. Vidare vil ein litteraturgjennomgang gå gjennom dei etablerte teoriene om institusjonell endring. Deretter vil det teoretiske rammeverket til dette forskingsprosjektet presenterast. Til slutt vil teorikapittelet rundast av.

I kapittel 3, metodekapittelet, vil dei metodiske vala som er tekne i forskingsprosjektet forklarast og grunnjevast. Fyrst vil eg grunnje for val av metode, deriblant for val av casestudie og skattereforma av 1992 som case. Deretter vil eg presentere og argumentere for val av vitenskapleg fortolkingsramme og type data til datainnsamlinga.

I kapittel 4 vil eg gje eit historisk overblikk over norsk- skattepolitikk og økonomisk politikk frå 1800-talet og fram til analysestart ved valet i 1969. Dette vil bli gjort då det er nødvendig med bakgrunnsinformasjon om dette for å forstå analysen av skattereforma av 1992.

Kapittel 5 er analysekapittelet. Her vil eg analysere korleis samhandlinga mellom nyliberale idear og politiske parti bidrog til reformering av det norske skattesystemet gjennom skattereforma av 1992. Her vil Blyth (2002) sitt sekvensielle teoretiske rammeverk brukast for å spore denne samhandlinga. Analysen vil starte med arbeidsprogramma i høve stortingsvalet i 1969 og vare fram til 2017. Hovudfokuset vil ligge på tidsrommet frå 1969 og fram til skattereforma blei vedtatt sommaren 1991. Men då det siste steget handlar om å gjenopprete institusjonell stabilitet er det nødvendig å ta med tidsrommet fram til i dag for å vurdere den institusjonelle stabiliteten i etterkant av skattereforma. Analysen vil kronologisk spore førekomsten av dei fem stega i denne casen.

I kapittel 6, konklusjonen, vil først funna i oppgåva oppsummerast. Deretter vil funna diskutast i lys av data og teori. Til slutt vil det vurderast implikasjonar av funna for vidare forskning.

Kapittel 2: Teoriar om institusjonell endring

«Ideas have profound effects of events, serving like switchmen who direct interest-based action down one track or another».

- Max Weber (1946)

I dette kapitlet vil eg først avklare meininga bak dei sentrale teoretiske konsept. Dette er viktig då eit konsept seier noko om kva som tilhøyrar eit fenomen (Goertz 2006, 5). Deretter vil eg presentere dei eksisterande teoriane om institusjonell endring. Vidare vil det teoretiske rammeverket presenterast. Til slutt vil teorikapitlet bli avrunda.

2.1 Konseptavklaring

Eit konsept kan delast inn i tre nivå. Det første nivået er det grunnleggjande nivået der konseptet blir brukt til teoretiske forslag for eit omgrep (Goertz 2006, 6). Her kan ein til dømes legge til adjektiv til konseptet for å auke den analytiske differensieringa eller unngå konseptuell strekking (Collier og Levitsky 1997, 430-431). Det andre nivået er det sekundære nivået. Dette handlar om kjenneteikna til konseptet. Det tredje nivået er indikatornivået. Her blir ein spesifikke nok til at data kan samlast inn. Her kan ein kategorisere om eit fenomen eller ei hending faller inn under konseptet (Goertz 2006, 6).

2.1.1 Demokrati

Då det teoretiske rammeverket vil nyttast på ein demokratisk case er det viktig å avklare meininga med konseptet demokrati. Schumpeter definerer demokrati som eit institusjonelt arrangement for å komme fram til politiske og administrative avgjersler der borgarane bestemmer kven som skal styre. Dette står i kontrast til den klassiske doktrinen, som definerer demokrati som institusjonelle arrangement for å oppnå politiske avgjersler som realiserer folkevilja. Dette skjer gjennom val av representantar til ei forsamling som utfører denne vilja. Schumpeter avfeiar denne definisjonen då han tykkjer at det ikkje eksisterer noko folkevilje. For Schumpeter produserer borgarane ei regjering i tillegg til å kaste ei sittande regjering. Utover det har borgarane ingen kontroll over dei politiske leiarane (Schumpeter 2010, 219, 225-226, 241, 244).

Schumpeter nektar dermed for at eit folkestyre eksisterer. Ifølgje Ingham kan likevel ei meiningsfull form for folkestyre eksistere, til og med om borgarane manglar klare meiningar og om meiningane delvis er manipulerte av eliten. Det sentrale for å etablere eit folkestyre er at borgarane har kontroll over politikken og at ingen agent eller gruppe av agentar har dominerande kontroll over den offentlege opinion. For Ingham er det ingen grunn til at nokon skal dominere opinionen om det politiske miljøet er genuint konkurransedyktig. Så lenge det er alternering i regjeringsmakt er det politiske miljøet konkurransedyktig. Samstundes kan det skapast ei kollektiv vilje ut av viljen til majoriteten, sidan majoriteten styrer i demokratiet. Slik er det ingen grunn til å tvile på at folket ikkje har kontroll over politikken. Slik kan demokratiske samfunn vere førekomstar av folkestyre (Ingham 2015, 1, 7-8). Dette er viktig då demokratiet er basert på ideen om at folket bør styre seg sjølv (Przeworski 2010, 1).

Schumpeter sin definisjon passar godt til dette forskingsprosjektet då fokuset er nettopp på dei styrande elitane, dei konkurrerande politiske partia som forhandla om skattereforma. I tillegg er institusjonane i demokratiet representative, det er ikkje borgarane som styrer (Przeworski 2010, 15). Schumpeter sitt demokratisyn kan også, som Ingham (2015) påpeiker, vere i tråd med ideen om folkestyret. Folkestyret står sentralt i demokratiet. Schumpeter sin definisjon fangar også opp to sentrale eigenskapar med demokratiet: Konkurrans og regjeringsstyring. I denne oppgåva vil eg operasjonalisere demokrati basert på ACLP.¹ Her blir demokrati operasjonalisert på bakgrunn av desse eigenskapane. ACLP operasjonaliserer demokrati som eit styresett der regjeringsjefen og parlamentet er vald og det eksisterer fleire parti. I tillegg må der eksistere ei alternering i regjeringsmakta mellom dei politiske partia (Przeworski, Alvarez, Cheibub og Limongi 2000, 15, 19-20, 27). Operasjonaliseringa er slik basert på ein dikotom nødvendig og tilstrekkeleg setstruktur der alle kriterium må vere oppfyllest for at eit styresett blir klassifisert som demokrati.

2.1.2 Nyliberale idear

Ein ide kan definerast som eit rammeverk som ikkje berre spesifiserer målet med politikken og instrumenta som kan bli brukt for å oppnå dei, men også naturen til problema dei adresserer (Walsh 2000, 485). For å auke den analytiske differensieringa blir adjektivet

¹ ACLP er eit akronym for dei fire forfattarane i alfabetisk rekkjefølgje; Alvarez, Cheibub, Limongi og Przeworski

nyliberale lagt til konseptet idear. Dette vil seie at ein legg til eigenskapar ved konseptet, noko som fører til at konseptet passar til færre casar (Collier og Levitsky 1997, 435). Her blir det gjort ved å legge til eigenskapen nyliberal då eg vil studere nyliberale idear i dette forskingsprosjektet. Slik er alle ikkje-nyliberale idear irrelevante i dette forskingsprosjektet.

Idear kan påverke politikken på ulike måtar. Idear definerer og prioriterer kva problem avgjersletakarane konsentrerer seg om. Idear reduserer også usikkerheit om korleis verda fungerer ved å gje avgjersletakarane simplifiserte modellar av verkelegheita. Slike modellar identifiserer også kva som må til for å løyse spesifikke problem. I krisetider der den eksisterande politikken ikkje fungerer kan alternative løysingar til rivaliserande idear bli anerkjent og endre dei politiske måla til avgjersletakarane (Blyth 2002, 11; Walsh 2000, 485-486). Slik styrkar det aktørane si moglegheit til å løyse krisa ved å opprette nye institusjonar i tråd med dei rivaliserande ideane. Slik handlar dei rivaliserande ideane som institusjonelle fotspor (Blyth 2002, 11, 40). For å kunne måle konseptet må ein bli meir spesifikk. Det vil eg gjere ved å følgje Campbell (2002) si klassifisering av ulike idetypar, som vil fungere som indikator for nyliberale idear.

Det finst ulike typar idear som kan bidra til å gjennomføre politiske endringar. Ein type ide er kognitive paradigme som handlar om verdssyna til avgjersletakarane. Slike paradigme avgrensar spekteret av politiske val som avgjersletakarane vil vurdere. Paradigma varierer mellom land og over tid. Paradigmeskifte skjer når avgjersletakarane møter økonomiske problem som det eksisterande paradigmet ikkje er i stand til å løyse (Campbell 2002, 22-23).² Det skaper rom for konkurrerande idear til å interpretare og forklare bakgrunnen for den økonomiske krisa. Det gir også aktørane moglegheit til å angripe eksisterande institusjonar ved bruk av desse ideane (Blyth 2002, 37-39). Ein annan type ide er normative rammeverk, som består av proposisjonar som blir tatt for gitt når det gjelder verdier, haldningar, identitet og forventningar. Desse avgrensar moglege handlingar for avgjersletakarane ved å minimere alternativa som blir sett på som akseptable og legitime (Campbell 2002, 23).

² Her har paradigmeskifte same tyding som institusjonell endring.

Ein tredje type ide er frames, som handlar om korleis politikarane formar politikken for å gjere den politisk akseptabel. Frames kan både vere normative og kognitive idear som står sentralt i den politiske debatten. For å få politikken implementert må den ha legitimitet hjå offentlegheita. Framing kan gjere politikken akseptabel for offentlegheita. Ein fjerde type ide er programistiske idear. Det er kausale idear som forklarar korleis ein løyser spesifikke politiske problem (Campbell 2002, 26-28). Som Kuhn påpeiker blir eit paradigme sjeldan erstatta om dei alternative konkurrerande ideane ikkje kan gi ei alternativ forklaring for bakgrunnen til den økonomiske krise (Salant 1989, 37). Dette viser viktigheita av slike idear.

Her har konseptet blitt klargjort nok på indikatornivået til å operasjonalisere omgrepet. Eg deler dermed konseptet nyliberale idear inn i fire formar for idear; kognitive, normative, frames og programistiske. Idear innan nyliberalismen som er ein av dei fire nemnte formane for idear bli dermed målt som ein nyliberal ide. Konseptualiseringa følgjer slik ein familjelikskap setstruktur, der medlemskap i ein av dei fire idetypane er tilstrekkeleg for å bli klassifisert som ein nyliberal ide. I ein slik setstruktur er det viktig at ideen liknar nok på sekundærnivå-eigenskapane til å vere ein del av familien (Goertz 2006, 7). Alle desse idetypane gjer dette då alle kan knytast til endringar i politikktutforminga og paradigmeskifte, som er sentrale aspekt på sekundærnivået. Konseptualiseringa følgjer elles ein dikotom skala der ein enten er medlem eller ikkje er medlem i familien nyliberale idear.

2.1.3 Interessegrupper: Politiske parti og kunnskapsregime

Eit politisk parti er ei gruppe av medlemmar med eit felles program som deltek i konkurransen om politisk makt (Schumpeter 2010, 251). Det politiske partiet har ulike funksjoner. Det stiller til val, nominerer kandidatar, dannar regjering og representerer veljarane på Stortinget så vel som i regjeringa (Narud og Valen 2007, 207). På bakgrunn av desse funksjonane vil eg operasjonalisere eit politisk parti som eit parti med representantar i nasjonalforsamlinga. Bakgrunnen for denne operasjonaliseringa er at skattereforma av 1992 blei vedtatt av Stortinget. Parti som ikkje satt på Stortinget er dermed irrelevante aktørar for dette forskingsprosjektet. Slik bruker eg ein nødvendig og tilstrekkeleg setstruktur med ein dikotom skala for operasjonaliseringa av konseptet politiske parti.

Eit kunnskapsregime handlar om korleis politiske idear blir produsert og organisert. Det består av organisasjonane og institusjonane som produserer slike idear. Vanlegvis eksisterer det fire slike typar organisasjonar i kapitalistiske demokrati. Desse organisasjonane vil difor operasjonaliserast som ein organisasjon innanfor eit kunnskapsregime. Den første typen er akademiske forskingsorganisasjonar som tilbyr analytiske rapportar og upartisk forskning. Den andre typen er tenketankar som tenderer til å vere partiske både politisk og ideologisk. Dei prøver å influere styresmaktene, den offentlege opinion og media. Dei prøver også å svekke konkurrerande ideologiske og politiske synspunkt. Den tredje typen er partiforskningsorganisasjonar som er knytt til spesifikke politiske parti. Den fjerde typen er statlege forskingsinstitusjonar. Dei kan vere knytt til byråkratiet, eller lovgivande- og utøvande- organ (Campbell og Pedersen 2014, 23; Campbell og Pedersen 2015, 680, 683). Dermed blir ein organisasjon innanfor ein av desse fire idealtypene operasjonalisert som ein organisasjon tilknytt eit kunnskapsregime. Eit kunnskapsregime vil slik bestå av ein miks av desse fire idealtypene. Konseptet har slik blitt bygd opp med ein familie-likskap setstruktur og ein dikotom skala.

2.2 Litteraturgjennomgang

Teorifeltet om institusjonell endring er stort og fragmentert, med ulike teoretiske innfallsvinklar. Teoriane blir identifisert gjennom Blyth (2002), som identifiserer tre teoriar: Statisk teori og rasjonell og historisk institusjonalisme. I tillegg utviklar Blyth sin eigen teori. Denne litteraturgjennomgangen vil på bakgrunn av dette fokusere på desse fire teoriane.

2.2.1 Statiske teoriar

Eit sentralt verk i forskingslitteraturen er «The Great Transformation» (2001)³ av Karl Polanyi. Dette identifiserer Blyth som ein statisk teori. Ein statisk teori forklarar institusjonell endring på bakgrunn av føregåande kriser som fører til endring av dei innebygde sosiale forholda. Ein ny institusjonell orden blir også rekonstruert automatisk der det er ingen plass for aktørar til å påverke transformeringa (Blyth 2002, 7-8). Eit sentralt konsept er innebygdheit, som har blitt viktig for å forklare institusjonell endring. Dette inneber at

³ Utgitt for første gang i 1944

økonomien og sentrale institusjonar ikkje er autonome, men blir påverka av politikk, religion og sosiale forhold (Blyth 2002, 3-4; Block 2001, xxiii-xxiv).⁴

Polanyi hevdar at ein kamp for å gjennomføre ei institusjonell endring innanfor marknadssamfunnet er konstituert av to stridande bevegelsar, som han kallar dobbelbevegelsen. Den eine bevegelsen vil endre den eksisterande organiseringa av økonomien og erstatte dei innebygde sosiale forholda. Den andre bevegelsen vil beskytte den eksisterande organiseringa av økonomien og hindre at dei innebygde sosiale forholda blir erstatta. Tesen om dobbelbevegelsen tyder på at det eksisterer ei vid rekkje av moglege måtar som marknaden kan vere innebygd på. Dette står i strid med marxistisk og marknadsliberalistisk teori som hevdar at samfunnet må velje mellom marknadskapitalisme og sosialisme. For Polanyi står ikkje eit einskilt land fritt til å velje den spesifikke måten marknaden skal vere innebygd på. Tvert imot er det globale regimet essensielt for konfigurasjonen av dei innebygde sosiale forholda i kvart einskilt land (Block 2001, xxviii-xxix). Eit problem med dobbelbevegelsen er at institusjonell endring blir sett på som ein ein-sidig prosess. Polanyi såg den institusjonelle endringa som dobbelbevegelsen førte til på 1930-talet, innføringa av keynesianske idear, som endeleg. Slik såg han ikkje føre seg at det ville komme motreaksjonar mot denne institusjonelle ordenen (Blyth 2002, 4-5). Dette vil diskuterast nærmare i del 2.2.3.

2.2.2 Historisk og rasjonell institusjonalisme

To andre sentrale teoriar innanfor forskingsfeltet er rasjonell og historisk institusjonalisme. Desse forskningstradisjonane fokuserte tradisjonelt på korleis sjølvinteresser påverkar institusjonell endring. Idear hadde på same tid ei lita rolle (Campbell 2002, 21). Innanfor begge tradisjonane er det eit fokus på korleis institusjonar formar politiske strategiar og influerer politiske utfall. Samla har dei to forskningstradisjonane samlenemninga «den nye institusjonalismen». Bakgrunnen for dette er å skilje dagens institusjonalistar frå tidlegare institusjonalistar. Dei tidlegare institusjonalistane fokuserte stort sett berre på rolla til institusjonar. Institusjonalistane i dag erkjenner at institusjonar ikkje er den einaste årsaka til eit utfall, og har henta inspirasjon frå ein rekke teoretikarar innanfor statsvitskapen. Dei nye

⁴ Block har skreve introduksjonen til den nye utgåva av Polanyi si bok.

institusjonalistane er også i større grad opptatt av korleis institusjonar er strukturert på ulike måtar i ulike land (Thelen og Steinmo 1992, 2-7).

Historisk institusjonalisme forsøker å illustrere korleis politiske kampar blir påverka av den institusjonelle settinga i samfunnet. Slik er ein interessert i institusjonane som formar korleis politiske aktørar definerer interessene sine og institusjonane som strukturer relasjonane til andre grupper. Institusjonane sine moglegheiter til å avgrense og skape moglegheiter for institusjonell endring er også viktig. Men institusjonane er ikkje den einaste årsaka til utfallet. Til dømes kan også samhandlinga mellom idear og eigeninteresser påverke den institusjonelle endringa (Thelen og Steinmo 1992, 2-3, 23).

Rasjonell institusjonalisme fokuserer akkurat som historisk institusjonalisme på korleis institusjonar formar politiske strategiar og påverkar politiske utfall (Thelen og Steinmo 1992, 7). Rasjonell institusjonalisme fokuserer på eit spelteoretisk rammeverk. Nyttmaksimerande individ vil finne det føremålstenleg å samarbeidde med andre aktørar under visse omstende. Meir spesifikt vil dette seie når spelet blir tatt opp at, når aktørane har komplett informasjon om andre aktørar sine tidlegare prestasjonar og når det er få aktørar involvert. Om dette manglar er samarbeid vanskeleg å oppnå (North 1990, 12). Institusjonar legg avgrensingar på sjølvinteressa. Når institusjonane blir endra, endrar også aktørane sine val seg. Institusjonane strukturerer dermed aktørane sine val (Thelen og Steinmo 1992, 7). Institusjonell endring blir slik sett på som ei gradvis og trinnvis utvikling, sterkt påverka av uformelle avgrensingar i normer og tradisjonar (North 1990, 6).

Ein skilnad på dei to retningane er at institusjonar har ei større rolle i å forme politikken i historisk institusjonalisme. I rasjonell institusjonalisme legg institusjonar avgrensingar på eigeninteressa. Ut over det spelar institusjonane ei lita rolle. Historiske institusjonalistar er også ueinige med rasjonalitetsføresetnadane i rasjonell institusjonalisme. For historiske institusjonalistar er aktørane ikkje all-vitande og nyttmaksimerande. I staden følgjer dei reglane i samfunnet. Ein annan skilnad er preferanseutvikling. Rasjonell institusjonalisme fokuserer på korleis individ og grupper definerer si eiga sjølvinteresse. Det blir anerkjent at den institusjonelle strukturen påverkar strategiane som aktørane forfølgjer. Historisk

institusjonalisme erkjenner også at den institusjonelle strukturen påverkar strategiane. I tillegg tykkjer historiske institusjonalistar at aktørane sine mål blir påverka av den institusjonelle strukturen. Den store skilnaden er dermed at innan rasjonell institusjonalisme blir preferansar konstruert på individnivå basert på eigeninteresse, medan historisk institusjonalisme ser på preferansar som konstruert sosialt og politisk (Thelen og Steinmo 1992, 7-8).

På 1990-talet skjedde dei ei utvikling innanfor både rasjonell og historisk institusjonalisme der forskarar tok i bruk idear som ein forklaringsfaktor for institusjonell endring (Campbell 2002, 21). Sikkink (1991, 1) kritiserte den eksisterande litteraturen for å gi idear for lita betydning for å forklare det politiske liv. Innanfor historisk institusjonalisme har det skjedd ei utvikling mot å utforske forholdet mellom nye politiske idear og dei institusjonelle konfigurasjonane mellom slike idear og spesifikke utfall. Idear og eigeninteresser begynte også å bli sett på som variablar vis samhandling er viktig å utforske (Thelen og Steinmo 1992, 22-23). Dette viste seg både i Hall (1992) og Sikkink (1991).

Hall studerte korleis nyliberale monetaristiske idear fekk innpass som det sentrale politikkiparadigmet i Storbritannia på 1970-talet. Hall ser på denne utviklinga som ein kamp mellom konkurrerende interesser og ulike idear om korleis økonomien fungerer. Institusjonane bidrog til å strukturere flyten av idear og kampen mellom interesser, noko som påverka utfalla sterkt. Blant anna bidrog ein mislukka keynesiansk politikk til å opne vegen for monetaristiske idear som utgangspunkt for ein alternativ politikk. Til slutt blei det monetaristiske paradigmet innført etter at det konservative partiet vann valet i 1979 med eit monetaristisk program (Hall 1992, 90-91, 93, 104-106).

Sikkink fokuserte på korleis ein økonomisk modell med eit sett av idar blei adoptert, implementert og konsolidert i Brasil og Argentina på 1950-talet. Ifølgje Sikkink blei utviklingsidear adoptert i respons til nye idear heldt av sentrale avgjersletakar og endringar i den nasjonale og internasjonale økonomien. For å bli implementert måtte den økonomiske modellen bli innebygd i statlege institusjonar med organisatorisk kapasitet til å utføre politikken. For å bli konsolidert måtte ein elite konsensus og ein brei sosial konsensus oppstå rundt politikken. Ein slik konsensus oppstår lettare om ideane er i tråd med eksisterande idear

til viktige grupper internt i landet. Sikkink fann sjølv ut at endra idear blant avgjersletakarane var essensielt for adopteringa av nye idear i begge landa. I implementeringa og konsolideringa spelte institusjonane ei sentral rolle. Implementeringa av ein utviklingsmodell var meir vellukka i Brasil der ideane vart innebygde i statlege institusjonar. Ideane vart også konsolidert i Brasil i motsetning til i Argentina sidan Brasil utvikla ein konsensus rundt ein utviklingsmodell (Sikkink 1991, 1-5, 244, 248-249, 251-254). Begge verka viser at samspelet mellom idear og interesser er viktig for å forstå institusjonell endring.

Også rasjonelle institusjonalistar har erkjent at idear betyr noko for institusjonell endring (Campbell 2002, 21). North (1990, 22) erkjenner at idear ofte spelar ei viktig rolle i vala individa tek, basert på kostnaden ved å utrykke ideane sine. Idear forklarar slik korleis agentar løyser problem med kollektiv handling (Blyth 2002, 24). Men likevel er idear underlagt interesser sidan fokuset er på aktørane si sjølvinteresse (North 1990, 12). Dette viser seg i Ostrom (1990), som studerer problemet med kollektiv handling når mange individ brukar ein knapp naturressurs i fellesskap. Fokuset er på korleis institusjonelle arrangement kan løyse slike problem og unngå at ressursane blir øydelagde. Bakgrunnen for slike problem ligg ifølgje Ostrom i problema med gratispassasjerar. Når ein person ikkje kan bli ekskludert frå fordelane som andre skaffar er personen ikkje motivert til å medverke til den felles innsatsen. Dette gjer kollektiv handling vanskeleg. Dette forklarar korleis utfall som ikkje er rasjonelt for fellesskapet kan vere rasjonelt for individet sjølv. Slike problem med overforbruk av naturressursar kan løysast gjennom institusjonelle arrangement som kan styre bruken av ressursane. Dette kan skje på ulike måtar, som at aktørane sjølv styrer sine egne ressursar eller at ein utvendig aktør som staten styrer ressursen (Ostrom 1990, xiii, 2, 6-7, 13-14).

I denne prosessen erkjenner Ostrom at normer er viktige for å forklare aktørane sin oppførsel. Ei delt norm mellom aktørane kan til dømes hindre aktørane i ta eit val som blir sett på som galt. Til dømes viser Ostrom at langvarige sjølvstyrande institusjonar for å ta vare på knappe ressursar er prega av normer som definerer ein rett oppførsel som aktørane tek til seg (Ostrom 1990, 35, 88). Normer er ein del av idetypen normative rammeverk (Campbell 2002, 23-24). Ostrom erkjenner slik at idear påverkar interesser. Men samstundes er fokuset på aktørane sine interesser og korleis idear påverkar interessa, akkurat som i North (1990). Dette gjer rasjonell institusjonalisme i dårleg stand til å analysere samspelet mellom idear og interesser.

2.2.3 Blyth – rekonseptualisering av Polanyi

Mark Blyth (2002) byggjar vidare på Polanyi sitt teoretiske rammeverk. Blyth tar utgangspunkt i Polanyi sin ide om at verken økonomien eller institusjonane i samfunnet er autonome, men innebygde i eit sett av sosiale forhold. For å gjennomføre institusjonell endring må desse innebygde sosiale forholda forvitte. Ein annan viktig ide er ideen om dobbelbevegelsen som drivkrafta for institusjonell endring (Blyth 2002, 3). Tanken bak dette er at prosessen for å gjennomføre institusjonell endring er ein kamp mellom to bevegelsar. Den eine bevegelsen vil endre dei institusjonelle strukturane og erstatte dei innebygde sosiale forholda. Den andre vil beskytte den eksisterande organiseringa av økonomien og hindre at dei innebygde sosiale forholda blir erstatta (Block 2001, xxvii).

Blyth rekonseptualiserer ideen om dobbelbevegelsen. Polanyi konkluderte med at institusjonane som blei oppretta i den vestlege verda på 1930-talet viste ei permanent endring i kapitalismen sin struktur. Slik blei det skapt «embedded liberalism», eit nytt institusjonelt regime. «Embedded liberalism» bestod av eit sett innebygde keynesianske idear og institusjonar som la grunnlaget for ein sterkare stat med ei større grad av marknadsregulering. Dette la grunnlaget for den vestlege staten sin institusjonelle karakter i tiåra etter 2. verdskrig. Institusjonell endring vart dermed sett på som ein einvegsprosess der ingen motreaksjonar mot den nye institusjonelle ordenen var forventa. På bakgrunn av dette trudde Polanyi at dobbelbevegelsen ville ende. I ettertid viser det seg at kampen mellom rørslene har heldt fram. Ei motrørsle mot «embedded liberalism» oppsto på 70- og 80-talet. Det har reversert ideane i «embedded liberalism» og oppretta ein meir marknadsvennleg nyliberal institusjonell orden (Blyth 2002, 4-6). Dette tyder på at alle institusjonelle ordenar kan erstattast. Slik er Polanyi si konseptualisering av dobbelbevegelsen mangelfull. Samstundes er mekanismane bak den institusjonelle endringa underspesifisert i rammeverket. Eit anna problem er at teorien er statisk. Teorien forklarar institusjonell endring ved at ein eksogen variabel punkterer den institusjonelle stabiliteten. Dette fører sidan til opprettinga av institusjonell stabilitet, med eit nytt sett av institusjonar. Problemet med ein slik teori er at oppretting av ein ny stabil institusjonell orden må vere ein endogen prosess der aktørar aktivt arbeider for å redesigne den institusjonelle orden (Blyth 2002, 7-8). Analysane i den redigerte boka til Streeck og Thelen (2005, 8) viser at modellar for institusjonell endring som forklarar endring eksogent har mange svakheiter.

På bakgrunn av desse svakheitene rekonseptualiserer Blyth rammeverket til Polanyi. Idear og usikkerheit blir sett på som avgjerande for forma og innhaldet i den institusjonelle endringa. Idear gir aktørar moglegheit til å definere ei krise, og slik planlegge vegen mot institusjonell endring. Idear gir også aktørar ein visjon om korleis institusjonane bør fungere. Idear handlar slik som institusjonelle fotspor for nye institusjonar. Ved å konseptualisere institusjonell endring som ein sekvens av hendingar der idear har ulike effektar på ulike punkt kan dobbelbevegelsen sjåast på som dynamisk og endogen. Meir spesifikt består denne sekvensen av fem kausale effektar av idear på institusjonell endring. Den første delen av sekvensen kan vere eksogen, økonomiske krisar svekker eksisterande institusjonar. Men samstundes må den andre delen av sekvensen vere endogen, aktørane må aktivt arbeide for å svekke og erstatte dei eksisterande institusjonane (Blyth 2002, 4, 10-11, 34-39).

Steg 1 i sekvensen er at i periodar med økonomiske kriser reduserer idear usikkerheit. I etterkant av dette gjer idear kollektiv handling og koalisjonsbygging mogleg i steg 2. I kampen mellom dobbelbevegelsen er idear våpen som motbevegelsen kan bruke for å svekke eksisterande institusjonar i steg 3. Når eksisterande institusjonar er dellegitimert kan idear handle som institusjonelle fotspor i steg 4. Etter konstruksjonen av ein ny institusjonell orden gjer idear institusjonell stabilitet mogleg igjen i steg 5 (Blyth 2002, 35-41). Gjennom denne sekvensen spesifiserer Blyth mekanismane bak institusjonell endring. Slik blir institusjonell endring konseptualisert som ein gradvis prosess gjennom fleire steg.

Blyth sitt teoretiske rammeverk er i stand til å forklare opprettinga og forvitringa av den keynesianske institusjonelle ordenen i Sverige og USA. I periodar med økonomiske kriser reduserte idear usikkerheit. Dette gjorde at idear kunne gjere kollektiv handling og koalisjonsbygging mogleg. I etterkant av dette kunne aktørane aktivt arbeide for å svekke og erstatte institusjonane ved å bruke idear som våpen. Ideane handla så som institusjonelle fotspor. Etter innføringa av ein ny institusjonell orden gjorde idear institusjonell stabilitet mogleg igjen. Blyth sitt sekvensielle rammeverk er slik i tråd med analysen hans, noko som styrkar det sekvensielle rammeverket (Blyth 2002, 252-261). Ved å rekonseptualisere teorien løysar dermed Blyth problema knyt til Polanyi sin teori. Som Blyth (2002, 44) seier er Polanyi sin teori meir uferdig enn feil. Dette sekvensielle rammeverket til Blyth vil

presenterast nærmare i del 2.3 då det vil nyttast som det teoretiske rammeverket for denne oppgåva. Dette valet vil det grunngjevast og argumenterast for i den neste delen av oppgåva, del 2.2.4.

2.2.4 Diskusjon omkring dei teoretiske rammeverka

2.2.4.1 Blyth (2002)

Blyth (2002) sitt rammeverk for samspelet mellom idear og interesser på institusjonell endring passar betre enn Polanyi (2001) sitt då Blyth har rekonseptualisert Polanyi. Dette løyser sentrale og viktige problem hjå Polanyi som at teorien er statisk og at institusjonell endring er ein einvegsprosess (Blyth 2002, 4, 7-8). I tillegg har rammeverket til Blyth fleire sterke sider. Blyth har nøyte teoretisert den kausale effekten idear har på institusjonell endring. I tillegg blir det teoretisert korleis dei uavhengige variablane idear og interessegrupper samhandlar. Til dømes reduserer idear usikkerheit. Det gir aktørar med interesser moglegheit til å tolke krisa. Idear bidreg også til at aktørar bygger koalisjonar (Blyth 2002, 34-35). I og med at eg vil studere dei same variablane som Blyth (2002) passar dermed rammeverket godt til forskingsprosjektet mitt.

Rammeverket er også i stand til å forklare kvifor eit sett av idear er viktige på eit gitt tidspunkt (Hall 1989, 362). Institusjonell endring følgjer ein spesiell sekvens der idear har ulike kausale effektar på ulike tidspunkt i ei periode med økonomisk krise. Viktigheita til idear viser seg når dei klarer å redusere usikkerheit, bygge ein koalisjon, utfordre institusjonane i det eksisterande paradigmet, konstruere ein ny institusjonell orden og koordinere forventingar under eit nytt institusjonelt system. Om eit sett av idear går gjennom denne sekvensen blir det ei institusjonell endring, som forklarar kvifor ideane blir viktige. Dermed er rammeverket også i stand til å forklare korleis institusjonell endring gjennomgår både stabilitet og endring. Dette er viktig då ein institusjonell orden gjennomgår både stabilitet og endring. Det keynesianske systemet var stabilt i etterkrigstida. Men stabiliteten forvittra på 70- og 80-talet, noko som bidrog til ei institusjonell endring der nyliberale idear fekk påverknadskraft. Ved å forklare endring som følgje av krisetider og den kausale effekten av idear og stabilitet som følgje av stabilisering av forventingar forklarar rammeverket både stabilitet og endring (Blyth 2002, 4-6, 34-35). Dette er viktig då modellar som teiknar eit klart skilje mellom stabilitet og endring har svakheiter (Streeck og Thelen 2005, 8).

Rammeverket forklarar både stabilitet og endring. Det teoretiserer også nøye effekten av idear og samspelet mellom idear og interesser. Det er også i stand til å forklare korleis eit sett av idear er viktige på eit gitt tidspunkt. Dette gjer det teoretiske rammeverket godt egna til denne problemstillinga. Dette kombinert med svakheiter i dei alternative teoretiske rammeverka gjer at dette rammeverket blir vald til dette forskingsprosjektet. Svakheitene ved dei alternative teoretiske rammeverka vil presenterast i dei neste delane av oppgåva, del 2.2.4.2 og 2.2.4.3.

Samstundes har Blyth sitt rammeverk eit mogleg problem med å forklare måten nyliberalisme blir brukt på i denne casen. Blyth (2002) sitt rammeverk er ikkje opent for at institusjonell endring vil hende ulikt frå case til case. Som Schmidt og Thatcher (2013a, 6) observerer: Nyliberalismen har vorte adoptert, tilpassa og brukt på ulike måtar i ulike land. I tillegg viser det seg at det eksisterer store skilnadar i skattepolitikken mellom vestlege land (Plümper, Troeger og Winner 2009, 762-763). For å unngå dette moglege problemet vil tilleggsteori leggjast til i det teoretiske rammeverket. Meir spesifikt vil teori om aktørane sine preferansar og strategiar inkluderast. Dette kan forklare vala aktørane tek i skattereformsprosessen og dermed korleis nyliberalismen blir brukt i denne casen. Denne teorien om strategiar og preferansar vil presenterast nærmare i del 2.3, presentasjonen av det teoretiske rammeverket.

2.2.4.2 Rasjonell institusjonalisme

Teorien rasjonell institusjonalisme passar dårleg til forskingsprosjektet då rolla til idear i institusjonell endring er dårleg konseptualisert. Rett nok har ein del av forskingsfeltet anerkjent at idear er viktige for politikktutforminga. Men samstundes har det sjeldan vorte teoretisert korleis idear påverkar politikktutforminga (Campbell 2002, 21). Men det er ikkje nok å anerkjenne at idear er viktige. Det er viktig å kunne forklare kvifor eit sett av idear har påverknadskraft i ei viss historisk setting (Hall 1989, 362). Det er ikkje rasjonell institusjonalisme i stand til så lenge rolla til idear er teoretisert i så liten grad. I tillegg kan idear innan rasjonell institusjonalisme bli sett på som underlagt den andre variabelen interesser. Det er interesser som er viktig for å forklare institusjonell endring i rasjonell institusjonalisme (Blyth 2002, 19). Det viser seg i fokuset på vala til nyttemaksimerande individ (North 1990, 12). Rasjonell institusjonalisme fungerer slik dårleg til å forklare samspelet mellom idear og interesser.

Rasjonell institusjonalisme har også andre svakheiter i forhold til dette rammeverket. Som nemnt verkar det som om ein institusjonell orden er prega av både stabilitet og endring. Rasjonell institusjonalisme preiker endring. Aktørane sine preferansar er det sentrale for å forklare institusjonell endring. Sosiale strukturar og institusjonar blir slik sett på som underlagt individuell nyttemaksimering. Institusjonar er slik instrumentale produkt som aktørar bruker for å maksimere interessene sine. Men sidan den institusjonelle orden verkar å vere meir stabil enn preikene til rasjonell institusjonalisme tilseier, har teorien ein svakheit. For å løyse dette problemet blei institusjonar brakt inn i teorien (Blyth 2002, 19). Dette viser seg i North der institusjonar blir sett på som stabile. Institusjonar setter avgrensingar på valmoglegheitene til aktørane (North 1990, 66-67).

Slik vil rasjonell institusjonalisme forklare både stabilitet og endring. Men det blir skapt ei motsetning når institusjonar setter avgrensingar på aktørane samstundes som det blir sett på som instrumentale produkt som aktørane kan bruke. Dette skapar problem knytt til endogenitet. Denne svakheita har gjort at idear og ikkje institusjonar har fått ein sentral plass for å forklare stabilitet (Blyth 2002, 19, 22). Men også her er det eit problem med endogenitet. På den eine sida gjer institusjonar idear viktig for institusjonell endring (North 1990, 22). Samstundes skapar idear institusjonar ved å gjere det mogleg for aktørar å løyse problem knytt til kollektiv handling. Så lenge det blir argumentert for at idear skapar institusjonar kan ikkje institusjonar brukast for å forklare korleis idear produserer institusjonell endring. Slik er rasjonell institusjonalisme ikkje i stand til å forklare stabilitet på ein tilfredsstillande måte (Blyth 2002, 25-26). Når eg vil studere samspelet mellom idear og interesser passar dette teoretiske rammeverket dårleg til forskingsprosjektet. Dette styrkast av at effekten av idear er dårleg teoretisert og teorien ikkje kan forklare stabilitet og endring utan problem knyt til endogenitet.

2.2.4.3 Historisk Institusjonalisme

Historisk institusjonalisme har vore viktig for å bringe idear tilbake som ein sentral forklaringsfaktor for institusjonell endring. Samstundes har det vore viktig for å opne opp moglegheita for at idear kan transformere institusjonar (Blyth 2002, 23). Det har også vore viktig for å utforske forholdet mellom idear, interesser og institusjonar. Delar av dette

forskningsfeltet har også akseptert at samspelet mellom idear og interesser bør studerast (Thelen og Steinmo 1992, 23). Her står historisk institusjonalisme sterkare enn rasjonell institusjonalisme. Samstundes manglar det ei eksplisitt teorisering av forholdet mellom idear, interesser og institusjonar. Det same gjelder samspelet mellom idear og interesser (Blyth 2002, 23). Dette viser seg i Hall (1992). Forholdet mellom idear, interesser og institusjonar blir teoretisert. Til dømes samhandlar institusjonar med interesser og idear ved å skape insentiv for vise typar oppførsel og skape rutinar knytt til sosialisering. Slik bidrar institusjonane til å forme interessene til politiske aktørar. Eit stort fokus ligg dermed på rolla til institusjonar. Samspelet mellom idear og interesser er dermed lite utvikla i eit slik teoretisk rammeverk sidan fokuset ligg på ein annan variabel. Det er heller ingen eksplisitt teorisering av forholdet mellom variablane. Det blir ikkje forklart korleis samspelet mellom variablane fører til institusjonell endring. I staden blir det framheva korleis institusjonar formar den institusjonelle endringa ulikt frå case til case (Hall 1992, 91).

I historisk institusjonalisme strukturerer institusjonar individa sine preferansar, noko som bidreg til å preike stabilitet. Dette er eit problem når institusjonar endrar seg. Dermed har historisk institusjonalisme eit problem med å forklare institusjonell endring. Når individa sine interesser er avleia institusjonelt kan ein ikkje forklare institusjonell endring utifrå individa sjølve. Her blei idear attraktive som ei endogen kjelde for endring. Men eit problem er at idear først og fremst har blitt brukt for å løyse eksisterande teoretiske problem, nemleg å forklare institusjonell endring (Blyth 2002, 19-20, 23). Dette viser seg i at rolla til idear og samspelet mellom idear og interesser i institusjonell endring ikkje er eksplisitt teoretisert.

Rett nok kan likevel historisk institusjonalisme forklare både stabilitet og endring gjennom konseptane «path dependence» og «critical junctures». «Path dependence» er ein dynamisk prosess langs ein sti. Her er tanken om positive tilbakemeldingar viktig. Sannsynet for å halde fram langs stien aukar desto lenger stien har blitt følgd. Samstundes betyr dette at det blir vanskelegare å skifte til ein alternativ sti. Slik handlar «path dependence» om at det som har hendt historisk påverkar utfallet av framtidige hendingar (Pierson 2004, 20-21). Slik skapast det ei lang periode med «path-dependent» institusjonell stabilitet. «Critical juncture» er ei kritisk tidsperiode der den institusjonelle stabiliteten forvitrar. Dette gjer institusjonell endring mogleg. For å gjennomføre institusjonell endring er vala tatt under denne kritiske tidsperioden

viktig. Disse vala stengjer av andre alternativ, som igjen fører til etableringa av institusjonar som genererer sjølvforsterkande «path dependence» prosessar. «Junctures» plasserer også institusjonane på stiar som er vanskelege å endre når den kritiske tidsperioden forvitrar. Perioden med «critical juncture» er relativt kort samanlikna med den lange perioden med «path dependent» institusjonell stabilitet. I denne relativt korte perioden er sannsynet for at aktørane sine val vil påverke utfallet relativt høgt samanlikna med perioden før og etter slik ei kritisk tidsperiode (Cappocia og Kelemen 2007, 341-342, 348). Slik skapast det moglegheit for å gjennomføre store institusjonelle reformer. Stabilitet og endring er slik ein naturleg del av konseptet institusjonell endring (Pierson 2004, 134-135, 141-142). Gjennom desse konseptar er også rammeverket i stand til å forklare kvifor eit sett av idear er viktige på eit gitt tidspunkt. Dette skjer på bakgrunn av ei «critical juncture» som svekker dei eksisterande institusjonane og gjer det enklare å erstatte dei.

Sjølv om historisk institusjonalisme har bidrege til å bringe idear tilbake på agendaen og fokuserer på samspelet mellom idear, interesser og institusjonar, er den kausale effekten av idear og samspelet mellom dei uavhengige variablane ikkje sterkt og eksplisitt nok teoretisert. Dette er ein styrke hjå Blyth (2002). Historisk institusjonalisme kan rett nok forklare stabilitet og endring, og forklare kvifor eit sett av idear er viktige på eit gitt tidspunkt. Men det kan også Blyth sitt rammeverk gjere. Dermed passar Blyth sitt rammeverk betre til dette forskingsprosjektet. Dette rammeverket vil kombinerast med teori om strategiane og preferansane til aktørane. Dette vil presenterast i den neste delen av oppgåva, del 2.3.

2.3 Presentasjon av det teoretiske rammeverket

Det er ei brei semje på forskingsfeltet at ei institusjonell endring blir mogleggjort når avgjersletakarane møter uvanlege økonomiske problem som det etablerte paradigmat ikkje har tilfredsstillande løysingar til (Campbell 2002, 23). Dette viser seg innanfor rasjonell institusjonalisme (t.d. McNamara 1998) så vel som historisk institusjonalisme (t.d. Hall 1993 og Pierson 2004) og Blyth (2002) sitt teoretiske rammeverk. Slike økonomiske problem skaper ustabilitet og usikkerheit. Her kjem rolla til idear inn i Blyth sitt sekvensielle rammeverk. Idear reduserer usikkerheit i periodar med økonomiske kriser. Slik kan aktørane tolke krisa. Dette er viktig då aktørane må vite noko om bakgrunnen og årsakene bak krisa for å kunne respondere til den. Usikkerheita må difor bli redusert før ein kan konstruere nye

institusjonar. Økonomiske idear kan her brukast som eit interpretivt rammeverk som skildrar og analyserer økonomien. Dette gir aktørane moglegheit til å kritisere det eksisterande paradigmet utifrå alternative idear (Blyth 2002, 34-36; Salant 1989, 37). Dette er viktig då det trengst alternative idear for å erstatte eit etablert paradigme (Salant 1989, 37). Slik kan usikkerheita bli redusert tilstrekkeleg nok til at ei alternativ institusjonell løysing på krisa kan utviklast. Dette skjer blant anna ved at dei moglege interpretasjonane av krisa, og med det moglege politiske løysingar, blir minimalisert (Blyth 2002, 34-37).

Dette er det første steget i prosessen ved å gjennomføre ei institusjonell endring. Det andre steget handlar om at idear gjer kollektiv handling og koalisjonsbygging mogleg i etterkant av reduseringa av usikkerheit (Blyth 2002, 37). Kollektiv handling er vanskeleg å realisere. Det viser seg i den manglande førekomsten av nyttemaksimerande oppførsel og sosiale samarbeidande utfall. Dette forklarast av at samarbeid er vanskeleg å oppnå når spelet ikkje blir gjentatt, når aktørane manglar informasjon om dei andre aktørane og når der er mange aktørar (North 1990, 12-13). Vanskane med å oppnå kollektiv handling viser seg også i gratispassasjer problema. Når ein person ikkje kan bli ekskludert frå fordelane som andre skaffar er personen ikkje motivert til å yta til den felles innsatsen, men heller gratis nyte arbeidet som andre gjer. Dette forklarar korleis utfall som ikkje er rasjonelt for fellesskapet kan vere rasjonelt for individet sjølv. Slik blir kollektiv handling vanskeleg å oppnå (Ostrom 1990, 6-7).

Reduseringa av usikkerheit i steg 1 bidreg til å løyse slike barrierar til kollektiv handling. Idear gjer kollektiv handling mogleg ved å gje aktørane moglegheiter til å redefinere sine egne interesser under usikkerheit. Dei oppfatta kostnadane og gevinstane angående dei ulike måtane å organisere skattesystemet på blir slik endra. Dermed fasiliterer ideane kollektiv handling ved å bygge bruer mellom aktørar. Dette skjer gjennom at aktørane redefinerer eigeninteressa si og ved at det blir definert eit felles mål for korleis til dømes skattesystemet bør organiserast. Dette er steg 2 i sekvensen. Slik kan problema knytt til gratispassasjerar løysast. Her er det også viktig at aktørane kan definere dei økonomiske problema og definere løysingar på desse problema. Dette er viktig då aktøren ikkje kan redefinere eigeninteressa si dersom ein ikkje er i stand til å forklare kvifor den økonomiske krisa har oppstått. Ein kan slik seie at idear fasiliterer kollektiv handling ved å handle som koalisjonsbyggjande ressursar og

reducere barrierar til kollektiv handling (Blyth 2002, 37-39). Her skil mitt teoretiske rammeverk seg frå Blyth (2002) på eit viktig aspekt. For at idear skal kunne gjere kollektiv handling og koalisjonsbygging mogleg i steg 2 må dei kollektive strategiske aktørane involvert i koalisjonsbyggingsprosessen la seg overtale til å endre og rekonstruere interessene sine. Desse aktørane må innsjå og akseptere at å bygge opp eit nytt institusjonelt system er i deira interesse. Viss ikkje kan dei motarbeide institusjonsbygginga (Fligstein og Mara-Drita 1996, 3).

Dei to nemnte stega i sekvensen er nødvendige krav for institusjonell endring. Men dei er ikkje tilstrekkelege, aktørane må aktivt arbeide for å gjennomføre ei institusjonell endring. Det er dette steg 3 og 4 handlar om (Blyth 2002, 7-8, 39-40). Blyth har slik konseptualisert institusjonell endring som ein nødvendig og tilstrekkeleg setstruktur. Det vil seie at alle dei fem stega i sekvensen må oppnåast i rett rekkjefølgje for at ei institusjonell endring skal bli gjennomført. Sekvensen er dermed deterministisk. Blyth har dermed brukt ein dikotom måleskala, der eit forsøk på institusjonell endring enten har lukkast eller mislukkast.

Som følgje av ideane si rolle i å byggje politiske koalisjonar med motstand mot det eksisterande paradigmet oppstår det ein kamp omkring dei eksisterande institusjonane i steg 3. Slik gir idear aktørane midlane som trengs for å erstatte institusjonane. Her kan idear nyttast som våpen mot dei eksisterande institusjonane. For å erstatte dei må aktørane dellegitimere dei. Dette kan gjerast ved å angripe slike institusjonar som ein del av problemet og ikkje som ei løysing på problemet. Det er også viktig å forklare bakgrunnen for krisa. Idear er slik ein viktig ressurs for å angripe og restrukturere det institusjonelle systemet (Blyth 2002, 39).

Etter at dei eksisterande institusjonane har vorte dellegitimert kan dei nye ideane som den nye politiske koalisjonen bringer med seg handle som institusjonelle fotspor i steg 4. Slik oppstår nye institusjonar basert på nye idear. Det er dermed berre med referanse til ideane at ein kan forstå designet til dei nye institusjonane (Blyth 2002, 40-41). Dermed kan rivaliserande politiske idear erstatte ideane til det eksisterande paradigmet for å løyse dei økonomiske problema (Walsh 2000, 486). Under denne institusjonsbygginga trengst det institusjonelle entreprenørar. Dette kan vere kollektive strategiske aktørar som politiske parti som prøver å

skape ei semje rundt oppbygginga av dei nye institusjonane. Desse aktørane må akseptere og innsjå at eit nytt institusjonelt system er i deira interesse. Viss ikkje kan dei motarbeide institusjonsbygginga (Fligstein og Mara-Drita 1996, 3). Også her skil rammeverket mitt seg frå Blyth sitt, då eg hevdar at strategiane og preferansane til aktørane er viktige for forma institusjonsbygginga tek, vala aktørane tek og korleis ideane blir brukt i denne casen.

I arbeidet med å skape ei semje blant aktørane kan ulike strategiar brukast. Direkte autoritet, som regjeringsmakt, gir ein aktør moglegheit til å få politikk igjennom. Ein aktør kan også bruke agendasetting for å få andre aktørar til å forstå og akseptere at bygginga av nye institusjonar er nødvendig. Aktørane har ei forståing av systemet og kva som er mogleg og ikkje mogleg å få til. Om situasjonen skaper moglegheiter for avtalar der aktøren får gevinstar vil aktøren godta ei avtale, sjølv om ein ikkje er sikre på omfanget av gevinsten. Aktørane må også overtyde andre aktørar som ikkje har interesse av å godta ei avtale at ei avtale er i deira interesse. Dette kan skje gjennom framing, ved å selje avtala som gunstig også for slike aktørar. Ein annan strategi er å nytte seg av meklarar, som er nøytrale aktørar som prøver å skape semje mellom dei sentrale aktørane i prosessen (Fligstein 1997, 399-400).

Andre strategiar handlar om kva aktøren kan presse gjennom av sine eigne preferansar. Ein strategi er å presse på for å få igjennom så mykje som mogleg av eigne preferansar. Dette kan sette moglegheita til å skape semje på spel sidan ein kan skyve andre aktørar frå seg. Om aktøren er open for andre sine behov er sjansen for å skape semje større. Det viktigaste for aktørane er å skape ei aggregert interesse der aktørar med ulike interesser kan einast om institusjonsbygginga. Ein nyttig strategi for å skape samarbeid er å få andre aktørar til å tru at dei har kontroll over prosessen. Det kan skape ein situasjonen der aktørar handlar utan å bli oppfatta som fokuserte på si eiga sjølvinteresse. For å skape og oppretthalde ei semje rundt institusjonsbygginga er det også nyttig å inkludere uteliggjarar som ikkje er med i den aggregerte interessa (Fligstein 1997, 400-401). Desse strategiane kan hjelpe til å skape ei semje mellom dei sentrale strategiske aktørane.

Valet av strategiar og valet om å samarbeidde blir påverka av avgjersletakarane sine oppfatta kostnadar og gevinstar. Avgjersletakarane søker å maksimere si eiga politiske støtte og den

økonomiske ytinga. Eit skifte til ein meir nyliberal skattepolitikk er knytt til dei oppfatta politiske og økonomiske gevinstane og kostnadane assosiert med ein nyliberal skattestruktur. Dette og avgjersla om å adoptere ei nyliberal skattereform er influert av institusjonane i den politiske økonomien (Swank 2016a, 576). Nasjonale politiske økonomiar kan samanliknast etter korleis bedrifter løyser koordineringsproblem i ulike sfærar. Dette skaper ein distinksjon mellom to typar politiske økonomiar, liberale marknadsøkonomiar (LMEs) og koordinerte marknadsøkonomiar (CMEs). LMEs koordinerer aktivitetane sine via konkurrerande marknadsarrangement. I CMEs er bedriftene meir avhengige av ikkje-marknads-relasjonar for å koordinere aktivitetane sine (Hall and Soskice 2001, 6-8).

Valkretskostnadar er kostnadar knytt til potensiell opposisjon mot skattereform (Basinger and Hallerberg 2004, 267). Slike kostnadar knytt til nyliberale skattereformer er potensielt høge i CME-økonomiar som Noreg då borgarar tenderer til å vise pro-redistributive haldningar. Business, staten og arbeidrarar har også interesser i å oppretthalde den eksisterande CME-modellen då den kan skape langsiktig stabilitet. Nyliberal reform kan også skape ineffektivitet i CME-systemet. Dermed er sannsynlegvis fordelane med ei nyliberal skattereform knytt til politisk støtte minimale i eit CME-system. Slik kan kostnadane knytt til nyliberal skattereform avgrense den institusjonelle endringa. Samstundes kan CME-system oppnå økonomiske gevinstar ved å gjennomføre ei nyliberal skattereform. Meir spesifikt kan økonomien oppnå gevinstar knytt til inntekt og arbeidsplassar, noko som kan betre den økonomiske ytinga. (Swank 2016a, 577-578). Slike økonomiske gevinstar kan medverke til å skape vilje blant dei politiske partia til å inngå ei avtale om skattereform med nyliberale element.

I denne institusjonsbyggingsprosessen er det viktig å skilje mellom adopteringa, implementeringa og konsolideringa av dei nye ideane.⁵ Idear er viktige i alle desse tre fasane, men på ulike måtar. Under adopteringa er innverknaden til avgjersletakarane viktige. For å bli implementert er det viktig at ideane blir innebygd i statlege institusjonar. Ideane må finne ein institusjonell heim. For å konsolidere ideane må det utviklast ein konsensus rundt ideane. Her

⁵ Dette skiljet er rett nok ikkje ein del av Blyth (2002) sitt rammeverk. Men han roser Sikkink (1991) for dette skiljet i Blyth (1997, 236). På bakgrunn av dette blir det inkludert i mitt teoretiske rammeverk.

er det viktig at ideane passar inn med dei eksisterande ideologiane til viktige økonomiske og sosiale grupper (Sikkink 1991, 2).

I etterkant av bygginga av den nye institusjonelle ordenen gjer idear institusjonell stabilitet mogleg igjen i steg 5. I tillegg til å generere endring genererer idear stabilitet ved å koordinere og styre aktørane sine forventingar om framtida. Slik konvergerer aktørane sine forventingar og blir sjølvstabiliserande over tid. Dette skapar konvensjonar, delte idear som koordinerer forventingar. Dermed skapast det konsensus omkring korleis økonomien fungerer og korleis den bør operere i normale krisefrie tider. Stabilitet blir dermed generert ved at konvensjonane blir heldt ved lag (Blyth 2002, 41). Etter ei tid med stabilitet der ei økonomiske krise oppstår og dei etablerte konvensjonane blir svekka kan sekvensen begynne på nytt med alternative idear som utfordrar det etablerte paradigmet.

2.4 Avrunding av teorien

I dette teorikapittelet har eg konseptualisert dei sentrale konsept, presentert teoriane om institusjonell endring og presentert det teoretiske rammeverket. Rammeverket er basert på Blyth (2002), der samspelet mellom idear og interesser fører til institusjonell endring. Dette samspelet skjer gjennom ein sekvens med fem kausale effektar av idear. Idear reduserer usikkerheit, skapar moglegheiter for kollektiv handling, kan brukast som våpen mot eksisterande institusjonar, setter institusjonelle fotspor og koordinerer forventingar under eit nytt institusjonelt regime (Blyth 2002, 34-35). Samstundes er teori om aktørar sine strategiar og preferansar inkludert for å forklare forma institusjonsbygginga tek, vala aktørane tek og korleis nyliberale idear blir adoptert og brukt i denne casen.

Formålet med bruken av ein teori kan vere å teste teorien eller å bruke teorien for å tolke og gjere greie for ein case (Ragin 2014, 10-11). I dette forskingsprosjektet blir teorien brukt for å gjere greie for og tolke samhandlinga mellom nyliberale idear og politiske parti i skattereforma av 1992. Teorien blir dermed anvendt for å gjere greie for prosessen rundt gjennomføringa av denne skattereforma. Forskingsprosjektet har slik ei deduktiv tilnærming sidan analysen tar utgangspunkt i eit teoretisk perspektiv (Thagaard 2013, 197).

Blyth (2002) har konseptualisert institusjonell endring som ein nødvendig og tilstrekkeleg setstruktur. Det vil seie at dei fem stega i sekvensen må oppnåast i rett rekkjefølgje for at ei institusjonell endring skal bli gjennomført. Mekanismane i sekvensen kan slik seiast å vere deterministisk. Det er ein dikotom måleskala, der eit forsøk på institusjonell endring enten har lukkast eller mislukkast. Det er dermed nødvendig at kvart steg blir oppfylt i rett rekkjefølgje for at eit forsøk på ei institusjonell endring skal lukkast. Det er likevel ikkje sikkert at den teoretiserte sekvensen blir oppfylt i casen. Som Elster (1989, viii) påpeiker er samfunnsvitskapen langt ifrå kapabel til å formulere generelle lover. Om dette stemmer kan det vere eit problem for forskingsprosjektet då teorien er meint å skulle gjere greie for casen. Samstundes eksisterer det ein reflektert skepsis til teorisering innanfor kvalitative metodar i samfunnsvitskapen. Kvar case er unik. Det er slik ikkje unaturleg at det er manglande samsvar mellom teori og empiri. Det er dermed naturleg at det skjer ei korrigering mellom teoretiske perspektiv og empiriske data i analysearbeidet. Samstundes er det viktig å nytte seg av teori. Teoretiske omgrep bidrar til å skape forståing omkring eit tema og strukturere forskingsprosjektet (Repstad 1998, 96-97). Teoretiske forklaringar er dermed viktig for å kausalt forklare eit historisk fenomen (Pierson 2000, 73). Det er dermed eit behov for ikkje å vere teoretiske bastante, samstundes som teoretiske proposisjonar blir brukt for å strukturere forskingsprosjektet.

Om sekvensen viser seg å ikkje verte oppfylt i analysen kan empirien brukast for å korrigere teorien. Ein slik runddans mellom teori og data er ein viktig del av kvalitative studiar (Repstad 1998, 97). Ei slik korrigering vil seie at dei teoretiske argumenta blir forandra for å passe betre til dei empiriske bevisa i casen. Ein kan også prøve å identifisere fleire relevante effektar som kan ha påverka utfallet og slik i større grad vere i tråd med empirien enn den eksisterande teorien (Ragin 2014, 42-43). Med bakgrunn i dette kan teorien brukast til å forklare kvifor den teoretiserte sekvensen ikkje har oppstådd i casen. Teorien treng dermed ikkje vere heilt i tråd med empirisk data for å gjere greie for eit fenomen. For å gjere dette er det viktig at mekanismane i sekvensen er probabilistisk oppbygd, då ein dermed opnar opp for at teorien ikkje er heilt i tråd med empirien. Deterministisk oppbygde mekanismar opnar ikkje for dette. På bakgrunn av dette vel eg sjå på mekanismane i den teoretiserte sekvensen som probabilistiske i dette forskingsprosjektet. Dette vil det utdjupast nærmare om i del 3.1.2.

Kapitel 3: Metode: Enkeltcasestudium

«This advice (increasing the N) is not always helpful, in part because it may push scholars to compare cases that are not analytically equivalent».

- Henry E. Brady, David Collier og Jason Seawright (2010, 29)

3.1 Val av metode

3.1.1 Casestudie

Ei casestudie kan definerast som ei empirisk undersøking som granskar eit fenomen i djupna innanfor casen sin kontekst. Casestudiet omhandlar teknisk distinkte situasjonar med fleire interessante variablar enn datapunkt. Casestudiet er dermed avhengig av multiple formar for bevis der data må konvergerast og triangulerast. Casestudiet tener dermed på å bruke tidlegare teoretiske proposisjonar for å guide datainnsamlinga og analysearbeidet (Yin 2014, 16-17). I dette casestudiet gjer Blyth sin teori dette. Teorien bidreg også til å identifisere to uavhengige variablar, idear og interesser. Metoden casestudie passar godt til forskings spørsmål som stiller «korleis»-spørsmål. Slike spørsmål er forklarande og inneheld operasjonelle linkar som må sporast over tid. Som ein ser av problemstillinga i del 1.3 stiller forskings spørsmålet eit «korleis»-spørsmål. Casestudiet passar dermed bra til å analysere dei operasjonelle linkane mellom nyliberale idear og politiske parti. Metoden er også godt egna når målet er å forstå ein case og ein forventar at viktige teoretiske kontekstuelle krav er relevante (Yin 2014, 10, 16). Målet i dette forskingsprosjektet er å forstå casen skattereforma av 1992 og rolla nyliberale idear spelte i denne casen. Blyth (2002) sitt teoretiske rammeverk har også kontekstuelle krav, dei fem effektane av idear. Casestudiet er også nyttig for å undersøke slike historiske kausale mekanismar i enkeltcase (George og Bennett 2005, 21). På bakgrunn av dette passar casestudiet godt til forskingsprosjektet. Difor blir casestudiet vald som metode.

Meir nøyaktig vil eg gjennomføre det George og Bennett (2005, 75) kallar ei «disiplinert konfigurativ case studie». Her blir etablerte teoriar brukt til å forklare ein case. Slike casestudiar er basert på interesse for å studere casen, ikkje basert på eit ynskje om generere eller utvikle teori (Ljiphart 1971, 692).⁶ Det er akkurat dette eg vil gjere i dette forskingsprosjektet. Her blir Blyth sin teori brukt for å forklare casen skattereforma av 1992.

⁶ Ljiphart kallar denne type casestudie «interpretivt casestudie», som har same tyding som «disiplinert konfigurativ case studie».

Det vil dermed bli nytta ei casestudie med eit einskilt land, altså eit enkeltcasestudium. Her vil denne spesifikke skattereforma vere analyseeininga. Dette vil grunnleggjast i del 3.1.5. I ei slik casestudie kan analyseeininga bli delt inn i mindre einingar over tid og rom (Landman 2008, 86). Dette vil bli gjort gjennom å studere skattepolitikken over tid, med fokus på skattepolitikken før og etter den institusjonelle endringa, skattereforma av 1992.

3.1.2 Kausale mekanismar

Målet med forklaringa i eit argument kan enten vere å beskriva eller å oppnå kausalitet. Beskriving er eit empirisk argument om verda som svarer på eit kva spørsmål. Kausalitet er eit argument der det blir hevda at ein faktor genererer variasjon i eit utfall (Gerring 2012, 107). Målet med forklaringa i dette forskingsprosjektet er å oppnå kausalitet. Problemstillinga hevdar at faktorane nyliberale idear og politiske parti har bidrege til å gjennomføre ei institusjonell endring i norsk skattepolitikk, skattereforma av 1992. Slik bidreg faktorane til variasjon i utfallet, ei institusjonell endring. Samstundes vil analysen også innehalde beskriving. For å kunne forklare noko kausalt må ein først beskriva det (Gerring 2012, 108). Utviklingstrekkka i den norske økonomiske politikken og i norsk skattepolitikk fram til analysestart i 1969 vil difor beskrivast i kapittel 4. Dette vil gjere oppgåva klar for analysen av det kausale argumentet i problemstillinga i kapittel 5.

For å oppdage og analysere slike kausale forklaringar må ein bruke analytiske verktøy. Meir spesifikt må ein finne dei kausale mekanismane mellom uavhengige variablar (input) og den avhengige variabelen (utfall). Slik blir mekanismar sett på som ei kjede av intervensjonelle variablar som koplar årsak og effekt saman. Dette synet blir kritisert av forskarar som ser på mekanismar som noko meir enn variablar. Mekanismar blir her sett på relasjonelle konsept som oppheld seg utanfor og over variablane i tillegg til å forklare linken mellom variablane. Til dømes kan mekanismane forklare korleis ting skjer, som til dømes korleis aktørar som politiske parti samhandlar og kvifor dei handlar som dei gjer (Falletti og Lynch 2009, 1146-1147). Det sistnemnte synet vil bli følgt i dette forskingsprosjektet då slike relasjonar er viktige å studere i den kausale analysen.

Det er også usemje omkring kor vidt mekanismar er deterministiske eller probabilistiske. Mahoney (2001, 580) tykkjer at ein kausal mekanisme er deterministisk. Det vil seie at

eksistensen av ein mekanisme vil generere eit bestemt utfall. Eit anna syn ser på mekanismar som probabilistiske. Her blir mekanismar sett på som berbare konsept som opererer ulikt i distinkte kontekstar. Sidan mekanismane samhandlar med konteksten kan ikkje utfallet av prosessen vere avgjort på forhand (Falletti og Lynch 2009, 1147). Det sistnemnte synet vil bli følgt då nettopp konteksten er viktig i skattepolitikken. Det viser seg at det eksisterer store skilnadar i skattepolitikken mellom vestlege land (Plümper et al. 2009, 762-763). Det antydar at dei kausale mekanismane vil operere på ulike måtar i ulike land. I tillegg er det som nemnt i del 2.4 ikkje sikkert at den teoretiserte sekvensen blir oppfylt i casen. Det eksisterer ein reflektert skepsis til å teoretisere innanfor kvalitative metodar i samfunnsvitskapen. Det som hender er unikt, noko som gjer kvar case unik. Det er ikkje unaturleg at det manglar samsvar mellom teori og empiri i ei casestudie (Repstad 1998, 96-97). På bakgrunn av dette blir mekanismar sett på som probabilistiske i dette forskingsprosjektet.

3.1.3 Prosess-sporing

Eit spesifikt verktøy for å studere dei kausale mekanismane i ei casestudie er prosess-sporing (McAdam, Tarrow og Tilly 2008, 308). Prosess-sporing handlar om å diagnostisere brikkar av bevis innanfor ein case som bidreg til å støtte eller forkaste hypotesar. Dette blir gjort gjennom å diagnostisere steg for steg i den hypnotiserte kausale prosessen. Fokuset ligg dermed på å studere mekanismane og sekvensane innanfor den hypnotiserte prosessen. Her blir bevis eksaminert og det blir analysert korleis bevisa passar til den hypnotiserte prosessen i teorien. Bevisa blir også vurdert opp mot konkurrerande teoretiske forklaringar. Slik kan ein analysere kva forklaring som forklarar casen best. For å diagnostisere brikkene av bevis innanfor den hypnotiserte kausale prosessen blir det gjennomført eit sett av empiriske testar i prosess-sporinga. Desse testane kan medverke til å stadfeste eller eliminere potensielle forklaringar på fenomenet (Bennett 2010, 179-181).

Den første type testen er «hoop tests». Dette er ein negativ test, som består av bevis som avviser ein teori eller ei forklaring. Å bestå testen og dermed ikkje bli avvist gir ikkje støtte til forklaringa. Det må difor andre testar til for å stadfeste ein teori. Den andre testen er «smoking-gun tests». Denne positive testen består av bevis som stadfestar ei forklaring. Mangel på slike bevis fører på same tid ikkje til at ei forklaring kan bli eliminert. Testen kan dermed stadfeste, men ikkje eliminere ei forklaring. Den tredje type test er «doubly-decisive

tests». Ein slik test består av bevis som bidreg både til å stadfeste og avvise forklaringar. Testen kombinerer dermed «hoop test» og «smoking gun test» (Van Evera 1997, 31-32). Ein slik test fastset kva forklaring som er riktig, men slike bevis er sjeldne i samfunnsvitskapen. Kombinasjonen av bevis funne separat innanfor «hoop tests» og «smoking gun tests» gir det same resultatet, nok informasjon til å avvise og stadfeste forklaringar. Slik kan ein avgjere kva som er den riktige forklaringa på fenomenet som blir studert (Bennett 2010, 182). Den fjerde og siste type test er «straw-in-the-wind tests». Testen består av bevis som ikkje er sterke nok til å verken avvise eller stadfeste ei forklaring (Van Evera 1997, 32). Ein slik type test er dermed ikkje avgjerande for å vurdere kva forklaring som forklarar eit fenomen. Det er eksistensen av «doubly-decisive tests» eller kombinasjonen av «hoop tests» og «smoking gun tests» som gjer (Bennett 2010, 182).

I denne oppgåva vil desse testane brukast på mitt teoretiske rammeverk basert på Blyth (2002) i analysen. Her vil kvart steg i sekvensen i tillegg til den tillagte teorien eg har inkludert i rammeverket testast ved bruk av desse testane. I tillegg vil testane brukast på dei rivaliserande teoriforklaringane gjennomgått i teorikapitlet. Det er statisk teori og rasjonell og historisk institusjonalisme. Slik kan ein analysere kva forklaring som forklarar casen best. Her vil eg av plassomsyn fokusere på å teste kvart steg i rammeverket til Blyth (2002) og den tillagde teorien. I tillegg vil eg vurdere dei viktigaste forklaringsmekanismane innanfor dei rivaliserande teoriane som viser seg igjen i analysen.

3.1.4 Caseutveljing: Den norske skattereforma av 1992

Som nemnt i del 1.1 er den institusjonelle endringa som eg vil studere i denne oppgåva den norske skattereforma av 1992. Politikkområdet er dermed norsk skattepolitikk. Skattepolitikken blir vald då det er skatten som gir liv til den demokratiske staten. For å utføre tenester treng staten inntekter. Det får den gjennom skattesystemet (Campbell og Allen 2001, 190-191). Skattepolitikken er interessant å studere då det påverkar dei nyliberale ideane sterkt, vis idear er den eine uavhengige variabelen. Ideen om fridom står sterkt innan nyliberalismen. Nyliberalarane vektlegg negativ fridom, det vil seie fridom frå tvang. Nyliberalarane avviser på same tid positiv fridom, det vil seie fridommen til å ha kapasitet til å forfølge vise mål (Plant 2012, 64). Dette er bakgrunnen for nyliberale idear som å avgrense og spreie regjeringsmakta for å unngå truslar mot den individuelle fridomen. For nyliberalarane er den økonomiske fridomen essensiell. Økonomisk fridom er ein komponent

av omgrepet fridom samstundes som det er viktig for den politiske fridomen. Ved å la marknaden styre økonomien kan ein minimere staten sine funksjonar i økonomien. Samstundes er det behov for staten. Når mennesket sin fridom skaper konflikt må staten løyse desse. Staten må også oppretthalde lov og orden, sikre at kontraktar blir opprettheldt og sikre eigendomsretten. Utover desse regjeringsfunksjonane bør oppgåvene til staten vere minimal (Friedman 2002, 2-3, 8, 15, 26-27).

På bakgrunn av dette kjemper nyliberalare for å fjerne oppgåvene som går ut over dei legitime funksjonane til staten, og la marknaden styre. Slik kjempar nyliberalarane blant anna for å senke skattane og de-regulere økonomien (Harvey 2005, 65). Skattepolitikken er dermed viktig for dei nyliberale ideane sidan skatten gir liv til den demokratiske staten. Ein skatteuttpolitikk påverkar i motsetning til andre nyliberale politiske mål som til dømes velferdsreform og deregulering alt staten gjer ved å truge staten sin kapasitet (Prasad 2012, 352). Dette gjer skattepolitikken til eit interessant politikkområde sidan institusjonelle endringar i skattesystemet slik effektivt kan bidra til å realisere nyliberale idear.

Analyseeininga i dette forskingsprosjektet vil vere den norske skattereforma av 1992. Denne skattereforma var ifølgje Zimmer (2010, 28) eineståande. Det var ei stor reform av det norske skattesystemet der skatteratane blei senka og frådrag og smothol fjerna. Nye styringsprinsipp for skattepolitikken blei også introdusert (Christensen 2009, 6). Denne reforma føregjekk i tidsrommet der nyliberale skattepolitiske idear vann fotfeste i den vestlege verda. Nyliberale skattereformer har vore prega av skatteutt og fjerning av skattefrådrag (Swank 2016b, 185-186). Slike tankar står også sentralt i den norske skattereforma av 1992, som nemnt i del 1.4. Skattereforma av 1992 er dermed den norske skattereforma som mest sannsynleg vil vere best egna til å tolke nyliberale idear si rolle i norsk skattepolitikk. Skattereforma av 1992 er også godt egna til å tolke rolla til dei politiske partia. Dei politiske partia på Stortinget var som nemnt i del 1.5 sentrale aktørar i arbeidet med å gjennomføre skattereforma. Skattereforma er dermed godt egna til å studere dei uavhengige variablane og samspelet mellom dei.

3.1.5 Utfordringar med enkeltcasestudiet

Som nemnt i del 3.1.1 vil det bli nytta eit enkeltcasestudium av skattereforma av 1992 i dette forskingsprosjektet. Ei utfordring med enkeltcasestudiet er «liten-N problemet». Dette er ein

kombinasjon av mange antatt relevante kausale faktorar og bevis frå få casar. Dette kan knytast til at enkeltcasestudiet vektlegg intern validitet i staden for ekstern validitet. Med bakgrunn i «liten-N problemet» er det dermed vanskeleg å forklare eit generelt fenomen med bakgrunn i ei studie med ein case. Slik blir det hevda at enkeltcasestudiet berre kan bidra til å generere hypotesar som kan bli testa i andre studiar med fleire case. Men enkeltcasestudiet kan heilt klart bidra til meir enn å generere hypotesar. Blant anna kan teoriar brukast til å forklare visse utfall (Gerring 2007, 43; Rueschemeyer 2003, 305-307). Det er det som er målet med dette casestudiet. Her vil eg bruke Blyth (2002) sin teori til å forklare ein case av institusjonell endring, skattereforma av 1992. Eg har dermed ingen mål om å generalisere funna i dette prosjektet. Ein grunn til det er dei store skilnadane i skattesystema til dei vestlege landa (Plümpert et al. 2009, 764-765). Når det eksisterer ukontrollert heterogenitet i forskingsprosjektet, som i dette tilfellet mellom ulike skattesystem, kan ein ikkje trekke valide konklusjonar mellom casane (Gerring 2007, 50). Dette gjer anbefalinga til KKV (1994) om å auke den totale mengda av case (N) lite hjelpefullt for dette forskingsprosjektet sidan det kan føre til samanlikning av casar som ikkje er analytisk valente (Brady, Collier og Seawright 2010, 29). Dette gjer enkeltcasestudiet til ein passende metode for dette forskingsprosjektet.

Casestudiet er kjenneteikna av at mykje informasjon blir studert i kvar case (Thagaard 2013, 56). Dette bidreg til å gjere metoden godt egna til å spore viktige politiske prosessar og dei kausale mekanismane i ein case. Det er ikkje «stor-N» analyser i stand til der fokuset ligger på breidde. Ei slik studie vil dermed sannsynleg berre forklare ein liten del av variansen i eit utfall sidan mykje informasjon er nødvendig for å spore prosessar og mekanismar. For å finne desse mekanismane er det i staden nødvendig med ei djup analyse av casen, som vektlagt i enkeltcasestudiet (Gerring 2007, 43-45, 48-49; Landman 2008, 90). Sidan målet er å forstå casen og ikkje generalisere er den interne validiteten viktigast i dette forskingsprosjektet. Dette gjer at svakheita angående ekstern validitet ikkje er spesielt relevant for mitt forskingsprosjekt. Dette gjer enkeltcasestudiet godt egna til forskingsprosjektet. Rett nok er fleircasestudium å føretrekkje over enkeltcasestudiet når ein har moglegheita til å gjennomføre det (Yin 2014, 63). Men på bakgrunn av argumenta vist til tidlegare og forskingsprosjektet si lengde er eit fleircasestudium lite ideelt. Enkeltcasestudiet vil difor nyttast i dette forskingsprosjektet.

3.2 Data

3.2.1 Vitskapleg fortolkingsramme

Eit fellestrekk ved kvalitative tilnærmingar er at data som forskaren analyserer uttrykkjast i form av tekst. Forma til teksten varierer etter kva tilnærming som blir brukt. I analyse av dokument er teksten kjeldematerialet. Teksten kan beskriva handlingar, utsegn, intensjonar eller perspektiv. I denne samanheng er fortolking viktig sidan kvalitativ metode er prega av målet om å forstå fenomen som blir studert. Her er den vitskapsteoretiske fortolkingsramma som forskaren baserer studiet på viktig. Dette har betydning for kva forskaren søker informasjon etter og dannar utgangspunkt for forståinga som blir utvikla (Thagaard 2013, 14, 37). I dette forskingsprosjektet vil eit postpositivistisk rammeverk nyttast. Her tar forskaren ei vitskapleg tilnærming til forskinga. Postpositivistar erkjenner i motsetning til positivistar at alle årsaker og effektar er snakk om sannsynet for at eit fenomen hender eller ikkje (Cresswell 2013, 23-24). Årsak og effekt blir ikkje sett på som deterministisk. Dette forskingsprosjektet har ei vitskapleg tilnærming der det nettopp blir anerkjent at det er snakk om eit sannsyn for at den hypnotiserte årsaka, det sekvensielle teoretiske rammeverket, hender.

3.2.2 Innsamling av data

Ei viktig avveging er om ein vil bruke føreliggjande data eller utvikle nye data i felt. Føreliggjande data er data som er etablert uavhengig av forskaren sin medverknad. I dette forskingsprosjektet vil eg basere meg på føreliggjande data. Rett nok kunne intervju vert ei god og relevant datakjelde. Samstundes hendte skattereforma for 25 år sidan. Sidan den gang har sentrale aktørar gått bort. I tillegg er aktuelle intervjuobjekt som tidlegare finansministrar og sentrale embetsmenn i Finansdepartementet vanskeleg å få tak då mange av dei sit i sentrale maktposisjonar. Dette gjer intervju til ei vanskeleg og urealistisk datakjelde for dette forskingsprosjektet. På bakgrunn av dette vil eg konsentrere meg om føreliggjande data. Ein fordel med slike data er at tekstane er lett tilgjengelege og ikkje har dei etiske avgrensingane som kjenneteiknar felldata (Thagaard 2013, 58).

Det er viktig å datatriangulere datakjeldene, altså å nytte seg av ulike kjelder for å finne bevis. Ei kjelde kan definerast som informasjon om samfunnsmessige forhold. Datatriangulering bidreg til å gjere analysen meir påliteleg ved å gjere konklusjonane meir overtydande. Det gjer også analysen meir valid då det styrkar omgrepsvaliditeten ved å gi fleire mål på det

same fenomenet (Grønmo 2004, 119; Yin 2014, 119-121). Det er difor viktig å bruke ulike datakjelder i datainnsamlinga.

Dokument		Sekundærlitteratur	
Arbeidsprogram	NOU-ar/offentlege dokument	Biografiar	Faglitteratur (den viktigaste og mest brukte i analysen er trekt fram her)
Arbeidarpartiet og Høgre (1969)	NOU 1979: 35 <i>Strukturproblemer og vekstmuligheter i norsk industri</i>	Brundtland 1997: <i>Mitt Liv: 1939-1986</i>	Benum 1998: <i>Overflod og fremtidsfrykt 1970-</i>
Arbeidarpartiet og Høgre (1973)	NOU 1984: 22 <i>Personbeskatning[...]</i>	Brundtland 1998: <i>Dramatiske år: 1986-1996</i>	Bjerve 1985: <i>Kva hendte i Noreg i 1970-åra – Konjunkturpolitisk</i>
Arbeidarpartiet og Høgre (1977)	Statsministerens Kontor 1987: <i>Pressemelding</i>	Willoch 1990: <i>Minner og meninger 3: Statsminister</i>	Christensen 2009: <i>Social democratic tax policy updated. A study of the Norwegian tax reform of 1992</i>
Arbeidarpartiet og Høgre (1981)	NOU 1989: 14 <i>Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform</i>	Willoch 1992: <i>Krisetid [...]</i>	Espeli 1998: <i>Skattereform og lobbyvirksomhet[...]</i>
Arbeidarpartiet og Høgre (1985)	Ot.prp. nr. 35 1990-91: <i>Skattereformen 1992</i>		Friedman 2002: <i>Capitalism and Freedom</i>
Arbeidarpartiet og Høgre (1989)			Lie og Venneslan 2010: <i>Over Evne: Finansdepartementet 1965-1992</i>
Arbeidarpartiet og Høgre (2017)			Mydske, Claes og Lie (red.) 2009 <i>Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet</i>
			Nilsen og Østerberg 1998: <i>Statskvinnen: Gro Harlem Brundtland</i>
			Søilen 1998: <i>Fra frischianisme til keynesianisme? En studie av norsk økonomisk politikk i lys av økonomisk teori 1945-1980</i>
			Tjernshaugen 2006: <i>Hellige kyr på slaktebenken Nyorienteringen i Arbeiderpartiet på 1980-tallet</i>
Avisartiklar: 15, 11 frå skattereformsprosessen 1983-1993 og 4 frå skattedebatten 2016-2017 i høve stortingsvalet 2017			

Tabell 1. Oversikt over det viktigaste datamaterialet for analysen.

Som tabellen overfor viser er det to hovudformer for datakjelder som blir brukt i dette forskingsprosjektet. Den første forma er dokument som arbeidsprogram, NOU-er og offentlege dokument. Her vil eg gjennomføre ei kvalitativ innhaldsanalyse av slike dokument. Eit dokument kan definerast som alle skriftlege kjelder som er tilgjengelege for forskaren sin analyse (Scott 1990; referert i Thagaard 2013, 59). Det sentrale er dokument som inneheld relevant informasjon om dei samfunnsmessige forholda som forskingsprosjektet skal analysere (Grønmo 2004, 120). Eit dokument kan vere alt ifrå private skrifter som brev til offentlege skrifter som stortingsmeldingar (Thagaard 2013, 59). Den andre hovudforma for datakjelder er sekundærlitteratur som biografiar og faglitteratur. Her vil eg utføre ein litteraturgjennomgang av denne litteraturen. Tabellen overfor presenterer datamaterialet for

denne analysen innanfor kvar av desse to hovudformene for datakjelder. Då det ikkje er plass til å liste opp all faglitteraturen som blir nytta i analysen blir den viktigaste litteraturen trekt fram. I den siste rada blir den totale mengda avisartiklar nytta i innhaldsanalysen av avisartiklar trekt fram. Då det ikkje er plass til å trekke fram alle avisartiklane i tabellen blir den totale mengda nytta avisartiklar summert opp etter tema. Her har det blitt nytta 15 avisartiklar, 11 frå skattereformsprosessen 1983-1993 og 4 frå skattedebatten 2016-2017. Dei to hovudformene for datakjelder, kvalitativ innhaldsanalyse og litteraturgjennomgang, vil presenterast nærmare i neste del, del 3.2.3. Her vil det også forklarast korleis eg vil gjennomføre datainnsamlinga av desse datakjeldene.

3.2.3 Kvalitativ innhaldsanalyse og litteraturgjennomgang

I ei kvalitativ innhaldsanalyse blir aktuelle dokument systematisk gjennomgått. Formålet er å kategorisere innhaldet og registrere relevant data for problemstillinga. Datainnsamlinga blir gjennomført ved at dei utvalde tekstane blir systematisk analysert. Her vel forskaren relevant innhald utifrå temaet som analysen fokuserer på. Dette innhaldet blir deretter registrert i tekstutsnitt som blir systematisk arkivert. Desse tekstutsnitta utgjer datamaterialet for analysen. Det relevante innhaldet i tekstane blir også kategorisert. Det vil seie at innhaldet i tekstane blir vurdert og fortolka i forhold til problemstillinga. Dette kan hjelpe til å skaffe ei meir samla forståing av teksten som heilskap (Grønmo 2004, 187-191).

To viktige avklaringar er å velje kva tema analysen skal fokusere på og velje kva tekstar som skal analyserast (Grønmo 2004, 189). I dette forskingsprosjektet vil eg fokusere på følgjande tema: Skattereform og nyliberale idear. Her vil eg fokusere på å finne informasjon om prosessen rundt gjennomføringa av skattereforma av 1992 og partia sine preferansar og synspunkt omkring skattereform og nyliberale idear. Som tabellen viser vil eg analysere tekstane arbeidsprogramma til Ap og Høgre i perioden 1969-1989 og for 2017.

Arbeidsprogram gir signal om ideane og synspunkta til partiet og trekker opp retningslinjene for partiet sin framtidige politikk (Narud og Valen 2007, 209, 211-212). Arbeidsprogramma er slik ei god kjelde til data om partia sine preferansar omkring skattereform og nyliberale idear. Samstundes vil det også gjennomførast ei innhaldsanalyse av aktuelle NOU-ar og offentlege dokument i anledning skattereformsprosessen. Desse vil gi viktig informasjon om skattereformsprosessen. I tillegg vil eg utføre ei innhaldsanalyse av avisartiklar som kan gi

nyttig tilleggsinformasjon. 11 avisartiklar blei henta i eit søk på ordet skattereform i databasen «Atekst» for perioden 1983-1993. Dette gir informasjon om skattereformsprosessen. I tillegg er 4 avisartiklar frå 2016-2017 henta gjennom søk på Google for å finne informasjon om skattedebatten i høve stortingsvalet denne hausten.

Med innhaldsanalyse av desse dokumenttypane vil eg kunne registrere viktig datamateriale om partia sine preferansar omkring skattereform og nyliberale idear. I tillegg vil eg kunne registrere viktig informasjon om skattereformsprosessen. Slik rår eg over eit omfattande og rikt tekstmateriale. Samstundes er det eit omfattande arbeid å analysere og tolke dette materialet. På bakgrunn av dette blir mengda dokument som blir studert i innhaldsanalysen avgrensa for å kunne analysere kjeldene på ein nøyaktig og skikkeleg måte. Dei viktigaste kjeldene for forskingsprosjektet blir difor plukka ut og analysert. Desse er nemnt i tabell 1. Dette materialet blir også tolka på ein sær eigen måte utifrå formålet med analysen. Sjølv om andre har tolka og analysert slike dokument før vil dermed innhaldsanalysen bidra til å finne nye data. Slik har innhaldsanalysen verdi for forskingsprosjektet og forskingsfeltet om institusjonell endring, norsk skattepolitikk og nyliberalismen sin innverknad ved å generere nyttig data.

I tillegg vil eg gjennomføre ein litteraturgjennomgang av sekundærlitteratur som biografier og faglitteratur. Dette kan også gje viktig informasjon om partia sine synspunkt om skattereform og nyliberale idear. Det kan også gje viktig informasjon om skattereformsprosessen. I tillegg kan sekundærlitteraturen medverke til å verifisere funn frå primærkjelder. Biografiane til statsministrane Brundtland og Willoch kan i tillegg gi nyttig informasjon om deira vurderingar omkring den politiske situasjonen og forholdet mellom partia. Faglitteraturen kan i tillegg gje viktig informasjon om den økonomiske utviklinga og det norske økonomiske kunnskapsregimet. Litteratur om nyliberalisme vil skaffe informasjon om nyliberale idear. Med kombinasjonen av innhaldsanalyse av dokument og litteraturgjennomgangen blir eit mangfald av kjelder nytta i analysen. Dette gjer at ein kan datatriangulere funna. Dette er viktig då eit mogleg problem med casestudiet er at eit bias i kjeldematerialet kan oppstå om relevante kjelder blir utelekne (Yin 2014, 20).

Kapittel 4: Historisk overblikk: Norsk- skattepolitikk og økonomisk politikk 1800-1969

«Det er utrolig hva folk kan betale i skatt, bare de blir vant til det».

- Eirik Brofoss.

Som nemnt i del 1.1 argumenterer eg for at ein ikkje kan vurdere ei skattereform som institusjonell endring utan å trekke inn den økonomiske politikken. Skattepolitikken er eit viktig verkemiddel i den økonomiske politikken. Skattar og avgifter har til dømes ein stor innverknad på den økonomiske utviklinga (Hanisch et al. 1999, 208). For å kunne analysere skattereformsprosessen frå og med 1969 er det viktig å ha ei oversikt over skattepolitikken og den økonomiske politikken i Noreg fram til dette. Dette kapittelet gir difor eit historisk overblikk over utviklinga i den norske skattepolitikken og den norske økonomiske politikken frå 1800 til analysestart i 1969.

4.1 Framveksten og forvitringa av økonomisk liberalisme

På 1800-talet fekk idear innan den økonomiske liberalismen forrang som den føretrekte økonomiske politikken i Noreg (Hodne og Grytten 1992, 17). Staten skulle sikre individa sin fridom og rettstryggleik. Den skulle ikkje vere ein utjamnande velferdsstat. Dette viste seg i sosialsystemet der sjølvansvar for å møte sosiale kriser var den dominerande norma. Statleg intervensjon i samfunnslivet skulle haldast til eit minimum (Hodne 1981, 207-208, 212-213; Seip 1994a, 12). Dette viste seg også i skattesystemet. Liberalistane meinte at statsmakta si moglegheit til å innføre skattar og avgifter måtte avgrensast av omsyn til eigendomsretten. Inntektsskatt blei sett på som eit tvilsamt inngrep i individa sin disposisjon av eigen eigedom. På bakgrunn av dette blei inntektsskatten fjerna i 1837. Toll på eksport og import blei sett på som eit mindre inngrep overfor individet. Dermed blei toll den viktigaste inntektskjelda for staten (Hanisch et al. 1999, 18-19).

Utover 1800-talet endra den økonomiske tenkinga i Noreg seg. Det blei retta kritikk mot den økonomiske liberalismen medan leiande norske liberalistar som Anton Martin Schweigaard var positive til offentleg innblanding i økonomien. Dette bidrog til at den norske staten tok på seg eit større sosialt ansvar (Hanisch et al. 1999, 19, 39). Det blei akseptert at staten hadde eit ansvar for å gripe inn og endre verknadar av det økonomiske systemet som ikkje var ynskelege (Seip 1981, 39). Slik fekk ein sosialhjelpsstaten, der det offentlege sitt ansvar for dei lågare inntektslaga vart anerkjent (Seip 1994a, 12). Men den populære sjølvhjelpstanken i

den økonomiske liberalismen sto framleis sterk. Sosialhjelpsstaten var dermed basert på forsikringsprinsippet, der sosialhjelpa blei finansiert av obligatoriske forsikringar. Slik blei borgarane tvungne til å hjelpe seg sjølv. Staten skulle bidra til sjølvhjelpa ved å organisere og administrere i tillegg til å yte økonomiske tilskot til systemet (Seip 1981, 40-41). Den direkte statsskatten blei også restituert i 1892, underlagt prinsippa om likebehandling og betaling etter evne (Hanisch et al. 1999, 19). I 1895 blei den gjort progressiv (Bergh og Hanisch 1984, 91). Perioden var slik prega av skatteauke og auka offentlege utgifter. Dette skapte ei frykt for at skattane skulle stige ukontrollert. Dette var bakgrunnen for skatteloven av 1911, der det blei sett eit tak på skatteprosenten. Dette skulle sikre eit lågt skattenivå (Seip 1994a, 168).

Dei økonomiske krisane på 1920- og 1930-talet og arbeidsløysa som følgde var ei utfordring for den økonomiske liberalismen. Det blei reist krav hjå opinionen om statleg intervensjon for å handtere økonomien. Den planøkonomiske filosofi fekk så forrang i opinionen (Hodne og Grytten 1992, 17, 96-97). Men det blei blant politikarane sett på som uansvarleg og umogleg å føre ein ekspansiv finanspolitikk på grunn av den offentlege gjelda. Dermed blei finanspolitikken i liten grad endra (Hodne og Grytten 1992, 119-120). Det same gjaldt i sosialpolitikken, der universalitetsprinsippet, også kalla skatteprinsippet, med universelle ordningar ikkje kunne bli introdusert grunna manglande finansieringsmoglegheiter i vanskelege økonomiske tider (Seip 1994a, 46-47; Seip 1994b, 138-139).

4.2 Framveksten av blandingsøkonomien

Etter andre verdskrig endra dette seg politisk. Utgangspunktet var opplevingane frå mellomkrigstida. Oppfatninga var at marknaden hadde svikta. Den nye oppfatninga var at ein aktiv stat kunne løyse dei oppfatta problema hjå marknaden. Dette skulle gjennom regulering av marknaden (Hodne og Grytten 1992, 182). Samstundes blei statleg makroøkonomisk styring og planlegging sett på som nødvendig for å best utnytte samfunnet sine ressursar (Søilen 1998, 39). Difor blei den passive staten erstatta av ein aktiv stat som skulle styre den økonomiske utviklinga (Bergh 1981, 16). Slik skulle ein få ein blandingsøkonomi med ei moderat rolle for marknaden. Den økonomiske politikken blei slik endra. Måla med den nye økonomiske politikken var full sysselsetting, økonomisk vekst, ei jamn fordeling av godane og effektiv ressursallokering. Med dette trengast ein større offentleg sektor, sosialpolitiske reformer og ei auka skattebyrde (Hodne og Grytten 1992, 182; Søilen 1998, 138). Eit anna

viktig mål var handelsbalanse i utanriksøkonomien. Dette var viktig sidan små land normalt er avhengige av utanrikshandel (Hodne og Grytten 1992, 13, 247-248). Skattesystemet skulle også utformast slik at reglane blei oppfatta som rettferdige og rimelege i tillegg til å vere oversiktlege og så klare som mogleg (Øien 1984, 122). Det overordna målet var økonomisk vekst. Det blei erkjent at problem knytt til sysselsetting, velferd og fordeling berre kunne løysast gjennom økonomisk vekst. Slik var veksten ein føresetnad for å realisere dei andre måla ved den økonomiske politikken (Bergh 1981, 24).

Sentrale verkemiddel for å nå desse måla vart brukt, sterkt prega av det regjerande Arbeidarpartiet som fekk fleirtal i Stortinget ved valet i 1945. Detaljregulering av økonomien og sentralplanlegging skulle sikre ei ressursallokering som sikra økonomisk vekst og heldt sysselsettinga oppe. Sentralstyring var også nødvendig for å sikre at allokeringa av ressursane blei brukt på felt som gav størst samfunnsnytte (Søilen 1998, 55). Nasjonalbudsjettering blei brukt for få ei oversikt over den nasjonale økonomien for å kunne styre økonomien mot økonomisk vekst og full sysselsetting (Hodne og Grytten 1992, 183). I motsetning til i mellomkrigstida blei underskotsbudsjettering akseptert. Det kunne medverke til å oppnå full sysselsetting og unngå dårlege økonomiske tider. Gjeld blei ikkje heller lenger sett på som eit hinder for å føre ein føremålstenleg økonomisk politikk (Hodne og Grytten 1992, 183; Søilen 1998, 26, 38). Ein offentleg styrt lågrentepolitikk med lett lånetilgang var meint for å motivere til investeringar. Statlege industrietableringar var eit anna sentralt verkemiddel (Hodne og Grytten 1992, 184). Industrien blei i det sosialøkonomiske miljøet og i Arbeidarpartiet sett på som den beste vegen mot velstand (Søilen 1998, 55).

Alt dette førte til at dei offentlege utgiftene auka kraftig i dei første tiåra etter 2. verdskrig (Søilen 1998, 178). Skattesystemet blei også aktivt brukt for å nå dei økonomiske måla. Auka skattar var nødvendig for å finansiere det auka offentlege ambisjonsnivået. Skattelette og refusjon av skatt blei også brukt for å fremme norsk eksport (Søilen 1998, 124, 183). Slik blei eksportorientert industri favorisert. Skattesystemet gjorde også gjeld nyttig samanlikna med eigenkapital. Slik støtta skattesystemet låg-rentepolitikken (Eriksen, Hanisch og Sæther 2007, 19). Skattesystemet vart også aktivt brukt for å for å skape utjamning av levekår og større likskap mellom borgarane (Halvorsen 1993, 38). Skattesystemet vart kjenneteikna av høge nominale skatteratar med sterk progresjon og mange skattefrådrag (Christensen 2009, 71).

Fleire av måla ved den økonomiske politikken viste seg i fellesprogrammet. Det var eit samarbeidsprogram mellom dei politiske partia for attreisinga av Noreg etter andre verdskrig. Eit av måla var å bevare fellesskapet og samarbeidet som ein opplevde under okkupasjonen. Programmet anerkjente dei økonomiske måla om full sysselsetting, økonomisk vekst og sosial utjamning (Eriksen og Lundestad 1972, 28-31).⁷ Slik sikra programmet tverrpolitisk akseptering av desse måla. Rett nok var det usemje om kva verkemiddel som skulle brukast og korleis måla skulle tolkast (Bergh 1981, 20-21, 51).

Dette viste seg spesielt i Høgre. Høgre aksepterte den veksande staten, men ønskja ein mindre stat enn det fellesprogrammet la opp til. Her var Høgre sterkt influert av nyliberalaren Hayek (1944), som såg planøkonomien som eit steg på vegen mot total offentleg kontroll over økonomien. Det sentrale for Høgre var difor om kor vidt planøkonomi var foreinleg med individuell fridom. Dette bidrog til å gjere skepsisen mot detaljreguleringa stor i Høgre. Høgre aksepterte nødvendigheita av å planleggje, men ønskja at næringslivet skulle stå for ei større rolle i planlegginga. Slik sett ønska Høgre privat i staden for offentleg planlegging. Men det var ikkje noko einskapleg syn på den økonomiske politikken i Høgre. Også mellompartia var kritiske til verkemidla som Ap tok i bruk, men kritikken var i mindre grad ideologisk basert enn Høgre sin kritikk (Bergh 1981, 54-55).

Men Ap fekk fleirtal i Stortinget etter valet i 1945, noko som skapte støtte for verkemidla Ap ynskte å ta i bruk. Retningslinjene for partiet sin økonomiske politikk låg i fellesprogrammet og partiet sitt eige arbeidsprogram for den kommande stortingsperioden (Bergh 1981, 20). Dette økonomiske systemet var utvikla i nært samarbeid mellom Arbeidarpartiet og det sosialøkonomiske miljøet ved Universitet i Oslo. Dette sosialøkonomiske miljøet fekk namnet «Osloskulen», som kom til å forme både sosialøkonomien som fag og Ap sin økonomiske politikk. Osloskulen kom slik til å dominere økonomisk forskning i Noreg, og slik bli det dominerande kunnskapsregimet innanfor økonomien. Eit sentralt særpreg ved Osloskulen var den sterke skepsisen til marknaden som fordelingsmekanisme i økonomien. Sterk statleg planlegging og styring blei difor viktig. På bakgrunn av dette blei debatt om planøkonomien

⁷ Eriksen og Lundestad har trykka det reale innhaldet i fellesprogrammet i boka si. Dette blir difor brukt som kjelde.

sin effektivitet oversett. Dette bidrog til å gjere Osloskulen ulik frå keynesianismen. Elevar innan «Oslo-skulen» kom til å få sentrale posisjonar i departementa etter andre verdskrig. Slik fekk det regjerande Ap eit omfattande ekspertapparat som kunne brukast i den økonomiske politikken (Bergh 1981, 57; Eriksen et al. 2007, 1, 6).

Den nye økonomiske politikken hadde dermed gått frå idyll ved lanseringa av fellesprogrammet til strid. Dette skulle endre seg i 1953 ved den nye prislova som avslutta det siste store stridsspørsmålet, detaljreguleringa. Dette var eit av fleire dømer på liberalisering av økonomien, styrt av Ap-regjeringa. Dei borgarlege partia aksepterte også gradvis nødvendigheita av sterke koordinerande element i økonomien og ein meir aktiv stat. Det gjaldt også i Høgre, der moderate krefter under leiing av John Lyng vann fram. Slik sett tilpassa både Ap og dei borgarlege partia seg utviklinga i etterkrigstida. Den gunstige økonomiske utviklinga gjorde det også vanskeleg å markere ein klar alternativ økonomisk politikk for dei borgarlege partia. Med det kunne det norske planøkonomiske system oppnå ei brei oppslutning (Bergh 1981, 57, 79, 96; Rovde 1981, 429). Dette viste seg i at partia sto samla om at samfunnet hadde råd til byggje opp velferdsstaten (Seip 1994b, 363). Dette merka også Einar Gerhardsen seg i 1955. Han påpeikte at dei borgarlege partia hadde gitt uttrykk for å ha dei same måla ved den økonomiske politikken som Ap-regjeringa (Eriksen og Lundestad 1972, 150). Det viste seg i maktovertakinga til den borgarlege Borten-regjeringa i 1965 etter 20 år med Ap-dominans. Maktovertakinga viste seg å vere ei vidareføring av den etablerte økonomiske politikken under Ap-dominansen (Søilen 1998, 249, 267). Den økonomiske planlegginga heldt også fram som før. Politikken til Borten-regjeringa var også eit naturleg framhald av den etablerte skattepolitikken, der skattane heldt fram å auke (Rovde 1981, 448). Eit generelt trekk ved skattepolitikken i tidsperioden 1945-1969 var at skattane auka kraftig (Lie og Venneslan 2010, 105).

Kapittel 5: Skattereformsprosessen: Samhandlinga mellom nyliberale idear og politiske parti i tidsrommet 1969-2017

«The world moves, and ideas that were once good are not always good»

- Dwight D. Eisenhower

I dette kapittelet vil eg analysere samspelet mellom nyliberale idear og politiske parti i skattereforma av 1992. Dette vil bli gjort ved å følgje det sekvensielle teoretiske rammeverket til Blyth (2002), som består av fem steg. Steg 1 er at i periodar med økonomiske kriser reduserer idear usikkerheit. Deretter gjer idear kollektiv handling og koalisjonsbygging mogleg i steg 2. I steg 3 kan idear brukast som våpen for å svekke eksisterande institusjonar. Når eksisterande institusjonar er dellegitimert kan idear handle som institusjonelle fotspor i steg 4 (Blyth 2002, 34-41). Aktørane sine preferansar og strategiar kan forklare vala aktørane tek og korleis nyliberalismen blir adoptert og brukt i skattereformsprosessen. Etter konstruksjonen av ein ny institusjonell orden gjer idear institusjonell stabilitet mogleg igjen i steg 5 (Blyth 2002, 41).

5.1 Steg 1: Veggen mot økonomisk krise

Denne analysen vil starte i 1969 for å kunne spore over tid korleis nyliberale idear fekk innverknad i Ap og Høgre. Den borgarlege Borten-regjeringa hadde i 1969 styrt i fire år, utan å endre den økonomiske politikken frå Ap-dominansen mellom 1945 og 1965 nemneverdig (Søilen 1998, 243). Nyliberalismen var i tillegg enda marginalisert i 1969. Det er difor tvilsamt at nyliberalismen hadde ein sterk innverknad på dei norske politiske partia i 1969. Dette gjer 1969 velegna som analysestart for å kunne spore nyliberale idear sin innverknad over tid. I denne delen av analysen vil det fokuserast på den programmessige utviklinga i arbeidsprogramma og den økonomiske tilstanden fram til kriseteikna i økonomien gjorde seg gjeldande på slutten av 1970-talet. Dette blir gjennomgått i del 5.1.1-5.1.4. Desse kriseteikna blir så gjennomgått i del 5.1.5. Denne økonomiske krisa gjorde det så mogleg for nyliberale idear å redusere usikkerheit og slik oppfylle steg 1. Dette er tema for del 5.1.6. For å kunne spore utviklinga i arbeidsprogramma over tid vil del 5.1.1 og 5.1.2 gi ei nærmare innføring i dei sentrale ideane i arbeidsprogramma til Ap og Høgre i 1969. Her vil det leggjast vekt på ideane i skattepolitikken då dette er temaet i forskingsprosjektet. I tillegg blir det lagt vekt på individuell fridom og marknadskonkurransen som er to sentrale nyliberale idear.

5.1.1. Sentrale idear i Høgre 1969

I Høgre sitt arbeidsprogram til valet i 1969 stod ideen om individuell fridom sterkt. Ein liberalar fryktar konsentrert makt og ønskjer å behalde størst mogleg grad av individuell fridom (Friedman 2002, 39). Dette viser seg igjen i arbeidsprogrammet: «Det enkelte menneskes frihet og ansvarsfølelse er samfunnets grunnlag. Høyre vil være på vakt mot alle tendenser til kollektivism og ensretting» (Høgre 1969, 1). Ideen om individuell fridom stod sterkt i Høgre lenge før 1969. Dette såg ein blant anna i arbeidsprogrammet for 1909, der arbeidsfridom stod sterkt (Kaartvedt 1984, 81, 267-269). Sidan dette var før etableringa av nyliberalismen og nyliberalismen var marginalisert i 1969 har nok nyliberalismen i liten grad påverka Høgre sine synspunkt omkring individuell fridom. Men samstundes har nyliberalismen påverka Høgre sitt syn på kollektivism. Hayek sitt sentrale argument i «The road to serfdom» er at planøkonomi og kollektivisering vil føre til offentleg kontroll over økonomien og diktatur. Dermed er ikkje planøkonomi foreinleg med individuell fridom (Hayek 1944). Dette synet påverka Høgre i stor grad i perioden etter andre verdskrig, spesielt i samband med detaljreguleringspolitikken. Kjernepunktet var å unngå ei redusering av den individuelle fridomen. Denne nyliberale påverknaden minska etter kvart som detaljreguleringane blei avvikla på 1950-talet. Samstundes kom nye og yngre personar i maktposisjonar i partiet. Desse var meir positive til planøkonomi, men rett nok i ein meir marknadsfokuser struktur med større grad av privat planlegging (Bergh 1981, 54-55). Men framleis i 1969 ser ein innverknaden frå nyliberalismen i negativiteten mot og frykta for kollektivism (Høgre 1969, 1).

I skattepolitikken ivra Høgre for å senke skattane: «Dette system for omfordeling må stadig revideres, slik at skattetrykket kan begrenses og den enkelte i størst mulig grad beholder råderetten over egen inntekt» (Høgre 1969, 18). Dette var eit kjenneteikn ved etterkrigstida i Høgre. Høgre aksepterte den auka rolla til staten i den økonomiske politikken. Samstundes hadde idealstaten til Høgre ei mindre aktiv økonomisk rolle enn Ap sin idealstat. Bakgrunnen for dette var omsynet til individuell fridom (Bergh 1981, 54). Ein sentral ide i nyliberalismen er at skattlegging overskrid individuell fridom (Wikan 2015). På bakgrunn av dette er skatteutt ein sentral nyliberal ide. Ein annan nyliberal ide er at skatt verkar negativt på den økonomiske aktiviteten. Høg skattebyrde og ein kompleks og urettferdig skattstruktur gir individua insentiv til å misbruke ressursane. I tillegg forvrenger det investeringane av

oppsparte midlar (Friedman 2002, 38). Høgre aksepterer at skatt kan verke negativt på den økonomiske aktiviteten. Det viser seg i vektlegginga av ein dynamisk skattepolitikk med skattekkutt som fremmar økonomisk vekst, stimulerer arbeidsinnsats og trygger arbeidsplassane (Høgre 1969, 18).

Desse ideane stod sentralt i Høgre før nyliberalismen fekk gjennomslag i den vestlege verda. På bakgrunn av dette er det naturleg å anta at nyliberalismen i liten grad påverka Høgre sin skattepolitikk. Heller har nok innverknaden kommen frå liberalismen, forgjengaren til nyliberalismen, som influerte Høgre sterkt på slutten av 1800-talet. Dette gav Høgre ein sterk ideologisk liberal profil. Dette viste seg i skatteloven av 1911, som Høgre var ein forkjempar for. Denne skattelova sat eit tak på skatteprosenten, noko som skulle sikre eit lågt skattenivå (Kaartvedt 1984, 317; Seip 1994a, 168). Slik sett er fokuset på skattekkutt og å halde skattetrykket nede ein historisk liberal tradisjon i Høgre.

Samstundes er der vesentlege skilnadar mellom Høgre og nyliberalismen. Høgre aksepterer velferdsstaten og går inn for omfordeling gjennom skattesystemet (Høgre 1969, 1, 18). Nyliberalismen kritiserer velferdsstaten for å avgrense individuell friedom gjennom å frata individa moglegheiter til å ta ansvar for seg sjølv. I den samanheng blir nattvektarstaten sett på som det einaste legitime organiseringsprinsippet for å løyse kollektive oppgåver. Også omfordeling gjennom skattesystemet blir kritisert av nyliberalismen (Eriksen 1993, 210; Feiring og Huseby 2007, 69-70). Dette viser seg i Friedman (2002, 163) som ser på slik omfordeling som uakseptabel.

Nyliberalarar tykkjer at staten si intervensjonelle rolle i økonomien må reduserast. Statleg styring fører til vanstyre og minimaliserer individuell friedom (Friedman 2002, 32, 38). Ei svakare statleg rolle bør erstattast med ei sterkare rolle for marknaden. Marknadskonkurransen blir sett på som den beste og mest effektive måten å skape økonomisk aktivitet på (Hayek 1944, 37; Mudge 2008, 706-707). Rett nok erkjenner Høgre indirekte at marknadskonkurransen er den mest effektive for å skape økonomisk aktivitet. Det viser seg i at innsatsvilje og kapital blir framstilt som sentrale faktorar for økonomisk framgang. Dette er faktorar som er knytt til marknaden. Samstundes var arbeid for alle eit hovudmål for Høgre.

Her skil Høgre seg sterkt frå nyliberalismen. Rett nok legg Høgre vekt på at veksten i offentlege utgifter bør dempast, men partiet går samstundes ikkje inn for å redusere utgiftene (Høgre 1969, 18-19, 22). Høgre sitt arbeidsprogram i 1969 hadde dermed klare skilnadar frå nyliberal ideologi, samstundes som der var klare likskapar.

5.1.2 Sentrale idear i Arbeidarpartiet 1969

Der Høgre på fleire måtar hadde interesser som likna på nyliberale idear, var situasjonen ein anna i Arbeidarpartiet. Det viste seg i dette sitatet: «Arbeiderpartiet vil forsterke sitt arbeid for en omfordeling av samfunnet, i samsvar med prinsippene i den demokratiske sosialismen: Større frihet for den enkelte og mer likestilling mellom mennesker og grupper. Trygghet i den store omstillingen som foregår i vårt samfunn» (Arbeidarpartiet [Ap] 1969, 1). Her viser Ap aksept for individuell fridom, men det er klart at Ap fokuserer på positiv fridom. Positiv fridom vil seie fridommen til å ha kapasitet til å forfølge vise mål. Det står i kontrast til negativ fridom som vil seie fridom frå tvang. Slik står Ap langt ifrå den negative fridomsdefinisjonen som nyliberalismen vektlegg (Plant 2012, 64).

Ap står også langt unna nyliberalismen når det gjeld skattepolitikken. For Ap er det ingen negativ effekt av skattlegging på individuell fridom. Tvert imot viser fokuset på positiv fridom seg igjen: «Arbeiderpartiet går inn for en gjennomgripende omlegging av skatte- og avgiftssystemet slik at skattene blir rettferdig fordelt, at samfunnet får tilstrekkelige midler til å løse de økende fellesoppgavene» (Ap 1969, 7). Her verkar det som om partiet tykkjer at auka skatt er positivt for fridommen ved å fordele ressursane meir rettferdig. Utan å seie det eksplisitt viser Ap her at dei vil auke skattane då det trengs større inntekter for å finansiere fleire fellesoppgåver. Ap ser det heller ikkje som nødvendig å stoppe opp veksten i offentlege utgifter. Det viser seg i Ap sitt ønskje om å auke fellesforbruket raskare enn privatforbruket (Ap 1969, 1). I synet på det offentlege si rolle og skattepolitikken er det dermed store skilnadar mellom Ap og Høgre.

For Ap er det nødvendig med omfattande økonomisk planlegging og styring for å sikre økonomisk vekst. Også her er Ap på kollisjonskurs med Høgre og nyliberalismen, som tykkjer at marknadskonkurranse er den beste måten å skape økonomisk vekst på (Ap 1969, 6-7; Hayek 1944, 37; Høgre, 18; Mudge 2008, 706-707). Rett nok hadde Ap allereie i 1955

introdusert marknadsmekanismen i delar av norsk økonomi. Men ein sterk liberal marknadøkonomi var uaktuelt på bakgrunn av sterk misnøye mot dette systemet. Derav var norsk økonomi i større grad enn mange andre land prega av statleg styring og planlegging. Den dominerande oppfatning i Ap på denne tida, med bakgrunn i Oslo-skulen sin økonomiske tankegang, var at statleg styring og planlegging var nødvendig for å sikre ei rasjonell utnytting av samfunnet sine ressursar (Søilen 1998, 39, 41, 43, 45, 109, 118).

5.1.3 Svakheiter ved det norske- økonomiske systemet og skattesystemet

Høgre og Ap sto dermed langt ifrå kvarandre i syna på individuell fridom og skattepolitikk. Dette var eit teikn på at semje omkring ei vidtgående skattereform var vanskeleg å oppnå. Dette til trass for at det var klare svakheitsteikn ved det norske økonomiske systemet. Bankane argumenterte for at den skjulte subsidieringa som føregjekk gjennom lågrente- og skattepolitikken førte til ei uheldig ressursallokering. Dette kunne berre unngåast ved meir marknadsbaserte løysingar. OECD hadde eit liknande syn. Men dette fekk ikkje inntrykk i Finansdepartementet (Søilen 1998, 158, 206-207). Subsidieringa i skattepolitikken gjekk mellom anna føre seg i rentefrådrag (Hanisch et al. 1999, 300). Desse rentefrådraga stimulerte store låneopptak, noko som frårådde sparing ved å gjere gjeld nyttig samanlikna med eigenkapital (Eriksen et al. 2007, 19). Økonomien var også prega av høg prisstigning og problem i utanriksøkonomien, noko som delvis skuldast at reguleringane ikkje var tilstrekkeleg effektive (Søilen 1998, 161).

Kritikken la dermed opp til ei sterkare rolle for marknaden i styringa av økonomien. Dette argumenterte nyliberale idear for. Men på 1960-talet var det gode økonomiske tider. Dette gjorde at det mangla alternativ til statleg styring og planlegging. Oslo-skulen framstilte også det økonomiske systemet som ein suksess (Søilen 1998, 161, 165). Slik hadde ikkje kritikken effekt på systemet sin legitimitet. Den gode økonomiske situasjonen gjorde også at det første steget i Blyth sitt rammeverk, økonomisk krise, ikkje var til stades på dette tidspunktet. Dette gjorde det vanskeleg å skape ei koalisjonsbygging mellom Ap og Høgre om eit nytt skattesystem som tok omsyn til svakheitene ved det økonomiske systemet og skattesystemet. Dette viste seg i skattereforma av 1970. Målet var å redusere den direkte- og auke den indirekte skattlegginga. Reforma la ikkje opp til reduksjonar i skatteinntektene. Skattereforma vart gjennomført av den borgarlege regjeringa utan medverknad frå Ap (Sejersted 1984, 240-

243). Nyliberale effektivitetsidear var også fråverande i denne skattereforma (Lie og Venneslan 2010, 113).

5.1.4 Starten av 1970-talet: Norsk økonomi i ei særstilling

1970-talet markerte eit brot med den økonomiske utviklinga etter andre verdskrig i den vestlege verda. 1960-talet var prega av økonomisk vekst og ei sterk tru på økonomiske framsteg. Den økonomiske veksten i den vestlege verda heldt fram til 1973. Då meldte eit konjunkturtilbakeslag seg. I tillegg auka oljeprisane sterkt i 1973, noko som skapte ytterlegare problem. Stagnasjon, inflasjon, arbeidsløyse og usikkerheit utbreida seg. Kombinasjonen av økonomisk stagnasjon og inflasjon førte til stagflasjon. Denne kombinasjonen var umogleg ifølgje keynesiansk teori (Bjerve 1985, 39-40; Søylen 1998, 327-328).

På sett og vis kunne dette vore eit godt tidspunkt for nyliberale idear til å utfordre det norske skattesystemet. Nyliberalismen fekk i desse internasjonale krisetidene innverknad som eit alternativ økonomisk system i den vestlege verda (Harvey 2005, 21-22). Den økonomiske krisa svekka dei eksisterande regjeringane og gjorde politiske elitar villige til å vurdere alternative økonomisk system (Mudge 2008, 709). Men nyliberalismen fekk ikkje innpass i Noreg tidleg på 1970-talet. Osloskulen, det dominerande kunnskapsregimet i Noreg, heldt fram med å legge premissene for den norske økonomiske politikken. 70-talet representerte også høgdepunktet for den statlege planlegginga og styringa, eit hovudelement i Osloskulen si økonomiske tenking. Men den økonomiske situasjonen i Noreg var betre enn i mange andre land. Gjennom heile 70-talet var den økonomiske veksten sterk. I motsetning til andre oljeimporterende vestlege land fekk Noreg økonomisk gevinst av oljeprisauken, noko som auka verdien av norsk olje i Nordsjøen (Søylen 1998, 327-329). Noreg var dermed ikkje prega av stagflasjon, berre inflasjon (Bjerve 1985, 62).

Samstundes som økonomien var sterk på starten av tiåret føregjekk det endringar internt i Arbeidarpartiet. Partiet tok steg til venstre i 1973. Ap var pressa av tapet i EF-striden, Sosialistisk Venstreparti (Sv) sin politiske framgang og Landsorganisasjonen [LO] si radikaliserings (Benum 1998, 44, Søylen 1998, 342-344). I arbeidsprogrammet for 1973 viser dette seg i fokuset for å verkeleggjere den demokratiske sosialismen. Det viser seg også i styrken til motstandarane av kapitalismen i programmet: «Vårt samfunn preges enda av det

kapitalistiske systemet» (Arbeidarpartiet [Ap] 1973, 1). Her stod interessene til Ap langt ifrå nyliberale idear. I nyliberalismen blir kapitalismen og marknaden sett på som essensiell for individuell fridom (Mudge 2008, 706). I Høgre sitt program er individuell fridom framleis veldig viktig (Høgre 1973).

Skattepolitikken skal for Ap framleis bidra til å skape større likskap. Men partiet vedgår at offentleg forbruk og overføringar ikkje skal skape sterkt press i samfunnsøkonomien. På bakgrunn av dette går partiet inn for å dempe utgiftsstigninga og at veksten i skattar og avgifter skal vere meir moderat enn i tidlegare år. Samstundes vil partiet skattlegge dei rike i større grad enn før å skape større likskap og gjere skattlegginga meir rettferdig (Ap 1973, 40-41). Dette synet hadde samanheng med at skattesystemet var lagt opp slik at ein med store rentebetalningar kunne få frådrag heilt opp til den høgaste individuelle marginale skatterata. Dette kunne skape nullskatteytarar. Dette hindra ifølgje Ap effektiv redistribuering. Det var også urettferdig sett ifrå sosialdemokratiske ideal. Sannsynlegvis som eit svar på dette auka Ap i regjering skatteratane utover 1970-talet (Christensen 2009, 71-72).

For Høgre sin del var auka skattar uakseptabelt då det vil gå ut over innsatsvilje og produktivitet. Dette vil minske moglegheita til å løyse offentlege oppgåver i framtida. For Høgre er difor reduksjon i skattlegginga essensielt (Høgre 1973, 7, 37). På bakgrunn av dette var Høgre forarga over skatteaukane som Ap sto bak på 1970-talet (Christensen 2009, 77). Det var dermed framleis store skilnadar mellom Høgre og Ap i 1973. Dette viste seg i at Høgre oppfatta utviklinga i Ap på 70-talet som ein radikaliseringsprosess. Samstundes tok Høgre eit steg mot høgre. Partiprogramma frå 1973 og utover markerte ei klarare politisk og ideologisk høgredreiing (Benum 1998, 44, 53).

Dermed auka på mange måtar avstanden mellom partia i ei tid der den økonomiske situasjonen var god, til tross for dårlege økonomiske tider internasjonalt. Dette bidrog til at nyliberalismen som økonomisk system vaks seg sterkare internasjonalt, men vart verande marginalisert i Noreg der Osloskulen med sitt fokus på styring og planlegging framleis dominerte (Harvey 2005, 21-22; Sjøilen 1998, 327). Dette merka Trond Reinertsen som kom til Finansdepartementet med ei amerikansk doktorgrad. Nyliberale idear som tilbodssida av

økonomien og monetarisme blei ikkje diskutert i det norske økonomimiljøet. Dette var vanlege diskusjonsspørsmål i USA (Lie og Venneslan 2010, 248-249). Dette gir sterk støtte til proposisjonen om at ei økonomisk krise er ein føresetnad for at alternative idear skal kunne utfordre det eksisterande økonomiske paradigmet (Blyth 2002, 35). Slik er dette ein «straw in the wind» test som styrkar denne proposisjonen som har brei støtte på tvers av dei konkurrerande teoriane. Men det stadfestar det ikkje då bevisa ikkje er sterke nok.

5.1.5 Midten av 1970-talet: Kriseteikn i anmarsj

I 1975 begynte norske bedrifter å merke dei dårlege økonomiske tidene ute i verda (Søilen 1998, 380). Finansråd i Finansdepartementet Eivind Erichsen forklarar siktemålet med den førte motkonjunkturpolitikken i denne perioden i å halde den økonomiske veksten og sysselsettinga oppe. Ein skulle slik halde den økonomiske aktiviteten i gang inntil den økonomiske verdskrisa tok slutt. Konjunkturtilbakeslaget blei tolka som midlertidig (Benum 1998, 44-45; Erichsen 1999, 107). Blant anna blei skattefrådraga til bedriftene auka for å auke dei økonomiske investeringane og styrke veksten i økonomien (Christensen 2009, 72). Motkonjunkturpolitikken var prega av støtteordningar til næringslivet. Få i næringslivet var skeptiske til støttetiltaka. Administrerande direktør i Industriforbundet Jan Didriksen var eit unntak. Didriksen meinte at støttetiltaka gjorde at bedriftene på kort sikt tente betre på å tilpasse seg myndigheitene enn marknaden. På lang sikt var dette skadeleg. Dette synet støtta Kåre Willoch i Høgre (Søilen 1998, 394-397).

Motkonjunkturpolitikken var vellukka i den forstand at produksjonen og sysselsettinga blei haldt oppe. Men det økonomiske tilbakeslaget blei sterkare og meir langvarig enn venta. Dette bidrog til at politikken møtte vanskar. Underskotet på driftsbalansen blei stadig større. I tillegg erkjente Finansråd Erichsen i etterkant at motkonjunkturpolitikken blei for sterk dosert. (Erichsen 1999, 107-108). Ifølgje Søilen var den økonomiske politikken meir ekspansiv enn nødvendig for å sikre full sysselsetting. Dette bidrog til eit inflatorisk klima. Samstundes auka lønnskostnadane i Noreg sterkt samanlikna med konkurrerande land i perioden 1974-1977. Samstundes motverka støttetiltaka nødvendig omstrukturering i bedriftene. Alt dette skapte eit behov for eit skifte i den økonomiske politikken hausten 1977. Finansdepartementet la opp til å stramme inn i 1978 (Søilen 1998, 398, 403-404).

Den økonomiske politikken møtte kritikk frå Høgre i arbeidsprogrammet av 1977:

«Forsøkene på å løse samfunnets problemer gjennom en stadig mer omfattende sentral planlegging og styring har avslørt at viljen til å lede samfunnsutviklingen er betydelig sterkere enn evnen» (Høgre 1977, 2). Samstundes var Høgre framleis negative til konsentrasjonen av makt. Høgre såg også med skepsis på prisauken, som måtte kontrollerast (Høgre 1977, 2, 22). I Ap sitt program hadde partiet reformulert tankane sine om veksten i det offentlege. Der partiet tidlegare hadde vore positiv til å auke veksten slo den no fast at ei avveging var nødvendig. Men framleis sto det langt frå Høgre sitt syn om at det offentlege si rolle måtte reduserast (Arbeidarpartiet [Ap] 1977, 31, Høgre 1977, 14). Samstundes var Ap framleis positive til statleg styring. Fokuset låg også enda på den positive fridomen gjennom den demokratiske sosialismen. Det viste seg i dette sitatet: «Solidaritet er å setja fellesskapet over snevre eigeninteresser» (Ap 1977, 1, 4). Skilnadane mellom partia var dermed framleis store. Samstundes vart ikkje krisetendensane i økonomien tatt særleg alvorleg. Folk flest merka ikkje mykje til kriseteikna. Veksten i BNP per innbyggjar var til dømes 5.3% i 1976 og 3.7% i 1977. Arbeidsløysa var også låg (Statistisk Sentralbyrå [SSB], Sjøilen 1998, 417).

Men ting endra seg i etterkant av stortingsvalet hausten 1977. Den økonomiske utviklinga blei verre. På nyåret 1978 erkjente Finansdepartementet at støttetiltaka hadde bidrege til å skape eit alt for sterkt press på norsk økonomi. Motkonjunkturpolitikken var også dosert for sterkt. Økonomiske innstrammingar måtte til. Den endra situasjonen var også påverka av at valet var tilbaketrukket. Innstrammingar i eit valår er sjeldne. Embetsverket i Finansdepartementet følte også at alvoret i den økonomiske situasjonen blei underkommunisert i tida før valet. Dette førte til ei politisk opprydding i den økonomiske politikken i etterkant av valet. Økonomisk overforbruk hadde bidrege til krisene. Heile det politiske miljøet, inklusivt Arbeidarpartiet og statsforvaltinga, deltok i oppryddinga. Trua på styring og planlegging, som det norske økonomiske systemet var tufta på, svann hen (Erichsen 1999, 108; Lie og Venneslan 2010, 14, 243; Sjøilen 1998, 407-408, 417). Dette er ein «straw in the wind» test. Dette styrkar den statiske hypotesen om at institusjonell endring hender på bakgrunn av føregåande kriser, ein eksogen variabel, som punkterer den institusjonelle stabiliteten. Men det kan ikkje stadfesta forklaringa då det er mogleg at aktørar endogen arbeid for å redesigne den institusjonelle ordenen seinare i prosessen.

5.1.6 Slutten av 1970-talet: Redusering av usikkerheit gjennom marknadsstyring

Denne utviklinga skapte usikkerheit og ustabilitet. I og med at trua på styring og planlegging, dei grunnleggjande trekka i Osloskulen, svann hen, måtte det nye idear til. Dette gav rom for alternative idear til å redusere usikkerheita ved å tolke bakgrunnen for den økonomiske krisa. I realiteten var nyliberalismen det einaste faglege tilgjengelege alternativet (Benum 1998, 86). På dette tidspunktet hadde nyliberalismen styrka stillinga si internasjonalt. Nyliberalismen hadde fått ei sterk stilling i akademia (Harvey 2005, 22, 24). Den sentrale ideen var at økonomien styrar seg best sjølv (Sejersted 1985, 168). Nyliberalarane kom med sine eigne tolkingar av dei økonomiske krisene i monetarismen. Divergens frå full sysselsetting skjer på bakgrunn av tilbodsside-sjokk som eksterne forstyrringar, ikkje utilstrekkeleg etterspurnad. Økonomiske stimuleringar er ikkje effektive for å løyse tilbodsside-sjokk. I staden skapar det høgare inflasjon, gjeld og underskot (Christodoulakis 2015, 176). Denne programistiske ideen hadde allereie fått innpass i Noreg. Som nemnt i del 6.1.3 argumenterte enkelte aktørar mot dei selektive støttetiltaka til norsk industri på bakgrunn av aktørane ville tilpasse seg offentlege myndigheiter, ikkje marknaden. Dette ville også hemme og hindre nødvendig omstilling. Men desse aktørane var lenge i mindretal (Søilen 1998, 396).

Ifølgje nyliberalismen skuldast dei økonomiske krisene på 70-talet styringssvikt. Dette svekka det internasjonale keynesianske paradigmet og det særnorske systemet under Osloskulen, som begge var tufta på styring. Friedman hevda at keynesianismen aldri hadde fungert. Den økonomiske suksessen på 50- og 60-talet skuldast andre forhold. Ifølgje Friedman hadde krisene på 70-talet opphav i strukturelle skeivheiter og ineffektiv ressursbruk som følgje av styring. Løysinga for monetaristane var å sette marknaden fri då marknadsstyring var den mest effektive måte å styre ressursane på. Ein måtte difor redusere offentleg sektor, senke skattane som hindra økonomisk vekst og fjerne stivheiter og reguleringar som skapte ineffektiv ressursbruk. Selektive støttetiltak hindra også økonomisk vekst. Berre gjennom ein fri marknad kunne ein oppnå ei tilfredsstillande økonomisk utvikling (Søilen 1998, 419).

Keynesianismen var rett nok ikkje død. Men den var svekka som premissleverandør til den økonomiske politikken. Som nemnt blei trua på styring svekka og trua på marknaden som ei sjølvregulerande mekanisme styrka. Det norske kunnskapsregimet i økonomien endra seg også. Norske økonomar blei i større grad påverka av dei nyliberale straumane frå utlandet. I

Finansdepartementet og Norges Bank blei grunnforståinga om korleis økonomien fungerer satt i bevegelse. Nyliberale teoriar og ei meir ideologisk prega statsskepsis vann i større grad fram. Visentralbanksjef Hermod Skånland meinte at den norske planlegginga i alt for liten grad hadde omfatta tilbodssida i økonomien. Skånland såg også på marknadsmekanismen som viktig for å sikre ei effektiv ressursallokering. Skånland var rett nok ingen nyliberalar, men var klart påverka av nyliberalismen. Også Petter Jakob Bjerve, tidlegare finansminister frå Ap, blei påverka av nyliberalismen. Bjerve kritiserte den førande økonomiske politikken på 70-talet, som hadde langsiktige negative konsekvensar. Analysen til Bjerve la opp til ei større rolle for marknaden. Osloskulen mista også sitt hegemoni medan andre økonomiske miljø vaks fram (Benum 1998, 86; Lie og Venneslan 2010, 249, 253; Sjøilen 1998, 418, 420-421, 427-429, 432-433).

Også det regjerande Arbeidarpartiet tok til seg trekk frå nyliberalismen. Partiet trengte nye idear som kunne erstatte styringsmekanismen, som hadde bidrege sterkt til dei økonomiske utfordringane. Dette var ein viktig del av den politiske oppryddinga (Sjøilen 1998, 417). Nyliberalismen med fokus på marknadsmekanismen var i grunnen det einaste tilgjengelege faglege alternativet til den aktive stat (Benum 1998, 86). Frå og med 1979 fekk marknaden ei større rolle i å styre norsk økonomi. Dette viste seg i Lied-utvalet i si innstilling. Utvalet blei leia av Finn Lied, ein tidlegare Ap-statsråd. Utvalet erkjente at eit marknadøkonomisk system sikrar ei mest mogleg effektiv ressursbruk i industrien. Utvalet la også vekt på at selektive tiltak kan låse fast ressursar som kan skade framtidig omstrukturering. Slik fekk synet på selektive tiltak som skadeleg for økonomien eit breiare fotfeste. Manglande konkurransedyktigheit blei også sett på som eit problem (NOU 1979, 60-63). Espeli kallar Lied-utvalet for den norske versjonen av den ideologiske reorientinga tilbake mot marknaden som prega heile OECD-området. Merksemnda blei flytta frå marknadssvikt til styringssvikt (Espeli 1992, 191).

Her stod ein programmatisk nyliberal ide utvikla av statsvitaren Charles Lindblom sterkt. Staten var i ei styringskrise der staten var overbelasta og tok på seg for mange oppgåver. For å løyse denne krisa måtte ein redusere staten sine oppgåver og gå tilbake til eit klassisk liberalt økonomisk system. I Noreg viste dette seg i maktutgreiinga som føregjekk mellom 1972 og 1979. Maktutgreiinga vart leia av Gudmund Hernes og Johan P. Olsen, som leia kvar si

forskningsgruppe. Hernes var inspirert av Lindblom. Forskningsgruppa til Hernes tilrådte ei deregulering av norsk økonomi. Marknadsmekanismer burde i større grad styre økonomien. Samstundes måtte staten sine arbeidsoppgåver reduserast (Nilsen og Østerberg 1998, 45, 48-49). Her er den nyliberale appellen sterk. Reorienteringa mot marknaden heldt fram i etterkant av Lied-utvalet og maktutgreiinga. I 1980 føreslo renteutvalet under leiing av Bjerve å deregulere kredittmarknadane og innføre marknadsbestemt rente. Osloskulen sitt forfall viste seg, då den for første gang ikkje spelte ei hovudrolle i utgreiinga av ei omfattande reform ved den norske økonomiske politikken (Benum 1998, 86; Sjøilen 1998, 429-431). Økonomar med bakgrunn frå NHH, i større grad prega av nyliberale straumar, fekk ein sterkare innverknad i den økonomiske politikken (Lie og Venneslan 2010, 249-250).

Her hadde dermed dei nyliberale programistiske ideane om å sleppe marknaden fri og at økonomiske stimuleringar ikkje er effektive vunne fotfeste. Usikkerheita og ustabiliteten som svekkinga av det eksisterande paradigmet med statleg styring førte til blei dermed redusert av nyliberale idear om marknadsstyring, som fekk innpass som eit alternativ for å skaffe ei mest mogleg effektiv ressursallokering. Dette var ei alternativ institusjonell løysing på den økonomiske krisa. Slik kan det første steget i Blyth (2002) stadfestast: Idear reduserer usikkerheit i periodar med økonomiske kriser. Dermed er det ein «smoking-gun test» som stadfestar ei forklaring, steg 1, samstundes som det ikkje eliminerer andre forklaringar. Som nemnt i del 2.3 blir institusjonell endring mogleggjort ved økonomiske kriser som det etablerte paradigmet ikkje har tilfredsstillande løysingar på. Med andre ord står usikkerheit sentralt. Denne tanken har og som nemnt brei støtte på tvers av dei ulike teoriforklaringane. Oppfyllinga av steg 1 kan slik ikkje avkrefte nokon av forklaringstypane.

5.2 Steg 2: Koalisjonsbygging

5.2.1 Kleppe-skissa

Med reduseringa av usikkerheit var det moglegheit for å danne ein skattereformskoalisjon. Men Ap og Høgre hadde forskjellige mål ved å reformere det eksisterande skattesystemet. Ap var kritisk til skattesystemet frå midten av 1970-talet. Dette var ikkje basert på nyliberale idear. I staden var kritikken basert på manglande rettferd i skattesystemet, som gav ei gruppe borgarar ei urimeleg låg skattbar nettoinntekt. Det vil seie bruttoinntekt minus frådrag. Samstundes var skattetrykket for middelinntektene for høgt. Høgre derimot var kritisk til dei høge skatteratane, i tråd med nyliberale idear som argumenterte for at økonomisk vekst best

blir skapt gjennom skattekkutt. Samstundes var skattefrådraga i skattesystemet eit stridsspørsmål. Høgre var imot å fjerne skattefrådraga, som var til fordel for viktige veljargrupper og donorar til partiet. Høgre var også redd for at skattebyrda ville auke med reduserte skattefrådrag. Etter Høgre sitt syn gjorde skattefrådraga skattesystemet med høge skattar uthaldeleg. For Ap var reduserte skattefrådrag nødvendig for å gjere skattesystemet meir rettferdig. Høgre kunne ikkje gå med på å fjerne frådrag utan å dempe skattlegginga av dei høgare inntektene, kjerneveljarane til partiet. For Ap var auka skattlegging av dei rike viktig for å auka rettferda i skattesystemet (Christensen 2009, 74-75, 77-78; Gamble 2013, 59; Lie og Venneslan 2010, 274). Slik var partia sine mål ved skatterreform ikkje foreinlege.

Dette viste seg i «Kleppe-skissa», finansminister Per Kleppe sitt forslag til skatterreform. Skissa føreslo å innføre eit rentetak som avgrensa skattefrådraga. Skissa la også opp til ein særskatt på høge bruttoinntekter og redusert progresjon på arbeidsinntekter. «Kleppe-skissa» blei stemt ned av opposisjonen i 1980. For Høgre var ein særskatt på høge bruttoinntekter og rentetak uaktuelt (Christensen 2009, 75; Høgre 1981, 2; Lie og Venneslan 2010, 277; Statsministerens Kontor 1987). Slik var det ikkje høve til koalisjonsbygging då måla til Ap og Høgre angåande skatterreform ikkje var foreinlege. I tillegg hadde partia sprikande interesser. Dette styrkar teorien rasjonell institusjonalisme som fokuserer på nettopp interesser. Etter nederlaget til «Kleppe-skissa» blei ein skattekommisjon oppretta med oppgåve å vurdere systemet for personleg skattlegging (NOU 1984, 11; Statsministerens Kontor 1987).

5.2.2 Arbeidarpartiet redefinerer eigeninteressa si

Kleppe-skissa viste at dei kollektive aktørane ikkje hadde interesse av å godta ei redefinering av eigeninteressa si i 1980. Høgre og Arbeidarpartiet hadde ulike mål og interesser. For Ap hadde ei redefinering av eigeninteressa allereie begynt med å erstatte statleg styring med marknadsstyring. Samstundes kom nye aktørar til i Ap i 1980, som var meir opne for nyliberale idear. Hernes blei statssekretær for Kleppe. Som nemnt i del 6.1.4 var Hernes påverka av nyliberale idear, spesielt ideen om at marknaden måtte sleppast fri og at staten sine oppgåver måtte reduserast som følge av overbelastning (Nilsen og Østerberg 1998, 48-49, 54). Hernes skulle få ei sentral rolle i utarbeidinga av det nye prinsippprogrammet til Ap. Her var også nestleiar Gro Harlem Brundtland sentral. Brundtland var opptatt av at ein måtte reformulere partiet sitt prinsippprogram. Det måtte skrivast om for å vere relevant i lys av ei ny

tid (Brundtland 1997, 215-216). Nilsen og Østerberg (1998, 55) tolkar dette som å gje marknaden større spelerom. I februar 1981 blei Brundtland statsminister. Redefineringa av Ap si eigeninteresse heldt fram under Brundtland, som kom til å stå for ein meir liberal politikk enn forgjengaren Oddvar Nordli. Langtidsprogrammet for 1982-1985 la opp til større fleksibilitet rundt organisering av arbeidstid. Den normale 8-timers arbeidsdag var dårleg tilpassa den nye familieforma med yrkesaktive kvinner (Tjernshaugen 2006, 36).

Hernes sine økonomistiske teoriar var sentrale i redefineringa av Ap si eigeninteresse. Her blei samfunnet sett på som eit aggregat av enkeltindivid som følgjer sine eigeninteresser. Slik begynte Ap å bekymre seg om individuell fridom akkurat som dei borgarlege partia (Nilsen og Østerberg 1998, 56). Dette kan sjåast i samanheng med viktige haldings-endingar i det norske folk, som ei større tru på det private initiativ. Fellesskapsløysingane mista også støtte. Desse endingane var Ap klar over, noko dei sette i samanheng med Høgre sin framgang og Ap sin tilbakegang på meiningsmålingane (Brundtland 1997, 255; Tjernshaugen 2006, 22). Dette gjorde det nødvendig med endingar i Ap sin politikk.

Liberaliseringsprosessen i Ap viste seg i prinsippprogrammet i 1981. Ifølgje Tjernshaugen bar programmet preg av pragmatisme og plasserte seg lenger til høgre enn prinsippprogrammet frå 1969. Marknaden blei i større grad akseptert og partiet gjekk vekk ifrå å ville innskrenke eigendomsretten (Tjernshaugen 2006, 26-28). Liberaliseringsprosessen viste seg også i arbeidsprogrammet for 1981. Programmet la opp til å avgrense veksten i offentlege utgifter (Arbeidarpartiet [Ap] 1981, 2). Det viste seg også i skattepolitikken: «Både personbeskatningen og bedriftsbeskatningen bør legges om for å stimulere til en fornuftig bruk av ressursene. Skattekommissjonen skal vurdere alle sider av personbeskatningen med sikte på å få til et enklere, mer rettferdig og effektiv system» (Ap 1981, 14). Sitatet viste at Ap på dette tidspunkt var opne for å redusere skattane om det ville stimulere til ei effektiv ressursallokering. Dette hadde partiet ikkje gått inn for i tidlegare partiprogram. Ifølgje Tjernshaugen (2006, 30) var trua på styring mindre i 1981 enn i 1977. Nyliberale idear hadde dermed fått innpass i Ap ved inngangen til stortingsvalet 1981 og starta ein prosess der Ap redefinerte eigeninteressene sine.

For Høgre sin del var ikkje arbeidsprogrammet i 1981 veldig annleis frå tidlegare program. Partiet gjekk imot sentralisering av makt og ville redusere veksten i det offentlege forbruk. Individuell fridom stod framleis sentralt. Som tidlegare ville partiet redusere skattetrykket (Høgre 1981, 1, 11, 13-14, 22). Som nemnt i del 5.1.2 tok arbeidsprogramma til Høgre frå 1973 og utover eit steg til høgre og markerte ei klarare politisk og ideologisk høgredreiing (Benum 1998, 53). Dette viste seg i 1981 då Høgre slo fast at industriell verksemd må vere bedriftsøkonomisk lønnsam (Høgre 1981, 38). I 1969 derimot fastslo Høgre at ikkje berre det bedriftsøkonomisk lønnsame, men også samfunnsmessige heilskapssyn, må prege industripolitikken (Høgre 1969, 7). Lie og Christiansen (2007, 89) påpeiker at nyliberalismen kan innsnevre dei samfunnsmessige omsyna som blir vektlagde i avgjerdsprosessane ved å fokusere på kostnadseffektivitet. Det er akkurat dette det nemnte dømet overfor viser har skjedd mellom 1969 og 1981. Slik har nyliberalismen ein større og tydelegare innverknad på Høgre sin politikk i 1981. Men som nemnt var mykje av grunninnhaldet med skattelette, redusert offentleg forbruk og ei større rolle for marknaden det same som tidlegare.

5.2.3 Nyliberale skatteidear

Nyliberale idear om skattlegging fekk på denne tida innpass i det norske økonomiske miljøet. Okun (1975, 1) hevda at det er ei motsetning mellom effektivitet og likskap. Effektivitet blir her forstått som kostnadseffektiv produksjon der ei gitt produktmengde, som skattleggingsinntektene til staten, produserast så billig som mogleg utifrå innsatsfaktorane (Askim, Claes, Mydske og Tranøy 2007, 134). Denne motsetninga viser seg i skattepolitikken. Redistribusjon gjennom skatt reduserer økonomisk effektivitet så vel som å forvrengje marknadsmekanismane (Okun 1975; referert i Andersen 2014, 369). Rett nok var Okun ingen nyliberalar (Mitchell 2013). Men arbeidet hans og funna blei aktivt brukt av nyliberalar. Som Okun (1975, 90) sjølv påpeikte vil ein nyliberalar som Friedman løyse motsetninga ved å prioritere effektivitet. Funna til Okun og fokuset på denne motsetninga, som ikkje blei sett på som ei motsetnad under keynesianismen, var også ein viktig del av steget frå keynesianske mot nyliberale idear. Her stod effektivisering sterkt (Andersen 2014, 369).

På 1980-talet fekk prinsippet om økonomisk effektivitet innpass i Finansdepartementet. Det same gjorde omgrepet tilbodssideøkonomi ved fokus på at skattesystemet skulle stimulere til

auka effektivitet og innsatsvilje (Lie og Venneslan 2010, 249-250, 324-325). Dette viste seg hjå departementsråd Erichsen (1999, 143) som i 1986 uttalte at samansetninga av statsbudsjettet si inntekts- (deriblant skattlegging) og utgiftsside i større grad måtte prioritere effektivitet. Eit sentralt tema var påverknaden skattesystemet hadde på økonomisk effektivitet. Prinsippa om nøytralitet og symmetri fekk fotfeste i Finansdepartementet. Nøytralitet vil seie at alle typar av kapitalinntekter har den same effektive skatterata. Symmetri vil seie å behandle inntekter og utgifter på den same måten. Det blei også fokusert på effektivitetstapet skattlegginga førte til (Christensen 2009, 79, 80). Nyliberale idear fekk slik innpass i det norske økonomimiljøet

5.2.4 Redefineringsprosessen i Arbeidarpartiet stoppar opp

Etter valtapet i 1981 stoppa redefineringsprosessen mot nyliberale idear i Ap opp. Ein fekk den første reine Høgre-regjeringa på mange tiår. I 1983 gjekk Senterpartiet (Sp) og Kristeleg Folkeparti (Krf) inn i regjeringa. Liberaliseringsprosessen og marknadsfrisleppet som Ap starta i 1979 blei heldt fram i enda sterkare grad under Willoch-regjeringa. Ifølgje Svein Roald Hansen blei Ap skjøve tilbake mot venstre av Willoch-regjeringa som gjekk lenger i liberaliseringsprosessen enn Ap ynskte (Tjernshaugen 2006, 39-40). Ap følte dermed at partiet ikkje lenger hadde interesse av å halde fram redefineringsprosessen mot nyliberale idear. Dette styrkar tilleggsteorien om at aktørane må la seg overtale til å la interessene sine bli rekonstruert.

Samstundes var ikkje liberaliseringsprosessen til den borgarlege regjeringa radikal.

Skattepolitikken til Høgre var til dømes ulik nyliberale skatteidear. Som nemnt hadde ikkje effektivitetsidear fått fotfeste i partiet. Ut frå utsegna til partiformann Jo Benkow kunne det verke som om det var likt. Benkow lanserte 7 milliardar i årleg skattelette som eit mål. Men dette hadde ikkje nokon av Høgre sine organ gått inn for (Willoch 1990, 32).

Arbeidsprogrammet til Høgre nemnte heller ingenting om størrelsen på skattelettane. Det som var klart var at skattenivået måtte reduserast (Høgre 1981). Samstundes var Høgre innstilt på at andre avgifter måtte aukast for å vege opp mot staten sine tapte skatteinntekter (Willoch 1990, 32). Høgre aksepterte velferdsstaten og meinte at høge skatteinntekter var nødvendig for å finansiere den. I eit internasjonalt perspektiv som konservativt parti hadde dermed Høgre ein moderat motstand til skattlegging (Christensen 2009, 77). Reagan og Thatcher hadde til

dømes eit dogmatisk forhold til skattelettar utan å ta til etterretning dei økonomiske forholda eller dei sosiale verknadane av nedskjeringane i den statlege verksemda (Vårt Land 1981; referert i Willoch 1990, 34). Den leiande nyliberalisten Friedman var samstundes omfamna i langt mindre grad i Høgre enn hjå søsterpartiet i Storbritannia (Isachsen 1981, 365). Den borgarlege regjeringa med Høgre i spissen skilte seg dermed klart frå nyliberal ideologi, sjølv om nyliberale idear hadde påverknadskraft.

Stoppet i Ap si redefinering av interessene sine viste seg i det lokalpolitiske manifestet til lokalvalet i 1983. Her gjekk partiet inn for å vende tilbake til ein keynesiansk motkonjunkturpolitikk. Denne politikken hadde partiet vendt ryggen når ein starta reorienteringa mot marknadsstyring. Det blei også lagt opp til eit høgt offentleg forbruk i ei økonomisk krisetid (Tjernshaugen 2006, 41-42). I 1982 var veksten i BNP per innbyggjar i 1982 negativ for første gang sidan 1958 (SSB). Dermed vaks skilnadane mellom Ap og Høgre igjen, akkurat som dei gjorde i 1973. Også då gjekk Ap mot venstre. Ap hadde dermed ikkje interesse av ei koalisjonsbygging omkring nyliberale idear.

Skilnadane mellom partia blei ikkje mindre av at den gjensidige tilliten mellom Brundtland og Willoch var låg. Brundtland hadde problem med Willoch, som ho oppfatta som arrogant. Han var også ifølgje Brundtland vanskeleg å samarbeidde med. Ho oppfatta også at Willoch mangla respekt for rollene Ap-politikarane spelte og omsynet dei hadde i å ivareta partiet sine interesser (Brundtland 1997, 404, 417-418). Willoch på si side var skuffa over at Ap ikkje ville ta medansvar for å føre ein ansvarleg økonomisk politikk (Skauge 1997, 175). Ifølgje Willoch motarbeida Brundtland alle forsøk på måtehald i ei økonomisk turbulent tid (Willoch 1990, 378). Dette skapte problem for regjeringa. Når ein sterk opposisjon er i stand til å gå kraftfullt inn for rask oppfylling av lettfattelege krav kan det bli umogleg for regjeringa å bremse (Willoch 1992, 61-62). Dette var tilfellet for Willoch-regjeringa som ville stramme inn, noko Ap konsekvent gjekk imot (Willoch 1990, 254-255). Her må ein sjå på Ap sin politiske profil. Ap i posisjon har latt seg prege av styringsrolla. I opposisjon derimot har Ap spelt friare, med fokus på veljar-fokuserte program (Lie 2012, 158). Ap hadde slik ikkje interesse av å bidra til ein ansvarleg økonomisk politikk.

5.2.5 Skattekommissjonen

Skattekommissjonen si innstilling blei offentleggjort i august 1984. Her viste dei nyliberale prinsippa som hadde fått innpass i det norske økonomimiljøet seg igjen (del 5.2.3).

Skattekommissjonen påpeikte at det eksisterande skattesystemet ikkje oppfylte krava til eit effektivt og rettferdig skattesystem. Eit mål med dei føreslegne reformene var difor å gjere skattesystemet meir effektivt. Nøytralitet og symmetri blei også framstilt som sentrale prinsipp for oppbygginga av skattesystemet. Skatte-kommissjonen la til grunn at nivået på nettoskattane skulle være uendra. Nettoskattane er dei samla skattane minus overføringane, som til dømes skattefrådrag. Skattekommissjonen delte forslaget til skatterreform i tre fasar. Fase 1 var «straksløysinga». Dette var endringar som kunne gjennomførast utan grunnleggjande forandringar i skattesystemet. Her gjekk kommissjonen blant anna inn for å redusere skattesatsane i inntektsskattlegginga, avgrense frådraga og dempe progresjonen. Kommissjonen la også opp til at ein skulle sanere og forenkle frådragsreglane. Dette ville bidra til å utvide skattegrunnlaget. Kommissjonen la også opp til større bruttoskatt. Dette gjorde det mogleg å redusere dei progressive skattesatsane og halde nettoskattane på same nivå. Slik ville ein med andre ord sløse mindre med innsatsfaktorane i skattlegginga. Kommissjonen meinte «straksløysinga» kunne gjennomførast frå og med 1987. Fase 2 var inflasjonsjustering av skattesystemet. Dette vil seie å korrigere for prisstigninga ved skattlegginga av ulike typar kapital. Fase 3 var deling av inntekta og formuen til personlege næringsdrivande i ein persondel og ein føretaksdel. Dette ville ifølgje skattekommissjonen føre til større likskap mellom lønnstakarar og næringsdrivande i skattesamheng. Dette ville også bidra til å unngå nullskatteytarar. Fase 2 og 3 var krevjande endringar som ville ta tid. Fase 1 var eit riktig steg på vegen mot eit meir effektivt og rettferdig skattesystem. Fase 2 og 3 blei slik sett på som nødvendige reformer som del av ei langsiktig skatteomlegging (NOU 1984, 11, 14-16, 61-62, 157, 220)

Men desse nyliberale effektivitetsideane hadde ikkje nådd Ap og Høgre. Høgre såg heller ikkje nødvendigheita av skatterreform. For Christensen verkar skilnadane i syna på skattepolitikken mellom politikarar og ekspertar å ha vore ei viktig barriere mot skatterreform (Christensen 2009, 78, 82-83).

Innstillinga blei ikkje følgd opp av regjeringa. Skattereform var ikkje aktuelt sjølv om ein innrømme viktigheita av det (Lie og Vennesslan 2010, 327). Willoch grunngjev den manglande oppfølginga av innstillinga ved at ein trengte tid til å behandle den (Willoch 1992, 78). Samstundes var det eit upassande tidspunkt med stortingsval i 1985 (Willoch 1990, 368). I realiteten hadde det nok like mykje med at innstillinga ikkje var i tråd med Høgre sine preferansar. Høgre ville dempe skatteprogresjonen for alle trinn. Innstillinga la i staden opp til eit auka skattetrykk for høgre inntekter (Høgre 1991, 22; Lie og Vennesslan 2010, 327; NOU 1984). Andre aktørar såg på regjeringa som ein bremsekloss i reformarbeidet. Ifølgje Brundtland forsinka regjeringa med Willoch i spissen ei nødvendig tverrpolitisk semje om skattereform (Brundtland 1998, 108). Dette synet får støtte frå forskarhald. Ifølgje Christensen (2009, 78) torpederte Høgre forslaga til skattekommissjonen.

Både Ap og Høgre hadde dermed interesse av å vere gratispassasjerar. Ap i opposisjon hadde ingen interesse av å bidra til ein ansvarleg økonomisk politikk, som nemnt i del 5.24. Høgre ville samstundes ikkje fremme eller ha eigarskap til ei skattereform som med utgangspunkt i innstillinga til skatte-kommisjonen ville medføre skatteskjerpelsar for viktige veljargrupper til partiet (Lie og Vennesslan 2010, 278, 327; NOU 1984). Dette gjorde koalisjonsbygging vanskeleg. Dette viser at kollektiv handling er vanskeleg å realisere, i tråd med rasjonell institusjonalisme. Dette styrkar forklaringskrafta til denne teorien.

5.2.6 Stortingsvalet 1985: Nytt valnederlag for Ap

Arbeidsprogramma til partia viste at skilnadane som hadde utvikla seg mellom Ap og Høgre sidan valet i 1981 framleis eksisterte. Tjernshaugen (2006, 42) omtalar arbeidsprogrammet til Ap som eit reindyrka opposisjonsprogram prega av dyre velferdsreformer. Dette ser ein tydeleg i programmet: «Den økonomiske handlefrihet som oljeinntektene gir, skal brukes til å skape vekst i økonomien og sikre arbeid for alle» (Arbeidarpartiet [Ap] 1985, 1). Programmet lova også dyre velferdsgode (Ap 1985, 2). Akkurat som i 1983 tok dermed Ap steg tilbake mot gammal og tradisjonell politikk. For Høgre derimot likna arbeidsprogrammet på programmet frå 1981. Individuell fridom og maktspreiing er igjen viktig. Samstundes åtvarar partiet mot aktiv innblanding i økonomien. Tvert imot bør samfunnsstyringa skje gjennom generelle rammevilkår og den frie marknadsøkonomien (Høgre 1985, 1, 4).

Skattepolitikken til Høgre er basert på dei same ideane som før. Skattetrykket må reduserast. Samstundes må frådragsmoglegheitene i skattesystemet bestå. Høgre avviser også rentetak (Høgre 1985, 32-33). Skattepolitikken til Arbeidarpartiet tar også utgangspunkt i dei same ideane som før. Frådragsmoglegheitene må avgrensast. Samstundes må skattesystemet bli meir rettferdig. Dei høgre inntektslaga må betale meir i skatt. Samstundes har partiet fått auge opp for dei nyliberale effektivitetsideane. Skattesystemet må endrast for å bruke ressursane meir effektivt (Ap 1985, 52-53). Rett nok blir ordet effektivitet nemnt allereie i 1981. Men ordet blir nemnt i ei setning om at eit av siktemåla til skattekommissjonen er å gjere skattesystemet meir effektivt. Ap sjølv går ikkje inn for at skattesystemet må effektiviserast (Ap 1981, 14-15). Det gjer Ap i 1985. Denne tolkinga om at nyliberale effektivitetsidear fekk innpass i 1985 og ikkje 1981 finn ein støtte for i sekundærlitteraturen. Ifølgje Christensen (2009, 76-77) fekk slike idear innpass i Ap først på midten av 80-talet. Det var dermed framleis store skilnadar mellom partia sine interesser.

Valet enda med at den borgarlege regjeringa blei gjenvald, til stor skuffelse for Ap. Med eit nytt valnederlag starta Ap opp att redefineringssprosessen mot nyliberale idear. Dette viste seg i «fridomskampanjen». Thorbjørn Jagland omtalar kampanjen som eit forsøk på å vinne tilbake eigarskapet over fridomsomgrepet frå høgresida. Dei borgarlege partia hadde tatt monopol på individuell fridom. Samstundes blei Ap sett på eit parti som avgrensa den individuelle fridomen. Partileiar Brundtland slo fast i ei tale til landsstyremøtet den 4. oktober 1985 at Ap i større grad ville sette det einskilde mennesket i sentrum. Løfta om velferdsgode blei også dempa (Tjernshaugen 2006, 53-55, 58). Allereie få månadar etter valet hadde dermed Ap igjen reorientert seg i ei meir liberal retning. Her er påverknaden frå nyliberale idear klar. Ideen om individuell fridom er ein av dei mest sentrale ideane i nyliberalismen. Her hadde høgrebølgja med nyliberale idear på frammarsj tvunge Ap til å endre politikk. Jagland vedgår nemleg at fokuset på individuell fridom blei provosert fram og delvis inspirert av høgrebølgja (Jagland 2008, 114, 118). Ap hadde dermed restarta redefineringa av eigne interesser, som stoppa opp i etterkant av valet i 1981.

5.2.7 Samtalar om skatterreform

Skilnadane i den generelle politikken mellom partia var dermed langt mindre våren 1986 enn dei var før valet i 1985. Ap hadde tatt til seg ideen om individuell fridom og moderert den

ekspansive økonomiske politikken partiet gjekk inn for i 1985. Samstundes var der klare skilnadar mellom partia i skattepolitikken. Til trass for desse skilnadane blei det haldt samarbeidsmøte mellom regjeringa, regjeringspartia og Ap om skatterreform. Ifølgje Willoch begynte samarbeidet lovande (Willoch 1990, 370). Brundtland hadde ikkje den same oppfatninga. I sin sjølvbiografi forklarar Brundtland at i eit frukostmøte med blant andre Willoch i mars 1985 blei behovet for skatterreform diskutert. Partane blei einige om at ein skulle unngå å låse fast for mange standpunkt som ein del av valkampen. Likevel gjekk Høgre i valkampen hausten 1985 aktivt inn for eit standpunkt som dei på frukostmøtet fortalte at dei ikkje ville omfamne. Brundtland oppfatta dette som eit løftebrot. Dette bidrog sterkt til Brundtland sin skepsis og misnøye med Willoch og Høgre (Brundtland 1997, 400-402). Samstundes oppfatta også Willoch at Brundtland og Ap kom med løftebrot. Alle dei større partia inkludert Ap hadde slutta seg til grunntanken i skattekommissjonen om at bruttoskatten skulle aukast samtidig som nettoskatten skulle senkast. Hensikta med dette var at skatteytarane sin samla skatteprosent skulle blir lågare. Ap krav ifølgje Willoch i april 1986 at den samla skatteprosenten til skatteytarane skulle bli høgare, i strid med denne grunntanken (Willoch 1990, 385). Realiteten i desse oppfatningane og påstandane er vanskeleg å vurdere. Men det viktige som dei viser er at der var store skilnadar i partia sin skattepolitikk.

Willoch-regjeringa fall i mai 1986 etter eit kabinettsspørsmål om ei bensinavgift. Brundtland II regjeringa overtok (Tjernshaugen 2006, 66). Med regjeringsskiftet fall samtalane om skatterreform saman (Willoch 1990, 370). Sannsynlegvis ville ikkje samtalane ha lukkast uansett om regjeringa hadde overlevd kabinettsspørsmålet i og med at den skattepolitiske avstanden mellom partia var så stor. Dette merka Hellberg (1985) seg då han observerte at der var ein skatte-politisk avgrunn mellom Ap og Høgre. Ap si redefinering mot marknadsstyring og nyliberale idear heldt fram når partiet tok over makta. Med ein utfordrande økonomisk situasjon var ei omlegging av den økonomiske politikken med eit stramt statsbudsjett og innstrammingstiltak nødvendig. Dette var ei returnering til posisjonen partiet hadde i finanspolitikken før regjeringsskiftet i 1981 (Tjernshaugen 2006, 66, 69).

5.2.8 Brundtland II-regjeringa søker skatterreform

Ap såg etter maktovertakinga det som si oppgåve å leie oppfølginga av arbeidet til skattekommissjonen (Brundtland 1998, 108). Skatterreform blei såleis varsla i

regjeringserklæringa (Nyhamar 1990, 508). Her viste det ansvarlege styringsansiktet til partiet seg fram. Willoch var etter regjeringa sitt fall opptatt av at Høgre skulle sette omsynet til landet sine interesser først. Willoch meinte også at Høgre burde vente med å gå inn for regjeringsmakt til etter valet i 1989. Willoch såg heller ikkje på dei tre tidlegare regjeringspartia og FrP som ei politisk blokk. Samstundes gav Willoch seg som leiar i Høgre. Willoch sine syn fekk ikkje fotfeste internt i Høgre. Der var det stor forarging over Ap, som hadde felt den borgarlege regjeringa over kabinettsspørsmålet om bensinavgift. Ei liknande avgift stemte Ap seinare for frå regjeringsposisjon. Høgre ønskte å ta regjeringsmakta tilbake. Rolf Presthus, den nye Høgre-leiaren planla difor eit mistillitsforslag på den økonomiske politikken. Dette ville ikkje Sp vere med på. Det einaste mistillitsforslaget Sp ville stemme for var på landbruksoppgjeret. Dette førte til eit mistillitsforslag om landbruksoppgjeret. Det fekk ikkje støtte hos FrP, som var nødvendig for å få fleirtal for forslaget (Willoch 1990, 392, 403-404). Dei borgarlege partia gav etter dette, sommaren 1987, opp sine forsøk på å ta tilbake regjeringsmakta (Fagerberg, Cappelen, Mjøset og Skarstein 1990, 83-84).

Med slutten på dei borgarlege partia sine forsøk på å skape eit regjeringsskifte blei det mogleg med skattereform i 1987. Framleis var Høgre imot skattereform. Effektivitetsidear hadde heller ikkje enda fått fotfeste i partiet. Samstundes hadde Høgre vorte meir og meir isolerte i sin motstand mot endring av skattesystemet (Christensen 2009, 76-78, 84, 94; Tranøy 2000, 188). Dette viste seg ved at Ap saman med Sp og KrF gjekk saman i ein koalisjon om skattereforma av 1987 (Fagerberg et al. 1990, 86). Høgre deltok rett nok i forhandlingane om reforma, men stemte imot det endelege kompromissforslaget (Christensen 2009, 84).

Skattereforma blei sett på som eit steg på vegen mot ei breiare og større skattereform i etterkant av denne skattereforma. Skattereforma la difor opp til ei gradvis omlegging av skattesystemet (Furre 1992, 442). Dette var i tråd med skattekommisjonen si innstilling. Denne føreslo skattereform i tre fasar, der den første fasa var ei straksløysing der blant anna skattesatsane i inntektsskattlegginga skulle reduserast, bruttoskatten aukast og frådraga avgrensast (NOU 1984, 14-15). Skattereforma av 1987 var i tråd med skattekommisjonen si innstilling. Hovudelementa i reforma var nettopp senking av skattesatsane i inntektsskatten, ein auka bruttoskatt og innskrenka skattefrådrag (Nyhamar 1990, 508-509).

Ei breiare og større skatterreform var nødvendig då skattereforma av 1987 berre omhandla den individuelle inntektsskatten. Professor Norman tykte at skattereforma måtte vidareførast då skattesatsane framleis var for høge og skattesystemet var uoversiktleg. Professor Isachsen tykte at det var nødvendig med ei radikal omlegging av skattesystemet. Bedriftsskattlegginga var samstundes ikkje inkludert i skattereforma. Skattekommisjonen konkluderte med at det var nødvendig med endringar i bedriftsskattlegginga for å sikre eit effektivt og velfungerande skattesystem. I mars 1988 blei difor Aarbakke-utvalet oppnemnd for å vurdere moglege endringar i skattlegginga av bedrifter og kapital. Utvalet bestod berre av ekspertar (Christensen 2009, 86-87; Isachsen 1989; Norman 1988).

Det hadde dermed ikkje skjedd ei koalisjonsbygging mellom partia sjølv om Ap hadde redefinert interessene sine og tatt til seg nyliberale idear. Dette gjorde at avstanden reint politisk var mindre enn før. Dette støttast av Manifesto-undersøkinga, ei komparativ innhaldsanalyse av norske partiprogram. Analysen viser at den politiske avstanden mellom dei norske partia har blitt redusert sidan andre verdskrig. Samstundes er det særleg venstresidepartia som har gått mot sentrum (Narud og Valen 2007, 213, 225). Dette støttar funna om at Ap har redefinert interessene sine og tatt til seg nyliberale idear. Men skattepolitisk var det framleis stor skilnad då Høgre ikkje hadde tatt til seg nyliberale skatteidear. Ap og Høgre var også ueinige om frådraga. Ap ville ha så få frådragsmoglegheiter som mogleg medan Høgre ville bevare frådraga (Ap 1985, 52; Høgre 1985, 33). Ap og Høgre hadde dermed ulike oppfatningar om problema i skattepolitikken (Christensen 2009, 91). Her måtte partia finne ei felles interesse for at semje om skattereform skulle vere mogleg. Det var viktig å inkludere Høgre då ein ønska brei politisk semje om prinsippa for den mogleg førekommande skattereforma. Dette ville sikre næringslivet føreseielege rammevilkår (Espeli 1998, 22). Slik var skattereform utan Høgre sin medverknad lite aktuelt. Men Høgre var framleis skeptiske til skattereform (Christensen 2009, 78). Dette gjorde koalisjonsbygging vanskeleg.

Før Aarbakke-utvalet sine anbefalingar blei offentleggjort var det val. Den vesle avstanden reint politisk mellom Ap og Høgre heldt fram. Både Ap og Høgre heldt fast på nyliberale idear som individuell friedom (Arbeidarpartiet [Ap] 1989; Høgre 1989). I Høgre sin skattepolitikk var der endringar å spore. Som før var Høgre opptatt av å senke skattane. Men

noko nytt var at partiet anerkjente at å sikre ei effektiv utnytting av samfunnet sine ressursar er ei viktig skatte-politisk oppgåve. Dette vitnar om at nyliberale effektivitetsidear om skattepolitikk hadde nådd fram. Samstundes aksepterte Høgre at skattesystemet måtte bestå av færre frådrag (Høgre 1989, 3, 19, 24). Slik markerte Høgre sitt arbeidsprogram slutten på striden om skatte-frådraga. Dette hadde sidan koalisjonsbyggingsprosessen starta med Kleppe-skissa obstruert skattekompromiss i Stortinget (Lie og Venneslan 2010, 274). Dermed hadde Høgre redefinert sine eigne interesser med å ta til seg nyliberale skatteidear. Dette hadde sannsynlegvis samanheng med den økonomiske resesjonen som ramma Noreg i 1988 (Tranøy 2000, 191; referert i Christensen 2009, 84). Ifølgje Christensen (2009, 85) ville skattereformsprosessen truleg tatt lenger tid om det ikkje hadde vært for den økonomiske krise. Dette finner ein støtte for i Høgre sitt arbeidsprogram: «Landets økonomiske situasjon og lave oljepriser gjør det viktigere enn tidligere å satse på kostnadsparende løsninger og mer effektiv drift» (Høgre 1989, 43). Her verkar det som om den økonomiske krise bidrog til å skape ei realisering i Høgre om nødvendigheita av eit effektivisert skattesystem med færre frådragsmoglegheiter. Slik spelte kognitive nyliberale skatteidear ei sentral rolle i å gjere Høgre open for skattereform i ei krisetid.

Høgre nærma seg dermed Ap sitt skattepolitiske standpunkt. Ap på si side heldt fram med dei same ideane frå skattereforma av 1987, med avgrensing av skattefrådrag og effektivisering som sentrale tema (Ap 1989, 10). Samstundes hadde partiet akseptert senking av skattesatsane gjennom skattereforma av 1987. Ap og Høgre kan dermed seiast å ha utvikla eit felles mål om korleis skattesystemet skulle organiserast. Partia var einige om at skattesatsane skulle senkast, skattefrådraga avgrensast og skattesystemet effektiviserast. Slik hadde nyliberale idear handla som koalisjonsbyggande ressursar og redusert barrierar til kollektiv handling. Dermed kan steg 2 stadfestast då ideane løyste barrierar til kollektiv handling. Slik har forklaringa bestått ein «smoking-gun test». I tillegg blir tilleggsteorien stadfesta i ein «smoking-gun test». Både Ap og Høgre måtte la seg overtale til å la interessene sine bli rekonstruert. For Ap skjedde dette etter valnederlaget i 1985 og for Høgre etter den økonomiske krise frå og med 1988. Samstundes stadfestar testen forklaringa til rasjonell institusjonalisme om at idear løyser problem med kollektiv handling. Dette er ikkje rart då Blyth (2002, 37) har henta inspirasjon frå rasjonell institusjonalisme gjennom North (1990).

På same tid avviser bevisa i dette steget preferanseutviklinga i rasjonell institusjonalisme, medan det stadfestar preferanseutviklinga i historisk institusjonalisme. Slik er det ein «doubly decisive test». Som nemnt i del 2.2.2 blir preferansar i rasjonell institusjonalisme konstruert på individnivå basert på eigeninteresse. I historisk institusjonalisme derimot blir preferansar konstruert sosialt og politisk (Thelen og Steinmo 1992, 7-8). Funna i analysen viser at preferansane til partia først og fremst blei konstruert sosialt og politisk. Høgre tok til seg nyliberale skatteidear og endra preferansane omkring skattereform etter ei økonomisk krise. Ap tok til seg nyliberale idear etter valtapet i 1985 for å demme opp mot høgrebølgja. Partia sine preferansar må slik forklarast med bakgrunn i sosiale og politiske forhold.

5.3 Steg 3: Idear som våpen

Idear er i Blyth (2002, 39) sitt rammeverk ein viktig ressurs for å angripe og restrukturere det institusjonelle systemet. Dette kan dellegitimere det eksisterande systemet. Idear blei brukt som våpen for å dellegitimere det eksisterande systemet før Ap og Høgre hadde utvikla eit felles mål om korleis skattesystemet skulle organiserast. Dette viste seg i skattekommisjonen som hadde i oppdrag å vurdere det samla systemet av personskattar. Skattekommisjonen angrep det eksisterande skattesystemet ved å vise fram svakheitene i det. Skattesystemet var uoversiktleg og komplisert på grunn av sterke progresjonsratar og mange frådragsmoglegheiter. Systemet gjorde det også lønnsamt å låne og ikkje å spare (NOU 1984, 3, 12-13). Skattesystemet var også ineffektivt i å redistribuere både mellom kapital og arbeid og mellom lønsmottakarar. Kapitalen var meir skånsam skattlagd enn arbeid. Skattesystemet bidrog også til å vri økonomiske val. Dette bidrog til at kapital ikkje blei brukt der den ville gi høgast avkastning. Dette var irrasjonell og ineffektiv ressursbruk (Christensen 2009, 74-75, 81). Skattekommisjonen konkluderte slik med at skattlegginga i liten grad bidrog til å fremme måla med skattesystemet (NOU 1984, 61; referert i Christensen 2009, 82).

Dette auka bevisstheita omkring svakheitene ved skattesystemet, noko som styrka synet om at skattereform var nødvendig. Samstundes bidrog det til å styrke dei nye nyliberale skatteideane ved at dei kunne generere politiske løysingar som løyste desse problema (Christensen 2009, 82). Skattekommisjonen bidrog slik til å dellegitimere det eksisterande systemet. Dette viste seg i skattereforma av 1987, som gjennomførte straksløysinga til skattekommisjonen med reduserte skattesatsar i inntektsskattlegginga, auka bruttoskatt og innskrenka skattefrådrag

(NOU 1984, 14; Nyhamar 1990, 508-509). Dette var eit langt steg vekk frå det eksisterande skattesystemet med høge skatteratar og mange frådragsmoglegheiter. Desse bevisa, som utgjer ein «smoking gun test», stadfestar steg 3 om at idear kan brukast som våpen for å dellegitimere eksisterande institusjonar. Samstundes utgjer bevisa ein «hoop test» då det avviser den statiske forklaringa. Aktørane sin bruk av idear som våpen viser at opprettinga av ein ny stabil institusjonell orden må vere ein endogen prosess der aktørar aktivt arbeidar for å redesigne dei eksisterande institusjonane. Institusjonell endring er slik ikkje ein eksogen prosess slik som statiske teoriar hevdar.

Samstundes var skattesystemet som bevisa viser allereie dellegitimert før steg 2 var fullført. Dette er ikkje i tråd med det deterministiske sekvensielle teoretiske rammeverket til Blyth (2002) om at kvart steg hendar etter kvarandre i rett rekkefølge. Dette kan forklarast ved å sjå på partia sine preferansar og oppfatta kostnader og gevinstar med institusjonell endring. Høgre var ein sinkar for skatterreform som ikkje såg interessa av skatterreform. Høgre oppfatta kostnaden med skatterreform som høgre enn gevinsten da Høgre sine kjernegrupper av veljarar tente på det eksisterande skattesystemet. Som nemnt i del 5.2.6 verkar det som at Høgre først såg seg tent med skatterreform ved framveksten av den økonomiske krise i 1988. Først då blei sannsynlegvis gevinsten større enn kostnaden ved å inngå skatterreform. Samstundes som Høgre var imot skatterreform var Ap og det økonomiske fagmiljøet for skatterreform, noko som gav dei insentiv til å kritisere og dellegitimere det eksisterande skattesystemet. Dette var viktig for Ap då partiet var delt i to leirar i spørsmålet om skatterreform. Venstresida i partiet støtta det eksisterande skattesystemet med høge skatteratar. Partileiinga og teknokratane i partiet avviste det eksisterande skattesystemet. Skattesystemet var ein del av problemet og måtte reformerast (Christensen 2009, 76-78). Dellegitimeringa av det eksisterande systemet styrka det reformatiske synspunktet i Ap. Det viste seg då dette synspunktet vann fram i skatterforma av 1987. Det var dermed viktig for Ap å dellegitimere skattesystemet både for å skaffe støtte for skatterreform i eige parti og hjå andre parti som var imot reform. Dette forklarar korleis skattesystemet i stor grad var dellegitimert allereie før Ap og Høgre utvikla eit felles mål omkring organiseringa av skattesystemet. Slik består bevisa ein «smoking gun test» som stadfestar forklaringa til den tillagde teorien om aktørane sine preferansar og oppfatta kostnader og gevinstar. Slik kan opphopinga av steg 2 og 3 forklarast.

5.4 Steg 4: Institusjonelle fotspor: Skattereforshandlingar

Med dellegitimerte eksisterande institusjonar og ein skattekoalisjon på plass kunne dei nyliberale skatteideane handle som institusjonelle fotspor i ei storstilt skattereform. For politikarane var det vanskeleg å ta stilling til bedriftsskattlegginga då dei mangla kunnskap om temaet. Dei trengte difor hjelp frå Aarbakke-utvalet (Christensen 2009, 87).

5.4.1 Aarbakke-utvalet

Nyliberalismen sitt politiske gjennombrot viste seg ved at Reagan og Thatcher vann regjeringmakt i USA og Storbritannia med nyliberale program (Harvey 2005, 10). Dette bidrog til å sette nyliberale skattereforshandlingar på dagsordenen. Nyliberale skattereforshandlingar spreidde seg utover den vestlege verda på 1980-talet. Dei var prega av redusering av skatteratar, avgrensingar i skattefrådrag og opprettinga av ein meir marknadsvennleg skattestruktur (Swank 2016b, 185-186). Skattesystemet skulle også gjerast meir effektivt. Den første store nyliberale skattereforshandlinga var den amerikanske skattereforshandlinga av 1986. Eit meir effektivt og rettferdig skattesystem stod sentralt. Det same gjorde skatteutt og utviding av skattegrunnlaget ved å avgrense moglege skattefrådrag. Denne skattereforshandlinga sendte sjokkbølger til andre land og gav dei både utfordringar og moglegheiter til å innføre endringar i sine egne skattesystem (Tanzi 1987).

Ifølgje Christensen var Aarbakke-utvalet og det økonomiske byråkratiet sterkt inspirert av desse nyliberale skattereforshandlingane ute i verda. Desse konkrete skattereforshandlingane gav ekspertane konkrete politiske idear som dei kunne ta utgangspunkt i. OECD spelte ei viktig rolle her. OECD hadde tatt til seg dei nyliberale skatteideane med fokus på marknadsvennlegheit og nøytral og symmetrisk skattlegging. Ikkje berre OECD tok til seg nyliberale idear. Det gjaldt også andre internasjonale økonomiske organisasjonar som Verdsbanken og IMF. OECD stimulerte til utveksling av idear, kunnskap og erfaringar mellom land. OECD var til sterk inspirasjon for økonomane i byråkratiet (Christensen 2009, 80, 87; Gamble 2013, 71). Slik var både kognitive- (konkrete nyliberale skatteidear) og programistiske (konkrete skattereforshandlingar) idear sentrale. Sjølv om desse nyliberale ideane gav eit rammeverk for reform bør ikkje påverknaden dei hadde på Aarbakke-utvalet sine løysingar overvurderast. Desse ideane vart vidare utvikla, spesifisert og tilpassa den norske konteksten (Christensen 2009, 88). Slik er dette beviset ein «hoop test» som avviser rasjonell institusjonalisme. Denne teorien fokuserer som nemnt i del 2.2.2 på interesser og korleis idear påverkar interessene. Bevisa viser at

interesser ikkje berre blir påverka av, men også tar til seg og påverkar ideane, i strid med føresetnadane til teorien. Det var eit samspel mellom idear og interesser, og ikkje berre interesser, som førte til institusjonell endring.

Aarbakke-utvalet si utgreiing for reform av bedrifts- og kapitalanskattlegginga blei klar i oktober 1989. Utgreiinga fekk sterk støtte frå resten av det økonomiske kunnskapsregimet i Noreg. Utvalet la opp til omfattande omleggingar av både inntektsskattlegginga og bedriftsskattlegginga. Eit viktig aspekt var å redusere skattesatsane (Espeli 1998, 20-21; Mathiassen 1989). Hovudmålet var å skape ei meir effektiv ressursallokering. Utvalet fastslo at dette gjerast best gjennom prinsippa om nøytralitet og symmetri saman med låge skattesatsar. Nøytralitet vil seie at alle inntekter av ulike typar kapital skattleggast med den same effektive skattesatsen. Symmetri vil seie at inntekter og tilhøyrande utgifter skal behandlast på same måte. Her viste påverknaden frå nyliberale effektivitetsidear seg igjen. Utvalet la også opp til å redusere frådragsmoglegheitene (NOU 1989, 17-19).

Eit anna viktig aspekt var å gjere skattesystemet meir rettferdig. Dei dåverande skattereglane skapte forskjellsbehandling mellom ulike næringsdrivarar og mellom næringsdrivande og lønnstakarar (NOU 1989, 21). Dette blei påpeikt av skattekommisjonen av 1984. Som nemnt i del 5.2.3.1 føreslo skattekommisjonen ein skattereform i tre fasar. Den første fasa, straksløysinga blei som nemnt tidlegare gjennomført i skattereforma av 1987. Den andre fasa, inflasjonsjustering av skattesystemet, tilrådde Aarbakke-utvalet at ein ikkje innførte (NOU 1989, 19). Den tredje fasa handla nettopp om denne forskjellsbehandligna. Skattekommisjonen føreslo her å dele inntekta og formuen til personleg næringsdrivande i ein persondel skattlagt etter reglane i inntektsskattlegginga og ein føretaksdel skattlagt etter reglane i bedriftsskattlegginga. Dette ville sikre større likskap mellom lønnstakarar og næringsdrivande (NOU 1984, 14-15). Aarbakke-utvalet følgde opp denne tanken om å dele næringsinntekta. Her var to alternativ. Den første var uttaksmodellen der det blir delt mellom delen av næringsinntekta som blir verande igjen i bedrifta og dei delane som tas ut til andre formål. Den andre var kjeldemodellen der det blir delt mellom delen av næringsinntekta som er investert i bedrifta og den delen som skil seg frå andre faktorar som næringsdrivande sin arbeidsinnsats. Utvalet tilrådde kjeldemodellen då det meinte denne modellen gav større nøytralitet og var betre egna til å skilje mellom person- og kapitalinntekt (NOU 1989, 21-22).

5.4.2 Politikarane tar fatt på skissa til Aarbakke-utvalet

Skissa til Aarbakke-utvalet blei retningsgivande for det vidare arbeidet med skattereforma. (Espeli 1998, 22). Dermed vart skissa brukt som eit nøytralt dokument som reformforhandlingane tok utgangspunkt i. Skissa bidrog også til å bringe politikarane sine politiske preferansar meir i tråd med ekspertane sine. Aktørane i dei politiske partia fekk innsyn i økonomisk tenking om bedriftsskattlegging. Dette bidrog til å gjere problemdefineringa av skattepolitikken mellom Høgre og Ap meir lik (Christensen 2009, 89). Slik spelte Aarbakke-utvalet ei sentral rolle som nøytrale meklarar som hjelpte partane med å komme nærmare kvarandre.

Dei borgarlege vann valet i 1989. Høgre, Sp og KrF kunne dermed danne ei ny borgarleg regjering. Syse-regjeringa satt til den gjekk av hausten 1990. Då tok Ap over makta igjen. Denne regjeringsalternasjonen bidrog til å skape ein politisk konsensus. Rapporten til Aarbakke-utvalet blei gitt ut før Ap-regjeringa skulle gå av hausten 1989. Dette gjorde at Ap fekk tid til å kommentere rapporten før dei måtte forlate regjeringskontora. Her stilte Ap seg bak Aarbakke-utvalet sine forslag til skattereform (Christensen 2009, 91-93). Den Høgre-styrte borgarlege regjeringa heldt fram arbeidet etter overtakinga av regjeringsmakta. Syse-regjeringa la fram ei stortingsmelding om retningslinjer for skattereform 4. mai 1990. Også Syse-regjeringa stilte seg bak Aarbakke-utvalet sine forslag (Espeli 1998, 22). Ap svarte på Stortingsmeldinga med detaljerte kommentarar og eit delvis ulikt forslag til skattereform (Christensen 2009, 92). Statssekretær Trond Reinertsen uttalte i etterkant at Ap sitt alternative forslag var nesten på linje med Syse-regjeringa sitt forslag (Finstad 1990).

Då begge partia i regjering stilte seg bak Aarbakke-utvalet bidrog direkte autoritet gjennom alternasjon av regjeringsmakt til å binde både Ap og Høgre til skattereform. Dette var spesielt viktig for Høgre der var eit delt syn på nødvendigheita av skattereform. Det var ei utbreidd skepsis til frådragskutt i partiet då ein frykta at Ap seinare ville sette opp skattane att. Fraksjonen som ynskja skattereform kontrollerte Finansdepartementet gjennom finansminister Arne Skauge og statssekretær Reinertsen. Sannsynlegvis brukte denne fraksjonen regjeringsmakta til å binde Høgre til skattereform, som gjennom stortingsmeldinga om skattereform. Samstundes brukte den politiske leiinga i Finansdepartementet både under styre

av Høyre og Ap agendasetting for å få partia med på skatterreform. Dei kommuniserte til partia kva problema med skattesystemet var og opplyste om dei føreslegne løysingane for desse problema. Dette bidrog til å skape aksept for skatterreform i store delar av partia. I Høyre viste det seg i den nølende støtta til Skauge si stortingsmelding på Høyre sitt landsmøte i 1990. Forpliktingane til skatterreform reduserte også usikkerheita partia hadde om dei andre partia sine synspunkt om skatterreform. Dette var viktig i begge parti. Høyre var tilfreds med at Ap hadde gått bort frå høge skattesatsar medan Ap var tilfreds med at Høyre hadde erkjent at frådraga måtte avgrensast (Christensen 2009, 93-94; NTB 1990ab; Salvesen 1990ab).

Samstundes gav regjeringsalternasjonen begge partia politisk eigarskap og kontroll over prosessen då partiet som styrte Finansdepartementet kontrollerte saksførebuinga i departementet (Espeli 1998, 26; Lie og Venneslan 2010, 435). Dette gjorde også at både politikarar frå Høyre og Ap blei betre kjent med Finansdepartementet sin veremåte. Dette skapte ein konvergens der politikarane både i Høyre og Ap nærma seg i større grad dei nyliberale effektivitetsargumenta til ekspertane, både når det gjaldt problemdefinering og løysingspreferansar. Her var det viktige at dei sentrale politikarane var politikarar med økonomibakgrunn som forstod økonomiske spørsmål. Dette reduserte også gapet i oppfatningar mellom ekspertar og politikarar. Slik samarbeidde politikarane og byråkratane tett om skatterreform (Christensen 2009, 92-93). Dermed tok også politikarane til seg og gjorde dei nyliberale skatteideane til eit kognitivt paradigme.

5.4.3 Dei endelege forhandlingane om skatterreform

18. mai 1990, like etter Skauge si Stortingsmelding om skatterreform, hadde finanskomiteen på Stortinget si første høyring om saka. Høyringane heldt fram til hausten same år. Fleirtalet i komiteen (unntatt FrP og Sv) samla seg om eit breitt laust forlik i innstillinga til komiteen den 7. oktober 1990. Forliket var basert på skissa til Aarbakke-utvalet (Espeli 1998, 23-25).

Komiteen gav regjeringa i oppdrag å komme med eit forslag til skatterreform (Lund 1990).

Våren 1991 presenterte finansminister Sigbjørn Johnsen regjeringa sitt forslag. Her stod dei nyliberale effektivitetsideane om symmetri og nøytralitet sterkt. Forslaget blei til etter intenst arbeid i Finansdepartementet og følgde innstillinga til Finanskomiteen. Det var basert på Aarbakke-rapporten og likna i stor grad på stortingsmeldinga til finansminister Skauge frå 1990. For å få skatterreform vedtatt måtte ei avtale med opposisjonen bli inngått (Christensen

2009: 92, 97, Espeli 1992, 26; Finansdepartementet, 12). Forslaget frå regjeringa møtte sterk kritikk frå næringslivet. Rederiforbundet og Næringslivets Hovedorganisasjon [NHO] leia an kritikken (Espeli 1998, 27). LO derimot støtta skatteforslaget (Aftenposten 1991).

Thor-Erik Gulbrandsen (Ap) og Johan C. Løken (Høgre) leia arbeidet med å utarbeide eit kompromiss basert på regjeringa sitt forslag (Christensen 2009, 98). Begge partia hadde vilje til å inngå kompromiss om dei sentrale prinsippa i skattepolitikken, noko som var viktig for semja om skattereform våren 1991 (Espeli 1998, 26). Dette føregjekk på ein pragmatisk og rettferdig måte der aktøren som fekk gehør for sitt syn i ei sak måtte gje den andre aktøren gehør i det neste spørsmålet (Christensen 2009, 98-99). Begge aktørane var dermed opne for den andre aktøren sine behov. Samstundes spelte Bergens-gruppa, ei gruppe økonomar med Handelshøgskulen i Bergen, ei viktig rolle ved å kome med nye og konstruktive kompromissforslag (Espeli 1998, 31, 41). Dette viste forfallet til Osloskulen. Handelshøgskulemiljøet som var meir opne for nyliberale idear hadde gradvis fått meir innverknad i den økonomiske politikkkutforminga (Eriksen et al. 2007, 22, 25). Her var det Handelshøgskulen og ikkje miljøet ved Universitetet i Oslo, Osloskulen sitt utspring, som støtta politikarane med sin ekspertise.

Skattereforma blei vedtatt i juni 1991. Det endelege lovvedtaket hadde nært slektskap ved regjeringa sitt forslag til skattereform. Samstundes var der viktige skilnadar på einskilde saker. Desse endringane sikra både kjeldemodellen, som interessegrupper protesterte mot, og sjølve skattereforma brei politisk støtte, då FrP og Sv var dei einaste partia som ikkje deltok i kompromisset om skattereform. Til trass for lobbyismen påverka næringsinteressene skattereforma i liten grad (Espeli 1998, 26-27, 31, 36-37, 41-42). Skattereforma adopterte i stor grad forslaga til Aarbakke-utvalet (Christensen 2009, 126).

5.4.4 Nyliberale idear i skattereforma

I denne delen vil eg ta utgangspunkt i forslaget til skattereform som finansminister Johnsen presenterte i april 1991 og ikkje det endelege kompromisset som blei vedtatt i juni 1991. Ein grunn til dette er at den endelege lova ikkje er tilgjengeleg offentleg. Det er forslaget til skattereform. Det er også små skilnadar mellom forslaget og den endelege lova. Skilnadane gjekk på einskilde saker, ikkje den overordna ramma for ei avtale eller ideane ein tok

utgangspunkt i. Forslaget bygger også både på Aarbakke-rapporten og stortingsmeldinga til Skauge. Den følgde også retningslinjene som blei satt i innstillinga til fleirtalet i finanskomiteen frå 7. oktober 1990. Slik har dokumentet nært slektskap med resten av dei sentrale dokumenta i skattereformsprosessen. I tillegg var forslaget bygd på eit intenst arbeid for å ferdigstille det, noko som viser seg i lengda på 421 sider. Det er difor like sannsynleg å finne dei sentrale ideane i skattereforma i dette forslaget som i det endelege lovforslaget som var prega av hastverk med å få skattereforma vedtatt. Dette viste seg i at det tok to månadar frå forslaget kom til ein blei einige om skattereform (Christensen 2009, 92, 97; Espeli 1998, 26, 41; Finansdepartementet 1991, 11).

Hovudmålet til Aarbakke-kommisjonen var å skape ei meir effektiv ressursallokering. Utvalet fastslo at det gjerast best gjennom prinsippa om nøytralitet og symmetri saman med låge skattesatsar (NOU 1989, 17-18). Dette viste seg i skattereforma. Dei nye skattereglane var bygd på tre grunnleggjande prinsipp. Det første var prinsippet om nøytralitet, som vil seie at alle kapitalinntekter skattleggjast med den same effektive skattesatsen. Det andre var prinsippet om eit breiare skattegrunnlag. Det tredje var prinsippet om lågare skattesatsar (Skatteavdelingen 1992, 5). Eit anna sentralt prinsipp var symmetri i behandlinga av inntekter og avskrivningar (Espeli 1998, 27). Dette er sentrale nyliberale skatteidear.

Framinga av ideane stod sterkt i skattereformsforslaget. Skattereform med desse nyliberale prinsippa blei sett på som viktig for å styrke norsk økonomi. Her må ein sjå på konteksten. Noreg var råka av ei økonomisk krise med låg vekst og høg arbeidsløyse. Forbetra ressursallokering blei slik sett på som essensielt for å oppretthalde velferda og styrke sysselsettinga. Auka produktivitet ville også auke den økonomiske veksten og styrke omstilling og fornying. Nyliberalismen fokuserer nettopp på omstilling og fornying som essensielt for å skape vekst i økonomien. Auka produktivitet ville også forbetre norsk industri si konkurransevne. Dette blei sett på som viktig i internasjonaliseringa av økonomien, der norsk industri ville møte konkurranse frå utlandet. Framing vart også brukt for å rettferdiggjere skattekutta. Høge skattar ville ifølgje finanskomiteen svekke økonomien og føre til tap av verdiar for fellesskapet (Finansdepartementet 2009, 11-13). Gulbrandsen (1991) stadfestar denne tolkinga: Hovudmålet med reforma var å betre økonomien og slik betre grunnlaget for vekst og sysselsetting.

Reforma bar også preg av å gjere skattesystemet meir rettferdig, i tråd med Ap sin opphavlege motivasjon for å endre skattesystemet. Samstundes som det var eit mål å styrke ressursutnyttinga var det framleis eit mål at skattesystemet skulle bidra til større likskap gjennom omfordeling (Finansdepartementet 2009, 12-13). Her var skattereforma i strid med nyliberale idear. Okun (1975, 1) hevda at det er ei motsetning mellom effektivitet og likskap. Ifølgje Okun (1975, 90) vil ein nyliberalar som Friedman løyst denne motsetninga ved å prioritere effektivitet. I Noreg derimot var likskap framleis sett på som viktig. Slik gjekk ikkje effektivitet på kostnad av likskap.

Det blei også fokusert på, med brei semje mellom partia, på at velferdssamfunnet krav eit høgt skattenivå. Det blei såleis sett på som viktig å bevare det samla skattenivået på same nivå som før (Finansdepartementet 1991, 13). Dette var også i strid med nyliberalismen, som såg velferdsstaten som illegitim. Dette var også til stor skilnad frå skattereformene i USA. Her var eit sentralt mål å kunne tvinge fram ei redusering av dei statlege utgiftene gjennom reduserte inntekter (Prasad 2012, 374). Dette er i tråd med Christensen si oppfatning om at dei nyliberale ideane ikkje hadde ei stor innverknad på Aarbakke-utvalet sine løysingar. Ideane gav eit rammeverk for reform, samstundes som ideane vart vidare utvikla, spesifisert og tilpassa den norske konteksten (Christensen 2009, 88).

Skattereforma bar heller ikkje preg av å endre den norske økonomiske politikken. Som nemnt i kapittel 5 er skattepolitikken eit viktig verkemiddel i den økonomiske politikken. Måla med den økonomiske politikken i etterkrigstida var full sysselsetting, økonomisk vekst, ei jamn fordeling av godane og effektiv ressursallokering (Hodne og Grytten 1992, 182; Søylen 1998, 138). Forslaget til skattereform viste at desse måla framleis var viktige. Skattereforma vart som vist tidlegare frama slik at skattereform skulle bidra til å realisere desse måla i større grad enn før. Det som endra seg var dermed verkemidla for å nå måla med den økonomiske politikken. I skattepolitikken ville dette betre skje med eit skattesystem med reduserte skatteratar, avgrensa skattefrådrag og ein meir marknadsvennleg og effektiv skattestruktur.

Det overordna målet med den økonomiske politikken var økonomisk vekst. Det blei erkjent at problem knytt til sysselsetting, velferd og fordeling berre kunne løysast gjennom økonomisk vekst. Slik var veksten ein føresetnad for å realisere dei andre måla ved den økonomiske politikken (Bergh 1981, 24). Dette viste seg i forslaget til skatterreform. Velferdsutbygging kunne berre skje gjennom økonomisk vekst (Finansdepartementet 1991, 14). Nyliberale idear blei slik brukt i skattepolitikken for styrke ein sosialdemokratisk økonomisk politikk. Dermed vart nyliberale idear tilpassa norsk politikk.

Slik sett var den institusjonelle transformeringa mot eit nyliberalt skattesystem avgrensa. Der var tydelege valkretskostnadar knytt til nyliberal skatterreform. Det viser seg i støtta til velferdsstaten og omfordeling blant partia (Finansdepartementet 1991, 13). Velferdsstaten og omfordeling er også populært blant nordmenn. Dermed var der tydelege politiske kostnadar knytt til nyliberal skatterreform. Det viste seg også i at Løken, ein sentral Høgre-politikar, erkjente at delingsmodellen, eit sentralt element i skattereforma, måtte ligge innanfor sosialdemokratisk moral (Espeli 1998, 44). Samstundes var der økonomiske gevinstar ved ei nyliberal skatterreform. Det var ei klar semje om at ei skatterreform med nyliberale skatteprinsipp som nøytralitet, symmetri og senka skattar ville forbetre den økonomiske situasjonen. Økonomien var samstundes prega av stagnasjon og arbeidsløyse. Dette gjorde det viktig å styrke den økonomiske situasjonen. Ei skatterreform med nyliberale prinsipp kunne løyse dei økonomiske problema ifølgje Finanskomiteen (Finansdepartementet 1991, 11-12). Slik bidrog økonomiske gevinstar til å skape vilje for skatterreform med nyliberale idear. Dermed hadde det utvikla seg ei brei oppfatning om at ideane som ein gang hadde vore gode ikkje var så gode lenger og måtte bytast ut.

Slik avgrensa det norske institusjonelle systemet nyliberal skatterreform. Samstundes gjorde økonomien det nødvendig å ta til seg nyliberale idear. Dette er Brundtland inne på i sin sjølvbiografi. Det var nødvendig med ein økonomisk hestekur og viktige reformer av samfunnslivet. Dette gjorde det igjen mogleg å finansiere nye reformer seinare (Brundtland 1998, 433). Den økonomiske krisa frå 1988 eksisterte framleis i 1991 (Lie og Venneslan 2010, 475). Det var dermed nødvendig å reformere og fornye skattesystemet for å halde fram med den økonomiske politikken. Introdusering av nyliberale element var såleis viktig for å redde velferdsstaten (Schmidt og Thatcher 2013a, 6-7). Dette viser seg i Stoltenberg sitt sitat:

«Velferdsstatens verste fiender er de som er imot fornying. Offentlig sektor må hele tiden være i bevegelse for å møte nye tider og behov» (Stoltenberg 2006).⁸

Konklusjonen om at den nyliberale transformeringa var avgrensa finner ein støtte i hjå Christensen. Skattereforma handla om å oppdatere og modernisere det sosialdemokratiske skatteregimet snarare enn å liberalisere skattepolitikken (Christensen 2009, 115). Det finner også støtte om ein ser på nyliberale idear sin påverknad på norsk politikk i eit breiare perspektiv, på tvers av ulike politikkområde. Lie og Christiansen (2007, 90-91) beskriver reformering som ein rutineaktivitet i norsk statsforvaltning. Samstundes blir Noreg sett på som ein nølande reformator i eit komparativt perspektiv, noko som har bidrege til å bremse nyliberale reformer. Det var dermed ei delvis institusjonell endring der skattepolitikken blei modernisert for ei ny tid med nye problem. Bevisa stadfestar slik tilleggsteorien om at aktørane sine preferansar og strategiar er viktige for forma institusjonsbygginga tek og korleis ideane blir brukt i skattereformsprosessen. Dette viser seg i den avgrensa institusjonelle endringa av skattesystemet som følgje av eksistensen av både kostnadar og gevinstar ved å gjennomføre skattereform.

Ein kan dermed fastslå at skattepolitikken blei prega av ei syntese mellom nyliberale idear og ein fornya sosialdemokratisk politikk. Dette, ei syntese mellom nyliberale idear og rivaliserande idesett, er ei form der nyliberalismen har utvikla seg. Nye nyliberale idear har blitt integrert med eksisterande tradisjonelle idear (Schmidt og Thatcher 2013a, 12, 17). Slik har Christensen (2009, 88) sin observasjon om at dei nyliberale ideane skapte eit rammeverk for reform samstundes som dei vart tilpassa den norske konteksten mykje for seg. Dette finner ein støtte hos hjå Schmidt og Thatcher (2013a, 6): Nyliberalismen har vorte adoptert, tilpassa og brukt på ulike måtar i ulike land. Dermed fekk man ein hybridmodell med nyliberale idear og ein fornya sosialdemokratisk politikk.

5.4.5 Implementering og konsolidering av skattereforma

Sikkink (1991, 2) skil mellom adopteringa, implementeringa og konsolideringa av ideane. Adopteringa av ideane såg ein på i del 6.4.2 til 6.4.4. I implementeringa av ideane er det

⁸Delar av sitatet er referert i Lie og Christensen (2007: 103).

viktig at ideane blir innebygd i statlege institusjonar slik at dei finner ein institusjonell heim (Sikkink 1991, 2). For denne skattereforma var implementeringa ikkje vanskeleg. Politikarane og byråkratane samarbeidde tett om skattereform. Byråkratane spelte ei viktig rolle i å gjere lovforslaget til skattereform klart våren 1991. Den endelege skattereforma var også i liten grad ulikt frå dette lovforslaget. Skilnadane gjekk i stor grad ut på einiskilde saker, ikkje dei store overordna linjene. I tillegg, som nemnt i del 6.4.2, skjedde det ein konvergens der politikarane nærma seg dei nyliberale effektivitetsargumenta til ekspertane i byråkratiet både når det gjaldt problemdefinering og løysingspreferansar (Christensen 2009, 92-93, 97; Espeli 1998, 41). Slik kunne dei nyliberale skatteideane bli innebygd hjå byråkratiet då dei hadde byråkratiet si støtte.

For å konsolidere ideane må det utviklast ein konsensus omkring ideane. Ideane må passe inn i dei eksisterande ideologiane til viktige økonomiske og sosiale grupper (Sikkink 1991, 2). Dette var vanskeleg i etterkant av at skattereforma blei vedtatt. Som nemnt i del 6.4.3 møtte den føreslegne skattereforma stor motstand hjå næringsinteressene. NHO og Handelens Hovedorganisasjon (HSH) var kritiske til delingsforslaget for deling av inntekta og formuen til personlege næringsdrivande i ein persondel og ein føretaksdel i skattereforma. Desse ynskte uttaksmodellen i staden for kjeldemodellen. Dette synet hadde til dels fagleg støtte. Desse næringsinteressene var dermed uteliggjarar. For å oppretthalde semja rundt skattereforma og å konsolidere ideane var det viktig å inkludere slike uteliggjarar i den aggregerte semja rundt skattereform. Dette viste seg i styrka til desse to næringsorganisasjonane. Samstundes var Høgre sårbar for næringslivskritikk. Dette kunne potensielt truge Høgre sin aksept av skattereformsmodellen. Om den forsvann hen kunne det truge skattereforma si konsolidering (Espeli 1998, 37-38. 43-44).

Dette viste seg i desember 1991. Etter at skattereforma blei gjennomført starta NHO ei offentleg kampanje mot Høgre og kjeldemodellen. Dette sette Høgre under sterkt press. Høgre svarte på dette med å krevje viktige endringar av skattereforma. Dette enda med eit nytt bredt forlik i finanskomiteen. Opphavg skulle delingsmodellen evaluerast etter to år. Høgre fekk mot å binde seg til den opphavlege avtala fram til evalueringa i 1994 gevinst ved at personinntektstaket blei redusert. Dette var nok eit døme på at partane i forhandlingane var opne for kvarandre sine behov. NHO var ikkje fornøgd med utfallet av det nye forliket.

Professor Ole-Gjems-Onstad blei samstundes engasjert av NHO for å vurdere den gjeldande kjeldemodellen og for å utreie ein alternativ uttaksmodell. Utgreiinga blei klar i november 1992. Den eksisterande kjeldemodellen blei vurdert som den beste modellen for sjølvstendig næringsdrivande. Gjems-Onstad kunne heller ikkje dokumentere at kjeldemodellen representerte eit stort problem i skattesamanheng for dei små og mellomstore bedriftene i NHO. Gjems-Onstad kom også med eit forslag til eit system basert på uttaksmodellen, men dette blei forkasta av NHO. Dette bidrog til at NHO gjorde heilomvending i 1994. NHO ville støtte kjeldemodellen mot endringar i modellen. Det same ville HSH. Dermed sto berre ressurssvake Norsk Bedriftsforbund igjen som forkjempar for ein uttaksmodell (Espeli 1998, 43, 45-50). Samstundes støtta LO som nemnt i del 5.4.3 skattereforma (Aftenposten 1991).

I desember 1994 blei regjeringa si evaluering av delingsmodellen og enkelte sider ved skattereforma presentert. Regjeringa lanserte ei rekkje forslag som innebar skatteskjerpelsar. Dette var i strid med dei sentrale ideane i skattereforma om at skattane måtte senkast. I mai 1995 inngjekk Ap eit bredt forlik med Sp og KrF om delingsmodellen. Høgre deltok ikkje i forliket då deltakinga i skattereforma hadde vorte ei belastning for partiet. Samstundes gjorde ikkje dette Høgre til ein uteliggjar, snarare blei Høgre frikopla frå deltaking i forliket. Resultatet av forliket var at dei fleste av innstrammingsforslaga blei avvist. Slik var forliket i tråd med hovudideane i skattereforma om senka skatteratar. Sentrumspartia og næringslivet vann også fram med sine tankar om likebehandling mellom aktive og passive eigarar, i tråd med den sentrale nyliberale skatteideen om nøytralitet. Det vart også gjort endringar i delingsmodellen. Dermed var forliket i tråd med ideane i skattereforma av 1992. Samstundes var NHO relativt tilfreds med forliket (Espeli 1998, 55, 57-58, 140). NHO var dermed ingen uteliggjar. Sidan forliket var i tråd med skattereforma og ikkje innebar at sentrale økonomiske grupper var uteliggjarar kunne ideane konsoliderast.

Bevisa stadfestar steg 4 om at idear handlar som institusjonelle fotspor. Aarbakke-utvalet tok til seg nyliberale skatteidear som stod sentralt i forslaga til utvalet. Politikarane tok deretter utgangspunkt i dette forslaget under forhandlingane om korleis skattereforma skulle gjennomførast. Skissa vart dermed brukt som eit nøytralt dokument. Dei seinare dokumenta som politikarane produserte den endelege skattereforma likna i stor grad på forslaga til utvalet. Slik oppstod nye institusjonar basert på dei nye nyliberale ideane. Dermed handla

idear som institusjonelle fotspor. Slik er det ein «smoking-gun test» som stadfestar steg 4. Samstundes blir tilleggstorien om adopteringa, implementeringa og konsolideringa bekrefta. Ideane blei både adoptert, implementert og konsolidert.

Som nemnt har «hoop-testar» i del 5.2, 5.3 og 5.4 avvist forklaringane statisk teori og rasjonell institusjonalisme. Forklaringa historisk institusjonalisme har vist seg å ikkje vere mogleg å avvise. Den har slik bestått ein «hoop-test». Det viser seg då den er i stand til å forklare både stabilitet og endring. Som nemnt i del 2.2.4.3 blir det forklart gjennom «path dependence» og «critical junctures». I ein «path dependent» prosess blir det vanskelegare å endre det institusjonelle systemet desto lenger tid det går (Pierson 2004, 20-21). Dette skapar stabilitet. Under ei «critical juncture» forvitrar den institusjonelle stabiliteten, noko som gjer institusjonell endring mogleg (Cappocia og Kelemen 2007, 341). Denne analysen viser tydeleg at desse konseptane var på plass i casen. «Path dependent» viser seg i Høgre sin motstand mot skattereform. Sjølv om partiet prinsipielt var imot skattesystemet, var dei motstandar av reform, som nemnt i del 5.2.1. Partiet hadde interesser av å følgje det eksisterande systemet. Som nemnt i del 5.2 gjekk Høgre først inn for skattereform etter den økonomiske krisa som ramma Noreg hardt frå 1988. Dette var ei tydeleg «critical juncture». Forklaringa historisk institusjonalisme kan slik ikkje avvistast. Den består slik ein «hoop-test». Samstundes blir den stadfesta gjennom ein «smoking-gun test» då bevisa stadfestar forklaringa.

5.5 Steg 5: Institusjonell stabilitet

I etterkant av bygginga av ei ny institusjonell orden gjer idear institusjonell stabilitet mogleg igjen. Idear genererer stabilitet ved å koordinere og styre aktørane sine forventingar om framtida (Blyth 2002, 41). For at ideane kunne gjere dette var det viktig at det nye skattesystemet bidrog til å nå dei økonomiske måla ved den økonomiske politikken. Dette kunne medverke til å gjere systemet meir motstandsdyktig mot angrep frå alternative idear. Slik er motstanddyktigheit viktig for institusjonell stabilitet då evna til å koordinere og styre forventingar er viktig for den institusjonelle stabiliteten. Svak motstanddyktigheit mot konkurranse vil sannsynlegvis gjere det vanskelegare for ideane å koordinere og styre forventingar.

Som nemnt i del 2.3 blir sekvensen med institusjonell endring mogleggjort ved ei økonomisk krise. For å bevare stabilitet rundt dei ny ideane og unngå starten på ein ny sekvens var det dermed viktig at ein nådde måla med skattepolitikken og den økonomiske politikken. Den sentrale nyliberale ideen i skattereforma var å skape eit meir effektivt skattesystem med betre ressursallokering. Dette lukkast skattereforma med. Effektiviteten vart betra og ein fekk ei betre ressursallokering. Samstundes gjekk ikkje det utover likskapen, som var eit anna viktig mål med skattereforma. Skattesystemet si evne til å redistribuere blei styrka av skattereforma. Samstundes bidrog sannsynlegvis skattereforma til den sterke økonomiske utviklinga på 1990-talet ved å stimulere økonomisk vekst. Reforma auka også skattesystemet sin kapasitet til å hente inn skatteinntekter sjølv om skatteratane blei satt ned. Slik kunne velferdsstaten bli vidare ekspandert (Christensen 2009, 108, 115-116). Lie og Venneslan (2010: 9) ser i ettertid skattereforma som eit viktig grunnlag for den meir effektive og velfungerande samfunnsøkonomien som utvikla seg i åra som følgde. Ein nådde dermed måla med skattereforma av 1992 samstundes som ein i større grad nådde måla med den økonomiske politikken. Dermed kan den nyliberale reformutviklinga seiast å ha oppnådd større legitimitet.

Suksessen til skattereforma av 1992 viste seg i at seinare skattereformer bygde på dei same ideane og prinsippa. Ei ny skattereform blei vedtatt i 2004, med effekt frå 2006. Denne reforma var i ånda til 1992-reforma og lanserte nye løysingar på områder der skattereforma av 1992 hadde mislukkast (Christensen 2009, 114). Slik følgde skattereforma ideane i skattereforma av 1992. Dette tyder på at ideane har generert stabilitet ved å koordinere og styre aktørane sine forventingar. Dette viser seg i skattepolitikken. Stoltenberg II regjeringa sitt mål var å behalde skattenivået på 2004-nivå, ikkje å auke det. Solbergregjeringa har senka skattane (E24 2017). Begge partia er også i arbeidsprogramma føre valet denne hausten opptatt av at skattesystemet skal legge til rette for verdiskaping i norsk økonomi. Dermed er det eit fokus på ein marknadsvennleg skattestruktur. Partia fokuserer også på effektivitet i skattlegginga. Både Ap og Høgre er opptatt av å ha eit bredt skattegrunnlag. Hjø Ap viser dette seg i fokuset på å tette skattehull (Arbeidarpartiet [Ap] 2017, 6-7; Høgre 2017, 6, 18-19).

Slik har det utvikla seg ein konvensjon rundt senka skatteratar, ein marknadsvennleg skattestruktur og effektivitet i skattlegginga og ressursbruken. På denne måten har

programistiske nyliberale idear halde fram ved å vere suksessfulle i å forklare korleis økonomien fungerer og korleis den bør operere då politikarane følgjer den føreslegne politikken i ideane. Dette gjer nyliberale idear dominante i debatten om skattepolitikken. Dominans blir framheva som ei viktig forklaring for motstanddyktigheita til nyliberale idear i Europa. Så lenge ideane held fram med å definere problema og frame tilnærmingar til løysingane vil dei halde fram med å vere motstandsdyktige. Samstundes har det blitt bevart ein konvensjon omkring sosialdemokratisk politikk. Både Ap og Høgre forsvarar og vil bevare velferdsstaten. Dette skal finansierast gjennom skattesystemet. Dette forklarar også motstanddyktigheita til nyliberale idear. Det er ein kontinuitet der nye nyliberale idear bygger på gamle idear. I dette tilfelle sosialdemokratisk politikk, som resulterer i ei fornying av sosialdemokratiske idear med nyliberale element. Kontinuitet er ei andre viktig forklaring for motstanddyktigheita til nyliberale idear (Schmidt og Thatcher 2013a, 13, 16-17; Schmidt og Thatcher 2013b, 421). Dermed har det utvikla seg konvensjonar rundt hybridmodellen frå skattereforma av 1992 med nyliberale idear og ein fornya sosialdemokratisk politikk.

Stabilitet blir generert ved at desse konvensjonane blir halde ved lag (Blyth 2002, 41). Som førre avsnitt viser har desse konvensjonane blitt halde ved lag sidan konsolideringa av skattereforma. Samstundes møter desse konvensjonane lite motstand då det manglar realistiske alternativ. Som Salant (1989, 37) påpeiker trengst det alternative idear for å erstatte eit etablert paradigme. Schmidt og Thatcher (2013b, 421, 424-425) ser framveksten av eit sterkare alternativ til nyliberalismen som ein mogleg veg ut av den nyliberale idedominansen. Eit alternativ er å skape meir omfordeling gjennom skattesystemet for å redusere ulikskapen. Den kanskje største utfordringa mot det dominerande nyliberale paradigmet på verdsbasis kjem frå Piketty (2014). Piketty viser korleis ulikskapen på verdsbasis har auka kraftig. Skattlegging er ifølgje Piketty ein viktig forklaringsfaktor for økonomisk ulikskap. Skattlegging kan difor bidra til å redusere ulikskapen (Piketty 2014, 237, 376). Ifølgje Piketty må auka skattlegging av dei høgaste inntektene og på arv og formue til dei rikaste til for å bremse den veksande ulikeita (Aftenposten 2017). Piketty kritiserer såleis skattepolitikken til Solbergregjeringa som har fjerna arveavgifta og kutta i formueskatten (Langberg 2014). Schmidt og Thatcher (2013b, 424-425) ser på som framveksten av eit sterkare alternativ som mogleg gjennom ei reframing av politikdebatten, til dømes gjennom å prioritere politikken føre økonomien. Piketty er eit døme på dette. Piketty har reframa den nyliberale idedominansen med å sette politikken gjennom ulikskap føre økonomien. Dette viser seg i at

Piketty vil auke skattlegginga for å redusere ulikskapen. Dette står i strid med nyliberalismen der målet er å senke skattane for å styrke økonomien.

Rett nok har Ap tatt til seg delar av Piketty sine tankar. Skattlegginga av formue og høge inntekter skal aukast for å motverke den auka ulikskapen (Ap 2017, 7). Dette møter kritikk frå Høgre (E24 2017). Dette illustrerer funna i Manifesto-undersøkinga om at polariseringa mellom partia har auka dei siste 20 åra, med klarare skilje mellom venstre- og høgresida (Narud og Valen 2007, 225). Samstundes har ikkje dette ført til at Ap har oppgitt konvensjonen om skattenivået. Målet til Ap er først og fremst å reversere delar av skattekutta til Solberg-regjeringa (E24 2017). Slik vil Ap sitt ønska skattenivå ikkje ligge over 2004-skattenivået, som var Ap sin skattepolitikk under Stoltenberg. Dermed kan det konkluderast med at hybridmodellen med nyliberale idear og sosialdemokratisk politikk per dags dato står stabilt. Dette viser at dei nyliberale skatteideane har blitt opprettheldt som det kognitive paradigmet i skattepolitikken då det avgrensar spekteret av politiske val som avgjersletakarane vil vurdere. Det viser seg både i dei manglande alternativa og dei etablerte stabile konvensjonane rundt nyliberale idear. Dermed kan ein sjå på nyliberale idear si motstanddyktigheit som kapasiteten til å avverje angrep frå rivaliserande alternativ. Dette er ei tredje viktig forklaring for nyliberale idear si motstanddyktigheit (Schmidt og Thatcher 2013a, 18). Slik kan ein sjå stabilitet som forårsaka av etablerte konvensjonar og nyliberale idear si motstanddyktigheit. Samstundes utgjer Piketty og ulikskapen heilt klart ein trussel mot den nyliberale idedominansen. Piketty har bidrege til å reframe politikkdebatten, da fokuset på ulikskap står sterkt i dagens politikkdebatt i Noreg. Foreløpig har ikkje dette ført til at konvensjonane rundt hybridmodellen med nyliberale idear og sosialdemokratisk politikk har blitt oppgitt. Dermed står sannsynlegvis konvensjonane per dags dato stabilt.

Bevisa i dette steget stadfestar slik steg 5, idear gjer institusjonell stabilitet mogleg igjen ved å koordinere og styre aktørane sine forventingar om framtida. Slik er det ein «smoking gun» test. Samstundes kan ikkje historisk institusjonalisme avvisast her heller. Som nemnt i del 2.2.4.3 blir gjenopprettinga av institusjonell stabilitet forklart gjennom at ei «critical juncture» plasserer institusjonane på nye «path dependent» stiar som er vanskelege å endre når tidsrommet med «critical juncture» forvitrar (Cappocia og Kelemen 2007, 348). Det er i grunnen dette etableringa av konvensjonar rundt ideane og nyliberale idear si

motstanddyktigheit forklarar. Med etablerte konvensjonar og motsanddyktige idear er det vanskeleg å endre sti og gjennomføre institusjonell endring. Slik kan historisk institusjonalisme forklare gjenopprettinga av institusjonell stabilitet. Forklaringa består slik «hoop-testen» og blir stadfesta gjennom «smoking-gun testen».

For å summere opp, prosess-sporinga i denne analysen har stadfesta det teoretiske rammeverket til Blyth. Rett nok har det ei svakheit, opphopinga av steg 2 og 3. Men alle 5 stega har bestått prosess-sporingstestane. I tillegg har den tillagte tilleggsteorien vorte stadfesta. Samstundes har dei rivaliserande teoriforklaringane vorte testa. Analysen har avvist statisk teori og rasjonell institusjonalisme gjennom «hoop-testar». Rett nok har rasjonell institusjonalisme bestått ein «smoking-gun test» i del 5.2.6. Men samstundes har den blitt avvist gjennom «hoop-testar» i same del og i del 5.4.1 då teorien ikkje kan forklare aktørane si preferanseutvikling eller samspelet mellom variablane. Teorien må dermed avvist. Historisk institusjonalisme har bestått «hoop-testane» samstundes som den har blitt stadfesta gjennom «smoking-gun testar». Historisk institusjonalisme kan slik forklare institusjonell endring i casen skattereforma av 1992 like godt som Blyth (2002). Dette er ikkje så rart i og med at Blyth har knyt saman «den nye institusjonalismen» (historisk og rasjonell institusjonalisme) og idebaserte analyser (Béland og Cox 2011, 6-7). Slik er det eit nært slektskap mellom dei ulike teoriane om institusjonell endring. Det er slik ikkje unaturleg at det ikkje er mogleg å eliminere alle rivaliserande teoriforklaringar. Både rammeverket til Blyth (2002) og historisk institusjonalisme vil diskuteras nærmare i konklusjonen.

Tabellen under rundar av analysen ved å kronologisk summere opp viktige hendingar og observasjonar i skattereformsprosessen. I tillegg gir tabellen informasjon om regjeringane i tidsrommet 1969-1992. Tabellen informerer også om når i analysen av skattereformsprosessen dei fem stega blei oppfylt. Som ein ser av tabellen har steg 2 og 3 hopa seg opp. Bortsett frå dette har stega blitt oppfylte i rett rekkjefølgje. For ei nærare forklaring på denne opphopinga, sjå del 5.3.

Årstal	Hending/observasjon	Steg	
60-talet	Sterk økonomisk vekst	Steg 1 Oppfylt	
1969	Borten-regjeringa (Sp, H, KrF og V) gjenvald		
1970	Skattereform: redusering av direkte og auka indirekte skattlegging (Borten-regjeringa)		
1971	Bratteli I-regjeringa (Ap)		
1972	Korvald-regjeringa (KrF, Sp, V)		
1973	Internasjonalt konjunkturtilbakeslag: Men Noreg går klar – gode økonomiske tider		
-II-	Radikaliseringsprosess i Ap. Ideologisk og politisk høgredreining i Høgre		
-II-	Bratteli II-regjeringa (Ap)		
1975	Den økonomiske krisa råkar Noreg: Motkonjunkturpolitikk/selektive støttetiltak		
1976	Nordli-regjeringa (Ap): Nordli erstattar Bratteli som statsminister		
1977	Den økonomiske situasjonen blir verre. Politisk opprydding i den økonomiske politikken: Trua på styring svinn hen. Usikkerheit blir generert.		
-II-	Oslo-skulen møter konkurranse – Nyliberale programistiske idear får innpass i det norske kunnskapsregimet: Styringssvikt og tilbodsside-sjokk		
1979	Lied-utvalet. Marknadsstyring (nyliberal ide) erstattar statleg styring: Usikkerheit blir redusert		
1979-81	Ap redefinerer eigeninteresse si, begynner å ta til seg nyliberale idear		Steg 3 oppfylt
1980	Kleppe-skissa for skattereform blir nedstemt		
80-talet	Nyliberale skatteidear får innpass i det norske økonomiske kunnskapsregimet		
1981	Brundtland I-regjeringa (Ap): Ein meir liberal politikk enn under forgjengaren Bratteli		
-II-	Willoch-regjeringa (H 1981-1983, Sp og KrF med frå 1983): Liberaliseringsprosess		
-II-	Ap stoppar opp reorienteringsprosessen mot nyliberalismen etter valtapet		
1984	Skattekommisjonen si innstilling blir offentleggjort. Bidreg til å dellegitimere det eksisterande skattesystemet		
1985	Nytt valnederlag for Ap: restartar reorienteringsprosessen mot nyliberalismen		
1986	Ap tar til seg nyliberale skatteidear		
-II-	Samtalar om mogleg skattereform mellom regjeringa, regjeringspartia og Ap		
-II-	Willoch-regjeringa går av etter kabinettsspørsmål. Brundtland II-regjeringa overtek. Samtalar om skattereform fell saman.		
1987	Skattereforma av 1987: Reform av den individuelle inntektsskatten. Vedtatt av Ap, Sp og KrF. Dellegitimerer det eksisterande skattesystemet ytterlegare		
1988	Ei økonomisk krise råkar Noreg		
1989	Høgre tar til seg nyliberale skatteidear. Ap og Høgre utviklar eit felles mål for organiseringa av skattesystemet	Steg 2 Oppfylt	
-II-	Aarbakke-utvalet si utgreiing for reform av bedrifts- og kapitalanskattlegginga blir klar: Bygger på nyliberale idear, som blir tilpassa den norske konteksten	Steg 4 Oppfylt	
-II-	Syse-regjeringa (H, Sp og KrF). Både den utgåande Ap- og påtroppande Syse-regjeringa stiller seg bak utgreiinga		
1990	Mai: Stortingsmelding om skattereform. Bygger på utgreiinga til Aarbakke-utvalet		
-II-	Oktober: Bred laust forlik i Finanskomiteen om skattereform		
-II-	November: Brundtland III-regjeringa		
1991	April: Finansminister Johnsen presenterer regjeringa sitt forslag til skattereform		
-II-	Juni: Skattereforma blir vedtatt. Bygger på Aarbakke-utvalet si utgreiing, stortingsmeldinga og forliket. Nyliberale idear handla som institusjonelle fotspor		
Etter skatte-reforma	Nyliberale idear stabiliserer skattesystemet. Ideane er motstandsdyktige mot angreip. Konvensjonar rundt senka skatteratar, marknadsvennleg skattestruktur og effektivitet i skattlegginga blir oppretthaldt		Steg 5 Oppfylt

Tabell 2: Oversikt over skattereformsprosessen. Tabellen summerer opp dei viktigaste observasjonane og hendingane i analysen. Som tabellen viser har steg 2 og 3 hopa seg opp. Elles er stega oppfylt i rett rekkjefølgje.

6. Konklusjon

«Krise fører til handling»

- Einar Lie og Christian Venneslan (2010, 361)

6.1 Oppsummering av resultat

I denne oppgåva har eg studert problemstillinga: *Korleis bidrog samhandlinga mellom nyliberale idear og politiske parti til reformering av det norske skattesystemet i skattereforma av 1992?* Det teoretiske rammeverket forklarar i stor grad korleis denne samhandlinga bidrog til reformering av det norske skattesystemet. Noreg var prega av økonomiske krisetider på slutten av 1970-talet. Det etablerte økonomiske paradigmet hadde ingen tilfredsstillande løysingar på dei økonomiske problema. Samstundes hadde det bidrege til å skape dei økonomiske problema. Det førte til ei opprydding i den økonomiske politikken medan trua på statleg styring svann hen. Dette skapte usikkerheit. Det dominerande kunnskapsregimet, Osloskulen, mista også sitt hegemoni. Andre økonomiske miljø vann fram, der nyliberalismen påverka det norske økonomimiljøet i større grad. Usikkerheita vart redusert ved at den alternative nyliberale ideen om marknadsstyring fekk innpass. Her hadde programistiske nyliberale idear om å sleppe marknaden fri og at økonomiske stimuleringar ikkje er effektive fått legitimitet. Slik blei steg 1 fullført.

I steg 2 gir ideane aktørane moglegheiter til å redefinere sine egne interesser. Slik blir det bygd bruer mellom aktørane. Dette tok lang tid, mykje på grunn av aktørane sine valte strategiar og oppfatta kostnader og gevinstar ved skattereform. Høgre såg lenge på kostnaden knytt til skattereform som større enn gevinsten. Ap stoppa opp redefineringsprosessen mot nyliberale idear i etterkant av valtapet i 1981. Redefineringsprosessen blei først starta opp igjen etter eit nytt valnederlag i 1985. Ap og Høgre hadde også vidt ulike mål med ei potensiell skattereform. Høgre ville senke skattane medan Ap ville gjere skattesystemet meir rettferdig. Dette bidrog til at forsøk på koalisjonsbygging som «Kleppe-skissa» stranda. I arbeidsprogrammet til valet i 1985 tok Ap til seg nyliberale effektivitetsargument, som fokuserte på ineffektiviteten i skattesystemet. Dette hadde det norske økonomiske kunnskapsregimet tatt til seg og gjort til eit kognitivt paradigme internt i økonomimiljøet på starten av 80-talet. I 1987 inngjekk Ap ei skattereform med Sp og KrF. Skattereforma vart sett på som eit steg mot ei større skattereform. Her følgde ein råda til Skattekommissjonen frå

1984, som føreslo å reformere skattesystemet i tre fasar. Skattereforma av 1987 representerte slik straksløysinga i fase 1, der ein ikkje trengte å utføre store endringar av skattesystemet.

Reforma omhandla berre den individuelle inntektsskatten. Regjeringa Brundtland II søkte difor ei ny skattereform som også ville endra bedriftsskattlegginga. Som eit ledd i denne politikken blei Aarbakke-utvalet utnemnt i 1988. Ting endra seg medan utvalet arbeide. I arbeidsprogrammet til valet hausten 1989 tok Høgre til seg nyliberale effektivitetsargument. Partiet anerkjente også at frådragsmoglegheitene måtte innskrenkast. Striden om frådraga hadde obstruert for koalisjonsbygging mellom aktørane sidan «Kleppe-skissa». Her hadde dermed Høgre endra oppfatning om kostnadane ved skattereform. Det var tydeleg at Høgre for første gang såg gevinsten ved skattereform som større enn kostnaden. Dette hadde sannsynlegvis samanheng med den økonomiske krisa som råka Noreg frå 1988. Dermed hadde Ap og Høgre utvikla eit felles mål om korleis skattesystemet burde organiserast, nemleg eit meir effektivt skattesystem. Dermed hadde dei inngått ein skattereformskoalisjon. Nyliberale- normative idear som individuell fridom og programistiske idear som effektivitetsargument spelte slik ei viktig rolle i å handle som koalisjonsbyggande ressursar og redusere barrierar til kollektiv handling.

Steg 3 er det einaste steget i analysen som ikkje er i tråd med Blyth sitt rammeverk. Idear hadde allereie blitt brukt som våpen for å dellegitimere det eksisterande systemet før Ap og Høgre utvikla eit felles mål om oppbygginga av skattesystemet i steg 2. Her spelte skattekommissjonen si innstilling i 1984 ei viktig rolle. Det bidrog til å auke bevisstheita rundt svakheitene ved skattesystemet, noko som styrka synet om at skattereform var nødvendig. Her stod nyliberale idear sentralt. Eit sentralt punkt var at skattesystemet var lite effektivt, i tråd med nyliberale skatteidear. Dette var ein viktig grunn for at kommisjonen gjekk inn for vesentlege endringar i skattesystemet.

I steg 4 handla dei nyliberale skatteideane som institusjonelle fotspor. Aarbakke-utvalet si utgreiing blei klar etter valet i 1989. Utvalet, bestående av økonomiske ekspertar, var sterkt inspirert av nyliberale skattereformer. Ekspertane hadde tatt til seg ideane om eit effektivt skattesystem på starten av 80-talet. Slik hadde nyliberale skatteidear blitt eit kognitivt

paradigme i det norske økonomiske kunnskapsregimet. Dei konkrete nyliberale skattereformene utover 80-talet gav ekspertane konkrete politiske idear som ekspertane kunne ta utgangspunkt i. Dermed spelte ikkje berre kognitive, men også programistiske nyliberale idear ei sentral rolle i Aarbakke-utvalet sitt arbeid. Utvalet sitt hovudmål var å skape ei meir effektiv ressursallokering. Utvalet fastslo det blei gjort gjennom prinsippa om nøytralitet, symmetri og låge skattesatsar, i tråd med nyliberale idear. Samstundes var det også opptatt av å gjere skattesystemet meir rettferdig. Dermed prioriterte ikkje utvalet effektivitet over likskap.

Skissa til Aarbakke-utvalet blei utslagsgivande for det vidare arbeidet med skattereforma. Gjennom regjeringsalternasjon stilte både Ap og Høgre seg bak innstillinga til utvalet. Slik bidrog direkte autoritet til å binde partia til skattereform. Det gav også begge partia eigarskap over prosessen. Agendasettinga regjeringsmakta gav blei også brukt til å skape forståing og aksept for skattereform internt i partia. Det skapte også ein konvergens der politikarane nærma seg dei nyliberale effektivitetsargumenta til ekspertane i større grad. Det gjaldt både problemdefinering og løysingspreferansar. Slik tok også partia til seg dei nyliberale skatteideane som det kognitive paradigmet. Her spelte dermed det norske økonomiske kunnskapsregimet ei sentral rolle i skattereformprosessen.

Dei seinare partiforhandlingane om skattereform tok utgangspunkt i innstillinga til Aarbakke-utvalet. Både lovforslaget til finansminister Johnsen frå april 1991 og den endelege skattereforma vedtatt i juni same år bygde på ideane frå Aarbakke-utvalet. Prosessen viste også forfallet til Osloskulen, både då nyliberale idear stod sentralt samstundes som miljø utanfor Universitetet i Oslo hadde ei større tyngde i reformprosessen. Gjennom påverknaden dei nyliberale skatteideane hadde på Aarbakke-utvalet og utvalet si viktigheit for den endelege skattereforma handla ideane som institusjonelle fotspor.

Framinga av ideane stod sterkt i skattereformforslaget til finansminister Johnsen, som likna sterkt på den endelege skattereforma. Skattereform med nyliberale prinsipp blei sett på som nødvendig og viktig for å styrke ein svak norsk økonomi. Forbetra ressursallokering blei sett på som nødvendig for å oppretthalde velferda og styrke sysselsettinga. Auka produktivitet

ville auke den økonomiske veksten, føre til omstilling og fornying og forbetre konkurransekrafta til norsk industri. Dette gjorde seg best gjennom nyliberale prinsipp som nøytralitet, symmetri og senka skattar. Nyliberale idear blei slik brukt for å realisere måla i den etablerte økonomiske sosialdemokratiske politikken som effektiv ressursallokering og økonomisk vekst. Samstundes stod tanken om likskap viktig. Likskapen blei ikkje ofra for å auke effektiviteten. Kognitive og normative nyliberale idear stod ikkje så sentralt i skattereforma. Først og fremst etablerte dei eit rammeverk for reform, som vart frama og tilpassa innanfor ein norsk kontekst.

Slik vart graden av institusjonell endring avgrensa, med bakgrunn i politiske kostnadar knytt til skattereform. Det var valkretskostnadar knytt til nyliberal skattereform som støtte til velferdsstaten og omfordeling. Samstundes var der økonomiske gevinstar knytt til å introdusere nyliberale prinsipp, noko som kunne styrke økonomien. Dermed fekk man ein hybridmodell med nyliberale idear og sosialdemokratisk politikk. Denne konklusjonen finner støtte hjå Christensen (2009, 115), som ser skattereforma som ei modernisering av sosialdemokratisk skattepolitikk snarare enn ei liberalisering. Ein anerkjente slik at ideane som ein gang fungerte ikkje lenger fungerte, noko som gjorde modernisering nødvendig.

I Steg 5 gjorde ideane institusjonell stabilitet mogleg ved å koordinere og styre aktørane sine forventingar om framtida. Faktumet at skattereforma bidrog til at ein i større grad nådde måla med den økonomiske politikken bidrog til dette. Slik blei det skapt konvensjonar rundt senka skatteratar, ein marknadsvennleg skattestruktur og effektivitet i skattlegginga. Samstundes har det blitt bevart ein konvensjon omkring sosialdemokratisk politikk. Dette viser seg i at seinare skattereformer har bygd på dei same ideane og prinsippa som skattereforma av 1992. Dermed har ein skapt stabilitet ved at konvensjonane rundt hybridmodellen med nyliberale idear og sosialdemokratisk politikk har blitt heldt ved lag. Slik har også dei nyliberale skatteideane blitt opprettheldt som det kognitive paradigmet i skattepolitikken. Ideane har også vist seg å vere motstandsdyktige, både gjennom dominans, kontinuitet og overleving. På denne måten har samhandlinga mellom nyliberale idear og politiske parti bidrege til å reformere det norske skattesystemet gjennom skattereforma av 1992.

6.2 Diskusjon av funna

6.2.1 Data

I denne oppgåva har føreliggjande data blitt brukt. Dette kan vere ei utfordring for oppgåva då særleg mangelen på intervju kan skjule vesentleg og viktig informasjon for oppgåva.

Gjennomføring av intervju kunne gitt resultat som er i strid med resultatata i denne oppgåva med føreliggjande data. Intervju kunne potensielt gitt eit anna resultat omkring dei nyliberale ideane si rolle i skattereformprosessen og samhandlinga mellom ideane og dei politiske partia. Slik har databruken potensielle utfordringar med reliabiliteten i forskingsprosjektet.

Samstundes blei bruken av intervju som nemnt i del 3.2.2 vurdert til å vere ei urealistisk datakjelde. Sentrale aktørar i prosessen har gått bort. I tillegg er gjenlevande intervjuobjekt som tidlegare finansministrar og sentrale embetsmenn i Finansdepartementet vanskeleg å få tak då dei har hatt eller har sentrale maktposisjonar. Utan gode kontaktar, som eg manglar, vil intervju med slike aktørar vere vanskeleg å få til. Denne mangelen rettast delvis opp av bruken av sekundærlitteratur som har brukt intervju. Dette viser seg særleg i Christensen (2009), Espeli (1998), Lie og Venneslan (2010) og Søylen (1998). Denne litteraturen har vore nyttig for å finne informasjon om skattereformsprosessen og adopteringa av nyliberale idear i dei politiske partia og i det økonomiske kunnskapsregimet. Dette gir nyttig tilleggsinformasjon til primærmaterialet mitt. Dermed vurderer eg det slik at eg har god dekning for funna i analysen. Men eg kan ikkje vere heilt sikker. Dermed må funna tas med visse atterhald.

Eit viktig aspekt ved eit forskingsprosjekt er bidraget prosjektet gir til forskingslitteraturen. Eit problem med å i stor grad belage seg på sekundærlitteraturen kan vere at funna blir vel repeterande i forhold til originalkjelda. Etter mine oppfatningar har denne oppgåva unngått dette. Dette har det også blitt fokusert på å unngå. I motsetnad til Christensen og Espeli, dei andre verka om skattereforma, har dette forskingsprosjektet eit langsiktig blick på skattereformsprosessen. Analysen startar i 1969 og ser på den langsiktige utviklinga i økonomien og i partia sine idear. I tillegg ser det på samhandlinga mellom partia. Prosjektet ser også på kjelder som dei andre verka ikkje bruker, som partia sine arbeidsprogram. Dette gir forskingsprosjektet mitt andre observasjonar enn Christensen og Espeli. Funna mine har slik relevans og verdi uavhengig av dei andre verka om skattereforma.

Samstundes har forskingsprosjektet ei anna problemstilling og andre mål enn dei andre verka. Christensen (2009) er opptatt av graden av institusjonell endring i skattereforma. Espeli (1998) studerer lobbyverksemda knyt til skattereforma. Eg er opptatt av dei nyliberale ideane si rolle i skattereform og samspelet mellom desse og politiske parti. Funna til Christensen (2009) og Espeli (1998) som blir nytta i denne oppgåva blir slik brukt i lys av ein annan innfallsvinkel, noko som bidreg til å skape andre funn. I tillegg har oppgåva ein eigen teoretisk innfallsvinkel, som strukturerer datainnsamlinga i dette forskingsprosjektet på ein særeigen måte. Funna mine har slik relevans uavhengig av Christensen og Espeli, sjølv om desse er viktige kjelder som er nytta i dette forskingsprosjektet.

Som nemnt i del 6.2.2 er det viktig å datatriangulere datakjeldene. I denne analysen har eit breitt spekter av kjelder blitt nytta. Dokument som arbeidsprogram, avisartiklar og offisielle dokument knytt til skattereforma er kombinert med ein variert sekundærlitteratur. Slik ber ikkje forskingsprosjektet preg av å nytte seg av enkelte kjelder. Dette gjer analysen meir påliteleg ved å gjere konklusjonane meir overtydande. Det aukar også validiteten ved å gi fleire mål på det same fenomenet. Slik styrkar datatrianguleringa reliabiliteten og validiteten. Samstundes gjer den breie kjeldebruken at sannsynet for casestudiet sitt moglege problem med uteleke relevante kjelder blir mindre. Dermed verkar det som at resultata i analysen er reabile og valide for å forstå skattereforma av 1992. Samstundes er det verdt å merke seg at det her er snakk om intern validitet. Som nemnt i del 3.1.5 fokuserer forskingsprosjektet på den interne validiteten, ikkje den eksterne. Målet er ikkje å generalisere, men å forstå casen. Slik er ikkje ekstern validitet viktig.

6.2.2 Teori

Som del 6.1 viser er det sekvensielle teoretiske rammeverket til Blyth (2002) i stor grad oppfylt. Unntaket er steg 2. Her hadde nyliberale idear blitt brukt til å dellegitimere det eksisterande skattesystemet før Ap og Høgre hadde generert eit felles mål om korleis skattesystemet skulle organiserast i steg 2. Slik har det meir for seg å sjå på rammeverket som probabilistisk som eg gjer, enn å sjå på det som deterministisk som Blyth (2002) gjer. Samstundes er den tillagte teorien som eg har inkludert om politiske aktørar sine preferansar og strategiar i stand til å forklare dette. Dette kan forklarast ved å sjå på partia sine preferansar og oppfatta kostnadar og gevinstar ved skattereform. Høgre sinka skattereform då dei ikkje såg gevinst ved skattereform. Samstundes var Ap og det økonomiske kunnskapsregimet

forkjemparar for skatterreform. Det gav dei insentiv til å kritisere og dellegitimere skattesystemet for å nå fram med og gjennomføre skatterreform. For Ap var det også viktig å skaffe støtte for skatterreform både internt i partiet og hjå andre parti. Slik er rammeverket som inkluderer teori om aktørar sine preferansar og strategiar i stand til å forklare kvifor steg 2 og 3 har hopa seg opp. Dermed styrkar den ekstra teorien det teoretiske rammeverket.

Denne ekstra tillagte teorien styrkar også oppgåva då det viser seg at politiske institusjonar kan avgrense institusjonell endring. Graden av institusjonell endring i skattereforma av 1992 blei avgrensa som følgje av politiske kostnader knytt til ei nyliberal totaltransformering av skattesystemet. Samstundes var der økonomiske gevinstar med å introdusere nyliberale idear og prinsipp i skattesystemet då Noreg opplevde dårlege økonomiske tider. Dette kunne ei skattereform med nyliberale idear bidra til å løyse. Slik vart nyliberale idar i skattereforma frama for å styrke og oppdatere den sosialdemokratiske politikken. Preferansane og dei valde strategiane til partia kan slik avgrense institusjonell endring.

Som nemnt har det teoretiske rammeverket til Blyth nokre problem då det sekvensielle deterministiske rammeverket ikkje er oppfylt i rett rekkjefølgje. Dette gjer at ein kan stille spørsmålsteikn ved kor vidt rammeverket er nyttig til å gjere greie for og tolke casen skattereforma av 1992. Når det deterministiske rammeverket ikkje er oppfylt er det lite nyttig for å tolke casen. Men samstundes er samfunnsvitskapen som nemnt i del 2.4 langt ifrå kapabel til å formulere generelle lover. Kvar case er unik. Det er dermed slett ikkje unaturleg at det er manglande samsvar mellom teori og empiri. Det er slik også naturleg at det skjer ei korrigering mellom teoretiske perspektiv og empiriske data (Elster 1989, viii; Repstad 1998, 96-97). Slik kan det teoretiske rammeverket likevel vere nyttig, til trass for at det ikkje er oppfylt i rett rekkjefølgje. Samstundes er det ikkje store skilnadar mellom teori og empiri. Det er opphopinga av steg 2 og 3. Bortsett frå dette er det samsvar mellom teori og empiri. Denne analysen viser at Blyth (2002) sin teori bør korrigerast. Først og fremst bør mekanismane mellom variablane bli sett på som probabilitistiske, ikkje deterministiske. Slik vil rammeverket kunne vere nyttig for å gjere greie for og tolke ein case, sjølv om der er manglande samsvar mellom teori og empiri. Som nemnt i del 3.1.1.2 argumenter eg for at mekanismane bør bli sett på som probabilitistiske i dette forskingsprosjektet. Slik har eg korrigert for denne svakheita i dette forskingsprosjektet. Denne svakheita ved Blyth (2002) sitt rammeverk har

dermed liten påverknad for evna mitt teoretiske rammeverk har til å gjere greie for og tolke casen skattereforma av 1992.

Analysen viser også at ein ikkje kan forkaste den rivaliserande teoriforklaringa historisk institusjonalisme. Teorien har bestått prosess-springstestane. Analysen viser også at denne forklaringa har mykje for seg. Som nemnt i del 2.2.4.3 framhevar historisk institusjonalisme korleis institusjonar formar den institusjonelle endringa ulikt frå case til case. Og som nemnt i del 2.2.2 kan institusjonar avgrense institusjonell endring. Analysen viser at dette har mykje for seg. Som nemnt i del 5.4.1 blei nyliberale idear tilpassa den norske konteksten, eit tydeleg teikn på at institusjonar formar institusjonell endring ulikt frå case til case. Samstundes har nyliberalismen vorte adoptert, tilpassa og brukt på ulike måtar i ulike land (Schmidt og Thatcher 2013a, 6). Som nemnt i del 5.4.4 blei nyliberal institusjonell endring avgrensa som følgje av høge kostnader knytt til nyliberal skattereform.

Historisk institusjonalisme er også i stand til forklare stabilitet og endring gjennom konseptane «path dependence» og «critical juncture», som nemnt i del 2.2.4.3. Analysen viser at skattereformsprosessen i stor grad var prega av «path dependence». Som nemnt i del 5.1.3 var der klare svakheiter i det norske økonomiske systemet allereie på 1960-talet. Men dette var vanskeleg å endre. Det viste seg i at kritikken ikkje blei tatt på alvor i det politiske systemet. «Path dependence» viste seg også i at sjølv om Høgre prinsipielt var imot skattesystemet, ville dei ikkje reformere skattesystemet. Dette vitnar tydeleg om at det som har hendt tidlegare påverkar utfalla på seinare tidspunkt, som «path dependence» hevdar.⁹ Samstundes blei oppbygginga av ein skattereformskoalisjon først mogleg i etterkant av ei «critical juncture», den økonomiske krisa frå og med 1988. Som nemnt i del 5.2.6 gjekk Høgre først inn for skattereform i etterkant av denne økonomiske krisa. Det verkar som at Høgre sin gevinst av skattereform blei større enn kostnaden først etter framveksten av denne krisa. Slik kan historisk institusjonalisme like godt forklare casen som Blyth (2002) sitt teoretiske rammeverk. I tillegg er det ein gjengangar at krise fører til handling. Krise på slutten av 70-talet gav nyliberalismen innpass i Noreg, Ap tok til seg nyliberale idear i ein kamp for å vinne

⁹ Det finst fleire tydelege døme på «path dependence» i analysen, men det er ikkje plass til å gå gjennom fleire dømer. Det viktige som døma viser er at det er tydelege «path dependence» prosessar i analysen

politisk makt medan Høgre som nemnt gjekk inn for skattereform etter ei økonomisk krise. Slik har historisk institusjonalisme sitt fokus på «critical junctures» mykje føre seg.

Som nemnt i del 2.2.4.3 blei Blyth sitt rammeverk føretrekt då historisk institusjonalisme ikkje eksplisitt har teoretisert den kausale effekten av samspelet mellom idear og interesser. Som nemnt viser analysen at institusjonar formar institusjonell endring ulikt frå case til case. Men samstundes treng ein som nemnt i del 2.4 teoretiske proposisjonar som strukturer forskingsprosjektet. På same tid må ein unngå å vere teoretiske bastante. Dermed er det viktig å teoretisere effekten av samspelet mellom idear og interesser. Analysen viser også at Blyth si teorisering har mykje for seg. Men samstundes er han alt for bastant då det deterministiske rammeverket ikkje er oppfylt.

Denne casen viser i grunnen at det beste for å gjere greie for og tolke skattereforma av 1992 er å kombinere Blyth og historisk institusjonalisme. Slik vil ein ha ei eksplisitt teorisering av samspelet mellom variablane gjennom Blyth. Samstundes vil ein gjennom historisk insitusjonalisme sjå på mekanismane som probabilistiske og vere opne for at institusjonell endring vil hende ulikt frå case til case og at den institusjonelle endringa kan verte avgrensa. Slik vil ein vere opne for at den teoretiserte sekvensen ikkje blir oppfylt samstundes som ein har teoretiske proposisjonar som strukturer forskingsprosjektet.

Det er i grunnen dette eg har gjort i mitt teoretiske rammeverk, utan at meininga var å kombinere dei to teoriane. Blyth (2002) er brukt for å teoretisere forholdet mellom variablane. Samstundes er tilleggsteori om aktørane sine preferansar og strategiar lagt til, som forklarar både avgrensinga av institusjonell endring i skattereforma og opphopinga av steg 2 og 3. Denne tilleggsteorien blei lagt til å for å bøte på svakheiter som eg såg i Blyth (2002) sitt rammeverk. Denne tilleggsteorien har nært slektskap til historisk institusjonalisme. Akkurat som historisk institusjonalisme legg denne teorien vekt på at institusjonell endring kan avgrensast. Den kan også forklare korleis institusjonar formar institusjonell endring ulikt frå case til case. Dette kan den gjere ved at aktørane i ulike casar kan bruke ulike strategiar og ha ulike preferansar, som kan føre til ulike utfall. Samstundes blir som nemnt i del 3.1.1.2 mekanismane sett på som probabilistiske i dette forskingsprosjektet, akkurat som i historisk

institusjonalisme. Ein kombinasjon av Blyth (2002) og historisk institusjonalisme verkar slik å vere det beste for å tolke og gjere greie for institusjonelle endringar.

6.2.3 Nyliberale idear si rolle i dei ulike stega i skattereformsprosessen

Analysen viser at ulike nyliberale idear har spelt viktige roller i ulike fasar av skattereformsprosessen. I steg 1 spelte programistiske idear som å sleppe marknaden fri og at økonomiske stimuleringar ikkje er effektive ei sentral rolle. Gjennom slike alternative idear om korleis økonomien fungerer blei usikkerheit redusert. Her var det viktig at desse ideane fekk innpass hjå det norske økonomiske kunnskapsregimet og det regjerande Ap. I steg 2 spelte fleire typar idear ei viktig rolle. Nyliberale normative idear som individuell fridom fekk på 1980-talet innpass i Ap, noko som reduserte den politiske avstanden mellom Ap og Høgre. Dette var ikkje nok då det framleis var skilnadar mellom aktørane i skattepolitikken. Her spelte programistiske nyliberale skatteidear ei sentral rolle. Begge partia tok til seg nyliberale effektivitetsidear. Desse ideane føreslo å la prinsippa om nøytralitet og symmetri i skatlegginga styre skattesystemet. Desse ideane stod også sterkt i skattereforma. Hovudmålet med skattereforma var å gjere skattesystemet meir effektivt. Slik utvikla partia gjennom nyliberale programistiske idear eit felles mål for korleis skattepolitikken skulle organiserast.

Dei nyliberale programistiske effektivitetsideane spelte også ei viktig rolle i steg 3. Skattekommisjonen si innstilling i 1984 var viktig for å dellegitimere det eksisterande skattesystemet. Her blei nyliberale idear brukt som våpen mot skattesystemet. Dette auka bevisstheita rundt svakheitene ved skattesystemet, noko som styrka synet om at det var nødvendig med skattereform. Eit sentralt punkt var såleis at skattesystemet var lite effektivt. Dette var ein viktig grunn for at kommisjonen gjekk inn for vesentlege endringar i skattesystemet. Slik bidrog nyliberale programistiske idear til å dellegitimere skattesystemet. I steg 4 handla nyliberale skatteidear som institusjonelle fotspor. Aarbakke-utvalet sin rapport, som la grunnlaget for den institusjonelle løysinga på skattereforma, var sterkt påverka av nyliberale idear. Som nemnt i del 6.1 hadde det norske kunnskapsregimet tatt til seg og gjort nyliberale skatteidar til eit kognitivt skatteregime. Dette gjorde også avgjersletakarane i Ap og Høgre. Politikarane blei sterkt påverka av synspunkta og ideane som ekspertane hadde tatt til seg. Dermed blei vala aktørane hadde å velje mellom i utforminga av det nye skattesystemet innskrenka. Programistiske nyliberale idear spelte også ei viktig rolle. Dei konkrete nyliberale

skattereformene utover 80-talet gav ekspertane konkrete politiske idear som ein kunne nytte seg av i utforminga av skattereforma.

Samstundes spelte frames, ein anna type ide, ei viktig rolle. Nyliberale idear blei frama for å gjere skattereforma politisk akseptabel. Her var det klare valkretskostnadar med ei nyliberal totaltransformering av skattesystemet. Samstundes vart det sett på som nødvendig å introdusere nyliberale idear som nøytralitet, symmetri og senka skatteratar for å styrke ein svak norsk økonomi. Slik var der økonomiske gevinstar med skattereform, noko som viser seg igjen i framinga. Skattereform med nyliberale idear skulle slik styrke, oppdatere og modernisere den etablerte sosialdemokratiske politikken, ikkje erstatte den. Kognitive og normative nyliberale idear stod ikkje så sentralt under utforminga av skattereforma. Først og fremst etablerte dei eit rammeverk for reform, som vart frama og tilpassa innanfor ein norsk kontekst. I steg 5 stod kognitive nyliberale idear sentralt. Her blei det skapt konvensjonar rundt nyliberale skatteideane og ein oppdatert sosialdemokratisk politikk. Dette vil samstundes seie at dei nyliberale skatteideane har blitt opprettheldt som det kognitive paradigmet. For at ideane skal kunne koordinere og styre aktørane sine forventingar må ideane bli opprettheldt som det eksisterande kognitive paradigmet til desse aktørane. Dei fire typane av idear har dermed spelt ei viktig rolle i ulike fasar av skattereformsprosessen.

Analysen viser også at kriser er sentralt og essensielt for framgang i skattereformsprosessen. Som Lie og Venneslan (2010, 361) formulerer det, krise fører til handling. Det var ei økonomisk krise som gav nyliberale idear innpass i den vestlege verda. Den nyliberale ideen om marknadsstyring erstatta ideen om statleg styring i norsk økonomisk politikk i etterkant av krisetidene på slutten av 70-talet. Ap tok til seg nyliberale idear før valet i 1981 og etter valet i 1985 som følgje av ynskje om å auke si eiga politiske makt. Høgre tok også til seg nyliberale effektivitetsidear i etterkant av ei økonomisk krise frå 1988. Skattereform med nyliberale element var viktig for å skape ei god økonomisk utvikling i framtida. Slik sett kan det verke som at kriser i stor grad forma rolla ideane spelte i skattereformsprosessen.

6.3 Implikasjonar av funna for framtidig forskning

Dette forskingsprosjektet gir sterk støtte til utviklinga på forskingsfeltet om institusjonell endring om at det er nødvendig å studere samspelet mellom idear og interesser. Funna mine

viser at nyliberale idear har hatt ei viktig rolle i skattereformsprosessen. Framtidig forskning på feltet bør difor ta utgangspunkt i dette samspelet. Samstundes viser funna at vektlegginga av idear ikkje er viktigare enn vektlegginga av interesser. Politiske aktørar med interesser kan avgrense ei institusjonell endring og påverknaden av idear gjennom sine preferansar og valde strategiar. Det verkar heller som at idear driver interessebasert handling mot visse spor. Det finner ein støtte for i analysen. Den dominante krafta til nyliberalismen avgrensa spekteret av valmoglegheiter når ein ville endre skattesystemet. Framtidig forskning bør difor ta utgangspunkt i korleis idear driver interessebasert handling. Her passar Blyth (2002) sitt rammeverk godt då det nettopp fokuserer på korleis idear driver interessebasert handling, som ved å redusere usikkerheit og handle som institusjonelle fotspor. I tillegg har Blyth eksplisitt teoretisert forholdet mellom idear og interesser.

Samstundes viser empirien at Blyth (2002) sitt rammeverk bør korrigerast. Rammeverket er ikkje open for at institusjonell endring kan avgrensast og formast ulikt frå case til case. Som analysen viser kan teori om aktørar sine preferansar og strategiar forklare dette. Eventuelt kan ein inkludere teori frå historisk institusjonalisme, som også kan forklare dette. Som diskutert i del 6.2.3 verkar det som at ein kombinasjon av Blyth (2002) og historisk institusjonalisme er det beste utgangspunktet for å gjere greie for og tolke institusjonell endring. I tillegg bør mekanismane bli sett på som probabilistiske, ikkje deterministiske. Ved å kombinere Blyth og historisk institusjonalisme vil ein kunne bruke teoretiske proposisjonar for å strukturere forskingsprosjektet, samstundes som ein ikkje er teoretisk bastante på utfallet av analysen.

Funna i denne oppgåva indikerer at nyliberalismen sin innverknad på norsk politikk dragast for langt. Sjølv om internasjonale økonomiske krefter pressar på for nyliberale idear er der sterke modererande krefter i norsk politikk. Funna viser at nyliberalismen har innverknad, men den blir moderert av norsk politisk kultur og partia sine preferansar og strategiar. Funna støttast av at Noreg blir sett på som ein nølande reformator (Lie og Christiansen 2007, 90-91). Framtidig forskning som studerer nyliberalismen sin innverknad på andre politikkområde kan seie noko om denne observasjonen har noko føre seg. Då nyliberale idear er svært relevante for det norske samfunnet er det viktig å forske på innverknaden dei har på norsk politikk.

7. Kjeldeliste

Aftenposten. 1991. «Landet rundt LO støtter Regjeringens skatteforslag». *Aftenposten*, 03.04.1991. (Lest 15.05.2017). <http://web.retriever-info.com/go/?u=http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument&a=2404&d=020002199104030092&i=0&s=20002&sa=1000819&t=1486922636&x=24d7f26875766fdf1628a029605651c3>.

Aftenposten. 2017. «Piketty: Økt skatt må til for å redusere ulikheter». *Aftenposten*, 12.12.2014. (Lest 04.04.2017). <http://www.aftenposten.no/norge/Piketty---Okt-skatt-ma-til-for-a-redusere-ulikheter-71913b.html>.

Andersen, Jørgen Goul. 2014. «The impact of public policies». I *Comparative Politics*, redigert av Daniele Caramani, 366-383. Oxford: Oxford University Press.

Arbeidarpartiet. 1969. *Politikk for en ny tid - Vekst – Trygghet – Trivsel*. Arbeidarpartiet sitt arbeidsprogram for perioden 1969-1973, vedtatt på landsmøtet 1969. Henta ifrå Partidokumentarkivet til NSD.

Arbeidarpartiet. 1973. *Vekst og vern – demokrati og likestilling trygghet for folket*. Arbeidarpartiet sitt arbeidsprogram for perioden 1973-1977, vedtatt på landsmøtet 1973. Henta ifrå Partidokumentarkivet til NSD.

Arbeidarpartiet. 1977. *Du skal vita kva det gjeld – solidaritet, arbeid, miljø*. Arbeidarpartiet sitt arbeidsprogram for perioden 1977-1981, vedtatt på landsmøtet 1977. Henta ifrå Partidokumentarkivet til NSD.

Arbeidarpartiet. 1981. *Politikk for 1980-årene*. Arbeidarpartiet sitt arbeidsprogram for perioden 1981-1985, vedtatt på landsmøtet 1981. Henta ifrå Partidokumentarkivet til NSD.

Arbeidarpartiet. 1985. *Ny vekst for Norge*. Arbeidarpartiet sitt arbeidsprogram for perioden 1985-1989, vedtatt på landsmøtet 1985. Henta ifrå Partidokumentarkivet til NSD.

Arbeidarpartiet. 1989. *Krav til innsats for felles framtid*. Arbeidarpartiet sitt arbeidsprogram for perioden 1989-1993, vedtatt på landsmøtet 1989. Henta ifrå Partidokumentarkivet til NSD.

Arbeidarpartiet. 2017. *Alle skal med – arbeid, muligheter, trygghet*. Arbeidarpartiet sitt arbeidsprogram for perioden 2017-2021, vedtatt på landsmøtet 2017. Henta ifrå https://res.cloudinary.com/arbeiderpartiet/image/upload/v1/ievv_filestore/679a9a51bf8e48d3919e34ac2238ec6840dc00497f7b4e05b248d4704f1a8c6e

- Askim, Jostein, Dag Harald Claes, Per Kristen Mydske og Bent Sofus Tranøy. 2007. «Nettverksnæringer mellom offentlig forvaltning og privat marked». I *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*, redigert av Per Kristen Mydske, Dag Harald Claes og Amund Lie, 128-145. Oslo: Universitetsforlaget
- Basinger, Scott J. og Mark Hallerberg. 2004. «Remodeling the Competition for Capital: How Domestic Politics Erases the Race to the Bottom». *The American Political Science Review*, 98(2): 261-276.
- Béland, Daniel og Robert Henry Cox. 2011. «Introduction: Ideas and Politics». I *Ideas and Politics in Social Science Research*, redigert av Daniel Béland og Robert Henry Cox, 3-20. New York: Oxford University Press.
- Bennett, Andrew. 2010. «Process Tracing and Causal Inference». I *Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards*, Redigert av Henry E. Brady og David Collier, 179-189. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Benum, Edgeir. 1998. *Overflod og fremtidsfrykt 1970-*. Bind 12 av *Aschehougs Norgeshistorie*, redigert av Knut Helle, Knut Kjelstadli, Even Lange og Sølvi Sogner. Oslo: Aschehaug.
- Bergh, Trond. 1981. «Norsk økonomisk politikk 1945-65». I *Vekst og Velstand Norsk Politisk Historie 1945-1965*, Redigert av Trond Bergh og Helge Ø. Pharo, 11-98. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bergh, Trond og Tore J. Hanisch. 1984. *Vitenskap og politikk. Linjer i norsk sosialøkonomi gjennom 150 år*. Oslo: Aschehaug.
- Bjerve, Petter Jakob. 1985. «Kva hendte i Noreg i 1970-åra - Konjunkturpolitisk». *Samfunnsøkonomiske studier* 59: 37-72. Statistisk Sentralbyrå.
- Block, Fred. 2001. «Introduction» i Karl Polanyi's *Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, xviii-xxxviii. Boston: Beacon Press.
- Blyth, Mark. 1997. «Any More Bright Ideas? The ideational Turn of Comparative Political Economy». *Comparative Politics* 29, (2): 229-250.
- Blyth, Mark. 2002. *Great Transformations economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Brady, Henry E., David Collier og Jason Seawright. 2010. «Refocusing the Discussion of Methodology». I *Rethinking social inquiry. Diverse tools, shared standards Second Edition*, Redigert av Henry E. Brady og David Collier, 23-36. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Brundtland, Gro Harlem. 1997. *Mitt Liv: 1939-1986*. Oslo: Gyldendal.
- Brundtland, Gro Harlem. 1998. *Dramatiske år: 1986-1996*. Oslo: Gyldendal.
- Campbell, John L. og Michael P. Allen. 2001. «Identifying shifts in policy regimes: Cluster and Interrupted Time-Series Analyses of U.S Income Taxes». *Social Science History* 25, (2): 187-216.
- Campbell, John L. 2002. «Ideas, politics and public policy». *Annual Review of Sociology* 28: 21-38.
- Campbell, John L. og Ove K. Pedersen. 2014. *the national origins of policy ideas: Knowledge regimes in the United States, France Germany and Denmark*. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, John L. og Ove K. Pedersen. 2015. «Policy ideas, knowledge regimes and comparative political economy». *Socio-Economic Review* 13, (4): 679-701.
- Cappocia, Giovanni og R. Daniel Kelemen. 2007. «The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and counterfactuals in Historical Institutionalism». *World Politics* 59, (3): 341-369
- Christensen, Johan. 2009. «Social democratic tax policy updated. A study of the Norwegian tax reform of 1992». Masteroppgåve, Universitetet i Oslo.
- Christodoulakis, Nicos. 2015. *How crises shaped economic ideas and policies. Wiser after the events?* New York: Springer.
- Collier, David og Steven Levitsky. 1997. «Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research». *World Politics* 49, (3): 430-451.
- Cresswell, John W. 2013. *Qualitative Inquiry & Research Design. Choosing Among Five Approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- E24. 2017. «Solberg sabler ned Aps skatteøkninger». *E-24*, 19.04.2017. (Lest 21.04.2017). <http://e24.no/makro-og-politikk/skatt/solberg-sabler-ned-aps-skatteokninger/23977143>.

Elster, Jon. 1989. *The Cement of Society. A Study of Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

Erichsen, Eivind. 1999. *Glimt fra et langt liv i Finansdepartementet*. Oslo: Finans- og tolldepartementet.

Eriksen, Erik Oddvar. 1993. *Grenser for staten? Om makt, penger og kommunikasjon som styringsinstrumenter*. Oslo: Universitetsforlaget.

Eriksen, Ib E., Tore Jørgen Hanisch og Arild Sæther. 2007. «The Rise and Fall of the Oslo School». *Nordic Journal of Political Economy* 33, (1): 1-31.

Eriksen, Knut E. og Geir Lundestad. 1972. *Kilder til Moderne Historie II. Norsk Innenrikspolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Espeli, Harald. 1992. *Industripolitikk på avveie. Motkonjunkturpolitikken og Norges Industriforbunds rolle 1975-1980*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Espeli, Harald. 1998. *Skattereform og lobbyvirksomhet. En case-studie av Stortingets behandling av skattereformens delingsmodell (1990-1996) og forsøkene på å påvirke utfallet av denne*. Rapport 98: 3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Falletti, Tulia G. og Julia F. Lynch. 2009. «Context and Causal Mechanisms in Political Analysis». *Comparative Political Studies* 42, (9): 1143-1166.

Fagerberg, Jan, Ådne Cappelen, Lars Mjøset og Rune Skarstein. 1990. «The decline of Social-Democratic State Capitalism in Norway». *New Left Review* 181: 60-94

Feiring, Eli og Robert Huseby. 2007. «Velferdsstat, fordelings-rettferdighet og nyliberalisme». I *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*, redigert av Per Kristen Mydske, Dag Harald Claes og Amund Lie, 69-83. Oslo: Universitetsforlaget

Finansdepartementet. 1991. «Skattereformen 1992». Ot.prp. nr. 35 1990-91. Oslo: Finansdepartementet, 1991.

<http://www.nb.no/nbsok/nb/c948e351519611efce3676d2b29a6dcd?index=3#0>

Finstad, Øyvind. 1990. «Ap er nesten på linje». *Dagens Næringsliv*, 03.09.1990. (Lest 15.05.2017). <http://web.retriever-info.com/go/?u=http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument&a=2404&d=055008199009030018&i=0&s=55008&sa=1000819&t=1486922636&x=422406fc86df899cdfb69964b7b7e1b1>

Fligstein, Neil og Iona Mara-Drita. 1996. «How to make a market: Reflections on the Attempt to Create a Single Market in the European Union». *American Journal of Sociology* 102, (1): 1-33.

Fligstein, Neil. 1997. «Social Skill and Institutional Theory». *The American Behavioral Scientist* 40, (4): 397-405.

Friedman, Milton. 2002. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.

Furre, Berge. 1992. *Norsk Historie 1905-1990: Vårt hundreår*. Oslo: Samlaget.

Gamble, Andrew. 2013. «Neo-liberalism and fiscal conservatism». I *Resilient liberalism in Europe's political Economy*, redigert av Vivien A. Schmidt og Mark Thatcher, 53-76. Cambridge: Cambridge University Press.

George, Alexander L. og Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.

Gerring, John. 2004. «What is a case study and what it is good for?». *The American Political Science Review* 98, (2): 341-354.

Gerring, John. 2007. *Case Study Research Principles and Practises*. New York: Cambridge University Press.

Gerring, John. 2012. *Social Science Methodology. A Unified Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goertz, Gary. 2006. *Social science concepts: A user's guide*. Princeton University Press.

Grønmo, Sigmund. 2004. *Samfunnsvitenskapelige Metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Gulbrandsen, Thor-Eirik. 1991. «Skattereform nå». *Dagens Næringsliv*, 13.02.1991. (Lest 15.05.2017). <http://web.retriever-info.com/go/?u=http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument&a=2404&d=055008199102130009&i=0&s=55008&sa=1000819&t=1486922636&x=2427bc5c2dd1aa768e8a9039d30f69ed>

Hall, Peter A. 1989. «Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas». I *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, redigert av Peter A. Hall, 361-391. Princeton: Princeton University Press.

Hall, Peter A. 1992. «The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s». I *Structuring politics: Historical Institutionalism*

- in Comparative analysis*, redigert av Svein Steinmo, Kathleen Thelen og Frank Longstreth, 90-113. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. 1993. «Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic-policy making in Britain». *Comparative Politics* 25, (3): 275-296.
- Hall, Peter A. og David Soskice. 2001. «An Introduction to Varieties of Capitalism». I *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, redigert av Peter A. Hall og David Soskice, 1-68. Oxford: Oxford University Press.
- Halvorsen, Knut. 1993. *Innføring i sosialpolitikk*. Oslo: TANO.
- Hanisch, Tore Jørgen, Espen Sjøilen og Gunhild Ecklund. 1999. *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre. Verdivalg i en åpen økonomi*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: OUP Oxford.
- Hayek, Friedrich von. 1944. *Road to serfdom*. Chicago: University of Chicago Press
- Hellberg, Lars. 1985 «Skattepolitisk avgrunn mellom blokkene: Intet grunnlag for forlik». *Aftenposten*, 30.12.1985. (Lest 15.04.2017). <http://web.retriever-info.com/go/?u=http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument&a=2404&d=020002198512300090&i=0&s=20002&sa=1000819&t=1486922636&x=e6aad2a8f524716def140fdeedead5a2>
- Hodne, Fritz. 1981. *Norges økonomiske historie 1815-1970*. J.W. Cappelens Forlag.
- Hodne, Fritz og Ola Honningdal Grytten. 1992. *Norsk Økonomi 1900-1990*. Oslo: TANO
- Huber, Evelyne og John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Politics in Global Markets*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Høgre. 1969. *Høyres hovedprogram og arbeidsprogram 1969 – 73*. Høgre sitt arbeidsprogram for perioden 1969-1973, vedtatt på landsmøtet 1969. Henta ifrå Partidokumentarkivet til NSD.
- Høgre. 1973. *Høyres program stortingsvalget 1973*. Høgre sitt arbeidsprogram for perioden 1973-1977, vedtatt på landsmøtet 1977. Henta ifrå Partidokumentarkivet til NSD.
- Høgre. 1977. *Høyres program perioden 1977 – 81*. Høgre sitt arbeidsprogram for perioden 1977-1977, vedtatt på landsmøtet 1977. Henta ifrå Partidokumentarkivet til NSD.

Høgre. 1981. *Høyres program perioden 1981- 85*. Høgre sitt arbeidsprogram for perioden 1981-1985, vedtatt på landsmøtet 1981. Henta ifrå Partidokumentarkivet til NSD.

Høgre. 1985. *Høyres program 1985 /89 Frihet og og fellesskap- mulighetenes samfunn*. Høgre sitt arbeidsprogram for perioden 1985-1989, vedtatt på landsmøtet 1985. Henta ifrå Partidokumentarkivet til NSD.

Høgre. 1989. *Ny vilje, ny fremgang Høyres program 1989-1993*. Høgre sitt arbeidsprogram for perioden 1989-1993, vedtatt på landsmøtet 1989. Henta ifrå Partidokumentarkivet til NSD.

Høgre. 2017. *Vi tror på Norge Høyres program for 2017-2021*. Høgre sitt arbeidsprogram for perioden 2017-2021, vedtatt på landsmøtet 2017. Henta ifrå Partidokumentarkivet til NSD.

Ingham, Sean. 2015. «Popular Rule in Schumpeter's Democracy». *Political Studies*.

Isachsen, Arne Jon. 1981. «Milton Friedmans økonomiske teorier». I *Høyrebølgen – epokeskift i Norsk Politikk? Høyres velgerframgang og Arbeiderpartiets 80-årsdilemmaer i sosial, økonomisk og politisk belysning*, redigert av Bernt Hagtvedt og Tor Bjørklund, 365-374. Oslo: Aschehaug.

Isachsen, Arne Jon. 1989. «Unngå små skattereformer». *Aftenposten*, 29.03.1989. (Lest 15.05.2017). <http://web.retriever-info.com/go/?u=http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument&a=2404&d=020002198903290129&i=0&s=20002&sa=1000819&t=1486922636&x=5f2aacfa65719e8d75bc67eb91afea86>

Jagland, Thorbjørn. 2008. «En fornyer av den sosialdemokratiske orden?». I *Kåre Willoch Et Debattskrift*, redigert av Kristin Clemet og Harald Stanghelle, 100- 123. Oslo: Kagge Forlag.

Kaartvedt, Alf. 1984. *Drømmen om borgerlig samling: 1884-1918*. Bind 1 av *Høyres Historie*, redigert av Francis Sejersted. Oslo: J.W. Cappelens Forlag.

Karlsen, Kirsten. 2016. «Oppgjør om økende ulikhet i Stortinget – Ap gjør debatten om forskjeller smal og liten». *Dagbladet*, 05.10.2016. (Lest 21.04.2017). <http://www.dagbladet.no/nyheter/ap-gjor-debatten-om-forskjeller-smal-og-liten/63944262>.

Keynes, John Maynard. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.

- King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. 1994. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.
- Landman, Todd. 2008. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. Oxon: Routledge.
- Langberg, Øystein Kløvstad. 2014. «Stjerneøkonom Thomas Piketty med advarsel til Norge». *Aftenposten*, 12.12.2014. (Lest 04.04.2017). <http://www.aftenposten.no/norge/Stjerneokonom-Thomas-Piketty-med-advarsel-til-Norge-71876b.html>.
- Lie, Amund og Tom Christensen. 2007. «Nyliberalisme og forvaltningspolitikk – frå modernisering til fornying?». I *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*, redigert av Per Kristen Mydske, Dag Harald Claes og Amund Lie, 87-104. Oslo: Universitetsforlaget
- Lie, Einar og Christian Venneslan. 2010. *Over Evne Finansdepartementet 1965-1992*. Oslo: Pax Forlag.
- Lie, Einar. 2012. *Norsk økonomisk politikk etter 1905*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ljiphart, Arend. 1971. «Comparative Politics and the Comparative Method». *The American Political Science Review* 65, (3): 682-693.
- Lund, Helge. 1990. «Første runde av reformen i mål». *Dagens Næringsliv*, 08.10.1990. (Lest 15.05.2017). <http://web.retriever-info.com/go/?u=http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument&a=2404&d=055008199010080040&i=0&s=55008&sa=1000819&t=1486922636&x=964a678d6878158f7001afb238931168>
- Mahoney, James. 2001. «Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method». *Sociological Forum* 16, (3): 575-593.
- Mathiassen, Sofie. 1989. «Økonom-jubel for skatteforslaget». *Dagens Næringsliv*, 12.10.1989. (Lest 15.05.2017). <http://web.retriever-info.com/go/?u=http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument&a=2404&d=055008198910120029&i=0&s=55008&sa=1000819&t=1486922636&x=3d0e31ece378933709e5dd06272008d8>
- Mayer, Robert R. 1982. *Social Science and Institutional Change*. New Brunswick: Transaction Books.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow og Charles Tilly. 2008. «Methods for measuring Mechanisms of Contention». *Qual Sociol*, 31: 307-331.

- McNamara, Kathleen R. 1998. *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mitchell, Bill. 2013. «Okun's Law survives 50 years – trouble for the neo-liberals». *Bill Mitchell – billy blog*. Lest 25. April 2017. <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/?p=22473>
- Mudge, Stephanie L. 2008. 703-731. «The state of the art. What is neoliberalism?». *Socio-Economic Review*, 6: 703-731.
- Mydske, Per Kristen, Dag Harald Claes og Amund Lie. 2007. «Politikk: Virkelighet og vitenskap». I *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*, redigert av Per Kristen Mydske, Dag Harald Claes og Amund Lie, 13-29. Oslo: Universitetsforlaget.
- Narud, Hanne Marthe og Henry Valen. 2007. «Meningsrepresentasjon i et nyliberalt samfunn». I *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*, redigert av Per Kristen Mydske, Dag Harald Claes og Amund Lie, 207-227. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nilsen, Håvard og Dag Østerberg. 1998. *Statskvinnen: Gro Harlem Brundtland*. Oslo: Forum Aschehaug.
- Norges offentlige utredninger (NOU) (1979: 35). *Strukturproblemer og vekstmuligheter i norsk industri*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Norges offentlige utredninger (NOU) (1984: 22). *Personbeskatning – Skattekomisjonens vurderinger av og forslag til system for personbeskatning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Norges offentlige utredninger (NOU) (1989: 14). *Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform*. Oslo: Finansdepartementet.
- Norman, Victor D. 1988. «PERSPEKTIV ny skattereform må til». *Aftenposten*, 01.10.1988. (Lest 15.05. 2017). <http://web.retriever-info.com/go/?u=http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument&a=2404&d=020002198810010094&i=0&s=20002&sa=1000819&t=1486922636&x=bdb9befd5a1fdf3ed2fd06642b4d71ce>
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NTB. 1990a. «Nøylene støtte til skatteomlegging». *NTB*, 04.05.1990. (Lest 15.05.2017). <http://web.retriever-info.com/go/?u=http://web.retriever->

<http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument&a=2404&d=055013199005040462&i=0&s=55013&sa=1000819&t=1486922636&x=a48476246153b4b0e707a46f3e288c51>

NTB. 1990b. «Opposisjonen mellomfornøyd med skattemeldingen». *NTB*, 04.05.1990. (Lest 15.05.2017). <http://web.retriever-info.com/go/?u=http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument&a=2404&d=055013199005040487&i=0&s=55013&sa=1000819&t=1486922636&x=065e95af91b91e77d67eb65a417c2e7d>

Nyhamar, Jostein. 1990. *Nye utfordringer (1965-1990)*. Bind 6 av *Arbeiderbevegelsens Historie i Norge*, redigert av Arne Kokkvoll og Jakob Sverdrup.

Okun, Arthur M. 1975. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington DC: Brookings Institution Press.

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University press.

Pierson, Paul. 2000. «Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes». *Studies in American Political Development*, 14: 72-92.

Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Piketty, Thomas. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Oversatt av Arthur Goldhammer. Cambridge MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

Plant, Raymond. 2012. *The Neo-liberal State*. Oxford: Oxford University Press.

Plümper, Thomas, Vera E. Troeger og Hannes Winner. 2009. «Why Is There No Race to the Bottom in Capital Taxation?». *International Studies Quarterly* 53, (3): 761-786.

Polanyi, Karl. 2001. *Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

Prasad, Monica. 2012. «The Popular Origins of Neoliberalism in the Reagan Tax Cut of 1981». *The Journal of Policy History* 24, (3): 351-383.

Przeworski, Adam. 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press.

- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub og Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Ragin, Charles. 2014. *Comparative method*. Oakland: University of California Press
- Ravnaas, Ernst. 1990. *Skattereformen forventninger og konsekvenser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Repstad, Pål. 1998. *Mellom nærhet og distanse Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Risse-Kappen, Thomas. 1994. «Ideas do not float freely: Transnational coalitions, domestic structures, and the end of the cold war». *International Organization* 48, (2): 185-214
- Rovde, Olav. 1981. «Borgarleg samling». I *Vekst og Velstand Norsk Politisk Historie 1945-1965*, redigert av Trond Bergh og Helge Ø. Pharo, 403-454. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rueschemeyer, Dietrich. 2003. «Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gains?». I *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, redigert av James Mahoney og Dietrich Rueschemeyer, 305-336. New York: Cambridge University Press.
- Salant, Walter S. 1989. «The Spread of Keynesian Doctrines and Practises in the United States». I *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, redigert av Peter A. Hall, 27-51. Princeton: Princeton University Press.
- Salvesen, Geir. 1990a. «Opplegg klart til bredt forlik». *Aftenposten*, 03.09.1990. (Lest 15.05.2017). <http://web.retriever-info.com/go/?u=http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument&a=2404&d=020002199009030075&i=0&s=20002&sa=1000819&t=1486922636&x=43bcda814390f9f653da6d3f1364591f>
- Salvesen, Geir. 1990b. «-Skattereform vil samle støtte». *Aftenposten*, 27.04.1990. (Lest 15.05.2017). <http://web.retriever-info.com/go/?u=http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument&a=2404&d=020002199004270102&i=0&s=20002&sa=1000819&t=1486922636&x=74be6ce45ed23e547a9eebccc49d84b8>
- Schmidt, Vivien A. og Mark Thatcher. 2013a. «Theorizing ideational continuity: The resilience of neo-liberal ideas in Europe». I *Resilient liberalism in Europe's political Economy*, redigert av Vivien A. Schmidt og Mark Thatcher, 1-50. Cambridge: Cambridge University Press.

Schmidt, Vivien A. og Mark Thatcher. 2013b. «Conclusion: Explaining the resilience of neo-liberalism and possible pathways out». I *Resilient liberalism in Europe's political Economy*, redigert av Vivien A. Schmidt og Mark Thatcher, 403-431. Cambridge: Cambridge University Press.

Schumpeter, Joseph A. 2010. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Oxon: Routledge.

Seip, Anne-Lise. 1981. *Om Velferdsstatens framvekst*. Oslo: Universitetsforlaget.

Seip, Anne-Lise. 1994a. *Sosialhjelpstaten blir til. Norsk sosialpolitikk 1740-1920*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Seip, Anne-Lise. 1994b. *Veiene til Velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-75*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Sejersted, Francis. 1984. *Opposisjon og posisjon 1945-1981*. Bind 3 av *Høyres Historie*, redigert av Francis Sejersted. Oslo: J.W. Cappelens Forlag.

Sejersted, Francis. 1985. *Historisk introduksjon til økonomien*. Oslo: J.W. Cappelens forlag.

Skatteavdelingen. 1992. *Skattereformen 1992 innføring*. Oslo: Skatteavdelingen.

Sikkink, Kathryn. 1991. *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.

Skauge, Arne. 1997. «Kåre Willoch – debattanten fra Ullern Statsminister 1981-86». I *Maktens høyborg: Statsministerens kontors historie og politiske hovedsaker siden 1945*, redigert av Dag Berggrav, 166-178. Oslo: Grøndahl og Dreyer Forlag.

Statistisk Sentralbyrå. Utan årstall. Bruttonasjonalprodukt, faste 2005-priser. Millioner kroner, pr. Innbygger og årlig endring. 1865-2011. Lest 31.03.2017.

http://www.ssb.no/a/kortnavn/hist_tab/ht-0901-bnp.html

Statsministerens Kontor. 1987. Pressemelding. Lest 05.04.2017.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/tidligere-pressemeldinger/1987/innledning_om_skattemelding.pdf

Stoltenberg, Jens. 2006. «Moderne fornying». *Dagens Næringsliv*, 07.01.2006.

<https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055008200601073af716ed3a5e18a0d8cc2dc8b7ebd073&serviceId=2>

- Streeck, Wolfgang og Kathleen Thelen. 2005. «Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies». I *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, redigert av Wolfgang Streeck og Kathleen Thelen, 1-39. Oxford: Oxford University Press.
- Swank, Duane. 2016a. «Taxing choices: international competition, domestic institutions and the transformation of corporate tax policy». *Journal of European Public Policy* 23, (4): 571-603.
- Swank, Duane. 2016b. «The new political economy of taxation in the developing world». *Review of International Political Economy* 23, (2): 185-207.
- Søilen, Espen. 1998. «Fra frischianisme til keynesianisme? En studie av norsk økonomisk politikk i lys av økonomisk teori 1945-1980». Doktoravhandling, Norges Handelshøyskole.
- Tanzi, Vito. 1987. «The response of other industrial countries to the U.S. Tax Reform Act». *National Tax Journal* 40, (3).
- Thagaard, Tove. 2013. *Systematikk og innlevelse en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thelen, Kathleen og Svein Steinmo. 1992. «Historical Institutionalism in Comparative Politics». I *Structuring politics: Historical Institutionalism in Comparative analysis*, redigert av Svein Steinmo, Kathleen Thelen og Frank Longstreth, 1-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thorsen, Dag Einar og Amund Lie. 2007. «Kva er nyliberalisme?». I *Nyliberalisme – ideer og politisk virkelighet*, redigert av Per Kristen Mydske, Dag Harald Claes og Amund Lie, 33-48. Oslo: Universitetsforlaget
- Tjernshaugen, Karen R. 2006. «Hellige kyr på slaktebenken Nyrorienteringen i Arbeiderpartiet på 1980-tallet». Masteroppgåve, Universitetet i Bergen.
- Tranøy, Bent Sofus. 2000. «Losing Credit The Politics of Liberalization and Macro-Economic Regime Change in Norway 1980-1992 (99)». Doktoravhandling, Universitetet i Oslo.
- Vanberg, Viktor og James M. Buchanan. 1989. «Interests and theories in constitutional choice». *Journal of Theoretical Politics* 1, (1): 49-62.

Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.

Walsh, James I. 2000. «When do ideas matter? Explaining the successes and failures of Thatcherite ideas». *Comparative Political Studies* 33, (4): 483-516.

Weber, Max. 1946. «The social psychology of the world religions». I *From Max Weber*, redigert av H. Gerth og C.W. Mills, 267-301. New York: Oxford University Press.

Wikan, Vilde. 2015. «What is Neoliberalism, and how does it relate to globalization?». *E-International Relations Students*. Lest 10. Mars 2017. <http://www.e-ir.info/2015/03/21/what-is-neoliberalism-and-how-does-it-relate-to-globalization/>

Willoch, Kåre. 1990. *Minner og meninger 3: Statsminister*. Oslo: Schibsted.

Willoch, Kåre. 1992. *Krisetid: Hvorfor meget går galt, og veien videre*. Oslo: Schibsted.

Woods, Ngaire. 1995. «Economic ideas and international relations: Beyond rational neglect». *International Studies Quarterly* 39, (2): 161-180.

Zimmer, Frederik. 2010. «Skatteretten 1985-2010». *Praktisk Økonomi & Finans* 3: 27-36.

Yin, Robert K. 2014. *Case Study Research Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.

Øien, Arne. 1984. «Skatt - organisering og moral». I *Uten reformer stopper Norge*, redigert av Ivar Frønes og Ted Hanisch, 120-136. Oslo: Pax Forlag.