

Udviklingen i udgifterne til overførsler og konsum i Danmark fra 1982 til 1992

Hvorfor holdt asymmetri-tesen ikke stik?*

Christoffer Green-Pedersen, ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

En af hovedmålsætningerne for de fem Schlüter-regeringer var at få styr på de offentlige udgifter. Set i bakspejlet må man sige, at det kun delvist lykkedes. De offentlige udgifter blev holdt på cirka samme niveau af BNP, men niveauet blev ikke reduceret nævneværdigt¹ (Christiansen 1995). Udviklingen i de samlede offentlige udgifter dækker imidlertid over en meget overraskende udvikling, nemlig at udgifterne til overførsler voksede stærkt, mens udgifterne til konsum kun steg beskedent. Udgifterne til overførsler steg således fra 1982 til 1992 med 33,6% i faste priser, mens udgifterne til konsum steg 5,4% ligeledes i faste priser (Green-Pedersen 1997).²

Når udviklingen er overraskende, er det især set ud fra en af de teorier om de offentlige udgifter, der er mest udbredt i Danmark, den såkaldte »asymmetri-tese« (Kristensen 1987). Ifølge denne skulle udviklingen have

været stik modsat. Udgifterne til konsum skulle være vokset mere end udgifterne til overførsler, men sådan er det altså ikke gået.

Denne artikel har til hensigt at forklare den relative vækst i udgifterne til overførsler. Netop fordi udviklingen går stik imod asymmetri-tesen, lægges der ud med en præsentation og kritik af denne. På baggrund af kritikpunkterne vil der blive skitseret en alternativ analyseramme, ud fra hvilken der kan udledes fem hypoteser om udgiftspolitikken fra 1982 til 1992. Udgiftsudviklingen og udgiftspolitikken fra 1982 til 1992 vil så blive analyseret ud fra disse hypoteser. Til sidst følger en konklusion og en opsamling.

En mulig forklaring på stigningen i udgifterne til overførsler kunne være den stigende ledighed og det øgede antal folkepensionister i perioden. Hvis man korregerer udgiftstallene for de øgede udgifter til dagpenge og kontanthjælp, som skyldes den stigende le-

dighed, og for de øgede udgifter til folkepension, som følger af det stigende antal personer over 67 år,³ falder væksten i udgifterne til overførsler til 24,1%. Den stigende ledighed og det stigende antal ældre kan altså kun i et vist omfang forklare stigningen i udgifterne til overførsler.⁴

2. Asymmetri-tesen

Teorien tager udgangspunkt i, at fordelene ved de fleste offentlige aktiviteter er koncentreret. De tilfalder dels en mindre gruppe borgere og dels de offentligt ansatte. Begge grupper har derfor et klart incitament til at arbejde for øgede udgifter/forhindre besparelser. De politikere, der beskæftiger sig med et givet område, har samtidig en tendens til at identificere sig positivt med det. Disse tre grupper kan forventes at indgå i en »udgiftsalliance« med henblik på at opnå øgede udgifter/forhindre besparelser. Omvendt er omkostningerne spredte, dvs. de bæres af skatteyderne, der har ringe incitament til at arbejde enten for besparelser eller imod øgede udgifter (Kristensen 1981 og 1987).

Samtidig er den udgiftspolitiske beslutningsproces ofte meget atomiseret. De enkelte udgiftsposter behandles hver for sig og ikke mindst uafhængigt af finansieringssiden, og det samlede udgiftsniveau bliver dermed et resultat af mange enkeltbeslutninger. Kombinationen af denne atomisering og fordelingen af fordele og omkostninger giver en systematisk skævhed i den udgiftspolitiske beslutningsproces i retning af øgede udgifter. Beslutningsprocessen er asymmetrisk (op.cit.).

I første omgang er der tale om en teori, der skal forklare udviklingen i de samlede offentlige udgifter. Den skulle imidlertid også kunne forklare udviklingen i udgifterne til overførsler og konsum. Asymmetrien »vil alt andet lige gøre sig stærkere gældende for offentligt konsum end for indkomstoverførsler« (Kristensen 1987 pp. 85). Dette begrun-

des med to forhold: For det første er de omtalte udgiftsalliancer væsentligt mere fremtrædende ved konsumet. Forklaringen er især, at de offentligt ansattes interesser her er langt stærkere, fordi de typisk bygger på meget velorganiserede professioner. Samtidig er brugerne ved konsumet typisk en mindre gruppe, der er nemmere at organisere. For det andet er niveauet for en given overførsel som regel lovbundet, hvilket bl.a. betyder, at det besluttet på én gang i Folketinget. Beslutningsprocessen er m.a.o. mindre atomiseret (Kristensen 1987 p. 88).

Som sagt har den empiriske udvikling været stik imod teorien, og derfor skal to svagheder ved den diskuteres: For det første er politikernes rolle kun i begrænset omfang genstand for egentlig analyse. Man kan f.eks. spørge, om det altid vil være i deres interesse at følge brugerne og de offentligt ansattes udgiftsønsker. Problemet er, at politikerne ikke behandles som rationelle aktører med givne interesser og derved kommer til at fremstå meget passive. Samtidig underspilles de institutionelle rammer for deres arbejde. Dels tillægges den formelle magt, som de har, ringe betydning, og dels undervurderes betydningen af, at de skal stå til ansvar for vælgerne på valgdagen (Mouritzen 1991 pp. 541-544).

For det andet inddrager asymmetri-tesen ikke opgavefordelingen og samspillet mellem staten og kommunerne.⁵ Når dette er centralt for en diskussion af de offentlige udgifter i Danmark, skyldes det, at mens staten kontrollerer de fleste af overførslerne og 1/3 af konsumet, så er 2/3 af konsumet og især velfærdskonsumet (sygehuse, skoler etc.) decentraliseret til en kommunal sektor, der bl.a. har ret til egen skatteudskrivning (Christensen og Christensen 1992 pp. 97-130).

På den ene side kan opgavefordelingen siges at bidrage til den atomisering af beslutnings-

processen, der er en del af asymmetri-tesen (Kristensen 1981 pp. 183-184), men på den anden side er det spørgsmålet, om ikke kommunaliseringen er med til at svække asymmetrien (Bogason 1992 pp. 74-85). Det skyldes, at kommunernes muligheder for at finansiere deres udgifter er mere begrænsede end statens. For det første har de i modsætning til staten ikke mulighed for en egentlig underskudsfinansiering. De er altså tvunget til også på relativt kort sigt at have balance på budgetterne. For det andet er staten gennem bloktilskud og refusioner med til at finansiere de kommunale udgifter, og det giver den et incitament til at »skubbe« økonomiske problemer videre til det kommunale niveau (Christiansen 1995).

Disse to kritikpunkter vil i det følgende være udgangspunkt for opstillingen af en analyseramme til forklaring af udviklingen i de offentlige udgifter med særligt henblik på forholdet mellem overførsler og konsum.

3. En analyseramme

Analyserammen bygger på den tilgang inden for statskundskaben, der kaldes for rationel institutionalisme.⁶ Her kombineres to ting; for det første en opfattelse af aktører som rationelt nyttemaksimerende og for det andet en understregning af institutioners betydning for aktørers handlen (Christensen 1994).⁷

En af asymmetri-tesens svagheder var som sagt dens behandling af politikerne. Derfor kan det være naturligt at tage udgangspunkt i disse eller nærmere bestemt i regeringen. Den analyseramme, der skal opstilles i det følgende, skal altså indeholde de faktorer, der er væsentlige for en regerings udgiftspolitik med særligt henblik på forholdet mellem overførsler og konsum. To typer af faktorer skal inddrages. For det første, hvad man kan kalde for politisk-økonomiske faktorer (jf. Kristensen 1987 pp. 18-50), og for det andet institutionelle faktorer.

Politisk-økonomiske faktorer

På baggrund af den rationelle institutionalisme må det indledende spørgsmål være, hvad der konkret skal forstås ved, at regeringen er rationelt nyttemaksimerende. Her vil i det følgende blive forstået, at den maksimerer stemmer, dog med den undtagelse, at den vil være villig til at indgå forlig, der kan skade dens vælgertilslutning, hvis det er nødvendigt for at fastholde regeringsmagten.

Ud fra denne antagelse om regeringen synes to faktorer umiddelbart at måtte have betydning for dens udgiftspolitik. Vælgernes holdninger til de offentlige udgifter må spille en central rolle. Hvis regeringen vil maksimere stemmer, må den så vidt muligt tilrettelægge sin udgiftspolitik efter vælgernes holdninger. Den parlamentariske situation må også spille en rolle, fordi den bestemmer, hvorvidt en regering er tvunget til at indgå forlig med andre partier for overhovedet at få sin udgiftspolitik gennemført.

Sammenhængen mellem de to faktorer er betinget, i den forstand at betydningen af vælgernes holdninger til de offentlige udgifter afhænger af den parlamentariske situation. En flertalsregering eller en mindretalsregering med et meget solidt parlamentarisk grundlag kan således tilrettelægge sin udgiftspolitik efter vælgerens holdninger uden at skulle tage hensyn til eventuelle forligspartier. En mindretalsregering med et svagt parlamentarisk grundlag står derimod i et dilemma. På den ene side kan den for at bevare regeringsmagten være tvunget til at føre en politik, der koster stemmer, og på den anden side må den hele tiden være opmærksom på vælgernes holdninger, fordi dens svage parlamentariske situation kan tvinge den til at udskrive valg.

Den tredje og sidste politisk-økonomiske faktor er de økonomiske begrænsninger. Disse sætter den udgiftspolitiske dagsorden, dvs.

om det er gode tider med muligheder for øgede udgifter eller dårlige tider med besparelser på dagsordenen. Spørgsmålet er, hvilke forhold der bestemmer de økonomiske begrænsninger. Tre ting skal fremhæves: 1) Den almindelige konjunktursituation: Den påvirker helt automatisk både de offentlige indtægter og udgifter. 2) Statens gældssituation: En stor statsgæld vil alt andet lige begrænse regeringens udgiftspolitiske handlemuligheder. 3) Den bredere makroøkonomiske udvikling (dvs. ud over konjunktursituationen): Inflationsproblemer kan f.eks. tvinge en regering til besparelser for at dæmpe den økonomiske aktivitet. Alt i alt er de økonomiske begrænsninger et relativt komplekst begreb. Komplexiteten bliver imidlertid ikke mindre af, at de ikke blot er et spørgsmål om talværdier. Hvilken betydning, talværdierne tillægges, er således vigtig (Kristensen 1987 pp. 83-88 og Mouritzen 1991 pp. 131-136).

Institutionelle faktorer

Den anden type af faktorer er de institutionelle, dvs. rammerne for udgiftspolitik i Danmark. I den forbindelse kan de offentlige udgifter inddeles i tre typer: Overførsler, det statslige konsum og det kommunale konsum.⁸ De institutionelle rammer for overførslerne og det statslige konsum vil blive præsenteret på to leder: dels ved at se på beslutningsprocessen og dels ved at se på udgifterne i et implementeringsperspektiv, dvs. processen fra de udgiftspolitiske beslutninger træffes, til de får virkning hos borgerne (Winter 1994). For det kommunale konsums vedkommende vil der blive set på budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne.

Beslutningsprocessen omkring *overførslerne* er præget af, at overførslerne er lovbundne, hvilket dels betyder, at deres niveau besluttet af Folketinget, og dels, at de kun optræder på finansloven som forventede udgifter, ikke som budgetrammer⁹ (Jørgensen og Mouritzen 1993 pp. 141-159). Fordi ændringer i ni-

veauet kræver en direkte folketingsbeslutning, og fordi hver enkelt vedtagelse har store udgiftspolitiske konsekvenser, er der tale om meget »synlige« beslutninger, som i høj grad træffes som forlig mellem regering og opposition (Christiansen 1995). Hvis man dernæst ser på overførslerne i et implementeringsperspektiv, må man sige, at implementeringsproblemerne generelt er relativt begrænsede. Man ved med rimelig stor sikkerhed, hvilke konsekvenser beslutninger vil få for borgerne, og hvad de vil koste/give i besparelser.¹⁰

Hvilke incitament giver det så regeringen? Her må der skelnes mellem gode og dårlige tider. I gode tider gør synligheden af beslutninger om overførsler og det, at virkningen hos borgerne er meget forudsigelig, det fristende for regeringen at øge udgifterne her, samtidig med at et folketingsflertal sjældent er noget problem. I dårlige tider kan synligheden bevirke, at der ikke skæres ned på overførslerne, da regeringen normalt ikke vil være interesseret i at synliggøre besparelser for vælgerne. Samtidig kan det også være svært at samle et politisk flertal. Regeringen kan dog i nogle situationer have behov for at vise handlekraft og ansvarlighed, og her kan overførslernes synlighed gøre dem til et oplagt mål for besparelser. Samtidig er det tiltrækkende at skære ned på overførslerne, fordi man kan være ret sikker på, at vedtagne besparelser også bliver til noget og får den størrelse, man forventer (Albæk og Christiansen 1989).

Hvis man ser på beslutningsprocessen omkring *det statslige konsum*, er den præget af, at det statslige konsum er budgetstyret, dvs. at finansloven indeholder egentlige budgetrammer for et meget større antal poster, der dermed hver for sig er mindre udgiftspolitisk afgørende. Folketingets interesse for de enkelte punkter er derfor mindre,¹¹ og beslutningsprocessen får i langt højere grad karak-

ter af en regeringsintern proces, der ikke er særlig synlig (Jørgensen og Mouritzen op.cit.). Samtidig er der mht. det statslige konsum muligheder for implementeringsproblemer, dvs. at beslutninger ikke får den forventede virkning (Winter 1994). Det kan således være svært at sige, om øgede midler til et givet formål overhovedet mærkes hos borgerne, ligesom der kun er tale om budgetbeslutninger, og budgetter kan som bekendt overskrides.

Hvis man ser på de incitamenter, som de institutionelle rammer giver regeringen i relation til det statslige konsum, må man sige, at i gode tider er der få incitamenter til at øge udgifterne her. Beslutningerne er ikke særligt synlige, og det er usikkert, hvilke virkninger de får hos borgerne. Omvendt er det i dårlige tider tiltrækkende at spare på det statslige konsum, fordi beslutningerne ikke er særligt synlige, men til gengæld er det usikkert, om besparelser rent faktisk også bliver realiseret.

I relation til det *kommunale konsum* er problemstillingen noget anderledes, fordi regeringens indflydelse på udgifterne er indirekte, idet den går gennem budgetsamarbejdet med de kommunale organisationer. Dermed er det også uklart for vælgerne, om det er regeringen eller kommunalpolitikkerne, der skal holdes ansvarlig for f.eks. ventelisterne til daginstitutionerne. I gode tider giver det regeringen få incitamenter til, at øgede udgifter skal tilfalde det kommunale konsum. Dels er det tvivlsomt, om vælgerne vil se regeringen som ansvarlig, og dels står regeringen, hvis den ønsker at forbedre servicen på et givet område, over for et dobbelt implementeringsproblem: Den skal først overtale kommunerne til at bruge flere penge på området, og derefter kommer så de implementeringsproblemer, der blev nævnt i forbindelse med det statslige konsum. I dårlige tider er det kommunale konsum til gengæld tiltrækkende som mål for besparelser, fordi det vil være op

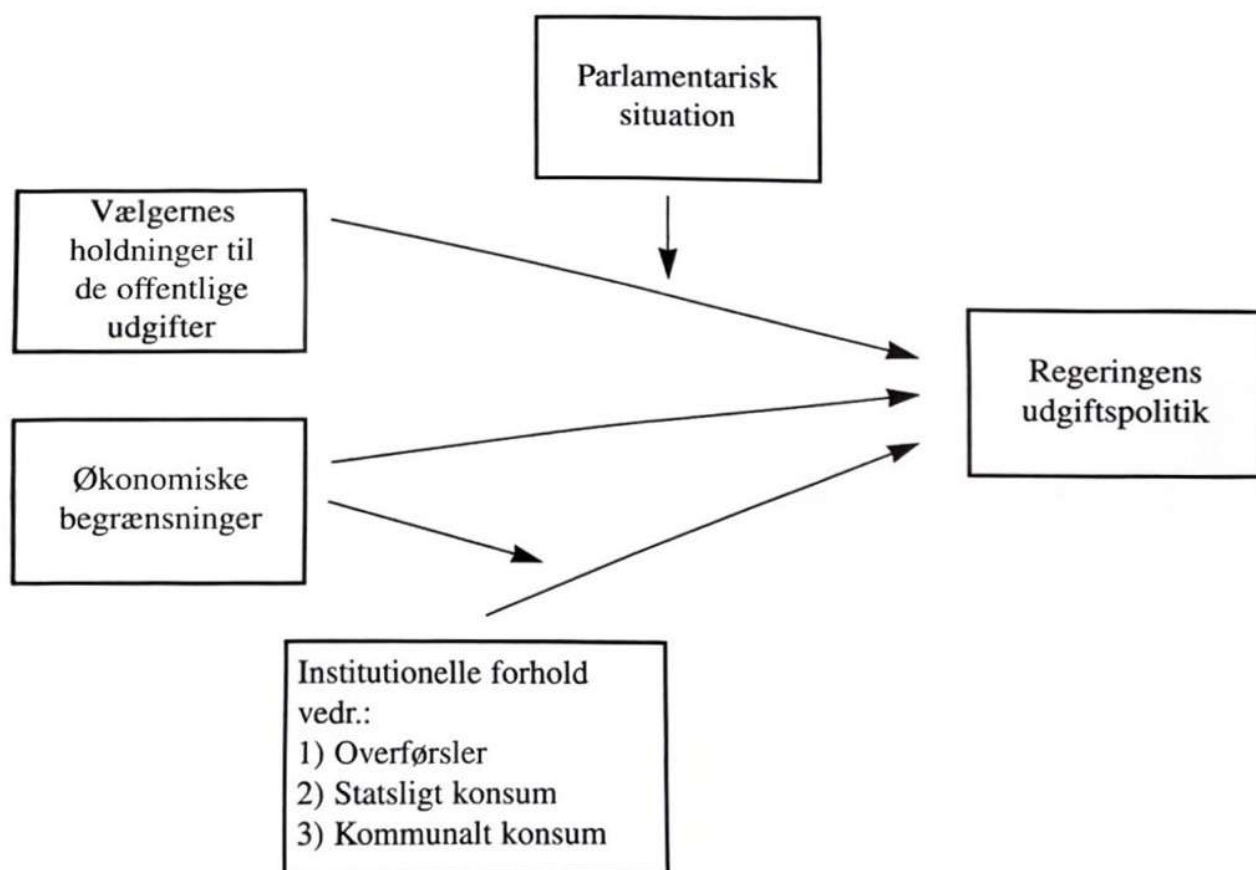
til kommunerne at udmønte dem. Samlet set har regeringen altså et incitament til at være tilbageholdende over for det kommunale konsum, men dens problem er, at den ikke har fuld kontrol over de kommunale udgifter. Den er således afhængig af enten at kunne blive enig med de kommunale organisationer eller at kunne samle et folketingsflertal (Blom-Hansen 1998).

Efter gennemgangen af de institutionelle forhold vedrørende de tre typer af offentlige udgifter er det nu muligt at samle overvejelserne til en analyseramme. Denne fremgår af figur 1 nedenfor.

Udgangspunktet for analyserammen er den siddende regering. Karakteren af dens præferencer gør vælgernes holdninger til de offentlige udgifter og den parlamentariske situation til vigtige faktorer for dens udgiftspolitik. Disse to faktorer spiller endvidere sammen, ved at betydningen af vælgernes holdninger til de offentlige udgifter er betinget af den parlamentariske situation. Den tredje politisk-økonomiske faktor er de økonomiske begrænsninger. De bestemmer, om det er »gode« eller »dårlige« tider. Dernæst er der set på, hvilke incitamenter de institutionelle rammer vedrørende tre typer af offentlige udgifter, nemlig overførsler, det statslige konsum og det kommunale konsum, giver regeringen. Disse incitamenter er som sagt forskellige i gode og dårlige tider, og derfor er de institutionelle forholds påvirkning af regeringens udgiftspolitik betinget af de økonomiske begrænsninger.

4. Fem hypoteser om udgiftspolitikken i perioden 1982-1992

På baggrund af analyserammen vil der nu blive søgt opstillet fem hypoteser om udgiftspolitikken i perioden, en for hver af de fem Schlüter-regeringer. Udledningen af hypoteserne vil tage udgangspunkt i de tre politisk-økonomiske faktorer, idet de er variable



Figur 1. En analyseramme for de politisk-økonomiske og institutionelle faktorerers påvirkning af regeringens udgiftspolitik med særligt henblik på overførsler og konsum.

på kort sigt, mens de institutionelle faktorer, der er mere stabile, vil blive inddraget i lyset af de politisk-økonomiske.

Den første firkløverregering 1982-1983

Da den første firkløverregering kom til magten, havde Danmark alvorlige økonomiske problemer i næsten enhver henseende.¹² Man kan altså tale om stærke økonomiske begrænsninger. Samtidig lagde regeringen i forhold til sine forgængere større vægt på styring af de offentlige udgifter, også selvom det skulle føre til f.eks. højere arbejdsløshed (Nannestad 1995). Vælgernes holdninger var præget af en betydelig krisebevidsthed, dvs. villighed til at acceptere upopulære indgreb, fordi de var økonomisk nødvendige (Andersen 1988). Regeringen havde altså stærke in-

citamenter til en stram udgiftspolitik. De institutionelle faktorer gav den incitamenter til især at spare på overførslerne. Her kunne den være sikker på besparelsernes faktiske gennemførelse, og synligheden kunne bruges til at signalisere ansvarlighed. Samtidig var der også vælgermæssig opbakning til besparelser på arbejdsløshedsdagpenge og bistandshjælp (op.cit.).

Ser man på den parlamentariske situation, gav denne især i starten af den første firkløverregerings tid god mulighed for at komme igennem med besparelser på overførslerne. Det skyldes dels, at Det Radikale Venstre havde banet vejen for regeringen og derfor dårligt kunne vælte den, og dels at Socialdemokratiet tydeligvis ikke var interesseret i et

valg, da Anker Jørgensen så ville have udskrevet det, da han trådte tilbage. På den baggrund kan man formulere følgende hypotese for den første firløverregering: *Dens udgiftspolitik vil være præget af besparelser, der i starten især vil ramme overførslerne.*

Den anden firløverregering 1984-1987

Valget i 1984 stillede den anden firløverregering i en stærk parlamentarisk situation, idet den kunne gennemføre sin økonomiske politik alene sammen med Det Radikale Venstre (Christiansen 1994). Den var således ikke tvunget til at bekymre sig voldsomt om vælgernes holdninger før mod slutningen af sin regeringstid. Derfor må den i starten af sin tid forventes at ville føre en relativt stram udgiftspolitik over for både overførsler og konsum.¹³

I løbet af 1985 lettedes de økonomiske begrænsninger væsentligt (Nannestad 1995), og besparelserne forsvandt fra den udgiftspolitiske dagsorden. At føre en stram udgiftspolitik blev således et spørgsmål om at begrænse væksten i udgifterne. De svagere økonomiske begrænsninger gav også den anden firløverregering mulighed for at lempe udgiftspolitikken op mod det valg, der skulle komme i efteråret 1987. Øgede udgifter til overførsler synes her den mest oplagte måde. Dels fordi den anden firløverregering her, i modsætning til ved konsumet, kunne være sikker på en hurtig virkning hos vælgerne og dels pga. udviklingen i vælgernes holdninger til de offentlige udgifter. Opbakningen bag flere midler til arbejdsløshedsdagpenge og bistandshjælp var således steget markant fra 1982 til 1985, hvor regeringen havde fået et »asocialt« image (Andersen 1988). Hypotesen for denne anden firløverregering må alt i alt være, at den i starten af perioden vil føre en relativt stram udgiftspolitik over for såvel konsum som overførsler, mens den mod slutningen vil lempe udgiftspolitikken, primært over for overførslerne.

Den tredje firløverregering 1987-1988

Valget i 1987 betød en væsentlig svækkelse af regeringens parlamentariske situation, idet den nu var henvist til at skaffe sig opbakning for finansloven hos Socialdemokratiet (Christiansen 1994). De økonomiske begrænsninger var i starten af dens tid relativt lempelige og åbnede således fortsat mulighed for nogle øgede udgifter (Nannestad 1995).

Incitamenterne til, at disse øgede udgifter skulle tilfalde overførslerne, var ikke blevet mindre efter valget, der snarere havde gjort den tredje firløverregerings behov for at pleje sit sociale image større end dens forgængers. For Socialdemokratiet var disse incitament endnu stærkere. Dels har man som forligspartner endnu mere brug for synlighed og forudsigelige virkninger, og dels kunne Socialdemokratiet spille på regeringens asociale image hos vælgerne. Øgede udgifter til overførsler kunne således fremstilles som et forsvar for den velfærdsstat, der havde bred opbakning blandt vælgerne (Andersen 1988). Hypotesen for den tredje firløverregering bliver derfor, at dens udgiftspolitik generelt vil være præget af øgede udgifter til især overførslerne.

KVR-regeringen 1988-1990

I starten af KVR-regeringens tid slog lavkonjunktoren for alvor igennem, og der stod således på ny besparelser på den udgiftspolitiske dagsorden (Nannestad 1995). Lavkonjunktoren medførte samtidig, at man på ny kunne spore en »krisebevidsthed« hos vælgerne (Petersen et al. 1996). Dermed fik KVR-regeringen også et vælgerincitament til at føre en strammere udgiftspolitik end sin forgænger.

I den første halvdel af KVR-regeringens tid skete der også en vis styrkelse af regeringens parlamentariske situation, fordi Socialdemokratiet tidligt meldte ud, at man ville stemme for finansloven for 1989 (Christiansen 1994). I starten var KVR-regeringen altså ikke tvun-

get til de store indrømmelser i forbindelse med udgiftspolitiske forlig. På den anden side var dens parlamentariske situation ikke så stærk, at den kunne komme igennem med væsentlige besparelser på overførslerne. Den måtte derfor i høj grad søge at realisere sin målsætning om en stram udgiftspolitik over for konsumet, hvor de institutionelle forhold giver regeringen et vist spillerum uafhængigt af Folketinget.

Mod slutningen af KVR-regeringens tid, hvor dens parlamentariske situation bl.a. pga. uro i Fremskridtspartiet på ny var svækket (Bille 1992a), befandt den sig i et dilemma mellem på den ene side at føre en stram udgiftspolitik og på den anden side at måtte komme med udgiftspolitiske indrømmelser for at opnå politiske forlig. Forventningen til KVR-regeringens udgiftspolitik mod slutningen af dens tid må derfor være en stram udgiftspolitik over for konsumet samtidig med øgede udgifter til overførsler. For hele KVR-regeringens tid bliver hypotesen, at dens udgiftspolitik, bortset fra øgede udgifter til overførslerne mod slutningen, generelt vil være stram med besparelser på konsumet.

KV-regeringen 1990-1992 (1993)

Pga. en forbedret betalingsbalance og en lav inflation lattede de økonomiske begrænsninger lidt, og besparelser stod således knap så højt på den udgiftspolitiske dagsorden (Nannestad 1995). Samtidig var »krisebevidstheden« væk hos vælgerne, der således på ny havde en generel forventning om bedre offentlige ydelser (Petersen et al. 1996), så den generelle udgiftspolitiske linje må forventes at være mere lempelig end under KVR-regeringen. KV-regeringen stod samtidigt parlamentarisk meget svagt (Bille 1992b) og kunne derfor blive tvunget til udgiftspolitiske indrømmelser primært mht. overførslerne, så alt i alt må hypotesen for KV-regeringen være, at den vil lempe udgiftspolitikken lidt, dog primært over for overførslerne.

5. Test af hypoteserne

I det følgende skal de fem hypoteser testes empirisk. Det skal ske ved dels at se på den faktiske udvikling i de offentlige udgifter og ved dels at undersøge, hvilke udgiftspolitiske beslutninger der ligger bag udgiftsudviklingen. Dog vil udgiftspolitikken primært blive inddraget i de situationer, hvor udgiftsudviklingen ikke svarer til hypoteserne.¹⁴

Udgiftsudviklingen og udgiftspolitikken 1983-1984

Hypotesen for den første firkløverregerings udgiftspolitik var, at den ville være præget af besparelser, der i starten især ville ramme overførslerne. Den faktiske udgiftsudvikling fremgår af tabel 1 nedenfor. Ser man på udviklingen fra 1982 til 1984, er det ikke umiddelbart gået som forventet ud fra hypotesen. Udgifterne til både overførsler og konsum faldt ganske vist fra 1982 til 1984, men udgiftsudviklingen tyder ikke på, at besparelserne i starten især ramte overførslerne. Faktisk er det gået lige modsat, idet besparelserne i starten især synes at have ramt udgifterne til konsum, der faldt noget fra 1982 til 1983.

Til gengæld synes den første firkløverregerings udgiftspolitik faktisk at have svaret til hypotesen, idet det sparekatalog, den spillede ud med ved sin tiltrædelse i 1982, var præget af besparelser på overførslerne. Man fastfrøs bl.a. dagpengesatserne, indførte karenssdag og gennemførte forskellige besparelser på bi-standshjælpen. Når udgifterne til konsum alligevel faldt mere fra 1982 til 1983 end udgifterne til overførsler, skal forklaringen findes i det kommunale konsum. I tabel 2 er udgifterne til konsum opdelt på statsligt og kommunalt, og her ses det tydeligt, at det var udgifterne til kommunalt konsum, der faldt.

Forklaringen kan delvis findes i, at firkløverregeringen gennemførte en besparelse på bloktilskuddene på 3 mia. kr. (Schou 1988),

Tabel 1. Indeks for udviklingen i udgifterne til overførsler og konsum 1982-1992 i faste priser.¹

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Overførsler	100	99,6	99,3	100,9	102,8	107,2	111,9	116	117,5	120,4	124,1
Konsum	100	98,2	97,9	101,1	101,6	104,5	105,6	104,6	103,2	103,2	105,4

Kilde: Statistiske Efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance. Div. år.

1. Udgifterne til overførsler er deflateret med forbrugerprisindekset, mens udgifterne til konsum offentliggøres af Danmarks Statistik i faste priser.

Tabel 2. Indeks for udviklingen i udgifterne til hhv. statsligt og kommunalt konsum 1982-1992 i faste priser.

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Statsligt	100	100,1	99,3	100,6	100,3	102,5	104,7	103,5	103,2	103,2	106,7
Kommunalt	100	97,3	97,3	101,3	102,2	105,4	106,1	105,2	103,2	103,3	104,8

Kilde: Statistiske Efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance. Div. år.

men i den forbindelse er det interessant, at alene primærkommunerne i 1983 oplevede en vækst i likviditeten på 3½ mia. kr. Kommunerne havde m.a.o. ikke behøvet at gennemføre besparelser og i hvert fald ikke i det omfang, de rent faktisk gjorde. De var altså uanset statens indgreb i bloktilskuddene indstillet på besparelser (Lotz 1991).

At udgifterne til overførsler og til konsum faldt lige meget fra 1983 til 1984 er til gengæld i overensstemmelse med hypotesen. Kaster man et kort blik på udgiftspolitikken for 1984, var den præget af, at regeringen ikke kunne komme igennem med flere besparelser på overførslerne. Denne måtte sågar acceptere en forbedring af barselsorloven og indførelsen af »børnechecken«. Dog virkede fastfrysningen af en række satser for overførsler som en fortsat besparelse. Samtidig gennemførte regeringen en række besparelser på

det statslige konsum, ligesom den førte en stram politik over for kommunerne.

Alt i alt må man sige, at hypotesen i rimeligt omfang er blevet bekræftet. Kun det markante fald i udgifterne til det kommunale konsum fra 1982 til 1983 var ikke i overensstemmelse med hypotesen. Forklaringen på faldet skulle ikke mindst findes i en overraskende kommunal sparevillighed.

Udgiftsudviklingen og udgiftspolitikken 1985-1987

Hypotesen for den anden firkloverregering var, at den i starten af perioden ville føre en relativt stram udgiftspolitik over for såvel konsum som overførsler, mens den mod slutningen ville lempe udgiftspolitikken, primært over for overførslerne.

Hvis man ser på udgiftsudviklingen, bekræftes hypotesen stort set af tallene. Fra 1984 til

1986 var der således begrænsede stigninger i udgifterne til både overførsler og konsum. Dog var der fra 1984 til 1985 en markant stigning i udgifterne til konsum, som ikke stemmer overens med hypotesen. Tilgængæld er de markante stigninger i udgifterne til især overførsler fra 1986 til 1987 i god overensstemmelse med hypotesen.

Hvis man betragter tabel 2, ses det, at forklaringen på den markante stigning i udgifterne til konsum fra 1984 til 1985 skal findes i det kommunale konsum. Denne vækst må endvidere skyldes kommunerne selv. Regeringen lempede således ikke på politikken over for kommunerne, snarere tværtimod, idet den i december 1984 indførte den såkaldte konjunkturregulering, dvs. en modregning af et forbedret beskatningsgrundlag i bloktilskuddene (Schou 1988 og Lotz 1991).

Stigningen i udgifterne til overførsler fra 1986 til 1987 skyldes en række tiltag. De overførsler, der havde været fastfrosset siden 1982, blev igen reguleret, børnefamilieydelsen blev indført, de ældres situation blev forbedret, og der kom en ny bistandslov med en række forbedringer. Alt i alt må hypotesen for den anden firkløverregering siges at være blevet bekræftet, bortset fra stigningen i udgifterne til konsum fra 1984 til 1985, der skyldes den kommunale udgiftspolitik.

Udgiftsudviklingen og udgiftspolitikken 1988

Hypotesen for den tredje firkløverregering var, at dens udgiftspolitik ville være præget af øgede udgifter til især overførslerne. Hvis man ser på tabel 1, bekræfter den stort set hypotesen. Udgifterne til både overførsler og konsum steg fra 1987 til 1988, og udgifterne til overførsler steg markant mere end udgifterne til konsum. Bag denne vækst i udgifterne til overførsler ligger især de forbedringer, der blev gennemført i forbindelse med fi-

nanslovsaftalen for 1988. De sociale pensioner blev hævet med 5-7% ud over pristalsreguleringen, og dagpenge og efterlønssatser blev hævet med 10%. Samtidig gennemførte et flertal uden om regeringen en ny SU-lov, der også medførte øgede udgifter.

Udgiftsudviklingen og udgiftspolitikken 1989-1991

Hypotesen for KVR-regeringens udgiftspolitik var, at dens udgiftspolitik, bortset fra øgede udgifter til overførslerne mod slutningen, generelt ville være stram med besparelser på konsumet. Udviklingen har stort set svaret til hypotesen. Udgifterne til konsum var således svagt faldende i hele KVR-regeringens tid, ligesom udgifterne til overførsler kun steg svagt fra 1989-1990 for så at stige forholdsvis meget fra 1990 til 1991. Derimod er det i modstrid med hypotesen, at udgifterne til overførsler steg markant fra 1988 til 1989. Forklaringen på denne vækst skal findes i de forbedringer af overførslerne, der blev gennemført i forbindelse med finansloven for 1988. Disse fik først virkning fra 1.7. eller 1.8. 1988, og deres fulde udgiftsvirkning viste sig således først i 1989.

Bag faldet i udgifterne til konsum ligger en række tiltag over for det statslige konsum, såsom personalestop og besparelser på anlægsudgifterne. Samtidig havde staten held med stram udgiftspolitik over for kommunerne (Lotz 1991). Stigningen i udgifterne til overførsler fra 1990 til 1991 skyldes bl.a. en ny satsreguleringslov fra 1990, hvorefter de fleste overførsler blev reguleret med en sats svarende til lønudviklingen for en LO-arbejder, indførelsen af bruttorevalideringsydelsen og forbedringer af børnefamilieydelsen.

Samlet set må hypotesen for KV-regeringen siges at være blevet bekræftet, idet stigningen i udgifterne til overførsler fra 1988 til 1989 skyldes eftervirkninger af tidligere tiltag.

Udgiftsudviklingen og udgiftspolitikken 1992

Hypotesen for KV-regeringen var, at den vil le lempe udgiftspolitikken lidt, dog primært over for overførslerne. Udgiftsudviklingen svarer i et vist omfang til hypotesen, da der på ny var en betydelig vækst i udgifterne til overførsler. Til gengæld stemmer det ikke med hypotesen, at der også skete en væsentlig vækst i udgifterne til konsum.

Stigningen i udgifterne til overførsler skyldes, ud over den automatiske stigning, der var kommet med satsreguleringsloven, indførelsen af overgangsydelse samt vedligeholdelsestilskuddet til boligejerne. Når udgifterne til konsum også steg en del, skyldes det, at KV-regeringen gennemførte en række tiltag såsom fremrykning af investeringer i veje, der havde til hensigt at bekæmpe den stærkt stigende ledighed. I samme øjemed lempede man også udgiftspolitikken over for kommunerne (Knudsen 1996). Hypotesen for KV-regeringen må altså kun delvist siges at være blevet bekræftet, i den forstand at ønsket om at bekæmpe ledigheden gennem øget offentlig aktivitet synes at have spillet en væsentlig rolle for KV-regeringens udgiftspolitik.

6. Konklusion

Ud fra den opstillede analyseramme lykkedes det at forklare udviklingen i udgifterne til overførsler og konsum fra 1982 til 1992, i den forstand at udviklingen i rimeligt omfang svarede til de opstillede hypoteser.

Kort sagt skyldes udviklingen de incitamenter, en række forhold gav regeringerne. Væksten i udgifterne til overførsler skyldes kombinationen af tre faktorer; en stigende vælgeropbakning bag en række overførsler efter nedskæringerne under den første firkløverregering, de usikre parlamentariske forhold efter valget i 1987 samt en række institutionelle forhold ved overførslerne. Her tænkes på beslutningsprocessens synlighed

og de forudsigelige virkninger hos borgerne, forhold der gør overførslerne tiltrækkende for en regering (og opposition), som ønsker at forbedre de offentlige ydelser. Den beskudne vækst i udgifterne til konsum skyldes, at en række institutionelle forhold gør det til et mindre tiltrækkende mål for øgede udgifter. Beslutningsprocessen er mindre synlig, virkningerne hos borgerne er usikre, og mht. det kommunale konsum er regeringens indflydelse indirekte. Samtidig måtte regeringerne, efterhånden som de fik sværere ved at styre udgifterne til overførsler, realisere ønsket om en stram styring af de offentlige udgifter over for konsumet.

De empiriske analyser viste dog også begrænsninger i den opstillede analyseramme. Først og fremmest viste gennemgangen flere eksempler på, at udviklingen i det kommunale konsum var vanskelig at forklare med udgangspunkt i regeringens udgiftspolitik. En del af forklaringen på den beskudne vækst i udgifterne til konsum skal altså findes i den kommunale udgiftspolitik.

Når den relative vækst i udgifterne til overførsler fra 1982 til 1992 er overraskende, er det ikke mindst, fordi den er i direkte modstrid med »asymmetri-tesen«. Forklaringen på udviklingen er dermed samtidig en kritik af asymmetri-tesen, og i den forbindelse skal to teoretiske punkter afslutningsvis fremhæves. For det første peger de her fremførte forklaringer på betydningen af politikerne og deres interesse i primært stemmemaksimering som afgørende for en forståelse af udviklingen i de offentlige udgifter. Det skal ses i modsætning til asymmetri-tesen, der lægger hovedvægten på de offentligt ansatte og brugerne af offentlige ydelser. For det andet er det interessant, at den meget stærke decentralisering af den danske velfærdsstat, hvor kommunerne varetager størstedelen af serviceproduktionen, har været en væsentlig grund til, at væksten i udgifterne til konsum

var så beskeden. Dette skyldes til dels budgetsamarbejdet mellem staten og kommunerne, der giver staten en vis interesse i og mulighed for at »skubbe« økonomiske problemer videre til kommunerne, men også at kommunerne selv har udvist en betydelig økonomisk tilbageholdenhed i perioden.

Noter

- *1. Artiklen bygger på mit speciale (Green-Pedersen 1997). Tak til min vejleder Peter Munk Christiansen samt Christian Bertelsen og Jens Blom-Hansen for gode kommentarer.
1. I 1982 udgjorde de samlede offentlige udgifter 61,7% af BNP, mens de i 1992 udgjorde 61,5% (Statistisk tiårsoversigt 1991 og 1996). Når udgifterne for 1993 ikke er medtaget, skyldes det, at det er meget vanskeligt at adskille KV-regeringens udgiftspolitik fra udgiftspolitikken hos Nyrup-regeringen, der kom til i januar 1993.
 2. I forhold til Danmarks Statistiks opgørelser af udgifterne til overførsler og konsum er der foretaget en række ændringer. Under overførsler er der set bort fra renteudgifter, tilskud og bidrag til EU samt de forskellige tilskud, der blev indført i forbindelse med Ambi'en i 1988. Samtidig er subsidier til offentlige virksomheder som DSB medtaget i udgifterne til konsum og altså ikke i udgifterne til overførsler. Endelig er de faste bruttoinvesteringer inddraget i udgifterne til konsum. Begrundelserne for disse ændringer findes i Green-Pedersen 1997, bilag 1.
 3. Der er korrigeret for ledighedsudviklingen ved for hvert år i perioden at beregne, hvad udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge og kontanthjælp ville have været, hvis ledigheden havde været den samme som i 1982. På samme måde er der taget højde for udviklingen i antallet af personer på 67 år og derover ved for hvert år at beregne, hvad udgifterne til folkepension ville have været, hvis dette antal havde været det samme som i 1982. Nærmere detaljer findes i Green-Pedersen 1997 bilag 1.
 4. Som et tal for, hvor stor en del af stigningen i udgifterne til overførsler der skyldes politiske beslutninger, er 24,1% i overkanten. En række forhold som f.eks. ledighedens påvirkning af antallet af førtidspensionister er imidlertid vanskelige

at indregne i tallene, specielt hvis det skal gøres for hvert år i perioden, så derfor er der set bort fra disse (jf. Green-Pedersen 1997 bilag 1).

5. Ved kommunerne, den kommunale sektor mm. forstås både amts- og primærkommunerne.
6. Asymmetri-tesen bygger langt hen ad vejen på den samme tilgang.
7. Ved en institution forstås et sæt af alment anerkendte regler, der strukturerer social interaktion på bestemte måder (Knight 1992 pp. 2-3).
8. Der er set bort fra den kommunale indflydelse på nogle overførsler.
9. Udgifterne til overførsler er dog indeholdt i ministeriernes totalrammer.
10. Der er knyttet en betydelig usikkerhed til omfanget af udgifterne til nogle overførsler som f.eks. arbejdsløshedsdagpenge, fordi antallet af berettigede kan være svært at forudsige. Den usikkerhed er imidlertid knyttet til udgifterne generelt og ikke specielt til beslutninger om ændringer i ydelserne, der således er relativt forudsigelige.
11. Dette udelukker dog langt fra, at enkelte punkter politiseres.
12. I forhold til den faktiske økonomiske udvikling er de økonomiske begrænsninger forskudt lidt, da det tager tid, inden udviklingen registreres i det politiske system.
13. Hvor intet andet fremgår, menes der med konsum både det statslige og det kommunale.
14. Analyserne er bygget op på en antagelse om, at udviklingen i udgifterne i et givet år er et resultat af den udgiftspolitik, der blev tilrettelagt året før, primært i forbindelse med finansloven. Dette giver problemer med de år, 1983 og 1990, hvor finansloven udløste folketingsvalg og derfor først blev vedtaget det efterfølgende år. Her vil det dog blive antaget, at det var den politik, som førtes af den regering, der sad, da finansloven blev fremlagt, der var afgørende.

Litteratur

- Albæk, Erik og Peter Munk Christiansen (1989): »Velbjærgstaten«, *GRUS*, 28, pp. 71-84.
- Andersen, Jørgen Goul (1988): »Vælgernes holdninger til den offentlige udgiftspolitik«, pp. 145-190 i Karl Henrik Bentzon (red): *Fra vækst til omstilling*, København, Nyt Fra Samfundsvidenskaberne.
- Bille, Lars (1992a): »Den parlamentariske udvikling 1987-1990«, pp. 7-23 i Lars Bille et al. (red): *De*

uregerlige vælgere – valgkamp, medier og vælgere ved folketingsvalget i 1990, København, Columbus.

Bille, Lars (1992b): »Tiden der fulgte«, pp. 79-85 i Lars Bille et al. (red): *De uregerlige vælgere – valgkamp, medier og vælgere ved folketingsvalget i 1990*, København, Columbus.

Blom-Hansen, Jens (1998): »Avoiding the »Joint-Decision Trap«: Lessons from Intergovernmental Relations in Scandinavia«, udkommer i *European Journal of Political Research*.

Bogason, Peter (1992): *Forvaltning og stat*, Herning, Systime.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1994): *Managerial Behaviour, Opportunism and Institutional Reform of the Welfare State*, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Christensen, Jørgen Grønnegård og Peter Munk Christiansen (1992): *Forvaltning og omgivelser*, Herning, Systime.

Christiansen, Peter Munk (1995): *Public Expenditure: Is the Welfare State Manageable?*, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Christiansen, Søren Lind (1994): »Holdninger til Finansloven«, *Politica*, 26, pp. 32-45.

Damgaard, Erik (1992): »Denmark, Experiments in Parliamentary Government«, pp. 19-49 i Erik Damgaard (red): *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, Oslo, Scandinavian University Press.

Green-Pedersen, Christoffer (1997): *Udviklingen i udgifterne til overførsler og konsum fra 1982 til 1992. En historie om stemmer, institutioner og regeringsmagten*, speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Jørgensen, Torben Beck og Poul Erik Mouritzen (1993): *Udgiftspolitik og budgetlægning*, Herning, Systime.

Knight Jack (1992): *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.

Knudsen, Kim (1996): *Det kommunale selvstyre mellem public choice og realpolitisk budgetsamarbejde*, speciale ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Kristensen, Ole P. (1981): »Den politisk-bureaukratiske beslutningsproces som medvirkende årsag til væksten i den offentlige sektor«, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 61, pp. 80-102.

Kristensen, Ole P. (1987): *Væksten i den offentlige sektor*, København, DJØFs Forlag.

Lotz Jørgen (1991): »Økonomiske aftaler mellem staten og kommunerne« pp. 7-20 i *Kommunal Årbog 1991*, København, C. Ferslew og co.

Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den Politiske Cyklus*, Århus, Politica.

Nannestad, Peter (1995): *Keep the Bumblebee Flying: Economic Policy in the Welfare State of Denmark, 1973-1994*, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Petersen, Eggert et al. (1996): *Danskernes trivsel, holdninger og selvansvarlighed under »opsvinget«*, Psykologisk Institut, Aarhus Universitet.

Schou, Bent (1988): »Udgiftstyring eller fornyelse? Firkloverregeringens politik overfor kommunerne 1982-1987«, pp. 333-363 i Karl Henrik Bentzon (red): *Fra vækst til omstilling*, København, Nyt Fra Samfundsvidenskaberne.

Statistiske Efterretninger: Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance, div. nr. København, Danmarks Statistik.

Statistisk tiårsoversigt 1991, København, Danmarks Statistik.

Statistisk tiårsoversigt 1996, København, Danmarks Statistik.

Winter, Søren (1994): *Implementering og effektivitet*, Herning, Systime.