

Den offentlige sektor i 80'erne med udgangspunkt i 70'erne

Bent Greve*)

Resumé

Den offentlige sektors indplacering i samfundets økonomi er blevet stadig mere omfattende. Men diskussionen om den offentlige sektors størrelse og årsagerne til væksten heri tager som hovedregel sit udgangspunkt i, hvilket formål udgifterne er anvendt til.

Det forsøges derfor i artiklen nærmere at give en begrundelse for, hvorfor den offentlige sektor er vokset gennem 70'erne og med udgangspunkt heri vurdere udviklingstræk for 80'erne. Det illustreres, at den offentlige sektors vækst i høj grad kan forklares ud fra den almindelige konjunktursituation og udviklingen heri.

Endelig belyses samspillet mellem den offentlige og den private sektor, og det fastslås, at ingen af sektorerne kan eksistere uden den anden, hvorfor opsplitningen mellem privat og offentlig sektor kan være meningsløs.

Det konkluderes, at der vil være fornuft i at udbygge den offentlige sektor i en periode med så mange arbejdsløse, idet den marginale merudgift vil være meget begrænset.

1. Indledning.

Der har gennem de seneste par år været en omfattende debat om nødvendigheden af at spare på de offentlige udgifter. Udgangspunktet for debatten har været, at det offentlige beslaglægger en for stor del af det samlede produktionsresultat.

Dette vil i det følgende blive analyseret nærmere, ligesom der vil blive givet forklaringer på den offentlige sektors ekspansion.

2. Væksten i den offentlige sektor

Den offentlige sektors stadig voksende andel af bruttofaktorerindkomsten fremgår af tabel 1. På grund af omlægningerne af nationalregnskabet er det ikke muligt at finde konkrete oplysninger om fordelingen i de seneste år og udviklingen heri.

Det er velkendt, at den ændring i erhvervsstrukturen, som fremgår af tabel 1, ikke er enestående for Danmark. Den genfindes i samtlige vesteuropæiske blandingsøkonomier.

Udviklingen i retning af en større offentlig sektor på bekostning af den private og forskydning fra landbrug og industri i retning af servicefag er samtidig en naturlig konsekvens af den teknologiske udvikling og de øgede krav til den offentlige sektor.

*) Cand. polit. fuldmægtig i Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, undervisningsassistent ved Økonomisk Institut, Københavns Universitet.

Tabel 1.

	Bruttofaktorindkomstens fordeling på erhverv – relativ fordeling			
	1966	1970	1975	1980 ²⁾
Landbrug m. v.	9	7	6	6
Industri m. v.	27	25	24	23
Bygge & anlæg	11	11	10	8
Handel, transport m. v. ¹⁾	40	41	40	39
Off. sektor	13	16	20	24
	100	100	100	100

Kilde: Statistisk tiårsoversigt 1980, s. 106 SEA 22, 1979.

¹⁾ Heri modregnet de såkaldte finansielle imputerede ydelser.

²⁾ Skøn.

Offentlige og private tjenesteydelsers andel af bruttonationalproduktet var i 1976 større i bl. a. Sverige, England, Holland og Irland. Lande med meget forskellig udvikling i underskud på betalingsbalance og arbejdsløshed. Der behøver derfor ikke være nogen entydig sammenhæng mellem balanceproblemerne i et lands økonomi og størrelsen af den offentlige sektor, således som det har været fremført i den danske økonomiske debat.

I stedet for at betragte den offentlige sektor fra produktionssiden kunne situationen anskues ud fra fordelingen mellem offentligt og privat forbrug.

Tabel 2.

	Disponibel bruttonationalindkomst. Fordeling af indkomster på offentligt og privat forbrug i perioden 1966–1978				
	1966	1970	1974	1978	1980 ¹⁾
Privat forbrug	50	58	55	55	56
Off. forbrug	17	20	23	25	27
Bruttoopsparing	23	22	22	20	17
	100	100	100	100	100

¹⁾ Skøn.

Kilde: SEA 22, 1979, samt SEA 31, 1980.

Målt på denne måde er det offentlige forbrug også vokset i den betragtede periode. Interessant er det, at i perioden fra 1974 til 1980 voksede både den offentlige og private andel af den disponible bruttonationalindkomst. Det skete på bekostning af bruttoopsparingen i samfundet. Den manglende opsparing er et andet udtryk for vort underskud på samhandlen med udlandet. Tallene tyder på, at der har været en stærk udvikling i det private forbrug og ikke kun i det offentlige.

Der har i 1980 været en realtilbagegang i det private forbrug, som forventes at fortsætte i 1981. Alligevel må det konstateres, at der indtil 1980 har været en fortsat vækst i det private forbrug. Det bekræftes eksempelvis ved at beregne væksten i det private forbrug pr. indbygger. I perioden fra 1971 til 1976 voksede dette med over 12 pct. om året (en stor del heraf skyldes dog prisstigningerne i samfundet). Men mængdemæssigt har der været en stigning, som gør det ukorrekt alene at tale om den offentlige sektor som årsag til de økonomiske vanskeligheder i Danmark.

Der vil i det følgende derfor blive angivet en række forklaringer på den offentlige sektors vækst. Først en opstilling af udviklingen i den offentlige sektors udgifter i 70'erne for at give en fornemmelse af den størrelsesorden, som arbejdes med, og hvilke reale formål der tilgodeses.

Tabel 3.

	Offentlige udgifter i udvalgte år 1970/71-1980 % fordelt			
	70/71	74/75	76	79
Aflønning, ansatte	32,3	35,3	35,6	33,0
Køb af varer + tjenester (netto)	14,7	14,2	13,1	11,9
Renter m. v.	3,9	2,8	3,9	9,0
Subsidier	6,7	7,7	6,6	6,1
Indkomstoverførsler	28,0	29,0	30,6	31,2
Faste nyinvesteringer	11,5	8,0	7,1	6,6
Øvrige kapitaludgifter	2,9	3,2	3,1	2,3
Udgifter ialt	100	100	100	100
Udgifter i mia. kr.	51,1	93,9	121,2	188,7

Kilde: Beregnet på baggrund af SEA 17, 1980.

Væksten i de offentlige udgifter har i perioden fra 1970/71 til 1980 været omkring $15\frac{1}{2}$ % pr. år, men med meget stærke variationer. Den største årlige stigning var fra 1973/74 til 1974/75 med 26,4 %.

Dette er dog i løbende priser og derfor ikke noget præcist udtryk for den offentlige sektors ressourcetræk og væksten heri. En beregning i faste priser er vist i tabel 4.

Set over hele den betragtede periode er fordelingen af den offentlige sektors udgifter efter det reale formål ikke ændret væsentligt. Lønningerne til ansatte udgør eks. omkring $\frac{1}{3}$ af de samlede udgifter i hele perioden.

De mest markante ændringer er nedgangen i de offentlige nyinvesteringer i perioden. Det skyldes især to forhold. For det første, at den meget stærke udbygning af social-, sundheds- og uddannelsessektoren i 60'erne ikke blev fulgt tilsvarende op i 70'erne. For det andet, at de stramninger af den offentlige sektor, som fulgte oven på f. eks. PP2, især gik ud over anlægsinvesteringerne.

Det bekræftes af tabel 3, idet nyinvesteringernes andel efter 75/76 stort set er konstante på ca. 7 pct.

Indkomstoverførslernes andel er derimod i perioden vokset. Den relative andel steg markant i 1975/76, d.v.s. i sammenhæng med den stærkt voksende arbejdsløshed.

Køb af varer og tjenester netto er blevet af relativ aftagende betydning. Det må især ses i sammenhæng med de voksende indkomstoverførsler og renteudgifter.

I takt med offentligt budgetunderskud fra midten af 70'erne som forsøg på at mildne krisens omfang fulgte stærkt stigende renteudgifter. Renteniveauets højde påvirker derfor den samlede offentlige sektors udgifter også i de kommende år.

Indirekte ses af tabel 3, at problemerne med at foretage besparelser på de offentlige udgifter. Såfremt sådanne besparelser skal have et vist omfang, må det uundgåeligt gå ud over lønningerne og indkomstoverførslerne. Begge dele vil have stærkt negative beskæftigelsesmæssige virkninger og den samlede besparelsesvirkning kan derfor vise sig at blive beskeden.

Det mest interessante er naturligvis at rense stigningen i de offentlige budgetter for den del, som kun er udtryk for prisstigningerne. Dette er gjort i tabel 4 ved hjælp af et prisindeks, som viser stigninger i bruttofaktorindkomsten.

Den reale vækst i de offentlige udgifter har været meget svingende gennem perioden og uden nogen historisk tendens. Af tabel 4 fremgår samtidig, at væksten i bruttofaktorindkomsten i flere år i 70'erne har været kraftigere end den tilsvarende vækst i den offentlige sektor.

Den stærke udgiftsstigning fra eks. 1978 til 1979 kan hovedsagelig forklares

Tabel 4.

De årlige stigninger i de samlede off. udgifter sammenlignet med væksten i BFI				
	årlig vækst i den off. sektor	BFI-pris	Realvækst ¹⁾ off. sektor	Mængdevækst i BFI
70-71	14,1	7,3	6,3	3,0
71-72	13,2	9,5	3,3	5,3
72-73	12,6	11,2	1,3	4,7
73-74	26,4	12,8	12,1	0,3
74-75	14,3	13,2	1,0	÷ 1,5
75-76	13,0	8,4	4,2	2,9
76-77	14,9	7,5	6,9	2,3
77-78	16,7	7,0	8,2	1,8
78-79	16,1	5,9	9,5	3,4
79-80	14,9	7,5	6,8	0,0

¹⁾ Deflateret med BFI-pristal.

Kilde: Tabel 3 samt ST 1980, s. 103, samt SEA 31, 1980.

Budgetredegørelse 1980.

DS Konjunkturoversigt 1980, IV.

med udgiftsudviklingen for indkomst overførsler, som var påvirket af fire faktorer.

For det første gennemførelsen af 1. etape af pensionsreformen, der skønsmæssigt kostede 1,3 mia. kr.

For det andet blev udgifterne til efterløn *anslået* til 1,2 mia. kr. i budgettet. At dette skøn senere har måttet fordobles, er en anden sag. En modgående besparelse på arbejdsløshedsdagpenge og førtidspension er ikke fratrasket i dette beløb.

For det tredje er der i de senere år sket en stærk vækst i antallet af familier, der ønsker deres børn passet i daginstitutioner.

For det fjerde betyder forskydningen i aldersstrukturen, at der sker en større efterspørgsel efter plejehjem og andre foranstaltninger for ældre.

Disse fire forklaringer på væksten i de offentlige udgifter fra 1978 til 1979 illustrerer ganske godt, hvorfor den offentlige sektor vokser.

Der vil i denne fremstilling blive set bort fra, at den offentlige sektor opgørelsesmæssigt vil udgøre en stadig voksende andel af BNP, fordi der ikke regnes med produktivitetsstigninger i den offentlige sektor.

Det mindsker ikke problemerne med finansieringen¹⁾ af de offentlige udgifter, men er en forklaring på, at man ikke alene skal stirre sig blind på den offentlige sektors andel af BNP.

I stedet for at inddеле de offentlige udgifter realøkonomisk (som vist i tabel 3) eller funktionelt, kunne man forestille sig en opdeling efter årsagen til de offentlige udgifter. Det vil sige et forsøg på at udskille de udgifter, som er konjunkturfæhængige, befolkningsmæssige, strukturbetinget, infrastruktur, administrative og omfordelende.

Den eksisterende datamængde muliggør ikke på alle områder en sådan opdeling, men i de følgende afsnit vil blive skitseret, hvilke udgifter jeg mener hører hjemme under disse grupper samt udviklingen heri (såfremt muligt) i 70'erne og konsekvenserne for 80'erne.

Opdelingen er foretaget ud fra ønsket om at beskrive den offentlige sektors vækst ud fra mere end det sædvanlige om årlige vækstrater i den samlede offentlige sektor og det offentlige forbrug.²⁾ Der vil være glidende overgange mellem forskellige udgifter, og opdelingen skal derfor ikke opfattes for stramt.

Den stærkt gensidige afhængighed mellem offentlig og privat produktion gør det eksempelvis vanskeligt at skelne mellem udgifter, som er påvirket af den økonomiske krise og ændringer i befolkningens sammensætning.

Et par eksempler kan belyse dette.

- 1) Finansieringen af den offentlige sektor, herunder manglerne i skattesystemet og behovet for strukturændringer i finansieringen heraf, er et emne for sig, som ikke vil blive belyst nærmere her.
- 2) Opdelingen i tabellerne adskiller sig derved fra traditionel datastatistik ved at lægge vægt på årsager til udgifter mere end om det er til kirke-, forskning eller andet formål.

Sundhedsudgifterne er medtaget i en gruppe af ikke-fordelte udgifter, men udviklingen heri afhænger både af befolkningens størrelses og sammensætning samt situationen i erhvervslivet som helhed.

Stærkt pres i erhvervslivet med risiko for arbejdsløshed og øget produktions-hastighed vil medføre en række arbejdsbetingede nedslidninger.

På samme måde er udgifterne til kontanthjælp og andre sociale hjælpeforanstaltninger i høj grad påvirket af den økonomiske krise i samfundet. Der er stadigvæk en del, som ikke er berettiget til arbejdsløshedsdagpenge, mange unge eksempelvis, eller som i forbindelse med en arbejdsløshedssituation skal have hjælp for at klare terminen.

Hovedsigtet med opdelingen har været at give nogle årsagsforklaringer på den offentlige sektors vækst, herunder især hvor afhængig udgifterne er af de økonomiske konjunkturer. Opdelingen er præget af det datamateriale, som er til rådighed. Det gælder eksempelvis på infrastrukturuområdet, hvor en yderligere detaljering kunne være ønskelig af eksempelvis trafik- og energiforsyning.

3. De konjunkturafhængige offentlige udgifter

En væsentlig årsag til den offentlige sektors vækst i 70'erne har været udviklingen i konjunkturafhængige udgifter.

Det gælder i første række udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge, efterløn, arbejdsmarkedsforanstaltninger og erhvervsordninger. Renteudgifterne skal medregnes, da de fleste vestlige lande arbejder med øgede offentlige budgetter og budgetunderskud i konjunkturedgangsfaser og omvendt forsøger at opnå budgetoverskud eller balance i perioder med højkonjunkturer.

Et økonomiske tilbageslag med deraf voksende arbejdsløshed, såfremt intet andet foretages, vil give sig udslag i stigende udgifter til arbejdsløshedsdagpenge. Stigningen afhænger bl. a. af, hvor stor en indkomstdækning de politiske beslutningstagere er parate til at give de arbejdsløse. Dette afvejes af hensyn til den sociale situation, familier uden understøttelse vil blive bragt i og nok så væsentligt det efterspørgselsfald, som vil følge uden udbetaling af arbejdsløsheds understøttelse. På den anden side vejer frygten for, at skattetrykket skal blive for voldsomt, tungt hos mange politikere.

Når efterløn medtages som konjunkturafhængig offentlig udgift, er det ud fra den betragtning, at efterlønnen blev indført i en konjunktursvag periode for på den ene side at give mange nedslidte lønmodtagere en mulighed for at holde op med at arbejde tidligere, men på den anden side for at mindske arbejdsudbuddet. En mindskning af arbejdsudbuddet vil alt andet lige give sig udslag i faldende arbejdsløshed.³⁾

3) Dette var også tilfældet i 1979, hvor antallet af arbejdsløse faldt, men siden har arbejdsløsheden været voksende.

På længere sigt må udgifterne til efterløn antages at afhænge af befolkningsudviklingen og evt. mangel på arbejdskraft. Det sidste vil tidligst blive et problem i begyndelsen af 90'erne, og skal derfor ikke berøres nærmere her.

Udgifterne til arbejdsmarked- og erhvervsforanstaltninger er i Danmark konjunkturafhængige. Udgifterne til erhvervsforanstaltninger behøver dog ikke at være det, da der kan være mange grunde til at føre aktiv arbejdsmarkeds- og erhvervspolitik selv i perioder med højkonjunktur – f. eks. for at stå bedre rustet til perioder med mindre gunstige internationale vilkår. Meget tyder dog på, at man i Danmark væsentligt øger sin indsats, når der er økonomisk krise. De seneste års udbygning af den erhvervspolitiske indsats illustrerer dette.

Tabel 5.

	Konjunkturafhængige off. udgifter i mia. kr. løbende priser				
	arbejdsløsheds- dagpenge	efterløn	erhvervsøk. forans. ²⁾	renter m. v. ³⁾	ialt
77	8,5	.	8,5	8,0	25,0
78	9,0	.	9,6 ¹⁾	10,5	29,1
79	9,5	2,4	10,9 ¹⁾	17,0	39,5
80	10,8	3,8	11,8 ¹⁾	24,1	50,5

¹⁾ Budgetredegørelsen 79 og 80. 1978-tal er i 1979-priser.

²⁾ Excl. el, gas, vand, veje, transport m. v.

³⁾ Indeholder bl. a. kurstab ved obligationsudstedelse.

Kilde: SEA 16, 1979, Budgetredegørelse 1979 og 1980, SEA 25, 1980. SEA 17, 1980. Konjunkturoversigt nr. 4, 1980, DS.

Opstillingen af tabellen har på dette som på andre områder været vanskelig gjort af manglende konsistens i de eksisterende taloplysninger og forsinkelse i offentliggørelsen heraf. Der kan derfor være mindre unøjagtigheder og manglende ensartethed ved opgørelsen.

Men tabellen illustrerer, hvor konjunkturafhængige en betragtelig del af de offentlige udgifter er. Udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge fordobles næsten mellem 74/75 og 75/76. I 1974 var der i gennemsnit 44.500 ledige fuldtidsforsikrede, i 1975 103.700.

Det er naturligvis ikke kun antallet af arbejdsløse, som er af betydning for udgifternes størrelse. Niveauet for understøttelsen har også betydning. En stærkere realvækst i understøttelsen vil få udgifterne til at vokse hastigere end på andre områder.

Stagnationen i udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse fra 1978 til 1979 kan ikke ses på denne baggrund, men med udgangspunkt i, at efterlønsordningen blev indført. Den medførte for første gang i mange år en direkte tilbagegang i arbejdsstyrken samt et fald i arbejdsløsheden.

Udgifterne til erhvervsøkonomiske foranstaltninger er også vokset i løbet af

70'erne. De seneste år er det især gennemførelsen af beskæftigelsesplanerne og forsøgene på i højere grad at opretholde beskæftigelsen, der gør sig gældende. En del af udgifterne til erhvervsøkonomiske foranstaltninger er dog mere af bogføringsmæssig karakter,⁴⁾ idet udgifterne til landbruget i høj grad betales af EF's landbrugsordninger. At Danmark så betaler sit bidrag til EF fremgår andet sted på de offentlige budgetter.

Når de erhvervsøkonomiske direkte udgifter ikke er vokset stærkere, skyldes det, at en meget stor del af hjælpen til erhvervslivet er indirekte støtte i form af skattelettelser (som ikke giver sig udslag i øgede udgifter, men i mindre indtægter for det offentlige).

Den indirekte generelle støtte har været meget udbredt, og først i de senere år er det offentlige begyndt med mere selektive støtteordninger, omend stadig i begrænset omfang.

Udgifterne til rente m. v. viser tydelig – med et par års forsinkelse – afhængigheden af konjunkturerne, siden 75/76 har væksten i gennemsnit været på omkring 50 % om året. 1975/76 var samtidig det første år gennem en årrække, hvor staten havde underskud på drifts-, anlægs- og udlånsregnskabet.

Det konjunkturfølsomme i det offentliges udgifter fremgår også klart af tabel 6.

Tabel 6.

Årlig vækst i konjunkturafhængige udgifter samt andel af samlede udgifter		
	% årlig vækst	procentvis andel af samlede off. udgifter
70/71	–	11,7
71/72	÷ 6,7	9,6
72/79	+ 33,9	11,4
74/75	+ 53,6	13,7
76	+ 35,4	16,1
77	+ 32,3	18,5
79	+ 32,6	20,5
80	+ 27,8	23,3

Kilde: Tabel 3 og 5.

Udgifterne til de medtagne områder er i perioden fra 1970/71 til 1980 vokset, så de udgør knapt $\frac{1}{4}$ af de samlede offentlige udgifter mod kun godt 10 pct. ved periodens begyndelse og omkring 13 pct. i midten af 70'erne.

Den gennemsnitlige vækst i udgifterne til arbejdsløshedsunderstøttelse, efterløn, erhvervsøkonomiske foranstaltninger og renter m. v. har da også været langt kraftigere end den tilsvarende stigning i de samlede offentlige budgetter, nemlig knapt 24 pct. mod de anførte ca. $15\frac{1}{2}$ % for den samlede offentlige sektor.

4) Det samme kan siges om en række udgifter under de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger. Først spares de et sted og bevilges herefter som beskæftigelsesfremme.

Denne sammenhæng medfører, at en fortsat realvækst i 80'erne i de samlede offentlige udgifter stort set er uundgåelig, med mindre der ønskes markante ændringer i den service, den enkelte borger tilbydes. Først i en periode med kraftig opgang i økonomien og mulighed for en bedre beskæftigelse og rentefald vil de indbyggede tendenser til fortsat vækst i den offentlige sektor kunne aftage.

4. Udgifterne til udbygningen af infrastrukturen

Udgifter til veje, kollektiv trafik m. v. udgør en relativ beskeden andel af de samlede offentlige udgifter. Udgifterne er nødvendige for, at produktionen kan opretholdes og afsættes. De tjener samtidig til at forbedre befolkningens forsyning med eksempelvis kollektiv trafik, ligesom en del af varmemforsyningen varetages af offentlige virksomheder. Udbygningen af vejene til privatbilismen anses af mange for at være en nødvendig offentlig udgift.

Tabel 7.

Infrastrukturudgifter mia. kr.			
	el, gas, vand, varme, havne m. v.	veje	ialt
70/71	1,8	2,2	4,0
74/75	2,8	2,6	5,4
75/76	3,4	3,2	6,6
77	3,3	3,8	7,1
80	1)	4,9	1)

1) Data foreligger ikke og kan ikke skønnes med tilstrækkelig sikkerhed.

Kilde: SEA, 16, 1979, Budgetredegørelse 1980 samt SEA, 25, 1980.

Der foreligger for de tre sidste år i perioden ikke data, der gør det muligt at belyse alle år i 70'erne. Derved kommer de stærkt voksende offentlige udgifter til den kollektive trafik, som led i energipolitikken, ikke tilstrækkeligt klart frem.

I Budgetredegørelse 1980 fremgår det, at udgifterne til kollektiv trafik nu udgør ca. 49 pct. af de samlede udgifter til trafikområdet på 12,2 mia. kr.

Udgiftsudviklingen i de kommende år afhænger af, hvor meget man vil satse på udviklingen af den kollektive trafik, og om man er parat til at mindske udbygningen af det vejnet, som især skal betjene privatbilismen.

Givet er det, at samfundsøkonomisk vil det være mest optimalt at satse på at gøre den kollektive trafik bedre og mere effektiv. Dertil kommer, at øgede udgifter også vil føre til øgede indtægter ved et større passagerantal. At dette i dag ikke altid kommer den kollektive trafik til gode, men alene bliver til en offentlig indtægt, kan kun beklages.

5. Befolkningsafhængige udgifter

I princippet er alle offentlige udgifter afhængige af befolkningens størrelse og sammensætning. De enkelte aktiviteter vil selvfølgelig ikke på ethvert tidspunkt komme alle til gode, og nogle foranstaltninger vil aldrig komme bestemte grupper til gavn. Det gælder eksempelvis udgifterne til folkeskolen.

De befolkningsafhængige udgifter er derfor ikke entydigt definerede. I denne fremstilling medtages kun de største og mest betydningsfulde som illustration af befolkningsændringer's indvirkning på den offentlige sektors udgifter og fordelingen af disse på sektorer.

De udgifter, som er medtaget, er forsorg for børn og ældre samt udgifter til folkeskole og lign.

Tabel 8.

	Udgifter der er afhængige af befolkningens størrelse og sammensætning – mia. kr.			
	Forsorg for børn	Folkeskoler o. lign.	Forsorg for ældre	Ialt
70/71	1,1	4,4	1,5	7,0
74/75	2,6	7,8	4,1	14,5
75/76	2,8	9,0	4,7	16,5
77	3,4	11,0	6,7	20,5
78	5,0	12,0 ¹⁾	8,1 ¹⁾	25,1
80	7,6 ¹⁾	13,3 ¹⁾²⁾	12,3 ¹⁾	33,2

1) Budgetredegørelse 1979 og 1980.

2) Excl. udgifter til elever under særforsorg.

Kilde: SEA, 16, 1979 samt Budgetredegørelse 79 og 80.

Forsorg for børn er hovedsagelig udgifter til daginstitutioner. Udgifterne på dette område er vokset meget stærkt igennem 70'erne. I gennemsnit med over 20 pct. om året. Den meget stærke stigning hænger sammen med ønskerne om en højere dækning på området. Udgifterne er steget på trods af faldet i antal nyfødte børn fra omkring 70.000 i begyndelsen af 70'erne til ca. 57.000 i begyndelsen af 80'erne. Antallet af pladser er derimod vokset fra ca. 86.000 til omkring 270.000 i 1980, når dagplejen medregnes.

På trods af denne udvikling er der stadig mange børn på venteliste. Det hænger sammen med flere forhold. Et af disse er den fortsatte tilgang til arbejdsmarkedet af unge kvinder. Et andet er, at flere børn fortsætter med daginstitution efter, at de har påbegyndt skolegangen.

Udgiftsudviklingen må derfor også på dette område forventes at medføre stigende udgifter. En modsatrettet tendens er de nye krav om betaling for daginstitutioner. Stærke samspil mellem skatter og sociale ydelser vil kunne forhindre mange – især kvinder – i at forblive på arbejdsmarkedet med det resultat, at udgifterne til daginstitutioner ikke vokser i samme takt som hidtil.

I retning af en aftagende stigningstakt i udgifter til børn trækker også, at anlægsudgifterne falder, efterhånden som de enkelte kommuner når dækningsgrader, hvor de, der ønsker det, kan få plads. Der vil naturligt fortsat blive tale om vedligeholdelse, forbedring og udskiftning af ældre institutioner, men alt tyder på, at det vil blive på et niveau under de nuværende.

Det bekræftes også af de kommunale flerårige budgetter. Selv om der planlægges flere pladser i de sociale udbygningsplaner, vil udgifterne sidst i 80'erne nok være reelt aftagende.

Udgifterne til folkeskolen er blot vokset med knapt 12 % om året. Her er sammenhængen til det faldende fødselstal klar, og der må fortsat i 80'erne forventes relativt faldende udgifter.

Derimod er udgifterne til ældreomsorgen vokset meget igennem 70'erne. Med en stigningstakt på i gennemsnit over 23 % om året er det en af de sektorer i det offentlige, som er steget hastigst.

Antallet af ældre er samtidigt vokset fra at udgøre omkring 12 pct. af den samlede befolkning ved indgangen til 70'erne til i dag at udgøre knapt 15 pct. Der er ikke blot kommet flere ældre i 70'erne, de har gennemgående også levet længere. Langt flere pensionister er således i dag over 85 år.

Da personer over 85 år samtidig kræver større pleje og omsorg end de øvrige, har det medført stærkt stigende udgifter, specielt til pasning og pleje. Danmarks Statistiks befolkningsprognoser viser, at antal ældre over 85 år vokser med 31 % fra 79-80.

Socialforskningsinstituttet har skønnet⁵⁾, at udgifterne på dette område fra 1979-1990 reelt vil vokse med 5,7 pct. om året.

Det betyder, at skal den offentlige sektors vækst dæmpes eller helt stoppes indenfor tilbud til ældre, må der ske nogle meget gennemgribende ændringer i den service, som i dag tilbydes.

Forebyggende arbejde for ældre er nødvendigt, såfremt udgifterne på lang sigt skal kunne begrænses. Sker dette ikke, vil udgifterne til plejehjem, som gennemgående er en dyrere plejeform, vokse langt hurtigere, end udviklingen i de ældre aldersgrupper betinger. Omvendt vil en fortsat satsning på forebyggelse og tidlig indsats kunne mindske presset på de offentlige udgifter.

6. Den offentlige sektors omfordelende udgifter

Til denne gruppe udgifter er medtaget indkomstoverførsler af forskellige karakter. Der er ikke foretaget en sondring mellem karakteren af omfordeling. Både de udgifter, som kan siges at være omfordelende mellem indkomstgrupper – eksempelvis boligtilskud og pristilskud til mejeriprodukter og omfordelende i

5) Meddelelse nr. 23 fra Socialforskningsinstituttet, Pensioner og tilbagetrækning indtil år 2000.

tid, mellem erhvervsaktive og erhvervspassiver – er medtaget, eksempelvis pensioner.

Tabel 9.

	Den offentlige sektors »omfordelende« udgifter – mia. kr.			
	Pensions- ydelse	Børnetilskud/ ungdomsydelse	Øvrige ²⁾	Ialt
1970	7,9	1,7	1,1	10,7
1975	15,3	2,6	1,5	19,4
1978	22,3	2,7	2,0	26,9
1980 ¹⁾	24,7	2,7	3,3	30,7

1) Skønnet.

2) Omfatter udd.støtte, boligydelse samt pristilskud til mejeriprodukter.

Kilde: DØS økonomisk oversigt, diverse årgange.

Den afgjort væsentligste af de omfordelende udgifter er pensionsydelse, som hovedsagelig omfatter folke-, enke- og invalidepensioner. Udgifterne på dette område er bl. a. som følge af det stigende antal ældre vokset gennem 70'erne. Set i forhold til den øvrige udgiftsvækst i de offentlige udgifter er der tale om en relativ beskeden udvikling. Det skyldes bl. a. en meget begrænset stigning i antallet af invalidepensionister i 70'erne. Ligesom udviklingen i pensionerne alene har fulgt den tilsvarende udvikling for en gift mand med en gennemsnitlig arbejds løn.⁶⁾

Udgifterne til børnetilskud bærer tydeligt præg af de besparelser, som dette område har været udsat for. Udgifterne er siden 1976 uforandret i kroner, selv om der har været stærke prisstigninger. Med en gennemsnitlig årlig stigning på under 5 pct. er der tale om en klar tilbagegang, som ikke kan forklares ved det faldende antal modtagere.

Uddannelsesstøttens udformning har i 70'erne været udsat for langvarige diskussioner, bl. a. i U-90, men foreløbig er de direkte offentlige udgifter på området relativt beskeden og er vokset langsommere end den øvrige offentlige sektor. Til de direkte offentlige udgifter bør dog tilføjes de indirekte i form af mistede skatteindtægter på grund af rentetilskrivningen på statsgaranterede banklån. Disse skønnes at stige stærkt i 80'ernes begyndelse samtidig med, at staten må indfri et stadig stigende antal lån på grund af manglende evne til at betale lånene tilbage.

Pristilskud til mejeriprodukter og udgifterne til boligydelse er så beskeden, at der ikke er grund til særlige kommentarer. Når udgifterne til boligydelse, der både er boligsikring og boligtilskud til pensionister, når op på en stigningstakt

6) Beregninger fra Socialministeriets økonomisk/statistiske kontor, her jvf. note 5.

på over 10 %, hænger dette sammen med de seneste års lovændringer på området.

Sammenfattende kan det konstateres, at det ikke er de forskellige indkomst-overførsler, som er medtaget i tabel 9, der er en hovedårsag til udviklingen i de offentlige udgifter.

Situationen i 80'erne vil på dette område som for udgifter påvirket af befolkningens alderssammensætning især afhænge af udviklingen i antallet af ældre medborgere.

Der forventes en stigning i antallet af folkepensionister med omkring 10 % i løbet af de kommende 10 år, hvilket uundgåeligt vil presse niveauet opad.

I samme retning trækker gennemførelsen på et eller andet tidspunkt af 2. og 3. fase af udbetalingerne fra den sociale pensionsfond (hvortil alle årligt bidrager med 2 % af den skattepligtige indkomst).

I modsat retning ville en forøgelse af ATP-bidraget og dermed arbejdsmarkedsfinansiering af pensionerne, som netop er gennemført, kunne trække. Det ændrer dog ikke ved, at pensionsudgifterne både offentlige og private vil veje tungere ved fordelingen af forbrugsmulighederne end tidligere. Det er også på denne baggrund, at diskussionen omkring de private pensionsordninger må ses⁷⁾.

Udgiftsudviklingen på de øvrige områder må forventes at blive meget beskednen. Dels på grund af det fortsat faldende børnetal, dels betyder indførelsen af socialindkomstbegrebet og nedsættelse af niveauet for børnetilskud en mere begrænset udgiftsudvikling.

Det er derfor meget vanskeligt at se, at der på disse områder i de kommende år vil kunne foretages yderligere begrænsning, uden at det betyder markante reduktioner i tilskuddenes størrelse i forhold til i dag.

7. Administrative udgifter

Udviklingen i administrationen af den offentlige sektor vil altid være vanskelig at gøre op. En del af administrationen er indregnet under de enkelte områder, mens en andel skilles ud som direkte administration. Derfor kan der være visse problemer med at anvende datamaterialet til en gennemgang over en 10-årig periode.

Gøres dette, kan det beregnes, at væksten i udgifterne har været forholdsvis begrænset. Med et gennemsnit på ca. 10 % om året er der tale om en vækst langsommere end udviklingen i den samlede offentlige sektor.

Dertil skal føjes den bemærkning, at administrationsudgifterne er mere begrænsede, end de fleste forestiller sig. Omregnet til fuldtidsbeskæftigede må det antages, at det kun er et sted mellem 50-70.000 personer, som er ansat til at

7) Jvf. f. eks. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd: Private pensionsordninger – opsparing eller skattefidus? Kbh. 1979.

administrere den offentlige sektor. Heri er iberegnet den del, som skal betjene de politiske beslutningstagere.

Set i forhold til et arbejdsmarked med en arbejdsstyrke på omkring 2,5 mill. personer er det forholdsvis begrænset, samfundets kompleksitet taget i betragtning.

8. Udviklingen i de ikke opdelte udgifter

En række af de offentlige udgifter vil ikke kunne indpasses i den skitserede opdeling på en rimelig konsistent måde. Det drejer sig om forsvarsudgifter, sundhedsudgifter, kirken, kultur, miljøbeskyttelse, politi og brandvæsen m. fl.

Udvalgte eksempler på disse områder er medtaget i tabel 10.

Tabel 10

	Udgifter på udvalgte områder i 1979 og 1980 mia. kr. – årets priser	
	1979	1980
Forsvar	7,8	8,7
Politi	2,1	2,3
Retsvæsen m. v.	1,3	1,4
Sundhedssektor	20,4	21,4
Kultur	4,3	4,3
Kirke	0,3	0,3
Miljøbeskyttelse	3,2	3,2
Ialt	39,4	41,6

Kilde: Budgetredegørelse 1979 og 1980.

De medtagne udgifter dækker omkring 20 % af de samlede offentlige udgifter i 1979 og 1980. Af disse er der grund til en nærmere kort omtale af forsvarsudgifterne og sundhedsvæsenet.

Udgifterne til forsvaret vil i 80'erne afhænge af den politiske prioritering, som området får. Prioriteres forsvaret højt, vil udgifterne vokse stærkere end den øvrige offentlige sektor med deraf følgende problemer i andre sektorer, såfremt en bestemt ramme skal overholdes.

For sundhedsvæsenet er styringsmulighederne langt mindre. Blandingen af offentlig og privat aktivitet på området og indretningen af overenskomsterne for de private praktiserende læger har gjort, at området faktisk ikke har kunnet styres. Specielt er sygesikringsudgifterne vokset markant. Om denne udvikling kan bremses, vil også være op til de politiske beslutningstagere.

9. Samspillet mellem offentlig og privat sektor

Udgiftsudviklingen i den offentlige sektor har, som beskrevet i de tidligere af-

snit, især været præget af konjunkturerne. Der kan derfor være grund til at se nærmere på samspillet mellem den offentlige og den private sektor. Dette bl. a. fordi der i diskussionen om besparelser i den offentlige sektor har været talt meget om en såkaldt »træk og slip« teori.

Den går ud på, at det offentlige først skal slippe arbejdskraften, når der er tilstrækkeligt træk i den private sektor til at opsuge den arbejdskraft, som ikke længere kan finde beskæftigelse hos det offentlige.

Andre har fundet det rigtigst at foretage besparelser uanset situationen i den private sektor. Via et mindre lønpres skulle behovet for nye ansatte i den private sektor herefter vokse af sig selv.

Denne teori finder jeg er forkert, og mener den bygger på fejlagtige opfattelser dels af dansk industris afsætningsmuligheder, dels af den offentlige sektors funktion.

Betragtes den historiske udvikling, ses det, at det offentlige har overtaget en række funktioner, som erhvervslivet tidligere selv varetog, eller har opbygget en række serviceaktiviteter som er nødvendige for, at erhvervslivet kan fungere tilfredsstillende.

Det gælder pasningen af børn, som var en afgørende forudsætning for, at de mange kvinder i slutningen af 60'erne og begyndelsen af 70'erne kunne komme ud på arbejdsmarkedet. Det gælder omskoling og uddannelse af de mange på arbejdsmarkedet, som har været ofre for vækstens ubønhørlige krav til produktionsindsatsen. Det blev i begyndelsen af 70'erne registreret i form af fortsat stærk stigning i antallet af invalidepensionister.

Erhvervslivet koncentrerede på sin side interessen om at få den offentlige sektor udbygget med veje, havne, lufthavne, post- og telefaciliteter m. v. Det vil sige en række funktioner, som er nødvendige for, at erhvervslivet kan eksistere.

Den offentlig sektor er derfor på mange måder afgørende for, at det private erhvervsliv kan eksistere.

Hvordan forholdet og samspillet bliver i de kommende år, kan være vanskeligt at afgøre. Men et par forhold synes at være vigtige.

Det ene er, at det offentlige gennem afsættelsen af tilstrækkelige midler til forskning og udvikling kan medvirke til, at den videnopbygning, som er en afgørende forudsætning for dansk erhvervsliv, fortsat kan finde sted. Danmark er blandt de lande i Vesteuropa, som anvender den mest beskedne andel af BNP på dette område. De danske virksomheder bruger i forhold til deres værditilvækst også meget beskedne ressourcer på dette vigtige område.

Det offentliges rolle bør i denne proces ikke kun være passiv, men aktivt formulerende med ønsker til indenfor hvilke områder, en udbygning er ønskelig. Dertil kommer en opgave i at indsamle og bearbejde viden fra udlandet.

Men skal denne viden kunne anvendes, må undervisningssektoren være i stand til at give den nødvendige uddannelse.

Besparelser på undervisnings- og forskningsområdet kan nemt vise sig at være

af kortsynet karakter. For det andet bør den offentlige sektor kunne sætte ind på en række nye områder. Det kan ske i form af offentlige udviklingskontrakter, hvorefter virksomheder kan færdigudvikle produkter med offentlige tilskud.

Nye udviklingskontrakter kan dels udarbejdes indenfor en række eksisterende industribrancher, dels ved udvikling af nye områder og i forbindelse med offentlige investeringer.

Der kan eksempelvis peges på de betydelige investeringer, som samfundet vil foretage indenfor energi, bolig og miljøbeskyttelse samt trafik og kommunikation i de kommende år, jvf. tabel 12.

Tabel 11

Offentlige investeringer indenfor energi, bolig, miljøbeskyttelse, trafik og kommunikation 1980-1985 - mill. kr.

	1980	1982	1984	1985	ialt 1980-85
Energiforsyning	3204	4534	6148	4687	27871
Bolig	3008	2889	2812	2812	17375
Miljøbeskyttelse	1700	1668	1209	1209	9450
Trafik	4218	4164	3979	3848	24395
Kommunikation	2289	2300	2420	2518	14160
Disse 5 områder	14419	15555	16568	15074	93251
Samlede off. investering	26160	26160	26814	27141	

Kilde: Budgetredegørelse 1980.

I det anførte investeringsprogram er endog væsentlige områder som byfornyelse og statslig olierørledning ikke medtaget.

En lang række andre eksempler - eksportstøtte, offentlige køb af varer i det private erhvervsliv m. v. - kunne nævnes, hvor det direkte samspil mellem offentlige og private aktiviteter kan være nødvendig for at skaffe øget produktion.

10. Den offentlige sektor og samfundsøkonomien

En vurdering af den offentlige sektor og samfundsøkonomien er meget vanskelig. En række modsatrettede forklaringer og beskrivelser findes.

Her skal kun anføres to sæt tal til belysning af den offentlige sektors virkning på hhv. beskæftigelse og betalingsbalance.

Det ene er beregninger over den såkaldte finanseffekt.⁸⁾ Disse viste, at siden 1965 har udvidelsen af den offentlige sektors aktiviteter givet sig udslag i en forøgelse af beskæftigelsen varierende fra 11.000 til 52.000 personer. Vare- og tjenestebalancen er samtidig, med undtagelse af 5 år, også blevet påvirket i positiv retning.

8) Budgetdepartementets småtryk nr. 3, Kbh. 1979.

I årene fra 1976–1978 har der været tale om en gunstig påvirkning på 1 mia. kr. i gennemsnit om året.

Det skyldes de forskelle, der er i beskæftigelse og import ved hhv. offentligt og privat forbrug, jvf. flg. oplysninger fra input-output tabeller i 1973 om forholdet mellem offentligt og privat forbrug.

	import	beskæftigelse
<i>Offentligt forbrug</i>		
privat forbrug	0,38	1,72

Tallene viser, at importindholdet i offentligt forbrug, selv når de indirekte virkninger er medtaget, kun er omkring 40 pct. af tilsvarende ved privatforbrug. Omvendt er beskæftigelsen i den offentlige sektor næsten dobbelt så stor ved samme ressourceforbrug som ved privat forbrug.

Det betyder ikke, at den offentlige sektor igennem udvidelser alene kan løse problemerne for dansk økonomi. Tallene viser derimod, at begrænsninger i det private forbrug til fordel for kollektivt forbrug godt kan medvirke til forbedring af balanceproblemerne. Problemet i den henseende er villigheden til at betale yderligere skatter og afgifter.

Dertil kommer, at nedskæringer i den offentlige sektor ikke hjælper på dansk erhvervslivs konkurrenceevne. En mindre offentlig sektor hjælper ikke på afsætningen af flere danske produkter i udlandet eller mindsker vor import.

Endelig risikerer de kommende års teknologiske udvikling at frigøre så megen arbejdskraft i de såkaldte konkurrerende erhverv, at personalemæssige reduktioner i den offentlige sektor alene vil forøge arbejdsløsheden. Det vil være til skade for dansk økonomi.

11. Afslutning

Perspektiverne for dansk økonomi er dystre. De risikerer at blive endnu værre, såfremt der ikke politisk findes en accept af, at en velfungerende offentlig sektor er en afgørende nødvendighed for, at erhvervslivet kan producere og vi kan afsætte flere varer. Det betyder ikke, at der ikke kan ske ændringer i den offentlige sektors udgifter og sammensætningen heraf.

Prioriteringen af den offentlige sektors drifts- og anlægsudgifter bør samtidig i tilsvarende omfang foretages for den private sektor.

Flh. finansminister Knud Heinesen skrev i sin redegørelse til Folketinget om de offentlige investeringer bl. a.: »Set i dette lys kan det forekomme urimeligt, at der er frit løb for en række investeringer inden for erhvervslivet – ikke mindst inden for visse serviceerhverv – som nok er mindre fordelagtige for samfundet end mange offentlige investeringsprojekter«.

Prioriteringen skal tage sit udgangspunkt i en vurdering af, hvilke beskæfti-

gelses- og balancemæssige virkninger ændringer har. I modsat fald risikerer udgifterne blot at blive flyttet over et andet sted, nemlig som øget arbejdsløshedsunderstøttelse.

Det er eksempelvis svært at se, at nedskæringer i socialsektorens personaleforbrug kan virke fremmende på erhvervslivets konkurrenceevne.

Dertil kommer, at en erkendelse af, at de offentlige udgifter er meget konjunkturafhængige, ville gøre, at man var mindre interesseret i øjeblikkelige og forhastede ændringer i serviceudbuddene til befolkningen.

Derimod ville der være fornuft i at udbygge den offentlige sektor således, at de mange arbejdsløse, vi har, i højere grad kunne bringes i arbejde.

I det omfang, de modgående besparelser på arbejdsløshedsunderstøttelsen ikke er tilstrækkelige som finansiering heraf, kan det blive nødvendigt med nye begrænsninger i det private forbrug – derved bidrager de, som er i arbejde, til at de, der intet har, kan få et.

Artiklen er udarbejdet primo 1981.

LITTERATUR

Budgetredegørelse 1979–1980

Budgetdepartementet: Finanspolitisk styring 1965–78 beregning af finanseffekten, Småtryk nr. 3, Kbh. juni 1979

Industrirådet: Industrien i Samfundet, Kbh. 1977

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd: Private pensionsordninger – opsparing eller skattefidus, Kbh. 1979

Nørregaard-Rasmussen, P.: Den offentlige sektor gennem 100 år i Nationaløkonomisk Tidsskrift 1972, hæfte 5–6

Ølgaard, Anders: Beslutningerne i den økonomiske politik i Nationaløkonomisk Tidsskrift 1979, bind 117

Elkær-Hansen, Tom og Jørgensen, Per Bach: Den offentlige sektors økonomi i 70'erne, Juristen og økonomien nr. 13 1980

Socialforskningsinstituttet: Pensioner og tilbagetrækning indtil år 2000, meddelelse nr. 28

Nordstrand, Rolf: De offentlige udgifters vækst i Danmark, Blåt memo nr. 41 fra Københavns Universitets Økonomiske Institut, 1975

Nordstrand, Rolf: Den offentlige sektor i 80'erne, Nationaløkonomisk Tidsskrift 1979 bind 117.

Statistiske Efterretninger diverse nr.

Statistisk 10-års oversigt 1980

Økonomisk oversigt, diverse årgange fra Det økonomiske Sekretariat

Budgetdepartementet: Budgetoversigt 1981, småtryk 19 A + B.