

Jørgen Grønnegaard Christensen og Ole P. Kristensen:

Indledning

"Som et Led i Bestræbelserne for under de nuværende vanskelige økonomiske Forhold at nedbringe Statens Udgifter og tilvejebringe Balance på Statens Budget har Finansministeriet anset det for paakrævet at indskærpe Betydningen af, at de paa Finansloven for indeværende Finansaar optagne enkelte Bevillingssummer om muligt ikke udnyttes helt, og Nødvendigheden af, at nye Bevillinger saavidt muligt undgaas."

(Statsministeriets Cirkulære Nr. 98 af 25. juni 1924)

Offentlige besparelser indtager en fremtrædende plads på den politiske dagsorden. Det indledende citat viser, at nedskæringer i de offentlige udgifter ingenlunde er noget nyt fænomen. Det er heller ikke noget isoleret dansk fænomen. I disse år får de offentlige udgifter kniven i næsten alle vestlige lande. Englands konservative regering under ledelse af Margaret Thatcher er berømt (eller berygtet) for sin hårdhændede nedskæringspolitik. Præsident Reagans regering har foretaget reduktioner i de federale budgetter i et hidtil ukendt omfang, den socialdemokratisk-liberale koalition i Forbundsrepublikken gennemfører kraftige besparelser, borgerlige regeringer i Sverige og Norge er enten i gang med eller planlægger omfattende indgreb i de offentlige budgetter.

Det politiske og det politisk-psykologiske klima i Danmark er i høj grad præget af den offentlige sparepolitik, der har været dominerende siden den økonomiske krises gennemslag i kølvandet på den første oliekrise i 1973-74. Der fremkommer højlydte klager fra alle dele af den offentlige sektor, som anfører, at hvis sparekniven skærer bare en smule dybere, vil det få katastrofale konsekvenser på snart sagt alle områder. Hvis man iagttaget den offentlige debat, kan man meget let få det indtryk, at skolevæsenet, hospitalsvæsenet, det sociale system osv. er på sammenbruddets rand på grund af offentlige besparelser. De ansatte i disse institutioner er efterhånden presset til bristepunktet. Presset har været så stærkt, at de ofte sætter helbredet på spil i bestræbelserne på at få tingene til at hænge sammen af hensyn til klienter, patienter og elever.

De senere års valgkampe har i vid udstrækning været præget af nedskæringspolitikken. De fleste politiske partier har givet udt. yk for, at man næppe kan komme videre med offentlige besparelser, og at mulighederne er udtømt efter den ret hårdhændede sparepolitik, der er blevet ført. De (ret få) partier, der i den seneste valgkamp fortsat argumenterede for yderligere offentlige besparelser, synes gennemgående at være blevet straffet herfor af vælgerne.

Det er på denne baggrund knapt en overdrivelse at fastslå, at en sparepsykose går over landet. Hvis man imidlertid indleder en undersøgelse af udviklingen i den offentlige sektors ressourceforbrug i form af penge (målt i faste priser) og ansatte, viser det sig helt overraskende (på baggrund af sparepsykosen), at dette ressourceforbrug i samtlige de år, der er forløbet siden den første oliekrise, har udvist en betydelig vækst. Det offentliges personaleforbrug har således i årene siden 1973 udvist en gennemsnitlig årlig stigning på 4 pct.¹ En tilsvarende udvikling har fundet sted med hensyn til andre mål (samlede udgifter for eksempel) for det offentliges ressourceforbrug. Dsv. at forestillingerne om de hårdhændede offentlige besparelser på det generelle plan er en myte. I hele kriseperioden er den offentlige sektor vokset i et rask tempo, der klart har oversteget væksttempoet i økonomien som helhed. Dette generelle billede kunne naturligvis skjule, at der på enkelte områder var foretaget kraftige besparelser. For eksempel kunne undervisningssektoren og social- og sundhedsvæsenet være specielt ramt. Dette er imidlertid heller ikke tilfældet. Netop på disse områder har personaletilvæksten været speciel høj i kriseårene.² Dette billede forrykkes heller ikke, hvis man forsøger at kontrollere for "klientantallet", hvor det er muligt. For eksempel har antallet af folkeskoleelever

1) Se for eksempel Rolf Nordstrand, Personaleforbrug, Produktion og Arbejdsproduktivitet i den offentlige sektor i Danmark, Københavns Universitets Økonomiske Institut, memo nr. 105. Væksttempoet har endda været størst mod periodens slutning. I årene efter 1976 har den årlige tilvækst været næsten 5 pct.

2) Ibid.

pr. lærer og antallet af børn pr. pædagog i daginstitutionerne udvist en klart faldende tendens i de senere år.

Forholdet mellem, hvad der i den offentlige debat synes at være den almindelige perception af udviklingen i den offentlige sektor, og denne sektors faktiske udvikling giver anledning til en række spørgsmål. For eksempel kan man spørge, hvorfor myten vedrørende de dybtgående offentlige besparelser er opstået? Det er den formentlig af en række grunde. En vigtig grund er, at politikere fra næsten alle partier har talt meget om behovet for tilbageholdenhed og besparelser i den offentlige sektor. Disse politiske ønsker er imidlertid ikke blevet omsat i handling, fordi de institutionelle og interessemæssige rammer omkring beslutningsprocessen i den offentlige sektor er af en sådan karakter, at det er næsten umuligt at realisere spareønsker. Den første artikel af J.J. Richardson skal belyse dette forhold. Thatcher-regeringen havde ved sin tiltræden utvivlsomt et alvorligt ment ønske om dybtgående besparelser i den offentlige sektor. Det skortede altså ikke på den politiske vilje. Så meget mere tankevækkende og illustrerende for problemstillingen er det at læse om denne regerings vanskeligheder ved gennemførelse af spareprogrammet. Disse vanskeligheder har været af et sådant omfang, at forestillingen om de hensynsløse besparelser i den offentlige sektor også i England mere har karakter af myte end realitet.

Når selv en regering med en så stærk politisk vilje til offentlige besparelser som Thatcher-regeringen oplever i det mindste en delvis fiasko, må det mane til eftertanke. Uanset hvad man mener om Thatcher-regeringens erklærede politiske målsætning, må det betragtes som problematisk, at regeringen ikke har været i stand til at realisere sin politik. Det næste spørgsmål er naturligt, hvad der kan gøres ved problemet. Standardsvaret (i hvert fald hvis man spørger bureaukrater, og det er dem, der umiddelbart bliver spurgt) er administrative reformer. Sådanne reformer kan bestå i reorganisering af den administrative struktur. Empiriske undersøgelser viser imidlertid, at det vil have

ingen eller ringe virkning.³ En anden oplagt mulighed er at styrke planlægnings- og styringsfunktionerne i administrationen. I den anden artikel af Göran Djupsund berettes om virkningen af planlægningen på det kommunale niveau i Finland. Resultaterne er neslående i den forstand, at virkningerne synes meget små eller helt fraværende.

I den tredje artikel vender vi i en vis forstand tilbage til spørgsmålet om, hvordan myten om de dybtgående offentlige besparelser kan være opstået. Et muligt (og et godt) svar er, at det er den, fordi nogle aktører har en interesse i, at myten opstår. De spareivrige politikere kan have en interesse heri for at skjule deres fiasko. De offentligt ansatte har også en meget stærk interesse i at nære myten. Desto mere udbredt opfattelsen om de dybtgående offentlige besparelser bliver, desto mindre sandsynligt bliver det, at der rent faktisk gennemføres besparelser. Blandt andet herom handler Torben Beck Jørgensens artikel om de offentligt ansattes reaktioner på besparelser, eller rettere på truslen om besparelser. En sikker reaktion er, at der hyles. Det er formentlig dette hyl, som har givet genlyd i den offentlige debat i de senere år, som stærkt har medvirket til at konsolidere sparemyten.

3) Se for eksempel Kenneth J. Meier, "Executive Reorganization of Government: Impact on Employment and Expenditures", American Journal of Political Science, 24, 1980, pp. 396-412.