

Karl-Henrik Bentzon

## Den forvoksede offentlige sektor

Artiklen beskæftiger sig med væksten i den danske offentlige sektor tilbage til midten af forrige århundrede. Tyngdepunktet lægges dog på de sidste årtier, der har været kendetegnet ved en exceptionel vækst i de offentlige udgifter. Der argumenteres for, at der til forståelse af baggrunden for denne vækst, må lægges særlig vægt på de politisk-bureaukratiske beslutningsmekanismer. Det hævdes, at disse har fået en stigende betydning, dels på grund af den offentlige sektors kvantitative vækst, dels på grund af en vægtforskydning henimod velfærdsprægede serviceydelser. Der foretages internationale sammenligninger, der viser, at Danmark har en særlig høj andel af offentlige serviceydelser.

### Fra natvægterstat til velfærdsstat

En af de nationalliberales mest fremtrædende skikkelser Orla Lehmann holdt i 1841 i Nykøbing Falster en tale, hvor han rettede et voldsomt angreb mod datidens enevældige regeringssystem. Enevælden ødslede blandt andet med borgernes surt tjente penge, hvor tværtimod "Den rette Statskasse, det er Hver mands Lomme". Orla Lehmann, der inkasserede tre måneders fængsel under komfortable forhold for sine i øvrigt formastelige udtalelser, blev således ophavsmand til et kendt mundheld, der samtidig udtrykker den økonomiske liberalismes grundbud, hvorefter den offentlige sektor ikke skal være større end allerhøjest nødvendig, idet borgernes behov bedst tilfredsstilles på det private marked under fri konkurrence. Det er forestillingen om "natvægterstaten", hvis hovedopgave består i at sikre den indre og ydre orden i samfundet.

Hvordan gik det så, da de nationalliberale efter Junigrundloven i 1849 fik politisk magt, som de havde agt, en magt de i et vist omfang bevarede indtil systemskiftet i 1901, idet de nationalliberale efter katastrofen i 1864 mere eller mindre opslugtes i partiet Højre. Figur 1 viser, hvor stor en procentdel de samlede offentlige drifts- og anlægsudgifter har udgjort af bruttofaktorindkomsten<sup>1</sup> fra 1855 til 1980. Selv om tendensen i figuren er korrekt, må de enkelte procenter læses med en 'gran salt', idet der er betydelig usikkerhed forbundet med at beregne de pågældende økonomiske størrelser langt tilbage i tiden.

Karl-Henrik Bentzon

## Den forvoksede offentlige sektor

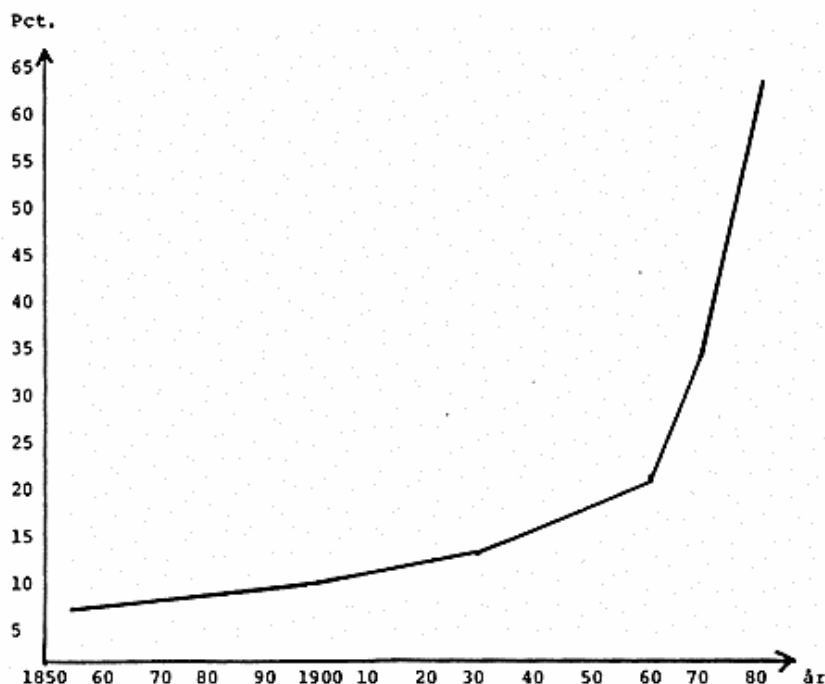
Artiklen beskæftiger sig med væksten i den danske offentlige sektor tilbage til midten af forrige århundrede. Tyngdepunktet lægges dog på de sidste årtier, der har været kendetegnet ved en exceptionel vækst i de offentlige udgifter. Der argumenteres for, at der til forståelse af baggrunden for denne vækst, må lægges særlig vægt på de politisk-bureaukratiske beslutningsmekanismer. Det hævdes, at disse har fået en stigende betydning, dels på grund af den offentlige sektors kvantitative vækst, dels på grund af en vægtforskydning henimod velfærdsprægede serviceydelser. Der foretages internationale sammenligninger, der viser, at Danmark har en særlig høj andel af offentlige serviceydelser.

### Fra natvægterstat til velfærdsstat

En af de nationalliberales mest fremtrædende skikkelser Orla Lehmann holdt i 1841 i Nykøbing Falster en tale, hvor han rettede et voldsomt angreb mod datidens enevældige regeringssystem. Enevælden ødslede blandt andet med borgernes surt tjente penge, hvor tværtimod "Den rette Statskasse, det er Hver mands Lomme". Orla Lehmann, der inkasserede tre måneders fængsel under komfortable forhold for sine i øvrigt formastelige udtalelser, blev således ophavsmand til et kendt mundheld, der samtidig udtrykker den økonomiske liberalismes grundbud, hvorefter den offentlige sektor ikke skal være større end allerhøjest nødvendig, idet borgernes behov bedst tilfredsstilles på det private marked under fri konkurrence. Det er forestillingen om "natvægterstaten", hvis hovedopgave består i at sikre den indre og ydre orden i samfundet.

Hvordan gik det så, da de nationalliberale efter Junigrundloven i 1849 fik politisk magt, som de havde agt, en magt de i et vist omfang bevarede indtil systemskiftet i 1901, idet de nationalliberale efter katastrofen i 1864 mere eller mindre opslugtes i partiet Højre. Figur 1 viser, hvor stor en procentdel de samlede offentlige drifts- og anlægsudgifter har udgjort af bruttofaktorindkomsten<sup>1</sup> fra 1855 til 1980. Selv om tendensen i figuren er korrekt, må de enkelte procenter læses med en 'gran salt', idet der er betydelig usikkerhed forbundet med at beregne de pågældende økonomiske størrelser langt tilbage i tiden.

**Figur 1:** Samtlige offentlige drifts- og anlægsudgifter bortset fra renter af offentlige gæld i procent af bruttofaktorindkomsten 1855 til 1980



Note: Figuren er konstrueret på basis af tiårsintervaller bortset fra 1919/20, hvor oplysninger om det offentlige udgifter ikke har været tilgængelige. Bruttofaktorindkomsten er interpoleret for at bringe den i overensstemmelse med det daværende finansår. Renter er ikke medtaget, fordi de før 1970 opgjordes som en nettoudgift/-indtægt på det offentlige indtægskilde.

Kilder: Hansen, 1974, pp. 217-220, 270-271; Nørregård Rasmussen, 1972, p. 373; Statistisk ti-årsoversigt, 1983, p. 101, 113.

Udviklingen i andelen af de offentlige udgifter kan ifølge figur 1 opdeles i fire perioder, der med en enkelt, men betydningsfuld undtagelse modsvarer af centrale, politiske magtforskydninger i dansk politik:

Indtil systemskiftet i 1901 blev Danmark ledet af nationalliberale eller konservative regeringer. Væksten i de offentlige udgifters andel af bruttofaktorindkomsten var i samme periode yderst moderat. Dette afspejler utvivlsomt en stærk vilje til at begrænse omfanget af den offentlige sektor, især da mærkbare ændringer i samfundets sociale struktur i forbindelse med industrialiseringen i sig selv har presset i retning af et større kollektivt engagement i samfundsudviklingen. Som eksempel kan nævnes den voldsomme vandring fra land til by, der skabte behov for offentlige investeringer til byudviklingsformål. Forfatningskampen mellem Venstre og Højre bidrog også til, at de offentlige udgifter af taktiske grunde blev holdt nede, idet Venstre brugte sit flertal i folketinget til at blokere for udgiftskrævende reformer gennem den såkaldte 'visnepolitik'.

Fra 1901 til 1929 havde partiet Venstre den afgørende politiske indflydelse i dansk politik bortset fra den radikale periode under første verdenskrig. Partiet var som bekendt liberalistisk indstillet og følgelig ikke særligt interesseret i større vækst i de offentlige udgifter. Alligevel gennemførte man en række betydelige sociale reformer i perioden, der bragte de offentlige udgifter ind i en langsom, men stadig vækst. Af særlig betydning var skattereformen i 1903, hvor indkomstskatten indførtes. Det blev hermed langt nemmere at skaffe de til udgiftsdækningen nødvendige skatteindtægter.

I 1929 indledtes den lange periode med socialdemokratisk ledede regeringer. Socialdemokratiet havde en hel anden indstilling til kollektive foranstaltninger end Venstre. Følgelig måtte man nu vente en accelererende vækst i andelen af offentlige udgifter. Figur 1 bekræfter dette. I 1930 begyndte en periode med forstærket stigning i de offentlige udgifter, der i de næste 30 år fik det offentliges andel af bruttofaktorindkomsten til at stige fra 14 til 22 procent. Denne vækst hang i 1930'erne desuden sammen med den økonomiske krise, der krævede ekstraordinære sociale og økonomiske offentlige foranstaltninger, men det er værd at bemærke, at væksten fortsatte næsten uændret også i de to næste årtier.

Omkring 1960 satte en endnu hurtigere vækst i de offentlige udgifter i gang, der inden for blot 20 år førte til, at det offentliges andel af bruttofaktorindkomsten voksede fra 22 til 62 procent, næsten en tredobling. Til forskel fra de forrige perioder kan denne forstærkede vækst ikke sættes i forbindelse med ændrede politiske magtforhold. Socialdemokratiet sad solidt på regeringsmagten både før og efter 1960, og da der omsider kom en borgerlig regering i 1968, førte de paradoksalt nok til en yderligere vækst i de offentlige udgifter. Der er heller ikke tale om øgede offentlige udgifter som kompensation for økonomiske nedgangstider, som det i et vist omfang var tilfældet i 1930'erne. Tværtimod var 1960'erne som bekendt præget af økonomisk højkonjunktur uden historisk sidestykke. Man kan derfor pege på det nærliggende forhold, at den offentlige sektor i 1960'erne netop voksede i ly af en exceptionel økonomisk vækst, der gjorde det muligt samtidig at lade også de disponible reallønninger stige. Efter oliekrisen i 1973 ændredes dette forhold dog markant, idet reallønningerne stagnerede og endog gik direkte ned for visse grupper, især blandt offentligt ansatte. Denne reallønsnedgang påvirkede imidlertid ikke de offentlige udgifter i nedadgående retning. Tværtimod blev vi i 1970'erne vidne til en vækst i de offentlige udgifter, som var endnu større end 1960'ernes. De offentlige udgifters andel af bruttofaktorindkomsten voksede fra 35 procent i 1970 til ikke mindre end 62 procent i 1980. Heri er endda ikke medregnet renter på offentlig gæld, der er udeladt i figuren af hensyn til sammenligneligheden over tid. Hvis renter tillægges, kom procenten op på 67 i 1980. I 1982 var den vokset til ikke mindre end 72 procent. Hvis de stigende offentlige udgifter fra midten af 1970'erne skulle have været fuldt skattefinansierede, ville befolkningen have oplevet et drastisk fald i den disponible realløn. Det er som bekendt ikke sket, idet politikerne har valgt at lade en væsentlig del af udgiftsstigningen lånefinansiere. I 1980 udgjorde de samlede skatter og afgifter, omfattende 85 procent af samtlige offentlige drifts- og kapitalindtægter, kun 54 procent af bruttofaktorindkomsten. Samme år havde staten et bruttokasseunderskud på 49 mia. kr.<sup>2</sup> Til sammenligning kan tjene, at kildeskatten til staten beløb sig til

omkring 33 mia. kr. Som antydnet i denne yderst kortfattende historiske fremstilling er den offentlige sektor siden midten af det forrige århundrede ikke alene vokset enormt i omfang, men har samtidig ændret karakter. Velfærdsforanstaltningerne har fået stadig større tyngde i forhold til traditionelle områder såsom regulerende forvaltning, domstole, politi og forsvar. Det er derfor, man noget slagordsagtigt kan tale om udviklingen fra "natvægterstat" til velfærdsstat.

### Grænser for vækst

Hvis 1970ernes procentvise stigning i de offentlige udgifters andel af bruttofaktorindkomsten fortsætter med samme fart i de kommende år, vil procenten nå 100 i midten af 1990'erne. Til sammenligning kan tjene, at havde man fortsat med den mere moderate vækst fra 1930 til 1960, ville man først have nået det nuværende niveau efter år 2100.<sup>3</sup>

Lige siden århundredeskiftet har såvel politikere som økonomer talt om bestemte grænser for den offentlige sektors størrelse, især på skattesiden, hvis overskridelse angiveligt ville have ødelæggende konsekvenser. Alle disse grænser er dog blevet overskredet, uden at de ødelæggende konsekvenser er indtruffet i noget nær det omfang, man har forestillet sig. For eksempel mente den radikale politiker Bertel Dahlgaard i 1950'erne, at et skattetryk på omkring 25 procent måtte betragtes som noget nær en revolutionsgrænse. I dag er skattetrykket over 50 procent, og trods Fremskridtspartiet er revolutionen udeblevet.<sup>4</sup>

I princippet kan man forestille sig en offentlig sektor, der udgør mere end 100 procent af nationalproduktet, fordi en betydelig del af de offentlige udgifter er indkomstoverførsler, der ikke lægger beslag på reale ressourcer. Grænser for den offentlige sektors størrelse hænger derfor i sidste instans sammen med befolkningens betalingsvilje over skatterne eller snarere mangel på samme. Ganske vist kan man en tid lang finansiere stigende offentlige udgifter gennem låntagning, men den deraf flydende stigende rentebyrde og afdrag på gæld skaber som bekendt et endnu større fremtidigt finansieringsproblem. Den danske udvikling siden midten af 1970'erne er et næsten makabert eksempel herpå. Så sent som i 1975 havde staten et nettotilgodehavende på 3 mia. kr., i 1982 derimod en gæld på 278 mia. kr. svarende til 70 procent af bruttofaktorindkomsten samme år.

På grund af den allerede meget store statsgæld må det anses for udelukket, at staten i de kommende år kan finansiere dele af dens udgifter med låntagning i et omfang, der blot minder om de foregående års. Følgelig vil staten i de kommende år være underlagt en budgetrestriktion, der kræver en langt større overensstemmelse mellem indtægter og udgifter, end tilfældet har været inden for det sidste tiår.

Dette fordrer, at indtægterne sættes op gennem forøgede skatter og/eller udgifterne nedbringes ved besparelser. De fleste partier er for tiden meget uvillige til at foreslå forøgede skatter i større målestok, blandt andet af frygt for at udløse kompenserende lønkrav fra lønmodtagernes side. Opmærksomheden rettes følgelig mod muligheden for at opnå besparelser på de offentlige budgetter. De hidtidige erfaringer viser, at det er en tornet vej, hvor politikerne har meget svært ved at modstå presset fra grupper af offentligt ansatte, klienter og andre interessere-

de, der føler sig stærkt ramt af den ene eller anden besparelse.

Især et demokratisk styre er afhængig af folkelig tilslutning, som imidlertid er vanskelig at etablere i forhold til de offentlige budgetter, fordi den offentlige sektor fungerer på en "virkelighedsfordrejende" måde. Betaling for og tildeling af offentlige ydelser er konsekvent adskilt i den offentlige sektor, hvorved en rimelig afstemning mellem udbud og efterspørgsel, som prismekanismen sørger for på det private marked, mangler i den enkeltes forhold til det offentlige. Det er således muligt for den enkelte borger på en gang at kræve højere offentlige ydelser og lavere skatter. Dette fænomen omtales blandt andet som "skatteillusion".<sup>5</sup> Det aggregerede resultat af sådanne holdningers gennemslagskraft er imidlertid, at det offentlige vil befinde sig i en konstant finansieringskrise, hvor låntagning vil løse problemerne på kortere, men forværre dem på længere sigt.

Skatteillusionen kan ses som udtryk for det, man i spilteorien betegner som modsætningen mellem individuel og kollektiv rationalitet. Der findes i princippet to løsninger på denne modsætning. For det første kan man forsøge at forklare borgerne, at deres umiddelbare gevinstmaksimeringsstrategi i forhold til det offentlige modarbejder deres egne langsigtede interesser. I denne sammenhæng går det ud på at overbevise borgerne om, at generelle offentlige besparelser i den nuværende situation er i deres egen interesse, også i det omfang den enkelte borger selv bliver ramt af dem.

For det andet kan man forsøge at ændre spillereglerne på en sådan måde, at modsætningen mellem individuel og kollektiv rationalitet ikke aktualiseres i samme grad som hidtil. Målet er at opnå en større grad af direkte sammenkædning mellem forbruget af offentlige ydelser og betaling herfor. Midlet kan være i højere grad at overgå til brugerbetaling i stedet for skattefinansiering. De eventuelle uheldige sociale konsekvenser af en sådan omlægning kan for eksempel imødegås gennem øget anvendelse af indkomstoverførsler.

### **Den ustyrlige vækst**

Det ildevarslende ved den exceptionelle vækst i de offentlige udgifter siden 1960 er fraværet af iøjnefaldende årsager til denne vækst. Som netop fremhævet er de offentlige udgifter steget meget stærkt siden 1960, uanset om der har været en borgerlig eller socialdemokratisk regering, og uanset om vi har haft høj- eller lavkonjunktur.

Dette er på en måde en "anstødelig" iagttagelse, fordi vi jo ved, at alle udgiftskrævende beslutninger i sidste instans kræver en politisk vedtagelse. Hvordan kan det være, at offentlige udgiftsbeslutninger i det mindste på et stærkt aggregeret niveau inden for de sidste årtier i særlig grad har løsrevet sig fra såvel ændringer i det politiske flertal som skiftende økonomiske konjunkturer?<sup>6</sup>

Til forklaring af dette forhold skal det indledningsvis fremhæves, at offentlige udgiftsbeslutninger på en gang er præget af informationsproblemer samt pres i retning af at træffe beslutninger i en bestemt retning. Der opstår følgelig et "styringsunderskud", der i øvrigt vokser i takt med den offentlige sektors vækst og stigende velfærdsmæssige orientering.

Det er rigtigt, at alle udgiftskrævende foranstaltninger i sidste instans kræver en

politisk beslutning. Men det er forkert at tro, at politikerne nødvendigvis har særligt realistiske forestillinger omkring udgifterne til iværksættelse af offentlige foranstaltninger, især ikke på længere sigt. Alene tidspresset omkring budgetlægningen forhindrer noget sådant. Endvidere bliver engang iværksatte foranstaltninger af tidsmæssige, men også af politiske grunde, kun i begrænset omfang genstand for omvurderinger. Der er følgelig en stærk konservatisme indbygget i de offentlige udgifter. Endelig sørger sektoriseringen for, at det ikke er de samlede offentlige udgifter, der bliver genstand for en egentlig politisk beslutning, men i bedste fald en række udgiftsområder. De her nævnte forhold har været omtalt som *budgetinkrementalisme*.<sup>7</sup> Herved menes, at man ved budgetlægningen tager udgangspunkt i forrige års budget, således at kun nye projekter gøres til genstand for en politisk vurdering. Denne inkrementalisme har endvidere en atomiseret karakter, idet budgetfremskrivninger og eventuelle nye projekter udarbejdes inden for de enkelte udgiftsområder. Det totale budget fremkommer derfor som en sum af en lang række udgiftsposter.

Indtægtssiden er derimod mere centraliseret, der bestemmes af få, men vigtige beslutninger med hensyn til skatteskala, udskrivningsprocent, grundskyldspromille, momsprocent. Det er derfor ikke nogen tilfældighed, at man ved budgetlægningen i princippet først fastlægger udgiftsbudgettet, hvorpå de fornødne indtægter bringes tilveje. De offentlige indtægter får følgelig en reaktiv position i forhold til udgifterne, hvad der i sig selv må anses for vækstfremkaldende. Det er på den baggrund interessant, at et hovedelement i statens kommende budgetreform er totalrammer for de enkelte ministeriers udgifter. Totalrammer vil bidrage til, at indtægtssiden gives en større vægt i den samlede budgetlægning.

Teorien om budgetinkrementalisme forudsiger en stadig, men forholdsvis langsom vækst i de offentlige udgifter. Indtil 1960 kan udviklingen i Danmark formentlig tilfredsstillende denne teori, men væksten siden 1960 har til gengæld været så eksplosiv, at budgetinkrementalismen herefter forekommer utilstrækkelig som forklarings teori. En anden teori peger derfor på *asymmetrien*<sup>8</sup> omkring udgiftskrævende offentlige beslutninger. Et forslag om for eksempel at hæve dagpengesatserne vil medføre en mærkbart forbedret økonomi for bestemte grupper i samfundet, hvorimod skatteudgiften vil blive spredt ud på samtlige skatteydere, der følgelig ikke vil opleve skatteforhøjelsen som tilsvarende tyngende. I sådant et politisk udgiftsspil kommer altså en mindre, men intens tilhængergruppe til at stå over for en større, men langt mindre engageret modstandergruppe. Hvis der modsat var tale om nedsættelse af dagpengesatserne, fås det samme spil, men i forstærket udgave. Erfaringer peger på, at det jævnt hen er den lille og intense udgiftskrævende gruppe, der i den politiske beslutningsproces sejrer over den store, men diffuse sparegruppe. Resultatet bliver et stadigt pres i retning af forøgede offentlige udgifter og intens modstand imod en begrænsning af disse.

Asymmetrien omkring det offentliges udgiftspolitik har fundet empirisk belæg i en større dansk undersøgelse, der viser, hvor vanskeligt det er politisk set at gennemføre større besparelser, selv hvor tungtvejende økonomiske og effektivitetsmæssige argumenter taler herfor (se Beck Jørgensen, 1981).

Endelig er *inflationstakten* en faktor, der i sig selv kan føre til en relativ vækst i den offentlige sektor. Ikke mindst i perioden efter 1960 er lønningerne steget

mere end varepriserne. Det har ført til, at prisen på offentlige ydelser er steget hurtigere end priserne på varerne, dels fordi produktionen af offentlige ydelser gennemgående er langt mere arbejdsintensiv end produktionen af varer på markedet, dels fordi det af mange grunde er vanskeligere at gennemføre produktivtetsforbedringer i den offentlige end i den private sektor. Hvis offentlige ydelsers relative realværdi følgelig skal bevares, kommer udgifterne til deres fremskaffelse til at lægge beslag på en stadig stigende andel af nationalproduktet.<sup>9</sup>

Såvel budgetinkrementalismen som asymmetrien må formodes at have virket længe i dansk politik og kan derfor ikke uden videre bruges til at forklare de sidste 25 års udvikling. Derfor skal spørgsmålet om en ændret sammensætning af de offentlige udgifter inddrages, der kan have virket forstærkende på såvel inkrementalismen som asymmetrien, ligesom den kan have forstærket inflationsvirkningen på de offentlige udgifter som helhed.

### Offentlige ydelser eller indkomstoverførsler

Det er i de foregående afsnit blevet antydnet, at i forbindelse med den kvantitative vækst i den offentlige sektor er den samtidig blevet genstand for en omfattende kvalitativ forandring. Mere præcist kan det udtrykkes på den måde, at væksten over tid inden for forskellige delområder af den offentlige sektor ikke har været lige hurtig, hvad der har ført til vægtforskydninger mellem de pågældende områder.

Tabel 1: En funktional fordeling af samtlige offentlige udgifter 1950 til 1980

	Sociale og sundhedsudgifter	Uddannelse og forskning	Forsvaret	Øvrige udgifter	Ialt
1950/51	36	8	7	49	100
1960/61	38	13	9	40	100
1970/71	44	17	6	33	100
1980	49	(15)	4	32	100

Note: Til og med 1970 omfatter udgifter til uddannelse såvel statslige som kommunale bidrag inklusive statslige procentrefusioner. 1950/51 omfatter kun driftsudgifter til uddannelsesformål, hvorimod de øvrige år også indbefatter anlægsudgifterne. Det procentuelle fald i udgifterne til uddannelse fra 1970 til 1980 er derfor næppe udtryk for en reel udvikling, snarere tværtimod. Der er følgelig sat en parentes omkring procenten for 1970. Øvrige udgifter omfatter generelle offentlige tjenester, boligforhold, rekreative og kulturelle tjenester, erhvervsøkonomiske foranstaltninger, renter, m.v.

Kilder: Nerby Johansen, 1982, p. 78-79; Statistisk tiårsoversigt, 1983, p. 105.



Desværre er de historiske kilder til belysning af dette spørgsmål meget sparsomme, når det drejer sig om at få en udgiftsfordeling på hele den offentlige sektor. Tabel 1 viser imidlertid meget tydeligt, trods den noget uhåndterlige 'andet' kategori, at der siden 1950 er sket en forskydning af de offentlige udgifter bort fra de traditionelle områder såsom politi, militær, administration og infrastrukturelle investeringer over til typiske velfærdsforanstaltninger inden for social-, sundheds- og undervisningssektoren. I fortsættelse heraf fremgår det af tabel 2, at investeringernes andel af de samlede offentlige udgifter er faldet fra 24 procent i 1950 til 8 procent i 1980. Det er et meget betydeligt fald, selv når et ændret beregningsgrundlag i den mellemliggende periode tages i betragtning.

**Tabel 2:** En realøkonomisk fordeling af samtlige offentlige udgifter 1950 til 1980

	Investe- ringer	Lønud- gifter	Vare- køb m.v.	Overførs- ler til hushold- ninger	Andre over- førsler	Renter	Ialt
1950/51	24	25	18	25	3	5	100
1960/61	22	29	17	26	2	4	100
1970/71	(15)	32	15	26	(8)	4	100
1980	8	32	13	27	9	11	100

Note: 1950 til 1960 er beregnet på grundlag af gammel SNA (Systems of National Accounts), 1970 til 1980 på grundlag af ny SNA. Det ændrede beregningsgrundlag fører først og fremmest til, at investeringer i ny SNA bliver forholdsvis mindre og subsidier forholdsvis større end i gammel SNA. De særlige mærkbare brud i tidsrækken er omgivet med parenteser.

Kilde: Nørby Johansen, 1982, pp. 64-73.

Den offentlige sektor er altså blevet mere velfærdspræget inden for de sidste 30 år. Herved er de offentlige udgifter givetvis blevet mere populære, hvad der ikke udelukker, at de stigende skatter samtidigt er blevet mere upopulære. Det kan der naturligvis i sig selv ikke være noget at indvende imod, men denne udvikling har samtidigt bidraget til at gøre den overordnede udgiftsstyring vanskeligere på grund af stadig stærkere folkelige og professionelle interesser, der knytter sig til den offentlige sektors udgifter. Dens stigende popularitet vil nemlig forstærke den ovenfor beskrevne asymmetri omkring de offentlige udgiftsbeslutninger. Den tiltagende asymmetri kan måske bidrage væsentligt til forklaring af, hvorfor de offentlige udgifter er vokset så voldsomt i 1960erne og ikke mindst i 1970erne, hvor nedgangen i den økonomiske vækst ellers kunne have skabt formodningen om en tilsvarende opbremsning i de offentlige udgifters vækst.

Udgifter til velfærdsformål kan enten anvendes til såkaldte overførselsindkomster til private husholdninger såsom folkepension, børneydelser, sygedagpenge,

uddannelsesstøtte m.v. eller til opbygning og drift af velfærdsinstitutioner, der dernæst producerer en række offentlige ydelser, der stilles mere eller mindre 'gratis' til befolkningens rådighed. Stort set hele sundheds- og undervisningssektoren i Danmark samt de sociale institutioner er eksempler på det sidste.

Det fremgår af tabel 2, at overførselsindkomsternes andel af de offentlige udgifter stort set har været uændret fra 1950 til 1980, men eftersom det sociale område, hvor overførsler først og fremmest anvendes, i samme periode er vokset forholds-mæssigt, kan man indirekte slutte, at socialektoren fra 1950 til 1980 er blevet mere institutionstung.

Udgifter til sociale og andre velfærdsinstitutioner går dels til lønninger dels til køb af varer og tjenester fra den private sektor. Tabel 2 viser også, at det offentlige forbrug er blevet mere løntungt fra 1950 til 1980. Lønningernes andel af det offentlige forbrug er således steget fra 58 til 71 procent. To forhold kan hver for sig forklare den stigende lønandel. For det første kan det tænkes, at de offentlige ydelser generelt er blevet mere arbejdsintensive. For det andet vil en større prisstigning på arbejdskraften end på de medgåede varer føre til en stigende lønkvote selv med et konstant arbejdskraftforbrug. Det lader sig næppe gøre på et mere præcist grundlag at måle de to faktoreres relative indflydelse på den stigende lønkvote.

Det kan dog konstateres, at i 1960erne var offentligt ansatte ved flere lejligheder lønførende, hvad der førte til stærke prisstigninger på offentlige ydelser. En blot bevarelse af deres relative realværdi forudsatte derfor en forholdsvis vækst i de offentlige udgifter. I 1970erne har lønudviklingen for offentligt ansatte været langt mere beskeden og inflationsvirkningen følgelig mindre. Det sætter 1970ernes ekstraordinære vækst i de offentlige udgifter yderligt i relief. Det har således været diskuteret, om produktiviteten hos offentligt ansatte især inden for serviceområderne har været direkte faldende op gennem 1970erne.<sup>10</sup>

Ud fra en styringssynsvinkel er det et overordentligt vigtigt spørgsmål, i hvilket omfang velfærdsforanstaltningerne fordeles på henholdsvis offentlige ydelser og overførsler til private husholdninger. Offentlige ydelser må i sammenligning med overførsler betegnes som langt mere ustyrbare.

For det første er offentlige ydelser, hvor det offentlige optræder som egenproducent, mere komplekse end overførsler. Politikerne er følgelig vanskeligere stillet, når de skal anlægge nyttevurderinger over for offentlige ydelser end over for overførsler. Det fører til, at offentlige ydelser nemmere bliver genstand for budgetinkrementalisme end overførsler. Denne påstand kan forekomme paradoksalt i lyset af, at de lovbundne udgifter ved statens budgetlægning netop omfatter overførsler, hvorimod de offentlige institutioner falder ind under de bevillingsstyrede udgifter. De lovbundne udgifter styres imidlertid af den almindelige lovgivning, men de bidrager naturligvis til, at det kan være vanskeligt at styre statens samlede udgiftsbudget.

For det andet medgår der mange offentligt ansatte ved produktionen af offentlige ydelser, hvorimod administrationen af overførsler kan klares med forholdsvis få ansatte. Der opstår følgelig stærke producent- eller professionelle interesser omkring produktionen af offentlige ydelser, som politikerne har svært ved at hamle op med. Producenter af offentlige ydelser såsom forvaltningspersonale,

lærere, pædagoger m.v. er steget fra at udgøre 8 procent af arbejdsstyrken i 1950 til 28 procent i 1980. Der er i dag så mange offentligt ansatte, at de ydermere udgør en mulig vælgermagt, som de fleste partier er begyndt at tage alvorligt. Offentligt ansatte som en særlig interessegruppe kan i udpræget grad forstærke asymmetrien omkring de offentlige udgiftsbeslutninger.

Det kan på den baggrund være af interesse at sammenligne forholdet mellem overførsler og offentligt forbrug i Danmark med en række andre beslægtede lande. Hvis der kan konstateres betydelige forskelle, er det udtryk for eksistensen af nogle frihedsgrader omkring sammensætningen af de offentlige udgifter, som nemt overses, når opmærksomheden alene rettes mod et enkelt land.

**Tabel 3:** En realøkonomisk opdeling af offentlige udgifter i procent af bruttonationalproduktet i Danmark og i en række øvrige OECD-lande 1970 til 1980

År	1970	1972	1974	1976	1978	1980
<b>Danmark:</b>						
Konsum	20.6	21.4	23.9	23.8	24.5	26.8
Transfereringer til private	11.4	11.7	13.1	13.4	15.1	16.7
Øvrige	9.8	9.4	10.2	9.7	11.5	12.1
Samtlige udgifter	41.8	42.5	47.1	46.9	51.2	55.6
<b>OECD-lande:</b>						
Konsum	15.8	16.8	17.4	18.3	19.1	19.5
Transfereringer til private	13.2	14.6	15.1	17.6	18.4	18.1
Øvrige	9.0	9.0	9.5	10.2	10.8	11.0
Samtlige udgifter	38.0	40.4	42.0	46.2	48.4	48.6

Note: Procenterne under OECD-lande er beregnet som et simpelt gennemsnit af procentværdierne i Finland, Norge, Sverige, Belgien, Frankrig, Holland, Italien, Vesttyskland, England og Østrig.

Kilder: Statistisk tiårsoversigt 1980-83; OECD, National Accounts 1962-1979, vol. II.

Tabel 3 viser for det første, at de samlede offentlige udgifter som procent af nationalproduktet ligger på et højere niveau i Danmark end gennemsnittet i de vesteuropæiske lande. I 1980 lå alene Sverige og Holland på et højere niveau end Danmark. Endvidere har vækstraten i 1970'erne været noget større i Danmark end i de øvrige vesteuropæiske lande som helhed. For det andet er sammensætningen af offentlige udgifter anderledes i Danmark end i de øvrige lande: Transfereringernes andel af nationalproduktet gennem 1970'erne har været større i de andre vesteuropæiske lande som helhed end i Danmark. Til gengæld har konsumandelen været væsentlig større i Danmark. I 1980 havde blandt samtlige OECD-lande

alene Sverige en større offentlig konsumandel end Danmark.

Spørgsmålet om de offentlige udgifters fordeling på henholdsvis ydelser og overførsler er yderligere uddybet i tabel 4, hvor det for en række udvalgte lande er beregnet, hvor stor en procentdel overførsler til private udgør af samtlige udgifter inden for uddannelses-, sundheds- og socialektoren.

**Tabel 4:** Overførsler til private i procent af samtlige offentlige udgifter inden for tre sektorer i nogle udvalgte OECD-lande

	Dan- mark 1980	Hol- land 1980	Eng- land 1979	Tysk- land 1980	Fran- krig 1980	Ita- lien 1980	USA 1978
Uddannelse og forskning	8	5	17	4	-	-	6
Sundhedsvæsen	0	-	0	-	90	25	46
Sociale foranstaltninger	73	97	80	85	91	93	88

Note: Tabellen er et eksempel på en krydsning af en realøkonomisk og en funktional opdeling af den offentlige sektor. OECD-statistikken er i flere henseender mangelfuld over for en så findelt opdeling af den offentlige sektors udgifter.

Kilder: OECD, 1983, pp. 245-259; Oplysninger om Danmark er hentet fra internt materiale i Danmarks statistik.

Hvad angår uddannelsessektoren, er den et institutionstungt område i alle medtagne lande. At England dog har en forholdsvis stor overførselsandel på 17 procent hænger sammen med, at store dele af det engelske skolevæsen er privatdrevet, således at det af sociale grunde har været nærliggende at give betydelig støtte til de unges uddannelsesudgifter. Også det højere uddannelsesvæsen i USA er i vid udstrækning privatdrevet, men der er tillige uddannelsesstøtten i det store og hele overladt til private fonde m.v.

Driftsformen omkring sundhedssektoren er imidlertid meget forskellig fra land til land. Den ene yderlighed repræsenteres af lande som Danmark og England, hvor sundhedssektoren næsten udelukkende drives af det offentlige. Det kan tilføjes, at også den primære sundhedstjeneste i Danmark henregnes til den offentlige sektor, fordi udgifterne næsten fuldstændigt finansieres af offentlige midler. De offentlige producerende sundhedsydelser stilles dernæst "gratis" til befolkningens rådighed, hvorfor der ikke bliver behov for overførsler til private på dette område. Den anden yderlighed består i et privatdrevet sundhedsvæsen i lande som USA og Frankrig, hvor følgelig en række overførselsindkomster kan blive aktuelle til hel eller delvis dækning af borgernes sundhedsudgifter.

Socialektoren har særlig interesse i denne sammenhæng. I lighed med uddannelses- og sundhedsvæsenet kan der principielt vælges mellem offentlig eller privat drift af en række institutioner inden for det pågældende område. Dele af socialektoren åbner imidlertid for en yderligere frihedsgrad, idet man i et vist omfang kan vælge mellem en institutionsløsning overhovedet eller overladning af problemløsningen til private husholdninger eventuelt støttet af offentlige tilskud. Karakteristiske eksempler på dette sidste forhold er pasningen af børn samt visse grupper af ældre. Det fremgår af tabel 4, at overførselsandelen af de sociale udgifter i Danmark er relativt lavere end i de øvrige lande i tabellen. Det afspej-

ler, at Danmark har en forholdsvis institutionstung socialektor. Bag dette ligger formentlig såvel, at sociale institutioner i Danmark næsten udelukkende drives af det offentlige, som at man ikke mindst omkring børnepasning har opbygget et institutionssystem, som er uden sidestykke i noget andet vestligt land.

Den foregående analyse har vist, at Danmark har fået et velfærdssystem, hvor stort set 'gratis' velfærdsydelser vejer forholdsvis tungere end socialt udlignende overførselsindkomster sammenlignet med forholdene i de fleste andre vestlige lande. Danmark ligger dog i så henseende mere eller mindre på linie med Sverige og Norge, således at man kan tale om en særlig skandinavisk velfærdsmodel præget af en forholdsvis stor indsats af offentlige serviceydelser. I lande som Vesttyskland, Frankrig og Italien spiller sociale overførselsindkomster en forholdsvis større rolle, blandt andet fordi man i disse lande til forskel fra de skandinaviske i vid udstrækning har inddraget det private arbejdsmarked omkring opbygningen af en række sociale ordninger.

I tredje afsnit blev det påpeget, at den exceptionelle vækst i de offentlige udgifter siden 1960 åbenbart hverken kan forklares af politiske eller bestemte økonomiske konjunkturer. I stedet introduceredes tre institutionelle vækstmekanismer, nemlig budgetinkrementalisme, asymmetri og inflation. Eftersom disse mekanismer udledes af selve den offentlige sektors struktur, må yderligere forhold fremdrages til forklaring af, hvorfor disse vækstmekanismer er blevet særligt virksomme siden 1960.

I fjerde afsnit er disse yderligere forhold søgt fremdraget omkring en ændret sammensætning af de offentlige udgifter. Det er påvist i tabel 1, at de offentlige udgifter siden 1950 er blevet stadigt mere velfærdsorienterede. Af tabel 3 og 4 fremgår det yderligere, at velfærdsudgifterne i Danmark er forholdsvis mere prægede af institutionsydelser end i de fleste andre lande. Velfærdsgoder er ikke alene populære, men deres forholdsvis private karakter skaber en stærk interesseintensitet hos klientgrupperne omkring deres opretholdelse og eventuelle udvidelse. Som et resultat heraf forstærkes det politiske pres i retning af øgede offentlige udgifter. Den forholdsvis store vægt på institutionelle ydelser fører endvidere med sig, at andelen af offentligt ansatte vokser markant. Denne voksende gruppe, der har været omtalt som det professionelle-bureaukratiske kompleks, bidrager i særlig grad til at forstærke asymmetrien omkring de offentlige udgiftsbeslutninger.

En hastigt voksende offentlig sektor, der endvidere har en forholdsvis stor andel af styringstunge institutioner, kan forventes at belaste de politiske institutioner, således at tendensen til budgetinkrementalisme forstærkes på grund af manglende styringsressourcer.

Endelig rammes de arbejdsintensive offentlige ydelser i særlig grad af lønstigninger, fordi kompensierende produktivetsforbedringer så godt som er fraværende inden for den offentlige produktion af serviceydelser. I 1960'erne, hvor offentligt ansatte i perioder var lønførende, blev inflationsvirkningen særlig udpræget, men først efter 1977 er der tendenser til en markant langsommere lønstigningstakt for offentligt end for privat ansatte. Eftersom offentligt ansatte i dag omfatter ca. 30 procent af arbejdsstyrken, kan det dog af politiske grunde være mere end vanskeligt på længere sigt at opretholde en væsensforskellig lønudvikling for of-

fentligt og for privat ansatte, selv når forskelle i produktivitetsudviklingen tages i betragtning. En opretholdelse af de offentlige ydelsers relative realværdi vil derfor kræve, at de offentlige ydelser lægger beslag på en stigende andel af nationalproduktet.

### **Den borgerlige regerings dilemma**

Det må antages, at en borgerlig og liberalt sindet regering af to væsentlige grunde principielt må foretrække offentlige velfærdsforanstaltninger i form af indkomstoverførsler til private frem for mere eller mindre "gratis" serviceydelser.

For det første tilsiger en liberal ideologi en præference for individuelt frem for kollektivt forbrug bortset fra områder, hvor kollektivt forbrug må betragtes som en nødvendighed på grund af "markedssvigt".<sup>11</sup> I det omfang man ønsker at udligne de meget store forskelle i individernes forbrugsmuligheder på markedet, kan det ske gennem indkomstoverførsler, der omfordeler individernes forbrugsmuligheder uden at antaste det frie forbrugsvalg. "Gratis" serviceydelser er uforenelige med et frit forbrugsvalg. Ganske vist kan individerne i reglen vælge at lade være med at modtage en offentlig ydelse, men de har i så fald intet alternativ. Den voldsomme økonomiske skævhed, der hermed indbygges i forbrugsvalget, gør det i realiteten illusorisk. Forekomsten af markedssvigt kan naturligvis selv inden for velfærdsområdet veje tungere end hensynet til det frie forbrugsvalg, således at offentlig produktion og fordeling af en række velfærdsgoder må anses for nødvendig. Den skandinaviske velfærdsmodel, der i alle tre nordiske lande er udviklet af socialdemokratisk ledede regeringer, er imidlertid kendetegnet ved en særlig grad af mistillid til, at individerne, selv med kompenserende indkomstoverførsler, kan anvende deres magt som forbrugere på markedet til sikring af et tilstrækkeligt udbud af velfærdsgoder. Resultatet er blevet et næsten totalt offentligt monopol på produktion af velfærdsgoder.

For det andet må indkomstoverførsler, som anført i forrige afsnit, af tekniske og i reglen også af politiske grunde, anses for mere styrbar end serviceydelser. Denne forskel i styrbarheden er naturligvis af særlig betydning i en situation, hvor der søges gennemført besparelser på de offentlige budgetter.

De to begrundelser for at foretrække indkomstoverførsler frem for serviceydelser bringer den nuværende borgerlige regering i et særligt dilemma. Ønsket om store og hurtigtvirkende besparelser på de offentlige budgetter, der især prægede den borgerlige regerings første levetid, måtte i lyset af styringsperspektivet først og fremmest komme til at berøre indkomstoverførslerne. Herved ville imidlertid de samlede offentlige velfærdsudgifter blive endnu mere serviceprægede, hvad der til gengæld ville være i modstrid med en principiel forkærlighed for indkomstoverførsler.

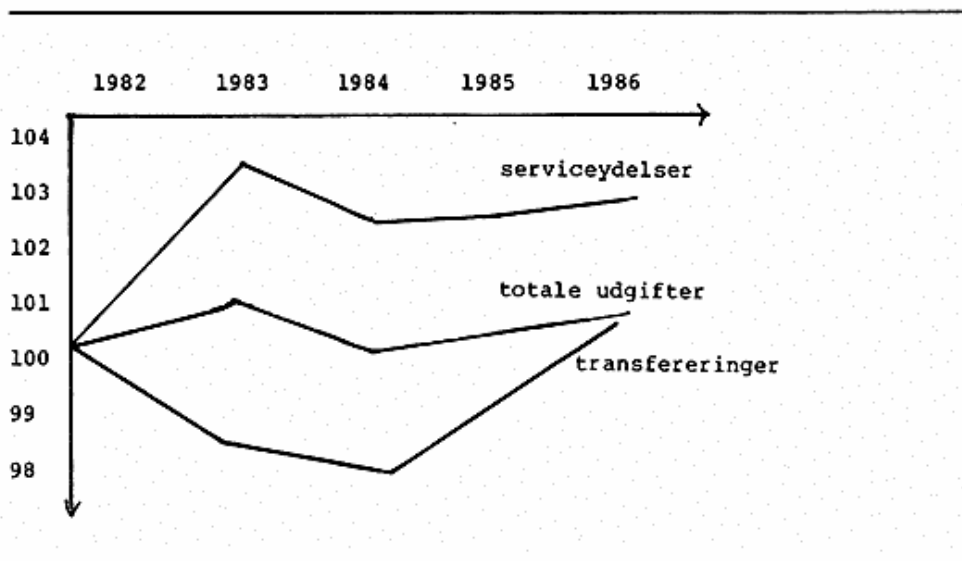
Dilemmaet kan tænkes løst gennem en sondring mellem en kortsigtet og en langsigtet besparelsesstrategi. I det korte perspektiv vil besparelser især ramme indkomstoverførsler, hvorimod der i det lange perspektiv vil blive foretaget besparelser på det offentlige forbrug. Indskrænkninger af institutionsydelse kræver nemlig en længerevarende omstillingsproces.

For at afprøve denne hypotese er der anvendt data fra Budgetredegørelse 1983,

der blandt andet indeholder budgetfremskrivninger for den offentlige sektor til og med 1986. Af de samlede offentlige udgifter er søgt udskilt dels socialt prægede indkomstoverførsler til private, dels typiske velfærdsydelser. De to grupper udgør omkring 70 procent af samtlige offentlige udgifter.

Da den borgerlige regering trådte til i september 1982 var en af dens hovedmål at gennemføre øjeblikkeligt virkende offentlige besparelser. Besparelserne ramte næsten udelukkende indkomstoverførslerne såsom kontanthjælp, sygedagpenge og arbejdsløshedsforsikring. Ifølge figur 2 faldt indeksværdien for indkomstoverførsler til 98.8 fra 1982 til 1983 svarende til en nedgang i realværdien på omkring 1 procent. Heroverfor står imidlertid en realvækst i velfærdsydelserne til 103.4 svarende til omkring 4 procent. Først i 1984 er det forudsat, at der skal indtræde et reelt fald i de offentlige ydelser. I de følgende to år holdes derimod ydelserne nogenlunde på det samme reale niveau, hvorimod indkomstoverførslerne tillades en moderat vækst.

**Figur 2:** Budgetfremskrivninger 1982 til 1986 over personlige transfereringer og serviceydelser til velfærdsformål i faste priser (1983 pris- og lønniveau). Indeks 1982 = 100



Note: Transfereringer består inden for samtlige personlige overførsler af det sociale område (2.), uddannelsesstøtte (4.2), boligstøtte (7.3.1.) og arbejdsmarked (9.2.). serviceydelser består inden for offentlige driftsudgifter af det sociale område (2.) bortset fra kontanthjælp (2.2.4.) og social sikring (2.3.), af sundhed (3.), uddannelse (4.1. og 4.3.), kultur og kirke (5.), trafik (6.), miljø og bolig (7.) og arbejdsmarked (9.2.).

Kilde: Budgetredegørelse 1983, pp. 274, 283-286, 298-299.

Figuren kan altså i nogen grad bekræfte hypotesen. I et længere perspektiv skal de offentlige velfærdsydelser fastlåses som helhed, således at den svage vækst i den offentlige sektor næsten udelukkende kommer til at tilfalde overførselsind-

komsterne. En mere gennemgribende overflytning af ressourcer fra offentligt forbrug til transfereringer er der imidlertid slet ikke tale om. Det er værd at lægge mærke til, at i 1986 vil den offentlige sektor ifølge budgetfremskrivningerne stadig være forholdsvis mere præget af serviceydelse end i 1982.

Endelig må man være opmærksom på, at figur 2 baseres på budgetfremskrivninger, der altså indeholder ikke realiserede målsætninger for den offentlige sektors udvikling. De foregående års budgetredegørelser har vist, at forventninger om beskedne stigninger i de offentlige udgifter ikke har holdt stik, hvorfor fremskrivningerne løbende har måttet revideres i opadgående retning. I denne sammenhæng er det af særlig interesse, om det lykkes regeringen at realisere målsætningen om blot en mindre begrænsning i de offentlige serviceudgifter.

Selv om en borgerlig liberal regering af principielle såvel af styringsmæssige årsager antages at foretrække indkomstoverførsler frem for offentlig forbrug til velfærdsformål på områder, hvor der må antages at eksistere en reel valgmulighed, ser man, at i to så centrale dokumenter som Budgetredegørelsen 1983 og det såkaldte Moderniseringsprogram fra november samme år berøres denne problematik i bedste fald kun indirekte. Moderniseringsprogrammet er først og fremmest et program til effektivisering af de *eksisterende* offentlige institutioner. Det overvejes ikke, om dele af disse institutioner eventuelt kunne nedlægges til fordel for andre former for offentlig bistand såsom indkomstoverførsler. Det kan på denne baggrund heller ikke undre, at der i budgetfremskrivningerne kun er meget svage tendenser til en sådan omlægning, selv om sammenligninger med andre lande demonstrerer, at der principielt er store muligheder i denne retning.

På trods af det store hyl omkring en påstået næsten afvikling af den offentlige sektor er sandheden indtil videre den, at den borgerlige regering har faret særdeles med lempe. Ikke alene tillades en fortsat, men dog meget langsom realvækst af den offentlige sektor. Dens opbygning, præget af en stor vægt på offentlige institutioner, lades i det store og hele også uantastet.

Der skal ikke filosoferes længe over grunde hertil. Hensynet til det indre sammenhold i regeringen kan tilsige en moderat politik på dette område, hvortil naturligvis kommer den parlamentariske situation som mindretalsregering. Men bagved det hele ligger formentlig også hensynet til de offentligt ansatte og deres organisationer. Offentligt ansatte udgør i dag henved 25 procent af vælgermassen. Hvilken regering tør for alvor udfordre en så stor gruppe? Derfor fares der med lempe over for de offentlige institutioner.

Den største fare for den borgerlige regering er i den forbindelse, at den kan skabe forventninger om store reformer af den offentlige sektor, der så viser sig at blive til meget lidt.



## Noter

1. Når man ønsker at få et kvantitativt udtryk for den offentlige sektors relative størrelse i et land, er det blevet almindeligt at beregne de offentlige udgifter eller indtægter som en procentdel af bruttonationalproduktet i markedspriser. Det gælder således typisk ved internationale sammenligninger (se tabel 3). Der er dog den hage ved nationalproduktet i markedspriser, at det også omfatter værdien af de varetilknyttede indirekte skatter minus ditto subsidier. En voksende offentlig sektor vil derfor via de indirekte skatter i sig selv forøge nationalproduktet i markedspriser. Man kan derfor hævde, at et beregningsgrundlag baseret på nationalproduktet i markedspriser kommer til at undervurdere den offentlige sektors størrelse. I stedet kan man anvende bruttofaktorindkomsten som beregningsgrundlag, der er lig bruttonationalproduktet i markedspriser plus subsidier minus indirekte skatter af enhver art. Bruttofaktorindkomsten er således upåvirket af, i hvilket omfang det offentlige gennem tilskud og afgifter påvirker markedspriserne. I figur 1 er følgelig samtlige offentlige udgifter beregnet som en procentdel af bruttofaktorindkomsten i løbende priser. Bruttofaktorindkomsten, der kan ses som et udtryk for værditilvæksten i de forskellige erhverv, er imidlertid også problematisk i forhold til det offentliges indkomstoverførsler, der ikke repræsenterer en værditilvækst, men ikke desto mindre tjener som beskatningsgrundlag på linie med andre indkomster. Eftersom alene overførselsindkomster til private i dag udgør omkring 30 procent af samtlige offentlige udgifter, kan såvel bruttofaktorindkomsten som bruttonationalproduktet i markedspriser siges at være et for lille beregningsgrundlag og derved medvirke til at overvurdere den offentlige sektors størrelse. Der findes formentlig ikke noget beregningsgrundlag for den offentlige sektors relative størrelse, der er ideelt i alle henseender. Se Leth Jeppesen, 1982 og Statistisk tiårsoversigt 1983, pp. 101-113, 159-161.
2. Bruttokasseunderskuddet er lig statens finansieringsbehov, der må dækkes ind ved en eller anden form for låntagning. Se Statistisk tiårsoversigt 1983, pp. 104 og 164.
3. Fremskrivningerne er baseret på en lineær vækst, det vil sige samme absolutte årlige vækst i procentandelen af bruttofaktorindkomsten.
4. Udover en egentlig politisk protest over stigende skatter kan man naturligvis også søge at befri sig for problemet gennem skatteunddragelser eller anden form for "skattetænkning". Ifølge den såkaldte "Lafferkurve" kan det i ekstreme tilfælde føre til, at stigende skattesatser fører til lavere skatteprovenu. Se Lipsey og Steiner, 1981, p. 448.
5. Skatteillusionen kan ses som en side af asymmetrien omkring offentlige udgiftsbeslutninger. Der henvises til note 8.
6. Det vil føre alt for vidt på dette sted at gå ind i en længere diskussion mulige årsager til den offentlige sektors vækst. Som man kan forestille sig, findes der en meget omfattende litteratur netop om dette emne. Af mere tilgængelige bidrag kan nævnes Tarschys, 1975 og Kristensen, 1982. I de nævnte to bidrag forsøges det i øvrigt at inddele årsagerne i tre hovedgrupper: økonomiske, politiske og institutionelle. Med en analogi fra markedet kan man sige, at de to førstnævnte grupper repræsenterer efterspørgselsfaktorer, hvorimod den sidstnævnte udgør udbudssiden. Analogien kompliceres dog af, at det politisk-bureaukratiske styringssystem er flerledet. Politikerne må således siges at være både i en efterspørgselsituation i forhold til bureaukraterne og i en udbudsplacering i forhold til vælgerne og andre interessegrupper. I denne artikel argumenteres der for, at den stærkt stigende vækstrate i de offentlige udgifter fra begyndelsen af 1960'erne ikke primært skyldes ændrede økonomiske og/eller politiske forhold, men hænger sammen med ændrede betingelser for den politisk-bureaukratiske beslutningsproces. Disse ændrede betingelser hænger først og fremmest sammen med den kvantitative vækst i den offentlige sektor samt en ændret sammensætning af de offentlige udgifter.
7. Budgetinkrementalismen kan betegnes som en beslutningstagermodel, der afviger stærkt fra den rationelle eller analytiske beslutningstagermodel. Grundlaget for budgetinkrementalismen blev udviklet af Lindblom i hans "muddling through" model, hvor aktørerne i mangel af mål og midler i stedet udvikler marginalistiske adfærdsformer, der fører til en 'disjointed incrementalism', det vil sige usammenhængende småforandringer (Lindblom, 1959). Den lindblomske tankegang er blevet videreudviklet

- af Wildawsky med særlig henblik på budgetlægningen, heraf udtrykket budgetinkrementalisme (Wildawsky, 1964). En endnu mere ekstrem opfattelse af budgetlægningen findes hos Olsen, hvor den i realiteten reduceres til rituel adfærd (Olsen, 1970).
8. Teorien om asymmetrien omkring offentlige udgiftsbeslutninger bygger på den fra økonomien velkendte sondring mellem private og offentlige goder, der ikke må forveksles med den private og den offentlige sektor (Buchanan, 1968, Johansen, 1978 mv.). Det, der i denne forbindelse adskiller private fra offentlige goder, er spørgsmålet om, i hvilket omfang man kan udelukke nogen fra at nyde respektivt betale for godet. Heraf udledes den stærke interesse-intensitet, der knytter sig til private, men af det offentlige finansierede velfærdsgoder, over for den svage interesse-intensitet, der vækkes med hensyn til skattebetaling, der er et offentligt gode i negativ forstand. Velfærdsgodernes private karakter mobiliserer følgelig offentligt ansatte og relevante klientgrupper, hvorimod skattebetalerne ikke mobiliseres i samme omfang på grund af 'free rider' problemet (Olson, 1965). Med en marxistisk terminologi kan man sige, at fordelene privatiseres, hvorimod ulemperne socialiseres. Beslutningsprocessen omkring offentlige udgifter og deres finansiering bliver derved asymmetrisk, med en indbygget vækst til følge. Se for en oversigt over teorien, Kristensen, 1980. Man kan af den asymmetriske beslutningsproces udlede en forventning om, at der hos vælgerne vil være en generel utilfredshed med omfanget af de offentlige udgifter, fordi de jo gennem skattebetalingen konfronteres med den samlede regning for de offentlige udgifter. Danske undersøgelser kan imidlertid ikke bekræfte denne forventning (Kristensen, 1982), tværtimod. Dette resultat er egentlig invaliderende for teorien om den asymmetriske beslutningsstruktur, med mindre man kan sandsynliggøre, at vælgerne reagerer 'irrationelt'. I den forbindelse er tesen om 'skatteillusion' blevet formuleret (Citrin, 1979). For det første må de indirekte skatter anses for at være delvis 'usynlige'. For det andet betyder 'gratisprincippet', at de fleste mennesker formentligt groft undervurderer omkostningerne ved at producere en række offentlige ydelser. Adskillelsen mellem forbrug og betaling kan endda føre til direkte inkonsistenser i holdningerne, således at de samme mennesker ønsker flere offentlige ydelser, samtidig med at de finder skatterne for høje (Kristensen, 1982, p. 45).
  9. Det er beregnet, at priserne på kollektivt konsum steg med 349 procent fra 1960 til 1975. Prisstigningen på bruttonationalproduktet som helhed var i samme periode kun på 183 procent. I 1960 udgjorde det kollektive konsum 12 procent og i 1975 24 procent af nationalproduktet i løbende priser. Af stigningen i andelen på 12 procent kan 7 procent alene tilskrives de forholdsvis større prisstigninger på det kollektive konsum. De resterende 5 procent er imidlertid udtryk for, at den reale andel af det kollektive konsum er steget med 5 procent fra 1960 til 1970. Det siger sig selv, at eventuelle kvalitetsændringer af det offentlige konsum ikke opfanges af sådanne beregninger. Se Petersen, 1980, p. 186, Nørby Johansen, 1982, pp. 62 og 64.
  10. Det skal medgives, at på grund af målingsproblemer er spørgsmålet om produktivitet ved fremstilling af offentlige ydelser omstridt. Det hænger sammen med, at der omkring offentlige ydelser ikke sker en markedsrettet prisfastsættelse, men at værdien må opgøres som identisk med omkostningerne ved produktionen af ydelsen. Output-siden må følgelig opgøres mængdemæssigt, hvad der gør det meget vanskeligt at udtale sig nogenlunde præcist om eventuelle ændringer over tid i produktiviteten. Flere undersøgelser peger dog ret umiskendeligt på produktivetsfald i løbet af 1970'erne inden for så væsentlige sektorer som sundheds- og undervisningsvæsenet. Se Mikkelsen m.fl., 1982.
  11. Inden for den neo-klassiske økonomiske teori har man søgt at give den offentlige sektor en 'naturlig' placering ud fra den erkendelse, at i de tilfælde, hvor markedet ikke er i stand til at allokere varer på en tilstrækkelig effektiv måde, det vil sige markedssvigt, kan det komme på tale at erstatte markedet med en politisk-bureaukratisk beslutningsmekanisme. På det grundlag er det forsøgt at udvikle en art 'statsteori'. Se for eksempel Baumol, 1965. Vanskeligheden ved en egentlig statsbestemmelse består imidlertid i, dels at 'markedssvigt' er et vidt begreb, dels at forekomsten af markedssvigt ikke i sig selv begrunder en offentlig indgriben, idet den politiske svigten kan vise sig at være endnu større. Manglende erkendelse af det sidste forhold er blevet

omtalt som 'velfærdsøkonomisk naivisme'. Se Pedersen og Petersen, 1980, pp. 41-42.

## Litteratur

- Baumol, W. J. (1965), *Welfare Economics and the Theory of the State*, Bell and Sons.
- Beck Jørgensen, Torben (1981), *Når staten skal spare*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Buchanan, J. (1968), *Demand and Supply of Public Goods*, Rand McNally.
- Budgetdepartementet (1983), *Budgetredegørelse 1983*, Schultz.
- Citrin, J. (1979), "Do People want something for Nothing: Public Opinion on Taxes and Government Spending", *National Tax Journal*, 32, Supplement, pp. 113-129.
- Finansministeriet (1983), *Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*, nov., duplikat.
- Danmarks Statistik (1980-83), *Statistisk tiårsoversigt 1980-83*, Danmarks Statistik.
- Hansen, Svend Aage (1974), *Økonomisk vækst i Danmark, bind II: 1914-1970*, Akademisk Forlag.
- Hansen, Svend Aage (1980), *Hundrede år i offentlig tjeneste*, Laane- og Sparekassen for offentligt ansatte.
- Johansen, L. (1978), *Public Economics*, North-Holland.
- Kristensen, Ole P. (1980), "Den politisk-bureaukratiske beslutningsproces som medvirkende årsag til væksten i den offentlige sektor", *Nordisk administrativt Tidsskrift*, 4, pp. 80-102.
- Kristensen, Ole P. (1982), "Voter Attitudes and Public Spending: Is there a Relationship?", *European Journal of Political Research*, vol. 10, no. 1, pp. 35-52.
- Kristensen, Ole P. (1982), "Oversigt over årsager til væksten i den offentlige sektor", i Jens Gunst (red.), *Offentlig ledelse og samfundsøkonomiske nøgleproblemstillinger*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag.
- Leth Jeppesen, Steen (1982), "Den offentlige sektors vækst og indretning", i Jens Gunst (red.), *Offentlig ledelse og samfundsøkonomiske nøgleproblemstillinger*, København: Samfundsvidenskabeligt Forlag, pp. 127-154.
- Lindblom, Charles E. (1973), "The Science of "Muddling Through"", 1959. Citeret fra: A. Faludi (ed.), *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, pp. 151-169.
- Lollands-Falsters Stiftstidende*, 9. februar 1841.
- Lipsey, Richard G. & Steiner, Peter O. (1981), *Economics*, Harper International, sixth edition.
- Mikkelsen, Palle m.fl. (1982), *Offentlig produktion, produktivitet og effektivitet*, AKF.
- Nørby Johansen, Lars (1982), "The Danish Welfare State, 1945-1980: Institutional Profile and Basic Tables", *Rapporter og dokumentation*, no. 12, Institut for Samfundsvidenskab, Odense Universitet.
- Nørregård Rasmussen, P. (1972), "Den offentlige sektor gennem 100 år", *Nationaløkonomisk tidsskrift*, bind 110, pp. 332-378.
- OECD (1981), *National Accounts, vol. II, 1962-79*, Paris.
- OECD (1983), *National Accounts, vol. II, 1964-81*, Paris.
- Olsen, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press.
- Olsen, Johan P. (1970), "Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act?", *Scandinavian Political Studies*, vol. 5, pp. 85-118.
- Pedersen, Kjeld Møller & Petersen, Jørn Henrik (1980), *Hvorfor kan den offentlige sektor ikke styres?*, Berlingske leksikon bibliotek.
- Petersen, Jørn Henrik (1980), "Væksten i den offentlige sektor i Danmark 1960-75 i internationalt perspektiv", *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, bind 118, pp. 184-200.
- Tarschys, Daniel (1975), "The Growth of Public Expenditures: Nine Modes of Explanation", *Scandinavian Political Studies*, 10, pp. 9-31.
- Woldawsky, A. (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown, (første udgave).