

Bent Rold Andersen

Den offentlige vækst - i fortiden og i dag

Stigningen i de offentlige udgifter i 1960'erne kan i vidt omfang forklares af den såkaldte »asymmetriteori«. Indgreb af den art, der indgår i regeringens »moderniseringsprogram«, for eksempel brugerbetaling, privatisering, ramkestyring og afbureaukratisering ville nok have haft virkning dengang.

Stigningen siden 1970 er især sket på områder, der ikke kan forklares ved asymmetri. Her hænger udgiftsstigningen sammen med arbejdsløsheden og den utilstrækkelige internationale konkurrenceevne, samt med at det offentlige har overtaget en række opgaver fra familierne og de sociale netværk. I forhold til disse udgiftsstigninger er budgetfiksering nærmest et selvbedrag. Løsningen ligger i konkurrenceevnepolitikken og i en dybtgående ændring af det offentlige med borgersamarbejde og selvforvaltning som nøgleord.

Væksten i de offentlige udgifter

Væksten i den offentlige sektor er indiskutabel, omend den kan måles på forskellige måder: Ved stigningen i de offentlige udgifter, ved stigningen i det offentlige ressourceforbrug, ved stigningen i det offentlige personale mv.

Denne fremstilling tager udgangspunkt i stigningen i de offentlige driftsudgifter i pct. af bruttonationalproduktet siden 1960. Udgifterne som mål er valgt, fordi det er dem, der skal finansieres. Det er finansieringen, skattetrykket, der har givet anledning til de største politiske og økonomiske bekymringer. Fra 1960 har stigningen været størst og har givet anledning til tale om »velfærdsstatens krise«.

I denne periode er de offentlige driftsudgifter steget fra 20 til 52 pct. af BNP, og skatternes andel er steget fra 23 pct. til 52 pct.

I tabel 1 er stigningen delt op i såkaldte serviceudgifter, overførsler til husholdninger og renter af offentlig gæld.

Vækstens fordeling på de tre udgiftskategorier tegner forskellige profiler over perioden.

Tabel 1. Udviklingen i de offentlige driftsudgifter i pct. af bruttonationalproduktet 1960-87

	1960	1970	1980	1987
Serviceudgifter	12	20	27	25
Overførsler til husholdninger	7	11	17	16
Renter af offentlig gæld	1	2	4	8
Andre overførsler	0	3	3	3
I alt driftsudgifter	20	33	48	52
Skatter og afgifter i pct. af BNP	23	41	45	52

Kilder: Statistisk Tiårsoversigt 1988.

Bent Rold Andersen

Den offentlige vækst - i fortiden og i dag

Stigningen i de offentlige udgifter i 1960'erne kan i vidt omfang forklares af den såkaldte »asymmetriteori«. Indgreb af den art, der indgår i regeringens »moderniseringsprogram«, for eksempel brugerbetaling, privatisering, ramkestyring og afbureaukratisering ville nok have haft virkning dengang.

Stigningen siden 1970 er især sket på områder, der ikke kan forklares ved asymmetri. Her hænger udgiftsstigningen sammen med arbejdsløsheden og den utilstrækkelige internationale konkurrenceevne, samt med at det offentlige har overtaget en række opgaver fra familierne og de sociale netværk. I forhold til disse udgiftsstigninger er budgetfiksering nærmest et selvbedrag. Løsningen ligger i konkurrenceevnepolitikken og i en dybtgående ændring af det offentlige med borgersamarbejde og selvforvaltning som nøgleord.

Væksten i de offentlige udgifter

Væksten i den offentlige sektor er indiskutabel, omend den kan måles på forskellige måder: Ved stigningen i de offentlige udgifter, ved stigningen i det offentlige ressourceforbrug, ved stigningen i det offentlige personale mv.

Denne fremstilling tager udgangspunkt i stigningen i de offentlige driftsudgifter i pct. af bruttonationalproduktet siden 1960. Udgifterne som mål er valgt, fordi det er dem, der skal finansieres. Det er finansieringen, skattetrykket, der har givet anledning til de største politiske og økonomiske bekymringer. Fra 1960 har stigningen været størst og har givet anledning til tale om »velfærdsstatens krise«.

I denne periode er de offentlige driftsudgifter steget fra 20 til 52 pct. af BNP, og skatternes andel er steget fra 23 pct. til 52 pct.

I tabel 1 er stigningen delt op i såkaldte serviceudgifter, overførsler til husholdninger og renter af offentlig gæld.

Vækstens fordeling på de tre udgiftskategorier tegner forskellige profiler over perioden.

Tabel 1. Udviklingen i de offentlige driftsudgifter i pct. af bruttonationalproduktet 1960-87

	1960	1970	1980	1987
Serviceudgifter	12	20	27	25
Overførsler til husholdninger	7	11	17	16
Renter af offentlig gæld	1	2	4	8
Andre overførsler	0	3	3	3
I alt driftsudgifter	20	33	48	52
Skatter og afgifter i pct. af BNP	23	41	45	52

Kilder: Statistisk Tiårsoversigt 1988.

Fra 1960 til 1970 steg udgifternes andel af BNP med 13 pct. (33 minus 20), en vækstprocent på 1,3 pr. år. Heraf tegnede »serviceydelse» sig for broderparten, nemlig to tredjedele (8 ud af 13), mens overførslerne til husholdningerne tegnede sig for en tredjedel (4 ud af 13), og stigningen i rentebyrden var minimal (1 ud af 13).

Fra 1970 til 1987 var der næsten, men ikke helt, samme stigningstakt i forhold til BNP, nemlig 19 pct., eller 1,1 pr. år. Forskellen til 1960erne ligger især i fordelingen: Hver af de tre udgiftskategorier bidrager med en tredjedel. Serviceydelse andelen stiger med 5 pct. fra 20 til 25, overførslerne ligeledes med 5 fra 11 til 16, og renteudgifterne med 6, fra 2 til 8 pct. af BNP. Serviceydelse bidrager således med mindre, og overførslerne, især renteudgifterne, med meget mere end i det forudgående tiår.

Stigningen i overførslerne

En umiddelbar forklaring på væksten er lettest at finde for overførslerne.

Jeg har foretaget en analyse af udviklingen i overførslerne til husholdningerne i perioden (Andersen, 1984: kapitel 5). Konklusionen er, at det i perioden frem til 1970 især var ændringerne i folkepensionslovgivningen, der var årsag til stigningen. 1970-74 var det især en forøget tilgang af invalidepensionister, formentlig i sammenhæng med forøgede mobilitetskrav i arbejdslivet, der trak udgifterne i vejret. Og efter 1974 var det éntydigt stigningen i arbejdsløsheden, der var den vigtigste årsag til stigningen i udgifterne.

Den formidable stigning i det offentlige rentebyrde er økonomisk ganske enkel at forklare. Umiddelbart hænger den sammen med, at det offentlige budgetoverskud efter 1975 ændrede sig til et underskud. Dette var en naturlig følge af de afdæmpede konjunkturer, der medførte forøgede udgifter til overførsler, jf. ovenfor, og faldende beskatningsgrundlag.

Underskudsfinansiering er i den situation ikke noget, man træffer beslutning om. Den følger af den gældende skatte- og sociallovgivning og er indbygget i ethvert offentligt budget, som hviler på lovpligtige sociale udgifter og beskatning i forhold til produktion og indkomst. Der er altså udpræget tale om økonomiske forhold.

Min konklusion er, at det i det væsentligste er økonomiske faktorer og helt legitime hensyn til fordelingen og konjunkturudviklingen, der forklarer stigningen i overførselsudgifterne. Og det drejer sig om en tredjedel af udgiftsstigningen frem til 1970 og om to tredjedele af udgiftsstigningen i 1970erne og 1980erne.

Det ligger heri, at hvis man vil dæmpe de offentlige udgifter til disse områder, nytter det ikke meget at gribe ind i institutionelle forhold gennem fx udgiftsrammer, personalelofter, hel eller delvis privatisering etc. Overfor de kræfter, der driver udgifterne til overførsler i vejret, er der kun to veje: Enten må man slå af på stærke fordelingsmæssige hensyn og ved lovgivning nedsætte taksterne på de sociale kontantydelse, især arbejdsløshedsunderstøttelse og bistandshjælp, eller man må søge gennemført en økonomisk politik, der forbedrer beskæftigelsen. Det kommer vi tilbage til.

Asymmetri som forklaring på stigningen i »serviceydelserne«?

Indkomstoverførslernes store betydning for udgiftsstigningen, og dermed også for stigningen i skattetrykket, har tydeligvis været undervurderet i den danske debat om den offentlige sektor. Den har stort set alene handlet om »serviceydelserne«. Dette var måske forståeligt for debatten frem til midten af 1970'erne. I den periode ville en afdæmpning af væksten i serviceydelserne, og dermed i det offentlige personaleforbrug, i øvrigt have åbnet for en ekspansion i konkurrencehvervene og dermed, uden at gå ud over beskæftigelsen, have stillet os langt bedre overfor olieprischokkene og det internationale tilbageslag efter 1974 (Det økonomiske Råd, december 1983). Det er mindre berettiget, at debatten efter 1974 i den grad har drejet sig om serviceydelserne.

Et vigtigt teoretisk bidrag til forklaring af opdriften, specielt i serviceydelserne, er udviklet i den såkaldte »asymmetriteori«, der har tilhængere både blandt økonomer og politologer, for eksempel økonomerne Jørgen Pedersen (1957) og Jørgen S. Dich (1964 og 1973) samt politologen Ole P. Kristensen (1987).

Den mest gennemarbejdede version af asymmetriteorien er vistnok givet af Ole P. Kristensen, hvorfor jeg i det følgende vil holde mig til hans fremstilling.

Ole P. Kristensen anfører, at samfundsstrukturelle forholdt, fx demografiske forandringer eller økonomisk vækst kan påvirke udviklingen i de offentlige udgifter. Men de må nødvendigvis formidles via det politiske og administrative system. Han anfører derfor: »Det relevante teoretiske spørgsmål er derfor ikke, om det er de økonomiske eller de politiske faktorer, der dominerer, men under hvilke politiske og institutionelle omstændigheder de økonomiske faktorer har hvilke konsekvenser«.

Det er nu påstanden hos »asymmetriskolen« tilhængere, at der i de politiske og administrative systemer i et pluralistisk demokrati er indbygget tendenser til ekspansion af udgifterne (Kristensen, 1987: 199).

Begrundelsen herfor er, at de kræfter, der virker for udvidelse af den offentlige service, er stærkere end de kræfter, der virker for at dæmpe den, således at de samlede serviceydelser kommer til at overstige det, som borgerne ville foretrække ved en reel afvejning overfor privat forbrug.

Der anføres en række egenskaber ved den offentlige sektor, som bevirker dette. Hovedargumentet er:

Fordele, der er forbundet med offentlige aktiviteter, er normalt mere koncentrerede end omkostningerne, og fordelingen af fordele og omkostninger medfører, at tilhængere af konkrete offentlige merudgifter har flere incitamenter til at deltage aktivt i beslutningerne end modstanderne. Det gælder ikke blot forbrugere af ydelserne, men også de offentligt ansatte (Kristensen, 1987:55).

Det er blandt andet, men ikke alene, finansieringen over de generelle skatter, der medfører disse virkninger.

Konsekvensen af dette synspunkt er, at det politiske og institutionelle system ikke blot forstærker de vækstimpulser i de offentlige udgifter, der måtte komme fra økonomiske faktorer, men at de bevirker vækst, også uden ydre impulser.

Asymmetriteorien kunne i princippet gælde både i forhold til overførsler og

serviceydelser, men argumenterne er afgjort stærkest for serviceydelserne, hvor blandt andet de offentligt ansatte er politiske aktører (Kristensen, 1987: 148).

Hvilken opfattelse af det offentliges opgaver ligger bag asymmetriteorien?

Argumenterne bag asymmetriteorien bygger på den opfattelse, at de offentlige udgifter i det væsentligste går til fremstilling af varer og ydelser, der tilfredsstiller behov hos borgerne ved konsumtion. En del af disse ydelser er af kollektiv karakter, men en væsentlig del af ydelserne, og ikke mindst dem med størst vækst, er individuelle i den forstand, at de alene tilfredsstiller behov hos den enkelte, der direkte forbruger ydelsen. Eksternaliteterne er svage (Kristensen, 1987: 148).

Den offentlige sektor kan derfor som producent direkte sammenlignes med det private erhvervsliv, der også fremstiller varer til privat forbrug.

Forskellen mellem de to systemer ligger i den måde, adfærden hos producenter og forbrugere reguleres på. I erhvervslivet reguleres adfærden via markedssystemet, der giver forbrugerne afbalancerede signaler om omkostningerne ved fremstillingen, og tilskyndelse til at økonomisere med varen. Tilsvarende giver markedsmekanismen producenten tilskyndelse til at fremstille de varer og tjenesteydelser, forbrugerne efterspørger.

I den offentlige sektor sker reguleringen af forbrugernes adfærd gennem regler for tildeling og udmåling, eventuelt formidlet via en visitation. Producenternes adfærd styres gennem politiske og administrative beslutninger, især bevillinger og ansættelser. Her ligger asymmetrien i kim.

Når brikkerne stilles op på denne måde, er det ikke mærkeligt, at asymmetri-skolens anbefalinger til dæmpning af den offentlige vækst fortrinsvis består i at indføre træk fra private erhvervsliv til den offentlige sektors produktion af serviceydelser (Kristensen, 1987: 183 ff.).

En supplerende opfattelse af den offentlige sektors opgaver

Det skal ikke bestrides, at den nævnte karakteristik af de offentlige »serviceydelser« rammer rigtigt i en række tilfælde.

Men man skal være opmærksom på, at en stor del af de opgaver, der har fået den offentlige sektor til at vokse, ikke er overtaget fra det private erhvervsliv, men fra familierne og de sociale netværk. Det gælder eksempelvis børnepasningen og en række andre opgaver vedrørende børn og unge, samt ældreomsorgen. Heri ligger, at privat produktion ikke er det eneste alternativ til den offentlige sektor.

Familien og de sociale netværk adskiller sig stærkt fra såvel det private erhvervsliv som den offentlige sektor. Det gælder både med hensyn til håndtering af opgaverne og i adfærdsreguleringen.

Behovstilfredsstillelsen i sociale netværk finder ikke fortrinsvis sted gennem »konsumtion« af varer og tjenester, men gennem deltagelse af et socialt samvær, som samtidig har et følelsesmæssigt indhold. Hvem er »konsument« af den børnepasning og -opdragelse, der finder sted i en familie? Hvem er »producent«?

I netværket fletter behovstilfredsstillelse og adfærdsregulering sig sammen. Netværkets medlemmer tildeles roller: Arbejdsrollen, forælderrollen, vennerol-

len, naborollen. Rollen består i et sæt af forventninger til adfærden, som stilles af omgivelserne osv. Forventningerne ledsages af positive sanktioner, ofte med følelsesmæssigt indhold, når vi lever op til dem, og negative sanktioner, når de skuffes. Det kaldes »social kontrol«. Og herigennem sker adfærdsreguleringen. Men også behovstilfredsstillelsen sker herigennem. Ikke blot ved at adfærden bliver social og hensyntagende, men også gennem de signaler med følelsesmæssigt indhold, som den enkelte modtager, og som har logisk sammenhæng med hans egen adfærd. Herigennem løses mange konkrete opgaver: Pasning og opdragelse af børn, omsorg og pleje af syge og gamle, social sikring, gensidig forsørgelse, undervisning, fysisk og psykisk beskyttelse osv. En stor del af væksten i den offentlige sektor efter 1970 hænger sammen med ændringer i familierne og netværkene, så de ikke er i stand til at løse opgaverne og tilfredsstille behovene i samme omfang og med de samme metoder som før.

Overførslen af opgaver fra netværkene til det offentlige

I tabel 2 har jeg samlet nogle af de tal, der illustrerer ændringerne i familieforholdene og den samtidige vækst i det offentlige opgavevaretagelse.

Tabel 2. Tal til belysning af den offentlige vækst 1960-1987

	1960	1970	1980	1987
Hjemmegående husmødre (i 1.000)	829	683	250	200 ¹⁾
Kvinder i erhverv (i 1.000)	616	844	1.188	1.285
Arbejdsløse (i 1.000)	30	17	276	215
<i>Personaleforbrug (i 1.000)</i>				
Undervisning og kultur	65	106	136	136
Dagpasning af børn	10	19	59	66
Ældreomsorg	25	35	69	86
Sygehuse	50	64	88	96
<i>Offentlige driftsudgifter i procent af BNP</i>				
Serviceudgifter	12	20	27	25
Overførsler til husholdninger	7	11	17	16
Renter af off. gæld	1	2	4	8
Andre overførsler	0	3	3	3
I alt driftsudgifter	20	33	48	52
Skatter og afgifter i procent af BNP	23	41	45	52

1) Skønnet cirkatal.

Kilder: Statistisk Tiårsoversigt 1988.

Andersen (1984).

Perioden siden 1960 viste en kraftig stigning i kvindernes erhvervsdeltagelse og et tilsvarende fald, over 600.000, i antallet af husmødre. Til forståelse af profilen er det ikke uvæsentligt, at det op til 1970 især var de ugifte kvinder, der forøgede deres erhvervsdeltagelse, mens de gifte kvinder især kom med fra 1970. I dag ligger erhvervsfrekvensen for kvinder under 55 år på linje med mændenes.

Det betød, at en række opgaver i forbindelse med børn, syge og gamle blev hjemløse.

Hvis dagpasning af børn, undervisning samt pleje af syge og gamle udenfor familien ikke historisk set havde været en offentlig opgave, er det muligt, at en del af opgaverne var blevet taget op af det private erhvervsliv på kommerciel basis. Det er sket i flere andre lande. Det er også muligt, at det ville have ført til, at udviklingen i kvindernes erhvervsdeltagelse ville være blevet langsommere. Man skal imidlertid ikke overse, at der, udover det kvindeideologiske, også var stærke økonomiske kræfter, der trak kvinderne ud fra det ubeskattede og ulønnede husmoderarbejde til lønnet beskæftigelse (Andersen, 1984: 121).

Som situationen var, udviklede der sig hurtigt køer foran daginstitutionerne, undervisningsstederne, plejehjemmene og lægevæsenet. Det drejede sig i vidt omfang om den kommunale del af det offentlige system, og reaktionen blev, ikke overraskende, at man overalt udvidede kapaciteten i de nævnte sektorer. Det fremgår klart af tallene for personaleforbruget i tabel 2.

Det offentlige tog over, hvor netværkene slap. Men samtidig omdefineredes opgaven, og løsningsteknikken blev anderledes. De opgaver, der i netværkene blev løst som et led i rollestrukturen, blev i den offentlige sektor omdefineret til et behov for offentlige »serviceydelser«. Og adfærdsreguleringen skiftede fra social kontrol til regelfortolkning og bevillinger.

Det fik imidlertid konsekvenser for kvaliteten af opgaveløsningen og dermed også for væksten i udgifterne.

»Socialiseringen« af børn og unge

I familien sker der ikke blot en fysisk pasning af børnene, men også en psykisk og social udvikling og forberedelse til voksentilværelsen gennem deltagelsen i det flergenerationsmiljø, som familien, boligen og nærmiljøet er. De opnår på den måde at opleve de roller, de skal spille som voksne og identificere sig med dem. Forberedelsen til voksenlivet sker effektivt og uden pædagogiske pegefingre.

Denne såkaldte »socialisering« med deltagelse af voksne, er vigtig for barnets og den unges harmoniske udvikling, og afskæres de herfra, kan det for nogle børn og unge skabe kriser, ikke mindst i overgangen fra børne- til voksentilværelsen (Jørgensen, 1988).

Den offentlige sektors omdefinering af pasningsopgaven til »produktion af en serviceydelse« medførte imidlertid en svækkelse af socialiseringen. Pasningen kan fortsat godt foregå pædagogisk og psykologisk forsvarligt. Men institutionsfællesskabet tildeler kun børnene roller i forhold til hinanden, ikke til bredere fællesskaber eller til voksne aldersgrupper. Muligheden for at bygge normer og holdninger op, der modsvarer den senere voksentilværelses krav, svækkes.

For børnene i skolealderen har der traditionelt eksisteret en arbejdsdeling mellem skole og hjem, således at skolen lagde en hovedvægt på kundskaber og færdigheder, mens socialisering og holdningsdannelse fortrinsvis var hjemmets opgave. Under de ændrede familieforhold falder socialiseringsopgaven i mange tilfælde mellem to stole, fordi barnet og den unge i for ringe grad deltager i sociale grupper sammen med voksne i naturlige roller.

Disse sammenhænge kan give en forklaring på, at både institutionerne og folkeskolen tilsyneladende oplever et stigende antal børn med udviklingsproblemer, som de ganske naturligt reagerer på ved at kræve bedre normeringer og ved at ansætte flere støttepædagoger og specialundervisere – og ikke mindst ved at anbringe flere børn i familiepleje. Nogle af de hastigst voksende poster på de offentlige budgetter.

De sociale aldringsprocesser

Ældreomsorgen har mange paralleller hertil. Her er vor viden faktisk større end på børneområdet, blandt andet som følge af ældrekommissionens undersøgelser.

Traditionelt har aldringen været betragtet som en rent biologisk proces. Synet, hørelsen, muskelkraften og hukommelsen svækkes med alderen. Koncentrations-ejnen og indlæringshastigheden ligeledes. Det tilskrives traditionelt biologiske forandringer i kredsløbet og i cellernes evne til at regenerere. I konsekvens heraf opfattede man pasnings- og plejebehovet som hovedopgaven, da det offentlige tog over fra de hjemmegående døtre og svigerdøtre, der gik ind på arbejdsmarkedet. En rigtig »serviceopgave«, som man kunne ansætte sygeplejersker og hjemmehjælpere til at udføre i offentligt regi.

Behovene viste sig bundløse, selv om personalet er mere end tredoblet siden 1960.

Ældrekommissionen (1980) formidlede imidlertid en ældrepsykologisk forskning, der gav et andet billede af aldringsprocesserne og de gamles behov. Udover de biologiske momenter indeholder aldringen et fortløbende tab af sociale roller, som efterhånden erstattes af rollen som syg og hjælpeløs. Det påvises, hvordan mange gamle reagerer på dette rolleskift med symptomer, der minder om organiske hjerneskader, først og fremmest konfusion og hukommelsessvækkelse, men sommetider også med funktionstab af direkte fysisk karakter. Men i modsætning til den organisk betingede demens svækkes eller forsvinder symptomerne, når den gamle gengives sociale roller ved at blive placeret i et miljø med forventningsstrukturer, der kalder på deres ressourcer, ikke på deres svagheder.

Teorien er på bemærkelsesværdig måde blevet bekræftet gennem AKF's undersøgelser af danske plejehjem. Det viste sig her, at plejehjem, der satsede på at gengive beboerne sociale roller, opnåede bedre resultater end mere traditionelle plejehjem, der satsede på fysisk pleje. Forskellen gjaldt både med hensyn til beboernes aktivitetsniveau og deres selvhjulpethed (Meldgaard og Andersen, 1985).

De gamles muligheder for at bevare deres sociale roller eller genskabe nye er på mange måder blevet svækket. Adskillelsen mellem arbejdsliv og pensionisttilværelse er blevet skarpere. Fysisk er generationerne blevet stærkere adskilt ved, at de unge er flyttet ud i parcelhuskvartererne, mens de gamle er blevet boende i lejeboligerne (Christensen m.fl., 1987). Og dertil kommer de foran nævnte ændringer i familiestrukturen.

De behov, der umiddelbart ser ud til at gælde fysisk omsorg og pleje, skal i mange tilfælde snarere ses som et behov for at være medlem af fungerende sociale fællesskaber. Men sådan fortolkes det ikke af den offentlige sektor, der snarere for-

stærker rolletabet gennem leveringen af ældreomsorg som offentlig serviceydelse.

Der har imidlertid siden begyndelsen af 1980'erne været et opbrud i gang i ældresektoren, hvor etablering af sociale roller omkring den gamle i stigende grad træder i stedet for den fysiske pleje. Resultaterne har i mange tilfælde været gode, idet omsorgsbehovet er reduceret (Adamsen m.fl.; 1988, Andersen, 1988).

Nye sygdomsbilleder, nye sygdomsbegreber

Endelig skal kort trækkes en parallel i sundhedsvæsenet. Mette Madsen, Elsa Bach og Finn Kamper-Jørgensen (1986) har i en analyse af udviklingen i sygdomsmønstret peget på den stærkt forøgede forekomst af såkaldte »levestilssygdomme og livsstilssygdomme«, for eksempel blodpropper, mavesår, visse kræftformer, alkoholrelaterede sygdomme, forhøjet blodtryk, visse stofskiftesygdomme og psykiske lidelser, psykosomatiske sygdomme og psyko-sociale overbygninger på traditionelle somatiske sygdomme. Mange af sygdommene antages at have snæver sammenhæng med samlevsproblemer og dårligt fungerende netværk.

Der er tale om sygdomme, som belaster sundhedsvæsenet stærkt, men som det traditionelle behandlingsapparat har svært ved at håndtere. Det har ført til tomgang og ressourcestab i sundhedssystemet samt en eksplosiv udvikling i brugen af alternative behandlingsformer. Et eksempel på, at det private initiativ med økonomisk succes har taget over fra det offentlige.

Hvor meget betyder opgaveovertagelsen fra netværkene?

For at belyse hvor stor betydning det offentliges overtagelse af opgaver fra familierne og netværkene har haft for den økonomiske vækst, har jeg i tabel 3 opdelt udviklingen i »serviceydelserne« i de mest netværksrelaterede – daginstitutioner, ældreomsorg, sundhedsvæsen og undervisning – og de øvrige serviceydelser.

Tabel 3. Udviklingen i serviceudgifterne i procent af BNP 1960-87

	1960	1970	1980	1987
Netværksrelaterede udgifter: Daginstitutioner, ældreomsorg, sundhedsvæsen og undervisning	5	9	15	15
Andre offentlige serviceydelser	7	11	11	10

Kilder: Andersen (1984) og Statistisk tiårsoversigt 1988.

Hvis vi antager, at de netværksrelaterede udgifter ville have udviklet sig parallelt med de øvrige, såfremt der ikke var sket ændringer i familie- og netværksstrukturen, så når vi til følgende konklusion:

I tiåret 1960-70 ville udgiften til netværksrelaterede ydelser i så fald have været 8 pct. af bruttonationalproduktet i stedet for 9. De netværksrelaterede ydelser tegner sig kun for en ottendedel af den samlede stigning i serviceydelserne.

I perioden 1970-87 tegner de netværksrelaterede ydelser sig derimod for praktisk taget hele stigningen i serviceydelserne, idet de øvrige serviceydelser stort set holder en uforandret andel af bruttonationalproduktet.

Hvilken rolle spiller de institutionelle faktorer?

Det er klart, at ændringen i familie- og netværksstrukturerne må henregnes til det, Ole P. Kristensen kalder »samfundsstrukturelle« eller »økonomiske« faktorer. Lige så klart er det, at virkningerne på de offentlige udgifter er påvirket af det, han kalder »institutionelle« forhold. Der var andre løsningsmuligheder.

For det første kunne man, da husmødrene begyndte at forsvinde, have brudt med den historiske tradition, at daginstitutioner, undervisning, ældreomsorg og sundhedsvæsen er offentlige opgaver. At det ikke skete, må betegnes som en politisk eller institutionel faktor. Det ville formentlig have forsinket processen og overladt opgaverne til det private erhvervsliv. I en handlingsrettet analyse er spørgsmålet imidlertid rent teoretisk og uinteressant.

Mere interessant er det at spørge, om der var mulighed for at gribe ind i nogle af de økonomiske kræfter, der medvirkede til at kvinderne gik ind i lønarbejdet så hurtigt som det skete. Det drejede sig især om de høje begyndelseshuslejer i nybyggeriet i 1960'erne og 1970'erne, der var et resultat af samspillet mellem den accellererende inflation og rentens højde. Denne mekanisme ændrede huslejernes realprofil, så byrden blev særlig stor i begyndelsen. Der var naturligvis midler, som kunne have rådet bod herpå, ikke mindst en langt tidligere indførelse af indeksslån (Betænkning nr. 732, 1975; Andersen, 1984).

Dette er ét af mange eksempler på, at de politiske handlinger kun i sjældne tilfælde hviler på sammenfattende analyser af de samfundsproblemer, det offentlige stilles overfor. Indeksslåne kom først, da inflationen var i aftagende, og behovet for indeksregulering derfor mindre.

Endelig kan man spørge, om man ikke kunne have begrænset udgiftsstigningen, for eksempel ved højere brugerbetaling, ikke mindst på børneinstitutionssområdet. Eksemplet nævnes af Ole P. Kristensen, der anfører, at eventuelle fordelingsmæssige betæneligheder kunne imødegås med generelle børnetilskud.

Svaret herpå er imidlertid, at i begyndelsen af udviklingen, da et mindretal af børnene var på institution, ville en sådan ordning have medført en voldsom udvidelse af den tilskudsberettigede kreds, med en udgiftsekspllosion til følge. Først når dækningsprocenten med institutionspladser nærmer sig 100, er der økonomi i at erstatte institutionstilskuddet med et generelt børnetilskud.

Måske er det mest interessante spørgsmål, hvorfor den offentlige sektor ved opgaveovertagelsen omdefinerede netværkets sociale kontrol til en offentlig serviceydelse. Denne omdefinering synes at have medført et betydeligt tab i kvalitet og effektivitet og en større udgiftsstigning end nødvendigt. Svaret på dette spørgsmål er ligetil: Når det administrative og politiske system modtager den information, at der danner sig køer foran vuggestuerne, plejehjemmene og sygehusene, så er det faktisk ligetil at fortolke det som et behov for børnepasning, fysisk pleje og lægelig behandling. Der skal en nærmere analyse til, før man ser sammenhængen med de nedbrudte netværk.

I alt dette ser vi klart nogle defekter af institutionel karakter. Men deres beskaffenhed er af en anden art end dem, som indgår i asymmetriteorien. Hvor denne taler om utilstrækkelig modstandskraft overfor særgruppers umådeholdne krav, taler vi her om manglende analysekraft og overblik samt manglende opstilling af alternative strategier som grundlag for politisk handling.

Et forsøg på overblik

Her umiddelbart før artiklen slutter, er det praktisk at opsummere resultaterne af den samlede analyse.

Den stærkeste stigningstakt fandt sted i den første del af undersøgelsesperioden, 1960-70. Her tegnede serviceydelse sig for to tredjedele af stigningen, og den ramte bredt over alle serviceområder. Mønstret er i denne periode konsistent med asymmetriteorien. Overførslerne tegnede sig for en tredjedel af udgiftsstigningen. Og hovedforklaringen her ligger i satsforhøjelser og forøget tilgang til folkepensionen i forbindelse med pensionsreformen 1967-70. Det er altså politiske og institutionelle faktorer, der har virket stærkest, og samfundsstrukturelle kræfter har haft mindre selvstændig betydning, bortset måske fra den øgede tilgang af førtidspensionister i sammenhæng med arbejdsmarkedets skærpede mobilitetskrav.

Selv om vi ikke har noget bevis for, at forklaringen på stigningen i serviceudgifterne i 1960'erne skyldes de institutionelle kræfter, som asymmetriteorien beskriver, virker det plausibelt. Det er derfor heller ikke usandsynligt, at væksten kunne være dæmpet, hvis man dengang havde indført foranstaltninger af den art, som foreslås i dag: Privatisering, brugerbetaling, rammestyring og afbureaukratisering. En dæmpning af det offentlige ressourceforbrug i den periode ville have åbnet op for en ekspansion af konkurrenceerhvervene og dermed stillet Danmark væsentligt bedre overfor krisen i 1970'erne. Velfærdsstaten ville være blevet konsolideret.

Anderledes ser det ud for perioden siden 1970. Her er den generelle udgiftsvækst for de ikke netværksrelaterede serviceydelser dæmpet til samme niveau som BNP, og de netværksrelaterede serviceydelser forklarer hele stigningen i serviceudgifterne. Det svækker i høj grad påstanden om, at asymmetri skulle kunne forklare stigningen. Den mest plausible forklaring er, at udgiftspresset på serviceydelserne hovedsagelig stammer fra, at det offentlige har overtaget en række opgaver fra familierne og andre sociale netværk.

To tredjedele af udgiftsstigningen i denne periode kommer imidlertid fra overførslerne til sociale ydelser og betaling af renter på den offentlige gæld. Begge forhold afspejler krisens og arbejdsløshedens gennemslag på de offentlige finanser via de såkaldte »automatiske stabilisatorer«. Både for serviceydelserne og for overførslerne er der således i udpræget grad tale om samfundsstrukturelle faktorer.

I denne periode er det således lidet sandsynligt, at foranstaltninger, der direkte retter sig mod budgettet som sådan, ville have haft nogen gunstig virkning. Budgetstyring af lovpligtige ydelser nærmer sig selvbedrag. Reduktion af det offentlige personaleforbrug i en periode uden »træk« udefra på de private erhverv vil

forøge overførselsudgifterne og forstærke de samfundsøkonomiske balanceproblemer. Og krav om balancerede budgetter vil desuden forstærke nedgangskonjunkturen.

Ejendommeligt er det at iagttage, hvordan en teori, der havde forklaringskraft i 1960'erne, får medvind nu, hvor den er mindre relevant; og hvordan en dertil svarende politik, som ville have konsolideret i 1960'erne, gøres til regeringens flagskib nu, hvor den højst sandsynligt vil være mere selvplagerisk end virkningsfuld.

Hvad er der brug for?

Det gælder om at standse budgetfikseringen og samle sig om de reelle økonomiske og samfundsstrukturelle kræfter bag de offentlige udgifters vækst i dag.

Det gælder især indkomstoverførslerne og renteudgifterne. Bag dem ligger det dobbeltsidede samfundsøkonomiske balanceproblem, den samtidige tilstedeværelse af en stor arbejdsløshed og et permanent underskud på betalingsbalancen. Symptomer på en utilstrækkeligt udviklet privat konkurrencesektor og manglende international konkurrenceevne. En indsats heroverfor skal rette sig mod lønningerne eller kronekursen. Dét vil gavne de offentlige finanser og bane vej for skattnedsættelser på længere sigt. At starte i budgettet er at spænde vognen for hesten.

Noget tilsvarende gælder opdriften i de netværksrelaterede serviceydelser. Teoretisk kan det naturligvis godt lade sig gøre at budgetstyre dem på kort sigt. Men på grund af de afledede dagpenge- og bistandsydelser vil det ikke muliggøre den ønskede skattnedsættelse, og de socialpolitiske virkninger vil blive følelige.

Indgreb i de institutionelle forhold kan derimod godt have en gunstig virkning. Udgangspunktet skal dog ikke være asymmetriteorien, men en omstilling af den offentlige sektor til andre former for adfærdstyring. I realiteten gælder det om at genopbygge de nedbrudte netværk indenfor rammerne af den offentlige opgaveløsning. Hvordan det kan gøres, påvises i disse år som nævnt for eksempel gennem opbruddet i ældrepolitikken.

Skolerne og børneinstitutionerne kan imidlertid ligeså godt som plejehjemmene afinstitutionaliseres, og forøge børnenes oplevelsesrigdom og rolle repertoire i kontakter med erhvervslivet, med pensionsmiljøer, med idrætten og andre steder, hvor voksne lever deres liv. Og sundhedsvæsenet kunne arbejde videre med modellerne fra distrikpsykiatrien, hvor etablering af sociale netværk erstatter og supplerer traditionel lægelig behandling.

Udenfor den offentlige sektor er der kræfter igang på at skabe nye netværk. Det gælder for eksempel boligbevægelsen (Riedel, 1988). Kommunerne kan samarbejde med disse kræfter og bruge dem som grundlag for udlægning af en række netværksrelaterede serviceydelser til selvforvaltning.

Udover brugerbetaling, privatisering og afbureaukratisering indeholder regeringens moderniseringsprogram (Budgetdepartementet, 1988) også et afsnit om »øget samarbejde med borgerne«. Det følger af den forudgående analyse, at det er den del af moderniseringsprogrammet, jeg tror mest på. Selv om det er det mest upræcise afsnit.

Men de meget store bevillinger, der er givet til de såkaldte udviklingsmidler på socialområdet, sundhedsområdet og til folkeskolens udviklingsprogram, tyder på, at der trods alt er muskler bag.

Litteratur

- Adamsen, Lis, Eigil Boll Hansen og Anna Koch (1988). *Gamle i nye boliger*. København: AKF's forlag.
- Adamsen, Lis, m.fl. (1987). *Nye hverdag for gamle*. København: AKF's forlag.
- Andersen, Bent Rold (1984). *Kan vi bevare velfærdsstaten?* København: AKF's forlag.
- Andersen, Bent Rold (1988). *Opbruddet i ældrepolitikken*. København: AKF's forlag.
- Budgetdepartementet (1988). *Redegørelse om den offentlige sektor*. København: Finansministeriet.
- Christensen, Anne-Louise Schantz, m.fl. (1987). *Boligmarkedet i Danmark*. København: AKF's forlag.
- Det økonomiske Råd (1983). »Dansk økonomi, december 1983«.
- Dich, Jørgen S. (1964) *Socialpolitikens teori*. København: Dansk Videnskabs Forlag.
- Dich, Jørgen S. (1973). *Den herskende klasse*. København: Borgens Forlag.
- Jørgensen, Per Schultz (1988). »Hverdagsliv og identitet blandt store skolebørn«, pp. 191-196 i Dansk Sygeplejeråd (red.) *Barndom*. København.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Madsen, Mette, Elsa Bach og Finn Kamper-Jørgensen (1986), »Udviklingen i dødsårsager og sygdomsmønster«, pp. 30-43 i Kamper-Jørgensen, Finn og Gert Almind (red.), *Forebyggende sundhedsarbejde*. København: Munksgaards Forlag.
- Meldgaard, Kirsten og Bent Rold Andersen (1985). *Mere liv på plejehjemmene*. København: AKF's forlag.
- Pedersen, Jørgen (1957), »Hvad er en velfærdsstat«. *Det danske Magasin*, 5. årgang, nr. 2.
- Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende indeksering af pengefordringer* (1975). København: Betænkning nr. 732.
- Riedel, Flemming (1988). *Hvem er de andre?* København: Boligselskabernes Landsforening.
- Ældrekommissionen (1980). *Aldersforandringer, ældrepolitikens forudsætninger*. København: Ældrekommissionens 1. delrapport.

Men de meget store bevillinger, der er givet til de såkaldte udviklingsmidler på socialområdet, sundhedsområdet og til folkeskolens udviklingsprogram, tyder på, at der trods alt er muskler bag.

Litteratur

- Adamsen, Lis, Eigil Boll Hansen og Anna Koch (1988). *Gamle i nye boliger*. København: AKF's forlag.
- Adamsen, Lis, m.fl. (1987). *Nye hverdag for gamle*. København: AKF's forlag.
- Andersen, Bent Rold (1984). *Kan vi bevare velfærdsstaten?* København: AKF's forlag.
- Andersen, Bent Rold (1988). *Opbruddet i ældrepolitikken*. København: AKF's forlag.
- Budgetdepartementet (1988). *Redegørelse om den offentlige sektor*. København: Finansministeriet.
- Christensen, Anne-Louise Schantz, m.fl. (1987). *Boligmarkedet i Danmark*. København: AKF's forlag.
- Det økonomiske Råd (1983). »Dansk økonomi, december 1983«.
- Dich, Jørgen S. (1964) *Socialpolitikens teori*. København: Dansk Videnskabs Forlag.
- Dich, Jørgen S. (1973). *Den herskende klasse*. København: Borgens Forlag.
- Jørgensen, Per Schultz (1988). »Hverdagsliv og identitet blandt store skolebørn«, pp. 191-196 i Dansk Sygeplejeråd (red.) *Barndom*. København.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Madsen, Mette, Elsa Bach og Finn Kamper-Jørgensen (1986), »Udviklingen i dødsårsager og sygdomsmønster«, pp. 30-43 i Kamper-Jørgensen, Finn og Gert Almind (red.), *Forebyggende sundhedsarbejde*. København: Munksgaards Forlag.
- Meldgaard, Kirsten og Bent Rold Andersen (1985). *Mere liv på plejehjemmene*. København: AKF's forlag.
- Pedersen, Jørgen (1957), »Hvad er en velfærdsstat«. *Det danske Magasin*, 5. årgang, nr. 2.
- Redegørelse fra arbejdsgruppen vedrørende indeksering af pengefordringer* (1975). København: Betænkning nr. 732.
- Riedel, Flemming (1988). *Hvem er de andre?* København: Boligselskabernes Landsforening.
- Ældrekommissionen (1980). *Aldersforandringer, ældrepolitikens forudsætninger*. København: Ældrekommissionens 1. delrapport.