

Peter Munk Christiansen

## **Udgiftspolitikken i 1980'erne: Fra asymmetri til asymmetrisk tilpasning?**

Opbremsningen i den offentlige udgiftsvækst og de offentlige udgifters fordeling på forskellige kategorier stemmer dårligt overens med forestillingen om en grundlæggende asymmetri i den offentlige udgiftspolitiske beslutningsproces. Alligevel kan asymmetrisk udgiftstilpasning være en frugtbar måde at anskue 1980'ernes udgiftspolitik på. De offentlige udgifter vil i 1990'erne komme under et stærkt pres. Hvis vi ikke skal ende med en offentlig sektor, der er for dyr og for dårlig, er en dybere forståelse af de politiske og økonomiske omstillingsprocesser nødvendig.

Den offentlige udgiftspolitik i 1980'erne adskiller sig på i hvert fald et væsentligt punkt fra de to foregående årtiers: I den sidste halvdel af årtiet holdt de offentlige udgifter op med at vokse – næsten.

Den offentlige sektor er inde i en periode med lav eller ingen vækst. Det rejser nogle politologiske problemstillinger. En af de forklaringer på den offentlige sektors vækst, som har vundet mest udbredelse i dansk politologi, er tesen om den asymmetriske udgiftspolitiske beslutningsproces. I følge denne tese har udgiftstilhængerne og besparelsesmodstanderne det lettere i det politiske spil end udgiftsmodstanderne. Hvis det er sandt, at de offentlige udgifter er holdt op med at vokse, har denne tese et problem: Er den blot en teori, der kan bruges til at forudsige fortiden, eller har den stadig gyldighed?

Artiklen beskæftiger sig med nogle aspekter ved 1980'ernes udgiftspolitik, som har relation til forestillingen om asymmetri som forklaring på de offentlige udgifters vækst og sammensætning. På baggrund af analysen opridses nogle perspektiver for 1990'ernes udgiftspolitik.

### **Asymmetri som forklaring på væksten i de offentlige udgifter**

Tesen om de asymmetriske offentlige udgiftsbeslutninger er på dansk grund først og fremmest formuleret af Kristensen (1987). Næsten alle offentlige udgifter er et privat gode for en koncentreret gruppe af producenter og/eller brugere, hvori finansieringen af udgifterne oftest er spredt. Da den udgiftspolitiske beslutningsproces er atomiseret, er de kræfter, der arbejder for en udvidelse af de offentlige udgifter, systematisk stærkere end de kræfter, der arbejder for at fastholde eller reducere de offentlige udgifter.

Teorien trækker i vidt omfang sit analytiske gods fra public choice traditionen, der i øvrigt kun har vundet en begrænset udbredelse i Danmark. Jeg skal ikke gå vidt i en nærmere diskussion af public choice teorierne og kritikken af dem. Det

Peter Munk Christiansen

## **Udgiftspolitikken i 1980'erne: Fra asymmetri til asymmetrisk tilpasning?**

Opbremsningen i den offentlige udgiftsvækst og de offentlige udgifters fordeling på forskellige kategorier stemmer dårligt overens med forestillingen om en grundlæggende asymmetri i den offentlige udgiftspolitiske beslutningsproces. Alligevel kan asymmetrisk udgiftstilpasning være en frugtbar måde at anskue 1980'ernes udgiftspolitik på. De offentlige udgifter vil i 1990'erne komme under et stærkt pres. Hvis vi ikke skal ende med en offentlig sektor, der er for dyr og for dårlig, er en dybere forståelse af de politiske og økonomiske omstillingsprocesser nødvendig.

Den offentlige udgiftspolitik i 1980'erne adskiller sig på i hvert fald et væsentligt punkt fra de to foregående årtiers: I den sidste halvdel af årtiet holdt de offentlige udgifter op med at vokse – næsten.

Den offentlige sektor er inde i en periode med lav eller ingen vækst. Det rejser nogle politologiske problemstillinger. En af de forklaringer på den offentlige sektors vækst, som har vundet mest udbredelse i dansk politologi, er tesen om den asymmetriske udgiftspolitiske beslutningsproces. I følge denne tese har udgiftstilhængerne og besparelsesmodstanderne det lettere i det politiske spil end udgiftsmodstanderne. Hvis det er sandt, at de offentlige udgifter er holdt op med at vokse, har denne tese et problem: Er den blot en teori, der kan bruges til at forudsige fortiden, eller har den stadig gyldighed?

Artiklen beskæftiger sig med nogle aspekter ved 1980'ernes udgiftspolitik, som har relation til forestillingen om asymmetri som forklaring på de offentlige udgifters vækst og sammensætning. På baggrund af analysen opridses nogle perspektiver for 1990'ernes udgiftspolitik.

### **Asymmetri som forklaring på væksten i de offentlige udgifter**

Tesen om de asymmetriske offentlige udgiftsbeslutninger er på dansk grund først og fremmest formuleret af Kristensen (1987). Næsten alle offentlige udgifter er et privat gode for en koncentreret gruppe af producenter og/eller brugere, hvori finansieringen af udgifterne oftest er spredt. Da den udgiftspolitiske beslutningsproces er atomiseret, er de kræfter, der arbejder for en udvidelse af de offentlige udgifter, systematisk stærkere end de kræfter, der arbejder for at fastholde eller reducere de offentlige udgifter.

Teorien trækker i vidt omfang sit analytiske gods fra public choice traditionen, der i øvrigt kun har vundet en begrænset udbredelse i Danmark. Jeg skal ikke gå vidt i en nærmere diskussion af public choice teorierne og kritikken af dem. Det

er ikke hensigten her. Det er dog relevant at pege på Lewins (1988) empiriske test af en af teoriens mest fundamentale forudsætninger: Forestillingen om det egoistiske og nyttemaksimerende individ. Lewin undersøger om vælgernes, bureaukraternes og politikerenes adfærd først og fremmest er bestemt af egeninteresse eller af hensynet til almeninteressen. Hans svar er, at i politik er almeninteressen mere dominerende end egeninteressen.

Det er i sagens natur vanskeligt at teste en så generel påstand, som den Lewin undersøger, og Lewins test er da heller ikke uproblematisk. Hvad angår bureaukraternes adfærd, tester han først og fremmest Niskanens tese om budgetmaksimering og kommer til det resultat, at den er dårligt foreneligt med virkeligheden. Det er dog ikke muligt på baggrund af en afvisning af tesen om budgetmaksimering uden videre at afvise, at de offentlige producenter – og deres brugere – indgår i den udgiftspolitisk beslutningsproces på en ganske særlig måde.

Forestillingen om en asymmetrisk udgiftspolitisk beslutningsstruktur er ikke i sig selv velegnet til at forklare forskelle i den offentlige sektors størrelse og indretning. Hvorfor er børnepasning i Danmark blevet et offentligt problem, mens stigende erhvervsfrekvenser for kvinder i USA ikke omsætter sig i offentlige foranstaltninger for børn? Hvorfor er den offentlige sektor i Danmark, der i 1960 lå væsentligt under gennemsnittet i OECD, blevet en af de største i den vestlige verden? Hvorfor er der klare parallelle træk i væksthastighederne i de offentlige sektorer i hele OECD, som det vises af Pallesen i dette nummer af *Politica*?

De empiriske implikationer af teorien om de asymmetriske udgiftsbeslutninger har i 1980'erne mødt stigende problemer.

På svenske data viser Lane og Ersson (1988), at en række implikationer af asymmetritesen ikke finder empirisk støtte. Det gælder 1) konsumets andel af de samlede offentlige udgifter, hvor en implikation af asymmetrien er, at konsumet skulle vokse på bekostning af transfereringerne, 2) opbremsningen i den offentlige sektors vækst i 1980'erne, som ikke kan forklares ud fra asymmetrien, 3) fordelingen af »synlige« og »usynlige« skatter, hvor en implikation af asymmetrien er, at de usynlige skatter skulle vokse på bekostning af de synlige, og 4) fordelingen af overførselsindkomster på forskellige modtagergrupper, hvor asymmetrien forudsiger, at offentlige udgifter vil vokse på områder, hvor der er koncentrerede frem for spredte interesser.

Også på danske forhold kan det vises, at asymmetritesen på en række punkter har det svært med empirien. Kristensen (1987) peger selv på et par af dem, for eksempel kan det ikke bekræftes, at lønudgifter udgør en stigende andel af det offentlige konsum. Andersen (1989) har hæftet sig dels ved forholdet mellem konsum og transfereringer, som udvikler sig i modstrid med tesen, dels ved, at de sidste 30 års vækst i den offentlige sektor specielt vedrører, »netværksrelaterede« udgifter, som ses som et svar på en ændret fordeling af pleje og omsorgsfunktioner og altså som efterspørgselsbestemte offentlige udgifter. Efter denne opfattelse er væksten i den offentlige sektor udtryk for en ægte efterspørgsel. Med udbygningen af de sociale institutioner, uddannelsesinstitutioner og sundhedsvæsenet er behovet for nye udgifter inden for disse områder begrænset. Andre empiriske problemer i den sidste halvdel af 1980'erne føjes til nedenfor.

Nannestad og Paldam (1990) viser, at de offentligt ansatte kun er lidt mere positive over for en række offentlige udgiftsområder end andre erhvervsgrupper. Goul Andersen (1988) viser, at de offentligt ansatte kun i begrænset omfang prioriterer egne sektorer over andres.

Analysen af de nyeste udgiftsdata styrker kritikken af asymmetritesen. Tabel 1 viser for det første, at de samlede offentlige udgifter ikke er vokset siden 1985. Faktisk ligger de i 1989 realt 3 pct. under 1985-udgifterne, der er de højeste i hele perioden. De samlede udgifter steg dog mere end 30 pct. realt i løbet af ti-året. Den forværrede konjunktursituation vil slå igennem i udgifterne for 1990 og 1991 med en skønnet vækst på 1-2 pct. realt i hvert af årene. Men det skal ikke skjules, at det er lykkedes at holde et uændret udgiftsniveau over en fire-fem år.

Den meget kraftige opbremsning i udgiftsvæksten har ikke været jævnt fordelt på forskellige typer af offentlige udgifter. Netop i relation til asymmetritesen er det værd at bemærke, at der nu har været nogle år med nulvækst i konsumet samtidig med fortsat vækst i overførselsudgifterne.

Tabel 1. Offentlige udgifter 1980-1989, mia. kr. i løbende priser og indeks i faste priser

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*	1989*
1. Konsum	99,7	113,2	131,2	140,5	146,2	155,5	159,4	176,2	187,0	194,0
2. Konsum (faste priser (1980=100))	100,0	102,6	105,7	105,7	104,8	108,0	108,6	111,4	110,6	109,5
3. Indkomstoverførsler	80,6	92,0	107,7	117,6	125,6	130,9	137,9	150,6	169,3	189,0
4. Indkomstoverførsler, excl. renter, faste priser (1980=100)	100,0	102,2	108,6	111,0	111,5	110,9	112,8	118,4	127,3	132,0
5. Renter	14,8	21,5	27,9	41,3	54,1	60,6	58,7	57,7	58,3	57,3
6. Renter, faste priser (1980=100)	100,0	130,1	153,3	212,2	261,7	279,7	261,5	247,1	238,7	223,9
7. Kapitaludgifter	17,7	19,4	19,8	19,3	18,4	21,0	17,7	18,9	23,9	23,2
8. Drifts- og kapitaludgifter, i alt	212,7	246,1	286,6	318,7	344,3	368,4	373,7	403,4	438,6	458,4
9. Drifts- og kapitaludgifter, faste priser (1980=100)	100,0	104,6	110,3	120,0	130,3	135,7	132,3	131,4	132,4	131,1

Kilde: Statistiske Efterretninger. Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalancen, div. nr.

\* Foreløbige tal.

Konsumet deflateret som i kilden, indkomstoverførsler og renter deflateret med forbrugerprisindekset, kapitaludgifterne deflateret med samme deflator som konsumet. Linie 9 er et vejet gennemsnit.

En implikation af tesen om asymmetri er, at væksten i institutionsydelsene vil være større end væksten i overførselsindkomsterne, fordi det er lettere at mobilisere tilslutning til en vækst i de førstnævnte udgifter. Kristensen (1987) lægger stor vægt på denne tese og på testen heraf. I tabel 2 er de beregninger, som Kristensen gennemfører frem til 1981 af forholdet mellem det sociale konsum og overførslerne til husholdningerne ført frem til 1988. Kristensen (1987: 89-97) argumenterer nærmere for at specielt det sociale område er velegnet til en test af

implikationen. Beregningerne i tabel 2 afviger på enkelte punkter fra Kristensens, idet, der kun er medtaget sociale transferinger. Beregningerne er derved mere imødekommende overfor asymmetritesen end Kristensens egne beregninger er, fordi der har været en stærk vækst i de ikke-sociale transferinger til husholdningerne i løbet af 1980'erne. Som det fremgår af tabellen er der ingen systematisk udvikling i forholdet mellem de to udgiftskategorier. Også på dette punkt er asymmetritesens forklaringskraft derfor svækket i 1980'erne.

Tabel 2. Offentligt socialt konsum som andel af sociale indkomstoverførsler til husholdningerne 1980-1988, pct.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988*
Konsum som andel af samtlige overførsler	37,7	35,9	35,0	34,5	33,9	35,9	37,4	38,5	36,9
Konsum som andel af overførsler eksklusive arbejds-løshedsdagpenge og efterløn	50,4	51,0	50,2	50,5	48,9	50,2	50,8	51,4	49,2

Kilde: *Statistiske efterretninger. Nationalregnskab, offentlige finanser og betalingsbalance*, div. nr.

\* Foreløbige tal

På en række væsentlige områder, hvor Kristensen (1987) fandt støtte til tesen om asymmetri, kan teorien ikke længere bidrage med frugtbare prediktioner. Det er disse problemer, der har ført nogle til at afvise eksistensen af en asymmetrisk udgiftspolitisk beslutningsproces, således for eksempel Andersen (1989), der finder, at asymmetrien måske kan anvendes som forklaring på de offentlige udgifters vækst i 1960'erne, men ikke i 1980'erne, og Nielsen (1988), der finder, at asymmetrien ikke eksisterer efter 1982.

### Er asymmetrien brudt?

Er det i virkeligheden med tesen om asymmetri som med den gamle marxistiske tese om profitatens tendens til fald: Den påstås at være der, den påstås at virke, vi kan bare ikke observere det? Nogle gange synes den at virke, nogle gange ikke. Sammenligningen er ikke helt ueffen: I begge tilfælde er der tale om deduktive påstande om henholdsvis et strukturelt pres på markedet og et institutionelt bestemt pres på de offentlige udgifter. I begge tilfælde kan det gå så gruelig galt, hvis tingene får lov at fortsætte: I det ene tilfælde bryder kapitalismen sammen, i det andet forvandles blandingsøkonomierne til rene offentlige sektorer.

Jeg vil i det følgende argumentere for, at tesen om asymmetri stadig er et frugtbart udgangspunkt for at forstå og forklare offentlige udgiftspolitiske beslutninger.

Det er påstanden hos Kristensen (1987), at asymmetrien altid er til stede. Men det er vel næppe påstanden, at implikationerne af tesen altid vil kunne konstateres. For det første ville man derved komme ud i absurde påstande. Hvis det offentlige konsum når 100 pct. af BFI, så er markedsøkonomien ophørt at eksistere. Og det er faktisk en implikation af tesen. For det andet må der være forskellige

selvregulerende mekanismer, som indebærer et stigende pres på de offentlige udgifter – set fra finansieringssiden – jo større de er. Det er nok svært, men ikke umuligt at tænke sig en mobilisering af de spredte udgiftsmodstanderes interesser, for eksempel i form af en regering, som mener nulvæksten alvorligt, og som derfor er i stand til at sætte en prop i systemet.

Det er med andre ord ikke sikkert, at teorien er lige velegnet til at forklare træk ved en meget stærk vækstperiode, som den der fandt sted fra 1960 og frem til midten af 1980'erne, og en nulvækstperiode. Det er heller ikke sikkert, at teorien har samme forklaringskraft, når de offentlige udgifter udgør 25, som når de udgør 70 pct. af BFI.

Hvad er konsekvensen af helt at opgive forestillingen om en asymmetrisk udgiftspolitisk beslutningsproces? Konsekvensen vil være, at vi så har den offentlige sektor, som vælgerne eller regeringen ønsker. Dermed ender vi hurtigt i den klassiske liberale opfattelse af forvaltningens og de offentlige producenters rolle som et villigt redskab i hænderne på en regering, der har et klart politisk mandat fra det suveræne folk (Olsen, 1978). Men derved taber vi let en af de større politologiske landvindinger inden for de sidste 25 år: Opfattelsen af bureaukratiet og de offentligt ansatte som medspillere i den politiske proces eller hele begrebet »bureaucratic politics«.

Der er umiddelbart en række velkendte træk ved den udgiftspolitiske beslutningsproces, som meget plausibelt lader sig forklare ved, at det er lettere at mobilisere tilslutning til øgede offentlige udgifter eller modstand mod besparelser, end det er at holde igen på udgifterne. Forslaget om at nedlægge amterne mobiliserede straks de amtsligt ansatte til modstand. Det er muligt, de har ret, men det er svært at forestille sig, at de kun tænker på samfundets vel, når de finder ud af, at det ville være et stort tab for samfundet at nedlægge amterne. Forslaget om at sammenlægge vejrtjenesterne resulterede i en rapport – produceret af vejrtjenesterne – der viste, at det ville man ikke spare penge ved. Det er svært at forestille sig, at forfatterne kun har tænkt på almenvellet, da rapporten blev skrevet.

Med udgangspunkt i de to eksempler er der måske særlig grund til at hæfte sig ved besparelsesbeslutninger. Er gevinsten for en gruppe offentligt ansatte eller brugere ved at undgå nedskæringer ikke større end gevinsten ved at opnå budgetforøgelse? Sørensen (1990) har argumenteret for, at det er nemmere at mobilisere modstand mod nedskæringer, end det er at mobilisere et pres for øgede udgifter. Han tilføjer, at den følte belastning ved at miste noget, man har, er større end den følte gevinst ved at få noget, man ikke har endnu. Denne form for asymmetri finder Sørensen er forklaringen på, hvad han kalder asymmetrisk udgiftstilpasning. Empirisk viser han på norske forhold, at når antallet af skolebørn stiger, sker der en fuld tilpasning af budgetterne, men når efterspørgslen falder, er budgettilpasningen ikke fuldstændig. Det skal bemærkes, at for Kristensen (1980) har asymmetrien lige fuld gyldighed for adfærden i forbindelse med budgetudvidelser som i forbindelse med indskrænkninger.

Hvis de anførte antagelser har noget på sig, er det for tidligt at fyre asymmetri-betragtningen. Budgetmæssige omstillinger i den offentlige sektor følger et bestemt reaktionsmønster. Hvad er implikationerne heraf?

For det første bygger teorien om asymmetri som forklaring på de offentlige udgifters vækst og sammensætning på en meget rigid opfattelse af, hvad der er de offentlige producenters interesse. De offentlige producenters interesse er altid at udvide det materielle grundlag for deres aktivitet. Hvis man accepterer, at interesser ikke nødvendigvis er objektivt bestemte, men bestemmes som led i en kompliceret politisk proces, er det ikke tilstrækkeligt at teste teorien ved aggregerede statistiske opgørelser. Den institutionelle opbygning og omstilling må da tillige studeres processuelt, blandt andet gennem detaljerede sektorstudier. Hvordan aggeres og formuleres interesser? Hvem er deltagere i opbygningen af agenda, løsningsforslag og løsninger? Hvordan indgår andre interessenter (for eksempel udgiftsmodstanderne) i processen? Hvis man derfor vil forklare, hvorfor børnepasning i Danmark bliver en offentlig opgave, er man nødt til at studere den proces, hvorved daginstitutionerne rent faktisk er blevet opbygget.

For det andet må de offentlige producenters og brugeres adfærd studeres nøje i sammenhæng med det politiske og økonomiske styringssystem, der gælder for et givet område. Hvis regeringens eller kommunalbestyrelsernes styring sigter på de samlede udgifter inden for et område, vil en implikation være, at investeringsudgifterne presses til fordel for driftsudgifterne. Hvis styringen sigter på driftsudgifterne alene, vil en implikation være, at lønudgifterne vokser på bekostning af øvrige driftsmidler. Hvis driften af et institutionsområde gennem længere tid har resulteret i en nedslidning af det fysiske produktionsapparat, kan man forvente en reaktion, der sigter på at genoprette balancen, det vil sige øremærkede midler til ny- eller reinvesteringer. På den baggrund er det klart, at studier af aggregerede talserier over lange tidsrum ikke fanger de ændringer, som netop er udtryk for en asymmetrisk udgiftspolitik beslutningsadfærd.

Hvordan har asymmetriteorien det da med de relativt klare vælgerundersøgelser, der viser en stærk – og i 1980'erne stigende – opbakning bag langt de fleste offentlige udgifter, sammen med et lige så markeret ønske om nedsættelser af skatten, jf. Goul Andersen (1988) og Nannestad og Paldam (1990). Hvis tilhængerne af asymmetritesen har ret, har vi jo en offentlig sektor, der er for stor og for dyr. Vælgerne har bare ikke opdaget det. Tilmed er der en forholdsvis begrænset forskel i synet på den offentlige sektor afhængig af, om man er offentligt eller privat ansat.

Vælgerne opbakning om velfærdsstaten er bemærkelsesværdig. Data siger klart, at der i hvert fald ikke er nogen bred opbakning bag et krav om en drastisk reduktion i det offentlige serviceniveau. Men det er nok tvivlsomt, hvad vælgerne holdning siger om muligheden for udgiftspolitikken og om asymmetri. For det første kan der være behov for at undersøge vælgerne holdninger under alternative formuleringer af spørgsmålene. En igangværende undersøgelse viser, at vælgerne holdninger til forskellige udgiftsområder påvirkes af informationer om, hvad forskellige offentlige serviceydelser faktisk koster. Holdningerne er generelt mindre positive, når respondenterne oplyses om de faktiske omkostninger ved en offentlig ydelse. (Endnu ikke offentliggjort). I et eller andet omfang er holdningerne til velfærdsstaten altså udtryk for en fiskal illusion. For det andet kan man ikke slutte fra, at de offentligt ansatte har nogenlunde samme syn på de



offentlige udgifter til fraværet af asymmetri. Hvordan reagerer de offentligt ansatte rent faktisk, når de offentlige udgifter er under pres, eller når der skæres ned på et område? Der kan meget vel være forskel på vælgerrollen og rollen som ansat og navnlig rollen som truet ansat.

### **De offentlige udgifter i 1980'erne**

I det følgende argumenteres der for, at en række træk ved 1980'ernes offentlige udgiftspolitik kan fortolkes med udgangspunkt i en opfattelse af en asymmetri i den udgiftspolitiske beslutningsproces. Udgiftspolitikken var et oplagt hovedmål for den første borgerlige regering, der kom til i 1982. Trods en næsten konstant fokusering på de offentlige udgifter i 1970'erne, steg de offentlige udgifter stærkt. Også i 1980'ernes første år var væksten høj, jf. tabel 1. Den borgerlige regering havde altså god grund til at prioritere udgiftspolitikken højt.

Målsætningen var nulvækst i de offentlige udgifter, efter et forsøg på en reduktion af det samlede udgiftsniveau på 3 pct. frem til 1984, som led i målsætningen om saldobalance. Op gennem 1980'erne blev det imidlertid klart, at det var alt andet end let blot at realisere en målsætning om uændrede offentlige udgifter. De følgende to afsnit beskæftiger sig først med realiseringen af målsætningen om uændrede udgifter, dernæst mere generelt med budgetstyringsproblemer under stærke økonomiske restriktioner.

#### *Uændrede offentlige udgifter?*

Trods den megen tale om nedskæringspolitik, trods en – i hvert fald i retorikken – bred politisk enighed om nødvendigheden af nulvækst i de offentlige udgifter og trods en kraftanstrengelse for at sikre nulvækst, er de offentlige udgifter alt i alt knapt 19 pct. højere realt i 1989, end da den første borgerlige regering trådte til i 1982 og ca. 30 pct. større end i 1980.

På den baggrund kan det være svært at hævde, at udgiftspolitikken er en succes. Men det er også en tvivlsom måde at måle successen på, fordi regeringen overtog meget store budgetunderskud, som det nødvendigvis måtte tage tid at fjerne. Testen af målsætningen om uændrede offentlige udgifter kan bedst ske ved at undersøge, hvorledes det er gået med målsætningen om uændrede offentlige udgifter siden 1984, hvor der skete en operationel fastlæggelse af målsætningen, og hvor budgetsystemet søges tilpasset kravet om nulvækst.

Rent teknisk blev målsætningen om nulvækst operationaliseret ved fikseringen af et måltal, som fastlægger udgiftsniveauet i et givet finansår på samme reale niveau som i 1984. Renteudgifter holdes uden for, ligesom der justeres for konjunkturbestemte svingninger i arbejdsløshedsdagpengene. Ved at undersøge, om et måltal i et givet år er holdt, får man altså et ret præcist udtryk for det korrigerede merforbrug siden 1984. En sådan beregning er foretaget i tabel 3.

De samlede statslige udgifter i 1989 er 10,8 mia. kr. større end måltallet for 1989 vel at mærke efter korrektion for stigningen i dagpengeudgifterne. Skylden er ikke bare regeringens, men også oppositionens »fingeraftryk«, der blev sat på et tidspunkt, hvor det var svært at nå at finde kompenserende besparelser. Dette argument holder dog ikke for børnefamilieydelsens vedkommende. Denne



ydelse, der var en del af skattereformen fra 1987, har siden været konteret som en negativ indtægt på indtægtsbudgettet, fra FFL 1991 dog som en udgift på indtægtsbudgettet. Børnefamilieydelsen er således holdt uden for måltallet, og der er derfor ikke søgt kompenserende besparelser for udgiften.

Tabel 3. Overskridelse af statens udgiftspolitiske måltal, 1989, mia. kr.

Statens nettoudgifter	227,1	
Børnefamilieydelse	6,0	
Ialt nettoudgifter		233,1
Udgiftspolitisk måltal	208,5	
Dagpengekorrektio	3,1	
Tekniske korrektioner	10,7	
Merforbrug	10,8	
Ialt nettoudgifter		233,1

Kilde: *Statsregnskab for finansåret 1989*, Budgetdepartementet (1988), *Budgetoversigt 4*

Selv med en stærk politisk interesse for udgiftspolitikken er det ikke lykkedes at realisere blot målsætningen om uændrede udgifter. Når de samlede udgifter, der altså også inkluderer renter og dagpenge samt de kommunale udgifter, ikke voksede fra 1985 til 1989 skyldes det faldet i den reale værdi af rente- og investeringsudgifterne.

Man kan ikke heraf konkludere, at ændringerne i budgetsystemerne i 1980'erne, herunder anvendelsen af et fikseret tal for de samlede statslige udgifter, er uden udgiftspolitisk betydning. Måltal, totalrammer, nettobudgettering med videre har hver især og tilsammen påvirket fagministrenes – og i mindre omfang institutionernes – udgiftsadfærd, om end de præcise konsekvenser vel næppe er kortlagt endnu, jf. Grønnegård Christensens artikel i dette nummer af *Politica*. Intet budgetsystem er dog bedre end de aktører, der indgår i det. Udgiftspolitikken afhænger af Folketingets, regeringens, de enkelte ministres og kommunalbestyrelsernes vilje til at indordne sig under den samlede udgiftspolitiske målsætning.

Den kommunale sektors udgifter skal kun berøres kort. De kommunale nettoudgifter i faste priser i 1980'erne fremgår af tabel 4. Tabellen skal tolkes med varsomhed, dels inkluderer nettoudgifterne ikke brugerbetalingen for den kommunale service og de statslige refusioner, dels er nettoudgifterne korrigeret for kommunale merbyrder og for arbejdstidsforkortelser. Som de fremstår i tabel 4, er de reale kommunale nettoudgifter i 1990 på samme niveau som i 1980. Dette kan imidlertid ikke fortolkes som et uændret kommunalt ressourceforbrug, som det gøres i Indenrigsministeriet (1989). Fra 1980 til 1988 steg de kommunale driftsindtægter 41 pct. hurtigere end inflationen (Indenrigsministeriet, 1989: 63-81). Endvidere er beløbene som vist korrigeret for arbejdstidsforkortelser, hvorved 1990-udgifterne i tabel 4 undervurderer de faktiske udgifter med knapt 3 pct. Endelig kommer meropgaver for kommunerne. Hertil skal føjes, at 1990-tallene er højst usikre. På de sikre tal ligger ressourceforbruget over 1980-niveauet.

Tabel 4. De kommunale nettodrfts- og kapitaludgifter 1980-1990, korrigeret for meropgaver og arbejdstidsforkortelse, mia. 1990-kr. og indeks

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>1</sup>	1989 <sup>2</sup>	1990 <sup>3</sup>
Mia. 1990-kr.	154	154	156	150	149	153	151	156	158	157	154
Indeks, drift	100	102	105	103	102	104	103	106	106	106	105
Indeks, drift og anlæg	100	100	101	98	97	100	98	102	103	102	100

Kilde: Indenrigsministeriet (1989)

<sup>1</sup> Foreløbigt regnskab

<sup>2</sup> Skøn

<sup>3</sup> Budget

Mekanismerne i styringen af de samlede kommunale udgifter er vanskeligere at præsentere end for de statslige udgifter. Der er i sagens natur tale om en langt mere opsplittet proces end for de statslige udgifters vedkommende. Den overordnede statslige styring af de kommunale udgifter blev skærpet i 1980'erne, idet begrebet styring dog skal forstås bredt. Midlerne varierede fra henstillinger over frivillige aftaler og rammer til deponeringsordninger. De seneste aftaler mellem staten og kommunerne er primært baseret på frivillighed.

Det har krævet ikke så få anstrengelser at forfølge en politik om uændrede offentlige udgifter – og så er det ikke en gang lykkedes helt. Med øret vendt mod den offentlige debat om den offentlige sektor skulle man ellers vente, at den offentlige sektor var ganske kraftigt reduceret i løbet af de sidste otte år. 1980'erne viser på den ene side, at det kan lykkes at standse væksten i den offentlige sektor, på den anden, at det kræver en meget stærk politisk opmærksomhed om målsætningen og viljen til at stå imod. Når det er så svært, kunne det være fordi, der er en asymmetrisk beslutningsproces forbundet med foretage omprioriteringer inden for en fast ramme.

#### *Fra vækst til omstilling – asymmetrisk udgiftstilpasning*

Udgiftspolitikken synes i den offentlige debat mest at handle om besparelser. Regeringens måltal for finansåret 1991 er 235,2 mia. kr. For at lande på måltallet, som betyder uændrede udgifter i forhold til 1984, skal der spares 7,7 mia. kr. Når det så er lykkedes at spare en del af de 7,7 mia. kr., under stor offentlig tumult, kan det være vanskeligt at forklare borgerne, at besparelserne slet ikke er besparelser.

Selv om regeringen så kaldte de 7,7 mia. kr. noget andet ville det ikke skjule det underliggende problem: De offentlige udgifters sammensætning skifter hele tiden på en måde, der nødvendiggør stadige tilpasninger og reduktioner inden for specifikke udgiftskategorier. For eksempel forslaget til finanslov for 1991: De forskydninger, som øger det samlede budget med 7,7 mia. ud over pris- og lønstigningerne, består primært i: Bortfald af engangsbesparelser, bortfald af 800-kr.'s reglen for medicintilskud, stigninger i u-landsbistanden, øgede investeringer i DSB samt endelig en stigning i overførselsindkomsterne på 2,7 mia. kr. Nogle af udgiftsposterne er vedtaget i Folketinget mod regeringens stemmer, andre, for eksempel den store stigning i de individuelle boligudgifter, skyldes ændringer i adfærden blandt modtagerne.

På de kommunale budgetter sker der tilsvarende forskydninger i den politiske prioritering af opgaverne og i efterspørgslen efter offentlige ydelser.

Udgiftsforøgelserne og den efterfølgende tilpasning af de samlede offentlige udgifter følger fuldt ud mønstret for en asymmetrisk beslutningsproces. Der har været mange udgiftskrævende forslag i 1980'erne, nogle er gennemført, andre er ikke. Selv om de fleste politiske partier erklærer sig enige i målsætningen om uændrede offentlige udgifter, er de ikke villige til at pege på finansiering af deres egne udgiftskrævende forslag, ud over øgede skatter. Et sandsynligt resultat er derfor, at udgiftskompensation opgives, eller at man anvender »grønthøstermetoden« – det vil sige, at besparelserne fordeles med lige store andele på alle minister- eller forvaltningsområder – hvorefter det er op til disse at fordele besparelserne.

Når der peges på konkrete muligheder for besparelser, kan der identificeres et klart mønster, hvorefter de offentlige producenter og/eller grupper af brugere mobiliserer modstand mod forandringerne. Ovenfor er nævnt reaktionen på forslaget om at overføre amternes opgaver til kommunerne og forslaget om at sammenlægge de to vejrtjenester. Om det lykkes at spare, vil afhænge af de konkrete omstændigheder, herunder den politiske opmærksomhed og betydning, som vies det pågældende område. Som bekendt eksisterer amterne endnu, mens de to vejrtjenester er slået sammen.

Denne form for asymmetrisk udgiftstilpasning kan iagttages adskillige steder.

Folkeskoleområdet er et af de institutionsområder, der har været mest under pres i 1980'erne som følge af et stærkt faldende børnetal. Der blev ca. 120.000 børn færre i folkeskolen i løbet af ti-året, mens ressourceforbruget var næsten konstant, jf. Goul Andersen og Munk Christiansen (1990). Driftsudgifterne pr. elev steg således med mere end 20 pct. realt i løbet af 1980'erne. Mens der er god grund til at forvente, at udgifterne følger med op, når efterspørgslen stiger, vil der være en betydelig træghed nedad. Noget kan tyde på, at udviklingen vil blive anderledes for gymnasieskolen, der nu mærker det fald, som ramte folkeskolen i 1980'erne. Men en fuld tilpasning af gymnasiekapaciteten hører endnu fremtiden til.

Den asymmetriske tilpasning kan også illustreres ved fordelingen af de offentlige udgifter på drift og investering. Den overordnede statslige udgiftspolitik – også i relation til kommunerne – har altovervejende sigtet på de samlede offentlige udgifter. I dette tilfælde er en implikation af asymmetrien, at driftsudgifterne vil vokse på bekostning af investeringsudgifterne. Det er det nemmeste sted at spare, jf. også Kristensen (1987). Vi finder da også et klart fald i investeringerne som andel af de samlede offentlige udgifter i 1980'erne. For hele den offentlige sektor er investeringerne faldet fra 6 pct. af de samlede udgifter i 1980 til 3,3 pct. i 1989, jf. tabel 5. Faldet fordeler sig nogenlunde jævnt på stat og kommuner.

Tabel 5 skal fortolkes med varsomhed. For det første kan offentlige investeringer finansieres på det private kapitalmarked, som det i 1980'erne er sket med den største offentlige enkeltinvestering til dato, Storebæltsforbindelsen. Derved optræder anlægsudgifterne ikke som offentlige udgifter ud over kapitalindskuddet og – vigtigst i denne forbindelse – omfanget af offentlige investeringer undervurderes. For det andet kan investeringsfaldet skyldes, at den kraftige udbygning af

den offentlige sektor er et overstået kapitel, og at de offentlige investeringer derfor nødvendigvis må falde. Der er dog næppe tvivl om, at reducerede investeringer er et led i et reaktionsmønster, som er forbundet med offentlige besparelser, jf. også Jørgensen (1981). På længere sigt kan det betyde en nedslidning af det offentlige produktionsapparat.

Faldet i de samlede investeringer har gjort det muligt at øge antallet af offentligt ansatte med 67.000 fra 1980 til 1989, dog kun ca. 47.600 når der korrigeres for nedsættelsen af arbejdstiden (Finansministeriet, 1990) samtidig med et kun svagt stigende konsum. Den kraftige reduktion af investeringerne er en af forklaringerne på, at det trods alt er lykkedes at holde udgiftsvæksten på et meget begrænset niveau.

Tabel 5. Statslige og kommunale investeringer som andel af alle drifts- og kapitaludgifter, 1980 og 1989, pct.

	Staten	Kommunerne	Offentlig sektor ialt
1980	4,0	7,4	6,0
1989	2,4	4,5	3,3

Kilde: *Statistiske efterretninger. Nationalregnskab offentlige finanser og betalingsbalance*, div. nr.

Anm: Investeringer dækker »kapitalakkumulation«. For 1980 er der set bort fra poster vedrørende særforsorgens udlægning. For statens vedkommende er kapitalakkumulationen sat i forhold til samtlige drifts- og kapitaludgifter minus overførsler til andre offentlige delsektorer.

Argumentet for den faldende investeringsandel kan også gennemføres for vedligeholdelse af de offentlige institutioner. En nærmere undersøgelse kræver dog data på institutionsniveau. I en enkelt undersøgelse er det vist, at strammere økonomi på folkeskoleområdet i begyndelsen af 1980'erne resulterede i lavere vedligeholdelsesudgifter (Qvist, 1986).

Implikationerne af den skitserede form for udgiftstilpasning er, at der altid vil være et pres på de samlede offentlige udgifter. Det er ikke umuligt at holde udgifterne nede, men det er svært. Den marginale tilpasning, som den er set på folkeskoleområdet og ved de offentlige investeringer kan kun finde sted over en vis årække. Derefter vil den kræve større ændringer i systemet. Hvis asymmetri skal bruges som forklaring på, hvorledes de offentlige udgifters sammensætning ændrer sig under stærke udgiftsrestriktioner, skal implikationerne af teorien specificeres mere præcist, end det har været tilfældet hidtil. Det er næppe nok at undersøge den aggregerede fordeling på konsum og overførsler eller den aggregerede fordeling på lønninger og andre driftsomkostninger. Det vil være nødvendigt at studere enkelte sektorer eller institutioner og deres samspil med de spilleregler, herunder budgetsystemerne, der gælder for udgiftspolitiske beslutningsprocesser. Og det vil være nødvendigt at forstå budgetmæssige tilpasninger i relation til deres politiske kontekst eller i den politiske kultur, hvori de optræder.

### 1990'ernes udgiftspolitiske dagsorden

Oven på den enorme vækst i den offentlige sektor i 1960'erne og 1970'ernes første halvdel, var der i 1970'ernes anden halvdel en afbøjning i væksten, der i øvrigt

også gjaldt de fleste andre OECD-lande, jf. også Pallesens artikel i dette nummer af *Politica*. I 1980'erne opnåedes så i den sidste halvdel en nulvækst i de danske offentlige udgifter. Den sidste opbremsning er stærkere end i en række andre OECD-lande, jf. Goul Andersen og Munk Christiansen (1990).

Denne succes sammenholdt med de problemer, som tesen om de asymmetriske offentlige udgifter har haft med at forklare de offentlige udgifters udvikling i det seneste ti-år, kunne umiddelbart føre til den opfattelse, at de største problemer er overstået. Vi kan nu styre de offentlige udgifter, presset på de offentlige udgifter som følge af et ændret familiemønster, navnlig kvindernes øgede erhvervsfrekvenser og statens stigende omsorgs- og plejerolle, er ved at være overstået. Vi er i smult vande, hvad angår den offentlige sektor. Helt så nemt går det nu ikke. Faktisk er der ingenting, der tyder på, at den offentlige udgiftspolitik får det lettere i 1990'erne end i 1980'erne.

Også i 1990'erne vil der være et stærkt pres på de offentlige udgifter. Dette uanset, at det faktisk er lykkedes at reducere væksten i de offentlige udgifter i 1980'erne, uanset en bred politisk opbakning bag ønsket om nulvækst, og uanset en holdningsmæssig forståelse i offentligheden og blandt de offentligt ansatte for nødvendigheden af en stram udgiftspolitik:

For det første vil en fortsat stram udgiftspolitik støde på de problemer, der er forbundet med budgetmæssige omprioriteringer. Hvis nye udgiftskrævende forslag skal finansieres ved kompenserende besparelser, vil de offentlige producenters afværgemekanismer til stadighed kræve stor politisk opmærksomhed. Selv om politikerne skulle afholde sig fra nye udgiftskrævende foranstaltninger, vil demografiske forskydninger nødvendiggøre omprioriteringer. Ganske vist vil den samlede forsørgerbyrde være faldende i 1990'erne, men den forskyder sig. Der vil blive behov for flere daginstitutionspladser og flere plejehjemspladser. Til gengæld kan der med uændrede enhedsomkostninger spares på Folkeskolen, gymnasierne og de videregående uddannelser. Beregninger (*Mandag Morgen*, 1990, nr. 30: 8-11) viser, at der endda vil være en nettobesparelse. En implikation af den asymmetriske udgiftstilpasning er imidlertid, at det vil være vanskeligt at realisere denne besparelse. Et mere sandsynligt forløb er en mindre end fuldstændig udgiftstilpasning og dermed stigende samlede udgifter til de nævnte sektorer.

For det andet vil den offentlige rentebyrde vokse i 1990'erne som følge af de voksende budgetunderskud i 1989, 1990 og 1991. Den største del af væksten i det offentlige udgiftstryk siden 1975 skyldes voksende rentebetalinger, jf. Goul Andersen og Munk Christiansen (1990). Renteudgifterne udgjorde i 1989 12,5 pct. af de samlede offentlige udgifter mod 7 pct. i 1980. Det statslige underskud på 7 mia. kr. i 1989, og de skønnede underskud på 20 mia. kr. i 1990 og mere end 30 mia. kr. i 1991 vil yderligere belaste rentekontoen i 1990'erne. For disse tre år alene med ca. 6 mia. kr. årligt i resten af 1990'erne. Bruttogælden vil allerede i 1991 have passeret 500 mia. og de årlige bruttorenter 60 mia. kr. eller ca. 25 pct. af de samlede statslige udgifter. For at skabe økonomisk råderum i 1990'erne må den offentlige gæld reduceres. En reduktion af den offentlige gæld kræver et offentligt opsparingsoverskud, som ikke er politisk muligt, og som ikke vil harmonisere særlig godt med presset på de offentlige indtægter, jf. nedenfor. En tilpas-

ning af det danske udgiftsniveau til det europæiske kan kun ske ved at reducere alle andre udgifter end renteudgifterne. Enden på underskudsbudgetteringen kan derfor meget vel blive en dyr og dårlig offentlig sektor.

For det tredje vil de offentlige udgifter vokse på grund af den forværrede konjunktursituation i slutningen af 1980'erne. Det vil altså ikke være muligt at holde de senere års nulvækstresultat med mindre der søges kompenserende besparelser i de øvrige offentlige udgifter, eller med mindre en stærk vækst i den private sektor gør det muligt at reducere antallet af passivt forsørgede.

For det fjerde er udgiftspolitikken næppe reddet ved blot at holde igen på de offentlige udgifter. Tilpasningen til EF's indre marked vil i løbet af en kortere periode kræve betydelige ændringer i det danske skatteniveau. I 1989 skønnedes det, at behovet for indtægtsreduktion ville være i størrelsesordenen 40 mia. kr. for de indirekte skatter alene. Skønnet er ikke revideret officielt siden. De ændrede signaler fra Kommissionen, hvorefter det opgives at stille krav om bestemte afgiftssatser, øger frihedsgraderne for den danske afgiftspolitik, men om presset på indtægterne bliver mindre af den grund, er tvivlsomt. Der er endvidere stor usikkerhed forbundet med en række af de nuværende betydelige indtægtsposter, navnlig realrenteafgiften på knapt 20 mia. kr. og arbejdsmarkedsbidraget på knapt 10 mia. kr. Der vil imidlertid også være et pres på indkomstskatterne, navnlig på marginalskeatterne. De høje marginalskeatter har ikke den samme umiddelbare effekt som høje afgifter i forhold til et land med meget lave afgifter. Selv om det er forholdsvis billigt at nedsætte marginalskeatterne betydeligt, 6 pct.-skatten ville således koste 7,4 mia. og 12 pct.-skatten 5,6 mia. kr. i 1990, vil fordelingspolitiske hensyn tilsige, at der også skulle ske lettelse for de lavere indkomster. Det samlede pres på de offentlige indtægter er blevet anslået så højt som 100 mia. kr. – i 1993-kr. (*Børsen*, 12. okt. 1990, p. 21).

### Afslutning

Forestillingen om, at den beslutningsproces, der er forbundet med at fastlægge omfang og fordeling af de offentlige udgifter, har en indbygget asymmetri, således at udgiftstilhængere eller sparemodstandere har nemmere ved at mobilisere egne interesser end udgiftsmodstanderne, har i 1980'erne haft vanskeligt ved at forklare, at væksten i de offentlige udgifter synes bragt til standsning, at væksten i overførslerne er større end væksten i konsumet og en række andre træk ved de offentlige udgifters sammensætning.

Forklaringen kan være, at teorien slet ikke har noget på sig – eller i hvert fald ikke har det i 1980'erne. Det er en for hastig konklusion. Teoriens kerneargument kan stadig være frugtbart for at forstå brugeres, ansattes og politikeres adfærd i 1980'erne. Og måske er teorien netop anvendelig på omstillingsprocesser, fordi det er nemmere at mobilisere modstand mod besparelser end for øgede udgifter. Teoriens problem er da, at den er for generelt formuleret til at kunne fange udgiftspolitik adfærd i en offentlig sektor, der befinder sig under strenge udgiftspolitiske restriktioner. Ændringerne i den offentlige budgetlægningsproces i 1980'erne kan ses som en respons på asymmetrien. Måltal og totalrammer er forsøg på at modgå den atomiserede udgiftspolitiske beslutningsproces, som er et

kernepunkt for asymmetritesen, for derved at fremtvinge overordnede prioriteringer. Men man ophæver ikke derved det problem, at nogle offentlige producenter og brugere har nemmere ved at mobilisere modstand mod besparelser end andre, eller, at det generelt er svært at foretage budgetmæssige omprioriteringer, selv når serviceniveauet ikke sænkes, som eksemplet med folkeskolen viser.

Det er muligt, at den udgiftspolitiske beslutningsproces i 1980'erne har ændret sig mere grundlæggende end blot gennem ændringer i budgetprocedurerne. Det er muligt, at de offentlige brugere er blevet mere forstående overfor kravet om økonomisk mådehold. Det er muligt, at de offentligt ansatte har fået en større forståelse for nødvendigheden af at økonomisere og omstille den offentlige sektor. Det er muligt, at politikerne er blevet mere modige og tør modstå de velorganiserede bruger- og producentinteresser. Det er i så fald glædeligt.

Alligevel er asymmetriens grundlæggende mekanismer vigtige for at forstå omstillingsprocesser i den offentlige sektor. De offentlige udgifters fordeling under stramme økonomiske betingelser kan meget vel udvikle sig på en måde, der fører til en systematisk forringelse inden for de områder, hvor ansatte og brugere har svært ved at klare sig i den politiske kamp om ressourcer. Det kan gå ud over fordelingsmæssige eller andre hensyn, som ellers vogtes strengt ved højtidelige lejligheder. Det kan betyde, at der på nogle serviceområder skæres dybt, mens andre går fri. Og det kan betyde, at det offentlige produktionsresultat i større omfang spises op, frem for at blive investeret til glæde for fremtiden, som det faktisk er sket i 1980'erne. Uden en forståelse for indbyggede strukturelle træk ved offentlige omstillingsprocesser kan vi nemt komme til at ende tiåret med en offentlig sektor, der er for dyr og for dårlig.

## Litteratur

- Andersen, Bent Rold (1989). »Den offentlige vækst – i fortiden og i dag«, *Politica*, 21. årg., nr. 2, pp. 120-131.
- Budgetdepartementet (1988). *Budgetoversigt 4*, December 1988. Børsen.
- Finansministeriet (1990). *Udgiftsanalyser 1990*, København: Finansministeriet.
- Goul Andersen, Jørgen (1988). »Vælgernes holdninger til den offentlige udgiftspolitik«, pp. 145-190 i Karl-Henrik Bentzon (red.), *Fra vækst til omstilling – modernisering af den offentlige sektor*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Goul Andersen, Jørgen og Peter Munk Christiansen (1990). *Den offentlige sektors rolle i 1990'ernes samfund*, del III, København: Forum for Industriel Udvikling.
- Indenrigsministeriet (1989). *Den kommunale økonomi. Budget 1990*, København: Indenrigsministeriet.
- Jørgensen, Torben Beck (1981). *Når staten skal spare*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Kristensen, Ole P. (1980). »The Logic of Political-Bureaucratic Decision-Making as a Cause of Governmental Growth«, *European Journal of Political Research*, vol. 8, pp. 249-264.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Lane, Jan-Erik og Svante Ersson (1988). »Review of Ole P. Kristensen: Væksten i den offentlige sektor«, *Statsvetenskaplig tidskrift*, pp. 247-253.



kernepunkt for asymmetritesen, for derved at fremtvinge overordnede prioriteringer. Men man ophæver ikke derved det problem, at nogle offentlige producenter og brugere har nemmere ved at mobilisere modstand mod besparelser end andre, eller, at det generelt er svært at foretage budgetmæssige omprioriteringer, selv når serviceniveauet ikke sænkes, som eksemplet med folkeskolen viser.

Det er muligt, at den udgiftspolitiske beslutningsproces i 1980'erne har ændret sig mere grundlæggende end blot gennem ændringer i budgetprocedurerne. Det er muligt, at de offentlige brugere er blevet mere forstående overfor kravet om økonomisk mådehold. Det er muligt, at de offentligt ansatte har fået en større forståelse for nødvendigheden af at økonomisere og omstille den offentlige sektor. Det er muligt, at politikerne er blevet mere modige og tør modstå de velorganiserede bruger- og producentinteresser. Det er i så fald glædeligt.

Alligevel er asymmetriens grundlæggende mekanismer vigtige for at forstå omstillingsprocesser i den offentlige sektor. De offentlige udgifters fordeling under stramme økonomiske betingelser kan meget vel udvikle sig på en måde, der fører til en systematisk forringelse inden for de områder, hvor ansatte og brugere har svært ved at klare sig i den politiske kamp om ressourcer. Det kan gå ud over fordelingsmæssige eller andre hensyn, som ellers vogtes strengt ved højtidelige lejligheder. Det kan betyde, at der på nogle serviceområder skæres dybt, mens andre går fri. Og det kan betyde, at det offentlige produktionsresultat i større omfang spises op, frem for at blive investeret til glæde for fremtiden, som det faktisk er sket i 1980'erne. Uden en forståelse for indbyggede strukturelle træk ved offentlige omstillingsprocesser kan vi nemt komme til at ende tiåret med en offentlig sektor, der er for dyr og for dårlig.

## Litteratur

- Andersen, Bent Rold (1989). »Den offentlige vækst – i fortiden og i dag«, *Politica*, 21. årg., nr. 2, pp. 120-131.
- Budgetdepartementet (1988). *Budgetoversigt 4*, December 1988. Børsen.
- Finansministeriet (1990). *Udgiftsanalyser 1990*, København: Finansministeriet.
- Goul Andersen, Jørgen (1988). »Vælgernes holdninger til den offentlige udgiftspolitik«, pp. 145-190 i Karl-Henrik Bentzon (red.), *Fra vækst til omstilling – modernisering af den offentlige sektor*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Goul Andersen, Jørgen og Peter Munk Christiansen (1990). *Den offentlige sektors rolle i 1990'ernes samfund*, del III, København: Forum for Industriel Udvikling.
- Indenrigsministeriet (1989). *Den kommunale økonomi. Budget 1990*, København: Indenrigsministeriet.
- Jørgensen, Torben Beck (1981). *Når staten skal spare*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Kristensen, Ole P. (1980). »The Logic of Political-Bureaucratic Decision-Making as a Cause of Governmental Growth«, *European Journal of Political Research*, vol. 8, pp. 249-264.
- Kristensen, Ole P. (1987). *Væksten i den offentlige sektor. Institutioner og politik*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Lane, Jan-Erik og Svante Ersson (1988). »Review of Ole P. Kristensen: Væksten i den offentlige sektor«, *Statsvetenskaplig tidskrift*, pp. 247-253.

- Lewin, Leif (1988). *Det gemensamme bästa. Om egeninteresse och allmänintresset i västerländsk politik*, Uppsala: Carlsson Bokforlag.
- Mandag Morgen.
- Nannestad, Peter og Martin Paldam (1990). *The Demand for the Public Sector In the Rich Welfare State of Denmark. A Poll from May 1990*, Århus: Working Paper, upubl.
- Nielsen, Klaus (1988). »Den borgerlige regerings styring af den offentlige sektors økonomi«, pp. 295-332 i Karl-Henrik Bentzon (red.), *Fra vækst til omstilling - modernisering af den offentlige sektor*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- OECD (1990). *National Accounts*, Paris: OECD.
- Olsen, Johan P. (1978). »Folkestyre, byråkrati og korporatisme«, pp. 13-109 i Johan P. Olsen (red.), *Politisk organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Qvist, Ole (1986). »Folkeskolen under pres«, *Politica*, 18. årg., nr 1, pp. 10-25.
- Statsregnskab for finansåret 1989.
- Sørensen, Rune (1990). *Omstilling i offentlig sektor: Et dynamisk perspektiv på ressursforbruken i grunnskolen*, Oslo: Bedriftsekonisk Institutt, arbeidsnotat nr. 4.