

Peter Munk Christiansen

## Indledning

Når dette nummer af *Politica* kommer på gaden, er Folketinget midt i en valgkamp udskrevet på konflikten om finansloven for 1991. Finansloven vedrører mere end halvdelen af de offentlige udgifter i Danmark. De offentlige udgifter er et evigt ungt tema. De offentlige udgifter er nu en gang Folketingets og kommunalbestyrelsernes mest synlige måde at påvirke det danske samfund.

Temanummeret beskæftiger sig primært med 1980'ernes udgiftspolitik. De offentlige udgifter som politisk problem skiftede karakter i 1980'erne. Der var måske nok bekymring for de offentlige udgifter i 1960'erne, men denne periode var først og fremmest kendetegnet ved en eksplosiv vækst i de offentlige udgifter, navnlig gennem udbygning af de store offentlige institutionsområder inden for sundhed, uddannelse og det sociale område. Ved starten af denne periode havde Danmark offentlige udgifter, der lå væsentligt under gennemsnittet i OECD. I 1970'erne begyndte væksten i de offentlige udgifter at trænge sig på som selvstændigt politisk problem, ikke mindst fordi store udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse føjede sig til den fortsatte vækst i det offentlige konsum. Medvirkende til en øget opmærksomhed om de offentlige udgifter var naturligvis også skatteoprøret i 1970'ernes begyndelse. Sparebånd og sparerunder blev hyppigere, som 1970'erne skred frem, og gav indtryk af, at nu skulle der holdes igen for alvor. Med offentlige udgifter, der forlængst havde passeret halvdelen af BNP og ikke syntes at lade sig stoppe af den grund, måtte udgiftspolitikken næsten med nødvendighed slå stærkere igennem som et selvstændigt politisk problem i 1980'erne. På den baggrund er det ikke underligt, at udgiftspolitikken blev et centralt prioriteret tema i de borgerlige regerings programmer i 1980'erne. Der skulle styr på de offentlige udgifter – i hvert fald skulle væksten bringes til ophør.

Det var imidlertid ikke kun i Danmark, at de offentlige udgifter voksede. Thomas Pallesen beskæftiger sig i sin artikel med de offentlige udgifter i 13 OECD-lande. I alle landene har der været stærk vækst siden 1960, og der har været klare parallelle mønstre i væksten. Alle de 13 lande oplevede således et brud i væksten i de offentlige udgifter omkring midten af 1970'erne. Fra 1960 indtil 1976 var væksten i Danmark den højeste i de 13 lande med 10 pct. årlig realvækst, men tæt fulgt af næsten alle lande. Efter brudåret faldt væksten til under det halve, med Danmark meget tæt på gennemsnittet.

Thomas Pallesen undersøger nu, i hvilket omfang væksten kan forklares ved de socialdemokratiske og socialistiske partiers repræsentation i de 13 landes regering og parlamenter. At det skulle forholde sig sådan, hviler på to antagelser. Den første, at det er muligt for regeringer og parlamenter at styre de offentlige udgifter, den anden, at socialistiske partier er mere udgiftsvenlige end borgerlige. Konklusionen er ganske klar: Der er ikke nogen systematisk eller stærk variation

mellem de socialistiske partiers styrke og de offentlige udgifters vækst, hverken når man ser på det enkelte land over tid eller sammenligner landene imellem. I én periode – fra 1968-1970 – er sammenhængen negativ, det vil sige, at de offentlige udgifter voksede stærkt, selv om mange lande var domineret af borgerlige regeringer og parlamenter. I en senere periode – i begyndelsen af 1980'erne – er sammenhængen positiv. Fortolkningen er, at de borgerlige partier har bevæget sig fra at være mere – eller lige så – udgiftsvenlige som de socialistiske til at være relativt mere udgiftsrestriktive. Men sammenhængen er ikke stærk. Når man skal lede efter politiske forklaringer på offentlig udgiftsvækst er det måske ikke regeringernes og parlamenternes farve, man skal interessere sig mest for, men snarere samspillet mellem regering og parlament på den ene side og de offentligt ansatte og interesseorganisationerne på den anden.

Jørgen Grønnegård Christensen beskæftiger sig nærmere med den offentlige udgiftsstyring, som i mange år har været et helt centralt problem i mange lande. Problemet med mange af reformerne af budgetsystemerne i udlandet og i Danmark er, at de er udtryk for en makrotankegang, der ikke beskæftiger sig med de incitamenter, der tilskynder til en ønsket budgetadfærd. 1980'ernes danske budgetreform gør det på mange måder nemmere at styre de offentlige udgifter. Rambestyringen har betydet større smidighed, budgetperioderne er blevet mere smidige, der er forskellige tilskyndelser til at økonomisere med ressourcerne. Alligevel konkluderer Grønnegård Christensen, at reformerne kun i begrænset omfang har bidraget til en mere effektiv styring af de offentlige udgifter. Årsagene er flere: De offentlige institutioner kan undvige kravet om prioritering og økonomisering, og politikerne overholder ikke altid selv budgetsystemets spilleregler.

På den baggrund opstiller Grønnegård Christensen to mulige reformer. Den ene sigter på makroniveauet, for eksempel ved at indføre grænser for de offentlige udgifter, ved ændringer af finanslovsprocedurerne eller ved at styrke den hierarkiske kontrol. Den anden reformtype sætter ind på mikro- eller institutionsniveau. Sigtet er at tilrettelægge institutionernes økonomiske betingelser på en måde, der styrker beslutningstagernes interesse i at overholde bevillingsrammerne, i prioriteringer inden for givne rammer, og som sikrer en sammenkædning af ressourceforbrug og den producerede ydelse. Eksempelvis kunne man anvende kontraktstyring af de offentlige opgaver. Begge de nævnte typer af reformer vil møde politisk modstand. Til gengæld kunne de forsøges indført inden for enkelte områder. Deres værdi kunne så vise sig i praksis.

Peter Munk Christiansen beskæftiger sig med 1980'ernes offentlige danske udgiftspolitik. Indledningsvis vises det, at en af de mest anvendte teorier til forklaring af de offentlige udgifters vækst – teorien om en asymmetrisk udgiftspolitisk beslutningsproces – har svært ved at forklare de offentlige udgifters udvikling i 1980'erne. Det er de seneste år lykkedes at standse den offentlige udgiftsvækst, men i modstrid med teoriens forudsigelse skyldes opbremsningen især, at væksten i det offentlige konsum er standset. Til gengæld er der stadig en stærk vækst i de offentlige transfereringer. Peter Munk Christiansen argumenterer imidlertid for, at det reaktionsmønster, som offentligt ansatte, de offentlige brugere og politikerne har udvist ved opbremsningen i de offentlige udgifter, stadig kan forklares

ud fra teorien om en asymmetrisk budgetproces. Teoriens problem er blandt andet en manglende præcisering af gyldighedsområdet, og at teoriens implikationer derfor er for generelt formuleret.

Med udgangspunkt i en forestilling om en asymmetrisk tilpasningsproces argumenterer Peter Munk Christiansen for, at 1990'ernes offentlige udgiftspolitik vil være præget af lige så mange problemer som 1980'ernes. Kravene til budgetmæssige omprioriteringer i 1990'erne vil enten øge de offentlige udgifter eller give store politiske problemer. En stor og stigende rentebyrde vil i det kommende ti-år presse de øvrige statslige udgifter. Det samme gør sig gældende for den udgiftsvækst, der finder sted netop i disse år som følge af den forværrede konjunktursituation. Endelig betyder tilpasningen til EF's indre marked et pres på de offentlige indtægter. Et konservativt skøn siger 40-45 milliarder, et dristigt skøn 100 milliarder 1993-kroner. På den baggrund kan det meget nemt ende med, at vi ved udgangen af ti-året har en offentlig sektor, der både er dyr og dårlig.

Finn Kenneth Hansen beskæftiger sig med de fordelingsmæssige virkninger af de offentlige udgifter. Forskningen beskæftiger sig kun lidt med den offentlige sektors omfordelende rolle, selv om de datamæssige og metodiske muligheder er blevet væsentligt bedre de senere år. Muligvis hænger den manglende interesse for fordelingspolitikken sammen med en udbredt tiltro til, at den offentlige sektor mere eller mindre automatisk omfordeler til fordel for de dårligst stillede.

Tidligere undersøgelser har vist, at den offentlige sektor omfordeler i stadig mindre grad. Den lavest tjenende halvdel af befolkningen har betalt en stigende del af skatterne, og de har fået en svindende andel af de offentlige ydelser. Finn Kenneth Hansen viser på nye data, at denne tendens er ophørt i 1980'erne. Skattereformen fra 1987 har betydet, at den rigeste halvdel af befolkningen betaler en større del af skatterne. Med børnefamilieydelsen er den omfordelende rolle af familieydelsen blevet mindre. Til gengæld modtager de laveste indkomstgrupper en stigende del af arbejdsløshedsdagpengene. Alt i alt er den omfordelende effekt af indkomstoverførslerne steget i 1980'erne. De positive tendenser i de offentlige udgifters omfordeling i 1980'erne skal dog vurderes på baggrund af et stigende antal langvarigt offentligt forsørgede.

Den offentlige sektor vil i 1990'erne møde nye udfordringer og blive stillet over for nye krav i tillæg til de krav, der stilles i dag. Borgerne og virksomhederne vil stille krav om en god, effektiv og individuel service, de offentligt ansatte om gode arbejdsforhold, EF om liberaliseringer, og alle vil stille krav om lavere skatter. Debatten om en offentlig sektor, der er præget af omstilling frem for vækst, vil være livlig om 10 år også.