

Den offentliga sektorns expansion

AV ERIK HÖÖK

”Hur kommer de offentliga utgifterna och deras andel av nationalprodukten att utveckla sig under de närmaste decennierna? Denna fråga kan i viss mån sägas vara den egentliga utgångspunkten för föreliggande undersökning. Ytterst är det sålunda ett prognosproblem som jag har velat belysa. Nu kommer emellertid den ovan angivna frågan inte att ges något preciserat svar i detta arbete. Redan då undersökningen började planeras var jag medveten om att det för den offentliga sektorn knappast skulle vara möjligt att i detta sammanhang nå en bestämning av styrande faktorer och samband i en sådan siffermässigt preciserad form som erfordras för en avvägd prognos. Riktigheten i denna förmodan har bestyrkts under arbetets gång. I enlighet med denna uppfattning om de nuvarande prognosmöjligheterna lades denna undersökning upp som en förberedande studie av prognosproblemen för de offentliga utgifternas vidkommande.”

Så anges i inledningen bakgrunden till den undersökning rörande *Den*

offentliga sektorns expansion — med undertiteln: *En studie av de offentliga civila utgifternas utveckling 1913—58* — som jag utfört inom Industriens Utredningsinstitut. Vid studiet av den statliga och kommunala utgiftsutvecklingen har jag där försökt tillämpa sedvanlig ekonomisk teori, i första hand då den gängse konsumtionsteorien, som sätter förskjutningar i efterfrågan i samband med inkomst- och prisförändringar i samhället. I stort används sålunda i undersökningen en analysmetod, som i första hand hänför sig till förhållanden på en privat marknad. Detta innebär givetvis inte att jag skulle förmena att inga skillnader skulle föreligga mellan offentlig och privat sektor. Olikheter i fråga om bestämmande faktorer och funktionssätt finns förvisso. Men jag anser att så väsentliga likheter föreligger beträffande bestämningsfaktorerna, att det är motiverat att pröva de gängse ekonomiska analysmetodernas användbarhet även i dessa sammanhang.

För en diskussion av utgiftsutvecklingen efter sådana linjer har det dock varit nödvändigt att först ge en siffermässig bild av förloppet. I un-

Erik Höök är fil lic och biträdande forskningschef vid Industrins Utredningsinstitut.

Ekonomisk Revy

1962:10

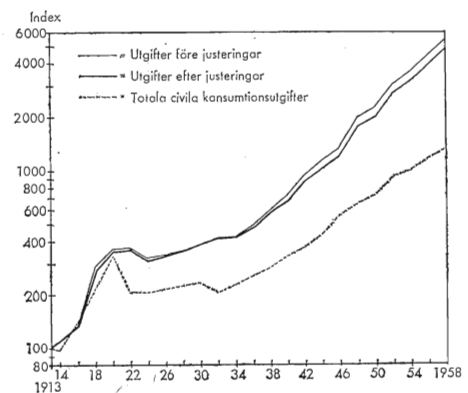
dersökningen har behandlats de statliga och kommunala budgetutgifterna för perioden 1913—58. Utgiftssiffrorna, vilka erhållits från de statliga budgetredovisningarna och från den i offentlig statistik ingående redovisning av kommunernas finanser, har vid bearbetningen grupperats på olika sätt. Dels har de uppdelats på elva olika ändamålsgrupper — allmän förvaltning, undervisning, socialvård etc —, dels har de uppdelats på konsumtion, investeringar och transfereeringar.

Alla offentliga utgifter har inte medtagits i undersökningen. Sålunda har utgifter för affärsdrivande verk — televerket, statens järnvägar, kommunala gas- och elektricitetsverk etc — utelämnats och detsamma gäller aktieägarinsatser i statliga och kommunala bolag, förvärv av mark och byggnader samt olika slags fondavsättningar. Utgifterna för militära ändamål har inte heller behandlats i undersökningen.

Mellan åren 1913 och 1958 har den totala civila konsumtionen i vårt land (alltså privat och offentlig civil konsumtion sammanräknad) ungefär trettondubblats, räknat i löpande priser. De offentliga utgifterna har samtidigt växt ungefär fyra gånger så snabbt. Utvecklingen av dels total civil konsumtion, dels offentliga civila utgifter illustreras närmare i diagram 1. De offentliga utgifterna innefattar här även sådana investeringar, som hör samman med offentlig konsumtion samt transfereringar till privat sektor.

Den offentliga utgiftsutvecklingen representeras i diagrammet av två

1. *Civila offentliga utgifter*
Logaritmisk skala. Index 1913=100



kurvor; den ena visar utvecklingen före och den andra efter vissa justeringar av budgetmaterialet. Under den studerade perioden har principerna för redovisningen av de statliga och kommunala utgifterna förändrats. För att erhålla i möjligaste mån jämförbara sifferserier har det därför varit nödvändigt att justera utgiftsbeloppen. Mestadels har dessa justeringar inneburit en höjning av de i tidigare budgetredovisningar angivna utgifterna. Som exempel på sådana ändringar i redovisningsprinciperna, som föranlett justeringar, kan nämnas en ökad tillämpning av bruttoredovisning, avveckling av naturaförmåner och sportler. En siffermässigt tungt vägande justering består i att de utgifter för väghållning, som förr bestreds av särskilda vägkassor, medtagits i utgiftsserierna.

Justeringarna för 1913 resulterade i en höjning av utgiftsbeloppen med närmare 40 milj kr. Beträktat utifrån nutida penningvärde förefaller måhända beloppet ganska blygsamt, men det svarade dock för en uppräknings

av budgetmaterialets utgifter nämnda år med ca 10 procent. I fråga om de statliga utgifterna har justeringarna haft särskilt stor omfattning. Utgifterna har sålunda i detta fall genom justeringarna för år 1913 uppräknats med omkring 35 procent, medan motsvarande uppräknings för kommunerna stannade vid blott ett par procent.

Analysen av de framtagna sifferserierna har i huvudsak följt två huvudlinjer. En aspekt som varit vägledande för diskussionen av utgiftsutvecklingen har varit att bedöma i vad mån omvandlingen av samhälls- och näringsliv bidragit till att på stat och kommun överföra kostnadsansvaret för olika arbetsuppgifter i samhället. Särskilt har försök gjorts att uppmärksamma om och på vad sätt framkomsten av nya arbetsmetoder och ny organisation förändrat produktivitets- och därmed prisförhållandena mellan å ena sidan privat och å andra sidan offentlig hushållning. En andra aspekt har varit att söka utröna hur efterfrågan på sådana tjänster, som tillgodosetts av det offentliga, influerats av inkomst- och prisförändringarna eller av välståndsutvecklingen i samhället.

Utgiftsöverflyttningarnas betydelse

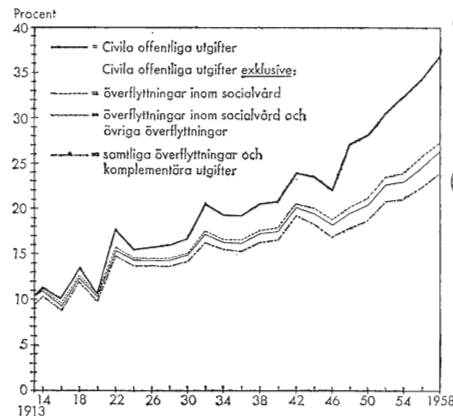
Möjligheterna att analysera utgiftsutvecklingen efter här antydda linjer har begränsats av skilda omständigheter, men en viss bestämning av de förhållanden som varit avgörande för utvecklingen har kunnat göras. Med utgångspunkt från diagram 2

skall jag i det följande återge några resultat från undersökningen.

I diagrammet illustrerar den översta kurvan hur de offentliga utgifterna utvecklats i relation till total civil konsumtion. Då de offentliga utgifterna omfattar såväl konsumtion som investeringar och transfereringar kan de andelstal som kurvan anger icke sägas utgöra något riktigt mått på den offentliga sektorns relativa betydelse i ekonomin. Med understrykande av detta förhållande kan vi dock använda kurvan för det speciella syftet att illustrera vissa sammanhang.

Som nyss nämndes innefattar utgiftskurvan även transferutgifter. En grupp av transfereringar — sådana hemmahörande inom socialvårdens område som utbetalas kontant och som mottagaren fritt får disponera, t ex folkpension, barnbidrag — kan sägas vara helt nya inslag under perioden. Tillkomsten av dessa poster liksom tillväxten av andra socialutgifter betraktas i undersökningen

2. Civila offentliga utgifter i procent av totala civila konsumtionsutgifter



som en form av överflyttning av utgifter från privat till offentlig sektor. Helt allmänt kan det anses som sannolikt att den reala försörjningsstandarden för huvudparten av de grupper (åldringar, barnfamiljer, vanföra etc) som berörs av de sociala utgifterna, på lång sikt utvecklas i takt med den aktiva befolkningens. Vidare torde med stort fog kunna göras gällande att någon större förändring i dessa gruppers standard, sedd i förhållande till övriga befolkningsgrupper, inte skulle ha skett sedan tiden före industrialiseringen av vårt samhälle. Med hänsyn till detta troliga förhållande skulle den starka expansionen av offentliga socialutgifter huvudsakligen ha inneburit en förändring av formerna för försörjningens ordnande, som kan betraktas som en övergång till ett av samhället administrerat försäkringsskydd. Storleken av den överflyttning i här antydd mening som skett under perioden markeras av avståndet mellan den översta och den andra kurvan i diagrammet.

Inom andra utgiftsområden har noterats en överflyttning av utgifter, som dock varit av något annan karaktär och som inte heller haft samma stora omfattning. Inom undervisningsväsen och hälso- och sjukvård återfinns en del poster som i undersökningen betraktats som överflyttningar; utgifter för skolmåltider, fria läroböcker, ökad "marknadsandel" för offentliga realskolor och läroverk, sjukhus, förlossningsvård och folk-tandvård. Den betydelse dessa överflyttningar haft för den offentliga utgiftsutvecklingen belyses i diagrammet. Till detta kan läggas att utveck-

lingen inom vissa områden (yrkesutbildning, kronikervård och sjuksjukvård) företett inslag som haft karaktär av överflyttning, men vilkas betydelse inte kunnat närmare bestämmas.

Då det gällt att söka förklara de offentliga utgifternas utveckling har en annan fråga rörande utgifternas art måst beaktas. Det spørsmål, som det därvid rör sig om, är om och i vad mån de offentliga utgifterna kan sägas vara komplementära till privata utgifter. Genomgången har ur denna synpunkt givit vid handen, att i första hand efterfrågan på vägtjänster samt vidare efterfrågan på vissa offentliga tjänster, för vilka utgifterna redovisas under en sådan rubrik som "näringars främjande" (lots, patentverk, lantmäteri) eller ingår under vissa andra ändamålstitlar (t ex meteorologiska och geotekniska instituten, bankinspektionen) är av denna art. De komplementära tjänster som lämnas av offentliga organ tar som regel i anspråk en mindre del av den sammanlagda utgiftssumma som hela den förenade efterfrågan avser. Då huvuddelen av dessa utgifter i stället går som privat konsumtion eller privata produktionskostnader förläggs även problemet, vilka faktorer som är bestämmande för utvecklingen, till det privata konsumtions- och produktionsområdet. Av diagram 2 framgår hur stor del av de offentliga civila utgifterna olika år som kan karaktäriseras som komplementära och hur dessas utveckling återverkat på de totala offentliga utgiftssiffrorna.

När det gäller den stegring av de offentliga utgifternas andel, som den

nedersta kurvan utvisar (då alltså överflyttningar och komplementära utgifter frändragits), har frågan främst varit om den kunnat sättas i samband med inkomststegringen och prisförändringar i samhället. Svårigheten att bestämma produktivitetsförändringar i de skilda offentliga verksamheterna och därigenom uppnå något mått för volym- och prisförändringar har lagt stora hinder för en analys efter sådana linjer. Betydande påverkningar av inkomststegringarna har dock kunnat spåras på många områden. Särskilt påfallande har väl detta varit på hälso- och sjukvårdens samt på undervisningens områden. Vissa sänkningar av individuella avgifter, en utvidgning av stipendier och premier synes under perioden i de nämnda fallen genom sin effekt som en sorts "pris-sänkning" ha något förstärkt efterfrågan. Bortsett därför förefaller det troligt att sjukvårdsutgifternas andel av total civil konsumtion stiger med ca 1 procent då inkomsterna i samhället ökar med 1 procent. För skolutgifternas del skulle andelsökningen möjligen vara ungefär hälften så stor.

Som inledningsvis antyddes har prognosproblemet varit den egentliga utgångspunkten för undersökningen. Några klara resultat som direkt kan läggas till grund för en framtidsbedömning av de offentliga utgifternas utveckling har inte uppnåtts, vilket för övrigt inte heller förväntades. Men utifrån vad som framkommit av utredningen kan möjligen vissa aspekter på och avgränsningar av prognosfrågan göras. En sida av detta pro-

blem berör hur tillgodoseendet av olika behov skall vara organiserat — om skolor, sjukhus, skolfrukostar, vägar, försäkringar etc skall omhänderas av offentliga organ. Till mycket stor del är detta spörsmål avhängigt av politiska bedömningar, även om ekonomiska faktorer givetvis också här kommer in i bilden. I denna undersökning har denna sida inte behandlats mer än att en registrering av ändringar i organisation och finansiering sökt göras (utgiftsöverflyttningar). För en framtidsbedömning måste möjligheten av fortsatta sådana överflyttningar beaktas.

Produktivitetsfrågan aktuell

Utgår man från en i huvudsak oförändrad arbetsfördelning mellan offentlig och privat verksamhet kan sammanfattningsvis ett par reflexioner göras. För vissa utgiftsgrupper (de komplementära utgifterna) är den framtida utvecklingen beroende av hur den privata produktionen och konsumtionen av sammanhängande varor och tjänster (sjöfart — lots, bilar — vägar) kommer att förändras. I fråga om socialutgifterna kan man med oförändrad fördelning av risktäckandet troligen räkna med att utgiften per "försäkrad" eller "skadefall" stiger i takt med levnadsstandarden. Och som ovan antytts skulle för sjukvårds- och skolutgifter ökningen troligen ske i starkare takt än inkomststegringarna så att där en höjd utgiftsandel på sätt tidigare nämnts kommer till stånd.

I vad mån en framtida utveckling kan komma att uppvisa större eller

mindre avvikelser från hittillsvarande tendenser blir i viss mån beroende av hur produktiviteten inom de offentliga verksamheterna eller priset för de offentliga tjänsterna gestaltar sig. Det torde med visst fog kunna sägas att produktivetsfrågorna inom detta område uppmärksammats i ganska liten utsträckning. Vissa ansatser för att studera och beakta olika kostnadselement och kostnadssamband har dock gjorts inom några områden, där dessa problem är allt annat än lätta att behandla, t ex rättsväsende och sjukvård. Inom andra områden, t ex undervisningsväsendet, syns sådana överväganden nästan helt ha saknats. Med den omfattning produktionen av skilda offentliga tjänster numera fått torde en företagsekonomisk planering och behandling av produktionsfrågorna komma att få en alltmer ökad aktualitet. Inte minst för en bedöm-

ning av den framtida utgiftsutvecklingen har denna fråga stor betydelse. Möjligheterna att med enkla metoder uppnå rationaliseringsvinster inom offentlig verksamhet har nog inte varit så stora. Så länge de offentliga utgifterna var av en sådan storleksordning, att produktivetsvinster inom denna sektor endast i ringa utsträckning var av betydelse för den totala framstegstakten i landet, förelåg inte heller så stor anledning uppmärksamma rationaliseringsfrågan. Efter hand som en förändring i detta hänseende inträtt och inträder, tvingar sig säkerligen produktivetsfrågan mer och mer i förgrunden. På sådana grunder kan sägas att varje fortsatt tillväxt av de offentliga verksamheterna utlöser allt starkare strävanden att finna utgiftsbesparande arbetsmetoder.