

Varför växer den offentliga sektorn så snabbt?

Den offentliga sektorns expansion kan till stor del förklaras av mer eller mindre välmotiverade inkomstomfördelningar, vilka ofta ligger i de röstmaximerande politikernas intresse, hävdar Johan Myhrman. Han efterlyser därför mer debatt om inkomstomfördelningarna och den politiska beslutsprocessen.

Ett av de mest omdiskuterade problemen inom den ekonomiska politiken har på senare tid varit den offentliga sektorns storlek och dess snabba tillväxt. Åtskilliga har konstaterat att om trenden håller i sig kommer något visst år i framtiden de offentliga utgifterna att vara lika stora som BNP. Detta är dock en orimlighet. Svenska folket önskar sakert inte avstå från all bestämmanderätt över sina inkomster.

Tillväxten av de offentliga utgifternas andel av BNP måste därför hejdas. För att kunna komma tillrätta med detta problem på bästa sätt måste man ha någon insikt om drivkrafterna bakom den offentliga sektorns expansion. Denna expansion är för det första inte något historiskt sett helt nytt fenomen. Den har pågått sedan sekelskiftet i en ganska jämn takt även om vi på senare tid upplevt en acceleration. För det andra har samma utveckling ägt rum även i andra industrialiserade länder, fastän Sverige leder i denna internationella tävlan.¹

Docent JOHAN MYHRMAN är tf professor i internationell ekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Han har i sin forskning främst sysslat med kredit- och penningteori samt makroteori för öppna ekonomier.

Även det sk privatkapitalistiska USA har fått uppleva en likartad utveckling. Där har emellertid ett antal ekonomer antagit utmaningen att försöka förklara denna företeelse med hjälp av ekonomisk teori i vid mening. Med detta avses att man använt nationalekonomisk teori för att försöka förklara ekonomisk-politiska processer. Vi står här inför en breddning av nationalekonomernas verksamhet som påminner om det vida arbetsfältet hos de stora föregångarna Adam Smith och John Stuart Mill.

Traditionella förklaringar i ny belysning

Med några viktiga undantag² har försök till ekonomisk analys av och teoribildning kring offentliga skatter och utgiftsbeslut fort en ganska undanskymd tillvaro i den nationalekonomiska doktrinhistorien. I stor utsträckning har man tagit den offentliga sektorns beslut som exogena i den ekonomiska analysen av den privata sektorns funktionssätt. Under de senaste decennierna har emellertid en ny forskningsinriktning börjat göra sig alltmer gällande. Den har fått beteckningen

¹ Utvecklingen i Sverige och andra länder beskrivs i ett appendix.

² Wicksell [1896], Lindahl [1919] och Schumpeter [1943].

Public Choice och den arbetar på det tvärvetenskapliga området mellan nationalekonomi och statskunskap.³

Nattvaktarstaten och kollektiva varor

Låt oss se litet närmare på dessa teorier och börja med att ställa den fundamentala frågan: Varför har vi överhuvudtaget en stat? Varför inte lämna människorna fria att själva tillverka varor och att fritt köpa och sälja dessa till varandra? Redan de gamla klassiska engelska 1800-talsliberalerna ställde sig den frågan och fann svaret i den sk nattvaktarstaten.⁴ De var emellertid inte alltid så helt entydiga om de verkliga grunderna för en sådan stat. På 1970-talet har emellertid två betydande arbeten utkommit, av Buchanan [1975] och Nozick [1974], som närmar sig detta problem på ett systematiskt och penetrerande sätt.

De visar att även om man startar i ett läge med fullständig anarki kommer det att ske en spontan utveckling mot vissa former av politisk struktur. Anledningen är, att under anarki kommer de ekonomiska resurserna att användas till att producera och utbyta varor, men även till att försvara dessa varor eller till att röva bort dem. Endast den första användningen ökar samhällets totala produktion. De andra minskar produktionen, men inte bara med den direkta resurskostnaden, utan också genom att öka den allmänna osäkerheten, vilket leder till försiktigare investeringar och en i alla avseenden mycket sämre användning av resurserna. I och för sig kan man tänka sig privata arméer eller poliskårer i kombination med privata försäkringar för att uppnå samma resultat, men det visar sig i allmänhet vara samhällsekonomiskt mycket dyrare än den kollektiva lösningen.

Förekomsten av ekonomiska incitament för att minimera de totala produktionsförlusterna resulterar således i uppkomsten av en politisk struktur för att

definiera, uttolka, skydda och försvara äganderätterna och för att skydda medborgarna. Ma o tillhandahålls rättsväsen, försvar, polisväsen och brandskydd. Därmed har nattvaktarstaten fått sin teoretiska motivering, men man måste här skynda sig att tillägga att det inte under alla förutsättningar är ett "optimalt" system vi fått, eftersom den politiska strukturen ännu inte närmare definierats.

De här redovisade resonemangen kan för en lekman kanske framstå som triviala, men för vetenskapsmannen är det viktigt att ha en fast grund att stå på. I det här sammanhanget är det alltså frågan om i vad mån det är möjligt att visa att det finns ekonomiskt hållbara skäl för att utföra en verksamhet kollektivt i stället för att låta marknadsmekanismen och de enskilda individerna ta hand om den.

Det är detta slag av varor eller tjänster som av Samuelson döpts till "public goods", på svenska "kollektiva varor". De karakteriseras av vissa speciella egenskaper, framför allt av att de är odelbara, dvs en individ kan inte skaffa sig en egen andel av tex militärt försvar. Att alla åtnjuter tjänsterna utan åtskillnad innebär emellertid ett problem vid fördelningen av betalningsansvaret. I ett mycket litet samhälle är det kanske inte så svårt att få alla att solidariskt ställa upp och betala, eftersom alla tjänar på att tjänsten ifråga finns, men i ett stort samhälle riskerar man att folk försöker smita. Man måste därför formellt fastställa hur mycket var och en skall betala, och därmed har också behovet av ett politiskt system med rösträttsregler uppstått.

³ För utmärkta översikter se Mueller [1976] och Ståhl [1977].

⁴ En föregångare var Hobbes [1651].

Stordriftsfördelar

Ett andra skäl till samhällelig produktion av en vara kan föreligga om produktionsprocessen uppvisar betydande stordriftsfördelar. I ett sådant fall "innebär den samhällsekonomiskt effektiva produktionen (vid pris = gränskostnad) en finansiell förlust".⁵ Det kan därför finnas samhällsekonomiska skäl för staten att ta över produktionen av detta slag av varor och tjänster, eller att subventionera dem. Exempel är järnvägar, vägväsen och telefon.

Externa effekter

Det tredje skälet för offentliga skatter eller utgifter som traditionellt brukar räknas upp är förekomsten av så kallade externa effekter. Ett vanligt exempel är ett företag som smutsar ner ett vattendrag när det producerar en viss vara och som inte betalar den samhällsekonomiska kostnaden för nedsmutsningen. Traditionell välfärdsteori anvisar här offentliga ingrepp som en riktig metod att rätta till felet och i miljöexemplet skulle en lämpligt avvägd skatt eller avgift få företaget att smutsa ned i från samhällsekonomisk synpunkt optimal utsträckning.

Senare års forskningar har emellertid visat att argumenten för staten att ingripa på grund av externa effekter kräver en hel del modifieringar. För det första är det inte säkert att man rätt identifierat problemet. För det andra måste man fråga sig vad som är orsak till det så kallade marknadsmisslyckandet som externa effekter utgör. Om misslyckandet, som ofta är fallet, beror på ofullständigt definierade äganderättsregler, kan en ändring av dessa kanske lösa problemet. Om alla som bor efter floden hade tilldelats äganderätten till floden i exemplet ovan måste företaget försöka köpa sig rätten att få smutsa ned. I så fall föreligger kanske inte längre något marknadsmisslyckande och ej heller något skäl för offentligt ingripande.⁶ För det tredje måste också

kostnaden för att ingripa vara mindre än kostnaden för ett eventuellt marknadsmisslyckande. För att ta ett konkret exempel så måste kostnaden för Naturvårdsverket och dess åtgärder vara mindre än kostnaden för den skadegörelse man eventuellt lyckas förhindra.

Vi har redovisat de "klassiska" förklaringarna till existensen av en offentlig sektor. De säger att människorna i sin strävan efter högre välfärd ändå frivilligt väljer viss gemensam, offentlig produktion. Man kan säga att den offentliga sektorn är efterfrågestyrd.

Om man hade en mycket liten grupp människor vore också beslutsprocessen relativt enkel. I en stor församling måste emellertid, som tidigare nämnts, en formell beslutsprocess tillgripas. Om vi tänker oss att alla fick rösta direkt i en folkomröstning skulle man här kunna kräva att förslagen undan för undan modifierades tills man uppnådde enhällighet. Anledningen är att karaktären på dessa varor är sådan att alla vinner på att de produceras. Om man inte kräver enhällighet förlorar några på beslutet eftersom de röstar emot det. Därmed kan man inte yttra sig om röstningsutfallet utan att väga tillfredsställelsen hos dem som vinner på ett visst beslut mot tillfredsställelsen hos dem som förlorar på det. Ekonomer vill emellertid ytterst ogärna ge sig in på sådana nyttojämfröelser.

Hur mycket förklarar då utgifterna för verkliga kollektiva varor offentliga sektorns tillväxt i Sverige? Ja, det är inte så lätt att göra en noggrann klassificering av den offentliga sektorns tjänster, men enligt en grov uppskattning svarar utgifterna för kollektiva varor inte för mer än kanske högst ca 1/5 av den totala offentliga sektorn år 1977. De växer inte heller

⁵ Bohm [1972] sid 63.

⁶ Förhandlingskostnaderna kan dock bli höga!

i någon snabb takt. Man måste alltså söka efter andra förklaringsfaktorer.

Alla de hittills nämnda skälen för ett offentligt inslag i privat ekonomisk verksamhet motiveras av samhällsekonomisk effektivitet. Detta innebär att när det gäller att producera varor och tjänster på det för samhället billigaste sättet är privat produktion det effektivaste medlet att åstadkomma detta med undantag för de fall som här tagits upp. Det finns även andra skäl för offentligt ingripande i den privata sektorn, nämligen stabiliseringspolitiska skäl och inkomstfördelnings-skäl. Stabiliseringspolitiken ger emellertid inte något skäl till varför den offentliga sektorns andel av BNP skall *växa* över tiden, endast att den eventuellt skall variera över tiden. Inkomstfördelnings-skälen berörs längre fram i artikeln.

Andra förklaringar: Den politiska processens betydelse

I tidigare resonemang framhölls, att när man överväger att producera en vara (eller tjänst) kollektivt (av effektivitets-skäl), så skulle man egentligen kräva enhällighet i omröstningen om ett sådant förslag, därför att detta skulle innebära att full samhällsekonomisk effektivitet uppnås.⁷ Denna principiella inställning innebär emellertid, omsatt i praktiken, stora svårigheter i form av den tid och kostnad som skulle erfordras för att ge alla röstberättigade tillräcklig information och för att successivt modifiera förslagen tills full enhällighet uppnåtts. Man måste därför väga kostnaden för att vissa förlorar på beslutet mot kostnaden för att genomföra det utan att någon förlorar på beslutet. Detta betyder emellertid också att denna avvägning troligen är ganska olika för olika frågor, varför det sannolikt skulle vara optimalt med *olika* majoritetskrav för olika typer av frågor.⁸

Direkt demokrati

Om man av olika skäl väljer att övergå till en enkel majoritetsregel uppstår problem. (Här antas fortfarande direkt demokrati i meningen att väljarna direkt röstar om förslag till åtgärder.) Vissa forskare har påvisat att koalitioner kan bildas som får till resultat att det blir "för mycket offentliga utgifter". Likaså uppstår problem om utgifternas finansiering inte är "öronmärkt" utan endast sker från en allmän skattekölla.

Om olika uppfattningar råder om hur betalningsansvaret för kollektiva varor skall fördelas kan koalitioner bildas, med följd att inkomsterna omfördelas på ett mer eller mindre godtyckligt sätt. I extremfallet kan 51 procent låta de andra 49 procenten betala. Även om man kan undvika pekuniära mutor kommer det att löna sig att använda ekonomiska resurser för att bilda eller motverka olika politiska koalitioner. Detta är återigen ett fall av samhällsekonomiskt olönsam eller improduktiv verksamhet.

Poängen är, att även om demokratiska former iakttas är det inte säkert att de är "ideala" från samhällsekonomisk synpunkt. Dessutom har röstningsformerna (den politiska processen) en oerhörd betydelse, något som inte alltid får tillräcklig uppmärksamhet i traditionell ekonomisk teori.

Den s k medianväljarteorin visar detta klart. Teorin utgår ifrån förhållandet att inkomstfördelningen nästan alltid har ett visst karakteristiskt utseende, nämligen att medianinkomsten är lägre än medelinkomsten. (Medianinkomsten är den inkomst som delar gruppen i två lika stora delar, dvs 50 procent har högre inkomst

⁷ Detta påpekades redan av Knut Wicksell [1896]. Buchanan [1975] bygger ofta sina resonemang på detta.

⁸ Dessa problem har tyvärr varit föremål för ytterst litet diskussion i Sverige. Något för författningsutredningen?

och 50 procent har lägre.) Därför kan man anta att det hela tiden kommer fram förslag som går ut på att omfördela inkomsterna från de rika, men inte nödvändigtvis till de fattiga, utan företrädesvis till mellangrupperna runt medianinkomsten i samhället.

Koalitioner mellan den sk medianväljargruppen och alla med lägre inkomst leder till inkomstomfördelningar till deras fördel. *Det offentligas budget ökar på grund av denna inkomstomfördelningsprocess.*

Den representativa demokratins problem

Redan i den direkta demokratin med majoritetsval i varje fråga kommer alltså inkomstomfördelningar att förklara uppkomsten av en offentlig sektor. Ändå behövs det "ideala" representativa förhållandet att politikerna och väljarna helt kände till varandras göranden och låtanden. Politikerna är helt representativa för väljarnas åsikter. Världen blir ganska annorlunda när man även tar hänsyn till att informationen i samhället ofta är mycket svåråtkomlig och därmed ganska dyrbar. Detta ger politiker och den byråkratiska tjänstemannakåren åtskilliga möjligheter att agera självständigt i förhållande till väljarna. Det nya i Public Choice-litteraturen är att man betraktar dessa grupper som självständiga subjekt med egna preferenser och inte bara några som verkställer väljarnas önskemål. Man antar alltså att de maximerar sin egen nytta, precis som konsumenterna eller väljarna, men att detta sker genom att de kan påverka sin arbetsmiljö på olika sätt.

De högre tjänstemännen inom den offentliga förvaltningen, eller byråkraterna som de brukar kallas, kan ju inte som en företagsledare få ett mått på sin skicklighet i form av tex vinsten. Man uppställer då hypotesen att dessa chefstjänstemän strävar efter att utvidga sin makt och sitt inflytande, och att detta sker genom att

expandera så mycket som möjligt. Det betyder inte att byråkraterna har detta som sitt enda mål. De kanske först och främst strävar efter att göra sitt jobb så bra som möjligt inför sina uppdragsgivare, politikerna, eller att göra sitt eget arbete så bekvämt som möjligt. Poängen är att så länge informationen i samhället är en svåråtkomlig och dyrbar vara, har byråkraterna icke oväsentliga möjligheter att handla på egen hand, och de har även vissa incitament att göra det.⁹

För politikernas del antas att deras främsta motiv också är makt och inflytande. För att uppnå detta måste de se till att bli valda och omvalda. De blir därför *röstmaximerare*. I denna roll kommer de sedan att på olika sätt agera för att samla röster. Förekomsten av stora informationsbrister gör det möjligt för politikerna att locka speciella grupper med programförslag som flertalet väljare kanske skulle säga nej till om de kände till dem, om de fick ordentlig information om kostnaderna och om förslagen på ett entydigt sätt presenterades i valrörelsen, så att väljarna kunde ta ställning till dem när de skall avlämna sin röst. Naturligtvis kan inte politikerna göra vad de vill utan att bry sig om vad väljarna tycker. Förekomsten av stora informationskostnader för valjaren när det gäller att sätta sig in i olika frågor och att tolka eller genomskåda politikernas budskap ger i alla fall politikerna ganska stora möjligheter att handla på egen hand. Till detta kommer det svenska politiska systemet med många partier som i hård konkurrens framlägger olika blandningar av reformer och olika finansieringsmetoder.

⁹ För en utförlig diskussion av sådana teorier se Breton [1974], Niskanen [1973] och Ståhl [1977].

Inkomstelasticitetsteorin — en felsyn

I den svenska debatten har slutligen en annan typ av teorier varit ganska vanliga, och förmodligen helt dominerande, när det gäller att förklara den offentliga sektorns expansion. De förekommer i många olika varianter, men i grunden är det samma argument som förklaringarna vilar på.¹⁰ De utgår från att med ökade inkomster ökar människornas efterfrågan på vissa varor och tjänster mer än på andra. Ekonomerna talar här om olikheter i inkomstelasticitet. De tjänster som har hög inkomstelasticitet är vård av olika slag, social service, etc.

Till detta kommer att det här slaget av tjänster ofta har låg produktivitsstegring jämfört med andra varor och tjänster. De är arbetsintensiva och går inte att rationalisera så lätt. Dessa två argument, hög inkomstelasticitet och låg produktivitsstegring, får sedan leda fram till slutsatsen att den offentliga sektorns andel av nationalinkomsten måste öka.

Det är emellertid ett fundamentalt fel med dessa teorier. De förklarar varför tjänster av ett visst slag kan förväntas öka sin andel av individernas fördelning av sina utgifter, men de säger vanligen ingenting om varför dessa tjänster skall produceras *kollektivt* och dessutom ofta erbjudas till ett starkt subventionerat pris, ibland till priset noll.

En marxistisk förklaring

Enligt marxistisk analys är den offentliga sektorns funktion i en marknadsekonomi att bibehålla "mervärdeproduktionen". Det offentliga ska, enligt detta synsätt, skapa förutsättningar för en lönsam produktion inom näringslivet. Detta sker dels genom att det offentliga svarar för utbyggnaden av infrastruktur, dels genom insatser inom utbildning och sjukvård m m som höjer arbetarnas produktivitet. Vidare antar man att allteftersom

samhället blir mer komplext och produktionen mer koncentrerad, så kommer behovet av offentliga ingrepp för att trygga näringslivets lönsamma produktion att öka. Ibland hävdas vidare dels att produktionen av tjänster som undervisning och sjukvård ej överhuvudtaget kan göras företagsekonomiskt lönsamma, dels att investeringarna i det alltmer komplicerade samhället blir så storskaliga att det privata näringslivet ej kan finansiera dem. Därigenom blir den offentliga expansionen ännu större.¹¹

Hur förklarar vi den svenska utvecklingen?

Vilken av de här presenterade teorierna ger då den bästa förklaringen av den svenska utvecklingen? Jag har redan tidigare konstaterat att de varor eller tjänster som närmast motsvarar teorins kollektiva varor utgör en ganska liten del av alla offentliga utgifter och även svarar för en liten del av tillväxten. En blick i appendix avslöjar att den helt dominerande delen av de senaste tjugo årens expansion består av den kommunala konsumtionens ökning och transfereeringarnas starka tillväxt. Det är således framför allt sjukvård, åldringsvård, barnvård samt pensioner, bostadsbidrag och utbildningsbidrag som ligger bakom sektorns starka expansion.

Är då teorierna och byråkratexpansion helt utan empiriskt stöd? Nej, så lätt kan dessa inte avfärdas. Det följer nämligen en tillväxt av antalet byråkratiska tjänster med varje ingrepp i ekonomin. Det omfattande och långvariga engagemanget inom bostadssektorn har tex medfört en betydande utbyggnad av bo-

¹⁰ Åtskilliga teorier av detta slag diskuteras av Nabseth [1975], Tarschys [1975] samt Thimrén och Vredin [1980].

¹¹ Thimrén och Vredin [1980] som bygger på Forsman [1979].

stadsdepartement, bostadsstyrelse osv. Tjänstemännen inom dessa organ kommer sedan, flitiga och dugliga som de är, med ständigt nya förslag till åtgärder för att rätta till än det ena, än det andra. Dessutom har det visat sig att dessa tjänstemän har en klar tendens att dominera de politiska partiorganisationerna, enligt en undersökning av Anders Isaks-son (DN-debatt 1978.12.27). "Att socialdemokraterna och folkpartiet har flest offentligt anställda i sina aktiva led kanske förklarar partiernas påtagligt positiva attityd till fortsatt utbyggnad av den offentliga sektorn."¹²

Offentliga sektorn — ett inkomstomfördelningssystem

Vad man kan konstatera efter en närmar- titt på karaktären hos de tjänster som expanderat snabbast är att de teorier eller förklaringar som bygger på att det finns en hög efterfrågan på detta slags tjänster (hög inkomstelasticitet) verkar kunna förklara ganska mycket. Detta stämmer också ganska väl med politik- ers och journalisters benägenhet att framhålla alla de "otillfredsställda behov" som man måste ge sig i kast med. Faran med detta uttryckssätt är att man till slut lurar sig själv. Visst finns det otillfredsställda behov på många håll här i landet. Problemet är att resurserna för att tillfredsställa behoven är så begränsade. Det betyder att vi måste använda oss av en sträng prioritering vid användningen av resurserna. Men vem skall prioritera? Nationalekonomin som vetenskap utgår i de flesta fall från att den enskilde individen själv bäst kan avgöra hur han (hon) vill prioritera användningen av sina ekonomiska resurser. Däremot säger teorin inte särskilt mycket om inkomstomfördelningsgrepp.

Det här resonemanget leder fram till slutsatsen att vad det är fråga om är att *den offentliga sektorn till stor del är ett*

system för mer eller mindre väl motive- rade inkomstomfördelningar. I sådana frågor har nationalekonomin som sagt normalt inte mycket att bidra med. Man kan bara notera att medan politikerna i sina högtidstal talar om fördelning från de rika till de fattiga så är det oftast frågan om omfördelningar mellan olika grupper och kategorier i mellanskiktet. Dessutom har det ofta visat sig att åtgärder som i princip varit avsedda att gynna låginkomsttagare i praktiken har fått helt andra resultat.¹³

Hur har det då blivit så här? Har väljarna verkligen velat ha det så här? Ja, en förklaring är troligen valet av majoritets- principen. Den medför att medianväljar- teorin blir en realitet och att alla former av "kohandel" möjliggörs som kan tillfredsställa alla möjliga tillfälliga majori- teter, därför att kostnaden när den slås ut på alla blir relativt liten jämfört med fördelarna för dem som gynnas.

Enligt min mening är det ytterst be- klagligt att inte konstitutionella frågor i samband med grundlagsreformen blev mer diskuterade mot denna bakgrund. Det är t ex möjligt att vissa frågor i våra politiska församlingar borde ha en kvali- ficerad majoritet för att gå igenom. Den första kammaren hade något av denna funktion. Det är sannolikt att de gamla resonemangen om maktindelning hade mer av insikt om dessa svårigheter.

Politisk manipulation

Förutom dessa problem, som är förknip- pade med rena majoritetsval, vill jag återknyta till vad som tidigare benäm- nades informationsproblemet. I teorin för den representativa demokratin tänker man sig ofta att väljarna har klara prefe- renser mellan olika alternativ och att det är detta som avgör vad som beslutas när

¹² Se Leion [1979] sid 163–169.

¹³ Bentzel, Lindbeck och Ståhl [1963].

deras politiska representanter avgör frågorna i riksdag och kommunfullmäktige. Så enkelt är det emellertid inte. Eftersom det finns stora informationsproblem när det gäller att redogöra för en ny reforms innebörd och finansiering uppstår också möjligheten till politiska manövrer för att vilseleda väljarna. Alla som uttalar sin skepsis mot företagens reklamverksamhet borde även reagera i detta fall.

Ett typiskt exempel är att de politiska partierna går ut i en valorelse och presenterar olika reformpaket. När valet är över och någon tid förflutit visar det sig, inför ett visst års avtalsförhandlingar, att ett visst antal procent av utrymmet för lönestegringar redan är in-tecknat för att betala de tidigare beslutade reformerna. Men löntagarna, eller rättare sagt deras organisationer, är ej alltid villiga att avstå från ökning av lönerna fastän de egentligen redan gjort det via det av dem, eller rättare sagt deras politiker, tidigare fattade besluten om reformerna.¹⁴

Ett annat exempel från det kommunala området är att politikerna i Lidings försöker genomdriva ett beslut om ett kommunalt köpcentrum med vittgående följder för stadens utseende och funktion mitt emellan två val. Om beslutet fattas och arbetet igångsätts kan en eventuell folkmajoritet mot beslutet inte ändra på förhållandena. Stora miljöförändringar är irreversibla och borde ej beslutas utan att ha framlagts för folket i val eller folkomröstning.

Ett tredje exempel är argumentet om behovet av offentlig expansion på grund av sysselsättningskäl. Detta motiveras vanligen med hänvisning till att det stora behovet av "sociala tjänster" i form av daghemspersonal etc, kräver att den offentliga sysselsättningen måste öka.¹⁵ Som jag tidigare påpekat är ett eventuellt behov av sådana tjänster inte något bevis för att dessa tjänster måste produceras

kollektivt. Dessutom innebär det starkt subventionerade pris till vilket dessa tjänster erbjuds att det är mycket svårt att fastställa hur stort behovet egentligen är. Skälet för en expansion av detta slag verkar därför huvudsakligen vara ett politiskt ingripande i inkomstfördelningen. Man kan tex fråga sig varför den som inte får in sitt barn på daghem skall bekosta en kraftig subvention till den som lyckas.

Dessa exempel antyder att det politiska systemet i Sverige i många avseenden och i stora stycken avviker från den teoretiska modellen med folkrepresentanter som följer väljarnas preferenser. Vårt nuvarande politiska system ger politikerna stora möjligheter att driva ett eget spel, ja ibland t o m manipulera väljarna. Det ofta uttalade politikerföraktet tror jag beror på att väljarna inser detta, men känner sig oförmögna att göra något åt saken.

Behov av mer debatt

Jag har i denna artikel försökt presentera ett antal olika teorier för den offentliga sektorns expansion och även diskuterat deras giltighet som förklaring till den svenska utvecklingen. Mina slutsatser av denna genomgång är att flertalet av teorierna förklarar åtminstone någon del av den offentliga verksamheten. Det är alltså inte så att en teori är rätt och alla de andra felaktiga. Emellertid verkar den starka expansionen av den offentliga sektorn och den mycket höga nivån på dess andel av nationalinkomsten huvudsakligen kunna förklaras genom den politiska processens benägenhet för inkomstfördelning i allmänhet och till vissa marginella grupper i synnerhet.

Om denna hypotes är riktig så betyder

¹⁴ Olika aspekter av problemet har ofta anförts av Erik Dahmén. Dahmén [1959] vittnar om en tidig insikt om problem av detta slag.

¹⁵ Se tex Hellström [1975].

det att många åtgärder som vidtagits egentligen kanske inte har stöd hos valjarmajoriteten, utan har tillkommit enbart genom politikernas mer eller mindre lyckade försök att tycka åt väljarna. Vi skulle därför behöva två debatter här i landet. Det ena är en debatt om inkomstfördelningsfrågor. I vilken utsträckning har jag "rätt" till min egen inkomst? Vilken politisk instans har rätt att ta den ifrån mig och hur mycket? Är inte 100 procents skatt för mycket? Vad går gränserna? Jag tror att en hel del av "svart" arbete odyll kanske bottenar i att folks rättsmedvetande har blivit ordentligt stort. Man skriver inte längre under samhällskontraktet.

Den andra debatten som jag efterlyser är en debatt om vårt röstningsförfarande. Det är tex möjligt att fler ekonomiska frågor borde avgöras i lokala folkomröstningar med "öronmärkta" skatter och utgifter. Vårt nuvarande valsystem behöver granskas och diskuteras utifrån de perspektiv som här uppmålats.

Referenser

- Bentzel, R., Lindbeck, A., Ståhl, I., [1963], *Bostadsbristen. En studie av prisbildningen på bostadsmarknaden*, IUI, Stockholm
- Bohm, P., [1977], *Samhällsekonomisk effektivitet*, Uddevalla
- Breton, A., [1974], *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago
- Buchanan, J., [1975], *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago
- Buchanan, J. and Tullock, G., [1962], *The Calculus of Consent*, Ann Arbor
- Dahmén, E., [1959], *Kapitalbildningsproblemet*, IUI, Stockholm
- [1979], "Har blandekonomin någon framtid?": Villy Bergström och Bengt Rydén (utg). *Vägval i svensk politik*, SNS, Stockholm
- Forsman, A., [1977], "Den offentliga sektorn i långsiktigt perspektiv: Den internationella utvecklingen", i Bo Gustafsson (utg), *Den offentliga sektorns expansion*, Uppsala
- [1979], *En teori om staten och de offentliga utgifterna*, Uppsala
- Hellström, M., [1975], "Sysselsättning för gemensamma behov", i *Offentlig sektor i tillväxt*, SNS, Stockholm
- Hobbes, T., [1651], *Leviathan*, London 1943
- Hook, E., [1962], *Den offentliga sektorns expansion*, Stockholm

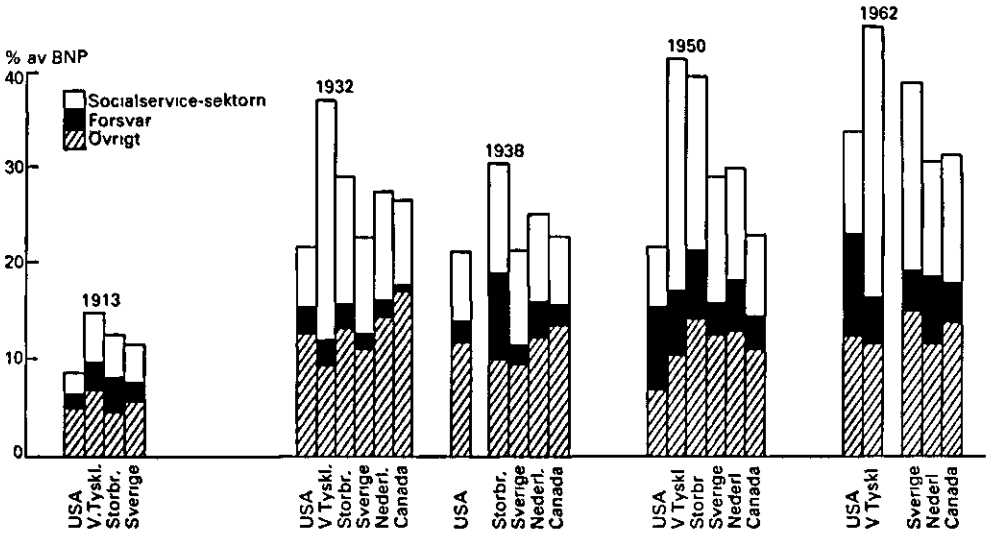
- Lejon, A., [1975], "Några synpunkter på den offentliga sektorns roll i den svenska modellen", i *Offentlig sektor i tillväxt*, SNS, Stockholm
- [1979], *Solidarisk lönepolitik eller löntagarfonder?*, Rabén & Sjögren, Stockholm
- Lindahl, E., [1919], "Just Taxation - A Positive Solution", i *Classics in the Theory of Public Finance*
- Mueller, D. C., [1976], "Public Choice: A Survey", *Journal of Economic Literature*
- Nabseth, L., [1975], "Den offentliga sektorn i samhällsekonomi - utveckling, framtidsperspektiv, probleminventering", i *Offentlig sektor i tillväxt*, SNS, Stockholm
- Niskanen, W., [1973], *Bureaucracy: Servant or Master?*, The Institute of Economic Affairs
- Schumpeter, J. A., [1943], *Capitalism, Socialism and Democracy*
- Ståhl, I., [1976], "Den offentliga sektorn", i Sodersten, B. (red), *Svensk ekonomi*, Lund
- [1977], "En ekonomisk teori för blandekonomin", i *Erfarenheter av blandekonomin*, Stockholm
- [1979], *Trygghetssverige - ett genomgripande reformförslag*, SAF
- Tarschys, D., [1975], "De offentliga utgifternas tillväxt: nio förklaringsstyper", i *Offentlig sektor i tillväxt*, SNS, Stockholm
- Thimrén, C. och Vredin, A., [1980], *Den offentliga sektorns expansion*, Trebetygsuppsats vid Handelshögskolan i Stockholm
- Werin, L., [1977], "Vardering av allmänna nationalekonomiska teorier om den offentliga sektorns expansion", i Bo Gustafsson (utg), *Den offentliga sektorns expansion*, Uppsala
- [1979], *Ekonomi och rättssystem*, Lund
- Westerberg, B., [1980], "Budgetunderskottet", *Ekonomisk Debatt*, årg 8, nr 4
- Westerberg, S., [1979], "Kan den offentliga utgiftsökningen bromsas?" *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 4
- Wicksell, K., [1896], *A New Principle of Just Taxation*, Jena
- Winander, B., [1975], "Den offentliga sektorn och jämlikheten", i *Offentlig sektor i tillväxt*, Stockholm
- Wohlin, L., [1979], "Skatter och ekonomisk tillväxt", *Ekonomisk Debatt*, årg 7, nr 7

APPENDIX

Utvecklingen i siffror

Det offentliga inflytandet över enskilda individer och företag kan ta sig många uttryck, tex i form av reglementen, lagar och förordningar, skatter och utgifter. I denna uppsats läggs tonvikten på den offentliga sektorns ex-

Diagram 1. De offentliga utgifternas andel av BNP 1913–1962.



Källa: Forsman.

Diagram 2.

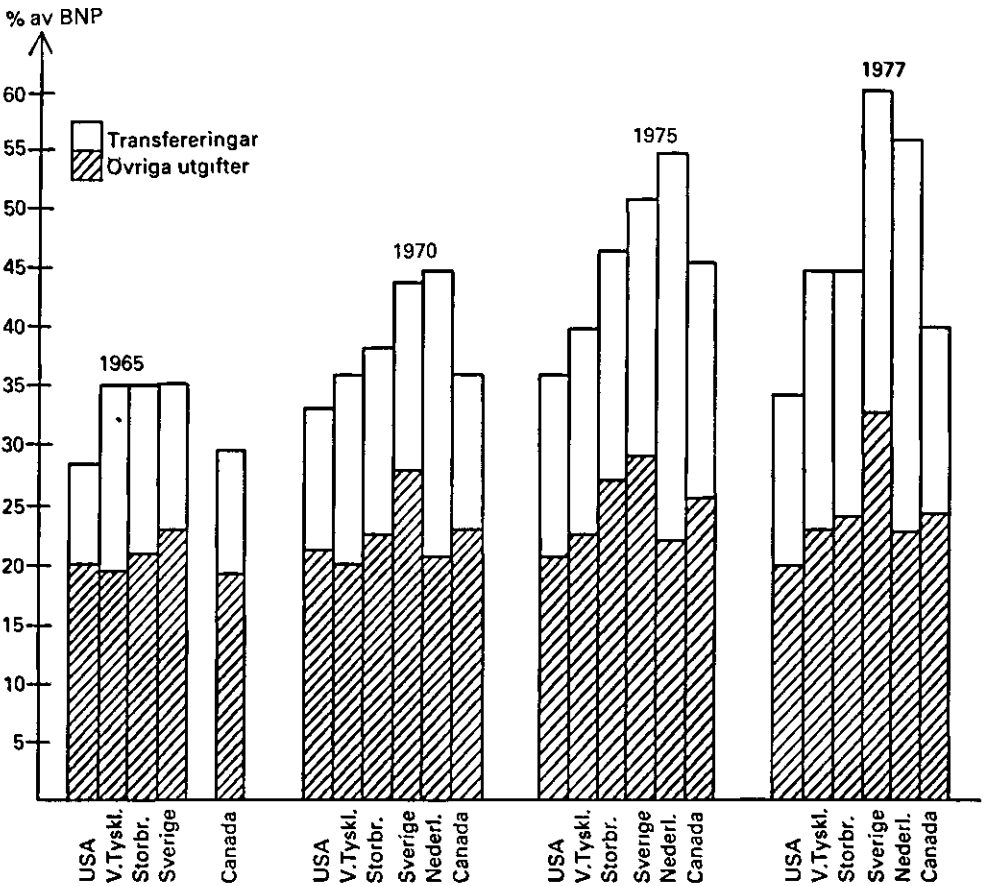
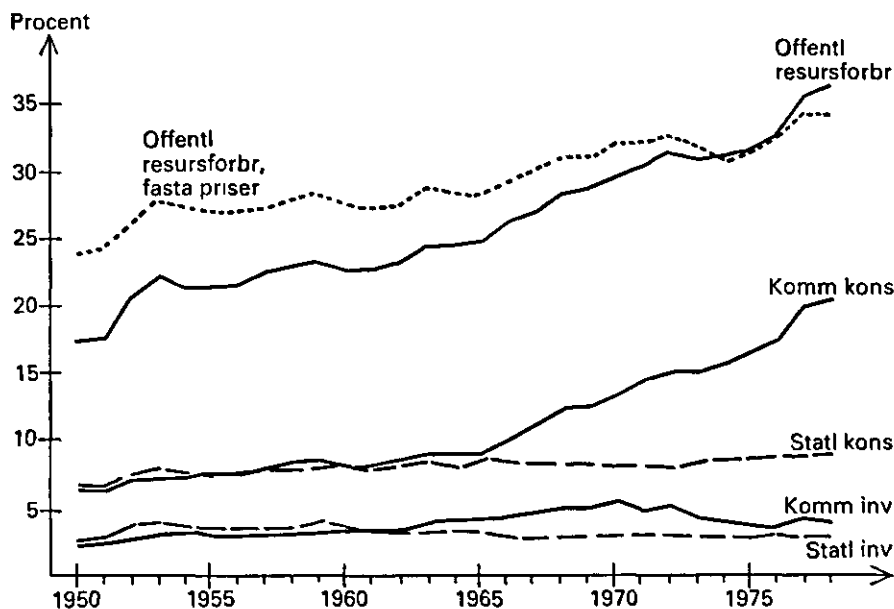


Diagram 3. Offentlig resursförbrukning 1950–1978. Andel av BNP, löpande priser.



Källa: Thimréén och Vredin [1980].

pansion och dess eventuella orsaker. Med offentlig sektor avses då statens och kommunernas samlade inkomster och utgifter. Landstingen inkluderas i uppgifterna för kommunerna. Det är inte heller budgetunderskottet och dess problem som tas upp i denna artikel utan intresset koncentreras till relationen mellan offentliga utgifter och BNP.

Trots att detta problem diskuterats väldigt mycket under senare år är det inte lätt att få tag i lampliga statistiska uppgifter i samlad form som belyser problemets art. Här följer ett försök till statistisk sammanställning.

Tillväxten av de offentliga utgifternas andel av BNP är inte något nytt fenomen och det är inte heller något som är specifikt för Sverige. I *diagram 1* ser man att denna utgiftsandel för en grupp länder låg på omkring 10 procent 1913, 25 procent 1932 till 1950 och 30 procent 1962. Sverige har inte utmärkt sig speciellt i denna grupp och under denna period. Däremot har vi sedan 1962 dragit ifrån och gått upp i ledningen som framgår av *diagram 2*.

Låt oss nu se litet närmare på utvecklingen i Sverige. Om man börjar med ett större perspektiv och tar skatter och offentlig sysselsättning som mått på den offentliga sektorns tillväxt så framgår utvecklingen i Sverige under en lång historisk period och i delperioder av *tabell 1*.

Det som kanske är mest intressant att notera är kolumnen som visar skillnaden mellan reala skatteökningar och real ökning av BNP. För alla delperioder har skatterna ökat snabbare än BNP, även om skillnaden är helt negligerbar för tiden 1870–1901. Den största relativa expansionen ägde rum under perioden 1929–1951, vilken inkluderar både den stora depressionen och andra världskriget.

Att ökningstakten inte är högre än vad den är 1970–79 beror dels på den höga inflationen, dels på det starkt ökande budgetunderskottet, vilket gör att skatterna underskattar utgifternas storlek.

För att belysa utvecklingen efter andra världskriget mer i detalj redovisas i *diagram 3* den offentliga resursförbrukningen i procent av BNP.

Tabell 1. Tillväxttakt i genomsnitt per år.

	Syssel- sättning	Skatter	BNP	Priser	Reala skatter	Real BNP	Differens
1792-1974		5,72		2,22	3,50		
1792-1870		3,14		2,19	0,95		
1870-1974	1,96	7,69	5,50	2,25	5,44		
1870-1901	0,54	2,96	2,82	0,23	2,73	2,59	0,14
1901-1929	0,96	6,92	5,43	2,40	4,52	3,03	1,49
1929-1951	2,97	10,20	6,49	2,67	7,53	3,82	3,71
1951-1974	4,17	10,96	8,32	4,41	6,55	3,91	2,64
1970-1979	4,68	12,41	10,43	8,39	4,05	2,04	2,01

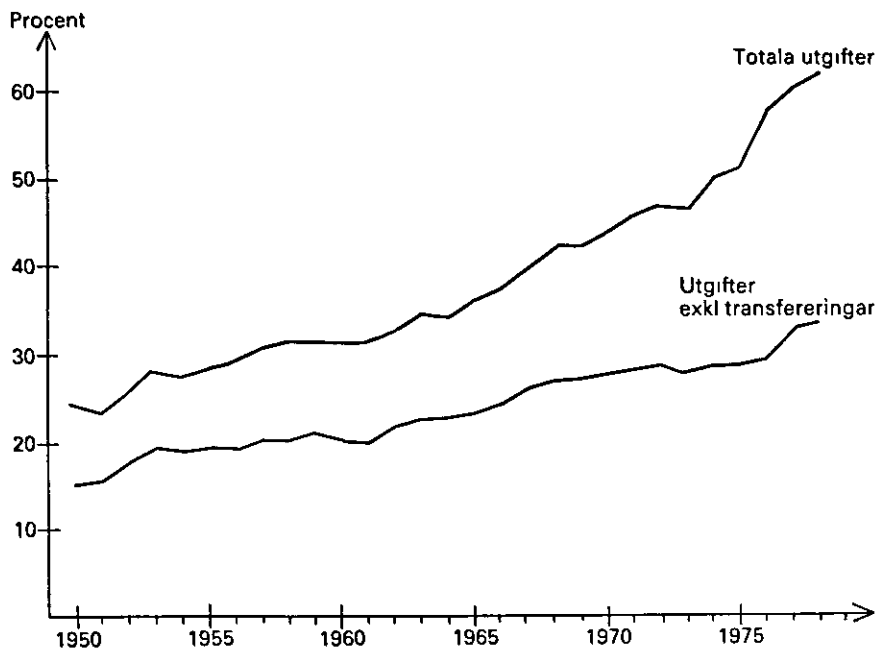
Källa: Thimrén och Vredin [1980]

Tabell 2. Offentlig resursförbrukning 1977, löpande priser, miljarder kronor.

	Staten	Kommunerna	Totalt
<i>Konsumtion</i>	31,6	69,1	100,7
<i>darav</i>			
Allmän och utrikes förvaltn	4,1	4,6	8,7
Rätts- och polisvasen	4,3	1,0	5,3
Forsvar	11,3	0,1	11,4
Utbildning	3,2	18,1	21,3
Halso- och sjukvård	0,8	24,0	24,8
Socialvård	1,6	12,6	14,2
Kultur, rekreation m m	0,5	5,4	5,9
Näringslivets framjande	3,1	2,1	5,2
Övrigt	2,7	1,3	4,0
<i>Investeringar (exkl permanenta bostäder)</i>	10,9	14,9	25,8
<i>Investeringar (inkl permanenta bostäder)</i>	10,9	17,2	28,1
<i>darav inom</i>			
Aktiebolag och stiftelser	2,8	4,3	7,1
Affarsverk	4,9	3,8	8,7
Myndigh och institutioner	3,2	9,1	12,3
<i>darav för</i>			
Utbildning	0,3	1,6	1,9
Halso- och sjukvård	0,1	2,2	2,3
Socialvård	0,1	1,4	1,5
Näringslivets framjande	1,6	1,4	3,0
Övrigt	1,2	2,5	3,7
<i>Konsumtion+investeringar</i>	42,5	84,0	126,5

Källa: Thimrén och Vredin [1980] sid 10.

Diagram 4. Offentliga utgifter 1950–1978. Andel av BNP, lopande priser.



Källa: Thimrén och Vredin [1980] sid 13.

Den offentliga resursförbrukningens andel av BNP i lopande priser har ökat från 17,5 procent 1950 till 36,3 procent 1978. Av denna ökning med 18,8 procentenheter svarade kommunerna för 14 eller 75 procent av ökningen.¹ Sammansättningen av den offentliga resursförbrukningen år 1977 framgår av tabell 2.

Den offentliga sysselsättningen ökade sin andel av den totala sysselsättningen från 11,5 procent år 1960 till 25,7 procent år 1978. Av denna ökning med 14,2 procentenheter svarade kommunerna för 11,9 procentenheter eller 83 procent av ökningen.²

For att få en uppfattning om den totala storleken på den offentliga sektorn måste även transfereringar av olika slag inkluderas. Dessa utgifters andel av BNP illustreras i diagram 4. Det offentligas andel av BNP har alltså ökat från 25 procent 1950 till 61,5 procent 1978. Det framgår också tydligt att det är transfereringarna som står för den snabbaste ökningstakten.

¹ Se Thimrén och Vredin [1980] sid 12.

² Thimrén och Vredin [1980] sid 14–15.