

**Offentliga utgifter 1913-58**

INDUSTRIENS UTREDNINGSGENSKAP



## Offentliga utgifter 1913–58

En sammanfattning av:  
Den offentliga sektorns expansion

ALMQVIST & WIKSELL  
STOCKHOLM · GÖTEBORG · UPPSALA

## Innehåll

Förord . . . . .	7
Undersökningens syfte och uppläggning . . . . .	9
Materialinsamling och bearbetning . . . . .	13
De offentliga utgifternas utveckling 1913-58 . . . . .	15
Konsumtionsteoretisk diskussion av de offentliga ut- gifternas utveckling . . . . .	25
Konsumtionsutgifter . . . . .	26
Investerings- och transfereringsutgifter . . . . .	40
Avslutande synpunkter . . . . .	43
<b>Förteckning över tabeller</b>	
1. De offentliga civila konsumtionsutgifternas fördelning efter ändamål åren 1913 och 1958 . . . . .	21
2. De offentliga civila investeringsutgifternas fördelning efter ändamål åren 1913 och 1958 . . . . .	22
3. De ändamålsbestämda offentliga transfereringarnas fördelning efter ändamål åren 1913 och 1958 . . . . .	23
<b>Förteckning över diagram</b>	
1. Offentliga utgifter (mkr, löpande priser) . . . . .	16
2. Offentliga civila utgifter fördelade på statliga och kommunala (mkr, löpande priser) . . . . .	17
3. Offentliga civila konsumtionsutgifter fördelade på statliga och kommunala (mkr, löpande priser) . . . . .	19
4. Offentliga civila konsumtionsutgifter i procent av totala civila konsumtionsutgifter . . . . .	20
5. Offentliga konsumtionsutgifter för vissa ändamålsgrupper i pro- cent av totala civila konsumtionsutgifter . . . . .	27
6. Offentliga konsumtionsutgifter för vissa ändamålsgrupper i pro- cent av totala civila konsumtionsutgifter . . . . .	36
7. Offentliga konsumtionsutgifter för vissa ändamålsgrupper i pro- cent av totala civila konsumtionsutgifter . . . . .	38

8. Offentliga civila investerings- och transfereringsutgifter i procent av totala civila konsumtionsutgifter . . . . . 41
9. Offentliga konsumtionsutgifter och ändamålsbestämda transfereringar (exklusive subventioner och räntor) sammanlagt och reducerade med komplementära utgifter och överflyttningar i procent av totala civila konsumtionsutgifter . . . . . 44

## Förord

I slutet av år 1962 utgav Industriens Utredningsinstitut en bok med titeln »*Den offentliga sektorns expansion. En studie av de offentliga civila utgifternas utveckling åren 1913-58*». Denna bok, som författats av fil. lic. Erik Höök, riktar sig i främsta rummet till fackmännen på området och är av den anledningen detaljerad och omfattningsrik. Föreliggande sammanfattning syftar till att göra huvuddragen av bokens innehåll tillgängliga för en vidare läsekrets. Det är vår förhoppning att den översikt, som här lämnas, skall stimulera till diskussion och fortsatta studier av den stora och viktiga problemkrets, som boken behandlar.

Sammanfattningen har i samråd med författaren utarbetats av pol. mag. Tage Berglund.

Stockholm 24 maj 1963.

RAGNAR BENTZEL

## Undersökningens syfte och uppläggning

Inte bara i vårt land utan i flertalet länder i världen har sedan länge en växande andel av samhällets resurser tagits om hand av offentlig verksamhet. Denna utveckling kan åskådliggöras på olika sätt. Den andel av den yrkesverksamma befolkningen som sysselsätts inom offentlig verksamhet har ökat från i runt tal 5% år 1913 till cirka 15% år 1958. Under samma tidsperiod har de offentliga utgifternas andel av bruttonationalprodukten ökat från ungefär 6% till 21%. I den politiska debatten har detta förhållande uppmärksammats och många gånger blivit ett tvistefråga. I vetenskapliga sammanhang har dock denna utveckling endast i ringa utsträckning studerats. Syftet med den inom institutet utförda utredningen »Den offentliga sektorns expansion» har varit att belysa de offentliga utgifternas utveckling och att klarlägga orsaksfaktorerna bakom den snabba tillväxten.

För att klargöra det allmän-ekonomiska betraktelsesätt författaren utgått ifrån har i det inledande kapitlet mera allmänt behandlats frågan vilka faktorer, som medverkar till förskjutningar av arbetskraftens och produktionens fördelning mellan olika näringar. Främst har därvid orsakerna till de så kallade servicenäringarnas tillväxt diskuterats. Den produktion och de utvecklingsdrag, som kännetecknar dessa näringar brukar anses karaktäristiska även för den offentliga sektorn. Utgångspunkt för diskussionen är därvid den på många håll omfattade föreställningen att det skulle föreligga något slags kausalt samband mellan

stigande nationalinkomst och expanderande servicenäringar. Denna expansion av servicenäringarna antas då vara en följd av att vid stigande välstånd efterfrågan på tjänster stiger mer än efterfrågan på varor. Författaren anser emellertid att saken ej kan ses på detta enkla sätt utan menar, att en full förklaring av de statistiskt konstaterade förändringarna i befolkningens fördelning på näringsgrenar kan erhållas först om hänsyn även tas till överflyttningar av arbetsuppgifter mellan näringarna och till olikheter i produktivitetens utvecklingen.

Den industriella och kommersiella omvandlingen av näringslivet har inneburit en specialisering och en ändrad organisation, varigenom arbetsuppgifter kommit att överflyttas till andra näringar. Ett stort antal av de tjänster som numera lämnas av servicenäringarna har — om än i andra former — tidigare presterats inom andra näringsgrenar eller inom hushållen. Överflyttningarna har medfört att det är svårt att göra en meningsfull jämförelse av produktivitetens utvecklingen inom olika näringar i ett längre perspektiv. Det är emellertid helt uppenbart att förändringarna i produktivitet varit långt ifrån likformiga och att detta fått betydande konsekvenser för arbetsuppgifternas fördelning mellan olika näringsgrenar. På de områden där produktiviteten stigit starkt har priserna sjunkit i förhållande till priserna på områden med svag produktivitetens ökning. Vanligen antar man att produktivitetens utvecklingen inom servicenäringarna gått relativt långsamt, eftersom tjänster är svåra att rationalisera. Detta skulle betyda att priserna inom dessa näringar stigit i förhållande till priserna inom andra näringar. Förskjutningarna i prisrelationerna har givetvis hämmat efterfrågan på servicenäringarnas tjänster. På vissa områden har uppenbarligen denna efterfrågeminskande effekt varit starkare än den effekt i motsatt riktning,

som framkallats av den stigande inkomstnivån. Man kan därför inte göra några helt generella påståenden om servicenäringarnas utveckling i förhållande till andra näringsgrenar vid en allmän inkomsthöjning i samhället.

De förskjutningar mellan olika näringar som skett till följd av överflyttningar av arbetsuppgifter, olikheter i produktivitet utveckling och förändringar i efterfrågans inriktning anses också ha påverkat den offentliga sektorns omfattning. Författaren betonar dock starkt att för den offentliga sektorn tillkommer ideologiskt-politiska motiv som överflyttningssorsak. För sådana överflyttningar har därför uppgiften begränsats till att omfatta en registrering och bestämning av överflyttningens betydelse och att söka ange de ekonomiska faktorer som legat bakom.

Författaren har försökt att analysera förändringarna i den efterfrågade volymen tjänster med utgångspunkt från den sedvanliga konsumtionsteorin och i denna uppmärksammade faktorer, främst då inkomst- och prisförändringar. Användandet av denna metodik bygger på den förutsättningen att det föreligger en väsentlig likhet mellan offentlig och privat efterfrågan, nämligen att båda avser att tillgodose de enskilda individernas behov och att individernas preferenser är bestämmande för efterfrågans inriktning och omfattning. Denna förutsättning utgör grunden för den s. k. intresseprincipen inom finansteorin. Genom denna princip kan de offentliga utgifternas omfattning och inriktning samt skatternas fördelning bestämmas utifrån de enskilda medborgarnas preferenser. Skatten betraktas som en betalning för erhållna tjänster och den skatt, som uttas av varje medborgare, skall motsvara dennes subjektiva värdering av tjänsterna i fråga. Inte bara de privata utan även de offentliga behoven ingår således i individernas preferensskalor. Den avgörande skillnaden mellan



den privata och den offentliga sektorn är att den privata efterfrågan regleras genom en marknadsmekanism medan offentlig efterfrågan och offentligt utbud bestäms genom en politisk valförrättning. Frågan är då om dessa olikheter är så stora att det ter sig meningsfullt att tillämpa samma analysteknik för offentlig som för privat efterfrågan. Uppfattas skatterna som en betalning för erhållna tjänster står det klart att den del av skatterna, som uttas för att uppnå en från socialpolitiska värderingar eftersträvad inkomstfördelning, faller utanför ett ekonomiskt-teoretiskt mönster. För att tillmäta intresse teorin relevans måste man då tänka sig antingen att inkomstfördelningsfrågan är löst eller att den är av underordnad betydelse samt att det politiska systemet är utformat på ett sådant sätt, att det ger en riktig återspeglning av väljarnas preferenser.

Även om sålunda vissa svårigheter är förbundna med en tillämpning av intresseprincipen, anser författaren det dock möjligt att till de delar den har anknytning till denna undersökning uppfatta den som ett teoretiskt försök till förklaring av verkligheten. När det sedan gäller att studera hur utvecklingen påverkats av inkomst-, pris- och produktivitet utveckling och andra faktorer, har författaren ej uppställt någon generell teori avsedd att gälla för alla områden av den offentliga verksamheten. I stället har skilda delar av den offentliga sektorn getts den fristående behandling dess särart har krävt. I botten har dock legat vissa genomgående idéer och synsätt genom vilka de fristående monografierna länkats samman.

## Materialinsamling och bearbetning

Som underlag för analysen har en registrering och sammanställning av de offentliga utgifterna gjorts för perioden 1913-58. Såväl statliga som kommunala utgifter har medtagits. Basmaterialet har hämtats främst från de statliga budgetredovisningarna och den i den offentliga statistiken ingående publikationen »Kommunernas finanser». Ur den statliga driftbudgeten har de flesta poster medtagits. Undantag är s. k. finansiella transaktioner, t. ex. köp av byggnader eller mark. Av kapitalbudgetens poster ingår endast fastighetsfonderna samt underskotten på riksgäldsfonden. För kommunernas del har uteslutits utgifter för olika affärsdrivande verksamheter (hamnar, gas- och elektricitetsverk, bad etc.).

Utgifterna har grupperats dels efter ändamål (försvar, rättsväsende etc.), dels efter art (konsumtion, investering, transferring). En sammanställning och analys har gjorts för nedanstående ändamålsgrupper.

- Allmän förvaltning
- Försvarsväsende
- Rätts- och polisväsende
- Undervisningsväsende
- Hälso- och sjukvård
- Socialvård
- Kyrkliga ändamål m. m.
- Väg- och gatuväsende
- Brandväsende
- Övrig allmännyttig verksamhet

Näringsars främjande  
Ej ändamålsfördelade utgifter

Under perioden har vissa omläggningar skett i såväl den statliga som den kommunala utgiftsredovisningen. För att erhålla i möjligaste mån jämförbara utgiftssiffror har därför justeringar av de redovisade utgifterna fått företas. Eftersom klassificeringen av materialet utgått från de förhållanden som gällde vid periodens slut, har dessa justeringar främst fått göras för den tidigare delen av perioden. Som exempel på sådana ändringar i redovisningsprinciperna, som medfört justeringar, kan nämnas ett ökat genomförande av bruttoredovisning, en avveckling av naturaförmåner, en bättre kostnadsredovisning för utnyttjandet av olika fastigheter i samband med att statens fastighetsfond inrättades etc. De siffermässigt största justeringarna utgörs av de utgifter för vägväsendet som före förstatligandet bestreds av särskilda väggassor, vilkas utgifter ej ingick i statlig eller kommunal redovisning.

De utgiftssiffror, som i fortsättningen lämnas, avser, om ej annat anges, justerade utgifter.

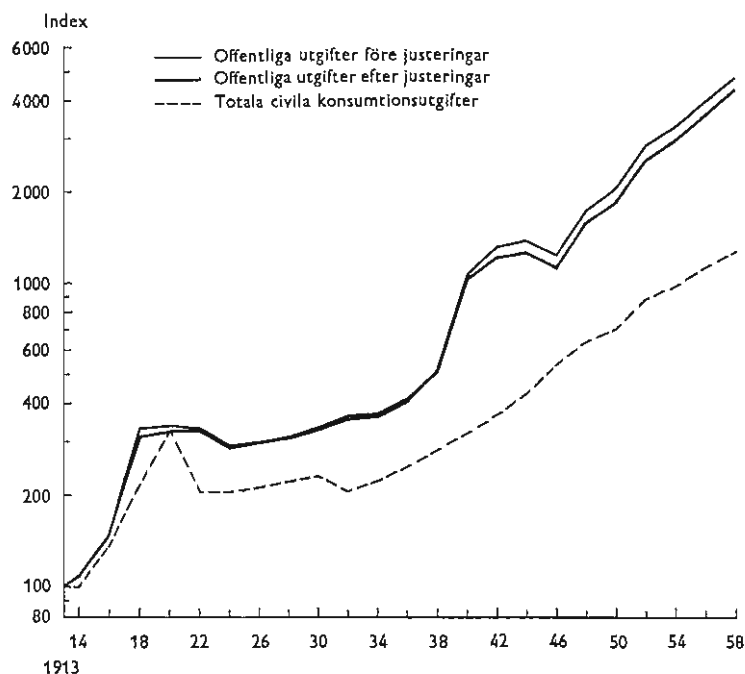
Vid sammanställningen av utgiftsserierna har de inbördes ekonomiska förhållandena mellan olika offentliga organ ej tagits upp till behandling. Transfereringar mellan stat och kommuner och mellan kommuner inbördes (här kallade inter-offentliga transfereringar) har således endast registrerats och sammanställts. Härigenom kommer utgifterna att hänföras till den offentliga myndighet, vilken formellt är ansvarig för verksamheten i fråga, oavsett om denna till stor del finansieras av inter-offentliga transfereringar. Kostnaderna för t. ex. folkskolan har därför upptagits som kommunal utgift utan hänsyn till de stora statsbidragen.

## De offentliga utgifternas utveckling 1913-58

De offentliga utgifter som omfattas av undersökningen uppgick år 1913 till 381 miljoner kronor och steg fram till år 1958 till 18 181 miljoner kronor. Dessa siffror återspeglar den budgetmässiga utvecklingen. De justeringar av tidigare nämnt slag som vidtagits har medfört en höjning av utgiftssumman för år 1913 till 420 miljoner kronor. Beträktat från nutida penningvärde förefaller kanske denna uppräknings med 39 miljoner kronor ganska blygsam, men den svarade dock för en höjning av budgetmaterialets utgifter med 10,2%. Stor betydelse har — som tidigare nämnts — de justeringar som gjorts för väggkassornas utgifter, vilka påförts de statliga utgifterna för tiden fram till vägväsendets förstatligande år 1945. Dessa utgifter utgjorde år 1913 närmare 15 miljoner kronor eller omkring 4% av budgetmaterialets utgifter. Den relativa betydelsen av justeringarna avtar sedan ju längre fram i tiden man kommer.

Utvecklingen av de här diskuterade utgifterna framgår av diagram 1. Med 1913 som basår återges där indextalens utveckling. Eftersom dessa baseras på utgifter i löpande priser förklaras en betydande del av den starka stegringen av penningvärdeförsämringar. Författaren har ej ansett det möjligt att göra någon meningsfull omräkning till fasta priser, men för att få ett perspektiv på utvecklingen har i diagrammet inlagts en kurva över motsvarande indextal för totala civila konsumtionsutgifter, dvs. summan av privata och civila offentliga konsumtionsutgifter. Jämfört med dessa utgifter skulle, som framgår av diagrammet, de offent-

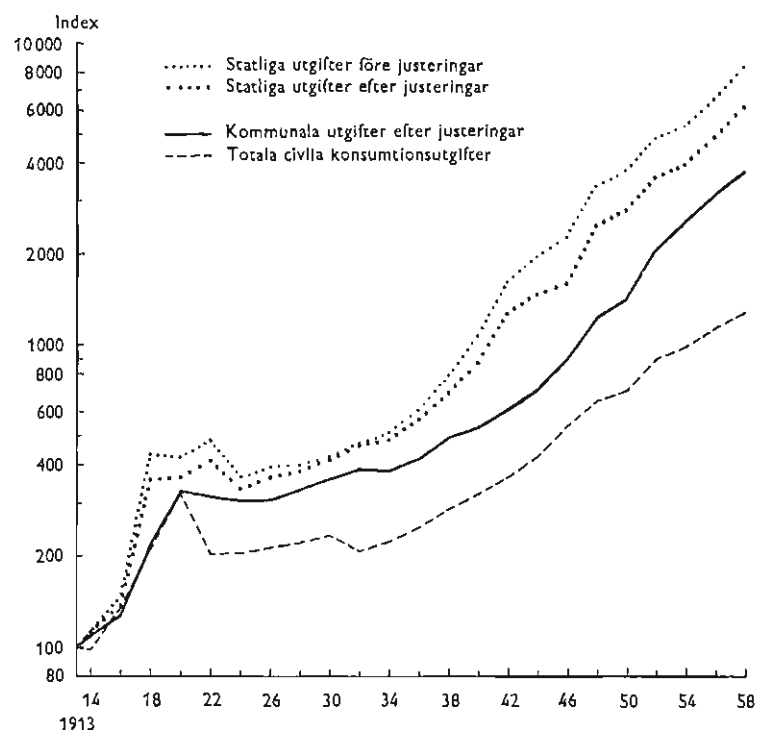
Diagram 1. Offentliga utgifter (mkr, löpande priser)  
Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



liga utgifterna ha stigit ungefär fyra gånger så mycket. Då de offentliga utgifterna inrymmer transfereringar till privat sektor, vilka slår igenom på den privata konsumtionen, är jämförelsen något haltande och bör ej pressas för hårt.

Den militära delen av den offentliga verksamheten har i stort sett lämnats utanför undersökningen. I det följande kommer därför redogörelsen för och diskussionen av utgiftsutvecklingen enbart att avse de *civila* offentliga utgifterna. Här skall blott anges några siffror, som belyser storleksförhållandena och utvecklingen av de båda utgiftskategorierna.

Diagram 2. Offentliga civila utgifter fördelade på statliga och kommunala (mkr, löpande priser)  
Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100



	Civila utgifter		Militära utgifter	
	mkr	procent	mkr	procent
1913	330,4	78,7	89,5	21,3
1936	1 561,6	89,5	182,5	10,5
1958	15 338,4	84,4	2 842,4	15,6

Av de civila utgifterna föll i början av perioden en större del på kommunerna. En stark förskjutning av utgifternas fördelning mellan stat och kommun har därefter skett, vilket framgår av nedanstående tablå.

	Offentliga civila utgifter			
	Statliga		Kommunala	
	mkr	procent	mkr	procent
1913	127,4	38,6	203,0	61,4
1936	715,0	45,8	846,6	54,2
1958	7 690,5	50,1	7 647,9	49,9

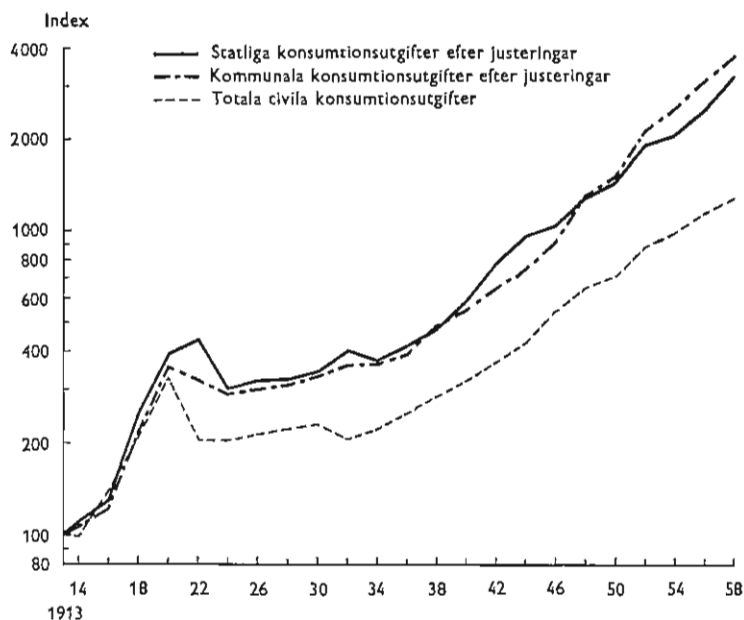
Utvecklingen av dessa utgifter framgår av diagram 2. Justeringarnas betydelse är större för de statliga utgifterna och har markerats med en särskild kurva i diagrammet (de statliga budgetutgifterna uppräknades genom justeringarna med hela 35 % år 1913 medan motsvarande uppräknings för de kommunala utgifterna var knappt 2 %).

Denna bild av de statliga utgifternas snabbare tillväxt accentueras ytterligare, om man även beaktar de inter-offentliga transfereringarna. Dessa går nästan uteslutande från stat till kommun. Sätter man transfereringarna från staten (netto) i relation till kommunernas utgifter får man denna bild av utvecklingen.

	Kommunala utgifter mkr	Transfereringar från staten	
		mkr	procent
1913	203,0	20,4	10,0
1936	846,6	155,8	18,4
1958	7 647,9	2 064,5	27,0

Vad beträffar de offentliga utgifternas fördelning efter art (konsumtion, investering och transferering) har även en väsentlig förskjutning ägt rum under perioden. Mest påfallande är här transfereringarnas starkt ökade betydelse. Det är framför allt utgifter för sociala ändamål (folkpensioner, barnbidrag etc.) som svarat för denna ökning.

Diagram 3. Offentliga civila konsumtionsutgifter fördelade på statliga och kommunala (mkr, löpande priser)  
Logaritmisk skala. Index: 1913 = 100

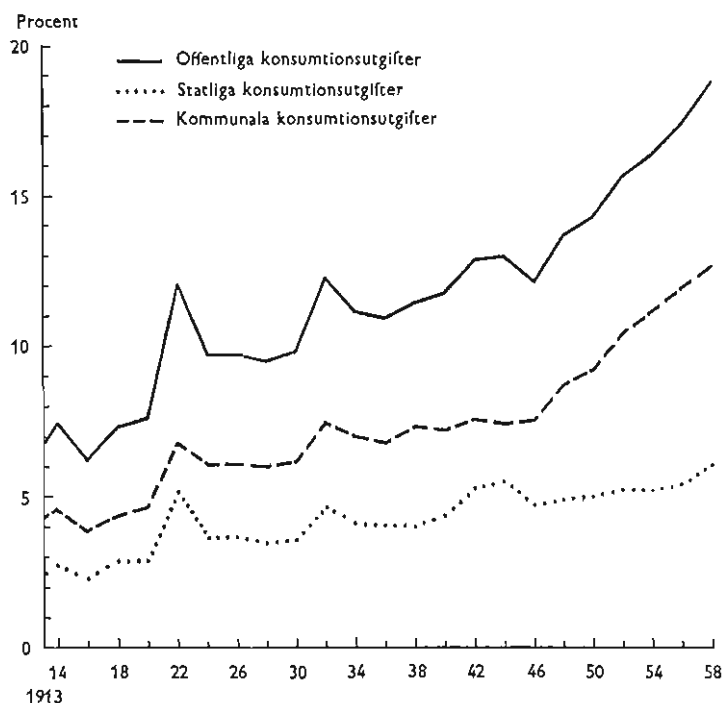


	Konsumtion		Investering		Transferering	
	mkr	procent	mkr	procent	mkr	procent
1913	218,2	66,0	54,3	16,5	57,9	17,5
1936	879,8	56,3	234,9	15,1	446,9	28,6
1958	7 795,3	50,8	2 264,5	14,8	5 278,6	34,4

De offentliga *konsumtionsutgifternas* utveckling framgår av diagram 3. Tillväxttakten har som synes varit ganska lika för den statliga och den kommunala andelen. Nominellt har de sammantagda konsumtionsutgifterna ungefär 36-dubblats under perioden, vilket innebär en genomsnittlig årlig tillväxttakt om cirka 8,3%. Hur den offentliga andelen av de totala civila konsumtionsut-



Diagram 4. Offentliga civila konsumtionsutgifter i procent av totala civila konsumtionsutgifter



gifterna därigenom har kommit att växa framgår av diagram 4. De offentliga konsumtionsutgifterna har ökat sin utgiftsandel från 6,7% 1913 till 18,7% 1958. Den kommunala andelen har (som även framgår av diagram 3) ökat något snabbare än den statliga, från 4,3 till 12,6%.

Konsumtionsutgifternas fördelning efter ändamål i början och slutet av undersökningsperioden framgår av tabell 1. De dominerande grupperna utgörs av undervisningsväsende och hälso- och sjukvård, varav den senare även uppvisar den högsta tillväxttakten. De två grupperna svarade vid slutet av perioden för

Tabell 1. De offentliga civila konsumtionsutgifternas fördelning efter ändamål åren 1913 och 1958

	1913			1958		Index år 1958 1913 = 100	
	Utgift mkr	Därav juste- ringar	I % av total utgift	Utgift mkr	I % av total utgift	Före juste- ringar	Efter juste- ringar
Allmän förvaltning	37,1	5,3	17,0	764,2	9,8	2 400	2 060
Rätts- och polisväsende	21,4	3,2	9,8	445,0	5,7	2 450	2 080
Undervisningsväsende	52,4	3,1	24,0	2 143,6	27,5	4 350	4 090
Hälso- och sjukvård	28,0	4,1	12,8	1 762,6	22,6	7 380	6 300
Socialvård	23,1	—	10,6	709,9	9,1	3 070	3 070
Kyrkliga ändamål m. m.	13,1	0,2	6,0	300,7	3,9	2 330	2 300
Väg- och gatuväsende	16,7	1,6	7,7	886,9	11,4	5 870	5 310
Brandväsende	2,3	—	1,1	94,9	1,2	4 130	4 130
Allmännyttig verksamhet	0,8	0,0	0,4	27,3	0,3	3 410	3 410
Näringsars främjande	8,4	3,6	3,8	210,3	2,7	4 380	2 500
Ej ändamålsfördelade utgifter	14,9	—	6,8	449,8	5,8	3 020	3 020
<b>Totalt</b>	<b>218,2</b>	<b>21,1</b>	<b>100,0</b>	<b>7 795,3</b>	<b>100,0</b>	<b>3 980</b>	<b>3 580</b>

ganska jämnt hälften av de offentliga konsumtionsutgifterna. Väg- och gatuväsende, socialvård och allmän förvaltning representerar tre mellanstora grupper med sammanlagt omkring 30% av konsumtionsutgifterna. Den relativt låga tillväxttakten för allmän förvaltning och rätts- och polisväsende har medfört att dessa grupper representerar verksamhetsfält som numera svarar för en betydligt mindre andel av de offentliga konsumtionsutgifterna.

De offentliga *investeringsutgifterna* är medtagna i undersökningen endast i begränsad omfattning. Studiet av utvecklingen har i huvudsak begränsats till sådana verksamheter, vars tjänster vanligen brukar betraktas som offentlig konsumtion. Utgiftsbesluten för dessa investeringar fattas i nära anknytning till beslut

Tabell 2. De offentliga civila investeringsutgifternas fördelning efter ändamål åren 1913 och 1958

	1913			1958	
	Utgift mkr	Därav justeringar	I % av total utgift	Utgift mkr	I % av total utgift
<i>Statliga investeringar</i>					
Allmän förvaltning	0,7	—	4,1	20,2	3,1
Rätts- och polisväsende	0,1	—	0,6	27,6	4,2
Undervisningsväsende	1,6	—	9,5	45,6	7,0
Hälso- och sjukvård	1,1	—	6,5	46,8	7,2
Väg- och gatuväsende	13,1	13,1	77,5	356,9	54,7
Övrigt	0,3	—	1,8	155,6	23,8
<b>Summa statliga</b>	<b>16,9</b>	<b>13,1</b>	<b>100,0</b>	<b>652,7</b>	<b>100,0</b>
<i>Kommunala investeringar</i>					
Undervisningsväsende	10,3	—	27,5	343,3	21,3
Hälso- och sjukvård	7,5	—	20,0	204,8	12,7
Socialvård	3,4	—	9,1	59,1	3,7
Kyrkliga ändamål m. m.	4,2	—	11,2	75,8	4,7
Väg- och gatuväsende	7,4	—	19,7	456,3	28,3
Övrigt	4,7	—	12,5	472,5	29,3
<b>Summa kommunala</b>	<b>37,5</b>	<b>—</b>	<b>100,0</b>	<b>1 611,8</b>	<b>100,0</b>
<b>Totalt</b>	<b>54,4</b>	<b>13,1</b>		<b>2 264,5</b>	

om den offentliga konsumtionen, varför det är naturligt att se dessa båda utgiftstyper i ett sammanhang. En ganska jämn relation har rått mellan investerings- och konsumtionsutgifterna under perioden. Av de sammanlagda utgifterna omfattade de förstnämnda 20,0% år 1913 och 22,5% år 1958.

Vissa svårigheter har förelegat att fördela investeringsutgifterna efter ändamål beroende på att i vissa kommuntyper byggnads- och underhållskostnaderna förs under titeln »fastighetsförvaltning», vilken omfattar lokalutgifter för flera olika verksamhets-

Tabell 3. De ändamålsbestämda offentliga transfereringarnas fördelning efter ändamål åren 1913 och 1958

	1913			1958	
	Utgift mkr	Därav justeringar	I % av total utgift	Utgift mkr	I % av total utgift
Allmän förvaltning	0,0	—	0,0	6,5	0,3
Rätts- och polisväsende	0,0	—	0,0	5,1	0,2
Undervisningsväsende	2,8	—	4,8	135,6	6,2
Hälso- och sjukvård	0,4	—	0,7	25,5	1,2
Socialvård	3,7	—	6,4	554,9	25,2
Kyrkliga ändamål m. m.	0,1	—	0,2	263,8	12,0
därav bostadsrabatter o. d.	0,0	—	0,0	243,4	11,1
Väg- och gatuväsende	0,0	—	0,0	35,5	1,6
Brandväsende	0,0	—	0,0	0,0	0,0
Allmännyttig verksamhet	0,0	—	0,0	15,9	0,7
Näringsars främjande	5,2	2,1	9,0	324,2	14,7
Ej ändamålsfördelade utgifter	45,7	—	78,9	835,9	37,9
<b>Totalt</b>	<b>57,9</b>	<b>2,1</b>	<b>100,0</b>	<b>2 202,9</b>	<b>100,0</b>

områden. De statliga och kommunala investeringsutgifterna har därför redovisats var för sig i tabell 2.

De offentliga *transfereringarna* har indelats i två grupper, ändamålsbestämda och ej ändamålsbestämda. De ändamålsbestämda transfereringarna, dvs. sådana bidrag av skilda slag där de anslagsbeviljande myndigheterna mer eller mindre klart uttalat att anslagen utgår till vissa bestämda ändamål eller för vissa tjänster, har den fördelning som framgår av tabell 3. I tabellen har även under gruppen »ej ändamålsfördelade utgifter» inlagts de offentliga ränteutgifterna. Dessa har ej den ovan angivna karaktären men kan ej lämpligen redovisas på annan plats. Bland den mängd nya transfereringsposter, som tillkommit under perio-

den, kan nämnas bostadsrabatter, jordbrukssubventioner, bidrag till sjuk- och arbetslöshetskassor, till vårdanstalter av skilda slag etc. Tabell 3 kan kompletteras med några siffror för de ej ändamålsbestämda transfereringarna, dvs. sådana bidrag som i princip icke binder mottagaren till en viss användning av medlen.

	1913 mkr	1936 mkr	1958 mkr
Folkpensioner	—	113,4	2 276,5
Barnbidrag	—	—	748,7
Andra icke ändamålsbestämda transfereringar	0,0	0,0	50,4
Summa	0,0	113,4	3 075,6

Det är främst tillkomsten av dessa utgifter som bidragit till den förskjutning mellan konsumtion och transferering, som ägt rum under perioden.

## Konsumtionsteoretisk diskussion av de offentliga utgifternas utveckling

Då det gäller att finna orsakerna till de offentliga utgifternas starka ökning har författaren, som förut nämnts, anlagt ett ganska speciellt betraktelsesätt. I huvudsak har han därvid utgått från samma teoretiska schema, som i allmänhet tillämpas vid analys av utvecklingen inom privat verksamhet. Den grundläggande frågeställningen kan sägas ha varit att söka finna hur långt sedvanlig ekonomisk produktions- och konsumtionsteori räcker för att förklara den offentliga sektorns tillväxt.

I det följande skall helt summariskt återges något av de diskussioner som förts över utgifternas utveckling inom de olika ändamålsgrupperna. Ett centralt tema har varit att bedöma i vilken utsträckning omvandlingen av samhälls- och näringslivet bidragit till att överflytta kostnadsansvaret för olika arbetsuppgifter inom samhället från privat till offentlig sektor. Därvid har författaren sökt uppmärksamma om och på vilket sätt nya arbetsmetoder och ny organisation förändrat produktivitets- och därmed prisförhållandena mellan privat och offentlig hushållning. Vidare har uppmärksammats vilken betydelse sådana offentliga utgifter, som kan betraktas som komplementära till privata utgifter, har haft för den offentliga utgiftsutvecklingen. En tredje aspekt, slutligen, har varit att söka utröna hur efterfrågan på sådana tjänster, som tillgodosetts av det offentliga, influerats av inkomst- och prisförändringarna och av välståndsutvecklingen i samhället.

Möjligheterna att analysera utgiftsutvecklingen efter dessa

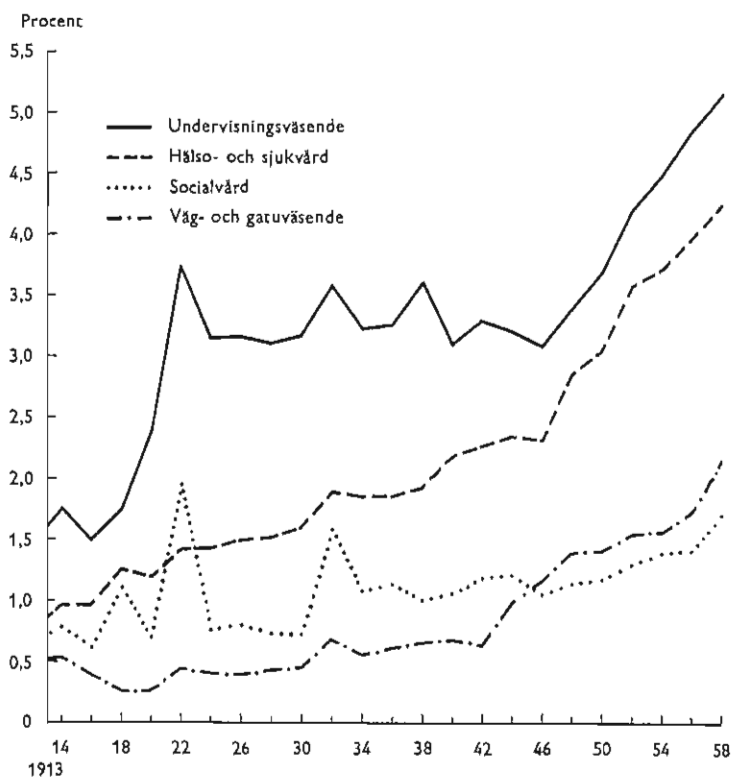
linjer har visat sig vara ganska begränsade. En svårighet har varit att någon säkrare bestämning av produktivitetsutvecklingen inom offentlig verksamhet inte har kunnat göras, varför pris- och volymutvecklingen för offentlig konsumtion inte kunnat fastställas. En annan omständighet som försvårat analysmöjligheterna har varit att de utgiftsförändringar, som framkallats av överflyttningar och av pris- och inkomstförändringar, varit så starkt sammanvävda att någon klarare bedömning av de olika faktorernas betydelse ej har kunnat göras. Diskussionen har därför ej kunnat leda till några siffermässiga preciseringar av inkomst- och priselasticiteter etc. I vissa fall har dock vissa tentativa slutsatser kunnat dras ur de förda resonemangen.

### *Konsumtionsutgifter*

I diagram 4 belystes de offentliga konsumtionsutgifternas utveckling. Följande tre diagram åskådliggör dessa utgifters utveckling fördelade på de olika ändamålsgrupperna. Jämförelsebas är som förut de totala civila konsumtionsutgifterna. De kortsiktiga konjunkturmässiga förändringarna av utgiftsandelarna skall ej närmare kommenteras för varje ändamålsgrupp. Ett ganska genomgående drag är att utgiftsandelen går upp under lågkonjunkturår och sjunker under högkonjunkturår. Den nedgång av utgiftsandelen som i flera fall utmärker år 1946 hänger dock ej samman med någon markerad konjunkturuppgång utan beror på den kraftiga ökning av den privata konsumtionen, som ägde rum detta år.

Diagram 5 upptar fyra grupper som kännetecknats av en särskilt stark utgiftsstegring samtidigt som de svarar för en stor andel av de totala civila konsumtionsutgifterna. År 1958 svarade undervisningsväsendet för 5,1 %, hälso- och sjukvården för 4,2 %,

Diagram 5. Offentliga konsumtionsutgifter för vissa ändamålsgrupper i procent av totala civila konsumtionsutgifter



väg- och gatuväsendet för 2,1% och socialvården för 1,7% av de totala civila konsumtionsutgifterna.

Vad gäller utgiftskurvan för *väg- och gatuväsendet* bör framhållas en speciell omständighet. Uppdelningen av utgifterna på konsumtion och investering har i stort följt de principer som tillämpas i nationalräkenskaperna. Redovisningen av utgifterna har emellertid varit sådan att en riktig uppdelning enligt dessa principer troligen inte alltid kunnat erhållas. Vidare möjliggör



redovisningen ingen egentlig uppskattning av det konsumtionsvärde som utnyttjandet av gator och vägar har. För vägarnas del finns inte någon motsvarighet till exempelvis den hyra för offentliga fastigheter, vilken upptas i statsbudgeten på inkomstsidan. Därigenom får man ingen riktig bestämning av konsumtionen av vägtjänster. En del av de belopp, som förts som investeringsutgifter är sålunda snarare att betrakta som konsumtionsutgifter. Vid analysen av utgiftsutvecklingen inom väg- och gatuväsendet har författaren därför behandlat konsumtions- och investeringsutgifterna i ett sammanhang.

Prisutvecklingen inom vägväsendet har ej närmare kunnat bestämmas. En stark mekanisering och rationalisering av såväl anläggnings- som underhållsarbetet har dock uppenbarligen skett inte minst under efterkrigstiden. Väsentliga kostnadsänkningar har därigenom uppnåtts. Förhållandet mellan dessa prissänkningar och den allmänna prisutvecklingen är emellertid för osäker för att man skall kunna precisera i vilken utsträckning ökningen av utgiftsandelens för vägväsendet är ett resultat av volymförändringar och i vilken utsträckning den är ett resultat av prisförändringar.

Författaren har velat betrakta efterfrågan på vägtjänster som helt komplementär till den efterfrågan för privat konsumtion och produktion, som är förbunden med bilismen. Kostnaderna för vägväsendet anses inte, även om de i och för sig varit stora, ha utgjort en så stor del av de med bilismen förbundna totala utgifterna, att prissättningen på vägtjänsterna har varit någon avgörande faktor för utvecklingen. Vägutgifterna skulle sålunda snarare styras av de inkomst- och pridfaktorer m. m., som gäller för de privata bilutgifterna.

Den starkaste utgiftsstegringen har, som förut nämnts, note-

rats för *hälso- och sjukvård*. Av diagram 5 framgår att denna ändamålsgrupp ökat sin andel av de totala civila konsumtionsutgifterna från 0,9 till 4,2%. Uppgången har fortgått under hela perioden men varit särskilt stark under tiden efter andra världskriget. En betydande volymutveckling har därvid ägt rum även om det är svårt att få någon riktig uppfattning om dess storlek. Som en indikation kan nämnas att antalet vårddagar inom sluten kroppssjukvård ökat med mer än 150% under perioden. Till en del har denna ökning betingats av folkökningen och av förskjutningen inom befolkningen mot högre åldersgrupper med större sjukdomsrisker. Författaren anser dock att en betydande volymutveckling utöver den som återspeglas i antalet vårddagar har ägt rum till följd av sådana förbättringar i diagnostik och behandlingsmetoder, som lett till snabbare tillfrisknande och ökad livslängd.

Inom sjukvårdsområdet föreligger en speciell svårighet att bedöma de faktorer som påverkat efterfrågeutvecklingen. Efterfrågan kan enligt författaren tänkas vara av två principiellt olika typer. I det ena fallet skulle efterfrågan avse »friska dagar». Detta skulle motsvara den syn på sjukvårdsutgifterna enligt vilken dessa närmast skulle kunna rubriceras som investeringar i sjukvård för att få åtnjuta hälsa. Sjukvården skulle med andra ord »löna sig» genom att den skulle skapa ett större antal »friska dagar» med de ökade förtjänstmöjligheter dessa ger. I det andra fallet skulle efterfrågan avse vård och/eller lindring vid mer eller mindre obotliga sjukdomar.

Utgår man från den efterfrågan som avser »friska dagar» kan stigande inkomster i samhället antas medföra en tendens till ökad efterfrågan av sjukvårdstjänster. Efterfrågan på »friska dagar» antas alltså ha en ganska hög inkomstelasticitet. Den tendens till

ökad efterfrågan på »friska dagar» som utlöses av stigande inkomster kan emellertid hållas tillbaka av stigande sjukvårdskostnader. Förhållandet mellan efterfrågans priselasticitet och den faktiska prisutvecklingen för tjänsterna är här avgörande. Möjligheterna att avgöra hur de faktiska förhållandena härvidlag inverkat på utvecklingen är begränsade. Här kan även sägas att utvecklingen i hög grad är knuten till förändringar på utbudssidan. Betydelsefulla nya rön och framsteg inom den medicinska forskningen har legat bakom en omfattande utvidgning av förebyggande vård, t. ex. mödra- och barnavård, skärmbildsundersökning, vaccinering m. m. och bakom nya behandlingsmetoder och användandet av förbättrad teknisk apparatur inom sjukhusen.

Efterfrågan för sådana sjukvårdstjänster som ej främst avser »friska dagar» utan dagar med mindre smärta och värk kan antas vara starkt beroende av inkomstförändringar i samhället. Vid en inkomstökning är det sålunda troligt att individernas utgifter för detta ändamål skulle öka förhållandevis mera än deras utgifter för andra varor och tjänster.

De här diskuterade typerna av sjukvårdsefterfrågan uppträder i en mängd blandformer och kan i praktiken sällan skiljas åt. Det är därför ej möjligt att särskilja den andel av sjukvårdsutgifterna, som hänför sig till det ena eller andra slaget.

Efterfrågan på sjukvårdstjänster kan även ha stimulerats av delvis ändrade finansieringsprinciper. En minskning av avgiftsfinansieringen, mot vilken har svarat ökad kostnadstäckning genom skatter och sjukkassor, har troligen ökat den enskildes benägenhet att söka vård. Effekten därav är dock svår att bestämma. Man vet inte vad sänkningen och borttagandet av de individuella avgifterna på sjukhusen i kombination med tillkomsten av sjukpenningar har haft för betydelse för individernas handlande.

Relativa prisförändringar kan i vissa fall även ha bidragit till en ökad sjukvårdsefterfrågan. Det är då inte i första hand efterfrågan på den rent medicinska behandlingen som berörts utan mera vårdsnaden av de sjuka. Att en förskjutning ägt rum från vård i hemmet till vård på lasarett och andra anstalter kan till en del förklaras av att en betydande fördyring för vård i hemmet har skett samtidigt som kostnaderna i form av direkta personliga utlägg för sjukhusvård har minskat. Den fullständiga omsvängning som skett under perioden i relationen mellan förlossningar i hemmet och anstaltsförlossningar torde till stor del få ses mot den bakgrunden. Här rör det sig mindre om en ökning av de totala vårdutgifterna i samhället än om en överflyttning av kostnader från privat till offentlig sektor. Liknande överflyttnings-tendenser har förmodligen, om än inte i samma utsträckning, gjort sig gällande inom kronikervård, sinnessjukvård och vård av sjuka åldringar.

De offentliga konsumtionsutgifterna för *undervisningsväsendet* har, som framgår av diagram 5, uppvisat en stark ökning av utgiftsandelen. Till denna ökning har alla i denna ändamålsgrupp ingående undergrupper bidragit. Ökningstakten har varit störst inom yrkesundervisningen och därefter inom universiteten men både för realskolor och läroverk m. m. och folkskolor har utgiftsökningen varit stark i jämförelse med andra områden.

Utgifterna för folkskolan har under hela den betraktade perioden svarat för den största delen av undervisningsväsendets kostnader (mer än 60% 1958). Vid analysen av utvecklingen har författaren uppdelat problemet dels som en fråga om utvecklingen av utgifter per elev, dels som en fråga om förändringar i antalet elever. Något förenklat kan de förda resonemangen uttryckas så att inom folkskolan utgiften per lärare i stora drag

utvecklats på samma sätt som de totala civila konsumtionsutgifterna. Detta kan tolkas så att lärarlönerna förändrats ganska parallellt med den allmänna löneutvecklingen i samhället. Den ökning av folkskolans utgiftsandel som faktiskt skett (från 1,1 till 3,1 % av de totala civila konsumtionsutgifterna) sammanhänger till en större del med en minskning av klassernas storlek. Denna nedgång ägde framför allt rum under 1920- och 1930-talen i samband med en övergång till bättre skolformer och inrättandet av olika specialklasser. Den utgiftsstegring dessa reformer medförde blev ej så stark genom att elevantalet under dessa årtionden sjönk, men när de stora årskullarna från 1940-talet kom upp i skolpliktig ålder inträdde en stark kostnadsstegring trots att klassstorlekarna då ej nämnvärt förändrades. Under efterkrigstiden har införandet av fria skolmältider och fria läroböcker bidragit till en ökad utgiftsandel. Den totala konsumtionen av livsmedel och böcker har sannolikt ej ökats nämnvärt genom dessa reformer utan den offentliga utgiftsökningen kan betecknas som överflyttningar av utgifter från privat till offentlig sektor.

Utvecklingen inom realskolor och läroverk m. m. har företett en helt annan bild. Beräknar man här utgiften per lärare visar det sig att denna kvot stigit väsentligt långsammare än de totala civila konsumtionsutgifterna. Författaren förklarar detta förhållande främst med att löneökningarna för lärarpersonalen inom dessa skolor har varit något långsammare än inom folkskolan och att en förskjutning i lärarsammansättningen mot en större andel lägre utbildad personal ägt rum. Förändringarna i klassstorlek har inom dessa skolor varit små och föga påverkat utgiftsutvecklingen. Förklaringen till den starka utgiftstillväxt som ägt rum inom realskolor och läroverk m. m. ligger i det starkt ökade elevantalet. Detta antal har tredubblats under perioden.

Särskilt stark har ökningen varit under tiden efter andra världskriget. De offentliga skolorna har därvid utökat sin »marknadsandel». År 1913 omfattade de ungefär 54% av elevantalet och 1958 ungefär 94%. Den kraftiga förskjutningen av elevantalet från privata till offentliga skolor har sin motsvarighet även på utgiftssidan. Förskjutningen i detta avseende är dock inte lika markant beroende på att betydande statliga anslag hela tiden utgått till de privata skolorna.

Då det gäller att förklara den ökade benägenheten att skaffa sig realskole- och gymnasieutbildning (1958 gick, jämfört med 1913, ungefär fyra gånger så många av en årskull till realskola och gymnasium) anser författaren att man måste beakta hela den omvandling i arbets- och näringslivet som skett. Något omedelbart och enkelt samband mellan realinkomstutvecklingen i samhället och storleken av de utgifter som avsatts för detta ändamål kan man inte finna. Det är dock klart att en högre formell utbildning både är ett resultat av och varit en förutsättning för fortsatt rationalisering och mekanisering. Den ökning i benägenheten att sända barnen till realskola och gymnasium, som inträdde strax före andra världskriget, kan även sammanhånga med att den utbyggnad av undervisningsväsendet, som tidigare främst varit inriktat på en förbättring av folkskolan, förde med sig en ökad efterfrågan även på högre undervisningstjänster. Oavsett vilken roll sådana effekter eller förväntningar om högre inkomster genom investeringar i utbildning spelat, torde prisutvecklingen på undervisningsområdet ha förstärkt de primära efterfrågeökningarna. Sänkningen och borttagandet av terminsavgifterna och en utbyggd stipendiering har därför antagligen ökat benägenheten att studera vidare.

För den starka utgiftsstegringen för universiteten har samma

faktorer, som ovan anförts för realskolor och läroverk, varit av stor betydelse. Härtill kommer att utvidgningen och tillväxten av undervisningen på lägre stadier för med sig ett ökat behov av lärare, vilket ofrånkomligt återverkat på universitetens och högskolornas dimensionering.

Beträffande yrkesundervisningens mycket snabba tillväxt är bakgrunden något annorlunda. En utbrytning och överflyttning av kostnaden från näringslivet har här ägt rum. Omvandlingen av mål och metoder för yrkesutbildningen har varit intimt förbunden med den allmänna omvandlingen av näringslivet. Införandet av nya produktions- och arbetsmetoder har ställt ökade krav på en formell yrkesutbildning. Samtidigt har denna utveckling möjliggjort att utbildningen i högre grad än tidigare kunnat bedrivas fristående och skolmässigt. Den tidigare formen av utbildning i yrket var ofta tids- och kostnadskrävande och övergången till en specialiserad skolmässig undervisning har i flera fall inneburit en rationalisering och ökad produktivitet.

Den fjärde kurvan i diagram 5 avser de offentliga konsumtionsutgifterna för *socialvård*. Dessa har ej uppvisat en lika snabb stegring som motsvarande utgifter för de tre andra områden som belyses i diagrammet. Speciellt för detta område bör dock konsumtionsutgifterna ses i samband med transfereringarna. Beaktas såväl de ändamålsbestämda som de ej ändamålsbestämda transfereringarna inom socialvårdens område blir denna ändamålsgrupp inte bara den grupp som omfattade de största utgifterna år 1958 utan även den grupp som uppvisat den största utgiftstillväxten under perioden. Vid förklaringen av utvecklingen på detta område har författaren fäst stor vikt vid den omvandling av samhälls- och näringslivet som skett under perioden. Tillkomsten av olika socialförsäkringar anses, sett på mycket lång sikt,

inte främst ha inneburit någon relativ förbättring av åldringars och sjukas försörjningssituation utan skulle i stället få ses som en anpassning av försörjningsformerna och försörjningsansvaret till en ändrad samhällsform. Övergången från ett utpräglat agrarsamhälle med själv- och storfamiljhushållning till ett modernt industrisamhälle med stor yrkesmässig och geografisk rörlighet och med en större uppsplittring av familjeenheter gjorde en omprövning av huvudmannaskapet för socialvården nödvändig. Och för att ett nytt försörjningssystem skulle kunna fungera i ett samhälle kännetecknat av ökad rörlighet hos befolkningen, måste kostnadsansvaret för detta ges en form som inte var lokalt bunden. Socialförsäkringsformen innebar en möjlighet att till stor del lösa detta problem.

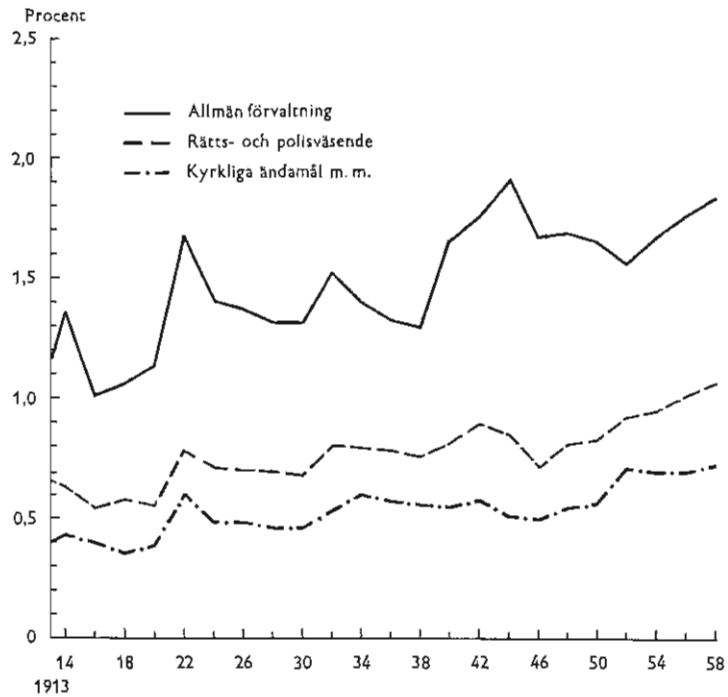
Den ökning av samhällets utgifter för sociala ändamål, som skett under undersökningsperioden, anser författaren således inte innebära någon relativ förskjutning av den reala försörjningssituationen för olika grupper utan närmast vara ett resultat av förändringar i *formerna* för försörjningen. Denna förändring skulle till största delen utgöra en överflyttning från privat till offentlig sektor.

För en bedömning av utgiftsutvecklingen på detta område skall senare inkomstberoendet för de sociala utgifterna något beröras. Här skall blott tilläggas att den standardutveckling befolkningen i allmänhet uppnår i stort även blir normerande för de försörjningsvillkor, som eftersträvas för pensionärer, vanföra, sinnessjuka, fångar etc. Visserligen kan betydande trögheter i detta förlopp finnas men från undersökningsperioden finns exempel på hur eftersläpningar inom ett vårdområde så småningom utlöst starka reformsträvanden.

Till ökningen av de sociala utgifternas andel har även bidragit



Diagram 6. Offentliga konsumtionsutgifter för vissa ändamålsgrupper i procent av totala civila konsumtionsutgifter



tillkomsten av olika nya vårdbehov. Även där kan spåras en välbefinnelse i den mening att nya och/eller förut ej beaktade behov vunnit ökad uppmärksamhet med en stegrad standard (alkoholistvård, vård av hörselskadade etc.).

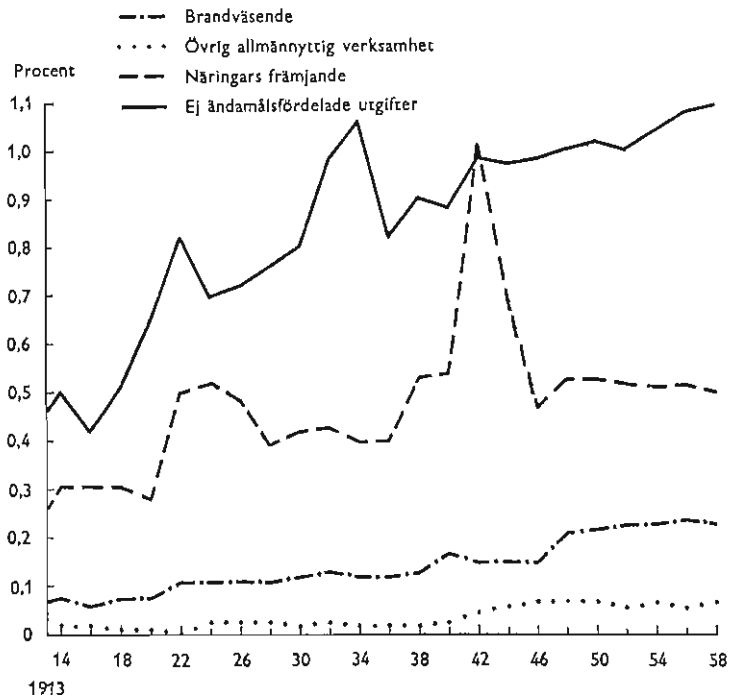
I diagram 6 visas hur utgiftsandelen utvecklats för de tre grupperna allmän förvaltning, rätts- och polisväsende och kyrkliga ändamål m. m. Kurvan över den första av dessa grupper, *allmän förvaltning*, visar en svag trendmässig stegring. Att andelen i detta fall stigit är ganska förklarligt med hänsyn till den utveckling

som skett inom andra områden. Expansionen inom t. ex. skolområdet, inom lotsväsendet, inom affärsdrivande verk osv. har återverkat och varit bestämmande för utgiftsutvecklingen för departementen, länsstyrelserna, uppbördsväsendet etc. Detta förutsätter emellertid inte att någon direkt parallellitet behöver föreligga. Skaleffekter och förbättrat kapacitetsutnyttjande kan vara för handen. För den förhållandevis låga utgiftsökningen inom allmän förvaltning har en förskjutning i personalsammansättningen mot lägre avlönade grupper även spelat en viss roll. Liknande förskjutningar har ägt rum på andra områden men betydelsen därav är otvivelaktigt störst inom allmän förvaltning.

Inom *rätts- och polisväsendet* är det främst det sistnämnda som svarat för den ökning av utgiftsandelen som framgår av diagram 6. Domstolsväsendet och fångvården har haft en utgiftsutveckling som gått ganska parallellt med de totala civila konsumtionsutgifternas. Vad polisväsendet beträffar kan utgiftstegringen där till ganska stor del sättas i samband med bilismens expansion. Efterfrågan på polistjänster är således i detta fall direkt komplementär till en privat efterfrågan. Den starka inflyttningen till tätorter, där kraven på avpatrullering och annan polisiär övervakning är större, är en annan faktor som bidragit till utgiftsökningen.

Utgifterna för *kyrkliga ändamål* har inte gjorts till föremål för någon mera ingående analys. Orsakerna härtill är dels att de tjänster, som dessa utgifter hänför sig till, i betydande grad avser rent borgerliga angelägenheter, främst sammanhängande med kyrkobokföringen. Bristande kunskap om hur stor denna andel är och hur den utvecklats under perioden försvårar väsentligt en diskussion av utvecklingen. Vidare saknas uppgifter om ut-

Diagram 7. Offentliga konsumtionsutgifter för vissa ändamålsgrupper i procent av totala civila konsumtionsutgifter



gifter för andra icke statsunderstödda religiösa verksamheter, vilka kan utgöra substitut för statskyrkan.

Av de i diagram 7 ingående utgiftsgrupperna har för *brandväsendets* del den något höjda utgiftsandel till viss del sin förklaring i den utbyggnad av brandskyddet som utlösts av den starka tätortsbildningen. Betydelsefull har även den ökning av eldsläckningsväsendets effektivitet varit som skett under perioden. Tillgängliga data tyder på att en substitution av försäkringspremier med utgifter för brandväsendet har ägt rum. Effektiviseringen av brandförsvaret kan nämligen uppfattas som en prissänkning

sett i förhållande till brandförsäkringspremierna (vare sig dessa faktiskt utbetalas eller bärs genom självrisk).

Utgifter för sinsemellan ganska heterogena verksamheter ingår i kurvan för *övrig allmännyttig verksamhet*. I vissa fall (riksarkivet, psykologisk-pedagogiska institutet etc.) kan man tala om hjälp- och serviceorgan till andra offentliga verksamheter. Olika forskningsorgan och forskningsråd fullgör utvecklingsarbeten på produktions- och konsumtionsområden av mera allmänt gemensamt intresse. För alla dessa fall är det svårt att ge några klara bestämningsfaktorer för utgiftsutvecklingen.

Utgifterna för *näringsars främjande* har påverkats av att vissa nya offentliga arbetsuppgifter tillkommit under perioden. Ett exempel härpå är inrättandet av de offentliga arbetsförmedlingarna. Tillkomsten av dessa får ses mot samma bakgrund som tillkomsten av socialförsäkringarna.

Utgifterna för flera verksamheter som ingår i denna ändamålsgrupp utgör i viss mening produktionskostnader för mestadels privata näringar. Kostnaderna för den offentliga verksamheten täcks huvudsakligen eller till stor del av avgifter som uppbärs för presterade tjänster. Detta gäller t. ex. i fråga om lots- och fyrväsendet, patentverket och provningsanstalterna. Utvecklingen av detta slag av utgifter får väsentligen föras tillbaka på förhållandena inom de delar av näringslivet som de offentliga instituterna är avsedda att betjäna.

Utvecklingen av kurvan för *ej fördelade utgifter*, slutligen, bestäms i hög grad av de däri ingående utgifterna för pensioner till statsanställda. Att en ökning av utgiftsandelen kommit till stånd är ganska naturligt med tanke på den starka ökning av antalet statsanställda som ägt rum.

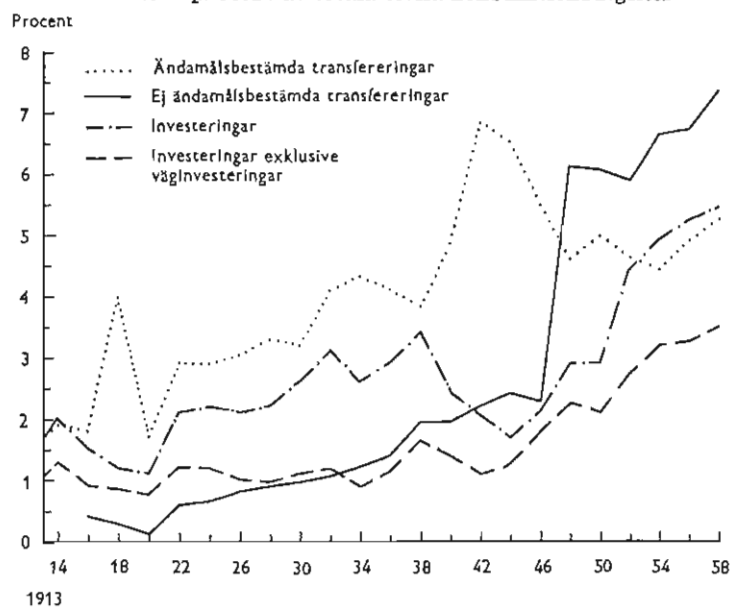
### *Investerings- och transfereringsutgifter*

Någon genomgång av investerings- och transfereringsutgifternas utveckling för olika ändamålsgrupper skall här ej göras. Som förut berörts innefattar i de flesta fall myndigheternas beslut rörande en offentlig konsumtionsutgift samtidigt ett ställningstagande till omfattningen av den offentliga produktionen. Till den diskussion och analys av konsumtionsutvecklingen inom olika områden som berörts i det föregående skall därför här bara fogas några anmärkningar över investerings- och transfereringsutgifternas utveckling.

Investeringsutgifternas utveckling framgår av diagram 8. Väg-investeringarna har tidigare berörts och lämnas därför här åsido. En betydande del av de återstående investeringarna faller på ändamålsgrupperna undervisning och hälso- och sjukvård. Huvudsakligen är det fråga om byggnadsinvesteringar såsom skolor och sjukhus. Även för andra ändamålsgrupper är husbyggnad (administrationsbyggnader, ålderdomshem, barnhem etc.) den dominerande formen av investeringar. För vissa områden torde rationaliseringssträvanden och den tekniska utvecklingen ha medfört en väsentlig ökning av investeringar i maskiner och apparater av olika slag. Någon siffermässig precisering av dessa tendenser, som i varierande grad inneburit en substitution av arbetskraft med realkapital, har dock ej kunnat göras.

I fråga om byggnadsinvesteringarna betingas ökningen till stor del av stegringen i antalet offentligt sysselsatta, antalet skolbarn, vårdsökande vid lasarett, interner etc. Vad sedan gäller investeringen per capita inom dessa områden anser författaren att inkomststegringen i samhället haft ungefär samma innebörd och omfattning här som på det privata bostadsområdet. En tendens

Diagram 8. Offentliga civila investerings- och transfereringsutgifter i procent av totala civila konsumtionsutgifter



till en sänkning av antalet »boende per rumsenhet» har således kunnat iaktas vad beträffar sjuksalar, pensionärsbostäder, kontorsrum etc. och vidare har kvalitetsförbättringar för de offentliga byggnaderna skett i ungefär samma takt som för privatbostäder. Ökningen av det offentliga husbyggandet beror till viss del även på en överflyttning av investeringar från privat till offentlig sektor. Särskilt inom kommunerna förhrydes i början av perioden i stor utsträckning de lokaler som behövdes för olika nämnder och expeditioner. Allteftersom en centraliserad medelsförvaltning kommit till stånd som en följd av den allmänna expansionen av kommunalförvaltningen har behovet och möjligheterna att tillgodose lokalbehoven, t. ex. genom ett speciellt kommunalhus, vuxit starkt.

Transfereringarna har som förut nämnts uppdelats på ändamålsbestämda och ej ändamålsbestämda transfereringar. Uppdelningen har betingats av att de ändamålsbestämda transfereringarna ur efterfråge- och allokeringssynpunkt kan jämföras med offentliga konsumtionsutgifter medan de ej ändamålsbestämda transfereringarna ur båda dessa synpunkter har en avvikande karaktär. Som framgår av diagram 8 karakteriseras detta senare slag av transfereringar av en alldeles särpräglad utvecklingsbild. Utgiftsandelen steg i en ganska jämn takt fram till 1946, varefter en mycket kraftig lyftning av andelen skedde till 1948. Av den plötsliga stegringen hänförde sig ungefär hälften till folkpensioner och hälften till barnbidrag. De sistnämnda motsvarades till icke ringa del av tidigare vid skatttaxeringen tillåtna barnavdrag, varför höjningen i viss mån är redovisningstekniskt betingad.

## Avslutande synpunkter

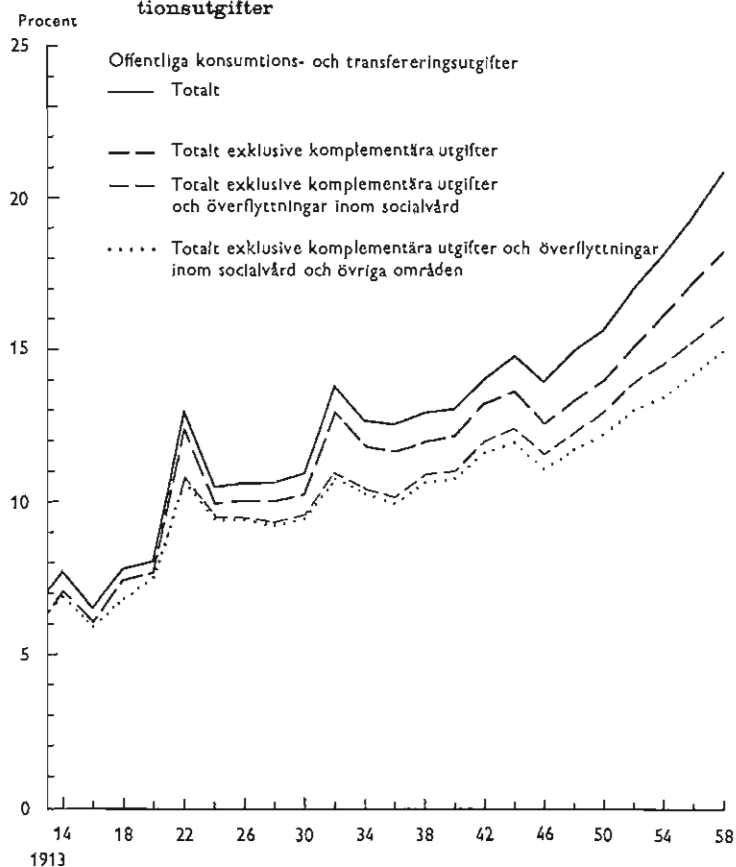
Författaren har som inledningsvis nämnts försökt tillämpa ett konsumtionsteoretiskt betraktelsesätt i sitt försök att förklara den offentliga utgiftsutvecklingen. En reservation gjordes dock för att vissa typer av utgifter till sitt syfte och till sin allmänna sammansättning och uppbyggnad kunde vara av sådan art att detta analysätt inte vore tillämpligt. Vid genomgången av olika utgiftsgrupper har detta befunnits vara fallet för vissa utgiftsposter, vilka haft ett ganska klart marknadsdirigerande syfte. Bostads- och jordbrukssubventioner representerar de största utgiftsposterna av denna art. I nedanstående tablå, där de i utredningen ingående utgifterna getts en speciell gruppering för den följande genomgången, har subventionerna och de offentliga ränteutgifterna redovisats särskilt bland de ändamålsbestämda transfereringarna.

	1913	1936	1958
	Mkr	Mkr	Mkr
Militära utgifter	89,5	182,5	2 842,4
Civila utgifter	330,4	1 561,6	15 338,4
Konsumtionsutgifter	218,2	879,8	7 795,3
Ändamålsbestämda transfereringar	57,9	333,5	2 202,9
därav subventioner o. räntor	45,7	200,6	1 323,9
Ej ändamålsbestämda transfereringar	0,0	113,4	3 075,8
Investeringar	54,3	234,9	2 264,5

Att även räntekostnader avskilts motiveras med att den offentliga upplåningen i stor utsträckning hänför sig till ändamål som ligger utanför denna undersökning (investeringar och aktieägarinsatser i offentlig affärsdrivande verksamhet etc.). Vidare är



Diagram 9. Offentliga konsumtionsutgifter och ändamålsbestämda transfereringar (exklusive subventioner och räntor) sammanlagt och reducerade med komplementära utgifter och överflyttningar i procent av totala civila konsumtionsutgifter



konjunkturpolitiska överväganden och andra synpunkter på offentligt sparande i hög grad bestämmande för upplåningspolitiken.

Då det gäller att sammanfattningsvis ange de viktigaste förklaringarna till de offentliga utgifternas tillväxt har författaren

fört diskussionen utifrån de sammanlagda offentliga utgifterna för konsumtion och ändamålsbestämda transfereringar (exklusive subventioner och räntor). Utvecklingen av dessa sammanlagda utgifters andel av totala civila konsumtionsutgifter framgår av översta kurvan i diagram 9. I det föregående har nämnts att författaren velat förklara den offentliga sektorns tillväxt bland annat med att överflyttningar skett från privat till offentlig sektor och att utvecklingen inom den privata sektorn på vissa områden skapat ett behov av komplementtjänster inom den offentliga sektorn. Omfattningen av dessa två typer av utgifter skall närmast belysas.

Av de utgifter som betraktats som komplementära utgör de offentliga utgifterna för vägväsendet den dominerande delen. En annan del utgörs av vissa offentliga tjänster som redovisas under »näringsars främjande», »övrig allmännyttig verksamhet» samt »allmän förvaltning».<sup>1</sup> För dessa senare tjänster har dock ej hela den offentliga utgiften betraktats som komplementär; som mått har använts de inom respektive verksamhet uppburna uppbördsmedlen. I diagram 9 visar avståndet mellan första och andra kurvan vilken betydelse de på detta sätt beräknade komplementära utgifterna haft för den ökade utgiftsandelen för offentlig sektor. Uttryckt i procent av totala civila konsumtionsutgifter har utgifterna för de komplementära verksamheterna ökat från 0,7 år 1913 till 2,5 år 1958. Andelsökningen har skett ganska jämnt under perioden om man bortser från den nedgång under andra världskriget som förorsakades av en krympning av vägunderhållet.

---

<sup>1</sup> Som exempel kan nämnas: skogsvårdsstyrelserna, patentverket, sjökartverket, lots- och fyrväsendet; meteorologiska och hydrologiska institutet, geotekniska institutet, farmaceutiska laboratoriet; länsarkitektorganisationen, försäkringsinspektionen, bank- och fondinspektionen etc.

De komplementära tjänster som lämnas av offentliga organ tar som regel i anspråk en mindre del av hela den utgiftssumma som den förenade efterfrågan avser. Huvuddelen går i stället som privat konsumtion eller privata produktionskostnader. De faktorer som är bestämmande för utvecklingen blir därför att söka inom den privata sektorn. Författaren har ej ansett sig inom undersökningens ram kunna följa upp prognosproblemet inom den privata sektorn. Syftet har endast varit att ange för vilken andel av de offentliga utgifterna prognosfrågan är av detta slag och utröna i vad mån förändringar i utgifterna för de komplementära tjänsterna inverkat på den allmänna utgiftsutvecklingen inom den offentliga sektorn.

Betydelsen och utvecklingen av de utgifter, som betraktats som överflyttningar från privat till offentlig sektor, framgår av det fält som begränsas av den andra och den nedersta kurvan i diagram 9. År 1958 uppgick de utgifter som under undersökningsperioden överflyttats till 3,3% av de totala civila konsumtionsutgifterna. Överflyttningarna är av sinsemellan ganska olika karaktär. Den tyngst vägande överflyttningen, som den här bestämts, hänför sig till socialvården. Tidigare har nämnts att författaren anser att den starka expansionen av de offentliga socialutgifterna främst har inneburit en förändring av formerna för försörjningens ordnande vilken kan betecknas som en övergång till ett av samhället administrerat försäkringsskydd. I enlighet härmed har överflyttningens storlek beräknats med utgångspunkt från de offentliga sociala utgifter som fanns år 1913. Denna summa har för olika år uppräknats med motsvarande års indextal (med 1913 som basår) för totala civila konsumtionsutgifter. Skillnaden mellan de registrerade sociala utgifterna och de på detta sätt beräknade utgör de utgifter som betraktats som överflytt-

ningar. Storleken av denna post har markerats i diagram 9. Betydelsen av hela den överflyttning som ägt rum inom socialvårdens område är dock ännu större. Diagram 9 omfattar endast konsumtionsutgifter och ändamålsbestämda transfereringar. Den allra största överflyttningensposten utgörs emellertid av de ej ändamålsbestämda sociala transfereringarna vilka år 1958 utgjorde inte mindre än 7,4% av de totala civila konsumtionsutgifterna (se diagram 8).

De andra överflyttningensposter, som kunnat bestämmas, är av mindre storleksordning. De hänför sig till undervisningsväsendet (skolmåltider, fria läroböcker etc.) och hälso- och sjukvården (folktandvård, förlossningsvård etc.). För vissa utgiftsområden t. ex. yrkesundervisning, kronisk vård, sinnessjukvård har inslagen av överflyttning varit betydande men har ej kunnat närmare bestämmas.

Speciella svårigheter är förenade med ett försök till framtidsbedömning av utvecklingen för överflyttningar. Detta hänger samman med att en bedömning även måste innebära ett ställningstagande till om och i så fall vilka nya ändamål och utgiftsposter som i framtiden kommer att överflyttas från privat till offentlig sektor. Detta är emellertid en fråga som i hög grad beror av politiska förhållanden. Författaren har ej velat gå in på en bedömning i detta avseende utan har endast i anknytning till socialutgifterna diskuterat vissa ekonomiska problem. Vad först gäller formerna för det offentliga försäkringsskyddet anser författaren att denna fråga i framtiden kommer att få en ökad aktualitet. Det gäller här avvägningen mellan kontanta bidrag och betalningsvillkoren för olika former av vård. På samma sätt som folkpensionsreformen aktualiserade bestämmelser om i vilken utsträckning vårdtagare skulle av sin pension utbetala vårder-

sättning kan ATP-pensionerna i framtiden föranleda en omprövning av avgiftsfrågan på olika vårdområden.

Bortsett från formerna för försäkringsutbetalningarna kan prognosproblemet på socialvårdens område uppdelas i två huvudfrågor. Den första skulle avse utgiftsutvecklingen under förutsättning att ingen utvidgning av det offentliga försäkringssystemet sker. Med den tidigare anförda förutsättningen om standardföljksamhet för olika försäkringstagare skulle då en prognos över utgiftsutvecklingen kunna göras. Den andra huvudfrågan skulle avse sannolikheten för att nya risker kommer att täckas av det offentliga försäkringssystemet. Författaren anser att de tendenser till standardisering och centralisering som överflyttningen av olika försäkringsuppgifter till det offentliga inneburit kan få en annan dimension och omfattning genom den ökande rörligheten av arbetskraft och befolkning över de nationella gränserna.

De återstående offentliga utgifterna för konsumtion och ändamålsbestämda transfereringar har, som framgår av den nedersta kurvan i diagram 9, ökat sin andel av totala civila konsumtionsutgifter från 6,3 till 15,0%. Det är främst för dessa utgifter författaren försökt att tillämpa ett sedvanligt konsumtionsteoretiskt betraktelsesätt. Utvecklingen skulle sålunda kunna förklaras med sådana ekonomiska faktorer som inkomst- och prisutveckling etc. Svårigheterna att bestämma produktivitetsutvecklingen inom de skilda offentliga verksamheterna har tidigare betonats. På grund av dessa omständigheter har det i allmänhet därför ej varit möjligt att med någon större noggrannhet avgöra i vilken utsträckning den observerade utgiftsutvecklingen förorsakats av pris- och av volymförskjutningar för de ifrågavarande tjänsterna.

Att produktivetsmått för den offentliga verksamheten, med dess starka inslag av tjänster, ej så lätt kan erhållas ligger i sakens

natur. Det kan dock vara befogat att anta att många av dessa tjänster karaktäriserats av en svag produktivitetutveckling med en relativ prispförändring som följd. Då dessa kostnadsförändringar ej alltid kunnat mötas med en rationalisering av produktionen och samtidigt någon förändring av den efterfrågade volymen ej ägt rum kan detta ha förorsakat en uppgång av utgiftsandelens.

Uppgången av utgiftsandelens anses även bero på att en hög inkomstelasticitet karaktäriserar en stor del av de offentliga tjänsterna som här diskuteras. Vid stigande inkomster efterfrågas proportionsvis mer av undervisnings- och sjukvårdstjänster etc. Framför allt på dessa områden tillkommer även att en ökning av den efterfrågade volymen har inträtt genom en övergång från avgiftsfinansiering till finansiering via allmänna skatter.

Några noggranna beräkningar av pris- och inkomstelasticiteter för olika offentliga tjänster har på grund av de berörda svårigheterna ej kunnat göras. En avvägd, preciserad prognos över utgifternas utveckling blir härigenom ej möjlig att göra. Författaren har fått nöja sig med att resonemangsvis ange hur de observerade utgiftsserierna kan betraktas ur prognossynpunkt. På detta sätt kommer han — med vissa antaganden om relationerna mellan pris- och inkomstelasticiteten — fram till att en ökning av den allmänna standarden i samhället med en procent kan förorsaka en stegring av utgiftsandelens för sjukvård med ungefär en procent och för undervisning med ungefär en halv procent.

Avslutningsvis belyser författaren några frågor som i framtiden kan komma att ägnas något större uppmärksamhet. Ovan har svårigheterna att erhålla produktivitetmått för de offentliga tjänsterna berörts. Även om sådana uppskattningar ej är så lätta att göra, anser författaren dock att på många områden otillräcklig

uppmärksamhet har ägnats olika kostnadselement och kostnads-samband för att bättre kunna bedöma hur produktionen skall organiseras för att bästa resultat skall uppnås. I och med att de offentliga utgifterna nått en sådan omfattning att de är av stor betydelse för den totala framstegstakten i landet kommer säkerligen denna fråga att få allt större betydelse.

Inte bara de offentliga utgifternas omfattning utan även andra förhållanden kan komma att nödvändiggöra en förändring i produktionssätt och finansiering och ett strängare beaktande av kostnadsfrågorna. Utvecklingen mot ett ökat internationellt samarbete och utbyte, en större rörlighet av arbetskraft och kapital är faktorer som kommer att påverka utformningen av de principer enligt vilka de offentliga tjänsterna tillhandahålls och finansieras.

Den starka ökning av den offentliga sektorns omfattning och betydelse som har redovisats i det föregående är ej någon företeelse som är unik för Sverige. Tvärtom uppvisar de flesta industrialiserade länder liknande utvecklingsdrag. En jämförelse försvåras av alla de olikheter i de offentliga utgifternas inriktning och registrering som föreligger mellan skilda länder, och den inbördes »rangordningen» blir i viss mån beroende av hur man avgränsar den offentliga sektorn. Den »tätposition» för Sveriges del, som ofta förs på tal i den partipolitiska diskussionen, gäller därför inte annat än under speciella förutsättningar, vilket kan vara värt att komma ihåg.