

Repliker och kommentarer

I den här avdelningen välkomnas kommentarer till tidigare bidrag och korta inlägg med ekonomisk politisk anknytning

MAGNUS HENREKSON
JOHAN A LYBECK

Varför växer den offentliga sektorn — nya rön

Den offentliga sektorns kraftiga tillväxt i Västeuropa under efterkrigstiden har givit upphov till en mycket omfattande vetenskaplig litteratur¹. Både ekonomer och statsvetare har försökt att förklara detta fenomen, men de uppnådda forskningsresultaten är på flera punkter otillfredsställande. Detta gäller speciellt de studier som sökt förklara den offentliga sektorns tillväxt i ett enskilt land, snarare än hitta orsaker till varför den offentliga sektorns tillväxttakt varierat mellan länder.

Den offentliga sektorns tillväxt i Sverige har varit den i särklass snabbaste i hela industrivärlden². Detta gäller särskilt den offentliga konsumtionen, medan transföringarna ökat ungefär lika snabbt i t ex Nederländerna och Danmark. I de flesta industriländerna nådde de offentliga utgifternas andel av BNP sitt maximum redan i mitten eller slutet av 70-talet. I Sve-

rige fortsatte de totala offentliga utgifternas andel av BNP att öka fram till 1983. Trots detta har ekonometriska studier av den långsiktiga tillväxten i offentlig sektor i Sverige saknats fram till helt nyligen. Den första studien är Lybeck [1986], vars huvudresultat redan tidigare har presenterats i denna tidskrift (Lybeck [1985]).

I Lybeck [1986] härleds en utbuds- och en efterfrågekurva för offentliga utgifter och skattningar genomförs under antagande om icke-jämvikt dvs att utbud och efterfrågan sällan eller aldrig är lika stora. Resultaten pekar på att den offentliga sektorns storlek i huvudsak är efterfrågebästad. Vi har den offentliga sektor vi önskar, med reservation för att efterfrågan manipulerats av starka intresseorganisationer och av stora budgetunderskott, som tenderar att ge väljarna en alltför positiv bild av den faktiska kostnaden för offentlig sektor. De två variabler som visar

*MAGNUS HENREKSON är fil kand och doktorand vid National-ekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.
JOHAN A LYBECK är professor och direktör vid Sparbankernas Bank, Stockholm.*

¹ Goda översikter av denna litteratur finns bl a i Larkey, Stolp & Winer [1981] och Borchering [1985].

² Se t ex Beck [1981] och Lybeck [1984].

sig ha störst förklaringsvärde är den offentliga sektorns oförmånliga relativprisutveckling och tillväxten i intresseorganisationernas styrka.

Vi har nyligen vidarutvecklat denna studie³, vilket gör det möjligt att dra betydligt säkrare slutsatser om orsakerna bakom den kraftiga tillväxten i den offentliga sektorn under efterkrigstiden.

I det följande identifierar vi först mycket kortfattat de potentiellt viktiga förklaringsvariablerna på efterfråge- respektive utbudssidan. Sedan följer en beskrivning av den använda skattningsmetoden och slutligen redovisas de viktigaste resultaten.

Förklaringar på efterfrågesidan

Teorierna under denna rubrik har det gemensamt att storleken på den offentliga sektorn anpassas som ett direkt svar på väljarnas preferenser. Detta i kontrast till utbudsförklaringarna där istället den offentliga sektorns tillväxt antas ske oberoende av väljarnas preferenser.

Den mest välkända efterfrågeförklaringen formulerades redan för drygt hundra år sedan av Adolph Wagner [1883, 1890]. Wagner såg tre orsaker bakom ökningen i den offentliga sektorn. För det första skulle moderniseringen av samhället komma att medföra att många privata aktiviteter övertogs av det offentliga. Exempel på sådana aktiviteter är äldreomsorg, sjukvård och utbildning. För det andra ansåg Wagner att ökningen i realinkomsterna skulle underlätta ökningen av utgifterna för vissa inkomstelastiska varor och tjänster som kultur, högre utbildning och inkomstomfördelningar. Slutligen hävdade han att ekonomisk utveckling och teknologiska förändringar krävde att staten dels företog stora investeringar i infrastruktur och dels tog över driften av naturliga monopol (järnvägar, telekommunikationer osv) för att öka den ekonomiska effektiviteten.

En andra förklaring till tillväxten i offentlig sektor är att efterfrågan är pris- oelastisk. Denna förklaring är dock aningen problematisk eftersom konsumenten sällan eller aldrig betalar varans eller tjänstens fulla kostnad direkt utan

det direkta priset ligger ofta nära noll. Emellertid är det fortfarande möjligt att härleda ett implicit skattepris för offentliga varor och tjänster. I denna typ av studier har man utan undantag funnit att den absoluta priselasticiteten är mindre än ett⁴.

Men för att denna förklaring skall ha någon relevans måste den kopplas till ett antagande om att relativpriset för offentligt producerade varor och tjänster tenderar att öka över tiden. Så verkar också vara fallet eftersom det är svårare att åstadkomma produktivitetsförbättringar inom den offentliga produktionen än inom tex tillverkningsindustrin. Detta fenomen brukar ofta kallas "Baumols sjukdom" efter Baumol [1967]. Normalt klassificeras det som en utbudsförklaring, men för att ha något förklaringsvärde måste det kombineras med prisoelastisk efterfrågan. Förklaringen finns därför med både på efterfråge- och utbudssidan.

På senare år är det framförallt transfereringarna som växt mycket snabbt. Detta tyder på att efterfrågan på inkomstomfördelande åtgärder från väljarkåren kan ha haft stor betydelse för de offentliga utgifternas tillväxt. Denna efterfrågan bör rimligtvis vara större om inkomstfördelningen i samhället är snedare. Speciellt bör utrymmet för sådana omfördelningar vara stort när den typiska inkomsten i samhället, medianinkomsten, ligger betydligt under genomsnittsinkomsten. En regering har då stora möjligheter att via transfereringar vinna röster från marginalväljargrupper.

Ett fjärde motiv har att göra med att starka intresseorganisationer har stora resurser att artikulera en efterfrågan som gynnar de egna medlemmarna. Politikerernas motstånd mot kraven försvagas av att det kostar relativt lite att tillfredsställa en intressegrupp eftersom kostnaderna sprids ut över hela befolkningen.

Den sista förklaringen på efterfrågesidan hänger samman med sk "fiscal illusion". Även om konsumenterna av of-

³ För en fylligare redogörelse se Henrekson & Lybeck [1986].

⁴ Se t ex Gramlich [1985].

fentliga tjänster försöker kalkylera skattepriset för sin konsumtion, så finns det många orsaker till varför man tenderar att underskatta den verkliga skattebördan. Kostnaderna kan göras mindre synliga t ex via stora budgetunderskott, källskatt, sociala avgifter som aldrig syns på lönebeskedet, indirekta skatter som bakas in i varans pris och genom att låta inflationen automatiskt höja skatten när man avstår från att indexreglera skatteskalorna.

Förklaringar på utbudssidan

Som tidigare nämnts finns relativpriset på offentliga tjänster med även här. Baumols sjukdom, låg eller total avsaknad av produktivitetstillväxt, i kombination med att lönerna i privat och offentlig sektor ökar ungefär lika snabbt gör att den offentliga sektorns andel av BNP i kronor räknat tenderar att öka även om volymen inte ökar snabbare än BNP. Dessutom antar man i nationalräkenskaperna att produktivitetstillväxten i offentlig sektor definitionsmässigt är noll och det är nationalräkenskapsdata som används i skattningarna.

Nästa utbudsideargument hänger samman med den växande offentliga byråkratin. Då tjänstemännen i offentlig sektor ofta har mer information än politiker har de stora möjligheter att påverka de offentliga utgifterna. Då ca 40 procent av det totala antalet sysselsatta är direkt beroende av den offentliga sektorn för sin utkomst har de offentliganställda kommit att väga allt tyngre i sin egenskap av väljare.

En annan tänkbar faktor är regeringens politiska färg. Ofta antas att socialistiska regeringar skulle öka de offentliga utgifterna snabbare. En närbesläktad hypotes är att koalitionsregeringar skulle ha svårare att hålla igen på utgifterna, eftersom varje regeringsbeslut kräver kohandel mellan partierna och därmed att särintressen i högre grad får sina önskemål tillfredsställda.

Slutligen har det diskuterats huruvida maktfördelningen mellan stat och kommun spelar någon roll. Brennan och Buchanan [1977] menar att en stark centralregering har lättare att ena sig om skatte-

höjningar, medan Tarschys [1975] däremot hävdar att en hög grad av kommunala utgiftsbeslut stimulerar de totala utgifterna eftersom kommunerna ej tar ansvar för den totala skattebelastningen och dessutom är mindre påpassade av massmedierna.

Modell och data

I konventionella utbuds- och efterfrågemodeller brukar man anta att prisnivån förändras så jämvikt uppnås. Men även om relativpriset för offentliga tjänster finns med som ett argument både på efterfråge- och utbudssidan finns det ingen anledning att tro att relativpriset i varje tidsperiod kommer att förändras så att utbud och efterfrågan blir lika. De observerade kvantiteterna bör svara antingen mot efterfrågan eller utbud, men sällan mot båda.

I modellen antar vi att kvantiteten bestäms av vad som är störst av utbud och efterfrågan. Politiker och byråkrater antas snabbt anpassa sig till en ökad efterfrågan även om detta på kort sikt resulterar i ett budgetunderskott och tvärtom när utbudet är större än efterfrågan. När väl ett utbud uppkommit kommer det att konsumeras på ett eller annat sätt. Dessutom gäller ju att även om ett visst utbud ej efterfrågas så kommer det ändå att registreras som offentlig konsumtion i nationalräkenskaperna, eftersom denna erhålls genom att addera kostnaderna för alla inputs.

Modellen skattas för perioden 1950-83 med en sk Full-Information Maximum Likelihood metod⁵ som gör det möjligt att identifiera om utbud eller efterfrågan dominerar i varje period utan att det krävs ytterligare information.

I motsvarande beräkningar som görs i Lybeck [1986] förekommer endast ett mått på den offentliga sektorns storlek, nämligen totala offentliga utgifter som andel av BNP. I föreliggande studie har detta utvidgats till följande fem mått: konsumtionsutgifternas, transfereringarnas och de totala utgifternas andel av BNP,

⁵ Metoden finns närmare beskriven i Maddala & Nelson [1974].

samt för konsumtionsutgifter och totala utgifter också kvoterna i fasta priser för att eliminera effekten av den kontinuerliga relativprisförsämringen. Samtidigt har då relativpriset ej tagits med som förklaringsvariabel. Genom att använda flera mått kan vi dels pröva om modellen är robust för mindre specifikationsförändringar och dels undersöka om konsumtionsutgifterna och transfereringarna förklaras av samma faktorer.

Resultat och slutsatser

I samtliga beräkningar har två variabler ett mycket högt förklaringsvärde, nämligen budgetunderskottets andel av BNP och andelen sysselsatta i offentlig sektor. En annan viktig variabel är kvoten mellan median- och medelinkomst, vilket indikerar att väljarnas efterfrågan på inkomstomfördelande åtgärder är en viktig faktor bakom tillväxten. Denna variabel är viktigare för att förklara transfereringarna än för konsumtionsutgifterna. Även intresseorganisationernas styrka förefaller ha viss betydelse för tillväxten i transfereringarna.

Baumols sjukdom, dvs tendensen till en kontinuerlig relativprisförsämring för offentlig produktion, visar sig vara en viktig förklaring till ökningen i konsumtionsutgifterna. Den bidrar däremot inte till att förklara den kraftiga tillväxten i transfereringarna.

Vidare förefaller koalitionsregeringar leda till snabbare tillväxt i offentlig sektor. Slutligen leder en ökning av kommunalskattens andel av de totala skatterna till en större offentlig konsumtion.

Lybecks [1986] preliminära studie pekade på att efterfrågan varit dominerande för den offentliga expansionen. Denna studie visar däremot att både utbud och efterfrågan är av stor vikt. Resultaten är också betydligt robustare med avseende på valet av beroende och oberoende variabler. Det är inte minst möjligt att dra flera förhållandevis starka slutsatser beträffande de sannolika förklaringarna till den observerade tillväxten i offentlig sektor.

De viktigaste empiriska resultaten kan sammanfattas enligt följande. "Fiscal illusion" beroende på en underbalanserad

budget och de offentliganställdas agerande i egenskap av anställda och väljare för en större offentlig sektor får genomgående starkt empiriskt stöd som viktiga förklaringar till tillväxten i den offentliga sektorn i Sverige sedan 1950. Hög efterfrågan på inkomstomfördelande åtgärder förefaller också vara en av de viktigaste faktorerna bakom tillväxten. Vidare har stigande relativa priser på offentliga varor och tjänster i kombination med en låg priselasticitet resulterat i en avsevärd ökning av offentlig konsumtion. Slutligen finns vissa belägg för att koalitionsregeringar har en tendens att låta den offentliga sektorn växa snabbare än enpartiregeringar.

Referenser

- Baumol, W J, [1967], "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis". *American Economic Review*, Vol 57, No 3.
- Beck, M, [1981], *Government Spending. Trends and Issues*. Praeger, New York.
- Borcherding, T E, [1985], "The Causes of Government Growth: An Empirical Survey". *Journal of Public Economics*, Vol 28, No 3.
- Brennan, G & Buchanan, J M, [1977], "Towards a Tax Constitution for Leviathan", *Journal of Public Economics*, Vol 8, No 3.
- Gramlich, E M, [1985], "Excessive Government Spending in the US: Facts and Theories". I E M Gramlich & B-C Ysander, red, *Control of Local Government*. Almqvist & Wicksell, Stockholm.
- Henrikson, M & Lybeck, J A, [1986], "Explaining the Growth of Government in Sweden: A Disequilibrium Approach". Memorandum nr 95, Nationalekonomiska Institutionen, Göteborgs Universitet.
- Larkey, P D, Stolp, C & Winer, M, [1981], "Theorizing About the Growth of Government: A Research Assessment". *Journal of Public Policy*, Vol 1, No 2.
- Lybeck, J A, [1984], "Hur stor är den offentliga sektorn?". *Ekonomisk Debatt*, Årg 12, nr 2.
- Lybeck, J A, [1985], "Varför växer den offentliga sektorn?". *Ekonomisk Debatt*, Årg 13, nr 7.
- Lybeck, J A, [1986], *The Growth of Government in Developed Economies*. Gower, London.
- Maddala, G S & Nelson, F D, [1974], "Maximum Likelihood Methods for Models of Markets in Disequilibrium". *Econometrica*, Vol 42, No 6.
- Tarschys, D, [1975], "The Growth of Public Expenditures - Nine Modes of Explanation". *Scandinavian Political Studies*, Vol 10, No 1.
- Wagner, A, [1883], [1890], *Finanzwissenschaft*, 2:a och 3:e uppl, Leipzig, delvis omtryckt i R A Musgrave och A T Peacock, red, [1958], *Classics in the Theory of Public Finance*. Macmillan, London.