

Den offentliga sektorns kostnadsutveckling

Den offentliga sektorns expansion under 1950- och 1960-talet har varit utomordentligt kraftig. Vid 1950-talets ingång tog stat och kommun i anspråk drygt 15 procent av bruttonationalprodukten (BNP) för konsumtion och investeringar. Motsvarande tal var vid 1970-talets början drygt 30 procent. Medräknar man även transfereringarna och socialförsäkringssektorn har den offentliga verksamhetens andel av BNP under samma period stigit från icke fullt 25 till ca 50 procent.

Det problem som jag i första hand avser att behandla i anslutning till denna utvecklingsbild är den offentliga sektorns *kostnadsutveckling*. De andelsuppgifter som jag tidigare presenterade avsåg utvecklingen i *löpande* priser. Utvecklingen i fasta priser framstår däremot som väsentligen lugnare. Under 1950- och 1960-talen ökade de offentliga konsumtions- och investeringsutgifterna med i genomsnitt nära 12 procent om året räknat i löpande priser medan volymutvecklingen stannade vid ca 5 procent om året. Detta implicerar en kostnadsstegring för offentlig verksamhet som vida överstiger den allmänna prisnivåns stegring. Ett väsentligt problem blir då om denna kostnadsstegring är en oundviklig

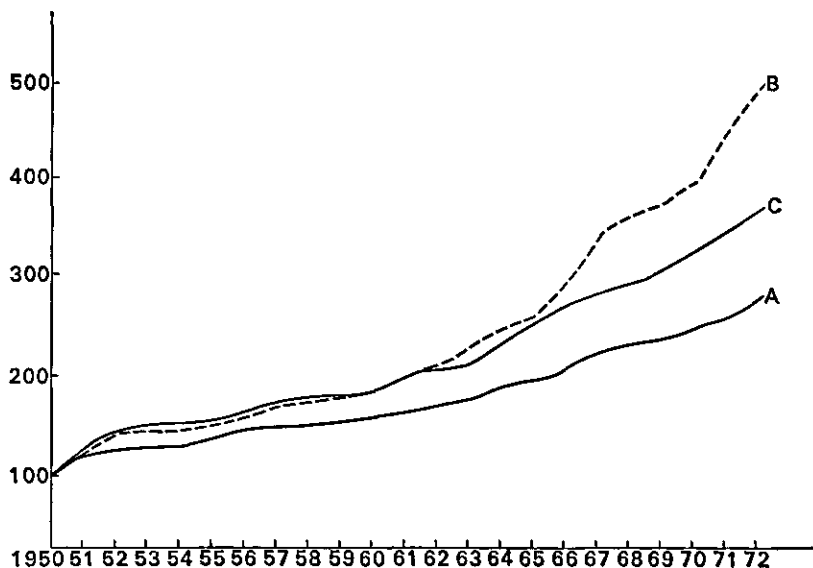
följd av verksamhetens natur eller om denna via t ex lönebildningen innehåller moment av en målsatt utveckling eller av faktorer som är omedelbart åtkomliga för den ekonomiska politiken. Om det senare är fallet blir det intressant att diskutera hur man skall se på avvägningen mellan kostnadsstegring respektive volymmässig expansion inom de offentliga sektorerna.

Relativpriset på offentlig konsumtion

Den ogynnsamma kostnadsutvecklingen för den offentliga sektorn i jämförelse med ekonomin i dess helhet kommer bli a till uttryck i att det offentligas andel av BNP stiger snabbare i löpande än i fasta priser. Denna högre takt i kostnadsstegringen gäller emellertid nästan enbart de offentliga konsumtionsutgifterna. De statliga byggnadsinvesteringarna har haft en prisstegring på i genomsnitt 3,0 procent om året under perioden 1950—1971 och de kommunala 3,1 procent att jämföras med 2,7 procent för samtliga övriga sektorer byggnadsinvesteringar. För maskininvesteringarna är skillnaderna av samma storleksordning.

Den främsta orsaken till att dessa skillnader är — relativt sett — så små är förmodligen att de statistiska registreringarna av investeringsverksamheten inom de offentliga sektorerna i stor utsträckning är baserade på marknadspriser som är likartade över hela samhällsekonomin. Ett skolbygge, ett vägprojekt eller en datamaskinanläggning som upphandlas under fri konkurrens behöver inte bli dyrare för att en offentlig myndighet står som beställare. Visst förekommer det en viss egen-regiverksamhet inom de offentliga sektorerna, vars bidrag till investeringsverksamheten i huvudsak kom-

CARL JOHAN ÅBERG är docent i nationalekonomi och departementsråd vid finansdepartementets budgetavdelning. Han har främst forskat inom det ekonometriska ämnesområdet och skrivit böcker om prognosteorier och långtidsplanering.



A = Prisindex för BNP (= implicita BNP-deflatorn)

B = Prisindex för kommunal konsumtion

C = Prisindex för statlig konsumtion

Källor: Samma som till tabell 1.

mer att bestämmas genom kostnaderna för insatsfaktorerna, men effekten av dessa inslag är tydligen relativt ringa.

Bilden är helt annorlunda på konsumtionsidan. Av tabell 1 och diagrammet framgår att den offentliga konsumtionen under hela perioden haft en prisstegring som legat klart över den som gällt för hela BNP.

För perioden som helhet ligger prisstegringen inom offentlig konsumtion ca 50 procent över den genomsnittliga för BNP. Spridningen i detta "relativa pris" är tidvis betydande. Särskilt under femtiotalet finns det flera år då den offentliga konsumtionens deflator till följd av

bla den då förda lönepolitiken varit ungefär lika stor som BNP-deflatorn. Under sextiotalet har emellertid relationen undergått en påtaglig stabilisering kring faktorn 1,5.

Av tabellen och diagrammet framgår att en betydande strukturell förändring skett under den aktuella perioden genom att den kommunala kostnadsstegringen, som ända fram till sextiotalets början ligger något under eller är parallell med den statliga, får en betydande kraft under särskilt åren 1966—67 och 1971—72. Det ligger nära tillhands att förknippa denna divergerande utveckling med speciella förhållanden på avtals-

Tabell 1. Prisstegring på BNP och offentlig konsumtion. Årliga förändringar i procent

Prisstegring på	1950—55	1955—60	1960—65	1965—70	1970—72
BNP	6,2	3,8	4,1	4,6	6,9
Offentlig konsumtion	8,9	4,4	6,6	6,8	9,8
Därav: stat	9,2	4,4	5,9	5,1	7,3
kommun	8,8	4,6	7,3	8,2	11,1

Källor: a) perioden 1950—1971: Nationalräkenskaper 1950—1971, Statistiska Meddelanden N 1972: 93. b) För perioden 1971—1972: Reviderad Nationalbudget för år 1973. Bilaga 1 till Kungl Majts proposition nr 125 år 1973.

området — något som jag kommer att diskutera mera i detalj mot slutet av uppsatsen.

Tänkbara förklaringar

Man kan då fråga sig vad det är för faktorer som orsakar denna generellt sett sämre kostnadsutveckling inom den offentliga verksamheten. En grundläggande faktor är naturligtvis att den offentliga konsumtionsproduktionen är så arbetsintensiv. Lönekostnaderna utgör under denna period ca 60 à 70 procent av totalkostnaderna. De övriga kostnaderna består i allmänhet av varor och tjänster som köps från andra sektorer, t ex mat till skolor och sjukhus, elektricitet och bränsle, kontorsutensilier, osv. I likhet med vad som gällde för investeringarna finns det inget som tyder på att dessa delar av den offentliga konsumtionen skulle ha en prisutveckling som beaktansvärt avviker från motsvarande inom övriga delar av ekonomin.

Däremot stiger självklart lönekostnaderna snabbare än den allmänna prisnivån och den höga löneandelen leder då till snabbare kostnadsstegringar inom den offentliga verksamheten. Men å andra sidan är ju inte en hög löneandel något som oundvikligen leder till snabba prisstegringar för sektorn i fråga. Hur stora dessa blir — för en given löneutveckling — beror ju på takten i den kompenserande produktivitsstegringen.

Nu är det visserligen i allmänhet så att möjligheterna till produktivitsvinster inte förefaller att vara så stora i de sektorer som har ett högt arbetsinnehåll. Tjänstesektorerna har exempelvis i allmänhet en betydligt lägre produktivitsutveckling än den kapitalintensivare industrisektorn, med en därav förorsakad successiv prisstegring på tjänsteprodukterna i termer av industrivarorna. Men i fråga om de offentliga tjänsterna är inte detta den grundläggande förklaringen utan här är alla produktivitsstegringar *definitions*mässigt sett omöjliga på grund av det enkla förhållandet att man för dessa sektorer mäter prestationen och bidraget till BNP genom en summering av kostnaderna. Detta är i sin tur en ofrånkomlig konsekvens av att verksamheten är offentlig i den meningen att den ställs användarna gratis

till förfogande eller till priser som ej på långt när täcker produktionskostnaderna.

Detta sätt att mäta den offentliga konsumtionen utesluter naturligtvis inte att man i realiteten kan ha beaktansvärda produktivitsstegringar inom vissa delar av denna verksamhet. Undersökningar från exempelvis sjukvårdsområdet tyder på en produktivitetstillväxt om ca 2—3 procent om året. Om man hade kunnat mäta dessa produktivitsökningar på ett invändningsfritt sätt för den passerade perioden skulle den offentliga konsumtionen sålunda ha registrerats med ännu snabbare ökningstal än vad som nu är fallet, bidraget till BNP från den offentliga verksamheten skulle ha blivit ännu större och alltså då även hela BNP:s ökningstakt. I fråga om prisökningarna så skulle den förmodat positiva produktivitsutvecklingen leda till att relativpriset på offentlig konsumtion — då räknat från output-sidan — inte försämrats i den snabba takt som redovisades i *tabell 1*.

Nu är emellertid detta utopier. Svårigheterna — både de praktiska och de teoretiska — att mäta produktionsresultatet i den offentliga verksamheten är så stora att det inte är realistiskt att räkna med detta som en möjlighet för många år framöver. Vi är således hänvisade till att även fortsättningsvis registrera produktionsresultatet inom den offentliga sektorn genom en summation av insatsfaktorerna. Såsom kommer att visas i nästa avsnitt leder detta under tämligen generella omständigheter till en ständigt fortgående relativprisförsämring inom den offentliga verksamheten.

En enkel modell

Storleken av den relativa kostnadsförsämringen inom den offentliga sektorn kommer att avgöras av lönekostnadsstegringen, prisstegringen på "övriga" insatser i offentlig konsumtion samt av löneandelens storlek. Prisstegringen inom offentlig sektor kan nämligen skrivas som

$$OP = LA \cdot OL + (1-LA) \cdot \dot{OP},$$

där

$$OP = \text{prisökningen för den offentliga verksamheten.}$$

- LA = den offentliga sektorns löneandel.
 OL = de offentliga lönekostnadernas ökningstakt.
 ÖP = prisökningen för övriga offentliga insatser.

Om man gör de förenklande — men ingalunda orealistiska — förutsättningarna att de offentliga lönerna utvecklar sig som lönerna i allmänhet (AL) och att prisindexet för de övriga insatserna vid sidan av lönerna utvecklar sig på samma sätt som den allmänna prisnivån (AP), så skulle skillnaden mellan den offentliga konsumtionens och hela ekonomins prisförändring kunna skrivas som

$$OP - AP = LA (AL - AP)$$

Innebörden i detta uttryck är helt enkelt att prisstegringen inom offentlig sektor alltid kommer att *överstiga* den allmänna prisnivåns förändring med ett belopp som är proportionellt mot reallönens stegring. Ju kraftigare denna ökar — desto kraftigare försämring av den offentliga konsumtionens kostnadsutveckling i jämförelse med den allmänna prisnivån. Om denna senare skulle stiga med 4 procent och lönerna med 8 procent så skulle den offentliga konsumtionens kostnadsökning — under förutsättning av en löneandel om 75 procent — uppgå till 7 procent, dvs 3 procentenheter mer än den allmänna prisnivån.

Av modellen följer även det i och för sig självklara att om lönestegringen inom offentlig sektor skulle vara snabbare än vad som gäller för ekonomin i övrigt ($OL > AL$) så kommer den offentliga kostnadsstegringen att bli ännu kraftigare än vad som följer i fallet med en helt homogen lönestegring. Vidare följer även av modellen det något mindre självklara resultatet att en ren inflationsutveckling i meningen att priserna stiger lika snabbt som lönerna inte skulle leda till någon relativ prisförsämring alls för den offentliga sektorn. Anledningen härtill är emellertid att denna situation — vid oförändrad funktionell inkomstfördelning — endast uppkommer om stegringen i arbetskraftens produktivitet helt avstannar, dvs ett fall då hela ekonomin generellt uppvisar samma egenskap som den of-

fentliga sektorn vanligen gör. Då har också den grundläggande anledningen till den offentliga sektorns relativa prisförsämring bortfallit. Detta speciella fall får emellertid endast anses ha sk teoretiskt intresse.

Några konsekvenser

Om man nu accepterar detta sätt att resonera och de därtill gjorda förutsättningarna, vilka konsekvenser får detta för den offentliga konsumtionens ökningstakt, för skatteutveckling, osv? Det är naturligt att undersöka vilka konsekvenser detta har för den icke sällan framförda hypotesen att offentlig konsumtion i volym räknat borde utvecklas i åtminstone samma takt som BNP. Mot bakgrund av utvecklingen under sextio-talet framstår en sådan hypotes som minst sagt moderat, men sedd i ljuset av de senaste årens utveckling så blir den mera expansionistisk.

Säg att BNP ökar med 4 procent om året, priserna med 4 procent och lönerna med 8 procent. Enligt de i föregående avsnitt gjorda förutsättningarna skulle denna situation innebära en kostnadsstegring för offentlig konsumtion med 7 procent vilket tillsammans med volymökningen på 4 procent skulle leda till att denna konsumtion i *löpande* priser steg med ca 11 procent. BNP:s ökningstakt i löpande priser skulle däremot enligt förutsättningarna endast uppgå till 8 procent, vilket således skulle leda till den redan i inledningen berörda situationen att den offentliga sektorns andel av BNP i löpande priser stiger snabbare än den i fasta priser.

Detta leder i sin tur till successivt växande finansieringsanspråk från den offentliga sektorn. Om man tänker sig ett fall med rent proportionella skatteskalor så skulle enligt de här gjorda förutsättningarna den offentliga sektorns skatteinkomster stiga i ungefär samma takt som lönerna, dvs med 8 procent. Men detta skulle på grund av den ogynnsamma kostnadsutvecklingen icke lämna något nämnvärt utrymme för en real expansion av den offentliga sektorn. Om man vill uppnå en åtminstone lika stor real ökningstakt hos den offentliga konsumtionen som den som BNP har i volymer

räknat, så måste de offentliga sektorernas intäkter vid långsiktig budgetbalans stiga i en takt som klart överstiger den totala inkomstsummans. Detta kan inte automatiskt uppnås genom ett system med proportionella skatteskalor, utan dessa måste i så fall årligen uppjusteras för att inte den offentliga sektorns andel av de samlade resurserna skall falla tillbaka. Alternativt kan man uppnå detta inom ramen för ett över tiden oförändrat skattesystem under förutsättning att detta är progressivt, dvs har marginalskatter som är större än genomsnittsskatterna.

Det säger sig självt att en situation med en realt sett konstant eller växande andel av BNP för offentlig konsumtion i kombination med en fortgående försämring av det relativa priset för denna inte kan fortgå hur länge som helst. Flera olika argument kan anföras härför. Det första är det något billiga extrapoleringsargumentet som i sin enklaste variant framskriver nu gällande utvecklingstendenser till den tidpunkt någon gång på 2000-talet då hela BNP tas i anspråk för t ex sjukvård eller för offentlig konsumtion. Presumtionen är då att denna tanke är så orimlig att var och en må inse att något kommer att hända "på vägen" som gör att denna situation inte förverkligas.

Då är det kanske intressantare att diskutera huruvida de politiska och sociala konsekvenserna av en ständigt fortgående relativ prisförsämring för den offentliga konsumtionen är sådana att en förutsättning härom framstå som plausibel på längre sikt. Denna innebär nämligen en ständigt växande produktivitetsskillnad mellan den offentliga och den privata delen av ekonomin, dvs en mer och mer kluven ekonomi där den ena delen har en över tiden konstant produktivitet medan man på den andra kommer att ställa ständigt växande krav. Detta leder närmast tanken till att ifrågasätta om det med hänsyn till bl a likhet i arbetsförhållanden är möjligt att i detta långa perspektiv upprätthålla den höga produktivitetstakten inom dessa "övriga" delar av ekonomin. Om inte detta är möjligt kommer åtminstone den "mätbara" realinkomststegringen inom ekonomin att avta, vilket i sin tur — enligt modellen

i föregående avsnitt — kan förväntas leda till en lägre relativ kostnadsstegring för den offentliga konsumtionen.

Men här har vi kommit ut på framtidsstudiernas sankmarker och återvänder till den mera näraliggande verkligheten genom att i det följande avsnittet diskutera några mer eller mindre plausibla åtgärder som skulle kunna förbättra den offentliga kostnadsutvecklingen.

Några åtgärder

Vid modellresonemanget gjordes en förutsättning om "solidarisk" lönepolitik mellan de offentliga och de privata delarna av ekonomin. Mera för den formella symmetris skull kan man konstatera att de offentliga sektorernas ogynnsamma kostnadsutveckling kan undvikas om man är beredd att föra en lönepolitik som ger de offentliganställda lägre löneökningar än övriga. Man kan visserligen hämta exempel på en sådan politik från såväl Sverige som andra länder men jag tror inte att någon i dag skulle betrakta denna möjlighet som något annat än en teoretisk lek med alternativ.

Då är det betydligt intressantare att fråga sig om inte samma syfte kan uppnås genom variationer i löneandelen (LA). Definitionsmässigt uttrycker denna hur stor del av verksamheten som sker i de offentliga sektorernas egen regi respektive hur mycket som dessa köper från de privata delarna av ekonomin. Enligt den tillgängliga statistiken har löneandelen sjunkit successivt under sextio-talet och särskilt kraftigt under åren kring 1970. Detta har de facto lett till en förmånligare kostnadsutveckling än vad man eljest skulle haft på grund av att prisutvecklingen för dessa utifrån inköpta varor och tjänster varit klart bättre än de offentliga sektorernas lönekostnadsökningar.

Detta är en återspeglning av det ständiga sökandet efter en mera arbetsbesparande produktionsteknik. Sjukhusens ökade användning av engångsmaterial, skolornas och vårdinrättningarnas ökade användning av färdiglagad mat, det ökade utnyttjandet av datateknik och kopieringsteknik är alla exempel på arbetsuppgifter som lagts ut på andra sektorer i ekonomin. Härigenom har man kunnat

utnyttja stordriftsfördelar med en förbättrad kostnadsutveckling som resultat.

Det är svårt att ha någon bestämd uppfattning om hur stor potential av sådana åtgärder man har eller kommer att få i framtiden. Det är visserligen lätt att peka på en rad funktioner inom den offentliga konsumtionsproduktionen som nu inte förefaller vara åtkomliga för sådana rationaliseringsmöjligheter. Man kan till och med hävda att en del av behovstrycket inom t ex vård- och utbildningssektorerna går åt motsatt håll genom exempelvis kraven på ökad personalintensitet i vården eller på lägre klasstorlekar. Men å andra sidan satsas betydande resurser på rationaliseringsverksamheten samtidigt som nydaningen inom budgeteringstekniken genom programbudgeteringen medför ökade incitament i denna riktning. Jag har dock svårt att föreställa mig att dessa omständigheter på ett avgörande sätt skulle kunna förändra den bild av den relativa prisutvecklingen på detta område som tidigare diskuterats.

Den lönepolitiska aspekten

Det tidigare presenterade diagrammet över prisutvecklingen hos BNP respektive offentlig konsumtion gav vid handen att kostnadsutvecklingen inom den kommunala sektorn under senare år varit mera oförmånlig än den statliga. Detta förhållande förefaller att ha varit särskilt markerat under åren 1966 och 1971—72, dvs just de år då de kommunala lönekostnadsstegringarna varit kraftigare än vad som gällt för såväl staten som ekonomin i sin helhet.

Under 1966 var det främst lyftningen av lärargrupperna som gjorde att den kommunala löneökningen blev större än den genomsnittliga. 1971—72 var det den markanta låglöneprofilen hos avtalen som bl a medförde att landstingens lönekostnader under 1971, steg med omkring 16 procent, primärkommunernas med 11—12 procent medan statens kom att stanna vid drygt 8 procent.

Något tillspetsat kan man framställa denna situation så att man under dessa år med löneökningar inom det offentliga konsumtionsområdet som vida översteg de genomsnittliga tog en betydande del

av det finansiella utrymme som politiskt står till de offentliga sektorernas förfo-gande i anspråk för löneförbättringar för de redan anställda. Detta medförde i sin tur en motsvarande lägre takt i volym-expansionen och sysselsättningsutvecklingen.

Nu vore det — särskilt i dagens arbetsmarknadsläge — oklokt att spela ut löneutvecklingen för de offentliganställda mot de offentliga sektorernas framtida sysselsättningsmöjligheter. Detta är ju ett problem med många bottnar, där en av dessa är den inte minst viktiga frågan om vilken arbetskraft som man vill skall arbeta inom de offentliga sektorerna.

Den fråga som jag dock avslutningsvis vill ställa är om inte dessa fördelningspolitiska ambitioner — där just de offentliga sektorernas löneutveckling under senare år fått tjäna som ett viktigt instrument — kan tillgodoses vid en något lägre löneökningstakt än den som vi upplevde under 1971—72. Det är ju ändå så att lönepolitiken för de offentliganställda inte är det enda ekonomisk-politiska instrument man har på det fördelningspolitiska området.

Referenser

Baumol, W. J., och Oates, W. E., [1972], "Kostnadssjukan inom tjänstesektorn och levnadsstandarden", *Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalstidskrift*, nr 2