

Varför växer den offentliga sektorn?*

Artikeln försöker att reda ut varför den offentliga sektorn vuxit i samtliga industriländer men i markant olika takt under efterkrigstiden. Resultat redovisas av ekonometriska studier av 14 OECD-länder, däribland Sverige. Bland de intressantare resultaten är att den svenska tillväxten förefaller att hänga samman med den samtidiga tillväxten i intresseorganisationernas styrka.

Som visades i en tidigare artikel har den offentliga sektorn vuxit snabbt under efterkrigstiden i samtliga industriländer. (Lybeck, [1984]). Det mest markanta draget är emellertid att tillväxten varit så olika snabb i olika länder. Totala offentliga utgifter i relation till bruttonationalprodukten utgjorde 1960 en mycket likartad andel i samtliga länder, mellan 25 och 30 procent (Schweiz är det enda undantaget). 1982 sprider sig däremot länderna kraftigt från Sverige i topp med närmare 70 procent ner till 35 procent för Förenta Staterna. Även mätt med andra mått på den offentliga sektorn blir resultatet detsamma: markant olika tillväxt i den offentliga sektorns omfattning men med Sverige i topp.

I Lybeck [1983] studerades om den offentliga sektorns snabba tillväxt i Sverige kunde förklaras av vad som kallas politiska konjunkturcykler. Det visade sig emellertid att det i varje fall för perioden 1970–82 var svårt att spåra entydiga sam-

band mellan statsutgifternas tillväxt å ena sidan och sådana faktorer som arbetslöshet, inflation, regeringens popularitet samt närheten till nästa val å den andra.

I denna uppsats är ansatsen mycket mer ambitiös. Jag skall börja med att redovisa 13 olika orsaker till varför den offentliga sektorn har vuxit. Några av dessa orsaker återfinns på efterfrågesidan i ekonomin, d v s allmänhetens efterfrågan på offentliga varor och tjänster. Andra faktorer återfinns på utbudssidan, d v s politikernas och byråkraternas önskningskraft och förmåga att tillgodose efterfrågan. Därefter skall jag redovisa resultat av ekonometriska studier över den offentliga sektorns tillväxt, dels i Sverige, dels i ett tvärsnitt av 14 OECD-länder. De två huvudfrågorna som uppsatsen söker besvara är följande. För det första: Är det allmänhetens efterfrågan eller den offentliga sektorns eget utbud som varit den främsta orsaken till den offentliga sektorns tillväxt. För det andra: varför har tillväxten varit så olika snabb i olika länder?

JOHAN LYBECK är professor i nationalekonomi och bankdirektör vid Sparbankernas Bank där han är ansvarig för den finansstrategiska enheten.

* Artikeln bygger på forskning finansierad av Nordiska Ekonomiska Forskningsrådet och Göteborgs Handelshögskolefonder. Magnus Henrekson har gett mig mycken hjälp med kommentarer och datorkörningar. Artikeln ingår i en bok som publiceras nästa år av Gower Press.

Bland de många problemen när det gäller att testa hypoteserna är det viktigaste hur de 13 olika förklaringarna skall kombineras. De flesta författare har härvid tagit förklaringarna en och en och sökt att fastställa med statistiska tekniker om den faktorn bidragit till den offentliga sektorns tillväxt. Problemet med denna ansats är att resultatet blir fel (koefficienterna är "biased") om inte modellen innehåller samtliga korrekta förklaringsvariabler. Men om man successivt testat förklaringarna en och en är det ju självklart så att samtliga tester blir missvisande. Endast ett fåtal av de 393 referenser som redovisas i den mest uttömmande översikten på området, Larkey, Stolp och Winer [1981] är därför korrekt utförda och relevanta. Eftersläpningen i testmetod är märklig såtillvida att Tarschys redan 1975 i en ofta refererad artikel visade hur orsakerna till den offentliga sektorns tillväxt kunde grupperas på efterfrågesidan, utbudssidan samt i hans fall också på finansieringssidan.

Orsaker till den offentliga sektorns tillväxt: efterfrågesidan

Den mest välkända förklaringen från efterfrågesidan brukar benämnas Wagners lag efter Adolph Wagner [1883, 1893]. Men "Wagners lag" kan faktiskt ges tre olika tolkningar, som ingalunda utesluter varandra. Den första bygger på samhällets omformning från ett självförsörjande bondesamhälle till ett industriellt och post-industriellt samhälle där tjänster som sjukvård, åldringsvård, utbildning med mycket mera övertagits av samhället. Förklarande variabler skulle kunna vara industrialiseringsgrad, urbaniseringsgrad m m. Problemet med denna förklaring är bara att den process som åberopas var i stort sett avslutad i västvärldens industriländer före utbrottet av det andra världskriget, medan den snabba expansionen i den offentliga sektorn är ett efterkrigsfenomen.

Den andra tolkningen av Wagners lag bygger i stället på hög inkomstelasticitet hos offentliga tjänster. Allt eftersom samhället blir rikare vill människor avsätta en allt större andel av sina inkomster åt sådana tjänster som "det offentliga" producerar. Problemet med denna förklaring är att den liknar ett cirkelbevis. Varför vill människor att just den offentliga sektorn skall vara huvudprocent av sjukvård, utbildning m m (Myrhman, [1980])? Till denna teoretiska invändning kommer också en empirisk. I de flesta studier har inkomstelasticiteten i efterfrågan på offentliga tjänster befunnits vara snarare under än över ett, varför tillväxt på sikt snarare borde hängt samman med en krympande offentlig sektor (tex Borchering och Deacon, [1972], Cameron, [1978], Ysander, [1979]).

Ett tredje motiv åberopat av Wagner har utvecklats vidare av Peacock och Wiseman [1961, 1967] och brukar kallas "the displacement effect". De hävdar att den offentliga sektorn vuxit snabbt i krigstider och därefter inte minskat när kriget slutat. Problemet är bara att de har fel; i de flesta OECD-länder återgick den offentliga andel efter andra världskriget till utgångsläget (se t ex Cameron, [1984]).

En fjärde orsak till den offentliga sektorns tillväxt hänger ihop med prisutvecklingen på offentliga tjänster. Här är emellertid mätproblemen stora. Eftersom många av den offentliga sektorns varor och tjänster säljs till kraftigt subventionerade priser, ofta noll, finns inget egentligt pris att mäta med. I stället måste prisjämförelserna utgå antingen ifrån skattekostnaden som blir följd eller ifrån kostnaden för att producera tjänsten eller ifrån ett hypotetiskt pris som man konfronterar ett urval människor med för att fastställa deras betalningsvilja. I alla tre metoderna ligger mätproblem. Men samtidigt som priset på den offentliga sektorns tjänster oftast vuxit snabbare än priserna i samhället som helhet (något som vi skall ta upp på utbudssidan under nam-

net "Baumols sjukdom"), har flera studier funnit signifikanta och negativa pris-känsligheter i efterfrågan (se t ex den senaste översikten i Borchering, 1984). Åter borde därför argumentet tala mer för en krympande offentlig sektor än för en expanderande.

Som konstaterats i bl a Lybeck [1984] är det framförallt inkomstöverföringar (transfereringar) som orsakat den snabba tillväxten i offentliga utgifter. Uppmärksamheten bör därför riktas mot efterfrågan på inkomstfördelningar (se t ex Lindbeck, [1984]. Speciellt finns utrymme för inkomstöverföringar när den typiska inkomsten i samhället, medianinkomsten, ligger under den genomsnittliga inkomsten. Härigenom kan röster vinnas från viktiga marginalväljargrupper.

Nästa motiv hänger ihop med starka intresseorganisationer. Detta klassiska "public-choice"-argument säger att den offentliga sektorn växer därför att politikerna inte kunnat hålla emot organiserade särintressen (jordbrukare, villaägare, daghemspersonal, pensionärer . . .). Att tillfredsställa varje grupp för sig kostar inte heller så mycket, men helheten blir förödande. Bland de mer utförliga beskrivningarna av teorin finns Olson [1982] som i starka sackföreningar och andra intressegrupper ser hela orsaken till den långsammare tillväxten och den större stelheten i de västliga ekonomierna efter kriget.

Den sjunde och sista förklaringen från efterfrågesidan hänger ihop med statsmakternas förmåga att lura konsumenterna. Hur kan "det offentliga" gömma kostnaden för offentliga tjänster? Jo, genom allt större budgetunderskott främst. Men också genom källskatt så att individerna inte vet hur mycket skatt de betalar, genom indirekta skatter som bakas in i varornas pris, genom att låta inflationen snarare än parlamentet höja skatterna, med flera sätt. Budgetunderskottets storlek i relation till BNP, andelen indirekta skatter i ekonomin samt inflationen skul-

le kunna vara tänkbara förklaringsvariabler i en empirisk analys.

Orsaker till den offentliga sektorns tillväxt: utbudssidan

I nationalräkenskaperna utgår man ifrån att den offentliga sektorns produktivitet (effektivitet) inte ändras alls eller att den i varje fall stiger väsentligt långsammare än i den privata sektorn. Flera studier för Sverige under senare tid, rapporterade för Exportgruppen för Studier i Offentlig ekonomi (ESO), har pekat på att detta nog är ett riktigt antagande för individuella myndigheter, även om vi än så länge vet alltför lite om sektorn som helhet. Men samtidigt har genom den solidariska lönepolitiken och allsköns följsamhetsklausuler lönerna i den offentliga sektorn vuxit ungefär lika snabbt som de i den privata. Följden är att prisutvecklingen varit mer explosiv i den offentliga sektorn. Härigenom kommer den offentliga sektorn att successivt öka sin andel av BNP även om dess volymtillväxt är densamma eller något längre än den som råder i privat verksamhet. Detta brukar kallas Baumols sjukdom efter Baumol [1967].

Som ett av argumenten för att förklara den offentliga sektorns ökade andel av BNP måste vi därför ha med de relativa priserna.

Nästa två argument hänger samman med den allt starkare offentliga byråkratin. Med allt större specialisering och hög kompetens är ofta de offentliga ämbetsverken skickliga förhandlare gentemot de politiska instanser som satts att styra dem. Om därför de offentliga byråkratiernas mål ser annorlunda ut än politikernas är det inte säkert att det är de sistnämnda som vinner. Till detta kommer de offentliganställdas allt starkare ställning på arbetsmarknaden och i egenskap av väljare. Drygt 40 procent av samtliga sysselsatta i Sverige är direkt beroende av den offentliga sektorn för sin utkomst.

Även det kortsiktiga konjunkturpolitiska

ka motivet för den offentliga sektorns expansion bör tas med. Liksom i den politiska konjunkturcykeln är det framförallt större arbetslöshet som lett till större offentliga utgifter.

I många teorier har också regeringarnas politiska färg betydelse för hur snabbt den offentliga sektorn expanderat. Men det är inte alltid så lätt att karakterisera partier som tillhörande vänster eller höger sida. Blocktillhörigheten kan också variera över tiden. Dessutom vill ju även partier på den högra sidan öka vissa statsutgifter, t ex utbildning, polis och försvar. Det är därför knappast förvånande att de två mest ambitiösa studierna av sambandet mellan regeringarnas politiska sammansättning å ena sidan och offentliga utgifter och skatter å den andra inte funnit något tydligt samband (Cameron [1978], Schmidt [1982]).

Den sista utbudsfaktorn hänger ihop med institutionalia. För det första skulle man kunna tänka sig att fördelningen mellan statliga och lokala organ har betydelse på så sätt att en stark centraliserad statsmakt skulle lättare kunna höja utgifterna. I starkt decentraliserade system som i Schweiz är ju medborgarna betydligt mer kunniga om de ekonomiska följderna av ökade utgifter.

En annan institutionell faktor är regeringarnas sammansättning. Vi vill gärna tro att en koalitionsregering har svårare att hålla igen på utgifterna än en en-partiregering, eftersom den förstnämnda måste tillfredsställa olika intressegrupper som är representerade i regeringen. Speciellt borde detta gälla fär breda koalitioner som går över blocken. Visst stöd för denna hypotes kan vi finna i att de länder som undergått den snabbaste ökningen i offentliga utgifter också genomgående haft regeringar som bestått av breda koalitioner: Nederländerna, Belgien, Italien. Sverige 1976–82 utgör ytterligare ett exempel. Men å andra sidan har vi Schweiz, där utgifterna vuxit långsamt trots permanent samlingsregering.

Test av olika förklaringar: Sverige 1950–82

De ovan redovisade förklaringarna leder till ca 15 olika variabler som kan förklara den offentliga sektorns tillväxt. Dessa skall inte ses såsom alternativ utan i högst grad som ömsesidiga. Frågan är bara hur de skall kombineras. Jag har valt att ställa upp följande hypotes.

Förklaringarna kan som ovan delas in i sådana som återfinns på efterfrågesidan respektive på utbudssidan. Men priserna i offentlig sektor svarar inte på skillnader mellan de två sidorna; det finns ingen anledning att tro att priserna på den offentliga sektorns produkter och tjänster stiger fortare i perioder när efterfrågan är större än utbudet, i varje fall inte för korta perioder som ett år i taget. Vi har därför att göra med en icke-jämviktsmodell. Jag har vidare antagit att det är den största sidan som bestämmer den faktiska kvantiteten. Om allmänhetens efterfrågan i en viss period är större än vad politiker och byråkrater egentligen hade tänkt sig att producera, anpassar de sig glatt härtill. Om däremot det är efterfrågan som faller, antas utbudssidan kunna få sin vilja igenom.

Fördelen med en sådan icke-jämvikts-hypotes är att vi får en konsistent modell där alla variablerna testas samtidigt och där man inte bara kan ta reda på vilka faktorer som bestämt den offentliga sektorns tillväxt utan också i vad mån denna utveckling verkligen har varit önskad av allmänheten.

När man testar modellen på svenska data 1950–82¹ är det tre resultat som är slående. För det första är förklaringsgraden mycket hög; modellen förklarar över 99 procent av den *andel* som den offentliga sektorn utgör av BNP. Det rör sig således inte bara om en trend som förklaras

¹ Olika definitioner på den oberoende variabeln prövades, nämligen totala offentliga utgifters andel i BNP, offentliga utgifters andel exklusive transfereringar samt skattetrycket

av BNP:s tillväxt. För det andra är det bara ett fåtal faktorer som är relevanta. Framförallt gäller detta utvecklingen av relativa priser i den offentliga sektorn jämfört med övriga ekonomin, vilken är en faktor som dyker upp såväl efterfrågesom utbudssidan i modellen. De enda andra faktorer som visar sig vara betydelsefulla är intresseorganisationernas styrka och budgetunderskottet på efterfrågesidan och den offentliga sysselsättningen på utbudssidan.

De empiriska förhållandena är således konsistenta med förklaringen att allmänhetens efterfrågan på offentliga tjänster snarast har en inkomstelasticitet under ett² och har en priselasticitet under ett. Vidare påverkas efterfrågesidan av intresseorganisationernas styrka liksom av möjligheten att lura allmänheten genom att låta utgifterna "finansieras" genom budgetunderskott. På utbudssidan är det inte bara de offentliga priserna som utgör en förklaring; antalet anställda i offentlig sektor utgör en självständig förklaringsfaktor som påtryckningsgrupp och/eller som väljare utöver den effekt som kommer av kostnadssidan (ökade löner i offentlig sektor jämfört med Sverige som helhet).

Det tredje intressanta fyndet från modellen är att efterfrågesidan visar sig vara dominerande. Under hela perioden 1969 till 1982 är det faktiskt efterfrågan på offentliga tjänster som bestämmer det faktiska utbudet enligt modellen. Men då måste vi komma ihåg att efterfrågan "manipulerats" av intresseorganisationerna och av budgetunderskott.

Test av olika förklaringar: 12 OECD-länder 1960-82

Modellen har därefter skattats på ett stort antal industriländer. Dels har skattningen skett land för land, dels har alla länderna "poolats" i en enda gemensam körning där endast konstanten tillåtits variera mellan länder.

Resultaten måste betraktas som högst preliminära, eftersom denna studie är den första som — såvitt jag vet — ser efterfrågan och utbud av offentliga tjänster som en integrerad helhet. Det är därför omöjligt att veta i vad mån resultaten är modell-specifika eller mer generella.³

Det visar sig vara svårt att dra någon generell slutsats om betydelsen av efterfrågesidan resp utbudssidan. I vissa länder har liksom i Sverige "allmänheten" fått sin vilja igenom: Norge, Belgien, Österrike. I andra länder verkar det som om utbudet dominerat: USA, Canada, Australien, Västtyskland. I övriga länder kan man inte dra någon säker slutsats.

För flera av länderna har Wagner-variablerna hög förklaringsgrad, framförallt sådana faktorer som befolkningsförändringar och urbaniseringsgrad. Andra viktiga faktorer — förutom den självklara pristermen — är de två faktorer som enligt ovan var förknippade med försök att dölja den offentliga sektorns tillväxt: budgetunderskottets storlek och andelen direkta skatter. Tyvärr låter sig intresseorganisationernas styrka inte mätas på samma sätt som i Sverige⁴ utan endast som andelen av de förvärvsarbetande som är anslutna till fackförening. Denna variabel saknar betydelse.

På utbudssidan är det relativa priset (Baumols sjukdom) alltid den viktigaste faktorn. Men även den offentliga sysselsättningen går igenom som en självständig och signifikant förklaringsfaktor. Till skillnad från Sverige har också den stigande arbetslösheten varit en viktig orsak till allt större offentliga utgifter. Vidare visar det sig att federala stater snarast har lägre utgifter än enhetsstater. Inga slutsatser

² Inkomsten (BNP) är negativt korrelerad med de offentliga utgifternas andel av BNP, men koefficienten är inte signifikant i alla varianter.

³ I Lybeck [1986] ges en översikt över olika stödjande och icke stödjande resultat från andra studier.

⁴ Sysselsatta i intresseorganisationer som andel av sysselsättningen

kan dras från regeringarnas färg eller dess sammansättning (koalition eller ej) om utgiftsökningens storlek.

Sammanfattning och slutsatser

Inledningsvis uppställdes ett löfte att uppsatsen skulle försöka svara på två frågor. Det visar sig efter en genomgång att svaren knappast är så entydiga som man skulle önska.

För det första kan man inte dra några säkra slutsatser att det varit allmänhetens efterfrågan eller politikernas och byråkraternas utbud som givit upphov till den snabba tillväxten i offentliga utgifter. För Sverige förefaller det som det vore allmänheten understödd av starka intresseorganisationer som varit det främsta upphovet till de offentliga utgifterna. Men resultatet kan vara beroende av hur variablerna mäts och hur modellen specificerats och förefaller inte att gälla för de flesta andra industriländer där ofta utbudssidan är bättre preciserad än efterfrågesidan.

För det andra är det flera olika faktorer som kan förklara att den offentliga sektorn vuxit snabbt i vissa länder, långsammare i andra. Vad vi speciellt önskar förklara är att den offentliga sektorn vuxit snabbare i Sverige, Danmark, Nederländerna, Belgien och Italien än i övriga industriländer.

Orsakerna verkar variera. I Sverige är de två viktigaste faktorerna (utöver relativpriserna) fackföreningarnas styrka på efterfrågesidan och andelen offentliganställda på utbudssidan. Danmark är inte med i studien till följd av dataproblem. I Nederländerna och Italien har arbetslöshetsbekämpningen varit viktig, men även organisationernas styrka och budgetunderskottet har haft betydelse i Italien. I Belgien åter är det framförallt budgetunderskottet som "lurendrejefaktor".

I OECD [1983] drogs den våga slutsatsen att den offentliga sektorns tillväxt kan förklaras endast av en komplicerad sammanflätning av ekonomiska, politiska,

institutionella, historiska och kulturella faktorer. I denna uppsats har vi kunnat gå något längre när det gäller att precisera vilka faktorer som förefaller vara de viktigaste i olika länder. Men det finns mycket arbete kvar att göra när det gäller att studera hur variablerna skall definieras för olika länder och hur olika institutionella fakta som de schweiziska folkomröstningarna och de finska kvalificerade majoriteterna skall inkluderas i modellerna. De slutsatser som dras i denna artikel bör därför behandlas med stor varsamhet till dess de kan förkastas eller styrkas av andra studier.

Referenser

- Baumol, W J [1967], "Macroeconomics of Unbalanced Growth", *American Economic Review*, Vol 57, June
- Borcherding, T E [1984], "A Survey of Empirical Studies About Causes of the Growth of Government", Uppsats presenterad vid Nobel-symposium i Stockholm om den offentliga sektorns tillväxt, kommer i *Journal of Public Economics*
- Borcherding, T E och Deacon, R T [1982], "The Demand for Services of Non-Federal Governments", *American Economic Review*, Vol 62, December
- Cameron, D R [1978], "The Expansion of the Public Economy", *American Political Science Review* Vol 72, December
- Cameron, D R [1984], "Impact of Political Institutions on Public Sector Expansion", Uppsats presenterad vid Nobel-symposium i Stockholm om den offentliga sektorns tillväxt.
- Larkey, P D, Stolp, C och Winer, M [1981], "Theorizing About the Growth of Government", *Journal of Public Policy* Vol 1 May
- Lindbeck, A [1984], "Redistribution Policy and the Growth of the Public Sector", Uppsats presenterad vid Nobel-symposium i Stockholm om den offentliga sektorns tillväxt, kommer i *Journal of Public Economics*
- Lybeck, J A [1983], "Finns det en politisk konjunkturcykel i Sverige?" *Ekonomisk Debatt*, Årg 11, nr 5
- Lybeck, J A [1984], "Hur stor är den offentliga sektorn?" *Ekonomisk Debatt* Årg 12 nr 2
- Lybeck, J A [1986], *The Growth of Government in Developed Economies - How Has it Grown, Why has it Grown and What Should be Done About it*, Gower Press, London
- Myhrman, J [1980], "Varför växer den offentliga sektorn så snabbt?" *Ekonomisk Debatt*, Årg 8, nr 5
- OECD 1983, "Big Government - How Big Is It?" *OECD Observer* March
- Olson, M [1982], *The Rise and Fall of Nations* Yale University Press, New Haven

- Peacock, A T och Wiseman, J [1961, andra rev uppl 1967], *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom* Princeton University Press, Princeton Nj
- Schmidt, M G [1982], *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen: Ein internationaler Vergleich*, Campus Verlag, Frankfurt. En sammanfattning återfinns i F G Castles, red., *The Impact of Parties*, Sage Publications, Beverly Hills
- Tarschys, D. [1975], "The Growth of Public Expenditures – Nine Modes of Explanation", *Scandinavian Political Studies*, Vol 10, no 1
- Wagner, A [1883], *Finanzwissenschaft*, delvis återgiven i R A Musgrave och A T Peacock, red., [1958] *Classics in the Theory of Public Finance*, MacMillan, London
- Wagner, A (1893), *Grundlegung der politischen Ökonomie* C F Winter, Leipzig
- Ysander, B C [1979], "Offentlig ekonomi i tillväxt", i G Eliasson m fl *Att välja 80-tal*, Almqvist & Wiksell, Stockholm