

Den offentliga sektorns expansion: Nio förklaringsstyper

I fattiga länder är den offentliga sektorn i allmänhet mindre än i rika länder. Under den välståndsutveckling som ägt rum i de västerländska industristaterna under de senaste hundra åren har den offentliga sektorn successivt expanderat. Av dessa två förhållanden har samhällsvetare dragit slutsatsen att det föreligger ett positivt samband mellan den ekonomiska utvecklingsnivån och de offentliga utgifternas omfång. Sedan 1870-talet har det framförts många hypoteser om hur detta samband är beskaffat, och under senare år har det även bedrivits viss empirisk forskning. Någon allmänt accepterad teori har dock inte framkommit. Med växande insikt om problemets komplexitet och mångsidighet har forskarna inte ens närmat sig konsensus, utan infallsvinklarna har blivit allt flera. Det finns nu en rik provkarta av förklaringar till den offentliga sektorns expansion.

I denna artikel urskiljs nio typer av sådana förklaringar. Syftet är att visa på den mångfald av utgångspunkter som kan väljas för en analys av offentliga tillväxtprocesser. Skall vi få ett grepp om de offentliga utgifternas determinanter och kunna förutse och styra framtidens ekonomiska utveckling är det sannolikt otillräckligt att rikta uppmärksamheten mot någon enda av dessa utgångspunkter, utan det krävs undersökningar

av ett kausalt samspel mellan olika faktorer. Detta hindrar emellertid inte att även "monokausala" förklaringar kan ge väsentliga kunskaper och att flera av de förklaringsstyper som här skall behandlas förtjänar att utvecklas, prövas och fördjupas.

1. Debatten om "Wagners lag"

Under senare delen av 1700-talet och förra delen av 1800-talet var det en vanlig uppfattning att samhällsutvecklingen skulle leda till en krympande statsmakt. "Överhetsprincipen" sågs av många socialfilosofer som en övergångsföreteelse i mänsklighetens historia. Med stigande levnadsstandard och allt rikare andlig odling skulle behovet av auktoritär kontroll och central styrning minska. Denna tanke hävdades av åtskilliga franska och tyska upplysningsfilosofer och delades även av Marx. I den tidiga socialismen fanns emellertid också föreställningen om produktionens alltmer sociala karaktär. I en viss mening skulle allt arbete i framtiden bli offentligt. Någon ansvällning av det existerande samhällets offentliga sektor förutspåddes dock inte av den tidiga socialismen.

Den som först förutsåg en kontinuerlig vidgning av den offentliga sektorn var den tyske nationalekonomen och "katedersocialisten" Adolph Wagner. I *Finanzwissenschaft* [1883] och *Grundlegung der politischen Ökonomie* [1893] hävdade denne att en sådan tillväxt var en naturlig följd av den ekonomiska utvecklingen. De offentliga utgifterna avsåg två slags ändamål: dels inre och yttre säkerhet, dels kultur och välfärd. Kostnaderna för det yttre försvaret borde enligt Wagner öka allteftersom sta-

DANIEL TARSCHYS är docent i statskunskap vid Stockholms universitet. Han arbetar med idéanalys, jämförande politik och förvaltningsforskning.

terna övergick från offensiv till defensiv säkerhetspolitik och konkurrensen tvingade fram ett alltmer kapitalintensivt försvar. Den inre säkerheten skulle bli dyrare att upprätthålla eftersom industrialiseringen och urbaniseringen ledde till ökade friktioner mellan olika grupper. Kultur- och välfärdssektorn borde expandera eftersom det allmänna på detta område i flera avseenden var en effektivare producent än enskilda företag och följaktligen kunde förväntas konkurrera ut många små enheter. Därtill borde människornas efterfrågan på vissa offentliga tjänster öka när deras grundläggande behov i fråga om mat, kläder och bostad var tillfredsställda.

"Wagners lag" har utsatts för åtskilliga attacker och torde inte längre försvaras i sin ursprungliga form. Många har dock fortsatt att arbeta i samma riktning. Arnold Brecht [1932] betonade i en tidig studie att det framför allt var den sociala omstöpnigen som ledde till ett ökat tryck på den offentliga sektorn. När den agrara familjesammanhållningen upplöstes genom urbanisering och industrialisering krävdes stora investeringar i infrastruktur och social omvårdnad. Den ekonomiska integrationen inom samhällena födde också många nya behov. Herbert Timm [1961] pekade på att många sådana förändringar blev verkningfulla först efter långa tidsförskjutningar. Inkomstökningen "sprang före" den offentliga sektorns expansion, som följde först sedan en rad institutionella och ideologiska spärrar forcerats. Karl Deutsch [1961] hävdade att den sociala mobiliseringen och kommunikationernas utveckling var starkt pådrivande faktorer, som bidrog till en effektivare förmedling och organisation av efterfrågan på kollektiva tjänster.

Flera av dessa antaganden har undersökts i empirisk forskning. Erik Höök [1962] ställde den svenska offentliga expansionen inom skilda delsektorer i relation till nya produktions- och konsumtionsmönster. Han underströk också att vissa verksamheter tämligen ogravrade flyttats från den privata sektorn till den offentliga och uppmärksammade de kostnadshöjningar som följt med den tekniska och vetenskapliga utvecklingen t ex inom sjukvården. Solomon Fabricant

[1952] gjorde en jämförelse mellan de offentliga utgifterna i de amerikanska delstaterna och fann att variationerna till största delen kunde förklaras av olikheter i inkomst, befolkningstäthet och urbanisering. Bland senare undersökningar av samma art har många, t ex Ira Sharkansky [1967] och Thomas R. Dye [1966], fört in politiska variabler. Hypotesen om den sociala mobiliseringens roll har prövats av bl a Torsten Hjellum [1967], som kunnat belägga en stegring av de offentliga utgifterna i de norska kommuner där valen partipolitiserats.

2. Tre förklaringsnivåer

Redan detta axplock ur en litteratur som är mycket omfattande ger en antydning om att orsakerna till den offentliga sektorns tillväxt kan sökas på flera olika analytiska nivåer. Ekonomiska faktorer kan uppmärksammas likväl som ideologiska och institutionella. Den ena typen av förklaringar utesluter inte den andra: bakom den tillväxt som ägt rum i en viss delsektor kan givetvis ligga såväl sociala förändringar som förändringar i de politiska värderingarna och den politiska strukturen. Många författare föreställer sig uppenbarligen ett "kausalt flöde" av mer eller mindre historiematerialistisk natur: innovationer i produktionstekniken och boendemönstret leder till uppkomsten av krav som sakta men säkert banar sig väg genom de politiska instanserna och omsätts i offentliga åtgärder. Något eller några bestämda led i detta "flöde" brukar dock vanligen utpekas som kritiskt eller avgörande. Med en grov klyvning skulle vi kunna urskilja tre olika plan i förklaringarna av den offentliga sektorns expansion: ett socioekonomiskt, ett ideologisk-kognitivt och ett politisk-institutionellt.

(1) Till den *socio-ekonomiska nivån* hör då förklaringar som tar fasta på tekniska, ekonomiska, sociala och demografiska strukturförändringar. Många forskare pekar på processer som hänger samman med industrialiseringen. Ny teknik och växande marknader ställer t ex krav på kommunikationer, utbildning och inre säkerhet. Med ökad boendetäthet uppstår sociala friktioner och kon-

trollproblem. Befolkningspyramidens utveckling medför högre kostnader för pensionering och omvårdnad. Med stigande förvärvsfrekvens växer behovet av barnomsorg. Flykten från landsbygden kan urholka befolkningsunderlaget för befintliga offentliga anläggningar och skapa behov av nya. Nya produktionsmönster leder till en typ av utgiftsökningar för stat och kommun; nya konsumtionsmönster till en annan.

(2) Enligt de förklaringar som hör hemma på den *ideologisk-kognitiva* nivå är den drivande kraften bakom den offentliga sektorns vidgning förskjutningar i attityder och åsikter. Dessa kan men behöver inte ha ett nära samband med utvecklingen på den socio-ekonomiska nivån. Till åsiktsförskjutningarna hör t ex sådana förändringar i konsumenternas efterfrågan som uppstår när inkomsterna stiger och vissa grundläggande behov är tillfredsställda, men också ideologiska och vetenskapliga strömningar som påverkar den offentliga sektorns verksamhet.

I många politiska system och i många politiska frågor spelar elit- och expertopinioner en betydande roll för de avgöranden som fattas. En ny åsikt kan därför bli effektiv redan om den sprids till en liten krets. I andra sammanhang skapas betingelserna för offentliga insatser först när stora grupper börjar omfatta vissa önskemål eller åsikter. Ideologisk-kognitiva förklaringar kan ta sikte såväl på innovations- som på diffusionsprocesser: det kan vara fråga antingen om nya kunskaper som påverkar de politiska besluten eller om gamla kunskaper som sprids till nya grupper.

(3) Förekomsten av en åsikt innebär inte att åsikten är verkningsfull. Härför fordras en effektiv kanalisering genom de politiska instanserna. Opinionstrycket för vissa typer av offentlig aktivitet kan därför påverkas genom förändringar på den *politisk-institutionella nivån*. Partiväsendets genombrott och demokratins seger innebär således att nya gruppers värderingar kunde göra sig gällande. Liknande förskjutningar i det mindre formatet kan inträffa när en tidigare inte organiserad grupp finner medel att framföra sina krav. Valsättet, parlamentarisk praxis, politiska Umgängesnormer och en

blandning av önskemål som leder till positiva beslut. Deutsch, Hjellum och Sharkansky är författare som intresserat sig för verkningarna av sådana systemegenskaper. Men förklaringar på denna nivå kan också rikta in sig på mer tillfälliga konstellationer: en framgångsrik personlighet, en partistrategi, en allians mellan olika politiska krafter eller liknande.

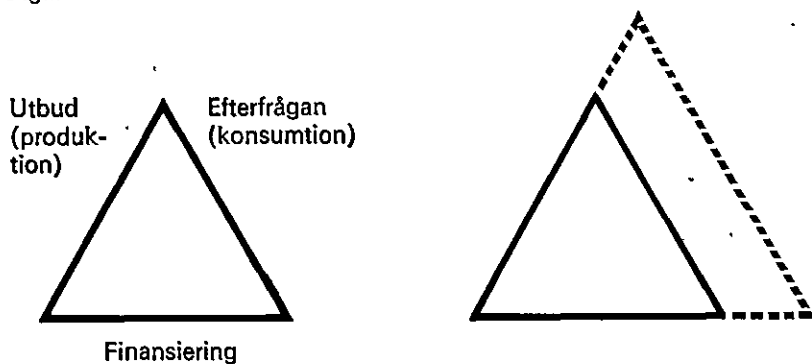
3. Den offentliga sektorns tre sidor

De förklaringar som hittills berörts utgår huvudsakligen från ett "*konsumentperspektiv*" på den offentliga sektorn. Statlig eller kommunal verksamhet tänks komma till stånd därför att samhället förändras, därför att det uppstår nya värderingar eller därför att nya värderingar kan göra sig gällande. Stat och kommun expanderar därför att det finns en växande *efterfrågan* på offentliga tjänster.

"Konsumentperspektivet" är starkt förankrat i gängse teori. Nationalekonomer förutsätter ofta att medborgarnas preferenser på ett eller annat sätt ger utslag i de politiska församlingarna liksom, omvänt, att de beslut dessa fattar kan föras tillbaka på medborgarnas preferenser. Statsvetarna har intresserat sig mer för hur denna överföring sker och utformat en rad analytiska modeller för att beskriva förloppet. Här kan det vara tillräckligt att erinra om David Eastons [1965] begreppsschema, enligt vilket det politiska systemets "inputs" består av "demands" och "supports" som i maktens smältdegel omvandlas till auktoritativa beslut, och om Anthony Downs [1957] teori om hur partierna tävlar om väljarnas gunst på den politiska marknaden. Bådadera antyder att det i en demokrati är väljarnas önskemål om kollektiva åtgärder som leder till att det fattas politiska beslut om allokering av resurser — och bådadera står därmed i god överensstämmelse med den demokratiska doktrin som lärs ut vid våra skolor.

Enligt "konsumentperspektivet" är politiken framför allt en konkurrens mellan skiftande anspråk på offentlig verk-

Figur 1



samhet. Med detta synsätt blir det emellertid lätt att förbise att det på denna varu- och tjänstemarknad, liksom på den privata, också finns en utbudssida. I samhället finns inte bara krafter som tävlar om att konsumera offentliga prestationer utan också krafter som tävlar om att producera dem. Här syftar jag inte som Downs på de politiker som erbjuder väljarna olika paket av offentliga tjänster utan snarare på de "reella" producenterna: de statligt och kommunalt anställda och den offentliga sektorns underleverantörer. Till samma krets bör vi räkna dem som partiellt arbetar för den offentliga sektorn genom att de i egenskap av producenter mottar statligt eller kommunalt stöd. Hos alla dessa finns ett annat slags intresse av den offentliga sektorns expansion än det som konsumentperspektivet utpekar. Anlägger vi i stället ett "producentperspektiv" finner vi snart att politiken också är en konkurrens mellan olika människors önskemål att få arbeta mot statlig eller kommunal betalning.

En tredje utgångspunkt som kan väljas är den finansiella. På den privata varumarknaden kan fenomenet "efterfrågan" sägas vara en produkt av två skilda dispositioner: viljan att få en vara och oviljan att skiljas från en annan, vanligen pengar. Vid individuell konsumtion kan köparen själv väga dessa dispositioner mot varandra. Hans efterfrågan uttrycker sig såsom oförmedlat på marknaden i form av hans egna köp. Vid konsumtion av kollektiva varor är däremot efterfrågan splittrad i sina två beståndsdelar. Eftersom köpbesluten sällan kan

individualiseras till den enskilda varan och aldrig kan individualiseras till den enskilde köparen uttrycker de båda dispositionerna separat i gestalten av å ena sidan önskemål om offentliga prestationer och å andra sidan motvilja att finansiera offentliga prestationer. Konfrontationen mellan dessa dispositioner måste ske på ett överindividuellt plan genom särskilda institutionaliserade processer.

Annorlunda uttryckt är transaktioner på den privata varumarknaden en funktion av två variabler, utbud och efterfrågan, medan transaktioner på den kollektiva varumarknaden är en funktion av tre variabler, utbud, efterfrågan och finansiering. Grafiskt kan förhållandet illustreras med hjälp av en liksidig triangel, figur 1. En given volym offentlig verksamhet förutsätter i princip att det föreligger ett visst kvantum av var och en av dessa variabler, utbud, efterfrågan och finansiering. En vidgning av den offentliga sektorn förutsätter på samma sätt att samtliga variabler ökar; alla tre sidor av triangeln måste växa. Ett nytt åtagande kan enligt denna modell "avläsas" i form av förändringar på tre olika skalor. Frågan är då vilket kausalförhållande som råder mellan de tre variablerna.

"Konsumentperspektivets" teoretiker utgår från att den styrande variabeln är efterfrågan. När önskemålen om offentliga insatser förstärks blir ökad finansiering och ökad produktion följd effekter. Atskilliga forskare har emellertid ifrågasatt om inte orsaksriktningen kan vara den omvända: den ökade konsumtionen skulle vara resultatet antingen av vid-

gade resurser (på finansieringssidan) eller av producenternas tryck (från utbudssidan). Dessa båda synsätt skall här endast exemplifieras:

Krafter på finansieringssidan

1. De mest bekanta företrädarna för "finansieringsperspektivet" torde vara Alan T. Peacock och Jack Wiseman [1961]. Enligt dessa båda författare är efterfrågan på offentlig konsumtion permanent större än den konsumtion som kommer till stånd, eftersom den avgörande restriktionen är medborgarnas starka uppfattning om vad som utgör en tolerabel skattebörda. Denna uppfattning rubbas inte under normala tider men kan sättas ur spel genom särskilda kriser. I krigstid blir således medborgarna beredda att acceptera en tyngre belastning, och denna belastning försvinner sedan inte när kriget är över. Kurvan över de offentliga utgifternas utveckling blir därför trappestegsformad. Det av Peacock & Wiseman beskrivna reaktionsmönstret har kallats "displacement effect" eller "ratchet effect".

Det avgörande för Peacock & Wiseman är således folkets åsikter om skattestrycket; deras förklaring hör hemma på den ideologisk-kognitiva nivån. Detsamma gäller den forskare, S. P. Gupta [1969], som hävdar att den offentliga sektorns expansion skjuter fart i och med demokratis genombrott och sedan fortgår till det stadium då majoriteten av skattebetalare upptäcker att de inte kan dra någon fördelningspolitisk nytta av fortsatt tillväxt.

"Finansieringsperspektivet" kan emellertid också knytas till andra analysnivåer. Harry Oshima [1957] härleder den offentliga sektorns expansion från den växande materiella bas som i ett framåtskridande samhälle finns kvar att beskatta sedan individerna tillfredsställt sina grundläggande behov. Även politisk-institutionella faktorer har uppmärksammats. Seymour Sachs och Robert Harris [1964] har visat hur federala bidrag stimulerar den offentliga konsumtionen i amerikanska delstater. Harley H. Hinrichs [1966] och John F. Due [1970] har konstaterat skillnader i skattestrukturen mellan länder på olika utvecklingsnivå.

Krafter på producentsidan

2. Exempel på ett "producentperspektiv" på politiken är de hypoteser som velat härleda den offentliga sektorns expansion från ett växande utbud på arbetskraft. Hos nymarxister som Paul Sweezy och Paul Baran [1966] finns föreställningar om en sekulär stagnation som i de utvecklade samhällena tvingar fram en växande offentlig sysselsättning. En annan uppmärksammas förskjutning som leder till ett kostnadstryck från producentsidan är de relativa prisändringar som uppstår när produktiviteten inte kan ökas lika snabbt på tjänsteområdet som inom varuproduktionen (W. J. Baumol & W. E. Oates [1972], Carl Johan Aberg [1973]). På den ideologisk-kognitiva nivån tar förändringar av detta slag gestalt i å ena sidan önskemål om nya offentliga engagemang för att skapa sysselsättning, å andra sidan lönekrav från de offentligt anställda. Till samma nivå och till den politisk-institutionella nivån hör de förklaringar som härleder den offentliga sektorns tillväxt från byråkraternas ansträngningar av att vidga sina revir (C. Northcote Parkinson [1958], Anthony Downs [1967], William A. Niskanen Jr. [1971]). Om det, som flera författare menar, finns tämligen konstanta ambitioner hos statliga och kommunala förvaltningar att expandera sin verksamhet blir den avgörande frågan i vilken utsträckning systemets administrativa och politiska rutiner och processer släpper igenom sådana önskemål.

4. Nio förklaringstyper

I figur 2 återges de nio förklaringstyper som framkommer vid en konfrontation av de nivåer och perspektiv som här urskilts. Många av de arbeten som behandlat den offentliga sektorns tillväxt inrymmer flera olika hypoteser om orsakssamband och kan därför inte placeras in i något enda av figurens fält. De namn som angivits fyller därför endast ett illustrerande syfte.

Konsumentperspektivet

(1) *Politisk-institutionella förklaringar* tar sikte på insatser av enskilda politiker eller politiska grupperingar, på inslag i

Figur 2

	Konsumentperspektiv	Finansieringsperspektiv	Producentperspektiv
Politisk-institutionell nivå	1) Deutsch Hjellum Sharkansky Timm	4) Sharkansky Sachs & Harris Hinrichs	7) Niskanen Downs
Ideologisk-kognitiv nivå	2) Deutsch Easton Downs	5) Peacock & Wiseman Gupta	8) Niskanen Downs Parkinson Walker
Socio-ekonomisk nivå	3) Wagner Brecht Fabricant	6) Oshima	9) Sweezy & Baran Williamson Baumol & Oates Meidner

Namnen i de olika boxarna innebär endast att förklaringar av denna typ återfinns hos dessa författare. Hos flertalet forskare finns *därtill* förklaringar av annat slag.

den politiska kulturen eller på förändringar i parti- eller organisationsväsendet, i det konstitutionella systemet eller på betingelserna för opinionsbildning och politisk påverkan. Det politiska systemet blir från denna utgångspunkt ett filter som släpper fram vissa krav på den offentliga sektorns verksamhet från grupper och individer som i en eller annan mening "konsumerar" denna verksamhet — det må sedan vara enskilda medborgare, organisationer eller företag. Den offentliga sektorns tillväxt kan återföras på politisk-institutionella faktorer när innovationer i denna sfär leder till att nya opinioner kan öva tryck på beslutsfattarna.

(2) *Förklaringar på den ideologisk-kognitiva nivån* uppmärksammar förändringar i den sociala åsiktsstrukturen: nya insikter, nya värderingar, nya begreppsmönster eller en ny spridning av insikter, värderingar och begreppsmönster. Vanligen avses åsiktsförskjutningar som berör breda folkgrupper, men det kan också röra sig om nya idéer hos ett litet skikt eller t o m en enda person. Den offentliga sektorns tillväxt kan återföras på opinionsfaktorer när det är åsikterna

som förändrats och inte de kanaler och mekanismer som omsätter dessa åsikter i politisk påverkan.

(3) *Socio-ekonomiska förklaringar* åsyftar förändringar i produktionsteknik, konsumtionsmönster, demografisk struktur etc. Genom denna utveckling framtvingas vissa nya former av offentlig service som är nära förknippade med urbanisering, industrialisering, marknadens vidgning, familjelivets omstöpning och de genom kommunikationstekniken förkortade avstånden. När den offentliga sektorns tillväxt återförs på faktorer av detta slag impliceras ofta att innovationerna i samhällets "ekonomiska bas" leder till förändringar oavsett vilket socialt och politiskt system som är förhärskande.

Finansieringsperspektivet

(4) *Politisk-institutionella förklaringar* avser förändringar antingen i det institutionella mönstret för beslut om beskattning eller i själva beskattningstekniken. Härigenom påverkas bl a skattebördans psykologiska tyngd, möjligheterna för den enskilde att se ett samband mellan skatter och förmåner samt graden av au-

tomatik i skatteintäkternas tillväxt vid konsolidering av skatteunderlaget. Den offentliga sektorns tillväxt kan återföras på innovationer i denna sfär t ex när en ny fördelning av finansieringsbördan mellan centrala och lokala (resp federala och delstatliga) enheter leder till beslut om högre utgifter än vad som eljest skulle ha varit fallet eller när uppördssystemet förbättras så att mer resurser står till förfogande för offentliga utgifter.

(5) *Förklaringar på den ideologisk-kognitiva nivån* utpekar förändringar i de skattskyldigas inställning till de offentliga pålagorna som kritiska variabler. Sådana förändringar kan vara betingade av att efterfrågan på offentliga tjänster mer eller mindre plötsligt ökat, t ex genom krigsutbrott eller andra förskjutningar i ett samhälles "hotbild", men de kan också ha ett samband med en fortgående förstärkning av det politiska systemets legitimitet. Hinrichs [1966] hävdar att det i olika delar av världen finns olika "skattekulturer" och dessa bör rimligen också kunna påverkas långsiktigt t ex genom utbildning. Den offentliga sektorns tillväxt kan återföras på opinionsfaktorer av denna art när nya åsikter möjliggör en högre beskattning.

(6) *Förklaringar på den socio-ekonomiska nivån* riktar uppmärksamheten på den reella skattebasen. När denna förändras t ex genom industrialisering uppstår nya möjligheter att extrahera resurser för offentlig konsumtion. Av betydelse i detta hänseende är penninghushållningens och utrikeshandelns omfång. Vid sidan av en sådan utveckling av skattebasens struktur kan en vidgning av dess volym också vara väsentlig för statsmaktens förmåga att finansiera sin verksamhet. När vissa grundläggande individuella behov är täckta kan det således bli lättare att öka skattebördan. Den offentliga sektorns tillväxt kan återföras på socio-ekonomiska faktorer av denna art när en ny ekonomisk struktur eller en ökning av bruttonationalprodukten möjliggör ökade skatter och pålagor.

Producentperspektivet

(7) *Politisk-institutionella förklaringar* betonar de insatser av enskilda eller grupper eller de förändringar i den politiska, organisatoriska och administrati-

va strukturen som gör det möjligt för producenter av offentliga varor och tjänster att vidga sitt utbud eller få mer betalt för det. Hit hör t ex innovationer i förvaltningssystemet, uppkomsten av nya intressegrupper eller nya kanaler mellan intressegrupper och administratörer eller politiker samt förändringar i det konstitutionella systemet som ger ämbetsmännen större makt. Den offentliga sektorns tillväxt kan föras tillbaka på politisk-institutionella faktorer av detta slag när innovationer i denna sfär leder till att utbudssidan kan öva ett starkare tryck på beslutsfattarna.

(8) *Förklaringar på den ideologisk-kognitiva nivån* framhäver den påverkan som kan övas av nya uppfattningar på utbudssidan, t ex nya löne- eller arbetsmiljökrav av de offentligt anställda, nya uppfattningar hos myndigheterna om vad de bör producera eller nya önskemål från grupper utanför den egentliga offentliga sektorn (t ex byggnadsarbetare, lantbrukare, kulturarbetare, företagare i vissa branscher) om att helt eller partiellt få bedriva sin produktion med statligt eller kommunalt stöd. Hit hör också nya normativa teorier, t ex den keynesianska doktrinen, som kan påverka beslutsfattarna att driva en mer expansiv politik för att tillgodose ett "överskott" på utbudssidan. Den offentliga sektorns tillväxt kan föras tillbaka på opinionsfaktorer av detta slag när det är åsikterna som förändrats och inte de kanaler och mekanismer som förmedlar dessa åsikter och gör dem politiskt effektiva.

(9) *Socio-ekonomiska förklaringar* ut säger att den offentliga tillväxten betingas av strukturella samhällsförändringar som t ex antingen skapar ett utbud av undersysselsatt arbetskraft eller förändrar kostnadsrelationerna mellan olika sektorer så att den offentliga produktionen blir dyrare. Kostnadshöjningarna kan förbindas med att den offentliga sektorn genom den militärteknologiska utvecklingen blir alltmer kapitalintensiv (Wagner [1883]) eller med att den offentliga sektorn är starkt arbetskraftsintensiv (Baumol & Oates [1972]). När tillväxten förs tillbaka på socio-ekonomiska faktorer av denna art är den avgörande faktorn sociala innovationer som påver-

kar utbudet och prissättningen av offentliga varor och tjänster.

5. Den svenska profilen: några hypoteser

Den repertoar av förklaringar till offentliga tillväxtprocesser som här redovisats är rikhaltig. Vill man angripa konkreta problem krävs en betydande selektivitet. Man kan t ex som Erik Höök i sin studie av den svenska offentliga sektorns expansion [1962] lägga huvudvikten vid de socio-ekonomiska förändringarna på efterfrågesidan och därmed förknippade förskjutningar i konsumenternas preferenser. En sådan analys fäster uppmärksamheten på en rad obestridliga samband. Vad den däremot inte klargör är varför utvecklingen i olika länder länkats i skilda banor. Som Rolf Zenker [1971] visat finns det inte en given procentandel offentliga utgifter eller intäkter som svarar mot olika nivåer av BNP per capita. Industrialiseringen, urbaniseringen och höjningen av den allmänna levnadsstandarden ger överallt impulser till ökad kollektiv förbrukning, men uppenbarligen inte samma impulser i alla politiska och ekonomiska system.

Åtskilliga västeuropeiska stater har idag en högre andel statliga och kommunala utgifter än vad Sverige hade på motsvarande ekonomiska utvecklingsstadium. Det kan tänkas bero på en sekulär trend mot en vidgad offentlig sektor. Vad som ändå gör Sverige till ett intressant fall är den markanta expansionen under de senaste årtiondena. Under perioden 1950—1968 ökade de offentliga utgifternas andel av BNP mer än i något annat utvecklat västland, och mellan 1960 och 1972 skedde nästan en fördubbling av antalet offentligt anställda.

Förskjutningar i konsumenternas individuella önskemål om offentlig service lär knappast till fullo kunna förklara denna "svenska profil". Skall man få ett grepp om villkoren för den tillväxt som skett är det säkert nödvändigt att se också på vissa sammantvinnade institutionella och kulturella särdrag i det svenska samhället. Några exempel:

Det starka organisationsväsendet och det proportionella valsättet ger möjligheter till en effektiv dubbelriktad pene-

tration. Å ena sidan har påfallande stora skikt tillgång till politiskt inflytande; å andra sidan utgör organisationerna kanaler för spridning av den högre utbildade minoritetens värderingar till bredare folkgrupper. En massiv satsning på skolor och vuxenutbildning har stärkt dessa influenser. Till den snabba opinionsbildningen bidrar också en homogen kultur, litterat befolkning och relativt centrumdominerad mediastruktur.

I internationellt perspektiv är den svenska politikens "kontestationsnivå" låg. Makthavaren skyr strid och kritik. Han förankrar tålmodigt kontroversiella beslut hos potentiella vedersakare för att undgå efterräkningar. Samförståndet möjliggör en stabil utveckling utan risk för häftiga kastningar. Det befäster också det politiska systemets integration och legitimitet. En grundmurad nationell identifikation och en relativt stark nationell solidaritet och respekt för de offentliga organens företrädare och påbud ökar medborgarnas beredskap att avstå resurser för kollektiva ändamål. I samma riktning verkar förvaltningens anseende för hederlighet och relativt tillfredsställande effektivitet.

Finansieringssystemets konstruktion bör ha medverkat till den kommunala sektorns snabba vidgning. Kostnaderna för gjorda åtaganden har inskränkts dels genom att statliga bidrag utgått för många skilda ändamål, dels genom att erlagda kommunalskatter ända tills för några år sedan var avdragsgilla vid den statliga taxeringen. De lokalekonomiska cost-benefit-kalkyler — eller överslag — som gjorts inom dessa ramar har i övervägande utsträckning lett till expansiva beslut. Beskattningsrättens spridning på fyra, för medborgarna inte alltid urskiljbara organ kan också ha underlättat nya engagemang.

Förändringar i det administrativa systemet och i "beslutskulturen" är en annan faktor som kan ha bidragit till tillväxten. Automatik, principbeslut, mer långsiktiga åtaganden och "reformer på avbetalning" har tagit stora resurser i anspråk. De makthavandes önskemål om politisk reny av fattade beslut före nästa val och kostnadernas spridning över längre perioder kan i vissa fall ha skapat obalanser i beslutskalkylerna. Åt-

skilliga reformer har också rymt ett slags tidsinställda kostnadsbomber som exploderat när medborgarna, inte minst genom den förbättrade folkbildningen och massmediernas genomslagskraft, börjat upptäcka vilka rättigheter de länge haft. En möjlighet är slutligen att den offentliga sektorns expansion på en viss nivå blir i någon utsträckning självgenererande genom att de producerande grupperna vinner ökad politisk tyngd. Det kan avspglas i tex i givande avtalsförhandlingar eller i framgångsrika försök att skapa politiska allianser med berörda konsumentgrupper. Ämbetsverken övertar alltmer "marknadsföringen" av sin verksamhet och aggregerar det tryck som från olika håll riktas mot statsmakterna för vidgade resurser. Den politiska processen undergår därigenom gradvis en förvandling: det blir inte längre endast partier och organisationer som kanaliserar efterfrågan på offentliga tjänster utan i växande omfattning också de grupper och institutioner som själva står för produktionen.

Referenser

- Baumol, W. J. och Oates, W. E., [1972], "Kostnadssjukan inom tjänstesektorn och levnadsstandarden", *Skandinaviska Bankens Kvartalstidskrift* nr 2
- Brecht, A., [1932], "Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben", *Grundfragen der internationalen Politik II*, Leipzig & Berlin
- Deutsch, K., [1961], "Social Mobilization and Political Development", *American Political Science Review*, Sept 1961
- Downs, A., [1957], *An Economic Theory of Democracy*, New York
- [1967], *Inside Bureaucracy*, Boston
- Due, J. F., [1970], *Indirect Taxation in Developing Economies: The Role and Structure of Customs Duties, Excises, and Sales Taxes*, Baltimore & London
- Dye, T. R., [1966], *Politics, Economics and the Public: Policy Outcomes in the American States*, Chicago
- Easton, D., [1965], *A Systems Analysis of Political Life*, New York, London & Sydney
- Fabricant, S., [1952], *The Trend of Government Activity in the United States since 1900*, New York: National Bureau of Economic Research
- Gupta, S. P., [1969], "Public Expenditure and Economic Development", *Finanzarchiv*, årg 29
- Hinrichs, H. H., [1966], *A General Theory of Tax Structure change During Economic Development*, Cambridge, Mass
- Hjellum, T., [1967], "The Politicization of Local Government: Rates of Change, Conditioning Factors, Effects on Political Culture", *Scandinavian Political Studies II*
- Höök, E., [1962], *Den offentliga sektorns expansion. En studie av de offentliga civila utgifternas utveckling åren 1913—58*, Stockholm
- Meidner, R., [1973], "Utvecklingen av de offentliga tjänsterna och dess betydelse ur facklig synpunkt." Anförande vid Public Services Internationals kongress i New York den 10 oktober 1973 (sten-cil)
- Niskanen Jr, W. A., [1971], *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago & New York
- Oshima, H. T., [1957], "Share of Government in Gross National Product for Various Countries", *American Economic Review*, nr 3, årg 47
- Parkinson, C. N., [1958], *Parkinsons lag och andra studier i administrationens konst*, Stockholm
- Peacock, A. T.—Wiseman, J., [1961], *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton
- Sachs, S.—Harris, R., [1964], "The Determinants of State and Local Governmental Expenditures and Intergovernmental Flow of Funds", *National Tax Journal*, nr 1
- Sharkansky, I., [1967], "Economic and Political Correlates of State Government Expenditures: General Tendencies and Deviant Cases", *Midwest Journal of Political Science*, årg 11, nr 2
- Sweezy, P. M.—Baran, P. A., [1966], *Monopoly Capital*, Bungay
- Timm, H., [1961], "Das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben", *Finanzarchiv*, årg 21
- Wagner, A., [1883], *Finanzwissenschaft: Erster Teil*, 3 uppl, Leipzig
- [1893], *Grundlegung der politischen Ökonomie*, 3 uppl, Leipzig
- Walker, J., [1969], "The Diffusion of Innovations Among the American States", *American Political Science Review*, årg 63, nr 3
- Zenker, R., [1971], "Den offentliga sektorns tillväxt", i Erik Lundberg m fl, *Svensk finanspolitik i teori och praktik*, Lund
- Åberg, C. J., [1973], "Den offentliga sektorns kostnadsutveckling", *Ekonomisk Debatt*, årg 1, nr 8