

# 1 Inledning och kort sammanfattning

Sverige har mycket stora offentliga utgifter. Kommunerna, landstingen och staten betalar ut ca 400 miljarder kronor om året (1993) i lön till anställda i skolan, sjukvården, försvaret, de statliga verken etc. samt som betalning för inköpta varor och tjänster. Detta är alltså ersättning för gjorda produktionsinsatser och motsvarar det vi brukar kalla offentlig konsumtion. I det närmaste lika mycket betalas ut, utan krav på motprestation, till sjuka, pensionärer, arbetslösa och andra som annars har svårt att få en rimlig försörjning. Dessa transfereringar går till större delen över socialförsäkringssystemen: sjukförsäkringen, pensionssystemet, arbetslöshetsförsäkringen osv. Andra transfereringar räknas som bidrag, t.ex. barnbidragen, studiebidragen och socialbidragen. Gränsdragningen mellan socialförsäkrings- och bidragssystem kan vara rätt godtycklig, men socialförsäkringarna utmärks i regel av att det finns ett visst samband mellan vad som betalas ut och det bortfall av förvärvsinkomst som försäkringen avser att ersätta. Bidrag utgår med belopp som är lika för alla, eller som bestäms genom en individuell prövning av behovet.

Även företag erhåller offentliga transfereringar, t.ex. subventioner av olika slag, till ett belopp i närheten av 100 miljarder kronor. Ränteutgifterna uppgår vidare till en liknande summa. Slutligen utbetalas drygt 10 miljarder i statligt u-landsbistånd.

Lägger man ihop alltsammans blir summan över 1000 miljarder kronor, eller mer än 70 procent av BNP. Detta tal är av flera skäl rätt intetsägande. Vi har en omfattande "rundgång" i de svenska skatte- och bidragssystemen. Den offentliga sektorn beskattar sålunda inkomster den själv betalat ut i form av sjukpenning, pension, m.m. Man blåser upp både inkomst- och utgiftsidan i budgetarna, så att siffror som enbart visar bruttoutgifterna nästan saknar informationsinnehåll.

På liknade sätt är det med ränteutgifter och ränteinkomster. Ungefär två tredjedelar av den offentliga sektorns ränteutgifter matchas ännu

0

år 1994 av ränteinkomster, trots den växande statsskulden. Staten har själv stora ränteinkomster, men framför allt bidrar AP-fonden med stora belopp. Vill man å andra sidan inte räkna in AP-fonden och dess räntor i den offentliga sektorn (det kan finnas skäl för det), bör man heller inte räkna ATP-pensionerna som utgifter för den offentliga sektorn. Dessa pensioner motsvarar ca 7 procent av BNP.

Det finns inget matematiskt hinder mot att de samlade offentliga bruttoutgifterna kommer upp i mer än 100 procent av BNP. Man kan allmänt tycka illa om rundgången och "bruttofieringen" i den offentliga sektorn. Ett särskilt problem kan det vara om inflytelsrika aktörer på t.ex. de internationella kapitalmarknaderna inte förmår se igenom den onekligen komplicerade redovisningen. Det är emellertid ingen slump att systemen ser ut som de gör. Likformig skattebehandling av olika slags inkomster minskar risken för snedvridningseffekter på samhällsekonomin till följd av "skatteklar" av olika slag. Likformighet var också en viktig ledstjärna i arbetet med den senaste skattereformen. Rundgången är ett pris för likformigheten som det är besvärligt att komma ifrån.

Andra länder har emellertid andra system. Vissa länder betalar t.ex. ut transfereringar med låga, men i gengäld obeskattade, belopp. Att då jämföra de offentliga bruttoutgifternas andelar av BNP för olika länder blir naturligtvis missvisande. Syftet med föreliggande undersökning är bl.a. att för några länder genomföra nettoberäkningar av utgifterna, dvs. beräkningar där den skatt som återförs till den offentliga sektorn dragits av. Härigenom kan transfereringssystemens verkliga börda på resten av ekonomin bättre jämföras.

Även om man inte gör internationella jämförelser är nettoberäkningar viktiga att utföra. Vi har funnit att de offentliga nettoutgifterna för transfereringar till hushåll under 1980-talet och fram t.o.m. 1990 utgjorde drygt 13 procent av BNP. Detta är väsentligt lägre än de bruttoandelar på 20 procent, eller ännu högre tal, som ofta refereras i ekonomiska diskussioner. Till följd av lågkonjunkturen, som medfört att utgifterna för bl.a. arbetslöshetsersättning flerdubblats, har netto-transfereringarna ökat till ca 18 procent av BNP år 1993. Till uppgången har också starkt bidragit det kraftiga fallet i BNP, som är nämnare i måttet.

För beräkningsåret 1990 avvek de svenska nettotransfereringarna i procent av BNP inte markant från genomsnittet för de övriga fem

länderna. Nederländerna hade klart högre procenttal, Storbritannien klart lägre. De tre övriga, Danmark, Norge och Tyskland, låg alla ca 1 procentenheter lägre än Sverige. Emellertid tyder det mesta på att ökningen i de svenska nettotransfereringarnas andel av BNP efter 1990 varit betydligt starkare än i andra länder. Till en sannolikt betydande del kan detta förklaras av att nedgången i den reala ekonomiska aktiviteten varit djupare än i omvärlden.