

## Offentlig ekonomi i tillväxt<sup>1</sup>

### 9.1 3 x 300 offentliga sektorer

När vi skall diskutera tillväxtperspektiven på 1980-talet för den svenska blandekonomin kan vi inte nöja oss med att analysera förhållandena inom den privata sektorn, hushållens och företagens beteende. Den offentliga sektorn, de offentliga verksamheterna och det offentliga finansieringssystemet spelar en allt mer dominerande roll i vår ekonomi. Den har expanderat så snabbt under efterkrigstiden att numera omkring två tredjedelar av inkomsterna slussas genom offentliga budgetar och cirka 45 % av all resursanvändning (inkl affärsdrivande verk och offentligt bostadsbyggande) sker i offentlig regi. Vi skall i detta kapitel diskutera vilka "strukturella" problem denna utveckling medfört och fortsättningsvis kan väntas aktualisera och vilka speciella krav på strukturanpassning som den medför under 80-talet.

Speciellt i dåliga tider blir den offentliga sektorn ofta en syndabock i den allmänna debatten. Den anklagas för slöseri, växtsjuka och utsugning av det privata näringslivet. I andra sammanhang tycks man omvänt betrakta den offentliga sektorns expansion som en ofrånkomlig form av beredskapsarbete för alla dem som bortrationaliserats från näringslivet.

Dessa typer av påståenden är inte bara överdrivna utan ger också en vilseledande bild av de strukturproblem som den offentliga sektorns expansion medför. En del av förvirringen i diskussionen kring den offentliga utgiftsexpansionen torde kunna föras tillbaka till det faktum att man oftast slentrianmässigt talar om den offentliga sektorn fastän det i själva verket handlar om minst 3 x 300 offentliga sektorer.

Det finns mer än 300 olika politiska beslutsenheter i vårt land. Förutom staten har vi 24 län och 277 primärkommuner. Staten är visserligen den största av dessa beslutsenheter men dess betydelse relativt till det kommu-

<sup>1</sup> Framställningen i detta kapitel grundas i huvudsak på material som finns utförligare dokumenterat i Ysander [1979c]. I det beräkningsarbete som redovisas i figurer och tabeller har Erik Mellander medverkat.

nala blocket minskar år från år. Medan kommunala och statliga realutgifter vid krigets slut var ungefär lika stora, är de kommunala verksamhetsutgifterna numera mer än dubbelt så stora som de statliga och tenderar dessutom att växa i väsentligt snabbare takt. Sedan slutet av 60-talet tar också kommunalskatten i anspråk en större och snabbare växande andel av hushållens inkomster än den statliga inkomstskatten. Som en ytterligare autonom, och snabbt växande, enhet kan socialförsäkringssektorn räknas. Naturligtvis är dessa olika enheter inte oberoende av varandra. Vi vet t ex att staten betalar mer än 25 % av kommunernas utgifter via olika typer av bidrag och även finansierar en stor andel – drygt 20 % – ifråga om socialförsäkringskostnaderna. Samtidigt vet vi att förändringar i relationerna stat-kommun är svåra och tidsödande att åstadkomma. Statlig reglering bestämmer visserligen i fråga om tre fjärdedelar av den kommunala verksamheten vad som måste göras, men samtidigt är kommunerna erfarenhetsmässigt inte alltid villiga att följa statliga önskemål och rekommendationer ifråga om vilka ytterligare uppgifter de bör eller inte bör utföra. Trögrörliga och relativt autonoma förvaltningar finns också inom det statliga verksamhetsområdet.

En kontinuerlig strävan under 70-talet, från kommunindelningsreformen till de pågående länsdemokrati- och decentraliseringsutredningarna, har också varit att öka den reella handlingsfriheten för regionala organ. För många centrala statliga förvaltningar gäller dessutom att man successivt in-tecknar det existerande handlingsutrymmet genom formella utfästelser eller informella underhandsöverenskommelser med olika berörda intressegrupper och därmed i realiteten urholkar den kortsiktiga beslutanderätten för centrala politiska instanser. På kort sikt är det tveksamt om graden av beslutskoncentration eller centralisering inom den sk offentliga sektorn är speciellt mycket större än t ex inom den privata industrin. Det kan därför vara missvisande att, som ofta görs i långtidsutredningar, behandla alla offentliga utgifter som en given och tillgänglig handlingsparameter, som man efter behov kan variera utifrån centrala politiska avvägningsönskemål. Det är av dessa skäl vi i kalkylarbetet valt att också diskutera ett utvecklingsalternativ som innebär att primärkommuner och landsting fortsätter att expandera enligt samma mönster eller utifrån samma preferenser som kännetecknat utvecklingen sedan 1964.

Var och en av de 300 offentliga sektorerna innesluter dessutom i sig åtminstone tre olika slags sektorer. Man kan nämligen välja att betrakta och avgränsa en offentlig beslutsenhet från åtminstone tre olika synpunkter.

Givet att offentliga myndigheter söker fullfölja de gemensamma målsättningarna genom att reglera och styra utvecklingen på enskilda marknader kan nämligen detta ske på bl a de tre följande sätten.

Man kan, t ex genom att överta ägandeansvaret, söka direkt *styra utbudet* av varor och tjänster.

Man kan för det andra i stället välja att uppträda som allsmäktig köpare, dvs söka direkt *styra efterfrågan*.

För det tredje kan man söka styra mera indirekt genom att påverka marknadspriset, dvs utnyttja en *pris- och inkomststyrning*.

Offentligt ägande och *utbudsstyrning* är den klassiska formen av socialisering. I princip kan också denna form av socialisering särskiljas och renodlas i förhållande till andra former av offentlig reglering. Man kan exempelvis tänka sig ett marknadssocialistiskt samhälle där de offentliga myndigheterna äger alla produktionsmedel och långsiktigt styr utbudet genom kontroll av investeringar. Samtidigt bevaras det fria konsumentvalet som realiserar i form av decentraliserad efterfrågan på de olika marknaderna. Följden blir, åtminstone i teorin, en polarisering av makten över marknaderna, mellan konsumenter och offentliga makthavare, och i skärningspunkten mellan dessa maktsfärer, två olika och eventuellt icke förenliga uppsättningar av värderingar eller priser.<sup>1</sup> I verkligheten sker då vanligen kapitalfördelningen genom ransonering eller en kvantitativ reglering, vars avvägningar emellertid indirekt avslöjar planernas ”skuggpriser” eller preferenser. Man kan också vilja använda utbudsstyrningens räckvidd som mått på marknadsmässigheten i en marknadssocialism. I den liberalaste varianten regleras endast den totala investeringskvoten, medan den andra extremen representeras av en detaljreglering av hela konsumtionsutbudet, med priser endast använda som efterfrågereglage. Vissa bedömare har utnyttjat ett liknande tolkningsschema i beskrivningen av de nuvarande polska och ungerska ekonomierna som utbudsstyrda exempel på marknadssocialism.

I den svenska debatten och den svenska välfärdsmodellen har emellertid den renodlade utbudsstyrningen hittills icke spelat någon väsentlig roll som slagord eller tvistefrö. Offentligt ägande och utbudsstyrning har åtminstone tidigare främst betraktats som ett medel för att säkerställa en tillräckligt snabb och ändamålsenlig utbyggnad av samhällets infrastruktur i vid mening – transportapparaten, vård- och utbildningsinrättningar m m. Utgångspunkten var i dessa fall ofta att vinster inte ansågs ge tillräckliga eller rättvisande

<sup>1</sup> För en närmare diskussion av utbudsstyrningen och det duala prissystemet kan vi exempelvis hänvisa till två polska ekonomer: Lange [1938], samt Drewnowski [1961].

utbyggnadssignaler. Skalfördelar, informationströsklar eller höga transaktionskostnader ansågs medföra att full och kostnadstäckande betalning inte omedelbart eller direkt kunde utkrävas av den enskilde konsumenten eller klienten. Dessa politiska attityder återspeglas också i det faktum att offentligt ägande och offentlig företagsamhet utanför det sedvanliga området för offentliga tjänster internationellt sett legat på en relativt låg nivå i Sverige, åtminstone ända fram till de senaste åren. I denna mening har vi i Sverige knappast en speciellt stor offentlig sektor, såvida man inte också däri skall inräkna de olika former av mera indirekt styrning som exempelvis sker genom skilda former av miljö-, arbetsmarknads-, konsument- och näringsfrihetslagstiftning.

Det klassiska exemplet på *efterfrågestyrning* är naturligtvis de sk kollektiva nyttigheterna, t ex allmän utrikesförvaltning, försvar, rättsväsende m m, som har det gemensamt att de svårligen kan säljas över disk till enskilda konsumenter och där efterfrågan med nödvändighet måste kanaliseras genom olika politiska organ. Vad som skall betecknas som en direkt efterfrågestyrning, dvs som ett system med så att säga central upphandling och central distribution eller ransonering är betydligt mera tveksamt redan när vi går över från kollektiva nyttigheter till exempelvis sjukvårds- och utbildningstjänster. Den avgörande frågan är hur beslutet fattas om vad som skall efterfrågas och när och i vilken form. Fattas dessa beslut av den privata konsumenten, väljer man exempelvis i de svenska nationalräkenskaperna att beteckna varan eller tjänsten som privat konsumtion, oavsett hur betalningen sker. Är det i stället de offentliga myndigheterna som bestämmer vem som får vad, skall utgifterna hänföras till sk offentlig konsumtion.

Även en långtgående efterfrågestyrning kan naturligtvis i teorin tänkas förenad med ett decentraliserat och privatkapitalistiskt organiserat utbud. Nära till hands liggande exempel på detta utgör de former för planhushållning, efterfrågereglering och ransonering som i en rad marknadsekonomier genomfördes både under första och andra världskriget.<sup>1</sup>

I vår egen ekonomi har den direkta efterfrågestyrningen framförallt koncentrerats till de offentliga tjänsterna men har å andra sidan där fått en större omfattning och täckning än i de flesta andra länder. Det är väl i allmänhet detta som åsyftas när man ofta brukar beteckna den svenska välfärdsmodellen som en "servicedemokrati".

Den mest karakteristiska formen för styrning i vår ekonomi är emellertid

<sup>1</sup> De första försöken till sovjetisk planhushållning hade som känt krigshushållningen i Berlin under första världskriget som en av sina främsta förebilder.

varken efterfrågestyrning eller utbudsstyrning. Ett huvudtema i den bland-ekonomiska ideologi som präglar ekonomiskt beteende och debatt i vårt land har ju varit önskemålet att bibehålla de decentraliserade marknaderna och låta den offentliga styrningen ske indirekt via prispolitik – dvs genom skatter och subventioner.

Huvuddelen av de offentliga budgetarna – med utgifter för kollektiva nyttigheter och för vissa icke inkomstberoende transfereringar som främsta undantag – kan också betraktas som instrument för offentlig prispolitik. Genom olika former av faktorskatter och faktorsubventioner påverkas produktionsfaktorernas marknadspriser och deras användning. Med hjälp av varubundna skatter och subventioner sker motsvarande ifråga om produktmarknaderna, exempelvis avseende tobak, alkohol, livsmedel, läkemedel, bostäder och framförallt avseende alla de olika sociala nyttigheterna respektive de sociala försäkringarna.

I ett fullständigt genomreglerat eller fullständigt centraliserat samhälle behövs rent definitionsmässigt inga priser och därmed inte heller några skatter och subventioner för att uppnå ett visst önskat resultat. Även i ett marknadssocialistiskt system med relativt fri marknadsprisbildning kan uppenbarligen skatter i vanlig mening undvaras, så länge de offentliga myndigheterna har dels fullständig ägarkontroll över produktionen, dels tillräcklig kontroll över inkomstbildningen. Från denna synpunkt kan därför skattetrycket, ceteris paribus, om också något paradoxalt, betraktas som en indikator på graden av decentraliserat ägande och fri inkomstbildning i ekonomin.

Om alla olika former av pris- och inkomststyrning inbegrips får vi uppenbarligen en betydligt vidare definition av offentlig sektor än om vi bara tar hänsyn till direkt utbuds- eller efterfrågestyrning.

Vad vi här ovan urskiljt är väsentligen tre olika medel för offentliga myndigheter att påverka enskilda marknader. I praktiken finns det naturligtvis också en nära sammankoppling med målen för de offentliga ingripandena. Utbuds- och efterfrågestyrningen har i allmänhet motiverats utifrån offentliga allokeringsoönskemål, medan pris- och inkomststyrningen vid sidan av allokeringshänsynen också, och kanske framför allt, använts som instrument för fördelningspolitiken.

Vi skall i den fortsatta diskussionen av offentliga sektorperspektiv för 80-talet hålla isär dessa tre aspekter och behandla dem i tur och ordning. Vi skall också i möjligaste mån försöka relatera 70-talets erfarenheter och 80-talets prognosmöjligheter till ett längre historiskt perspektiv, i de flesta fall

från 1950 men i vissa fall över hela det tjugonde seklet.

Det finns ofta en tendens att betrakta den offentliga sektorns expansion i det egna landet som någonting relativt unikt, som ett uttryck för de egna politikernas handlingskraft – eller slapphet. Vi skall därför genomgående, där så är möjligt, försöka att också se utvecklingen av den offentliga sektorn i Sverige i ett mera internationellt perspektiv.

## 9.2 Offentligt ägande och offentlig utbudsstyrning

### 9.2.1 *Hur pass socialiserade är vi?*

Inte minst under senare år har i de flesta västländer det statliga företagandet, det statliga ägarengagemanget i näringslivet, stått i centrum för intresset. Desto mer förvånansvärt är det att jämförbara siffror för att belysa graden av statligt ägarengagemang i olika ekonomier redovisas så ytterst sparsamt. Det senaste år för vilket jämförbara siffror finns återgivna i den internationella statistiken härvidlag är 1968. I tabell 9:1 har vi valt att återge de statliga företagens andel av realkapitalinvesteringarna i några OECD-länder. Kommunala företagsinvesteringar medräknas således inte och inte heller de statliga myndigheternas egna investeringar i olika slags offentlig tjänsteproduktion. Av tabellens jämförelse framgår att vid denna tidpunkt endast USA och Portugal svarade för lägre offentliga andelar än Sverige. Att andelnivåerna vid denna jämförelse allmänt ligger relativt högt sammanhänger givetvis med det faktum att de statliga företagen traditionellt inrymmer mycket kapitalintensiva infrastrukturföretag. Om man i stället gör motsvarande jämförelse av sysselsättning, vilket vi dessvärre endast kan göra för ett mindre antal länder, reduceras skillnaderna mellan de olika länderna väsentligt, men ordningsföljden kvarstår. Man kan således konstatera att Sverige fortfarande i slutet av 60-talet hade ett av OECD-områdets minst socialiserade näringsliv i denna speciella mening.

Under de senaste 10 åren har emellertid de statliga företagen i Sverige ökat snabbt. Den ”näringspolitiska offensiven” under Krister Wickmans tid som industriminister markerades av en antalsmässigt stor ökning av de statliga företagen under åren 1969–70. En sysselsättningsmässigt ännu kraftigare vidgning av de statliga företagen skedde under åren 1975–78 som ett led i ansträngningarna att lösa uppkomna industriella ”strukturproblem”. Under

Tabell 9.1 *De offentliga företagens andel av den totala fasta kapitalbildningen i några OECD-länder 1968<sup>a</sup>*

|                | Procent |
|----------------|---------|
| Kanada         | 12,5    |
| Danmark        | 11,2    |
| Finland        | 16,9    |
| Frankrike      | 19,8    |
| Holland        | 15,8    |
| Island         | 14,4    |
| Norge          | 13,3    |
| Portugal       | 7,2     |
| Spanien        | 13,6    |
| Storbritannien | 33,4    |
| USA            | 2,9     |
| Österrike      | 17,2    |
| Sverige        | 7,5     |

<sup>a</sup> Exklusive förändringar i lager.

*Källor:* UN, Yearbook of National Account Statistics, Vol 1, 1969; SCB, Statistiska tabeller 1974:50.

dessa år synes emellertid en accelererad ökning av det statliga företagandet även ha skett i flertalet andra OECD-länder. Det är därför tveksamt om Sverige ännu hunnit ifatt länder med en traditionellt stor företagssektor som t ex Frankrike och Italien.

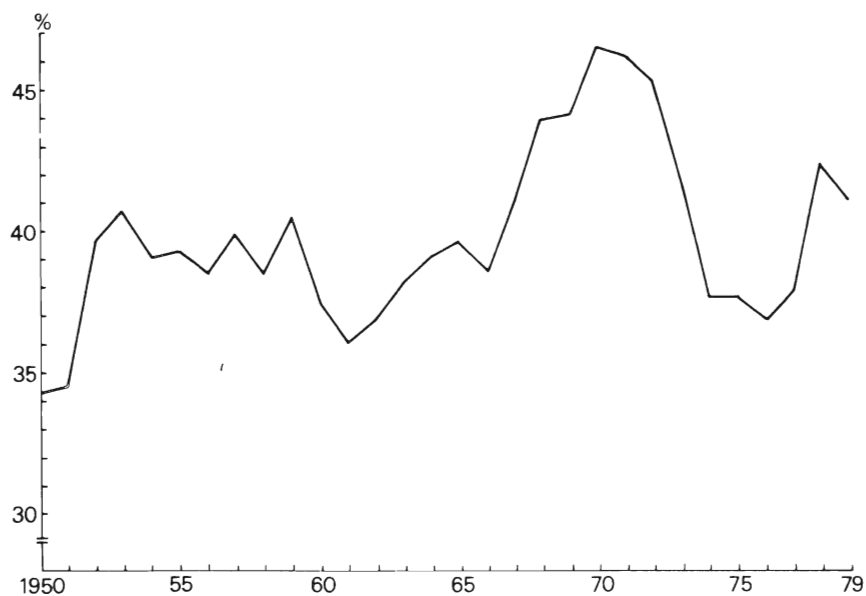
### 9.2.2 *Den offentliga sektorns roll som arbetsgivare och investerare*

Att staten eller kommunen står som ägare till ett bolag påverkar givetvis den offentliga sektorns förmögenhetsställning gentemot den privata men behöver för övrigt inte inverka på bolagets sätt att fungera eller uppträda på marknaderna. Det intressanta är med andra ord inte de formella ägandeförhållandena utan frågan vad stat eller kommun använder sitt ägande till. I vilken mån utnyttjar de offentliga myndigheterna sin ägarroll för att direkt styra utbudet eller göra detta indirekt genom att påverka företagets investeringsinriktning och kapitalmarknadsoperationer? I vilken grad utnyttjar den offentliga sektorn sin arbetsgivarroll för att, genom exemplets makt eller genom monopolistiskt marknadsuppträädande, styra förhållandet på arbetsmarknaden?

Utvecklingen av den offentliga sektorns roll på kapitalmarknaden och dess betydelse för investeringsverksamheten framgår av figur 9.1, som visar hur investeringarna hos myndigheter och offentliga företag utvecklats under efterkrigstiden som andel av de totala investeringarna i ekonomin. Av

figuren framgår att andelen under 50-talet låg strax under 40 % för att i början av 60-talet sjunka något. Kommunsammanslagningarna mellan 1968–72 ledde till en kommunal investeringsboom som fick den offentliga investeringsandelen att kulminera med över 46 % 1970. Under 70-talet har sedan andelen sjunkit relativt stadigt, ehuru 1977 visar en viss återhämtning. Under åren 1975–76 var man således nere i en andelssiffra som motsvarar de första åren på 60-talet respektive de första åren på 50-talet. Nedgången i de kommunala investeringarna 1972–76 var med andra ord så stark att den konsoliderade offentliga sektorn trots stigande statliga investeringar och kraftigt reducerade industriinvesteringar inte förmådde hålla sin andel. Sammanfattningsvis kan figuren sägas visa att om vi med socialisering avser en ökad relativ, offentlig styrning av kapitalinvesteringarna kan någon socialiseringstendens inte utläsas ur dessa data. Den offentliga investeringsandelen väntas för övrigt i IUI:s beräkningar under prognosperioden förbli på den låga nivå som etablerades under 1970-talet. Detta gäller i referensalternativet medan en viss ökning av andelen sker i det kommunalexpansiva alternativet, där förutom den kapacitetsökning som verksamhets-

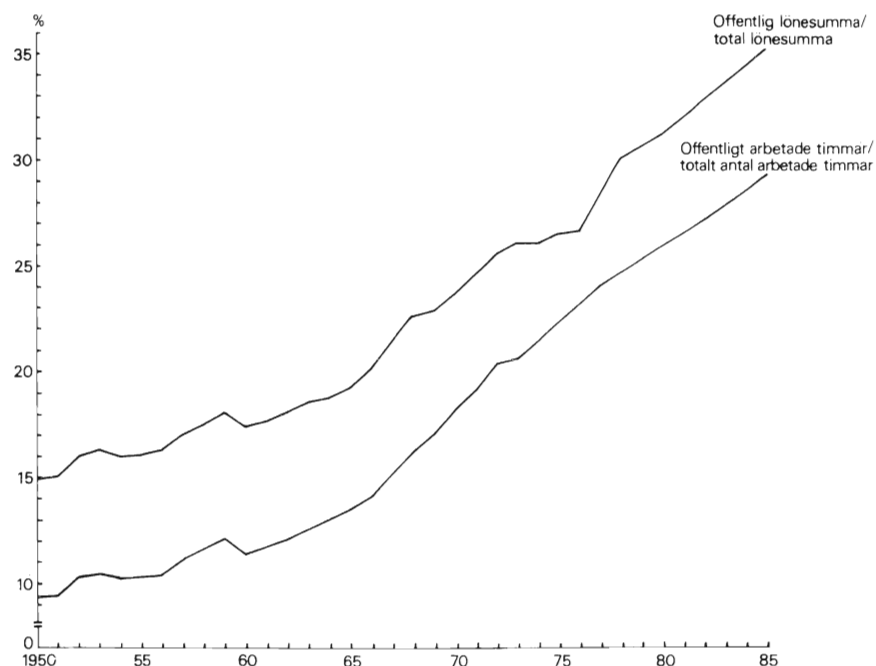
Figur 9.1. *Den offentliga sektorns andel av totala bruttoinvesteringar 1950–1979*



Källor: SNR, SCB.



Figur 9.2. Offentligt sysselsatta som andel av totalt sysselsatta 1950–1985



Källor: SNR, SCB och IUI.

expansionen kräver en återhämtning av existerande kapacitetsunderskott antas ske fram till 1985.<sup>1</sup>

Motsvarande redovisning av den offentliga sysselsättningsandelen ges i figur 9.2. I denna statistik är dock icke de offentliga företagen medtagna. Vi ser att såväl andelen anställda vid offentliga myndigheter som dessas andel av total lönesumma ökade relativt långsamt under 50-talet och första hälften av 60-talet. Under den senaste tolvårsperioden har emellertid andelen ökat snabbt, från 14 till 25 % i timmar räknat. För prognosperioden förutses i referensfallet, vars utveckling tecknats i figuren, en fortsatt ökning av den offentliga sysselsättningsandelen ehuru i något dämpad takt trots att tillväxten i realt produktionsvärde går ned kraftigt (se nedan). I det kommunalexpansiva alternativet däremot kommer andelsökningen att försiggå i nästan lika snabb takt som under slutet av 60-talet.

Vid slutet av prognosperioden kommer nästan var tredje förvärvs-

<sup>1</sup> Exakta prognossiffror ges icke av kalkylberäkningarna, som icke särredovisar offentliga bolag. Ovanstående omdömen har därför i detta avseende fått grundas på kompletterande överslagsberäkningar.

arbetande individ här i landet att vara anställd hos en offentlig myndighet. Inkluderades även offentliga företag i beräkningen handlar det istället om fyra tiondelar av den totala arbetskraften.

Hittills kan knappast stat och kommun påstås ha utnyttjat sin arbetsgi-varroll för att initiera nya förhållanden på arbetsmarknaden eller föregripa kommande arbetsmarknadslagstiftning. Även den skillnad som kanske tidigare förelåg ifråga om sysselsättningstryggheten vid företagsnedläggelser eller risken för tillfälligt friställande torde successivt ha utjämnats genom den arbetsmarknadslagstiftning som genomförts under 70-talet.

Vad vi däremot har anledning att på sikt förutse är att statligt och kommunalt anställda i allt större utsträckning uppträder som "löneledare" vid centrala avtalsförhandlingar. Den anpassning av lönerörelserna till lönsamhetsförhållandena inom exportindustrin som nu sker skulle därmed försvagas. Detta i sin tur skulle kunna tänkas öka riskerna för en internt genererad kostnadsinflation och därmed ytterligare förstärka betydelsen av en aktiv växelkurspolitik.

Redan det faktum att en allt större andel av den totala arbetskraften är offentligt sysselsatt kan dessutom, som ofta påpekats, tänkas på sikt påverka väljaropinionen i riktning mot en ökad villighet att avdela resurser för en fortsatt offentlig utgiftsexpansion.

### 9.2.3 Utbudsstyrningen

Det kan finnas många och ytterst varierande skäl för stat och kommun att vilja styra utbudet. Ibland kan det vara för att undvika missbruk av naturliga monopol – den kommunala, industriella verksamheten ger här många exempel – men ibland sker det tvärtom utifrån en önskan att skapa och fiskalt utnyttja en monopolställning – exempelvis ifråga om sprit och tobak. I många fall har man velat motivera en offentlig utbudsstyrning med effektivitetshänsyn – exempelvis skalfördelar vid kollektiva transporter eller höga transaktionskostnader för vägavgifter. I andra fall, t ex ifråga om socialförsäkringarna, är det främst det starka fördelningpolitiska inslaget som motiverat en offentlig kontroll av försäkringsutbudet.

Offentligt kapitalägande kan ju också vara en god affär. Trots att flera av de offentliga affärsverken ursprungligen motiverats av existensen av skalfördelar som gör det samhällsekonomiskt olönsamt att kräva full kostnadstäckning, är affärsverksrörelsen numera i allmänhet en god affär.<sup>1</sup> Staten

<sup>1</sup> Se Pousette [1979].

exempelvis kräver för närvarande 8 3/4 % nominell avkastning på insatt kapital. Utöver räntelikvider sker emellertid också inflationsavskrivningar genom att de statligt finansierade tillgångarna avskrivs till återanskaffningspriser. Vilket internräntekrav på investeringarna förräntningskravet motsvarar varierar därför med inflationen och med den takt i vilken avskrivningarna sker. Genomsnittligt torde man kunna räkna med att det idag krävs en real internränta för investerat statskapital mellan 4 och 5 %. Detta är ju en relativt hög siffra i förhållande till räntabiliteten under senare år i det privata näringslivet.

Den svenska ekonomin ger också exempel på sektorer där vi har en relativt fullständig utbudsstyrning utan att detta motsvaras av en lika stor offentlig ägardominans. Energisektorn utgör väl härvidlag det mest välkända exemplet.

En fullständig utbudsstyrning har annars främst aktualiserats på de områden där staten också uppträder som en relativt allsmäktig köpare. Detta gäller framför allt inom vård- och utbildningssektorerna. Att offentliga myndigheter bestämmer hur mycket som skall köpas av olika tjänster och också till större delen betalar räkningen, innebär ju inte med nödvändighet att också utbudet måste vara centraliserat. Man kan fortfarande i princip tänka sig olika slag av offertförfarande mellan konkurrerande producenter. Att så inte skett eller ens på allvar aktualiserats i den politiska debatten ifråga om exempelvis utbildning och vård, sammanhänger antagligen med att ett standardiserat utbud, frånvaro av kvalitetsskillnader, ifråga om primär vård och utbildning, länge ansetts vara en väsentlig del av jämlikhetsmålsättningen och demokratiseringssträvandena. Utländska erfarenheter av utbudskonkurrens inom vård- och utbildningsområdena har också visat att en social och kvalitetsmässig segmentering av utbudet ofta uppstår. Med en stigande levnadsstandard följer emellertid en naturlig förskjutning av efterfrågan mot mera sekundära och därmed också mera individuellt differentierade vård- och utbildningsönskemål. Därmed torde på sikt också en ökad vikt komma att läggas vid behovet av decentralisering och specialisering även ifråga om vårdutbudet och utbildningsutbudet.

#### *9.2.4 Konkurrens och decentralisering*

Motsatsen till utbudsstyrning är en konkurrens mellan decentraliserade producenter. En sådan decentralisering är fullt möjlig även inom ramen för ett gemensamt offentligt ägaransvar. Som ett steg i den riktningen kan man

betrakta de senaste årens många exempel på kommunalisering av tidigare statlig verksamhet, liksom den ökade rörelsefrihet som på många områden tillerkänts statliga förvaltningar och affärsverk. Ett annat liknande exempel utgör den tilltagande regionala autonomi fråga om t ex sjukhusvård och högre utbildning.<sup>1</sup>

En mera vittgående decentralisering kräver emellertid att bl a riksdag och regering är villiga att även formellt avhända sig eller långsiktigt delegera beslutsrätten i tillräcklig mån för att enskilda förvaltningar skall kunna uppträda och förhandla på konkurrensmarknader. Decentraliserade förvaltningsenheter måste i viss utsträckning kunna – och vara motiverade till att – överbjuda respektive konkurrera ut varandra. I annat fall bortfaller effektivitetsvinsterna och kvar står ofta endast en internprissättning och en kostnadsredovisning som blivit självändamål. Detta är problem som också förekommer i den interna administrationen av stora företag.<sup>2</sup>

Utvecklingen ifråga om byråkratisk praxis och budgetteknik har hittills närmast gått i en riktning som tenderar att försvåra en sådan vittgående delegering. Det är emellertid sannolikt att vi redan under början av 80-talet kommer att uppleva effektivitetsproblemen i den centraliserade offentliga förvaltningen så påtagligt att vi därmed får en bättre jordmån för debatt och försöksverksamhet kring utvidgad decentralisering inom den offentliga sektorn. De aktuella erfarenheterna av och diskussionerna kring universitetsreformerna och deras resultat synes bl a peka i denna riktning.

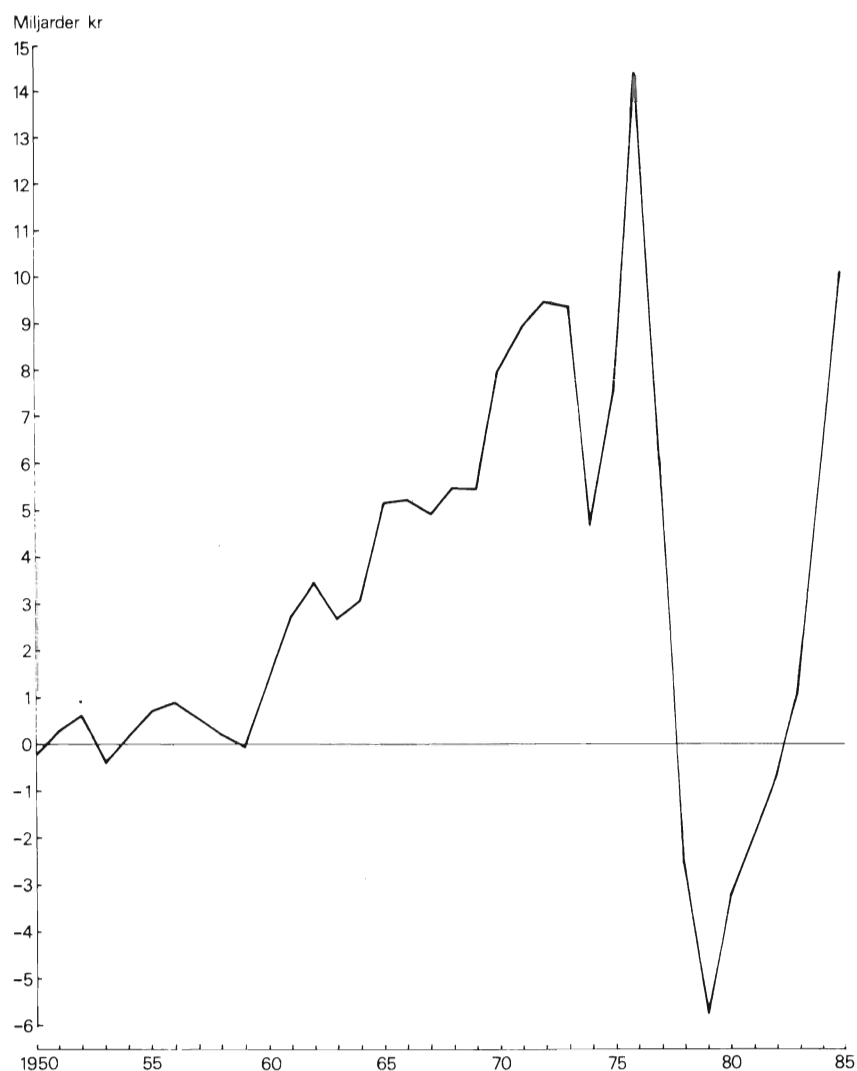
### *9.2.5 Offentligt sparande och förmögenhetstillväxt under 1980-talet*

Förändringar i offentligt ägande och offentlig förmögenhet noteras formellt varje år i form av den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande. I figur 9.3 återges utvecklingen under efterkrigstiden av detta offentliga sparande. Figuren redovisar en accelererande förmögenhetstillväxt efter tillkomsten av AP-fonderna 1959. Ökande pensionsutgifter i förening med stora statliga budgetunderskott har emellertid under de allra senaste åren lett till att förmögenhetstillväxten förbytt i ökad skuldsättning. I prognosperiodens början, 1977, uppgick det negativa sparandet inom stat och kommun till 14 miljarder kronor. I referensfallet har detta underskott, genom successiva

<sup>1</sup> En intressant idéskiss, som visar hur ett konkurrensspel mellan decentraliserade statliga förvaltningar å ena sidan och kommunala myndigheter å andra sidan skulle kunna tänkas försiggå inom trafikområdet, presenterades för något år sedan av Peter Bohm [1977].

<sup>2</sup> Se t ex Eliasson [1976 a].

Figur 9.3 Den offentliga sektorns finansiella sparande 1950–1985



Källor: SNR, SCB och IUI.

skattehöjningar och en stigande skattebas, parat med något minskade subventions- och transfereringsbehov, inte bara kraftigt reducerats utan vänts i ett snabbt växande överskott vid prognosens slut, 1985. Samtidigt har dock AP-nettot fortsatt att minska varför den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande, som figuren visar, förblir relativt begränsat.

Några ytterligare kommentarer kan behövas för att rätt tolka dessa sparandeuppgifter. För det första är det viktigt att hålla isär det finansiella sparandet hos stat och kommun från det kanske vanligare begreppet

konsoliderat offentligt budgetsaldo. För att komma från finansiellt sparande till budgetsaldon skall man – förutom en korrigeringspost på för närvarande omkring 4 miljarder kronor avseende skillnaden mellan statlig budgetredovisning och nationalräkenskaper – lägga till statens och kommunsektorns lånefinansierade kapitalplaceringar i form av lån, aktieteckningar etc. Dessa tilläggsposter påverkar inte den offentliga förmögenhetens storlek men väl i hög grad dess sammansättning. Medan det finansiella sparandet talar om hur stor del av det sammanlagda sparandet gentemot utlandet som lokaliserats i den offentliga sektorn, ger budgetsaldona närmast uppgift om hur stor del av de totala kapitalmarknadstransaktionerna som kanaliseras via offentliga myndigheter.

Ett ökat offentligt sparande måste definitionsmässigt uppvägas antingen av ett minskat utlandssparande, dvs ett förbättrat bytessaldo, eller ett minskat sparande inom andra inhemska sektorer. En analys av referensfallets utfall visar att båda dessa faktorer spelar roll för det minskade finansiella underskottet under prognosperioden. Den skärpta beskattningen av hushållen medför att det reala värdet av hushållssparandet reduceras tillsammans med en sjunkande sparkvot. Samtidigt uppnår vi balans i fråga om utlandsaffärerna, vilket framför allt avspeglas i väsentligt ökat bruttosparande inom företagen, en ökad självfinansieringsgrad. Det bör understrykas att de antaganden som gjorts i referensfallet ifråga om sparandefördelningen mellan hushåll och offentlig sektor är i viss grad godtyckliga. Det finns många andra, lika rimliga och möjliga, fördelningar som är förenliga med den projicerade reala utvecklingen. Mycket stora omfördelningar av sparandet till hushållen torde dock kräva genomgripande förändringar i skattesystemet.

I den allmänna, offentliga debatten framställs ofta stora offentliga budgetunderskott och ett negativt sparande hos stat och kommun som något av en nationell olycka som oundvikligen pekar i riktning mot en nationell bankrutt om förhållandena får kvarstå. Dessa tankegångar torde väl kunna föras tillbaka till tidigare gällande budgetbalanseringsprinciper, där en långsiktig balansering av driftbudgeten förordades som en form av offentligt ”förmögenhetsskydd”. De senaste decenniernas budgetdiskussioner torde emellertid redan fått de flesta att inse att statens och kommunernas finansiella förmögenhetsställning gentemot den privata sektorn är ett relativt ointressant begrepp så länge det inte kopplas till frågan om inflytande och ägaransvar. Enkel aritmetik visar också att vi mycket väl kan ha ett kvarstående offentligt budgetunderskott i all evighet utan att därmed nödvändigtvis göra oss urarva eller hamna i en statsfinansiellt omöjlig

situation.

Om vi i en långsiktig jämviktsutveckling har ett offentligt underskott som utgör en konstant proportion av inkomstillväxten i ekonomin, kommer uppenbarligen på tillräckligt lång sikt också den totala statsskuldens förhållande till nationalinkomsten att närma sig detta värde. I dag utgör den svenska statsskulden en dryg tredjedel av nationalinkomsten. Om vi antar att inkomsterna på sikt realt ökar med ca 3 % per år, skulle detta betyda att vi kan acceptera en årlig ökning av statsskulden motsvarande 1 % av nationalinkomsten, utifrån dagens priser motsvarande cirka 3 miljarder, utan att därmed på sikt förändra statsskuldens relativa storlek. Om vi emellertid samtidigt, som i referensfallets prognosalternativ, räknar med en årlig inflationstakt av cirka 5 %, kommer ju därmed också den nominellt bundna statsskuldens realvärde att nedskrivs med motsvarande årliga 5 %. Detta skulle då innebära att vi kan låta den nominella statsskuldens ökning uppgå till så mycket som 6 %, eller i dagens priser bortåt 20 miljarder kronor, utan att därmed andelen real statsskuld skulle öka.

Därmed naturligtvis inte sagt att det är ointressant om man på marginalen skattefinansierar eller lånefinansierar offentliga utgifter. Alternativen skiljer sig inte bara ifråga om den totala förmögenhetsställningen mellan privat och offentlig sektor utan också ifråga om de privata förmögenheternas och inkomsternas fördelning. Det är i allmänhet inte samma människor som drabbas av en viss skatteskärpning som i en alternativ situation har möjlighet att via banksystemet låna ut pengar för att finansiera den offentliga verksamheten. På kort sikt är naturligtvis finansiellt sparande och budgetsaldo för den offentliga sektorn framförallt av intresse från kreditmarknadsynpunkt. Stora offentliga underskott, som inte motverkas av motsvarande underskott på bytesbalansen och som finansieras via banksystemet, innebär en motsvarande påspädning av likviditeten i ekonomin och därmed motsvarande ökade inflationsrisker på sikt. Detta är ju den främsta bakgrunden till den oro man har anledning känna inför de senaste årens mycket stora underskott, vars verkningar framför allt kommer att visa sig under de närmaste åren då samtidigt bytesbalansen väntas bli dramatiskt förbättrad. En annan och mera långsiktig kreditmarknadsaspekt på statsskulden sammanhänger med att en stor flytande statsskuld i allmänhet skapar ett ökat handlingsutrymme för kreditmarknadspolitiken, allt annat oförändrat.

## 9.3 Offentlig efterfrågestyrning

### 9.3.1 Tjänsterevolutionen

Den kollektiva andelen av samhällets resursanvändning i löpande priser (inkl affärsverk och offentligt bostadsbyggande) har under de senaste 15 åren ökat från mindre än 30 % till mellan 40 och 45 %. Det är framför allt den snabba expansionen av vård- och utbildningssektorerna som förklarar denna utgiftsökning. I detta avseende följer vi samma utvecklingsmönster som andra industriländer. Tertiära sektorn, eller tjänstesektorn, ökar i dessa länder successivt sin andel av resursanvändningen på bekostnad av varuproduktion och jordbruk på samma sätt som den industriella expansionen en gång väsentligen skedde genom överflyttning av arbetskraft från jordbruksnäringarna.

1950 svarade tjänsteproduktionen i Sverige för ca 37 % av den totala sysselsättningen mot varuproduktionens 42 % och jordbrukets 21 %. Inom tjänsteproduktionen ansvarade de offentliga myndigheterna endast för en fjärdedel eller ca 9 %. Det senast förflutna kvartsseket har inneburit en väsentlig förskjutning av dessa proportioner. 1978 ägnades mer än 59 % av den totala sysselsättningen i landet åt tjänsteproduktion, varav de offentliga myndigheterna svarade för drygt 26 %. Sysselsättningen inom varuproduktionen har samtidigt något reducerats till ca 35 % av den totala, medan sysselsättningen inom jordbruk, fiske och skogsbruk minskat sin sysselsättningsandel från 21 till 6 %.

I fråga om dessa allmänna strukturtrender visar internationella jämförelser att Sverige närmast är något efter de större och äldre industrinationerna ifråga om tjänstesektorns dominans. Däremot sker en internationellt sett ovanligt stor del av tjänsteproduktionen i offentlig regi.

Att den relativa tjänsteexpansionen kommer att fortsätta även under 80-talet är knappast något som behöver diskuteras, planeras och avvägas i långtidsplaner. Det lär inträffa oavsett hur vi planerar, som en naturlig följd av inkomstutveckling och av utveckling av befolkning och hushållssammansättning. Vad som kan vara kontroversiellt och därmed framstå som ett avvägningsproblem i det långsiktiga perspektivet är vem som skall bestämma vilka nya tjänster som skall produceras, vem som skall producera dem och hur de skall fördelas.



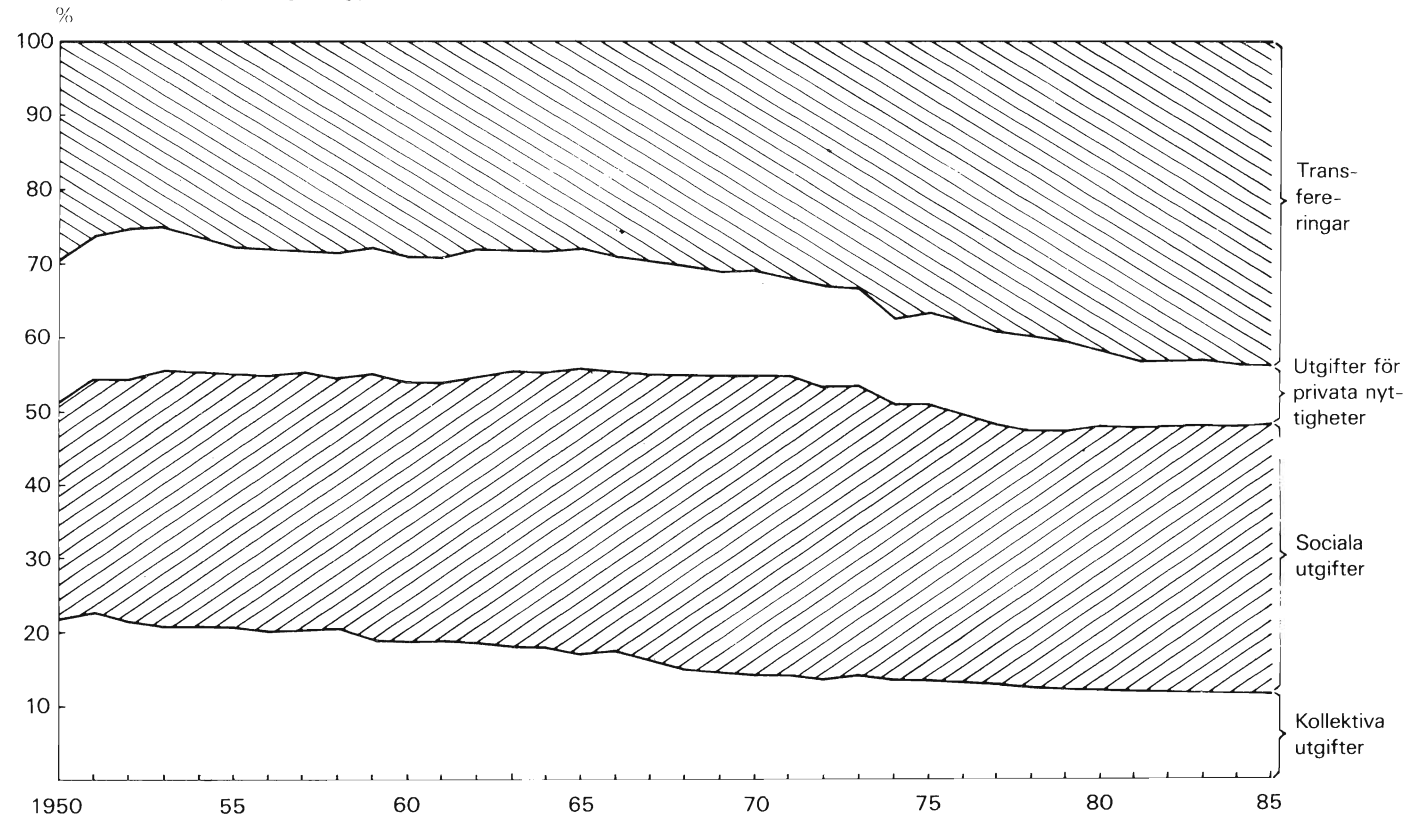
### 9.3.2 *Från generaler till konsumentvägledare*

Graden och arten av offentlig efterfrågestyrning kan variera kontinuerligt mellan olika tjänsteområden från, säg, en kollektiv nytthet som försvarstjänster till den nya kommunala distributionen av konsumentupplysningstjänster. En grov uppdelning utifrån de offentliga budgetarnas sammansättning redovisas i figur 9.4.<sup>1</sup> I figuren delas de offentliga utgifterna upp i fyra huvudkategorier, varav två, utgifterna för kollektiva och sociala nyttheter, avser tjänsteområden med en dominant offentlig efterfrågestyrning. Vi ser av figuren att de kollektiva utgifterna för allmän förvaltning, försvar, rättsväsende m m svarar för en successivt minskad del av den kollektiva resursanvändningen. De expansiva områdena för offentlig resursanvändning är framför allt vård och utbildning, som tillsammans med väg- och gatuväsen m m i figuren sammanfattats som "sociala" nyttheter. Den andra hälften av de offentliga budgetarna utgörs av en krympande andel av utgifter för privata nyttheter, dvs allt från jordbruks- och bostads- subventioner till affärsverksinvesteringar, samt av en snabbt växande andel av transfereringsutgifter, dominerade av socialförsäkringarna. Som framgår av figuren förväntas i referensfallet detta allmänna utvecklingsmönster kvarstå även under början av 80-talet. Av de efterfrågestyrda tjänsteområdena är det framför allt äldre vården och barnomsorgen som väntas fortsätta att expandera snabbt under de närmaste 7 à 8 åren.

### 9.3.3 *Privat kontra offentlig konsumtion*

Nationalräkenskapernas uppdelning på privat och offentlig konsumtion är definitionsmässigt knuten just till graden av offentlig efterfrågestyrning. Tjänster, vars utnyttjande den enskilde konsumenten eller klienten väsentligen bestämmer över, räknas som privat konsumtion oavsett vem som producerar tjänsten eller vem som betalar. Endast de tjänsteområden där de offentliga myndigheterna kan sägas uppträda som allsmäktiga köpare och fördelare av tjänsterna skall enligt denna definition räknas in i den offentliga konsumtionen. För att illustrera de ofta ganska svåra gränsdragningar som dessa definitioner leder till kan vi ta några exempel från sjukvårdsområdet. När jag uppsöker min distriktsläkare för att få min sjukdom diagnosticerad,

<sup>1</sup> För en närmare redovisning av figurunderlag och statistiska förutsättningar, liksom av mera detaljerade tidsserier, se Jansson, Nordström & Ysander [1979].

Diagram 9.4 *De offentliga utgifternas ändamålsfördelning 1950–1985*

Källor: Höök [1962], NR, IUI.

räknas hela kostnaden för denna öppna vård som privat konsumtion, fastän jag bara betalar en bråkdel av den faktiska kostnaden ur egen ficka. Det är fortfarande privat konsumtion när jag går till apoteket för att lösa ut de föreskrivna medicinerna, fastän jag erlägger endast en nominell avgift. Om jag däremot blir inlagd på sjukhus övergår jag, enligt de officiella räkenskapsdefinitionerna, till att konsumera offentligt, trots att de vårddagsavgifter jag, eller rättare sagt min sjukförsäkring, betalar i många fall ger en högre kostnadstäckningsgrad än mina avgifter i den öppna vården. Att peka på utbyggnadsbehoven inom den öppna vården som exempel på behovet av en framtida omavvägning till förmån för offentlig konsumtion, som ofta skett i den aktuella debatten, avspeglar således en högst naturlig begreppsförvirring.

Vi underströk ovan att graden av skattefinansiering eller offentlig subvention inte utgör det avgörande kriteriet på vad som är offentlig konsumtion. Detta är naturligt med hänsyn till att det uppenbarligen inte föreligger något nödvändigt samband mellan graden av offentlig finansiering och graden av offentlig efterfrågestyrning. Man kan exempelvis inom sjukvårdsområdet i princip tänka sig system där den enskilde inom ramen för en obligatorisk och heltäckande offentlig sjukförsäkring fortfarande är tillförsäkrad en betydande valfrihet när det gäller att välja exempelvis sjukhus, läkare och vårdform. Sjukförsäkringar som på detta sätt kan utnyttjas som mera generella betalningsmedel för vårdtjänster har för övrigt nyligen aktualiserats i den amerikanska sjukvårdsdebatten.

Den välfärdsteoretiska motiveringen för en offentlig efterfrågestyrning på vård- och utbildningsområdena torde i allmänhet bli att ha utgått från det informationsmässiga underläge den sjuka eller den minderårige studerande befinner sig i när det gäller att välja vård eller utbildning. Tillgången på relevant information kunde också tidigare antas vara starkt ojämnt fördelad mellan olika kategorier av medborgare. Styrkan av detta argument för en offentlig patriarkalism försvagas emellertid uppenbarligen i den mån den offentliga serviceorganisationen utbyggs till att avse allt mera sekundära och individuellt differentierade behov, samtidigt som informationstillgången successivt blir jämnare fördelad mellan olika befolkningsgrupper. Det är med andra ord lättare att motivera en frihet för individuella marknadsval i högre utbildning än i den obligatoriska grundutbildningen eller att acceptera höga självrisker i den öppna vården än i fråga om livsavgörande sjukhusvård. En ökad "privatisering" i meningen en ökad valfrihet och direkt marknadsavkänning ifråga om olika delar av den offentliga tjänsteproduktionen ter sig

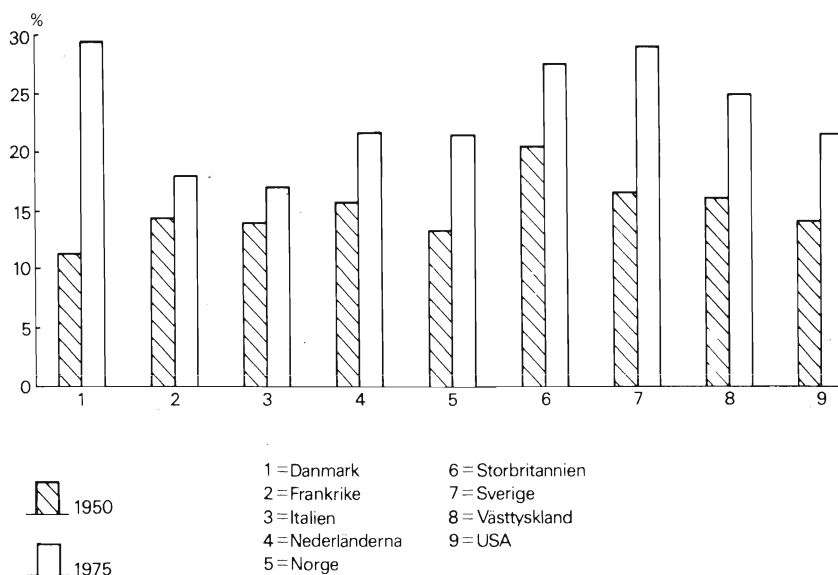
därför som en sannolik och välbehövlig följd av den offentliga tjänsteproduktionens utbyggnad i riktning mot ett alltmer differentierat utbud. Med hänsyn till tidigare politiska motsättningar i dessa frågor är det angeläget att understryka att en privatisering i denna mening inte nödvändigtvis berör vare sig det offentliga produktionsansvaret eller den grundläggande finansieringsmodellen.

#### 9.3.4 *En internationell jämförelse*

Ett enkelt och näraliggande men ytterst grovt sätt att söka jämföra graden av offentlig efterfrågestyrning i olika länder är att undersöka hur stor del av den totala bruttonationalprodukten som i olika länder utnyttjas för offentlig konsumtion och investering. Trots stora ansträngningar under senare år att åstadkomma en standardiserad nationalräkenskapsstatistik är det emellertid ofta svårt att klart tolka och jämföra sådana uppgifter från olika länder beroende på skiljaktiga institutionella förhållanden och finansieringsformer. Jämförbarhetsproblemen gäller emellertid främst nivåerna på olika inkomst- och utgiftsposter och aktualiseras därför i mindre grad när man som här främst är intresserad av att studera de långsiktiga utvecklingstendenserna i olika länder.

Som framgår av figur 9.5 låg Sverige och Danmark 1975 högst ifråga om offentlig resursanvändning och har under det senast förflutna kvartsseket blivit passerat Storbritannien. Detta innebär inte nödvändigtvis detsamma som att vi leder världsligan ifråga om en utjämning av utbildningschanser och vårdmöjligheter. Som vi senare skall återkomma till har man i många länder, exempelvis i Frankrike och Italien, i stället valt en annan fördelningsstrategi som innebär att man i större utsträckning lutar till direkta inkomsttransfereringar och överlåter till den enskilde att själv bestämma över valet av utbildning och vårdform. Vad dessa internationella statistiska jämförelser således visar är graden av valfrihet inom olika serviceområden; de demonstrerar att vi i större utsträckning än de flesta andra länder valt att omfördela med hjälp av gratiskonsumtion av offentliga tjänster i stället för att använda direkt inkomstfördelning åtgärder.

OECD-länder 1950 och 1975.



Källa: OECD, National Accounts.

9.3.5 Den svårvärderade sektorn

Att offentliga tjänster definitionsmässigt inte säljs till marknadsmässiga priser som kan antas avspegla de enskilda konsumenternas värderingar och betalningsvilja, gör värderingen av dessa tjänster och av deras tillskott till bruttonationalprodukten till en svår och kontroversiell fråga. Även bortsett från dessa speciella värderingsproblem gäller för en stor del av tjänsterevolutionen att man kan ha anledning ifrågasätta i vilken mån den observerade expansionen verkligen avspeglar en motsvarande långsiktig standardhöjning och inte bara en ny form av redovisning av redan tidigare existerande standardkomponenter. En stor del av tjänsteexpansionen kan nämligen karakteriseras som en överföring av uppgifter från de enskilda hushållen till marknadshushållet. Detta gäller t ex olika typer av hushålls- och underhållsarbeten och inte minst olika vårduppgifter, t ex omsorgen om barn och åldringar. Att barn tas om hand på barndaghem och åldringar inom långtidsvården, att arbetsresor och köpresor ökar, att konsument- och miljöpolitiken successivt förstärks, kan med visst skäl betraktas mera som en nödvändig anpassning till nya förutsättningar i ett industriellt och urbaniserat samhälle än som standardhöjningar för de enskilda. Våra nationalräken-

skaper är definitivt icke konstruerade för att lösa den ytterligt grannliga uppgiften att göra en sådan åtskillnad mellan den offentliga servicens standardkompenserande respektive standardhöjande effekter.

Behandlingen av den offentliga resursanvändningen i nationalräkenskaperna är bristfällig även från andra synpunkter. Våra nationalräkenskaper och BNP-mått är konstruerade främst i syftet att underlätta kortsiktig konjunkturanalys genom att mäta tillväxt och utnyttjande av "säljbara" produkter och resurser. Ifråga om de offentliga tjänsterna, som för närvarande icke säljs till marknadspriser och därför är svårsmätbara, har man med hänvisning till detta begränsade syfte valt att undvika alla mera sofistikerade försök till skattningar. Man mäter därför "volymutveckling" för offentliga tjänster helt enkelt i termer av volymutveckling för kapitalförslitning, för arbetstimmar respektive för insatsvaror sammanvägda enligt prisförhållandet under något basår. Detta innebär att man på olika sätt "undervärderar" utvecklingen av den offentliga tjänsteproduktionen. För det första bortser man från all normal kapitalförräntning i offentlig sektor, vilket leder till en sänkning av nivån för de redovisade volymtalen. För det andra bortser man från möjligheten till en produktivitetens utveckling som kan tänkas bli utdelad i form av ökade konsumentöverskott och/eller höjda löner för offentligt sysselsatta.

Innebörden av denna systematiska undervärdering kan enkelt åskådliggöras med ett exempel. Om ett privat sjukhus i USA både kan förränta sitt kapital och öka personalens reallöner utan att öka priserna per behandling eller klientgrupp utöver den allmänna inflationstakten, inräknas reallöneökningen och driftsöverskottet i BNP enligt internationella nationalräkenskapsregler. För de offentligt finansierade svenska sjukhusen – enligt tillgängliga undersökningar antagligen väl jämförbara ifråga om värdeeffektivitet med amerikanska – blir enligt samma regler bidraget till BNP både absolut sett lägre genom bortfallet av kapitalförräntning och förändras dessutom inte så länge antalet arbetstimmar och förslitning av sjukhusbyggen, maskinutrustning m m förblir oförändrade.

Det speciella statistiska värderingsproblemet ifråga om offentliga tjänster sammanhänger, som vi ovan underströk, med att man inte tar betalt för tjänsterna fullt ut. Det är detta som gör att man i nationalräkenskaperna behandlar t ex sjukvårdstjänster annorlunda än säg handelns tjänster eller banktjänster, trots att sannolikt förutsättningarna för direkta mätningar av servicekvalitet är bättre ifråga om sjukvårdstjänsterna. Det handlar egentligen bara om en statistisk bekvämlighetskonvention. Ingen torde på allvar därmed vilja göra gällande att den genomsnittlige patienten t ex skulle

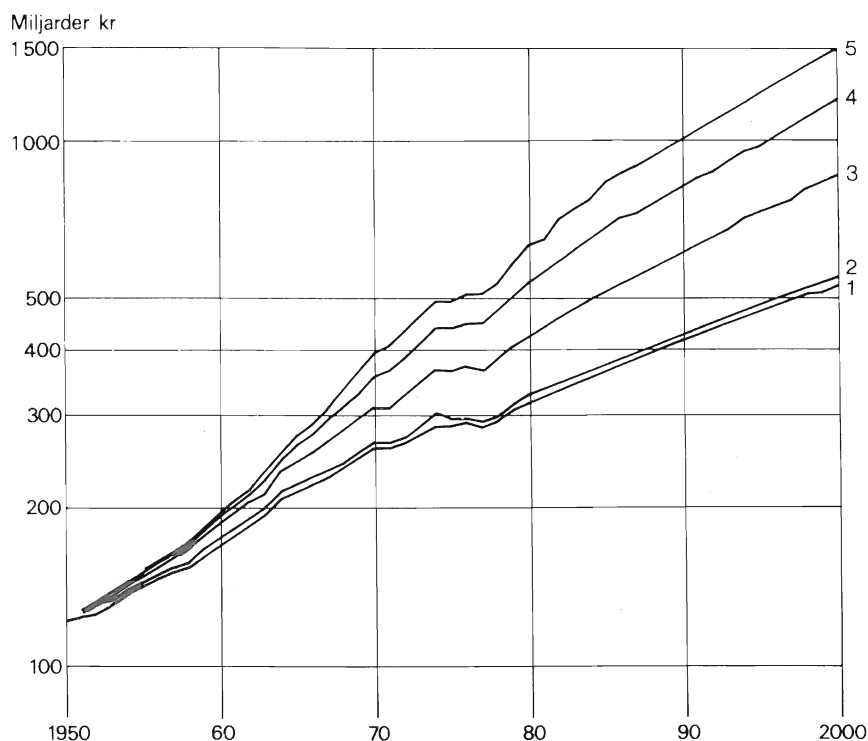
vara villig att byta sin sjukhusspecialist mot en karolinsk fältskär eller vara ovillig att betala litet mera för dagens antibiotika än för äldre tiders örtmediciner.

Figur 9.6 har konstruerats för att illustrera betydelsen av de statistiska redovisningskonventionerna ifråga om offentlig sektor för vår uppfattning om produktionstillväxt och standardhöjning. Kurva 1 i figuren återger för perioden 1950–77 helt enkelt redovisad BNP-tillväxt till marknadspriser. Kurva 2 visar den nivåförskjutning uppåt av BNP-måttet som åstadkoms om vi antar att förräntningskravet på offentligt produktionskapital är härlett från möjligheterna till en alternativ kapitalanvändning inom industrin, dvs överensstämmer med registrerade kapitalkostnadskrav inom industrin vid motsvarande tidpunkter. Kurva 3 redovisar den officiella BNP-tillväxt vår statistik skulle utvisa om vi dessutom i stället för att anta oförändrad produktivitet skulle ha utgått från det inte orimliga antagandet att den årliga produktivitetshöjningen ifråga om offentlig tjänsteproduktion är densamma som den noterade produktivitetshöjningen inom privat tjänsteproduktion. Kurva 4 visar resultatet av ett motsvarande tankeexperiment, där man antagit att produktivitetshöjningen inom den offentliga sektorn varit densamma som för hela det privata näringslivet. Man har med andra ord antagit att någon relativ kostnadsfördyring av offentliga tjänster i förhållande till andra varor och tjänster icke förekommit under perioden. Vi ser exempelvis av figuren att man utifrån ett sådant antagande i dag skulle ha redovisat en bruttonationalprodukt på drygt 450 miljarder kronor i stället för på 300 miljarder. En ännu större skillnad, med en bruttonationalprodukt som väsentligt överstiger 500 miljarder kronor skulle, som kurva 5 redovisar, ha noterats om man gjort det kanhända extrema antagandet att produktivitetshöjningen inom den offentliga tjänsteproduktionen följt samma mönster som inom industrin. Figuren demonstrerar tydligt den drastiskt förändrade bild av resurstillväxt och standardutveckling vi får om vi utgår från alternativa statistiska konventioner ifråga om redovisningen av den offentliga tjänsteproduktionen.

För prognosperioden 1977–85 har respektive kurvor framskrivits med utgångspunkt från produktivitetsantagandena i referensfallet.

För perioden 1985–2000 slutligen har kurvorna konstruerats med utgångspunkt från antaganden om samma årliga produktivitetshöjning som i slutet av prognosperioden, ett oförändrat förhållande mellan antal arbetade timmar per anställd i privat respektive offentlig sektor och en årlig överflyttning av 30 000 personer i heltidsarbete från privat näringsliv till offentlig sysselsätt-

Figur 9.6. Den undervärderade sektorn. Korrigerad BNP-tillväxt 1950–2000 under olika antaganden om förräntningskrav och produktivitetstillväxt  
Logaritmisk skala



Källor: SNR, SCB, IUI.

ning. Om produktivetsutvecklingen antogs vara densamma i privat och offentlig sektor skulle en sådan arbetskraftsomflyttning uppenbarligen inte innebära någon annan begränsning för tillväxtmöjligheterna än den som sammanhänger med nedgången i totala antalet arbetade timmar. Detta framgår av kurva 4 i figuren. Denna kurva fortsätter att växa med ungefär 3 % per år fram till sekelskiftet. Med nuvarande statistiska konventioner innebär emellertid omflyttningen att en krympande andel av den totala arbetskraften skall svara för hela ekonomins resurstillväxt. Vid givna produktivitetshöjningstal för de olika sektorerna medför då expansionen av den offentliga sysselsättningen automatiskt en långsiktig stagnation i BNP-tillväxt, vilket också kurva 1 i figuren visar. Fram mot sekelskiftet har BNP-tillväxten redan gått ned till närmare 2 %. Vid rimliga antaganden om den sannolika fortsatta expansionen i offentlig sektor krävs det således en



ständigt stegrad årlig produktivitetshöjning i det privata näringslivet för att kunna motverka denna tendens till BNP-stagnation i statistisk mening.<sup>1</sup>

Figuren ger oss också en tankeställare när det gäller internationella jämförelser av välförhållanden i olika länder. Ett land som Sverige med en internationellt sett relativt snabbt expanderande offentlig sektor kommer uppenbarligen vid sådana jämförelser att tendera att få sin välförhållanden utveckling om den mäts med BNP per capita relativt sett undervärderad ifråga om både nivå och tillväxttakt jämfört med industriländer med en mindre och relativt icke så expansiv offentlig sektor.

Den offentliga sektorn kan sägas vara undervärderad i ytterligare en annan mening i de offentliga räkenskaperna. Mycket av det som räknas som offentlig konsumtion eller som omedelbart avskrivna investeringar, t ex försvars- och vägkapital, kan lika väl tolkas som investeringar för framtiden, vars avkastning successivt kommer oss till godo bl a genom förbättrade produktionsbetingelser. De offentliga satsningarna på "infrastrukturer", på vägar och utbildning m m, utgör ju långsiktigt nödvändiga insatser för den privata produktionen. Bättre vägar minskar de privata producenternas transportkostnader och mera utbildad arbetskraft möjliggör bl a utnyttjandet av mera avancerad produktionsteknologi. En del av kapitalförräntningen och produktivetsförbättringarna ifråga om de gratis tillhandahållna offentliga tjänsterna kommer på detta sätt i stället att bokföras som tekniska framsteg och lönsamhetsförbättringar i olika led inom de privata produktionsföretagen. Trots många försök har man dock inte lyckats hitta en acceptabel metod att skatta den del av produktivetsförbättringarna inom näringslivet som bör tillskrivas förändringar i den offentliga infrastrukturen. Man kan emellertid göra tankeexperimentet att en marknadsmässig avgiftssättning införs inom hela den offentliga sektorn. Med nuvarande redovisningspraxis skulle detta tydligen medföra dels en allmän nivåhöjning av volymen offentliga tjänster och av BNP, dels en omfördelning av produktivetsvinster mellan privat och offentlig sektor.

Att förräntningen av offentliga investeringar på detta sätt kommer produktionen direkt till godo kan lätt illustreras med ett exempel. En forcerad utbyggnad av E3, dvs västkustens motorväg, norr om Halmstad har länge diskuterats och nyligen har idén aktualiserats i samband med förslag om en vägtull för att bekosta motorvägsbygget. Med hjälp av Vägverkets eget kalkylunderlag kan man visa att den planerade tidigareläggningen redan i

<sup>1</sup> Jämför detta kalkylresultat med den långsiktiga historiska analysen i kapitel 3.

termer av inbesparade tidskostnader för nyttotrafiken ger en real förräntning av storleksordningen 5–6 %.

Betydelsen av olika slags humaninvesteringar, t ex utbildning för den ekonomiska tillväxten, behöver väl knappast understrykas. Det kan emellertid vara instruktivt att göra följande tankeexperiment. Antag att vi, i stället för att mäta arbetskraftsinsatsen med antal arbetstimmar, vilket innebär att man inte kan ta explicit hänsyn till kvalitetsförändringar av olika slag, försöker uppskatta insatserna i termer av humankapital, där vi således medräknar ackumulerade utbildningsinsatser. En stor del av det vi i dag kallar produktivitetsoökningar i arbetskraften skulle då i stället redovisas som en volymmässig ökning av arbetskraften. Arbetskraftens relativa fördyring under efterkrigstiden skulle inte längre te sig så dramatisk. En väsentlig del av stegringen i industriell produktion skulle med en sådan redovisningsmetod föras tillbaka till den offentliga sektorns utbildningsinvesteringar.

#### *9.3.6 Offentlig konsumtion under 1980-talet*

När det gäller att uppskatta den offentliga konsumtionens fördelning under de närmaste åren, kan man använda olika utgångspunkter. En näraliggande möjlighet är att utgå från statens och kommunernas egna långsiktsplaner. Denna metod, som utnyttjats i referensfallet, innebär att man först utifrån antagen befolkningsutveckling och redan beslutade politiska program försöker beräkna de minimalt nödvändiga ökningarna för olika ändamål. Om man jämför en sådan minimikalkyl med de faktiska planerna, ser man hur den totala mellanskillnaden, "överutrymmet", fördelats på olika ändamål. Man kan då använda detta som en fördelningsnyckel för att fördela det tillgängliga överutrymme för framtiden som beräknats – eller rättare sagt målsatts – i kalkylerna. Så har skett i den framskrivning för kommunal konsumtion, vars genomsnittliga resultat för prognosperioden redovisas i tabell 9.2. För den statliga konsumtionen visar sig emellertid överutrymmet vara så begränsat att man i stället valt att fördela det proportionellt mot fördelningen i minimikalkylen. De resulterande volymökningarna – och prisstegringstalen – för prognosperioden framgår av samma tabell.

Värdena i tabellen avser offentlig tjänsteproduktion. Skillnaden mellan produktionsvärdet och värdet av offentlig konsumtion utgörs av myndigheternas sk "försäljning av marknadsprodukter" som under prognosperioden antagits svara för en oförändrad andel av det totala produktionsvärdet.

Tabell 9.2 *Genomsnittlig årlig volym- och prisökning 1977–1985 för olika områden av offentlig tjänsteproduktion i referensfallet. Procent*

|  | Försvar | Samhälls-<br>skydd,<br>statligt<br>rättsväsen,<br>kommunalt<br>brandväsen | Utbild-<br>ning | Hälso-<br>och<br>sjuk-<br>vård | Social-<br>vård | Väg-<br>och<br>gatu-<br>väsen | Övriga<br>tjänster | Totalt |
|--|---------|---|-----------------|--------------------------------|-----------------|-------------------------------|--------------------|--------|
| <i>Statlig sektor</i>                    |         |   |                 |                                |                 |                               |                    |        |
| Pris                                     | 6,3     | 7,6   | 7,2             | 7,2                            | 7,3             | 6,0                           | 6,9                | 6,9    |
| Volym                                    | 0,6     | 1,7   | 1,4             | 0,3                            | 0,3             | 0,0                           | 1,1                | 0,9    |
| <i>Kommunal sektor</i>                   |         |   |                 |                                |                 |                               |                    |        |
| Pris                                     | –       | 7,2   | 7,4             | 7,2                            | 7,5             | 6,6                           | 6,9                | 7,3    |
| Volym                                    | –       | 1,2   | 1,3             | 2,9                            | 5,3             | 1,6                           | 1,6                | 2,7    |
| <i>Summa statlig och kommunal sektor</i> |         |   |                 |                                |                 |                               |                    |        |
| Pris                                     | –       | –   | –               | –                              | –               | –                             | –                  | 7,2    |
| Volym                                    | 0,6     | 1,6   | 1,3             | 2,8                            | 4,5             | 1,1                           | 1,4                | 2,2    |

Vi ser av tabellen att av en total årlig offentlig volymökning på 2,2 % faller huvuddelen på den kommunala sektorn, vars löpande verksamhet antas öka genomsnittligt med 2,7 %, medan statlig verksamhet endast ökar med 0,9 %.

Det är framför allt kraftigt stegrade utgifter för socialvård och hälso- och sjukvård – volymmässigt svarande mot 5,3 respektive 2,9 % årlig ökningstakt – som förklarar den kommunala expansionen. Siffrorna avspeglar här bl a beslut och överenskommelser avseende barndaghembyggnader och långtidsvårdens långsiktiga utbyggnad. Minskande åldersklasser däremot möjliggör en väsentlig dämpning av utgiftsexpansionen inom utbildningsområdet samtidigt som den under 70-talet stagnerande utvecklingen av vägutgifterna antas förlängd in på 80-talet.

De återgivna prisökningstalen visar bl a att de offentliga enhetskostnaderna enligt kalkylerna ökar nästan 2 % snabbare än konsumentprisutvecklingen – med 7,2 % mot 5,5 % årlig ökning i konsumentpriserna.

### 9.3.7 Den offentliga efterfrågans multiplikatoreffekter

När den offentliga konsumtionen och de offentliga investeringarna växer, ökar också förbrukningen av varor från privat sektor, inte minst industriva-

ror. Offentlig sektortillväxt förutsätter med andra ord tillväxt inom det övriga näringslivet. Nu vet vi från nationalräkenskapsdata hur förbrukningen inom olika offentliga konsumtionsområden fördelar sig på andra näringssektorer. Med hjälp av LB-modellen kan vi då också räkna fram multiplikatoreffekterna, dvs de totala effekterna på produktion, sysselsättning och import, av en enhets ökning av en viss typ av offentlig konsumtion eller produktion.

Empiriska värden på de olika slagen av multiplikatoreffekter har beräknats genom följande simuleringar på sektormodellen. För var och en av de tretton offentliga delsektorerna – sex analoga utgiftsområden för stat respektive kommun plus försvaret – har effekterna i referensfallet av en given offentlig produktionsökning (1 miljon kronor i 1975 års priser) år 1980 beräknats. Att man valt det närmast framförliggande året sammanhänger bl a med att de beräknade multiplikatoreffekterna, för att verkligen avspegla kortsiktiga stabiliseringspolitiska handlingsmöjligheter, förutsätter existensen av outnyttjat kapacitetsutrymme och viss undersysselsättning.

För varje sådan simulering redovisas i tabell 9.3 de resulterande effekterna med avseende på offentlig, privat och total sysselsättning, importvolym, privat konsumtionsvolym respektive privat bruttoproduktion.

Vi ser t ex av tabellen att, icke oväntat, konsumtionsökningar inom hälso- och sjukvård respektive socialvård ger de klart största totala sysselsättnings-effekterna – varav den dominerande delen realiserar direkt i offentlig sektor. Indirekt sysselsättning i privat sektor, via ökad förbrukning av näringslivsprodukter, genereras framför allt av produktionsökningar i väg- och gatuväsen. Eftersom den offentliga direktimporten är relativt obetydlig inom samtliga utgiftsområden är vidare de totala importeffekterna genomgående nära korrelerade med de privata sysselsättningseffekterna. De totalt sett ”importsålade” sektorerna är som synes utbildning, rättsväsen respektive brandväsen. Allmänt gäller att de totala importkoefficienterna för offentlig tjänsteproduktion är relativt blygsamma i jämförelse med motsvarande tal för industriell produktion. Detta innebär att vi på sikt som en konsekvens av den offentliga sektorns expansion, liksom av en relativt expanderande privat tjänsteproduktion, kan vänta oss ett minskat utlandsberoende för den svenska ekonomin vid i övrigt oförändrade konkurrensförhållanden och internationell specialiseringsgrad.

Med sysselsättningen ökar också löneinkomsterna, som i sin tur svarar för den dominerande delen av hushållens inkomster. Därmed ökar också privatkonsumtionen. Vi kan i tabellen konstatera ett nära samband mellan total sysselsättningseffekt och volymökningen i privat konsumtion. Exakt

Tabell 9.3 *Multiplikatoreffekter av en ökning i den årliga produktionsvolymen med en miljon kronor (1975 års priser) i olika offentliga delsektorer*

|  | Offentlig delsektor i vilken produktionsvolymen ökas |                        |                             |                                  |                        |                                 |                                |                        |                             |                                   |                         |                                  |                                 |
|--|--|------------------------|-----------------------------|----------------------------------|------------------------|---------------------------------|--------------------------------|------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|-------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
|  | Statlig sektor                                       |                        |                             |                                  |                        |                                 |                                | Kommunal sektor        |                             |                                   |                         |                                  |                                 |
|  | För-<br>svar<br>(1)                                  | Rätts-<br>väsen<br>(2) | Ut-<br>bild-<br>ning<br>(3) | Hälso-<br>o sjuk-<br>vård<br>(4) | Social-<br>vård<br>(5) | Väg- o<br>gatu-<br>väsen<br>(6) | Övriga<br>tjän-<br>ster<br>(7) | Brand-<br>väsen<br>(8) | Ut-<br>bild-<br>ning<br>(9) | Hälso-<br>o sjuk-<br>vård<br>(10) | Social-<br>vård<br>(11) | Väg- o<br>gatu-<br>väsen<br>(12) | Övriga<br>tjän-<br>ster<br>(13) |
| Sysselsättningsförändring i offentlig sektor (1 000-tal arbetstimmar)                | 8,4  | 18,8                   | 16,8                        | 28,7                             | 18,8                   | 11,6                            | 17,7                           | 12,0                   | 17,0                        | 20,7                              | 30,0                    | 9,6                              | 9,6                             |
| Sysselsättningsändring i privat sektor (1 000-tal arbetstimmar)                      | 11,7   | 8,7                    | 9,6                         | 11,3                             | 11,9                   | 18,7                            | 12,1                           | 9,3                    | 10,2                        | 11,3                              | 11,9                    | 15,2                             | 11,5                            |
| Total sysselsättningsförändring i privat + offentlig sektor (1 000-tal arbetstimmar) | 20,1   | 27,5                   | 26,4                        | 40,0                             | 30,7                   | 30,3                            | 29,8                           | 21,3                   | 27,2                        | 32,0                              | 41,9                    | 24,8                             | 21,1                            |
| Förändring i importvolym (milj. kr, 1975 års priser)                                 | 0,35   | 0,18                   | 0,19                        | 0,22                             | 0,21                   | 0,27                            | 0,22                           | 0,48                   | 0,21                        | 0,23                              | 0,25                    | 0,24                             | 0,20                            |
| Förändring i den privata konsumtionens volym (milj kr, 1975 års priser)              | 0,37   | 0,53                   | 0,54                        | 0,63                             | 0,55                   | 0,46                            | 0,53                           | 0,45                   | 0,58                        | 0,58                              | 0,73                    | 0,46                             | 0,45                            |
| Förändring i den privata sektorns bruttoproduktion (milj kr, 1975 års priser)        | 1,39   | 0,99                   | 1,09                        | 1,29                             | 1,27                   | 2,13                            | 1,35                           | 1,06                   | 1,19                        | 1,29                              | 1,38                    | 1,70                             | 1,27                            |

hur stor denna privata konsumtionsökning blir per ytterligare arbetstimme beror naturligtvis på dels löneläge, dels vilka kapitalinkomster för hushållen som följer av en ökad sysselsättning. Några sådana kapitalinkomster ger offentlig sysselsättning inte direkt upphov till. I den mån löneläget inom näringslivet är åtminstone lika högt som vid offentliga myndigheter bör man därför vänta sig att ökningen i privatkonsumtionen per ytterligare arbetstimme är större ju större andel av sysselsättningsökningen som realiseras inom privat sektor. Resultaten i tabellen bekräftar också detta förhållande.

För att slutligen gå från privat sysselsättningsökning till privat bruttoproduktionsökning måste hänsyn tas till kapitalkostnadsandelen i de berörda näringslivssektorerna. Ju större kapitalkostnadsandel, desto större produktionsvärde per ytterligare anställd, givet ett likartat löneläge. Vi ser också att försvarsbeställningarna som bl a riktas mot kapitalintensiva branscher som järn- och stål- samt tyngre verkstadsindustri respektive vägverkets förbrukning av tunga fordon, asfalt och cementprodukter, ger ett förhållandevis stort privat produktionsvärde per ytterligare privat anställd.

Våra ovanstående resonemang har förts i genomsnittstermer. Det är emellertid av väsentlig betydelse för de slutliga multiplikatoreffekterna i vilken ordning olika sektorer träffas av efterfrågeökningen. När en viss ytterligare summa pengar används för att öka efterfrågan i ekonomin – i detta fall i första hand riktad mot offentlig konsumtion – kommer pengarna att vandra mellan olika hushåll och företag och kan därigenom åstadkomma en slutlig ackumulerad efterfrågeförändring som medför en mångdubbelt större efterfrågan än den ursprungliga. Detta är anledningen till att vi talar om det slutliga resultatet som ”multiplikatoreffekter”. På vägen inträffar emellertid olika slag av ”läckage”, som förhindrar – även bortsett från givna kapacitetstak – att efterfrågan fortsätter att öka i oförminskad takt. Importbetalningar sker till utlandet, hushållen behåller en del som sparande etc.

Ju senare i efterfrågekedjan dessa läckage realiseras, desto större hinner uppenbarligen multiplikatoreffekterna bli. Att exempelvis hälso- och sjukvårdsutgifterna enligt tabellen, har så relativt stora multiplikatoreffekter på sysselsättning och produktion, förklaras inte bara av sektorns arbetsintensiva och importsnåla produktionsförhållanden, utan även av det faktum att många av de omedelbara underleverantörerna för löpande förbrukning i sin tur arbetar med relativt stor arbetsintensitet.

### 9.3.8 Den offentliga efterfrågans acceleratoreffekter

Alternativa simuleringsförsök visar att de beräknade multiplikatoreffekterna förblir relativt oförändrade om ökningarna förläggs till något annat år under prognosperioden. Detta gäller under förutsättning att ledig kapacitet fortfarande finns i tillräcklig utsträckning såväl inom näringslivet som inom offentlig sektor.

Ifråga om offentlig sektor, dvs här myndighetsproduktionen, är kapacitetsbegreppet ännu mer svårbestämt än inom näringslivet. Inom många myndighetsområden, t ex vårdsektorerna, är tillgången på expertis och ledningsorganisationens dimensionering ofta mera gränssättande än kapitalstorleken, som främst representeras av det utnyttjade fastighetsbeståndet. Tillgängliga data tyder å andra sidan inte på att någon väsentlig överkapacitet skulle föreligga i dagsläget i vare sig den ena eller den andra bemärkelsen. Det finns tvärtom anledning tro att den dämpade offentliga investeringsutvecklingen på 70-talet under 80-talet kommer att aktualisera betydande behov av förnyelse och modernisering ifråga om såväl det offentliga fordonsbeståndet som byggnadskapitalet inom vård-, utbildnings- och förvaltningsområden.

Det kan därför vara välmotiverat att komplettera de ovan redovisade multiplikatorexperimenten med att också inbegripa hänsyn till acceleratoreffekterna inom offentlig sektor, dvs det behov av kapitalinvesteringar som en offentlig konsumtionsvolymökning kan väntas ge upphov till. I LB-modellen beräknas dessa investeringsbehov via trendmässigt framskrivna koefficienter för volymen byggnads- respektive maskinkapital per offentligt anställd. Med hjälp av uppgifter från SCB fördelas sedan denna offentliga investeringsefterfrågan på olika levererande sektorer inom näringslivet.

För att illustrera betydelsen av dessa acceleratoreffekter har följande simulering gjorts med LB-modellen. Den offentliga produktionen ökas från och med 1980 med en miljon kronor (1975 års priser), med ökningen proportionellt fördelad över de olika delområdena. De offentliga acceleratoreffekterna realiserar omedelbart och medför således ökade totala, kumulativa spridningseffekter av den offentliga produktionsökningen under 1980.

I tabell 9.4 redovisas simuleringens resultat. Tabellens första kolumn återger multiplikatoreffekterna av den proportionella produktionsökningen, och dess numeriska värden kan därför betraktas som vägda medelvärden av resultaten för olika delområden i tabell 9.3.

I andra kolumnen i tabell 9.4 redovisas de totala spridningseffekterna av

Tabell 9.4 *Multiplikator- och acceleratoreffekter av en ökning av total offentlig myndighetsproduktion med en miljon kronor (1975 års priser) proportionellt fördelat på olika ändamål*

|    |   | Enbart multiplikatoreffekter | Multiplikatoreffekter plus offentliga acceleratoreffekter |
|----|---|------------------------------|---|
| 1. | Sysselsättningsförändring i offentlig sektor (1 000-tal arbetstimmar) | 17,94                        | 17,94   |
| 2. | Sysselsättningsförändring i privat sektor (1 000-tal arbetstimmar)    | 12,08                        | 56,09   |
| 3. | Total sysselsättningsförändring (1 000-tal arbetstimmar)              | 30,02                        | 74,03   |
| 4. | Förändring i importvolym (milj kronor; 1975 års priser)               | 0,249                        | 0,987   |
| 5. | Förändring i privat konsumtionsvolym (milj kronor; 1975 års priser)   | 0,588                        | 1,419   |
| 6. | Förändring i privat bruttoproduktion (milj kronor; 1975 års priser)   | 1,379                        | 6,762   |

den offentliga produktionsökningen när denna åtföljs av en samtidig kapacitetsutbyggnad inom respektive offentliga produktionsområden. En jämförelse mellan de bägge kolumnerna visar således hur mycket de offentliga acceleratoreffekterna bidrar till att öka de totala samhällsekonomiska verkningarna av en offentlig produktionsökning. Av tabellen framgår att acceleratoreffekternas bidrag är av samma storleksordning som de "ursprungliga" multiplikatoreffekterna. Genom att den offentliga investeringsefterfrågan, i motsats till konsumtionsefterfrågan, i sin helhet riktas direkt mot olika näringslivssektorer, kommer hela dess sysselsättningseffekt att realiseras inom privat sektor samtidigt som de resulterande importökningarna tenderar att bli större än motsvarande multiplikatoreffekter. Acceleratoreffekterna kan synas vara förvånansvärt stora med hänsyn till den offentliga verksamhetens genomsnittligt arbetsintensiva karaktär. Detta sammanhänger med att vi här antagit att nettoinvesteringarna varierar direkt proportionellt mot ökningstakten i den offentliga myndighetsproduktionen. Stegras denna ökningstakt från t ex 2 till 3 % ökas således de offentliga nettoinvesteringarna med 50 % osv.

De krav på ökad näringslivsproduktion som den offentliga produktionsökningens multiplikator- och acceleratoreffekter innebär kan naturligtvis på sikt också motivera en snabbare utbyggnad av den privata sektorns kapacitet.

Näringslivets investeringar bestäms i modellkalkylerna utifrån givna produktionsfunktioner – förutom av kapitalförslitningen – av förväntade kapacitetsbehov och kapacitetsnyttjande. I en bransch med högt



kapacitetsutnyttjande kommer därför en ytterligare efterfrågeexpansion, initierad av en ökning av offentlig konsumtion, som väntas kvarstå framöver, att så småningom också utlösa krav på ökad privat investeringsverksamhet. Förutsättningen för att denna effekt skall komma till stånd är givetvis att samhällsekonomiskt resursutrymme för en sådan ytterligare efterfrågeexpansion verkligen finns. I annat fall blir det ju en fråga om utbyte av privat och offentlig konsumtion, något som vi skall återkomma till nedan.

Den simulerade offentliga produktionsökning som kvarstår under hela prognosperioden visar sig i sektormodellen ge upphov till en privat investeringsökning, som sammanlagt, per milj kronor volymmässig offentlig produktionsökning, uppgår till 3,19 miljoner kronor (i 1975 års priser). Denna privata investeringsökning ger i sig själv upphov till en omedelbar sammanlagd sysselsättningsökning av 27 400 timmar och en importvolymökning med 0,96 miljoner kronor (1975 års priser). Dessa effekter, som realiseras successivt under 80-talet, kommer således att adderas till och förstärka multiplikatoreffekterna under de år de aktualiseras. Förutsättningen för att dessa expansionsmöjligheter skall realiseras och långsiktigt höja efterfrågenivån under prognosperioden är då att en motsvarande ökning av arbetsutbudet kan ske i periodens slut och att man är villig acceptera den resulterande förändringen av handelsbalansens saldo.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att de långsiktiga kapacitetsutbyggnadseffekterna väsentligt kan förstärka multiplikatoreffekterna av offentliga konsumtionsförändringar. Med hänsyn till de begränsade offentliga acceleratoreffekterna gäller dock att de sammanlagda acceleratoreffekterna av offentliga konsumtionsökningar i de flesta fall ligger väsentligt under motsvarande effekter föranledda av en expanderande privat konsumtion.

Även när hänsyn tagits till eventuella acceleratoreffekter förblir dock de så beräknade spridningseffekterna ett ytterst ofullkomligt mått på de totala spridningseffekterna av offentliga konsumtionsförändringar, och detta av bl a följande två skäl.

Medan det ömsesidiga beroendet i form av internleveranser mellan olika näringslivsbranscher sedan länge registreras, bl a i de input-output-tabeller som t ex utnyttjats som en grundstomme för sektormodellen, finns inga motsvarande mätningar eller skattningar när det gäller det ömsesidiga beroendet mellan olika offentliga sektorer. Att sådana beroendeförhållanden existerar är uppenbart. Statligt och kommunalt vägunderhåll utnyttjar t ex varandras tjänster och motsvarande gäller för de olika vårdsektorerna. En del av socialvårdspengarna utnyttjas för att betala utbildnings- respektive

sjukvårdsinsatser etc.

Förutom detta produktionsmässiga beroendeförhållande föreligger ofta en höggradig komplementaritet i offentlig konsumtionsefterfrågan. Integrationen mellan statligt och kommunalt vägnät utgör ett extremt exempel på detta.

Bristen på hänsyn till dessa former av interaktion mellan skilda offentliga produktionssektorer kan uppenbarligen medföra att vi både underskattar nivån av expansionseffekterna och missleds ifråga om expansionens fördelning.

Den andra, och kanske viktigare, orsaken till missvisning i de ovan redovisade multiplikatormätningarna sammanhänger med att den offentliga konsumtionen behandlas som exogent given i LB-modellen liksom i flertalet liknande makromodeller. Härigenom tas ingen hänsyn till det faktum att inkomstökningar hos hushållen erfarenhetsmässigt också medför både ökade krav på, och möjligheter till, offentlig serviceutbyggnad. Ett hänsynstagande till denna återkoppling från inkomst- och prisutvecklingen i samhället till offentlig verksamhetsdimensionering skulle kräva att de politiska budgetbesluten så att säga endogeniserades i modellen. Detta är åtminstone ifråga om kommunsektorn både rimligt och möjligt att göra.

Den ekonometriska beskrivning av kommunbeteendet som tagits fram vid institutet, och som vi nedan kommer att närmare beröra, ger möjligheter till detta. En sådan modellintegration har dock ännu inte genomförts. Gjorda beräkningar av den kommunala konsumtionens inkomstelasticiteter (se nedan tabell 9.5) kan dock som en approximation direkt insättas i multiplikatorberäkningarna, vilket i många fall resulterar i mångdubbelt större värden på de beräknade effekterna. Liksom ifråga om acceleratoreffekterna rör det sig emellertid här om effekter som aktualiseras först i samband med långsiktiga kvarstående höjningar och som dessutom kan väntas bli realiserade först med viss eftersläpning.

### *9.3.9 Utbytbarheten mellan privat och offentlig konsumtion*

De multiplikatorberäkningar vi ovan diskuterat utgick genomgående från existensen av fria resurser. I en situation med full sysselsättning och kanhända redan ansträngd bytesbalans blir de relevanta frågorna något annorlunda. Vad man då istället vill ha svar på är kanhända hur mycket privat konsumtion som måste "offras" för att med oförändrad sysselsättning och

importvolym ge utrymme åt en viss önskad offentlig konsumtionsökning. Man efterlyser med andra ord uppgifter om vilken "trade-off" som kan beräknas existera mellan privat och offentlig konsumtion.

Frågan måste ytterligare preciseras genom angivelse av hur den nödvändiga privata konsumtionsnedskärningen skall fördelas på olika konsumtionsområden. I modellen kan detta enklast ske genom att man framkallar åtstramningen via en tillräckligt stor höjning av skatteuttaget.

För att besvara frågan räcker det då inte – även om vi tills vidare bortser från acceleratoreffekter – att känna multiplikatoreffekterna för offentlig konsumtion. Vi måste uppenbarligen i varje beräkningssteg kunna jämföra dessa med motsvarande – negativa – multiplikatoreffekter av den privata konsumtionsneddragningen.

Eftersom offentlig tjänsteproduktion genomsnittligt är arbetsintensivare än annan produktion kan man för det första konstatera att en allmän offentlig konsumtionshöjning med visst belopp måste kompenseras med en i kronor räknat väsentligt större privat konsumtionsminskning för att tillräckligt mycket arbetskraft skall kunna omplaceras till offentlig sektor. En sådan omflyttning kommer då samtidigt att genomsnittligt minska den totala importvolymen.

Redan från tabell 9.3 framgår också tydligt att olika fördelningar av den offentliga konsumtionsökningen kan medföra väsentligt olikartade krav på kompensatoriska privata konsumtionsnedskärningar. Beräkningar av detta slag som utfördes i samband med IUI:s förra långtidsbedömning visade exempelvis att det härvidlag maximalt kunde skilja så mycket som 28 % mellan olika marginella offentliga konsumtionsprofiler.<sup>1</sup>

Man bör emellertid undvika alltför långtgående tolkningar av sådana trade-off-beräkningar. Framförallt bör man hålla i minnet att de endast återger kostnadsrelationer men därmed icke nödvändigtvis utbytesrelationen mellan "vad vi får av offentlig service och vad vi går miste om av privat konsumtion". Som framgått av våra föregående diskussioner kan vi inte uttala oss om detta utbyte så länge vi inte känner produktivitetsutveckling och betalningsvilja ifråga om offentlig service.

Den trade-off vi kan studera bestäms av kostnadsstrukturen hos de sektorer mellan vilka utbytet skall ske. Ju större "läckage" i form av kapital- och importkostnader, respektive ju högre relativt löneläge, desto mindre blir de totala sysselsättningseffekterna per konsumtionskrona. Att en satsning på utbildning kan ske till priset av en minimal uppoffring av privat konsumtion

<sup>1</sup> Se IUI:s långtidsbedömning 1976. Bilagor, s 140.

beror t ex i väsentlig utsträckning på relativt höga lärarlöner. Att motsatsen gäller socialvården tyder bl a på att socialarbetare är lågt betalda, men detta kan knappast sägas visa att socialvården är en ur privatkonsumentens värderingssynpunkt speciellt ”dyrbar” form av offentlig konsumtion.

### *9.3.10 Vilken sektor skapar mest och bäst jobb?*

I den offentliga debatten återkommer allt oftare ett speciellt argument för en accelererad expansion av den offentliga tjänsteproduktionen. Argumentet utgår från att vi närmar oss en slags mättnadsnivå ifråga om de typer av varor och tjänster som industrin kan förse oss med samtidigt som ett allt mindre antal arbetstagare behövs för att klara vår behovstäckning på dessa områden. Vi skulle därmed ha hamnat i ett permanent undersysselsättningstillstånd som endast kan klaras upp genom en fortgående och accelererad expansion av den offentliga sysselsättningen. En ökning av den offentliga tjänsteproduktionen sägs också vara ur sysselsättningssynpunkt mera effektiv än en motsvarande ökning av produktionen inom näringslivet.

Att hushållens efterfrågan vid stigande inkomststandard i allt högre grad kommer att inriktas mot tjänster, är sant och välkänt. Tanken på en konsumtionsmättnad och en befarad permanent undersysselsättning måste emellertid bygga på mycket speciella och intuitivt föga övertygande antaganden om en mycket stor, långsiktig trögrörlighet ifråga om det privata näringslivets priser och sortimentsammansättning.

Den andra delen av argumentet, tanken att offentlig sektor i någon mening skapar jobb bättre eller lättare än den privata sektorn, måste i sin tur bygga på en otillåten förlängning från det mycket korta tidsperspektivet till det längre planeringsperspektivet. På mycket kort sikt är det vid fullt kapacitetsutnyttjande otvivelaktigt så att man för en viss summa pengar lättare kan köpa jobb inom de arbetsintensiva delarna av den offentliga tjänsteproduktionen, exempelvis sjukvård, utbildning, socialvård än inom kapitalintensiva industribranscher, där stora kapitalinvesteringar i maskiner och byggnader utgör en förutsättning för att effektivt kunna utnyttja ett marginellt arbetskraftstillskott. Detta demonstrerades bl a av multiplikatorberäkningarna ovan. Skillnaden ifråga om sysselsättningseffekter kvarstår emellertid inte nödvändigtvis om man förlänger tidsperspektiven tillräckligt.

Om vi till en början bortser från utrikeshandeln och för enkelhetens skull

inte heller tar hänsyn till existensen av markarrenden m m, finns det på lång sikt vid balanserad tillväxt överhuvudtaget inte någon anledning att anta att de sammanlagda sysselsättningseffekterna av produktionsökningar inom olika sektorer skiljer sig åt. Även om produktionsökningen i den kapitalintensiva industrin inte omedelbart skapar så många nya jobb, kommer det på sikt att behövas arbetskraft för att kunna framställa de nya maskiner och byggnader som är nödvändiga etc, etc.

Tar man hänsyn även till utrikeshandeln blir beräkningen av långsiktiga totala sysselsättningseffekter något mera komplicerad. En ökning av offentlig tjänsteproduktion ställer visserligen mindre anspråk på importen men ger å andra sidan inte heller något bidrag till exportinkomsterna. Dess nettoeffekt på bytesbalansen är negativ, vilket kan sägas innebära att på sikt en del av de jobb som skapas hamnar i utlandet. Det motsatta gäller uppenbarligen de industrier som genom export eller importsubstitution lämnar ett positivt bidrag till bytesbalansen. Motiveringen för offentlig sektorexpansion som ett långsiktigt beredskapsarbete borde därför kunna avföras från debatten. Argumentet är vilseledande och behövs inte. Det finns tillräckligt av andra sakskaäl för att motivera en fortsatt utbyggnad av vård och utbildning i samhället. Vad som däremot inte är självklart är att denna verksamhet till 100 procent skall ske i offentlig regi.

I sysselsättningsdebatten utnyttjas ibland också en annan typ av argument för att prioritera offentlig sysselsättning. Med hänvisning till de senaste årens många företagskriser och företagsnedläggningar sägs jobb inom offentlig sektor vara en "säkrare" satsning än motsvarande kapacitetsutbyggnad inom industrin. Den tvivelaktiga premisen för detta slag av resonemang är att valet mellan varu- och tjänsteproduktion är en politisk avvägningsfråga. I själva verket bestäms ju långsiktigt detta val av dels utvecklingen av hushållens preferenser och konsumtionsmotivation, dels behoven av ömsesidiga leveranser mellan olika produktionssektorer. Det senare exemplifierades ovan i de återgivna multiplikatorberäkningarna som så att säga åskådliggjorde innebörden av kraven på "balanserad utveckling" av samhällsekonomin.

## 9.4 Den kommunala efterfrågeexpansionen

### 9.4.1 *De växtkraftiga kommunerna*

Den helt dominerande delen av offentlig efterfrågestyrning sker idag genom primärkommuner och landsting som svarar för mer än två tredjedelar av den totala offentliga resursanvändningen. Den kommunala expansionen kommer med säkerhet att ha en avgörande betydelse för utvecklingen under 80-talet liksom den kommit att präglade 70-talet.

Den offentliga sektorns långsiktiga finansieringsproblem blir därmed också alltmer en kommunalekonomisk fråga. Samtidigt som de kommunala resursbehoven kraftigt ökat har den kommunala finansieringsstrukturen – kommunernas relativa beroende av skatter, statsbidrag, avgifter respektive lån – bibehållits ganska oförändrad. Trots att en fjärdedel av kommunernas utgifter betalas via statsskatt eller socialförsäkringsavgifter svarar ändå sedan ett drygt decennium kommunalskatten för den större delen av inkomstskatterna, samtidigt som den kommunala upplåningen tenderar att få ett allt större inflytande på den inhemska kapitalmarknaden.

Utgiftsexpansionen har också följts av en successiv koncentration av utgiftsbesluten. Under de senaste 15 åren har antalet primärkommuner minskat till en fjärdedel samtidigt som några av de mest expansiva områdena för offentlig tjänsteproduktion, framförallt mentalvård och gymnasieskola, kommunaliserats. Det kommunala ansvarsområdet har därmed, både i formen och i reell mening, väsentligt vidgats. Enskilda landsting och kommuner har idag betydligt större möjligheter än tidigare att självständigt sköta långsiktig planering och upphandling och förhandla med stat och storföretag. Samtidigt med en successiv differentiering och diversifiering av deras tjänsteutbud har också deras ansvarsområde vidgats genom en ökad kommunal medverkan såväl i fördelningspolitiken som i stabiliseringspolitiken.

Ett av de få ting vi med någorlunda säkerhet kan förutsäga om den långsiktiga utvecklingen är att en stor del av den fortsatta resurstillväxten kommer att få utnyttjas för att tillfredsställa nya servicebehov, som åtminstone delvis faller inom kommunernas nuvarande ansvarsområde. Det handlar om en fortskridande anpassning till ökad förvärvsfrekvens, förändrad hushållssammansättning och nya bostadsformer och konsumtionsmönster i tätorterna. Utöver utbildnings-, vård- och omsorgstjänster aktualiseras

t ex behoven av olika former av bostads- och fastighetsservice, utbyggd transportapparat och ett breddat utbud av fritidsservice.

Att denna utveckling kommer att medföra växande krav på den kommunala verksamheten torde vara odiskutabelt. Därav följer givetvis inte att man har anledning extrapolera dagens trender ifråga om myndighetsexpansion och skatteuttag in i framtiden. Att ca tre fjärdedelar av våra resurser vid sekelskiftet kan väntas bli utnyttjade för olika former av tjänsteprodukter innebär inte att huvuddelen av denna produktion måste ske inom dagens typer av centraliserade offentliga myndigheter eller vara skattefinansierade i samma utsträckning och form som idag. Tvärtom kan man ha anledning vänta sig att redan under 80-talet ett nytänkande kommer att framtvängas ifråga om kommunal serviceorganisation och finansiering. Förutom att delar av nytillkommande servicebehov kan väntas bli täckta genom privata initiativ kommer sannolikt en mera decentraliserad och "klientstyrd" kommunal serviceorganisation att aktualiseras inom många områden. Samtidigt finns det, som vi senare skall återkomma till, grund för att förvänta sig att man på finansieringssidan i ökad utsträckning kommer att behöva arbeta med nya och mera flexibla kombinationer av inkomstskatter, punktskatter, försäkringar och avgifter.

Den kommunala utvecklingen gör det uppenbarligen alltmera missvisande att i långsiktiga prognoser och planer behandla kommunala utgifter – och finansieringsbeslut – som om de kunde helt styras "exogent" av regering och riksdag. Den understryker behovet av en mera ingående analys av kommunala beslutsmekanismer och kommunalt beteende som grund för en samhällsekonomisk perspektivplanering. Det är dessa förhållanden som motiverat IUI att som led i arbetet med långtidsbedömningen också pröva en ekonometrisk ansats som utgångspunkt för antagandena om den fortsatta kommunala expansionen.

#### 9.4.2 *Ett historiskt perspektiv*

Som en bakgrund till diskussionen kring kommunala prognosalternativ och framtida utvecklingsvägar kan det vara av intresse att starta med ett mera långsiktigt historiskt perspektiv. En sammanfattande bild av den svenska kommunsektorns utveckling under 1900-talet presenteras i de följande fem figurerna. De redovisar hur de kommunala utgifterna för olika ändamål utvecklats under tiden 1913–77. För perioden 1913–58 bygger figurerna på de

finansstatistiska bearbetningar som Erik Höök redovisat i sitt arbete om den offentliga sektorns expansion.<sup>1</sup> Dessa serier har sedan förlängts ytterligare tjugo år utifrån tillgänglig kommunal finansstatistik. Genomgående avser figurredovisningen de totala externa utgifterna för olika ändamål. Någon uppdelning på realutgifter respektive transfereringar ges således inte, då senare omläggningar av finansstatistiken medfört att en uppdelning i enlighet med de av Höök tillämpade kriterierna icke kan ske utan en förhållandevis ingående omskattning av den kommunala redovisningen.<sup>2</sup>

I figur 9.7 återges de totala kommunala utgifterna som andel av BNP till faktorpris. Figuren visar hur en relativt svag tillväxt under 1920-, 30- och 40-talen fr o m början av 1950-talet förbyts i en dramatiskt stegrad expansionstakt som fortfarande pågår. Ökningen väntas fortsätta även under 80-talet om än i dämpad takt.

Figur 9.8 visar hur de kommunala utgifterna fördelats på olika ändamål 1913, 1953 respektive 1977. Figuren visar bl a hur det relativa utvecklingsmönstret förändrats från mellankrigstiden till efterkrigstiden. Medan exempelvis tidigare undervisning och industriell verksamhet tenderade att öka sina andelar, svarar de numera för successivt krympande andelar av de totala kommunalutgifterna. En utveckling i motsatt riktning uppvisar bostadsförsörjningen, medan hälso- och sjukvården under hela perioden tenderat att öka sina andelar.

I de följande figurerna, 9.9–9.11, redovisas utvecklingen under 65-årsperioden för de enskilda ändamålen. Som jämförelse har i samtliga dessa figurer också återgetts (med heldragna kurvor) utvecklingen för de totala kommunala utgifterna. Figurerna visar den relativa utgiftsutvecklingen med index = 100 år 1913.

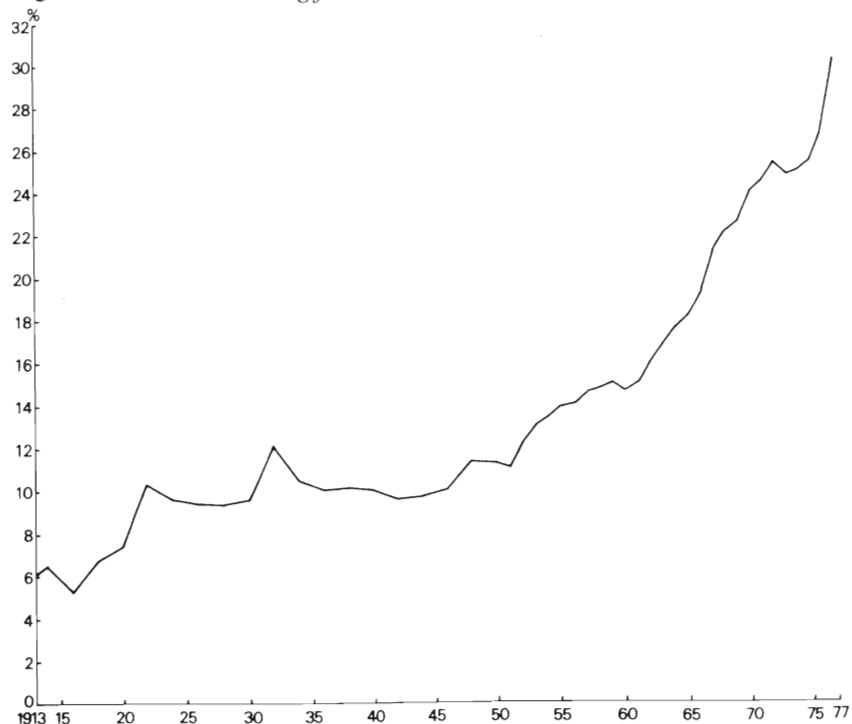
I figur 9.9 redovisas utvecklingen för de tre största och snabbast expanderande kommunala utgiftsområdena – undervisning, hälso- och sjukvård respektive socialvård. De två senare ändamålen är de enda som genomsnittligt över hela perioden expanderat snabbare än totalutgifterna. För hälso- och sjukvården gäller detta ända sedan mitten av 30-talet medan socialvårdsutgifternas tillväxttakt väsentligt överstigit totalutgifternas endast under början av 30-talet och 70-talet. Utbildningsutgifternas utveckling har som synes genomgående följt samma tillväxtmönster som totalutgifternas.

<sup>1</sup> Höök [1962].

<sup>2</sup> För en närmare redovisning av det statistiska siffermaterialet och av sättet för hopkedjning av tidsserierna hänvisas till Ysander [1979c].

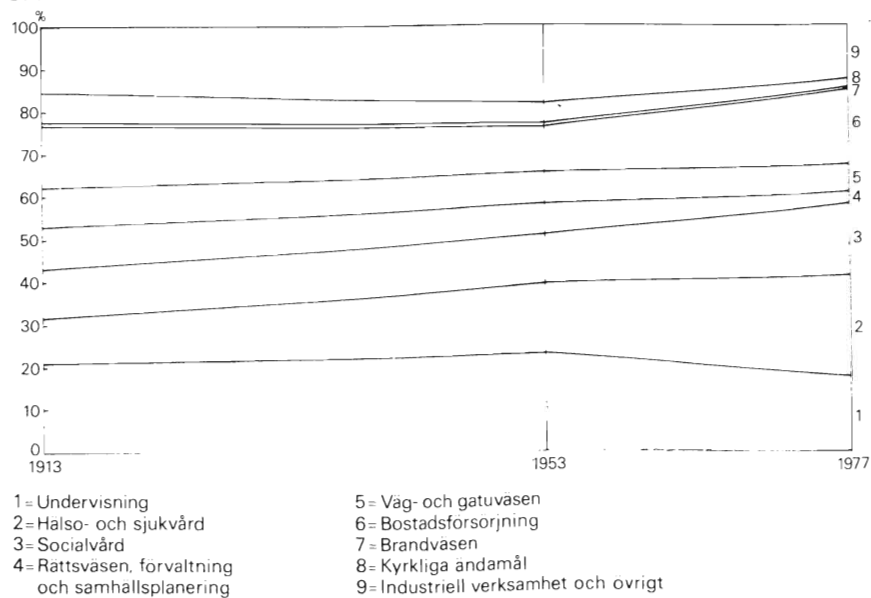


Figur 9.7. Kommunala utgifter 1913–1977 som andel av BNP



Källor: Höök [1962]; samt Kommunernas finanser. SCB.

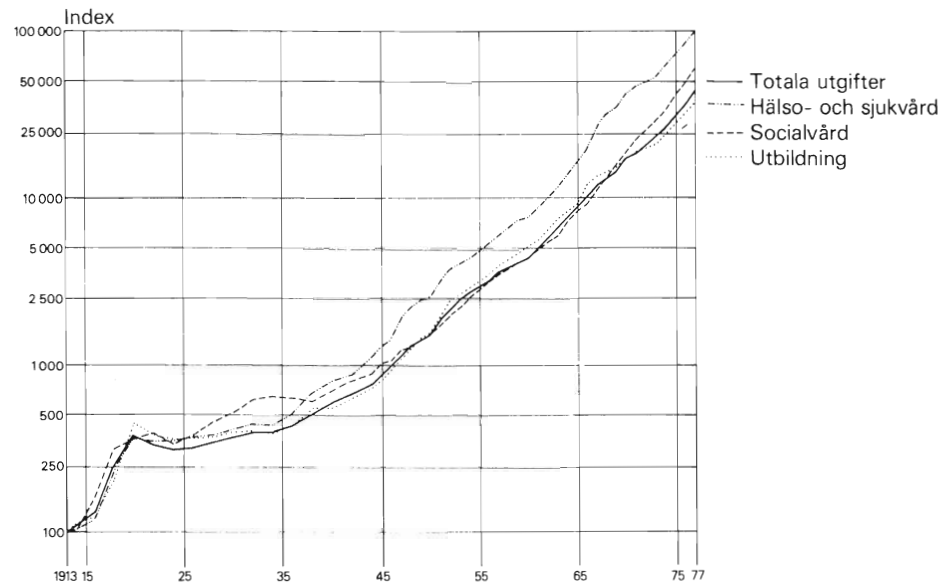
Figur 9.8. De kommunala utgifternas ändamålsfördelning 1913, 1953 och 1977



Källor: Höök [1962] samt Kommunernas finanser. SCB.

Figur 9.9. Utvecklingen 1913–1977 av kommunala utgifter för undervisning, hälso- och sjukvård respektive socialvård

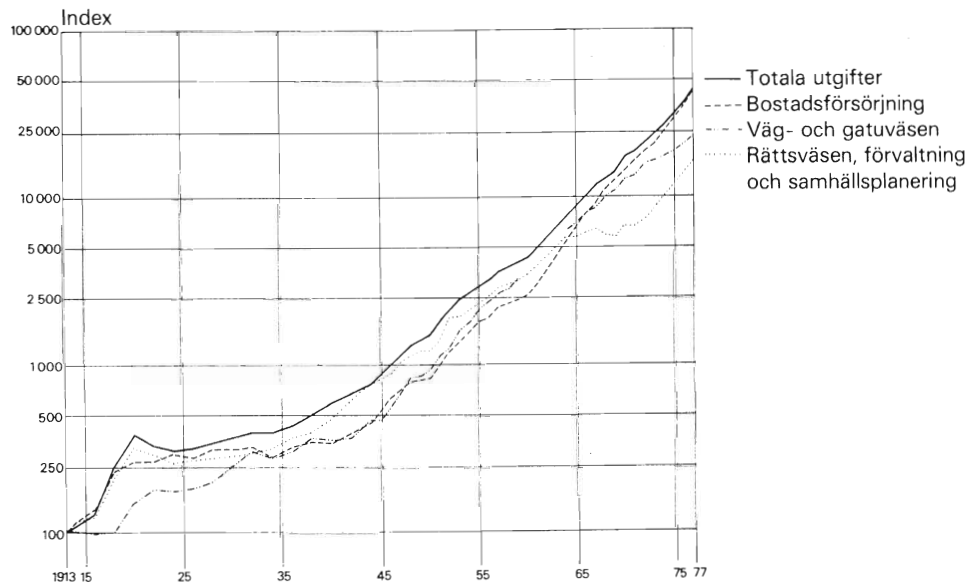
Index 1913 = 100



Källor: Höök [1962] samt Kommunernas finanser, SCB.

Figur 9.10. Utvecklingen 1913–1977 av kommunala utgifter för rättsväsen, förvaltning och samhällsplanering, väg- och gatuväsen respektive bostadsförsörjning

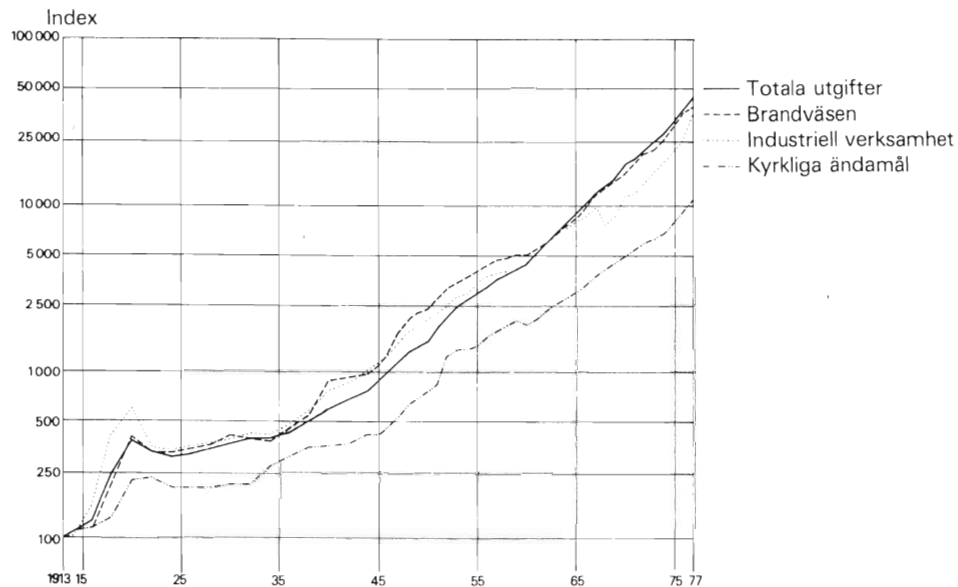
Index 1913 = 100



Källor: Höök [1962] samt Kommunernas finanser, SCB.

Figur 9.11. Utvecklingen 1913–1977 av kommunala utgifter för brandväsen, kyrkor respektive industriell verksamhet

Index 1913 = 100



Källor: Höök [1962] samt Kommunernas finanser, SCB

Figur 9.10 återger på motsvarande sätt utgiftsutvecklingen för de kommunala verksamhetsområden som kan sägas sammanhålla med den fysiska planeringen i vid mening. Utgifterna för bostadsförsörjning som fram till andra världskriget tillväxte långsammare än totalutgifterna har under efterkrigstiden accelererat så att deras totala tillväxt under perioden ganska exakt överensstämmer med totalutgifternas. En liknande utveckling genomgick vägutgifterna till dess en allmän nedprioritering av väg- och gatubyggnade inträffade i såväl statlig som kommunal sektor från början av 70-talet.<sup>1</sup> Utgifterna för rättsväsen, samhällsplanering och förvaltning slutligen uppvisar en förhållandevis oregelbunden utveckling, där bl a en stagnation under senare delen av 60-talet under 70-talet förbytts i accelererad expansion, särskilt accentuerad ifråga om förvaltningsutgifter.

I figur 9.11 slutligen redovisas utgiftsutvecklingen för industriell verksamhet samt för brandväsen respektive kyrkliga ändamål. Vi ser bl a att

<sup>1</sup> Det utelämnade partiet i kurvan för vägutgifter avseende åren 1958–64 sammanhänger med vissa jämförbarhetsproblem i det statistiska materialet före omläggningen av den kommunala finansstatistiken 1963.

utgifterna för industriell verksamhet, dvs energi- och vattenverk m m, visar förhållandevis stora variationer jämfört med de totala kommunutgifterna. Absoluta utgiftsreduktioner förekommer, bl a efter första världskriget och i slutet av 60-talet, vid det senare tillfället sammanhängande både med taxehöjningar och med en återhållsamhet i kapacitetsutbygganden. Såväl brandväsen som kyrkliga ändamål följer däremot i sin utgiftsutveckling relativt väl totalutgifterna med den skillnaden att den allmänna utgiftsstegringen under första världskriget i väsentligt mindre grad berörde de kyrkliga kommunerna.

#### 9.4.3 *Utgiftsexpansionen under senare år*

En successivt utbyggd och standardiserad kommunal finansstatistik möjliggör en relativt detaljerad analys av den kommunala utgiftsutvecklingen under 60- och 70-talen. Ett omfattande analysarbete avseende såväl den historiska utvecklingen som tendenser, utvecklingsmöjligheter och problem avseende 80-talet har också redovisats av 1971 respektive 1976 års kommunalekonomiska utredningar.<sup>1</sup> En sammanfattande bild av utvecklingstendenserna 1960–85 ges bl a i betänkandet "Kommunernas ekonomi 1975–1985".

De kommunalekonomiska utredningarna har i huvudsak valt att föra sina analyser och diskussioner i termer av nationalräkenskaperna (SNR) och inte i termer av den kommunala finansstatistikens (KFI) begrepp. Man väljer med andra ord att diskutera utifrån samhällsekonomiska funktioner och kostnadsslag i stället för att främst utgå från den institutionella fördelningen av beslutsrätten. Det kan finnas anledning att något påminna om skillnaden mellan dessa två synsätt.

Ett avgörande kriterium i nationalräkenskaperna är graden av central efterfrågestyrning. Kommunal konsumtion är endast den del av myndigheternas tjänsteproduktion, där någon reell valfrihet eller beslutanderätt för konsumenter eller klienter inte anses föreligga. Övriga delar av myndighetsproduktionen, liksom verksamheten hos kommunala företag och stiftelser, räknas som privat konsumerad marknadsproduktion. Ifråga om kapacitetsbesluten, bruttoinvesteringarna – liksom ifråga om transferering-

<sup>1</sup> Se framförallt: Kommunernas ekonomi 1960–1972, *SOU* 1976:45, Kommunernas ekonomi 1975–1985, *SOU* 1977:20 samt Kommunerna – Utbyggnad, Utjämning, Finansiering, *SOU* 1977:78.

arna – förutsätts dock en sådan central beslutsrätt föreligga även ifråga om den kommunala företagssektorn så att någon motsvarande uppdelning av investeringsutgifterna icke behöver göras.

Även ifråga om kostnadsdefinitionerna föreligger avgörande skillnader mellan SNR och KFI. KFI, som grundas på kommunernas egen redovisning, utgår från ett mera företagsekonomiskt synsätt, vilket bl a innebär att man som kostnad på olika ändamål bokför faktiska pensionsutbetalningar respektive kapitalkostnader inklusive avskrivningar och kapitalförräntningskrav. SNR väljer istället, utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, att även bokföra värdet av en fiktiv fondering av ådragna förpliktelser för tilläggs pensioner respektive att inte medräkna några interna kostnader utöver den kapitalförslitning som framräknats utifrån statistiska centralbyråns egna beräkningsmallar.

De skilda utgångspunkterna innebär självklart att beräknade kommunutgifter kommer att skilja sig såväl ifråga om nivå som i fråga om fördelning.

Utvecklingen av de kommunala utgifterna under 60- och 70-talen kan i SNR-termer sammanfattas i årliga tillväxttal eller tillväxttrender. Mellan 1960 och 1975 ökade den kommunala konsumtionen sin andel av BNP i fasta priser från 10,3 till 13,9 %. Detta motsvarar i löpande priser en fördubbling av andelen, från 7,9 till 16,4 %. Den genomsnittliga årliga volymökningen uppgick således till 5,6 %. Om man istället väljer att beräkna en trend finner man att den årliga trendmässiga ökningen av konsumtionsvolymen uppgick till 6,2 % mellan 1963 och 1974.

En motsvarande trendberäkning för de kommunala transfereringarna, varav drygt hälften går till hushållen, visar en årlig ökningstakt av 9,2 % i fasta priser och 15,0 % i löpande priser.

För de kommunala investeringarna ger trenden i löpande priser en årlig tillväxttakt av 4,2 %. Detta är emellertid i detta fall ett missvisande sätt att representera den faktiska utvecklingen som inneburit först en kontinuerlig stegring av investeringarna, kulminerande i en kommunal ”investeringsboom” under 60-talets sista år i samband med kommunsammanslagningarna, och därefter en icke oväsentlig nedgång. Den sammanlagt snabbaste expansionen svarar landstingen för genom de stora sjukhusbyggena under perioden.

Att vi här särskilt återgett den kommunalekonomiska utredningens trendberäkningar sammanhänger givetvis med möjligheten att utnyttja

dessa trender som en utgångspunkt för en långsiktig framskrivning av kommunalutgifterna.

I sina egna prognosalternativ för perioden 1980–85 har 1976 års kommunalekonomiska utredning emellertid utnyttjat antaganden som ligger väsentligt under dessa långsiktiga trender. I fasta priser antar man således i sitt ena alternativ att den årliga tillväxten skall begränsas till 3,5 % för konsumtion, 6 % för transfereringar och 5 % för investeringar. I sitt andra ännu mera moderata prognosalternativ är motsvarande siffror 2,0, 4,0 respektive 1,0. I bägge alternativen antas landstingen ifråga om samtliga utgiftskategorier expandera snabbare än primärkommunerna.

Som en ytterligare jämförelsepunkt kan man påminna om den nyligen presenterade statliga långtidsutredningen (LU) som i sitt huvudalternativ utgått från en årlig volymökning under sin prognosperiod 1977–83, med 2,8 % för konsumtion, 1,6 % för investeringar samt 5,7 % för transfereringar. Med hänsyn till den utveckling vi redan känner ifråga om 1977–79 kan konsekvenserna av LU:s antaganden för åren i början av 80-talet beräknas i alla avseenden ligga under det lägre prognosalternativet hos kommunalekonomiska utredningen (KEU).

De antaganden för 80-talet som utnyttjats för referensfallet i IUI:s kalkyler kan däremot sägas ligga något över detta lägsta KEU-alternativ. Det innebär bl a en antagen årlig volymutveckling med 2,6 och 1,4 % ifråga om konsumtion respektive transferering. I likhet med LU räknar också IUI med en väsentligt högre allmän prisuppgång (ca 6 %) än KEU, vilket medför att den kommunala utgiftsexpansionen i löpande priser blir åtskilligt snabbare än i KEU:s beräkningar.

Samtliga de exempel på prognosantaganden för 80-talet som ovan angetts är emellertid väsentligen målsatta utifrån givna balanskrav på den långsiktiga utvecklingen. De återger således icke i första hand ett försök att realistiskt prognosticera kommunernas utgiftsbeslut vid givna externa förutsättningar. Detta återspeglas också i det förhållande vi ovan undersökt, nämligen att samtliga alternativexempel väsentligt understiger konstaterade trender under 60-talet och förra delen av 70-talet. Det är mot denna bakgrund det ansetts viktigt att i långtidsbedömningen också arbeta med ett kalkylalternativ som bygger på försök att utifrån ekonomiska skattningar av 60- och 70-talserfarenheter framskriva ett kommunscenario som är sannolikt med hänsyn till antagen pris- och inkomstutveckling. Innan vi övergår till en presentation av detta alternativ skall vi emellertid först kort söka belysa den kommunala finansieringsutvecklingen.

#### 9.4.4 Den kommunala finansieringen

Det finns i princip fyra olika finansieringskällor för den kommunala verksamheten: skatter, statsbidrag och socialförsäkringsersättningar, avgifts-inkomster samt kapitalinkomster inklusive upplåning. Vilka andelar för dessa finansieringskällor man räknar fram beror på vilka institutionella avgränsningar och vilka inkomstdefinitioner man utnyttjar. Detta förklarar varför det i den allmänna debatten förekommer en förvirrande mängd olika numeriska uppgifter.

Låt oss här till en början utgå från kommunernas egen beslutssituation såsom den representeras i den kommande finansstatistiken. Vi inkluderar således alla transaktioner brutto inklusive den industriella och kommersiella verksamhet som bedrivs inom kommunala affärsverk. Vi medtar vidare endast "externa" inkomster, dvs vi bortser från alla interna bokföringsinkomster av typ affärsverksöverskott, avskrivningar, internränteposter.

För 1977 ter sig då andelarna på ungefär följande sätt. Kommunkatserna svarar för ca 45 %, statsbidragen m m för ca 25 %, avgiftsinkomsterna för ca 20 % och kapitalinkomsterna för resterande ca 10 %. Utvecklingen under 60- och 70-talen har inte medfört några mera dramatiska förskjutningar i dessa andelar. Andelarna för avgiftsinkomster respektive kapitalinkomster har sjunkit några procent vardera, vilket kompenseras av en motsvarande uppgång i skattefinansiering och statsbidrag. Att inte hela uppgången registreras som skattehöjningar sammanhänger med de för kommunerna ogynnsamma skatteomläggningarna 1971 och 1975, för vilka särskilda skattebortfallskompensationer i stället utbetalats. Nedgången i kapitalinkomsternas relativa betydelse beror främst på att den långfristiga upplåningens roll reducerats i samband med en allmänt dämpad kommunal investeringsutveckling.

Det föreligger emellertid väsentliga skillnader i fråga om finansieringsstruktur och finansieringsutveckling mellan landsting och primärkommuner. För landstingen spelar direkta patientavgifter en ytterst underordnad roll och deras relativa andel investeringsutgifter, och därmed också lånefinansiering, är mera begränsad – ehuru stadd i snabb tillväxt. Landstingen måste därför i större utsträckning – för mer än hälften av sina utgifter – lita till skattefinansiering. De ansvarar samtidigt för det snabbast expanderande verksamhetsområdet, sjuk- och hälsovården. En under senare år något ökad andel lånefinansiering och förbättrade ersättningsvillkor i fråga om sjukförsäkringen har därför inte annat än marginellt kunnat motverka

tendensen för landstingens utdebitering att öka väsentligt – under 60- och 70-talen ca 40 % – snabbare än primärkommunernas utdebitering.

I fråga om skatteinkomsterna gäller för övrigt att den direkta kommunal-skatten svarar för den helt dominerande inkomstandelen. Indirekta skatter, främst då fastighetsskatter, ger endast ca 3 % av de totala skatteintäkterna. Utdebiteringen har under 60- och 70-talen i genomsnitt stigit med ca 70 öre per år, varav primärkommunerna svarat för ca 30 öre och landstingen för 40 öre. Landstingsskatten, som 1960 var mindre än hälften av den primärkommunala skatten, motsvarar därigenom nu mer än 70 % av denna.

Till alla prognosmakares lättnad tenderar de rena statsbidragen att med relativt oförändrade andelar följa den kommunala utgiftsutvecklingen. De allmänna statsbidragen, dvs skatteutjämningsbidragen och skattebortfalls-kompensationerna, ligger numera efter en djupdykning i början av 70-talet på ungefär samma andelsnivå i förhållande till de totala inkomsterna som i början av 60-talet. De statliga driftsbidragen svarar för en relativt konstant andel, ca dryg fjärdedel av primärkommunernas löpande utgifter. Om man slår samman driftsbidrag och sjukförsäkringsersättningar för landstingen visar sig även där relationen till löpande utgifter vara relativt stabil, omkring en femtedel. Däremot varierar investeringsbidragens andel av bruttoinvesteringskostnaderna relativt kraftigt inom intervallet 13–22 %.

Vi har hittills följt den kommunala finansstatistiken även i så måtto att vi genomgående räknat transaktionerna brutto. Det kan emellertid vara av intresse att redovisa hur finansieringsandelarna förändras om man på olika punkter övergår till en netto-redovisning.

Ett första steg i en sådan riktning kan vara att netto-redovisa kommunernas affärsmässiga verksamhet, vars externa kostnader i stort täcks av avgiftsin-komster. Vad som då återstår är myndigheternas externa utgifter, vars avgiftsfinansieringsandel (exkl försäkringsersättningen) kan beräknas vara av storleksordningen 7–8 %.

Om man nettoberäknar upplåningen reduceras dess finansieringsandel till hälften. I absoluta tal uppgick kommunernas nettoupplåning under 60- och 70-talen till ca två miljarder kronor och den har under 70-talet genomsnittligt svarat för endast ca 3 % av den totala finansieringen.

Det kan slutligen vara av intresse att också söka nettoberäkna de bidrag som stat och socialförsäkringssektor lämnar till kommunernas externa utgifter för den privata sektorn. En överslagsberäkning för 1977 ger vi handen att kommunala inbetalningar av arbetsgivaravgifter, moms, energiskatter



m m tillsammans uppgick till nära hälften av de samtidigt erhållna statsbidragen och försäkringsersättningarna. Kommunernas utgifter till privat sektor kan således i denna mening sägas vara till närmare 85 % finansierade med kommunala skatter och avgifter och endast till ca 15 % genom medel indragna via statliga skatter och avgifter.

I referensfallet har denna allmänna finansieringsbild, dessa avgifts- och statsbidragsandelar, antagits bibehållna även under första hälften av 80-talet. Om även låneandelen av investeringarna kvarliggert på nuvarande nivå - 40-50 % för primärkommunerna, 20-40 % för landstingen - visar det sig att den kommunala utdebiteringen måste fortsätta öka i samma takt som hittills, dvs med ca 70 öre per år, för att kommunernas finanser skall gå jämnt ut.

En sådan bokföringsmässig överslagskalkyl säger emellertid ingenting om möjligheterna att med en sådan utdebiteringsutveckling åstadkomma den antagna återhållsamheten i fråga om kommunala utgiftsbeslut. Man kan i stället vilja fråga hur mycket statsmakterna måste dra ner statsbidragen och därigenom tvinga kommunerna till egna ytterligare skattehöjningar för att åstadkomma den nödvändiga uppbromsningen av konsumtions- och investeringsutveckling. En sådan fråga kan naturligtvis inte i dag besvaras annat än med ytterst osäkra gissningar. En uppskattning som utgått från beräknade nettopriselasticiteter i institutets kommunmodell och som således grundas på de historiska erfarenheterna under perioden 1964-77 ger vid handen att det skulle krävas att de årliga genomsnittliga utdebiteringshöjningarna ökade ca 1,20 kr för att ge detta resultat. Det är emellertid möjligt och t o m sannolikt att detta, med hänsyn till det under senare år ökade skattemedvetandet och "skattemotståndet", ger en kraftigt överdriven bild av de nödvändiga statsbidragsjusteringarna.

#### *9.4.5 Kommunal resursanvändning 1964-1977 - en ekonometrisk ansats*

Som redan ovan nämnts har en ekonometrisk studie av det kommunala utgiftsbeteendet 1964-77 utnyttjats som en utgångspunkt för de alternativa och mera expansiva antagandena gällande den kommunala utgiftsutvecklingen under prognosperioden. Denna ekonometriska ansats skiljer sig från den i referensfallet - och av LU - utnyttjade "planeringsansatsen" bl a i följande två avseenden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> För en detaljerad dokumentation av den ekonometriska kommunstudien se Ysander [1979 c].

För det första utnyttjar man här historiska erfarenheter av faktiskt kommunalt utgiftsbeteende i stället för att grunda bedömningen på kommunernas dokumenterade planer respektive givna politiska mål.

Vi nämnde inledningsvis de invändningar som kan resas mot behandlingen av kommunala utgifter som en centralt tillgänglig handlingsparameter i långsiktsplaneringssammanhang. Alternativet är att betrakta enskilda kommuner på ungefär samma sätt som man i långsiktsanalyser brukar behandla enskilda företag, dvs försöka utifrån deras historiska beteende skatta deras sannolika utveckling i framtiden. I stället för att utgå från de politiska preferenser som finns manifesterade i dokumenterade långtidsplaner väljer man i stället att utgå från de preferenser som så att säga är implicita i den historiska offentliga konsumtionsutvecklingen. Man försöker med andra ord att med hjälp av ekonometrisk analys bestämma den kommunala konsumtionen för olika ändamål som en funktion av befolknings-, inkomst- och prisutveckling m m.

När man utnyttjar en sådan ansats för framskrivning av de kommunala utgifterna under prognosperioden innebär det således att man förutsätter att de politiska preferenserna har varit relativt konstanta under den period skattningen avser; i detta fall 1964–77, och att de kan väntas vara så även under prognosperioden.

För det andra har den ekonometriska modellen utgått från en annan syn eller beskrivning av den kommunala budgetproceduren. I ”planeringsansatsen” beskrivs det kommunala utgiftsbeteendet i termer av linjära utgiftsfunktioner, dvs man tänker sig att kommunerna startar med en sorts ”minimibudget”, bestämd av tidigare års konsumtionsnivåer och av den befolkningsutveckling som skett, för att därefter fördela eventuellt ”överutrymme” enligt konstanta utgiftsandelar som avspeglar de politiska prioriteringarna.

I den ekonometriska modellen beskrivs i stället utgiftsbeteendet genom utgiftsfunktioner som kan tolkas som om den kommunala budgetproceduren gick motsatt väg mot den som återgivits ovan. Man startar med en sorts ”maximibudget” som inrymmer allt man kortsiktigt skulle vilja åstadkomma om man hade tillräckligt med resurser. Sedan sker en nedprutning av denna maximibudget till en resursnivå där nackdelarna av ytterligare skatteökningar precis balanserar fördelarna av marginella serviceförbättringar. ”Nedprutningskvoterna” är emellertid inte konstanta utan varierar med nettopriserna för att producera de olika slagen av kommunal service.

På en punkt utnyttjar emellertid bägge ansatserna samma förenklingsan-

tagande. De förutsätter att några egentliga substitutionseffekter inte föreligger i den kommunala konsumtionen. Vare sig man varierar inkomster eller priser är det via inkomsteffekter av detta som de kommunala budgetbesluten påverkas. Med nettopriset för en typ av service avses det enhetspris som kommunen själv måste betala, dvs den totala produktionskostnaden minus avgifter och statsbidrag. I den ekonometriska ansatsen behandlas också alla förändringar av nettopriser som likvärdiga, vare sig de beror på exempelvis lönekostnadsförskjutningar eller omläggningar av driftsbidragen till serviceområdet ifråga.

Modellen är aggregerad över samtliga kommuner, men de löpande utgiftsbesluten är uppdelade på 14 reala kategorier och fyra finansiella. Därtill bestäms simultant även investeringsutgiften – som funktion av bl a beräknat kapacitetsunderskott – lånevolym och utdebitering.

Ett sätt att kortfattat summera några resultat av den ekonometriska studien är att redovisa de beräknade inkomstelasticiteterna för olika utgiftskategorier. Med inkomstelasticitet avses här den relativa volymökning i viss kommunal produktion ett givet år som följer av en kvarstående allmän ökning av inkomsten, i mening av skatteunderlag, två år tidigare.<sup>1</sup> Anledningen till att man valt denna speciella definition av elasticitetsbegreppet sammanhänger med de två sätt varigenom en sådan inkomstökning påverkar de kommunala utgiftsbesluten i modellen – och antagligen också i verkligheten. Dels ökar kommunens skatteinkomster, som i huvudsak beräknas utifrån skatteunderlaget två år tidigare. Dels minskar också svårigheten att genomdriva ytterligare utgifts- och eventuella skattehöjningar genom att den för privat konsumtion disponibla inkomsten två år tidigare samtidigt ökat. Dessa elasticiteter är emellertid inte konstanta utan varierar med inkomst- och prisutvecklingen. I tabell 9.5 återges medelvärde och standardavvikelse av inkomstelasticiteterna för ett antal större kommunala utgiftsområden.

Som framgår av tabellen ligger inkomstelasticiteterna för flertalet realutgifter under ett, dvs dessa utgifter tenderar att icke fullt ut följa förändringar av tillväxttakten i inkomsten. För sjukvården och socialvården, liksom för brandväsendet, är detta förhållande särskilt accentuerat med inkomstelasticiteter på respektive 0,2, 0,3 och -0,1. Sjuk- och hälsovårdens, liksom socialvårdens, utveckling har med andra ord under den undersökta perioden

<sup>1</sup> Den framräknade produktionsökningen,  $\Delta x$ , förhåller sig alltså till inkomstökningen under samma år,  $\Delta y^t$ , på följande sätt:

$$\Delta x = \Delta y^t \frac{\partial x}{\partial y^t} + \frac{y^{t-2}}{y^t} \Delta y \frac{\partial x}{\partial y^{t-2}}$$

Tabell 9.5 Beräknade inkomstelasticiteter för kommunal produktion och transferering. Genomsnittliga värden och standardavvikelse för åren 1964–1977

|  | Inkomstelasticitet |                   |
|--|--------------------|-------------------|
|  | Medelvärde         | Standardavvikelse |
| Brandväsen                               | -0,08              | 0,01              |
| Utbildning                               | 1,16               | 0,11              |
| Sjuk- och hälsovård                      | 0,19               | 0,03              |
| Socialvård                               | 0,34               | 0,07              |
| Väg- och gatuväsen                       | 1,14               | 0,28              |
| Övrig myndighetsproduktion               | 0,44               | 0,05              |
| Subventioner till el- och vattenverk m m | 0,06               | 3,17              |
| Subventioner till kollektivtrafik m m    | 4,10               | 3,27              |
| Bostadssubventioner                      | -0,94              | 0,17              |
| Övriga löpande bidrag                    | -1,20              | 0,36              |
| Kapitalsubventioner                      | 3,28               | 1,51              |

väsentligen betingats av andra faktorer – befolkningsutveckling, politiska prioriteringar m m – än av årliga inkomstvariationer. För utbildning och väg- och gatuväsen däremot registreras genomsnittliga inkomstelasticiteter som ligger strax över 1, medan allmän förvaltning, ekonomisk service och andra myndighetsuppgifter, som ryms under rubriken "Övrig produktion", intar en mellanställning med en elasticitet på drygt 0,4.

Övergår vi från realutgifter till subventioner ser vi att subventionerna till industriell verksamhet – el, vatten m m – varit inkomstokänsliga. Däremot har trafiksubventionerna visat en hög inkomstelasticitet, vilket närmast torde ge uttryck för en tendens till tröghet och tidsmässig fördröjning ifråga om kollektivtrafikens taxor under perioden. Bostadssubventionerna har icke i nämnvärd utsträckning varit beroende av inkomstvariationerna i samhället vilket däremot – ehuru med omvänt förtecken – gällt s k övriga subventioner, dvs bidragsförskott, familjebidrag, socialbidrag m m. Att olika socialbidrag således visat en tendens att öka i dåliga tider och minska i goda är ett naturligt uttryck för socialpolitikens kompensatoriska eller konjunkturstabiliserande funktion. För kapitalsubventionerna slutligen noteras en hög positiv inkomstelasticitet, vilket närmast torde sammanhånga med att det kommunalt finansierade bostadsbyggandet, som svarar för en betydande del av dessa subventioner, tenderat att variera i takt med skatteintäkterna.

Man kan på motsvarande sätt också beräkna de reala utgifternas elasticitet med hänsyn till relativa nettopriser. Avsaknaden av substitutionseffekter i modellen gör att dessa elasticiteter kommer att vara lika med minus skattelasticiteten, dvs elasticiteten med hänsyn till en ökning av det relevanta skatteunderlaget två år tidigare. I modellen reagerar kommunernas

beslutsfattare med andra ord likadant om nettopriserna stiger som om skatteinkomsterna sjunker motsvarande. Beräkningarna ger emellertid som resultat positiva priselasticiteter för vissa områden som utbildning och brandväsen. Åtminstone ifråga om utbildning torde detta sammanhånga med att driftsbidragstäckningen "släpar efter" under perioder med stark expansion.

Sjuk- och hälsovården och övrig produktion visar sig vara relativt prisokänsliga, medan en elasticitet på  $-0,7$ – $-0,8$  redovisas för både socialvård och väg- och gatuväsen.

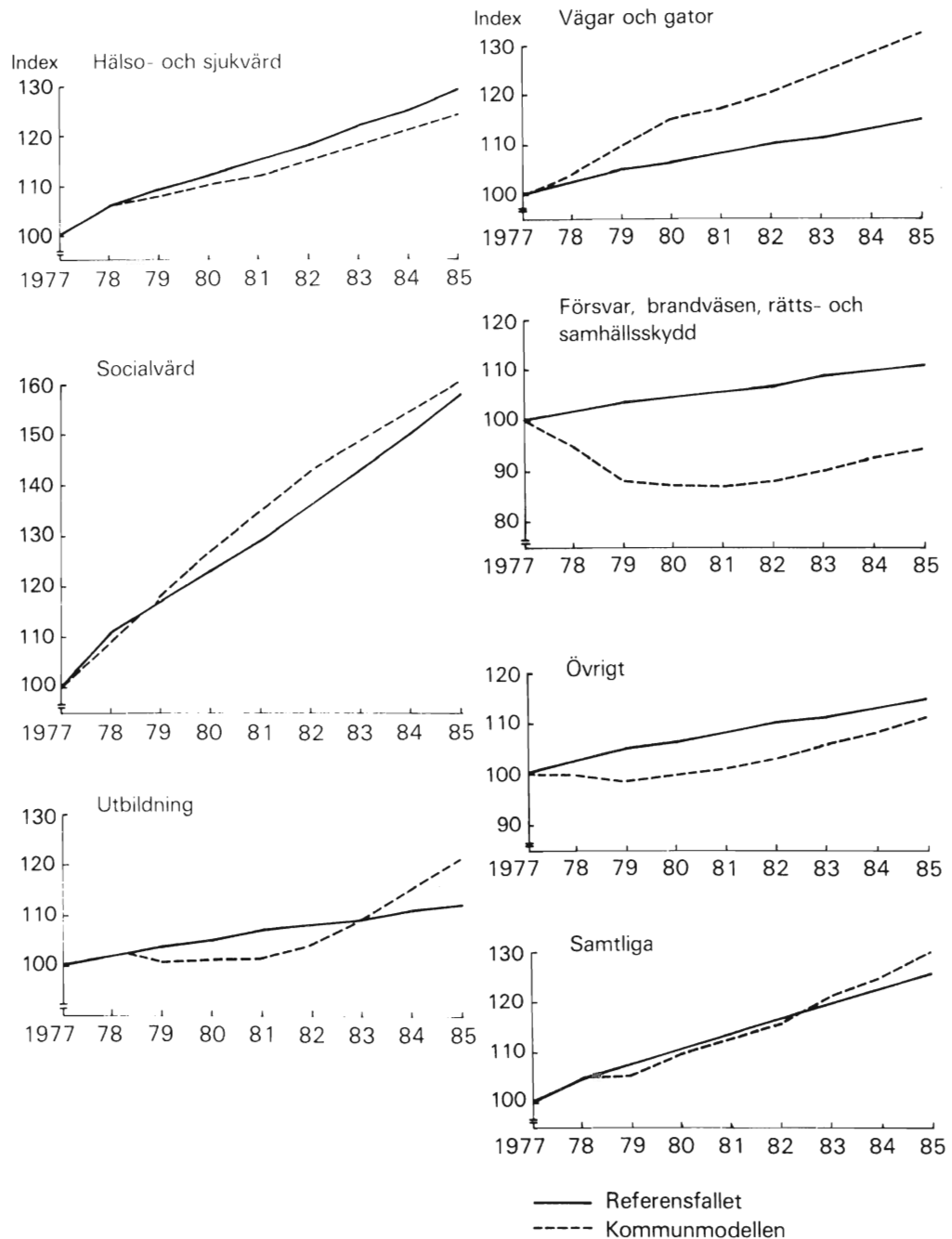
#### *9.4.6 En alternativ utvecklingsväg för kommunala utgifter*

Kommunmodellen har utnyttjats som utgångspunkt för framskrivningen av ett mera kommunexpansivt alternativ. Prognossiffrorna har i detta fall tagits fram genom att man från den totala modellen varje år så att säga matat in värdena för olika relevanta parametrar, inkomster, priser, statsbidrag m m, i de kommunala utgiftsfunktioner som skattats i kommunmodellen. För att göra denna framskrivning jämförbar med referensfallets har utgiftsfunktionerna aggregerats till de sex huvudändamål som i enlighet med SNR utnyttjas i totalmodellen. Simultant har då också total investeringsvolym och utdebitering bestämts. Det bör kanhända understrykas att det inte heller här, liksom ovan vid elasticitetsberäkningarna, rör sig om något egentligt prognosförsök. Den utnyttjade kommunmodellen är bl a alltför aggregerad och förenklad för att ge grund för en sådan ambition. Det mera modesta syftet har varit att åskådliggöra hur den kommunala utgiftsexpansionen skulle te sig "om kommunerna fortsätter att bete sig" som de gjort under perioden 1964–77. Resultatet av framskrivningen jämfört med referensfallets antaganden redovisas i figur 9.12.

Man ser i figuren att antagandena om stabila politiska preferenser ger upphov till en i flera avseenden annorlunda framtidsprojektion än antagandet om en konsistens i den offentliga långtidsplaneringen. Vad jämförelsen kan sägas visa är att, förutsatt att det statliga agerandet visavi kommunerna fortsätter att förskjutas i riktning mot ökade statsbidrag (se nedan), en fortsättning av tidigare kommunalt beteende skulle medföra en kommunal expansion som med drygt 40 % överstiger det totala utrymme som angetts för den kommunala konsumtionen i referensfallet.

Den totala volymen av reala kommunutgifter ökar enligt denna framskrivning under åren 1978–85 med 24,0 % istället för med 16,9 % som i

Figur 9.12. Utvecklingen av kommunala avgifter 1977–1985 i referensfallet och i kommunmodellen  
Index 1977 = 100



referensfallets projektion – en drygt 40-procentig ökning av genomsnittlig årlig tillväxttakt från knappt 3 % till nästan 4 %. Ifråga om realutgifternas fördelning är den mest påfallande skillnaden att sjukvården expanderar något långsammare medan däremot utbildning, socialvård och vägar expanderar väsentligt snabbare. Skillnaden i relativ prioritering av sjukvårdskostnaden sammanhänger framförallt med att i referensfallet hänsyn tagits till överenskomelserna avseende långtidsvårdens utbyggnad, vilket däremot icke skett i den ”fria” ekonomiska projektionen. Ifråga om vägutgifterna avspeglar den snabba utbyggnaden i den ekonomiska skattningen bl a den nedslitning av vägkapitalet som medtagits som förklaringsfaktor i kommunmodellen och som där motiverar en höjd prioritering av vägunderhållet efter 70-talets låga nivåer. Socialvårdens fortsatta expansion sammanhänger bl a med befolkningens ”förgubbning”, som visat sig ha varit en betydelsefull bestämningfaktor i det förgångna. Slutligen visar den ekonomiska skattningen en återgång till lägre nivå och tillväxttakt för brandväsen m m efter de extremt höga utgiftsnivåerna 1976 och 1977, medan dessa år i referensfallets projektion kommit att präglade även 80-talets utveckling.

#### *9.4.7 Finansieringsalternativet och skattekonsekvenser*

De finansiella antaganden som lagts till grund för den ekonomiska projektionen har som gemensam utgångspunkt att en successiv övervältring från direkt till indirekt skattefinansiering under 80-talet kommer att aktualiseras även för kommunernas del. Detta kan i princip tänkas ske på många olika sätt, t ex via ökning av fastighetsskatten, statsbidrag, försäkringssättning eller via minskad statlig produktionsbeskattning av kommunerna. Vi har här valt att anta att de allmänna statsbidragen stiger så att den genomsnittliga årliga utdebiteringshöjningen under 80-talet kan begränsas till 50 öre. Detta kan då jämföras med det tidigare nämnda historiska genomsnittet på 70 öre eller med den senaste höjningen, för 1978, med 1,86 kr.

Även om man tänker sig en återgång till en 70-öres årlig utdebitering kvarstår för övrigt i modellen en väsentligt högre expansionstakt än den i referensfallet beräknade. Som tidigare nämnts krävs enligt de ekonomiska sambanden årliga ”chockhöjningar” av ca 1,20 för att, via hänsyn till inkomsteffekten på privat konsumtion, framtvinga den i referensfallet antagna återhållsamheten hos kommunala beslutsfattare.

En ökad lånefinansiering kommer enligt föreliggande trender sannolikt att utnyttjas av kommunerna. Storleksordningen av detta finansieringsbidrag är dock icke sådant att det i väsentlig grad minskat behovet av utdebiteringshöjningar.

Andra finansieringsalternativ är ökad avgiftsfinansiering eller omläggningar av skattesystemet i riktning mot ökade stats-kommunala utgiftsskatter. Till dessa möjligheter, som berör hela den offentliga sektorn, skall vi återkomma nedan.

## 9.5 Offentlig pris- och inkomststyrning

### 9.5.1 Offentliga budgetar som inkomst- och prispolitiskt instrument

Vi såg redan ovan från figur 9.4 att den dominanta och expanderande delen av de offentliga budgetarna avser inkomst- och prispolitiska ingripanden på enskilda marknader. Större delen av de offentliga beskattnings- och subventionssystemen kan om man så vill betraktas som en gigantisk prispolitisk medelsarsenal med vars hjälp offentliga myndigheter ingriper på enskilda produkt- och faktormarknader. Genom skatter och subventioner åstadkommer man en skillnad mellan utbuds- och efterfrågepris på de enskilda marknaderna och kan därigenom påverka både allokering och slutgiltig fördelning av resurserna.

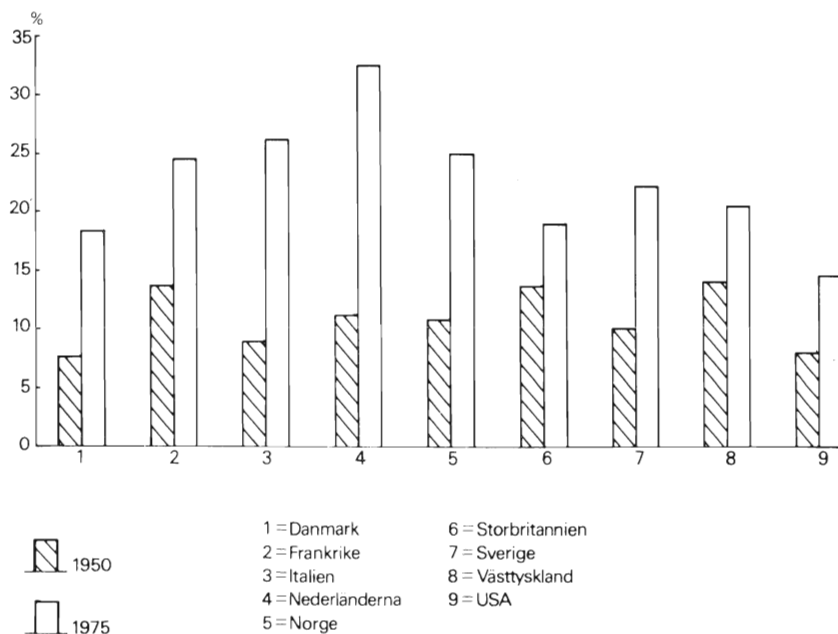
Den ”offentliga sektorexpansionen” som så ofta apostroferas i den offentliga debatten torde i allmänhet avse främst denna prispolitiska apparat. Skulle kraven på skattefinansiering inskränkas till den gamla nattvaksstatens klassiska uppgifter ifråga om kollektiva nyttigheter, skulle ju bara en dryg tiondel av nuvarande skattetryck behövas. Eftersom i allmänhet huvudsyftet med de inkomst- och prispolitiska ingripandena är fördelningspolitiskt, kan man säga att det framför allt är fördelningspolitikens kostnader vi betalar via skattsedeln i dag.

### 9.5.2 Några internationella jämförelser

Betydelsen av pris- och inkomststyrning har ökat i alla västländer, men det finns intressanta skillnader ifråga om utbyggnadstakt och finansieringsstruktur. Vi såg tidigare att Sverige och Danmark toppar ligan ifråga om andelen offentlig resursanvändning. Om man i stället som i figur 9.13 jämför de



Figur 9.13. De offentliga transfereringarnas andel av BNP i några OECD-länder 1950 och 1975

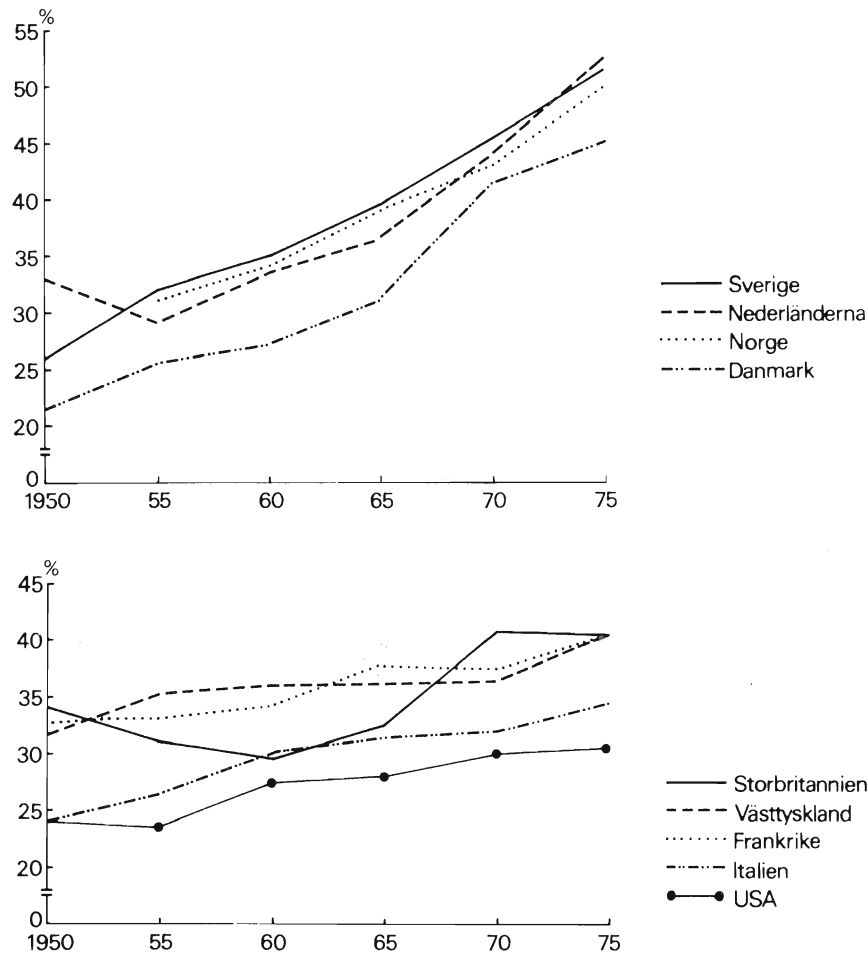


Källa: OECD, National Accounts.

offentliga transfereringarnas andel av BNP i olika OECD-länder, ser man att Sverige ligger icke oväsentligt lägre än både stora industrinationer såsom Frankrike och Italien och jämförbara mindre nationer som Nederländerna och Norge. Vår rangordning har härvidlag inte väsentligt ändrats sedan 1950. Vad detta betyder är helt enkelt att olika länder har valt väsentligt olika omfördelningsstrategier. Medan länder som Frankrike och Italien framför allt lutar till direkta inkomstsubventioner och i mindre utsträckning utnyttjat prissubventioner på sociala nyttigheter som vård och utbildning, har vi i Sverige gått den motsatta vägen och framför allt betonat en utbyggnad av "servicedemokratin".

I figur 9.14 jämförs utvecklingen av de totala offentliga inkomsterna under det senaste kvartsseket för samma OECD-länder. Vi ser där att för Sverige liksom för övriga skandinaviska länder gäller att man ifråga om dessa inkomstandelar från en förhållandevis låg nivå efter kriget har ökat mycket snabbt och numera toppar skatteligan. De större – och mer krigshärjade – industriländerna startar efter kriget med en väsentligt högre inkomstandel –

Figur 9.14. Totala offentliga inkomster som andel av BNP i några OECD-länder 1950–1975

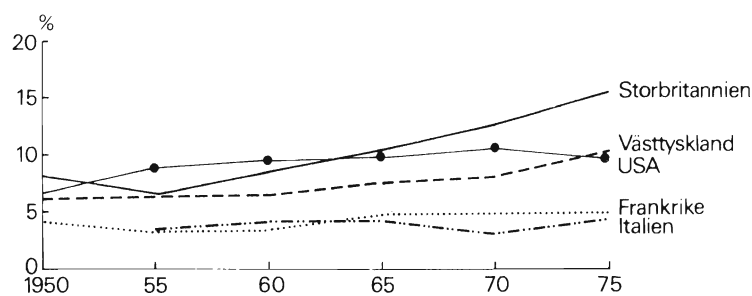
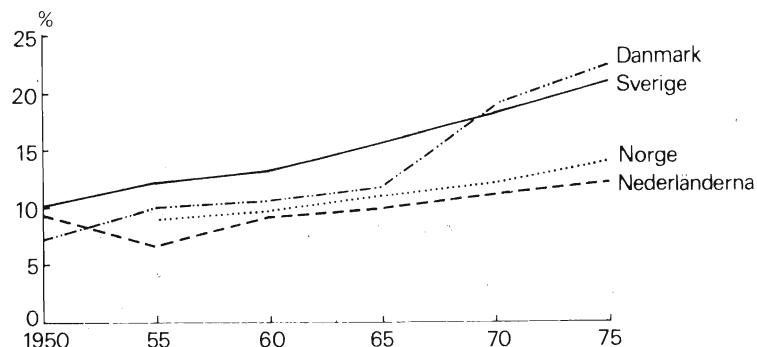


Källa: OECD, National Accounts.

Italien skiljer sig dock här från det allmänna mönstret – men ökningstakten under efterkrigstiden har varit relativt beskedlig. Ett undantag härvidlag utgör utvecklingen i Storbritannien vars dramatiska uppgång i slutet av 60-talet kontrasterar kraftigt mot den sjunkande inkomstandelen på 50-talet. En delvis likartad utveckling har den offentliga inkomstandelen i Nederländerna, där dock nedgången redan i mitten av 50-talet förbyts i en fortgående stark ökning som för upp andelen i nivå med Sveriges.

Ifråga om strukturen av de offentliga inkomsterna har utvecklingen delvis varit mycket likartad i de olika industriländerna. Så har t ex bolags-

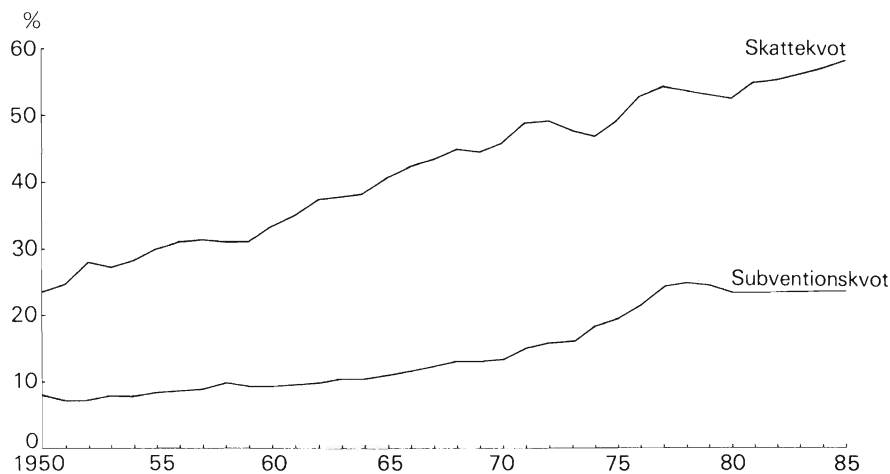
Figur 9.15. Direkta, personliga skatter som andel av BNP i några OECD-länder 1950–1975



Källa: OECD, National Accounts.

beskattningens betydelse markant minskat samtidigt som socialförsäkringsavgifterna i alla länder svarar för en snabbt ökande andel av de totala inkomsterna. Flertalet länder visar också en kontinuerlig ökning av BNP-andelen för indirekta skatter. Den mest framträdande skillnaden mellan Sverige och de större OECD-länderna gäller utvecklingen av direkta personliga skatter. Som framgår av figur 9.15 har BNP-andelen av dessa skatter ökat väsentligt snabbare i Sverige och Danmark än i flertalet andra OECD-länder. Ett undantag även härvidlag utgör Storbritannien. Nivåskillnaderna mellan länderna ifråga om BNP-andelens direkta personliga skatter är därför numera mycket stora. Medan det i Italien och Frankrike rör sig omkring 5 % och i Västtyskland och USA kring 10 %, svarar dessa skatter i Sverige och Danmark för 20–25 %.

Figur 9.16. Skatte- och subventionskvoter 1950–1985



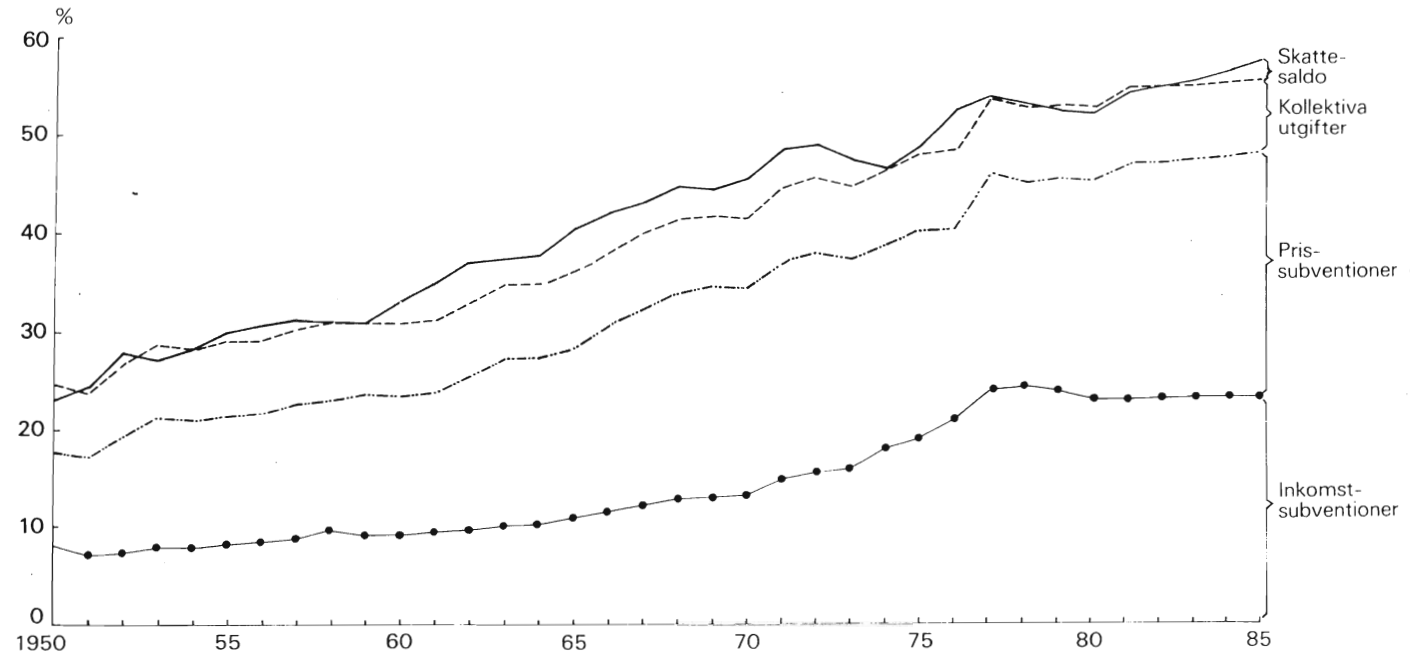
Källor: SNR, SCB, IUI.

### 9.5.3 Skatte- och subventionskvoter

Ett sätt att mäta den totala omfattningen av den offentliga omfördelningen i Sverige redovisas i figur 9.16. Skattekvoten återger här andelen av privata bruttoinkomster (exkl kapitalförslitning) som åtgår till skatter och socialförsäkringsavgifter. "Privata" bruttoinkomster inrymmer således alla löner och driftöverskott liksom alla transfereringsinkomster i vid mening som tillfaller hushålls- och företagssektorerna, sådana dessa avgränsas i nationalräkenskaperna. Man sätter med andra ord här skatterna i relation till summan av alla de inkomster den privata sektorn förfogar över (efter ersättning för kapitalförslitning) – den maximala skattebasen för en inkomstbeskattning. Ett sätt att tolka den så beräknade skattekvoten är att uppfatta den som ett mått på den proportionella inkomstskatt för fysiska och juridiska personer som, för att ge samma intäkter som alla nuvarande former av beskattning och socialförsäkringsavgifter, skulle behöva tas ut, om avdrag endast medgavs för kapitalförslitning och för intern omfördelning inom privat sektor. Subventionskvoten mäter på samma sätt andelen av dessa bruttoinkomster som härrör från offentliga transfereringar.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> För en närmare definition och motivering av dessa begrepp och en redovisning av beräkningarna utifrån nationalräkenskaperna hänvisas till Ysander [1979c].

Figur 9.17 Den svenska fördelningsstrategin 1950–1985



Vi ser av figuren att skattekvoten under efterkrigstiden fram till nu nära trefaldigats. Tillgängliga internationella data ger vid handen att den svenska skattekvoten nu ligger högst bland jämförbara ekonomier. Som framgår av figuren har utvecklingen fram till 1977 inneburit en relativt monoton stegring av såväl skattebelastning som subventionsberoende. Vi ser också av figuren att utvecklingen i referensfallet förutsätter en fortsatt ökning av skattekvoten fram till 1985 i ungefär samma takt som under 70-talet. Däremot väntas en viss dämpning ske av subventionskvotens ökning i förhållande till utvecklingen under de senaste 5 åren.

#### 9.5.4 *Två fördelningsstrategier*

Genom att komplettera figur 9.16 på det sätt som gjorts i figur 9.17 kan man åskådliggöra hur den svenska fördelningsstrategin eller den inkomst- och prispolitiska strategin utvecklats under åren. Ett annat sätt att förklara vad figur 9.17 åskådliggör är att säga att den helt enkelt visar vad skatterna används till. Utrymmet mellan de två översta kurvorna i figuren mäter vad vi här har kallat "skattesaldo". Det visar helt enkelt hur mycket av de totala skatteintäkterna som har "blivit över" och som kunnat användas för utlåning eller annan kapitalplacering. Det har beräknats som skillnaden mellan den offentliga sektorns finansiella sparande och dess affärsnetto, dvs nettot av den offentliga sektorns kontraktsevenliga transaktioner i form av ränte- och pensionsbetalningar, inlevererade vinster m m. Från exempelvis ett positivt finansiellt sparande skall således subtraheras ett eventuellt positivt överskott av de offentliga "affärstransaktionerna" för att man skall få fram "vad man sparat av skattepengarna". Vi ser av figuren att vi under den allra största delen av efterkrigstiden haft ett positivt skattesaldo som var speciellt betydande i mitten och slutet av 60-talet men som tenderat att minska under senare år. Denna utveckling betingas främst av stora statliga budgetunderskott som endast till mindre del sammanhänger med räntebelastningar från den växande statsskulden. Mot mitten av 80-talet väntas skattesaldot i referensfallet öka något.

Utrymmet mellan den andra och tredje kurvan i figuren mäter helt enkelt utgifterna för kollektiva nyttigheter, dvs konsumtions- och investeringsutgifterna för förvaltning, försvar, rättsväsende m m. Som vi redan tidigare noterat svarar dessa ändamål för en krympande andel av skattefinansieringen. Utrymmet under den understa kurvan i figuren mäter transfereringarna,

dvs de direkta inkomstöverföringarna till den privata sektorn. Det som kvarstår och som mäts i figuren av utrymmet mellan tredje och fjärde kurvan är således de skattefinansierade utgifterna för "prispolitiska" ingripanden av olika slag, framför allt subventioneringen av vård- och utbildningstjänster. Figuren åskådliggör på detta sätt utvecklingen av den svenska fördelningsstrategin genom att den visar att volymen av prissubventioner under hela efterkrigstiden ökat nästan lika snabbt som volymen av direkta inkomstöverföringar till den privata sektorn.<sup>1</sup> Det framgår också av figuren att de antaganden referensfallets kalkyl bygger på icke resulterar i några förändringar härvidlag under första delen av 80-talet. Närmast tenderar prissubventionerna att öka relativt direkttransfereringarna, vilket givetvis i ännu högre grad gäller ifråga om det kommunexpansiva alternativet.

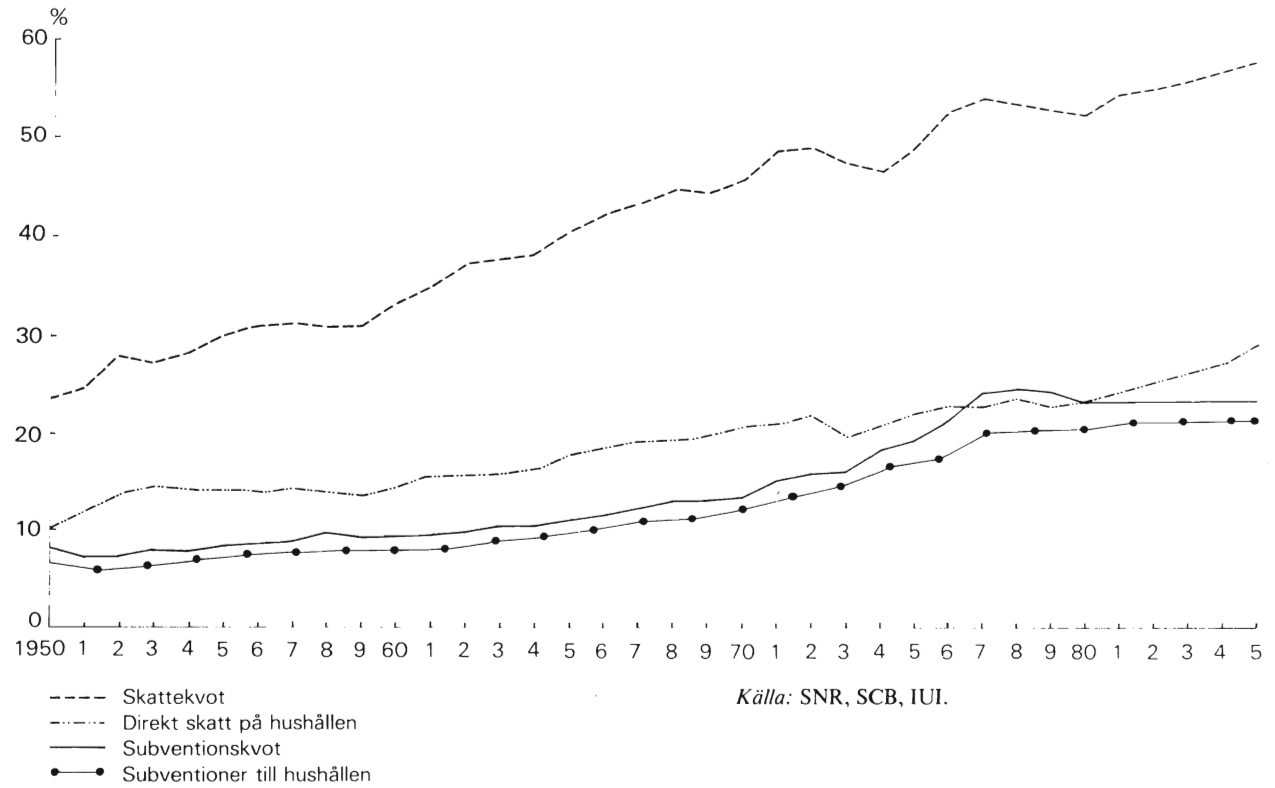
#### 9.5.5 Synliga bidrag och osynliga skatter

I figur 9.18 utnyttjas skatte- och subventionskvoterna för ytterligare en annan jämförelse. Kurvor har inlagts som visar utvecklingen av den direkta beskattningen respektive de direkta inkomstsubventionerna till hushållen. Genom att jämföra med de totala skatte- och subventionskvoterna ger oss figur 9.18 en uppfattning om den relativa utvecklingen av direkt och indirekt beskattning respektive subventionering till hushållen.

Vi ser t ex att ökningstakten i fråga om den direkta beskattningen av hushållen varit relativt dämpad under hela efterkrigstiden, medan huvuddelen av skattestegringen avsett olika former för indirekta skatter inklusive socialförsäkringsavgifter. Det motsatta förhållandet kan avläsas ifråga om subventionskvoterna, där de direkta inkomstöverföringarna till hushållet hela tiden svarar för den helt dominerande delen av de totala inkomstöverföringarna till den privata sektorn. De resterande inkomstöverföringarna, som alltså avser icke varuanknutna, löpande företagssubventioner, ökar visserligen sin andel något under senare år men är fortfarande mycket små jämfört med bidragen till hushållen. Om man så vill kan man tolka figurens kurvor som resultatet av en framgångsrikt fullföljd politisk strategi. Medan de röstvärvande bidragen behålls synliga för de mottagande hushållen söker man göra större delen av den nödvändiga skatthöjningen i görligaste mån "osynlig" genom att ta ut den indirekt, via företagen.

<sup>1</sup> En mera ingående beskrivning och resultatanalys i anslutning till figurerna 9.17 och 9.18 ges i Ysander [1979c].

Figur 9.18 *Direkt och indirekt beskattning och subventionering av hushållen*  
1950–1985





Ifråga om utvecklingen under prognosperioden fram till 1985 ser vi att referensfallet förutsätter en även i förhållande till 1970-talet relativt kraftig stegring av direkt beskattning, medan däremot subventionskvoterna antas öka endast i relativt begränsad omfattning. För undvikande av missförstånd bör det ånyo understrykas att dessa skattekalkyler endast avser att belysa skattekonsekvenserna av den tänkta utgiftsutvecklingen. Den vid given sparkvot nödvändiga ökningen av skatteuttaget har helt lagts på den direkta skatten. Framskrivningen av finansieringsutfallet skall således ej tolkas vare sig som försök till prognos eller som rekommendationer.

#### *9.5.6 Avgiftsfinansieringen*

Tanken på en vidgad avgiftsfinansiering av offentlig verksamhet har under senare år aktualiserats allt oftare i debatten. Benämningen "avgiftsfinansiering" används här som gemensam rubrik för alla ändamålsbundna betalningsformer – alltifrån en vanlig marknadsprissättning över flerdelade tariffer med fasta avgiftsdelar till renodlade försäkringslösningar. Vi talar således om en offentlig avgiftsfinansiering så fort betalningen är direkt knuten till en offentlig motprestation. Benämningen täcker därmed ett vitt spektrum av finansieringsformer – från vattenavgifter och hundskatt till yrkesskadeförsäkringar. Motsatsen till avgiftsfinansiering är en finansiering med generella skatter, som icke öronmärkts för särskilt ändamål och som debiteras den skattskyldige icke därför att han utnyttjat viss offentlig service utan därför att han har vissa inkomster eller utgifter.

Naturligtvis kan en sådan allmän gränsdragning aldrig bli helt entydig. Som ett exempel på betalningsformer, som kan sägas samtidigt ha inslag av både avgiftsfinansiering och skattefinansiering, kan nämnas punktskatter på viss konsumtion som upptas i syfte att bekosta viss relaterad offentlig service. Ett annat exempel utgör flertalet nuvarande socialförsäkringar, vars premiebetalningar endast till viss del är direkt relaterade till beräknade kostnader och försäkringsrisker.

I motsats till skattefinansiering möjliggör avgiftsfinansiering en direkt decentralisering till avnämarna för de offentliga tjänsterna av verksamhetsstyrning och kostnadsansvar. I vilken utsträckning en sådan decentralisering kommer till stånd beror främst på graden av valfrihet i avgiftsfinansieringen och på avgifternas betydelse för de offentliga producenternas finansiering.

Från fördelningssynpunkt har en renodlad avgiftsfinansiering den uppen-

bara begränsningen jämfört med skattefinansiering att den visserligen möjliggör omfördelningar – i form av prisdifferentiering samt riskutjämning i försäkringssystem – inom olika avnämargrupper men däremot icke ger utrymme för någon utjämning mellan grupperna.

Utvecklingen hittills har ganska entydigt gått i riktning från avgiftsfinansiering mot skattefinansiering. En enhetlig offentlig finansiering genom framför allt inkomstbeskattning har åtminstone tidigare ansetts ha stora och obestridliga fördelar ifråga om bl a administrativ förenkling. En strävan i denna riktning har också karakteriserat den budgettekniska utvecklingen under en stor del av 1900-talet i flertalet länder. Man ha sökt ersätta öronmärkta fonder och speciella avgiftssystem med en utbyggnad av generell skattefinansiering.

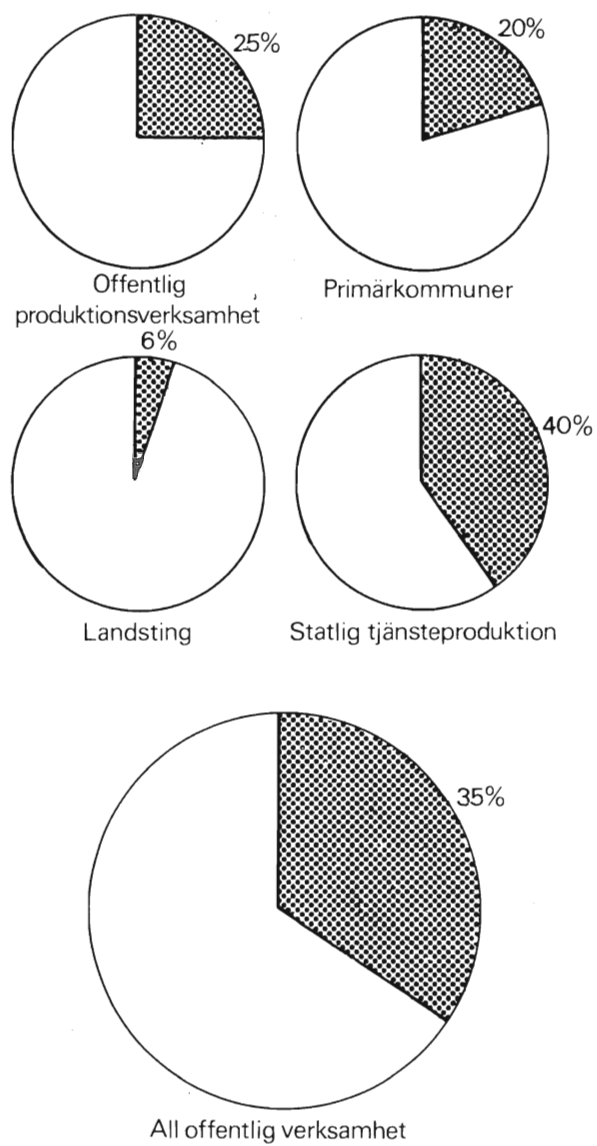
Utvecklingen av offentlig finansiering i Sverige har följt detta allmänna mönster och riktlinjerna finns för statens del kodifierade i våra välkända sk budgetprinciper, som bl a just avvisar en splittring av budgeten. De nya offentliga avgiftssystem som tillkommit under efterkrigstiden har inte varit så betydelsefulla att de förändrar denna bild av formerna för den statsfinansiella utvecklingen.

Ett skenbart undantag utgör de snabbt växande socialförsäkringarna. Inslaget av skattefinansiering i dessa försäkringar har emellertid successivt ökat i takt med avståndet till aktuariemässiga försäkringskalkyler. Samtidigt har den relativa betydelsen av självrisker i dessa försäkringssystem kraftigt minskat.

Andra avgifter än socialförsäkringsavgifter har svarat för en liten och relativt konstant andel; ca 2 1/2 % av de totala offentliga budgetinkomsterna under efterkrigstiden. En väsentligt annorlunda bild får man emellertid om man medräknar affärsverken och frågar sig hur stor del av kostnaderna för löpande verksamhet som täcks genom avgifter. En grov uppskattning av svaret på den frågan återges i figur 9.19. Vi ser att ifråga om tjänsteproduktionen svarar avgiftsfinansiering för 40 % av kostnaderna inom statlig verksamhet, 20 % i primärkommunerna och endast 6 % hos landstingen. För den konsoliderade offentliga sektorn är andelen 25 % men stiger till 35 % om man medräknar transfereringarna och socialförsäkringsavgifterna.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Figurens uppgifter bygger på den kartläggning som finns redovisad i Ysander [1979a].

Diagram 9.19. Avgifternas kostnadstäckningsgrad i offentlig sektor



Källor: Se not 1, s. 304.

### 9.5.7 Fördelningspolitikens gränser<sup>1</sup>

Den svenska blandekonomin har ibland beskrivits som ett försök att förena kapitalism och socialism. Man vill skörda frukterna av en marknadsstyrd och internationellt orienterad produktion men samtidigt fördela resultaten utifrån egna och i förhållande till omvärlden relativt avancerade målsättningar ifråga om solidaritet och rättvisa.

Om en kapitalistisk resursallokering och en socialistiskt inspirerad välfärdsfördelning skall kunna förenas och samordnas måste detta ske genom inkomstbildningen. Inkomstbildningen skall möjliggöra en önskad standardutveckling för olika grupper i samhället men samtidigt ge incitament till effektivitet och anpassning i näringslivet. En balanserad utveckling av den svenska blandekonomin på 80-talet är endast möjlig om inkomstbildningen kan fortsätta att fullfölja denna dubbla uppgift. Kan den det?

En nödvändig förutsättning är att man utgår från en realistisk uppfattning om de gränssättande faktorer som bestämmer fördelningspolitikens möjligheter i en öppen marknadsekonomi. I en liten och öppen ekonomi som den svenska kommer en avgörande begränsningsfaktor för den inhemska kapitalkostnaden att vara de privata avkastningskrav som utgår från alternativa placeringsmöjligheter i utlandet.<sup>2</sup> Möjligheterna att snabbt och radikalt förändra kapitalinkomsternas andel av de totala inkomsterna genom politiska beslut och påbud är därmed begränsade. Fördelningsmotiverade försök i denna riktning kan väntas slå mera på den inhemska investeringsverksamheten och därmed sysselsättningen än på de slutliga relativa fördelningsresultaten.

På motsvarande sätt kan försök att alltför snabbt åstadkomma en utjämning i lönebildningen riskera att skapa mera sysselsättningsproblem än fördelningslösningar. Gränssättande för möjligheterna att tillfredsställa utjämningskraven inom ramen för en balanserad utveckling på 80-talet torde bli tillväxttakten i ekonomin. Här föreligger redan i dag en uppenbar målkonflikt mellan å ena sidan kraven på en minskad rörlighet och på ökade lokala sysselsättningsgarantier som tenderar att begränsa tillväxtmöjligheterna, och å andra sidan önskemålen om en väsentligt förändrad lönestruktur som inte torde kunna tillfredsställas utan en tillräckligt snabb reallöneökning.

<sup>1</sup> Frågeställningarna i detta avsnitt diskuteras mera ingående i Ysander [1979b].

<sup>2</sup> Se diskussionen i kapitel 7.

En annan grundförutsättning för att en blandekonomi skall fungera tillfredsställande är att skatte- och subventionspolitiken, när så önskas, kan göras "neutral" och "oberoende". Skatterna och subventionerna skall vara neutrala i den meningen att de inte påverkar eller ändrar förutsättningarna för de enskildas resursbeslut annat än i de fall och i den mån detta ingår i den explicita politiska målsättningen. Dessutom skall marknadsbeslut kunna ske oberoende av de politiska besluten om skatter och subventioner. Den offentliga prisreglering som skatter och subventioner innebär skall med andra ord uppfattas som given och icke förhandlingsbar av de enskilda, av hushåll och företag, som därmed icke har anledning söka anpassa sina handlingsstrategier för att lindra sin skattebelastning eller öka sina subventioner.

Om dessa förutsättningar inte kan uppfyllas innebär det att de offentliga myndigheterna övertar ett allt större ansvar även för allokeringen på de enskilda marknaderna. Om exempelvis skatterna och subventionerna väsentligt påverkar den relativa prissättningen på olika produktionsfaktorer, får detta följdverkningar för lönsamheten och sysselsättningen inom olika enskilda företag och inom olika branscher. De primärt fördelningspolitiskt motiverade åtgärderna kan på detta sätt komma att innebära att man på ett oplanerat sätt via inkomstbildningen så att säga driver näringspolitik bakvägen. De eventuella följdverkningarna av detta i form av lönsamhetskriser och sysselsättningsproblem kan då i sin tur framkalla krav på offentliga motåtgärder inom ramen för sysselsättnings- och näringspolitiken.<sup>1</sup>

Allt detta är välkänt och erkänt sedan länge. Mycket stora ansträngningar har under de senaste årtiondena också gjorts för att söka i möjligaste mån bibehålla skatteneutraliteten trots ett snabbt stigande skattetryck. Det kan här räcka med att erinra om den successiva integrationen av olika skatteregler inom ramen för ett enhetligt inkomstskattesystem eller om omläggningen av den indirekta beskattningen från oms till moms. Den fortgående strävan efter största möjliga generalisering av skattereglerna kan samtidigt tolkas som ett uttryck för önskemålen att också bibehålla skattepolitikens oberoende.

#### 9.5.8 Skatteanpassningen

Under de senaste åren har kombinationen av högt skattetryck, inflation och internationella konjunkturstörningar emellertid medfört att det blivit svårare

<sup>1</sup> En mera utförlig diskussion av följderna av en bristande skatteneutralitet återfinns i Grassman-Lundberg-Ståhl-Ysander [1978] kapitlen 3, 5 och 6.

att uppehålla en illusion om skatte- och subventionspolitikens neutralitet och oberoende.

Dessa problem är numera så välkända och ofta påtalade att vi här kan nöja oss med att kort påminna om de förhållanden som avses. Nettoavkastningen av olika slag av kapitalplaceringar varierar som känt kraftigt, även vid gemensam lika bruttoförräntning beroende på en olikartad skattebehandling. Bland annat sammanhänger detta med svårigheterna att finna tekniskt tillfredsställande former för en "rättvis" kapitalvinstbeskattning inom inkomstbeskattningens ram.

För löneinkomster gäller på motsvarande sätt att hushållens val av yrke, anställning, arbetstider och betalningsformer i allt högre grad blir beroende av beskattningssystemets utformning.

Det är inte bara så att fördelningspolitiken på detta sätt försvårat en effektiv resursallokering. I lika hög grad gäller att möjligheterna och incitamenten för hushåll och företag att anpassa sin resursallokering för att få största möjliga utbyte av den offentliga sektorn samtidigt skapat utrymme för allt större fördelningsorättvisor. Möjligheten att få en väsentlig del av inkomsterna i form av skattefavoriserade kapitalinkomster, exempelvis bostads- och båtvinster, är i dag mycket mera avgörande för hushållens standard än de yrkesarbetande medlemmarnas inplacering på löneskalan. Motsvarande gäller skillnaderna mellan olika yrkes- och förvärvskategorier ifråga om möjligheterna att utnyttja legala avdragsmöjligheter eller bidragsrättigheter respektive olika illegala vägar för skatteflykt. Samtidigt som det formella skattesystemet blivit alltmer generaliserat och enhetligt inrymmer därför det faktiska skatteutfallet allt större orättvisor och exempel på ojämlig behandling. I den mån skatteinpassningen är en följd av stegrade fördelningsambitioner tenderar således fördelningspolitiken att i dessa avseenden motverka sig själv.

## 9.6 Fördelning och finansiering

### 9.6.1 Skattedilemma inför 80-talet

Översikten i föregående avsnitt av den offentliga finansieringsutvecklingen visade att vi befinner oss i ett skattedilemma inför 80-talet. Å ena sidan visar redan vid nuvarande skattetryck vårt inkomstskattesystem tydliga tecken på "överansträngning". De allokeringsproblem och fördelningsorättvisor det

medför är uppenbara och oacceptabla och kraven på en mera radikal beskattningsomläggning växer sig allt starkare.

Samtidigt visar våra kalkyler att redan en förhållandevis dämpad offentlig efterfrågeutveckling, såsom t ex i det framräknade referensfallet, medför ytterligare finansieringsbehov som vid oförändrad finansieringsstruktur och långsiktigt balanserade stats- och kommunbudgetar motsvarar ca 6 kronor ökad skatt per skattekrona för 1978–85. Den helt dominerande delen av dessa ytterligare skattebehov svarar den kommunala sektorn för. Vid ett mera kommunexpansivt – och därmed kanske mera realistiskt – kalkylalternativ kommer behovet av utdebiteringshöjningar att överstiga 8 kronor.

Det handlar egentligen inte om att hitta sätt att finansiera redan låsta utgiftsplaner. Som framgått ovan kan man lika väl se det mera allmänt som en fråga om utformningen av offentlig omfördelning. De utgifter som skall betalas gäller till övervägande del fördelningsmotiverade subventions- och transfereringsinsatser. Kärnfrågan är därför hur man i framtiden skall kunna åstadkomma ett i olika avseenden acceptabelt fördelningsresultat utan skatteorättvisor och ogynnsamma allokeringseffekter.

Våra försök att finna lösningar på dessa finansieringsproblem är fortfarande svårt handikappade av vår brist på kunskap om de nuvarande skatternas faktiska verkningar. Det talas ofta om skandaler i skattesammanhang, men meningarna brukar vara delade ifråga om vad det är som är skandalöst. Alla borde emellertid kunna vara eniga om att beteckna det som en skandal att det svenska högskattesamhället visserligen offrar stora resurser på ett ständigt utredande kring nya skatteregler, men nästan ingenting på utformningen av vad existerande regler har för faktiska konsekvenser för hushåll och företag och för den totala ekonomin. Vi har fortfarande endast enstaka punktobservationer att bygga på ifråga om fördelningsutfallet av skatter och bidrag och är internationellt sett klart underutvecklade även när det gäller undersökningar av skattesystemets och socialförsäkringarnas allokeringseffekter. Våra bristande kunskaper gör att vi i alltför hög grad tvingas bygga reformarbetet utifrån vetskapen om hur skattereglerna är avsedda att fungera istället för att kunna utgå från faktiska förhållanden. Osäkerheten skapar också ett utrymme för ytterst skiljaktiga tolkningar och antaganden i skattedebatten och gör det därmed svårare att skapa politisk enighet kring mera långtgående förändringar.

### 9.6.2 Fördelningsproblemet

Även om vi av ovan återgivna skäl inte kan numeriskt precisera det aktuella fördelningsutfallet av skatter och bidrag i olika avseenden kan det ändå vara värt att något påminna om proportionerna på de olika fördelningsdimensioner skattedebatten handlar om.

Den största delen av de offentliga budgetarnas omfördelningseffekter gäller inte en omfördelning mellan olika människors förväntade livsinkomster. Den avser istället en "försäkringsmässig" utjämning över tiden av den enskilda människans livsinkomst med hänsyn till riskerna att bli sjuk, bli gammal, bli arbetslös, få barn etc.

Den kvantitativt helt dominerande delen av omfördelningsproblemen i vårt samhälle sammanhänger alltså inte längre med fattiga och rika i traditionell mening, dvs med långsiktig utjämning mellan olika social- och inkomstgrupper. I stället gäller det en utjämning av riskerna över livet för människor i olika faser, skeden eller situationer av livscykeln. Det gäller utjämning mellan ung och gammal, mellan förvärvsarbetande och arbetslös, mellan sjuka och friska, mellan barnfamiljer och barnlösa etc.

Utjämning sker med andra ord i första hand *inom* ett specifikt avnämmerkollektiv. Detta betyder i sin tur, som vi redan ovan noterat, att utgifterna i sådana fall kan tänkas finansierade via en ändamålsbunden avgift eller försäkring.

Undersöker man de faktiska fördelningseffekterna i de offentliga budgetarna visar det sig också icke oväntat att omfördelningseffekterna av socialförsäkringarna och den subventionerade offentliga konsumtionen av vård m m är av utslagsgivande betydelse för låginkomsttagarnas standardutveckling.<sup>1</sup>

Omfördelningen mellan förväntade livsinkomster för olika grupper sker genom subventionerad konsumtion av t ex högre utbildning, genom inkomstbidrag och via progressiva inkomstskatter.

Som vi redan tidigare såg har emellertid de progressiva skatternas relativa betydelse för den offentliga finansieringen successivt minskat, åtminstone sedan början av 40-talet. Under de senaste 40 åren har med andra ord en allt större del av de offentliga utgifterna täckts med proportionella eller regressiva finansieringsformer. Dagens diskussioner om en successiv övervältring av skattebördan på indirekt beskattning kan möjligen te sig som en nyhet i

<sup>1</sup> Se Ysander [1979a] och där refererade undersökningar.



förhållande till det skattepolitiska klimatet i början av 70-talet. Med ett längre perspektiv utgör det endast en fortsättning av en sedan länge pågående utveckling.

För att rätt tolka fördelningskonsekvenserna av en sådan skatteutveckling bör man samtidigt beakta vad skatterna använts till. De stora utjämningsreformerna i efterkrigstidens Sverige, utbyggnaden av vård- och utbildningsresurser, kan i huvudsak sägas vara finansierade med proportionella eller regressiva finansieringsformer.

Mot bakgrunden av efterkrigstidens internationella skatteutveckling, varifrån vi tidigare redovisat några tendenser, ter det sig sannolikt att våra försök under tidigt 70-tal att ge den progressiva skatten en mer framträdande roll i den offentliga finansieringen kommer att visa sig vara ett tillfälligt och relativt snabbt övergående brott i den långsiktiga utvecklingen som tenderar att överallt karakteriseras av ökade andelar för socialförsäkringar och numera även av indirekta skatter.

### *9.6.3 Rättviseproblemet*

Fördelningsrättvisa handlar emellertid inte bara om fördelning utan också om rättvisa i mening av jämlik skattebehandling utifrån socialt accepterade kriterier. Gissningsvis gäller huvuddelen av fördelningsproblemen som gemene man upplever idag och som sammanhänger med skatte- och bidragssystemet icke så mycket genomsnittlig utjämning mellan hög- och låginkomsttagare som den "godtyckliga" spridningen av skattefavörer och skatteinpassningsmöjligheter inom olika inkomstkikt beroende på yrke, bostadsform, hushållssammansättning m m.

Det finns i dagens offentliga finansieringssystem en tendens att ibland sila mygg men svälja kameler. Högt drivna krav på millimeterrättvisa i utformningen av formella skatteregler och den formella selektiviteten i olika bidragssystem paras ofta med en stor godtycklighet i faktiskt skatteutfall och skattebelastning. Att skattebehandling och därmed standardutrymme skall vara beroende av tex vilka lånemöjligheter man har eller huruvida man dragit en högvinst på "bostadslotteriet", upplevs säkert av de flesta som orättvist och i längden oacceptabelt. Det är därför tänkbart och till och med troligt att vi i en framtid kommer att tvingas uppge vissa krav ifråga om bl a selektiviteten i skattesystemet till förmån för mera robusta och lättkontrollerade finansieringsformer.

#### 9.6.4 Alternativ för 80-talet

Hur skall då vårt skattedilemma inför 80-talet kunna lösas på ett sätt som är acceptabelt både ur fördelnings- och rättvisesynpunkt?

Hänsyn till skatteanpassningsproblemen bl a synes göra det omöjligt att lita till inkomstskattehöjningar för att på sikt i framtiden finansiera tillkommande utgiftsbehov.

Det bör kanske först och främst understrykas att det självklart inte finns några skattepolitiska patentmediciner som botar alla finansiella åkommor utan biverkningar och som slinker ned utan att patienten – skattebetalaren märker det. Vi kommer tvärtom att behöva utnyttja alltmer sofistikerade kombinationer av olika finansieringsformer. Detta kräver emellertid att vi successivt frigör oss från de bindningar till olika skatteinstrument som fortfarande sätter sin prägel på en stor del av den politiska finansieringsdebatten och att vi är villiga att i större utsträckning låta finansieringsdiskussionen utgå från skattesystemets faktiska konsekvenser, även där dessa märkbart skiljer sig från lagstiftarnas ursprungliga avsikter och önskemål.

80-talets omfördelningsproblem kanske kräver – utöver redan tillgängligt budgetinstrument – en rad olika fördelningsmekanismer.

En väsentlig del av omfördelningarna kan för det *första* tänkas ske genom successiva marknadsmässiga förskjutningar i inkomst- och förmögenhetsbildningen före skatt.

För det *andra* kan även fortsättningsvis en allt större del av skatteuttaget väntas bli övervältrat på andra skatteformer än inkomstbeskattningen, dvs personliga utgiftsskatter eller indirekta skatter. Ett gemensamt problem för den senare gruppen är att skatterna i allmänhet kan anses ha regressiva fördelningseffekter, vare sig det är fråga om löneskatter, moms, moms eller andra varubundna skatter.

Det *tredje* alternativet utgör en successivt vidgad användning av *avgiftsfinansiering*, främst då i form av olika försäkringslösningar. Med all sannolikhet kommer man att vilja och behöva utnyttja bägge de sista alternativen i större utsträckning i framtiden.

#### 9.6.5 Utjämnad inkomstbildning före skatt

När uppmärksamheten i debatten fokuseras på den progressiva inkomstskattens omfördelningseffekter finns det risk för att man glömmer att de stora

förskjutningarna ifråga om fördelningen av disponibla inkomster i samhället inte skett över offentliga budgetar utan genom förändrade relationer mellan faktorinkomsterna på olika marknader.

Vi har under efterkrigstiden upplevt inte bara en mycket snabb ökning av bruttolönerna relativt kapitalkostnaderna, utan samtidigt en icke oväsentlig utjämning inom löntagarkollektivet, mellan män och kvinnor, mellan tjänstemän och arbetare och även mellan olika yrkesgrupper. Kapitalinkomsternas relativa betydelse för de totala hushållsinkomsterna har sjunkit kraftigt samtidigt som förmögenhetsutjämningen tycks ha skett i minst lika snabb takt som inkomstutjämningen.<sup>1</sup>

Det finns anledning anta att omstruktureringen av förmögenhetsstocken och de förskjutningar i utbildningsförutsättningar och i sociala attityder som medverkat till löneutjämningen kommer att fortsätta även under 80-talet. Om denna utveckling fortsätter kommer den uppenbarligen att minska kraven på skattemässig omfördelning inom medelinkomstskikten.

Detta i sin tur skulle kunna öka möjligheterna att t ex utnyttja försäkringsfinansiering eller indirekt skattefinansiering i vidgad utsträckning utan att kompensatoriska skatte- och bidragsåtgärder skulle krävas annat än för ett mindre antal låg- respektive höginkomsttagare.

Beskattnings- och bidragssystemets utformning, främst dess marginaleffekter, har emellertid under 70-talet i många fall bidragit till att försvåra uppgörelserna på arbetsmarknaden och har gjort det besvärligare att tillgodose olika utjämningsönskemål. Höga skattenivåer, en hög och mellan olika löntagargrupper skiljaktig progression i nominella skatteskalor parad med stegrad inflationstakt har som känt påtvingat staten en allt mer aktiv roll i avtalsuppgörelser och utjämningssträvanden. Under 70-talet har också huvuddelen av reala nettolöneförbättringar för låginkomsttagare skett via justeringar av de statliga skatteskalorna.

#### *9.6.6 Försäkringslösningar*

Som redan framgått av tidigare resonemang torde en icke oväsentlig del av aktuella omfördelningskrav kunna klaras genom omfördelningar inom respektive avnämmarkollektiv, dvs genom någon form av avgiftsfinansiering,

<sup>1</sup> Jfr Roland Spånts aktuella undersökningsresultat, som refereras i Öhman [1979].

framför allt i socialförsäkringarnas form. Det finns också starka effektivitetsargument som talar för att genom en ökad avgiftsfinansiering i denna vidare mening möjliggöra successivt decentraliserad verksamhetsstyrning och kostnadsansvar inom delar av den offentliga verksamheten. Genom att utnyttja icke direkt inkomstrelaterade socialförsäkringssystem kan man också uppnå den önskade effekten att begränsa de ogynnsamma marginalskatteeffekterna inom inkomstskattesystemet. Förutsättningen är då att dessa socialförsäkringar icke som de nuvarande successivt övergår till att få formen av en proportionell löneinkomstskatt.

Man kan givetvis inte utan en mera ingående specifikation uttala sig om de möjliga slutliga fördelningseffekterna av sådana försäkringslösningar. De kan, men behöver ej, vara ogynnsammare för låginkomsttagare än exempelvis stegringar i de proportionella kommunalskatterna. Detsamma gäller möjligheterna att inom ramen för sådana obligatoriska försäkringslösningar arbeta med ett ökat mått av individuell valfrihet och differentierade premier och självrisker.

Ett exempel på denna typ av finansieringsansats utgör den allt oftare aktualiserade idén att låta en utbyggd och mera differentierad sjukförsäkring betala en väsentligt större del av landstingens vårdkostnader. Ett annat och kanhända idag mindre kontroversiellt förslag som framförts gäller en generaliserad arbetsmarknadsförsäkring, som avser att finansiera inte bara arbetslöshetsersättningen utan även omskolnings- och omflyttningskostnader.

Försäkringslösningar kan i framtiden, liksom redan idag, avlasta men givetvis aldrig helt ersätta skattefinansieringen. Även om, som framgick av våra resonemang ovan, omfördelningseffekterna av socialförsäkringar i förhållandevis liten grad påverkas av principerna för avgiftssättning, kan givetvis en övergång till mera aktuariemässig premieberäkning m m öka kraven på skatteutjämnning.

#### *9.6.7 Utgiftsskatter*

Även om en stor del av dagens inkomstregressiva bidragssystem skulle ersättas med socialförsäkringar eller icke inkomstberoende bidrag, kan man aldrig eliminera behovet av inkomstrelaterade subventioner. Om man minskar progressiviteten i inkomstskattesystemet och sänker marginalskatterna, kvarstår problemet om och hur man skall kunna tillfredsställa politiska

rättvisekrav ifråga om utjämning av de mycket höga inkomsttagarnas inkomster utan att priset för denna rättvisa i termer av skatteanpassnings-effekter och därmed sammanhängande nya fördelningsorättvisor blir för högt. En möjlighet för detta som allt oftare anvisats i den aktuella skattedebatten utgör progressiva utgiftsskattesystem som blir aktuella först vid relativt höga inkomster.

Med progressiva utgiftsskatter kan en väsentlig del av kapitalvinstbeskattningsproblematiken undvikas samtidigt som utgiftsskatterna fungerar positivt från incitaments- och effektivitetssynpunkt. Detta är en mycket väsentlig och kanske avgörande rättvisemotivering för utgiftsskatterna med tanke på kapitalvinstproblemets omfattning i dagens skattesystem. Man kan bara påminna om att de årliga värdestegringarna torde vara betydligt större än sparandet. Bara på fastighetsområdet kan de under vissa år ha haft samma storleksordning som det totala nettosparandet i hushållen. Vi vet också att en stor del av effektivitetsproblemen – marknadslösningar, efterfrågan på fastigheter osv – i hög grad hänger samman med kapitalvinstproblemen.

Som en övergångslösning till ett mera slutgiltigt system av progressiva utgiftsskatter kan man tänka sig en skatteform bestående av en mycket enkel, generell och proportionell utgiftsbeskattning. En sådan enkel möjlighet skulle kunna vara att man minskar inkomstskatterna genom att reducera de totala skatteskalorna med cirka 10 % samtidigt som man inför en motsvarande 10-procentig utgiftsskatt, där man i motsats till i andra utgiftsskatteförslag, beräknar utgifterna inklusive skatt. Det innebär alltså bara att man beskattas litet mindre för vad man tjänar och litet mer för vad man gör av med. Det är en marginell förändring det handlar om, som förutsätter att man har en något förbättrad redovisningsplikt när det gäller förmögenhetsförändringar i deklarationerna. Konkret innebär det att man på sitt sparande får viss skatteåterbäring som kan bli omkring 11 % i ett sådant system medan negativt sparande straffbeskattas med motsvarande procenttal. Man kan, om man så vill, betrakta en sådan marginell utgiftsskatt som en generalisering och utvidgning av det nyligen införda systemet för skattesparande eller som en variant på de redan existerande skogsfonderna.

Det kan finnas flera skäl till att införa en sådan enkel typ av utgiftsbeskattning. Ett första skäl är naturligtvis det behov av sparande och konsumtionsdämpning som finns framdeles för att referensfallets kalkyler skall gå ihop utan inflation. Det är alltså ett kortsiktigt stabiliseringspolitiskt motiv. Man får en sparstimulans och undviker samtidigt momshöjningens

prisstegrande effekt eller regressiva fördelningskonsekvenser.

Ett annat och kanske på sikt viktigare skäl är att det torde vara omöjligt att någonsin övergå till en utgiftsskatt utan att först skaffa erfarenheter om hur en förmögenhetsredovisning fungerar, hur folk reagerar på en utgiftsbeskattning och vilka effekter den har.

Även om personliga utgiftsskatter inte införs torde huvuddelen av skatteökningarna på 80-talet komma att avse utgiftsskatter i någon form; löneskatter, oms, proms eller andra varubundna skatter. Skillnaden mellan de nämnda formerna av generella produktionsskatter gäller antagligen mindre det långsiktiga fördelningsresultatet än de kortsiktiga övervältrings- och stabiliseringspolitiska möjligheterna, vilket faller utanför ramen för vår diskussion här.

Eftersom de framtida finansieringsbehoven framför allt kommer att finnas inom den kommunala sektorn innebär vårt antagande om en ökad indirekt skatteandel att kommunerna successivt skulle bli alltmer finansiellt beroende av staten. En sådan långsiktig urholkning av den kommunala beskattningsförmågan och därmed självbestämmanderätten kan från många synpunkter betraktas som mindre önskvärd. En möjlighet att undvika detta vore givetvis att kommunerna själva i större utsträckning utnyttjade indirekta beskattningsformer. Efter anglosaxiskt föredöme skulle man exempelvis kunna tänka sig att man successivt bygger ut den kommunala fastighetsbeskattningen samtidigt som eventuellt staten, i stället för att öka statsbidragsandelarna, trappar ned den statliga fastighetsbeskattningen.

## 9.7 Växtproblem i en offentlig ekonomi

Den allmänna debatten kring offentlig ekonomi regleras fortfarande i hög grad av traditionella och delvis redan föråldrade föreställningar. Uttrycket ”offentlig sektor” frammanar ännu bilden av ett samhälle där framför allt industrin representerar mannakraften medan offentliga myndigheter agerar hjälpgumma och svarar för viss basservice i fråga om vägar, vård och utbildning. Utbuds-, efterfråge- och prisstyrning sammanfaller till stor del och gör den offentliga sektorn – sektorn för centraliserad och skattefinansierad myndighetsproduktion – till ett relativt entydigt och välavgränsat område.

Den aktuella bilden av offentlig ekonomi, som vi ovan sökt återspegla, är ganska annorlunda. Samhällsproduktionen tenderar att i allt mer domine-

rande grad bli inriktad på ett differentierat och delvis individualiserat sortiment av tjänster. Industrin och utrikeshandeln behåller sin strategiska betydelse för samhällsekonomisk balans och folkförsörjning men får alltmer karaktären av en specialistfunktion som sysselsätter en snabbt krympande minoritet av befolkningen. Tjänsteekonomin kräver delvis nya analys- och mätinstrument. Traditionella produktions- och produktivitetmått blir som vi sett både svårhanterliga och missvisande när de schablonmässigt överförs till tjänstesektorn.

Informations-, kvalitets- och tillgänglighetsproblemen är ofta väsentligt större på servicemarknaderna än på de traditionella varumarknaderna, vilket också skapar nya problemdimensioner för fördelningspolitiken. Detta aktualiserar krav på offentlig marknadsstyrning för allt fler marknader men med tonvikten förskjuten mot konsumentskydds- och fördelningsfrågor i vid mening. Det generaliserade offentliga marknadsansvaret innebär samtidigt att behoven av utbudsstyrning, kvalitetskontroll och ägaransvar – efterfrågestyrning, kollektiv upphandling och ransoneringsmekanismer respektive pris- och inkomststyrning via skatter och bidrag inte längre kan väntas uppträda samtidigt på olika marknader. Centralisering, skattefinansiering och myndighetsorganisation är inte längre nödvändigtvis synonymer till offentlig ekonomi och offentlig marknadsstyrning. För att kunna tillgodose successivt nytillkommande krav på offentlig marknadskontroll och marknadsingripande krävs antagligen tvärtom ökade ansträngningar att utnyttja decentraliserade organisationsformer och varierande finansieringsinstrument även inom de traditionella marknaderna för offentliga tjänster.

Dessa växt- och övergångsproblem för den offentliga ekonomin kommer med säkerhet också att präglade 80-talet. Det krävs i många fall en politisk omorientering och ny villighet att ompröva gamla honnörsord och programmatiska bindningar till speciella styrmedel eller finansieringsformer. Debatten kring dessa frågor har egentligen just börjat.