

Är tillväxten till gagn eller ett problem för välfärden?

RICHARD MURRAY

REPLIK Det har länge hävdats att ekonomisk tillväxt är bra för de offentliga finanserna. Nu hävdas det tvärtom av Lindmark och Andersson (2018) att den är ett problem. Jag visar i detta inlägg att båda uppfattningarna är felaktiga.

Visst ökar skatteinkomsterna när BNP växer. Men det gör också offentliganställdas löner och eventuellt också transfereringar, i takt med att lönerna i den privata sektorn ökar. Skattekvoten är en direkt avspegling av hur stor andel av befolkningen som lever på inkomster som finansieras genom skatt och nivån på dessa inkomster i förhållande till privatanställdas (Murray 2005).

De som lever på inkomster som finansieras med skatteinkomster är av två slag: 1) de som arbetar i den offentliga sektorn och 2) de som lever på transfereringar (studiebidrag, pensioner, sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, försörjningsstöd, barnbidrag etc). Om hela den vuxna befolkningen ska ha *samma* inkomst blir skattekvoten lika med den andel av befolkningen som lever på inkomster som finansieras med skatt. Detta i en modell med två sektorer – privat och offentlig – och två typer av inkomstagare – personer sysselsatta i privat sektor och offentlig sektor. I modellen bortses från den offentliga sektorns köp av varor. Jag antar att alla vuxna har samma inkomst, varvid den totala skatteinkomsten (T) blir:

$$T = t * w * N \quad (1),$$

där t är andel skatt på inkomst, dvs

skattekvoten, w är årsinkomst av lön eller av bidrag och N är antal vuxna i befolkningen. Ej privat sysselsatta vuxnas inkomster finansieras med skatt. Totala offentliga utgifter (B) blir då:

$$B = w * (N - L_p) \quad (2),$$

där L_p är antal sysselsatta i privat verksamhet. Om budgeten ska gå ihop ska B vara lika med T, vilket ger skattekvoten:

$$t = (N - L_p) / N \quad (3).$$

Observera att skattekvoten är oberoende av BNP:s storlek och beror enbart av befolkningens storlek och privat sysselsättning. Av Sveriges 7,8 miljoner vuxna människor arbetar 4,8 miljoner och därav 1,7 miljoner i offentlig verksamhet (inräknat 0,3 miljoner i skattefinansierade privata verksamheter) och 3,1 miljoner i privat, rent marknadsfinansierad verksamhet (Statistiska centralbyrån 2018a, 2018b). Om alla ska ha samma inkomst blir skattekvoten, givet modellen ovan, $(7,8 - 3,1) / 7,8 = 0,60$.

Skattekvoten är i själva verket 43,9 procent (2017), vilket beror på att pensionärer inte har samma inkomster som förvärvsarbetande, att offentliganställda har en lägre lön än privatanställda, att sjuklön och arbetslöshetsersättning bara är en bråkdel av lönerna i den privata sektorn osv. Alla vuxna, som inte arbetar, är heller inte bidragstagare. Dagens skattekvot får vi om de skattefinansierade inkomsterna är 52 procent i genomsnitt av privat anställdas löner och alla som inte är privat anställda antingen arbetar i offentlig sektor eller är bidragstagare.

Detta är alltså en matematik som är helt oberoende av BNP och produktiviteten i näringslivet. Ekonomisk tillväxt som bygger på ökad produktivitet i näringslivet underlättar inte finansieringen av den offentliga sektorns produktion av offentliga tjänster och bidrag till ej sysselsatta.¹

¹ Kortsiktigt kan tillväxt som innebär ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet förbättra finansieringen av offentliga tjänster avsevärt. Denna artikel har ett långsiktigt perspektiv. Varor som den offentliga sektorn köper och som blir billigare underlättar givetvis finansieringen.

Richard Murray är filosofie doktor i nationalekonomi och f d chefsekonom vid Statskontoret. richardmurray41@outlook.com

Formeln visar att skattekvoten är oberoende av produktiviteten i näringslivet. Ökad produktivitet i näringslivet framhålls ofta som ett skäl till varför skatterna måste höjas om inte produktiviteten i den offentliga tjänsteproduktionen ökar i samma mån därför att de offentliga tjänsterna blir relativt sett dyrare: ”Kostnaderna för välfärdstjänsterna betalas via skatterna och eftersom produktivitetstillväxten har varit lägre än i övriga sektorer har det bidragit till högre skatter” (Lindmark och Andersson 2018, s 33).

Samma skattekvot fördelar samma andel arbetskraft till den offentliga sektorn om förhållandet mellan löner i privat sektor å ena sidan och skattefinansierade löner och bidrag å den andra är oförändrat oavsett relativ produktivitetstillväxten. Huruvida mer eller mindre offentliga tjänster kan produceras med denna volym arbetskraft beror bara på produktiviteten i den offentliga tjänsteproduktionen och har ingenting att göra med produktiviteten i den privata sektorn.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har låtit göra de mest omfattande beräkningarna av den offentliga sektorns produktivitetstillväxten (Murray 1987, 1996).² I dessa beräknades produktiviteten i genomsnitt falla med 1,5 procent per år under 1970-talet för 70 procent av den offentliga tjänsteproduktionen, vilket beräknades höja skattekvoten med 5,7 procentenheter under 1970-talet. Under 1980-talet beräknades produktiviteten fortsätta att falla, dock i måttligare takt: med 0,4 procent per år. Det bidrog också till att höja skattekvoten. För 1990-talet finns inga beräkningar. Statistiska centralbyrån gör sedan 2001 beräkningar för ca 60 procent av den offentliga sektorn. Dessa tyder på en viss uppgång av pro-

duktiviteten i början av 2000-talet och därefter en nedgång till i dag. Eventuella kvalitetsförbättringar (bättre diagnostik och behandlingar i sjukvården) eller kvalitetsförsämringar (försämrade skolresultat, minskad upplärning av brott) påverkar inte finansieringsbehovet.

Baumol om effekten på offentliga finanser

Baumol och Bowen skrev redan 1966 om vad skillnader i produktivitetstillväxten skulle kunna leda till. Då handlade det framför allt om arbetsintensiv kulturproduktion. 1993 återkom Baumol till detta ämne och då med en specifik referens till den offentliga sektorns tjänsteproduktion (Baumol 1993).

Vad händer om produktiviteten i produktionen av privata konsumtionsvaror ökar medan den t ex står still för utbildning? Med samma skattekvot som tidigare kan privat konsumtion öka i omfattning medan bara en oförändrad mängd utbildning kan produceras. Det är också vad som hänt: Med en konstant skattekvot har det reala värdet av privat konsumtion ökat kraftigt i förhållande till offentlig konsumtion. Det är först om man vill att volymen offentliga tjänster ska öka lika mycket som den privata konsumtionen som skattekvoten måste höjas.

Baumol (1993) visar två diagram som bygger på att volymen utbildning och sjukvård växer lika mycket som produktionen i jordbruk och industri. I fasta priser förblir BNP-andelarna då desamma. Men i löpande pris har självklart utbildningens och sjukvårdens andel av BNP vuxit. En sådan utveckling skulle därför kräva en stigande skattekvot. Baumol (1993, s 23) sammanfattar: ”För att uppnå ett sådant mål – ökad mängd av allting – måste samhället ändra andelarna av inkomsten som går till olika produkter” (egen övers).

² Det framgår inte vilka produktivetsberäkningar som Lindmark och Andersson (2018) stöder sig på.

Lindbeck (2006) härleder följande slutsats: "Låt oss se på det speciella fallet när den offentliga sektorns output är en konstant andel av hela ekonomin och därför Q_{2t}/Q_{1t} är konstant [...]. I detta fall måste skattekvoten öka över tid i en takt som bestäms av skillnaden mellan produktivitetens utvecklingen i de båda sektorerna" (Lindbeck 2006, appendix, egen övers). Det vill säga om volymen offentliga tjänster ska växa i samma takt som volymen privat konsumtion måste reala resurser tillföras den offentliga sektorn i samma grad som dess produktivitetstillväxt understiger produktivitetstillväxten i produktionen av privat konsumtion.

En föreställning om Baumol-effekten som inte stämmer

Lindmark och Andersson (2018) har en annan tolkning av Baumoleffekten: "För att finansiera den relativa kostnadsökningen blir en högre skattenivå nödvändig även utan ökade politiska ambitioner eller demografiska effekter om välfärdsåtagandena ska upprätthållas" (s 36). Det vill säga att skattekvoten måste höjas enbart av den anledningen att samma volym offentliga tjänster blivit relativt sett dyrare. Det är denna föreställning om Baumoleffekten som inte stämmer. Skattekvoten behöver bara höjas om volymen tjänster ökar eller produktiviteten i den offentliga tjänsteproduktionen minskar.

Jag förstår inte hur Lindmark och Andersson har beräknat Baumoleffekten. De skriver, med syftning på den kommunala skattekvotens (inklusive statliga bidrag) ökning från 1950-talets låga nivåer på knappt tio procent till dagens skattekvot på närmare 35 procent, att "Vi kan visa hur stigande relativa kostnader

förklarar det mesta, medan demografi och politiska ambitioner har spelat en mindre roll" (Lindmark och Andersson 2018, s 34). Det blir konstigt. Under den perioden ökade kommuners och landstings konsumtion (i fasta priser) sex och en halv gånger.³ Den statliga konsumtionen mer än fördubblades (Statistiska centralbyrån 1997, 2018c).⁴ Det var under en period då skola, sjukvård, försvar, polis, domstolar, kultur, fritidsverksamheter, pensioner, sjukförsäkring – ja, allt byggdes ut. Befolkningen ökade samtidigt med endast 44 procent. En mycket kraftig ökning av offentlig konsumtion och transfereringar per capita ägde således rum. Därmed faller resonemanget om att höjda skatter inte givit mer välfärd och att det skulle vara grunden för ett stigande missnöje och populism.

Hur har välfärden finansierats efter 1980?

Utbyggnaden av den offentliga sektorn 1950 till 1980 finansierades med en kraftig ökning av den totala skattekvoten: Den gick från 10 till 45 procent. Skattekvoten är 2017 densamma som 1980, knappa 44 procent. Under denna tid har offentlig konsumtion – alla kategorier – ökat med 51 procent⁵ och det reala värdet (justerat för konsumentpriser) av alla transfereringar har ökat med 105 procent. Befolkningen har bara ökat med 20 procent, vilket betyder en avsevärd förbättring per capita.

Hur har detta varit möjligt? Strider inte denna utveckling mot formeln för skattekvoten? Formeln för skattekvoten ger tre förklaringar: 1) den totala sysselsättningen (arbetade timmar) och därmed också sysselsättningen i näringslivet har ökat med dryga 20 procent (tack vare en fortgående invandring), 2) offentliganställdas löner har halkat

³ Närmare bestämt en ökning på 643 procent 1950–2017. Volymen tjänster ökade dock inte riktigt i samma takt på grund av fallande produktivitet och viss fördyrande kvalitetsförbättring i sjukvården.

⁴ En ökning på 233 procent 1950–2017.

⁵ Återigen, volymen har inte ökat lika mycket.

efter privat anställdas och 3) bidrag per bidragstagare har ökat väsentligt långsammare än löner. Bidragstagarna, framför allt pensionärer, har ökat i antal, vilket gör att ökningen per bidragstagare hamnar på ca 40 procent mot ca 60 procents ökning av privat konsumtion per capita för hela befolkningen (mer för icke-pensionärer).

Till dessa förklaringar ska läggas att en viss produktivitetsökning ägt rum som gagnat den offentliga sektorn. In-satsvaror och -tjänster, som utgör 30–40 procent av kostnaderna för offentliga tjänster, har förbilligats med 0,6–0,7 procent per år (Börjesson 2014).

Skulle i dag offentliganställdas löner höjas från 85 till 100 procent av privatanställdas löner kräver det en ökning av skattekvoten med 2,5 procentenheter och en höjning av transfereringarna från 35 till 50 procent av privatanställdas löner ytterligare 4 procentenheter.

Är fortsatt utbyggnad möjlig?

Betydande brister vidlåder den offentliga sektorns tjänsteutbud i dag. I de flesta verksamheter råder stor personalbrist – t ex inom sjukvården, polisen, åklagarmyndigheten, försvaret, skolan – bl a på grund av låga löner. Omfattande infrastrukturinvesteringar väntar på finansiering – järnväg, bostadskomplement, hållbar energiförsörjning, klimatanpassningar m m. Pensioner, arbetslöshetsförsäkring och andra transfereringar har halkat långt efter förvärvsarbetandes inkomster. Perioden 1980–2017 var gynnsam ur demografisk synpunkt med en konstant försörjningskvot⁶ på 0,75. Statistiska centralbyrån förutser nu en höjning till 0,80 inom sex år och 0,85 inom 20 år.

Vi vet också att utbildning, sjukvård och äldreomsorg har hög inkomstelasticitet (Fogel 1999). Skattefinansieringen

framtvingar redan nu ransonering och därmed välfärdsförluster. I USA där dessa tjänster också tillhandahålls på privata marknader är detta de snabbast växande delarna av ekonomin – trots stigande relativpriser – vilket visar att inkomstelasticiteten är mycket hög (Murray 2018).

För att återknyta till Baumol: Ska offentliga tjänster kunna expandera i takt med privat konsumtion krävs på grund av den långsammare produktivtetsutvecklingen i den offentliga sektorn fortgående höjningar av skattekvoten. Den höga inkomstelasticiteten tyder på att medborgarna egentligen önskar sig en snabbare ökning av offentliga tjänster än av privat konsumtion. Medan den offentliga konsumtionen ökade med 51 procent mellan 1980 och 2017 ökade privat konsumtion med 90 procent. Är det så vi vill fortsätta? Om vi i stället vill öka den offentliga konsumtionen lika snabbt eller snabbare än den privata konsumtionen, så krävs fortgående skattehöjningar – eller annan finansiering.

I en bilaga till Långtidsutredningen 2003 diskuterade jag alternativ finansiering av sjukvård, utbildning, äldreomsorg m m (SOU 2003:57). Alternativen kan utgöras av direkta avgifter för tjänster (patientavgifter), försäkringar (äldreomsorgsförsäkring), lån som sedan ska återbetalas (t ex för kursavgifter), tomtavgifter (för tillgång till gator och parker) eller andra varianter. De har alla en sak gemensamt: Det är privat finansiering som antingen hushåll eller företag står för.

Det är ingen lätt sak att argumentera för, att ovanpå de betydande skatter som medborgarna redan betalar begära att de också ska betala direkt ur egen ficka. Det blir lättare om avgifterna tas ut bara för nya tjänster eller för att avhjälpa en på-

⁶ Försörjningskvoten är befolkning i åldrarna 0–19 och 65 år och äldre i förhållande till 20–64-åringar.

taglig brist. Det finns goda argument för att offentliga tjänster ska vara gratis: fördelnings-skäl men också samhällsekonomisk effektivitet. Men många offentliga tjänster utnyttjas i högre grad av hög- än av låginkomsttagare (vägar, kultur, högre utbildning, sjukvård för att nämna några) varför avgifter för vissa tjänster faktiskt kan förbättra fördelningseffekten – särskilt om avgiftssystemet utformas så att låginkomsttagare ändå kan få del av tjänsterna gratis eller till en låg avgift. Terminsavgifter förenade med stipendier för låginkomsttagare skulle ge en jämnare fördelning av livsinkomsterna. Effektivitetsskäl talar emot att ta ut avgifter på kollektiva varor, t ex vägar, radio- och TV. Men mot effektivitetsförlusten av en avgift ska ställas effektivitetsförlusten av att antingen höja skatterna eller att inte bygga någon väg alls. En kombination av vägavgifter, höjda p-avgifter och slopad subventionering av kollektivtrafik kan utformas för att vara såväl fördelningspolitiskt neutral som samhällsekonomiskt effektiv.

Att medborgarna kan köpa sig en del tjänster som annars inte skulle vara tillgängliga ger upphov till en välfärdsvinst. Det är mycket troligt att det skulle öka deras arbetsutbud och därmed bidra till den offentliga sektorns skattefinansiering.

Det vore avgjort bättre om denna väg skulle beträdas genom väl genomtänkta politiska beslut än en spontan och oreglerad framväxt av privat tillhandahållna tjänster, vilket vi redan ser tecken på inom bl a sjuk- och äldre-vården. Sådana politiska beslut kan tas successivt på olika områden, allt eftersom behov av finansiering aktualiseras.

REFERENSER

Baumol, W J (1993), "Health Care, Education and the Cost Disease: A Looming Crisis for Public Choice", *Public Choice*, vol 77, s 17–28.

Baumol, W J och W G Bowen (1966), *Performing Arts – The Economic Dilemma. A Study*

of Problems Common to Theater, Opera, Music and Dance, The Twentieth Century Fund, New York.

Börjesson, P-L (2014), *Välfärdstjänsternas utveckling 1980–2012 – ökade behov och växande resurser*, Sveriges kommuner och landsting, Stockholm.

Fogel, R (1999), "Catching up with the Economy", *American Economic Review*, vol 89, s 1–21.

Lindbeck, A (2006), "Sustainable Social Spending", *International Tax and Public Finance*, vol 13, s 303–324.

Lindmark, M och L-E Andersson (2018), "Välfärden, skatterna, Baumoleffekten och högerpopulismens framväxt", *Ekonomisk Debatt*, årg 46, nr 7, s 33–44.

Murray, R (1987), "Den offentliga sektorn – produktivitet och effektivitet", bilaga 21, *Långtidsutredningen 1987*, Allmänna Förlaget, Stockholm.

Murray, R (1996), *Productivity Trends in the Public Sector in Sweden*, Report to the Expert Group on Public Finance, Finansdepartementet, Fritzes, Stockholm.

Murray, R (2005), "Hur ska den framtida välfärden finansieras?", *Nordisk försäkringstidskrift*, årg 86, nr 1, s 17–24.

Murray, R (2018), "Taxes vs Charges: New Ways of Financing the Welfare State?", i Ems, E och T Gylfason (red), *Prosperity through Trade and Structural Reform*, Dialogos, Falun.

SOU 2003:57, *Alternativ finansiering av offentliga tjänster*, bilaga 7, Långtidsutredningen 2003, Fritzes, Stockholm.

Statistiska centralbyrån (1997), "Nationalräkenskaper 1980–1996", Statistiska meddelanden N 10 SM 9701.

Statistiska centralbyrån (2018a), "Arbetskraftsinsats (ENS2010) efter näringsgren SNI 2007", www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NR__NR0103__NR0103A/NR0103ENS2010T05KvN/?rxid=792c57ef-4863-4c51-8fd8-2d0a326771c7.

Statistiska centralbyrån (2018b), "Befolkning efter ålder och kön. År 1860–2017", www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101A/BefolkningR1860/?rxid=792c57ef-4863-4c51-8fd8-2d0a326771c7.

Statistiska centralbyrån (2018c), "BNP från användningssidan (ENS2010), försörjningsbalans, fasta priser referensår 2017, mnkr efter användning och kvartal" http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NR__NR0103__NR0103A/NR0103ENS2010T01Kv/tableViewLayout1/?rxid=91233d89-c326-4738-bcdo-c0fc90746466