

Hur stor är den offentliga sektorn?*

I såväl ett historiskt som ett internationellt perspektiv är den offentliga sektorn exceptionellt stor i dagens svenska ekonomi. Debatten om de problem som den offentliga sektorns storlek och tillväxt skapar måste emellertid vila på en fast empirisk grund. Det finns därför skäl att bringa reda i den mängd mått på den offentliga sektorns storlek som används i den offentliga debatten.

Den offentliga sektorns tillväxt, omfattning och betydelse beskrivs och kommenteras i många olika sammanhang. I litteraturen och den allmänna debatten används ett stort antal olika mått eller indikatorer på den offentliga sektorns storlek. En genomgång av främst den politiska debatten och av massmedia visar att olika mått ofta används på ett oklart och ibland missvisande sätt. Även direkta felaktigheter kan förekomma.

Syftet med denna artikel är att försöka bringa reda i det empiriska underlaget för debatten om den offentliga sektorns storlek och tillväxt samt att sätta in denna diskussion i ett vidare perspektiv. Jag skall således redovisa och diskutera ett antal mått på den offentliga sektorns storlek. Vidare skall jag diskutera den offentliga sektorns utveckling i ett historiskt liksom i ett internationellt perspektiv.

JOHAN A LYBECK är professor i nationalekonomi vid Göteborgs universitet. Han forskar främst kring frågor om den offentliga sektorns beteende.

Avgränsningar

Problemet att definiera den offentliga sektorn börjar redan med att ordet "offentlig" har flera vanliga betydelser (Tarschys [1975]). Ett offentligt sammanträde är inte nödvändigtvis ett statligt eller kommunalt möte utan syftar helt enkelt på ett öppet möte. Offentlig i denna betydelse står således som kontrast till ordet privat.

Även om vi lämnar detta språkliga problem och definierar offentlig sektor så som verksamhet utövad av stat, primärkommuner, landstingskommuner och socialförsäkringsinstitutioner av offentlig karaktär, är avgränsningen inte självklar.¹ Exempelvis är det viktigt att skilja mellan den offentliga sektorns *produktion* och *användning* av varor och tjänster. Vissa varor och tjänster både produceras och används i offent-

* Detta är en förkortad och reviderad version av en rapport avgiven till Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi vid finansdepartementet (ESO). Jag vill tacka gruppens medlemmar och experter för kommentarer samt Nationalräkenskapsbyrån vid Statistiska centralbyrån, i synnerhet Jörgen Enmark, för hjälp med vissa data. ESO-rapporten kommer att utges i april 1984 (Liber Läromedel).

¹ De problem som skapas av offentligt ägda bolag och affärsdrivande verk kommer att beröras senare.

lig regi. Andra produceras i den privata sektorn och används i den offentliga sektorn.

Men den offentliga verksamheten rör inte bara produktion och användning av varor och tjänster. Med hjälp av skatter och transfereringar omfördelas individers, kommuners och företags inkomster. En viktig fråga är om dessa inkomstomfördelningar ska tas med som ett mått på den offentliga sektorn. Som vi senare ska se har detta en helt avgörande betydelse för den offentliga sektorns storlek. Speciellt i internationell jämförelse är det viktigt att få med transfereringarna. Socialförsäkringarna i Sverige omfattar inte bara ATP-systemet, som ju formellt är utbrutet ur den offentliga apparaten, utan även folkpensioneringen, sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. I många andra länder ligger dessa institutioner inom statens och kommunernas budgetar. Det är därför inte alltid korrekt att jämföra statens och kommunernas utgifter i Sverige med motsvarande utgifter i andra länder.

Huruvida offentlig utlåning skall inkluderas i de offentliga utgifterna brukar ofta diskuteras. Man kan hävda att om staten bedriver utlåning på rent kommersiella villkor, borde dessa utgifter exkluderas ur de offentliga budgetarna. Så görs också när man beräknar de sk finansiella sparandet i den totala offentliga sektorn. Däremot har utlåningen, som fn omfattar uppemot 15 miljarder kronor, hittills ingått i den statliga sektorns utgifter. Utlåningen kommer emellertid att fr o m 1984 delvis ligga utanför budgeten.

Det har också hävdats att den offentliga sektorns ränteutgifter, i synnerhet statliga räntor på statskulden, borde exkluderas från de egentliga statsutgifterna. Skälet för detta skulle då vara att de drabbar den privata sektorn på ett annat sätt än övriga utgifter. Detta argument är dock tveksamt; även andra

offentliga inkomst- och utgiftsslag har olika effekter på den privata sektorn. Varför bara skilja ut räntor?

Värderingsproblem

De problem vi hittills berört har att göra med *avgränsningen* av den offentliga sektorn. Ytterligare ett problem är att den offentliga sektorns produktion värderas på ett annat sätt än privat produktion. Privata varor och tjänster värderas på den marknad där de bjuds ut. Marknadspriset gör det möjligt att beräkna produktionsvärde utan att ta hänsyn till värdet av de resurser i form av arbetskraft och kapital som använts i produktionen. Men offentliga tjänster säljs i allmänhet inte till marknadsmässiga priser: ofta är priset noll eller kraftigt subventionerat. Den offentliga produktionen kan då inte värderas från användningssidan. Dess värde mäts därför från kostnadssidan. Härigenom förutsätts i praktiken att produktiviteten (effektiviteten) i den offentliga sektorn är konstant.

Detta medför i allmänhet att den offentliga sektorns uppmätta produktion avviker från den faktiska. Det faktum att det är svårt eller omöjligt att mäta den korrekta utvecklingen av produktiviteten i den offentliga sektorn, leder till att dess utveckling (liksom dess andel av BNP) beror på om man mäter i fasta eller löpande priser. Om löneutvecklingen är densamma i alla delar av samhället, kommer prisutvecklingen i de olika sektorerna att bestämmas av skillnaden mellan tillväxten i löner och i (arbets-) produktiviteten. De sektorer där produktiviteten utvecklas långsammast, kommer då att få den snabbaste prisutvecklingen. Mätt i *löpande priser* kommer då dessa sektorer att öka sin andel av den totala ekonomin, även om deras kvantitativa ökning är densamma som övriga sektorers.

Men vi måste också relatera olika mått på den offentliga sektorn till något mått på samhällsekonomin storlek. Det vanligen använda är bruttonationalprodukten (BNP). Här uppstår problemet att det använda måttet ibland kan vara *ologiskt* i betydelsen att delarna inte ingår i helheten. Det är t ex fallet när vi talar om totala offentliga utgifter (inklusive transfereringar) eller skatter som andel av BNP. De enda logiska måtten med BNP som bas (nämnare) är således de där delarna ingår i BNP. Eftersom BNP kan mätas från såväl produktions- som användningssidan, kan den offentliga sektorns andel logiskt mätas som den offentliga produktions eller den offentliga resursförbrukningens (användningens) del av BNP.

Olika mått på den offentliga sektorns storlek

I detta avsnitt skall vi beskriva och diskutera innebörd och relevans av olika mått på den offentliga sektorns storlek. I *figur 1* anges inte mindre än tretton olika mått på den offentliga sektorns storlek för åren 1970 respektive 1981. I det följande skall vart och ett av dessa mått behandlas.

Mått nr 1 avser den *samlade offentliga sektorns utgifter i förhållande till bruttonationalprodukten* (BNP). Med totala utgifter avses här statens, landstingskommunernas, primärkommunernas och socialförsäkringsinstitutionernas utgifter för egen resursförbrukning och för transfereringar. Transaktioner mellan de tre offentliga delsektorerna, t ex statliga transfereringar till kommunerna, har eliminerats. Det är med detta mått mått som den offentliga sektorn ökat snabbast; från ca 40 procent 1970 till 70 procent 1983. Som vi senare skall se är det framför allt den snabba ökningen i inkomstöverföringar som orsakat detta.

Även om detta mått ofta används, finns det anledning att varna för det. I täljaren finns ju både den offentliga sektorns egna utgifter och sådana utgifter som i form av transfereringar används av den privata sektorn. Inget hindrar således att detta mått överstiger 100 procent. Måtten 2 to m 7 i *figur 1* är däremot logiska i den meningen att de inte kan överstiga 100 procent.

Mått nr 2 anger den *totala resursförbrukningen i offentlig sektor som andel av BNP*. I resursförbrukningen har då inräknats inte bara *offentliga myndigheters konsumtion och investering* utan även *investeringar i affärsverk och offentligt ägda företag*. Detta mått har stigit från 32 procent av BNP 1970 till 38 procent 1981. Ökningen är således "endast" 6 procentenheter vilket kan jämföras med den stegring på 22 procentenheter som de totala offentliga utgifterna (inkl transfereringar) undergått under samma tidsperiod.

Några gränsdragningsproblem föreligger knappast för den offentliga konsumtionen, som i sin helhet äger rum inom offentliga myndigheter. Däremot finns det avgränsningsproblem när vi inkluderar de offentliga investeringarna. Statliga och kommunala investeringar uppgick 1981 till endast aningen mer än investeringarna inom de affärsdrivande verken (SJ, Televerket, Vattenfall, Luftfartsverket, Domänverket, Fabriksverken och Posten) och inom offentligt ägda företag. Skall de sistnämnda inkluderas i den offentliga sektorn eller i det privata näringslivet? De ägs förvisso av staten. Några har i likhet med affärsverken monopol på sin verksamhet, medan andra konkurrerar med privata företag. Gränsdragningen måste således bero på om det är *ägandeförhållandena* inom de investerande företagen man vill studera, eller om det är *marknadsförhållandena*.

I mått 3 har *investeringar i affärsverk och offentliga företag exkluderats*. I mått

4 mäts endast den *offentliga konsumtionen som andel av BNP*. Även om detta mått inte mäter hela den offentliga sektorns användning, har det fördelen att vara ett tämligen lättillgängligt mått på den offentliga sektorns storlek. Det är också det mått som är mest invändningsfritt vid jämförelser mellan länder och mellan olika tidsperioder.

Olika system att överföra inkomster mellan individer gör ju att det allomfattande måttet "totala offentliga utgifter" inte helt korrekt avspeglar den offentliga sektorns inblandning i ekonomin. Text blir den offentliga sektorn mindre — trots att dess stöd till hushållens ekonomi kan vara detsamma — om man har *barnavdrag* i beskattningen (som i Norge och Kanada) i stället för *barnbidrag* som i Sverige. "Rundgången" blir större i det senare fallet och därmed storleken på den offentliga sektorn. På samma sätt höjer förekomsten av beskattade transfereringar (pensioner, sjukförsäkringsutbetalningar och arbetslöshetsunderstöd i Sverige) storleken på den offentliga sektorn jämfört med länder där transfereringarna är obeskattade.

Även mått nr 4, som bara innehåller den offentliga konsumtionen, lider av brister. Exempelvis är det svårt att jämföra den offentliga sektorn i en stormakt med stora försvarsutgifter med samma mått i en liten ekonomi med mer blygsamma rustningskostnader.

Måtten 5, 6 och 7 mäter den offentliga sektorns andel från produktionssidan, dvs den andel av samhällets totala produktion som härstammar från den offentliga sektorn. Det högsta värdet får man om man mäter *sysselsättningen i offentliga myndigheter som andel i den totala sysselsättningen* (mått nr 5). Den offentliga sysselsättningen har, som synes, stigit från 21 procent till 31 procent mellan 1970 och 1981. Men deltidssysselsättning är vanligare i offentlig sektor än i privat sektor. Det gör att syssel-

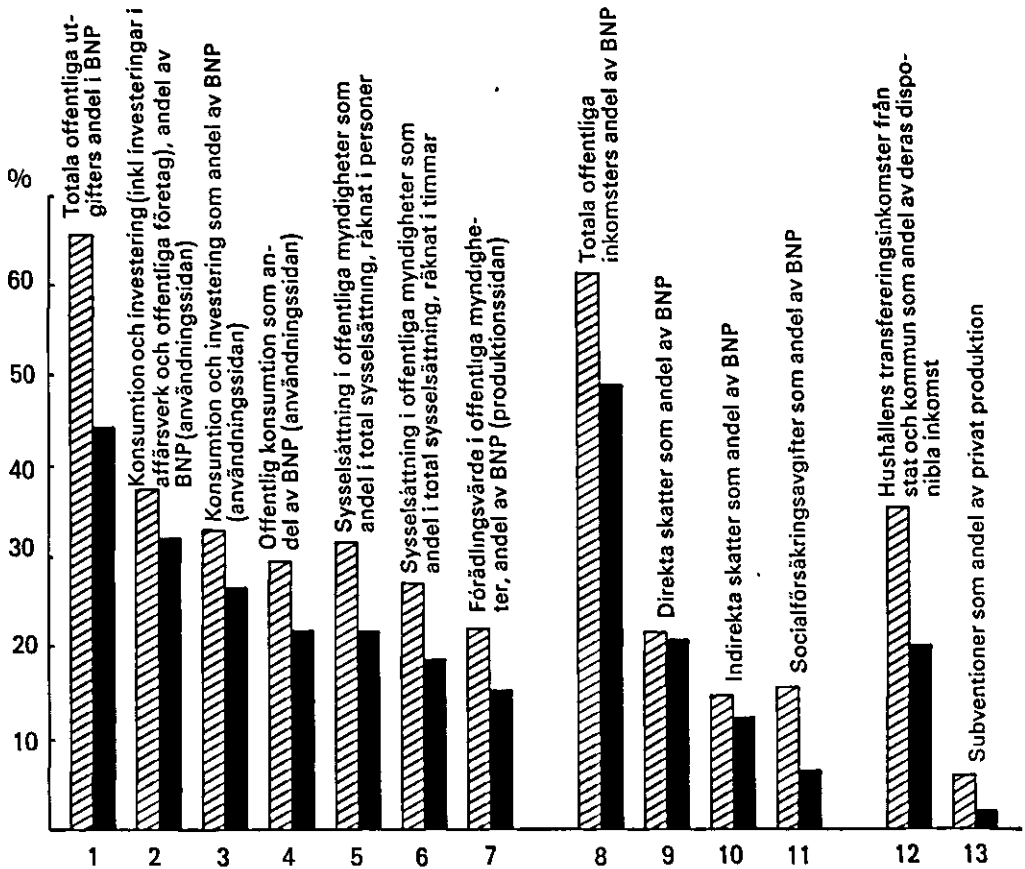
sättning mätt i personer överskattar den offentliga sysselsättningens andel jämfört med den mätning som utgår från *totala antalet arbetade timmar* (mått nr 6). Det sista måttet slutligen mäter den *andel av produktionen (förädlingsvärdet) som sker i offentliga myndigheter*. Förädlingsvärdet ställs i relation till BNP mätt från produktionssidan.

De närmast följande fyra måtten i *figur 1* redovisar olika *inkomster i den offentliga sektorn som andel av BNP*. Inte heller dessa mått är logiska utan kan mycket väl överstiga 100 procent. Det första måttet visar den *offentliga sektorns totala inkomster (inkl avgifter) som andel av BNP*. Dessa inkomster har stigit från 48 procent av BNP 1970 till 61 procent 1981. Skillnaden mellan de totala inkomsterna, 61 procent, och de totala utgifterna detta år, 66 procent, motsvarar den offentliga sektorns underskott, (finansiellt sparande).

Vi kan i de följande kolumnerna se hur de totala offentliga inkomsterna är sammansatta. Av de totala inkomsterna på 61 procent av BNP utgjordes 21 procent av *direkta skatter* (mått 9) dvs framför allt hushållsskatter. Denna andel har ökat mycket obetydligt mellan 1970 och 1981. *Indirekta skatter* (mått 10) (moms, tullar, acciser m m) utgjorde 15 procent av BNP och har också ökat endast obetydligt under 70-talet. *Socialförsäkringsavgifter* (mått 11) har däremot ökat kraftigt under 70-talet och utgjorde 15 procent av BNP år 1981. Resterande offentliga inkomster, 10 procent av BNP, utgörs dels av olika avgifter som betalas till den offentliga sektorn, dels av kostnader för kapitalförslitning. Den senare posten tas upp på inkomstsidan i de offentliga budgetarna för att motsvara den ersättning av kapital som ingår i bruttoinvesteringarna på användningssidan.

Längst ute till höger avbildas två mått som visar hur olika sektorer i samhället 1970 och 1981 var beroende av den of-

Figur 1. Olika mått på den offentliga sektorns storlek, 1970 resp 1981. Streckad stapel = 1981; fylld stapel = 1970.



Källa: SCB.

fentliga sektorn. Ett mått på beroendet av offentlig sektor för hushållens del kan ju vara *andelen av den totala disponibla inkomsten som erhålls från det offentliga* (mått 12) i form av transfereringar. Som synes har denna andel på blott 10 år ökat från ca 20 procent till närmare 35 procent. Av ett genomsnittligt hushålls disponibla inkomst är således två tredjedelar resultat av egen ansträngning, medan en tredjedel är resultatet av olika offentliga bidrag.

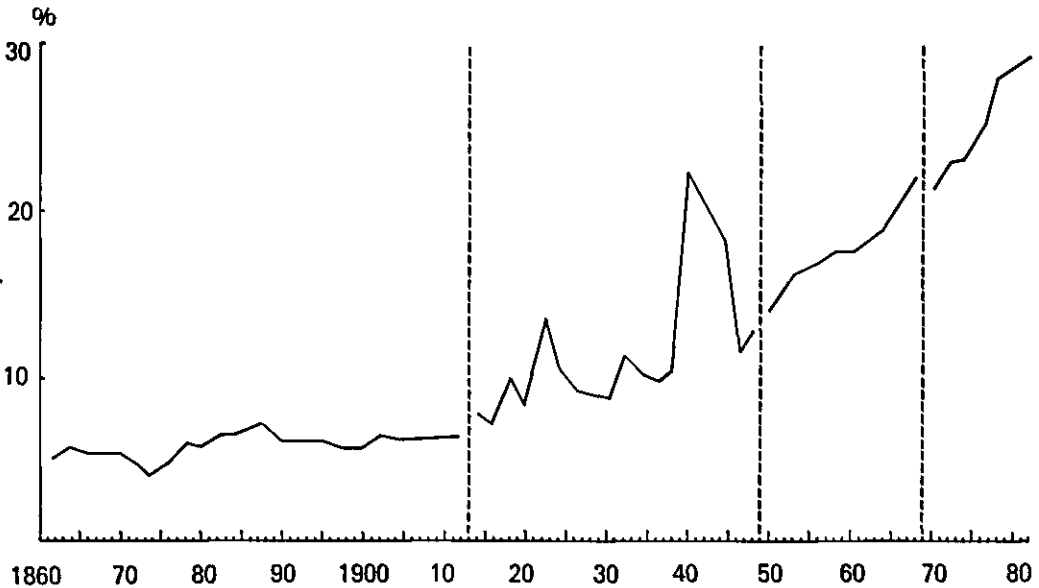
Kolumn nr 13 slutligen visar en liknande grad av beroende i företagen, nämligen *subventioner som andel av vär-*

det på den privata produktionen. Subventionsandelen är visserligen 1981 fortfarande "bara" 6 procent, men det bör noteras att den har tredubblats på 10 år.

Den offentliga sektorn i ett historiskt perspektiv

Inte bara avsaknaden av nationalräkenskaper gör att det är svårt eller omöjligt att beräkna den offentliga sektorns andel av den totala samhällsekonomin för perioder före mitten av 1800-talet. Förändringar i samhällets

Figur 2. Offentlig konsumtion som andel av bruttonationalprodukten, 1862—1982. (andel mätt i löpande priser)



Källor: 1862—1912, Ö. Johansson, *The gross domestic product of Sweden and its composition* (Stockholm: Almqvist & Wiksell 1967, tabell 57. 1914—48, för BNP, Ö. Johansson, *op cit*, för offentlig konsumtion, E. Höök, *Den offentliga sektorns expansion: en studie av de offentliga civila utgifternas utveckling åren 1913—58* (Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1962), tabell I (militära utgifter) och tabell 66 (konsumtion). 1950—68, Nationalräkenskaperna, SM:N 1971:11. 1970—82 data från SCB.

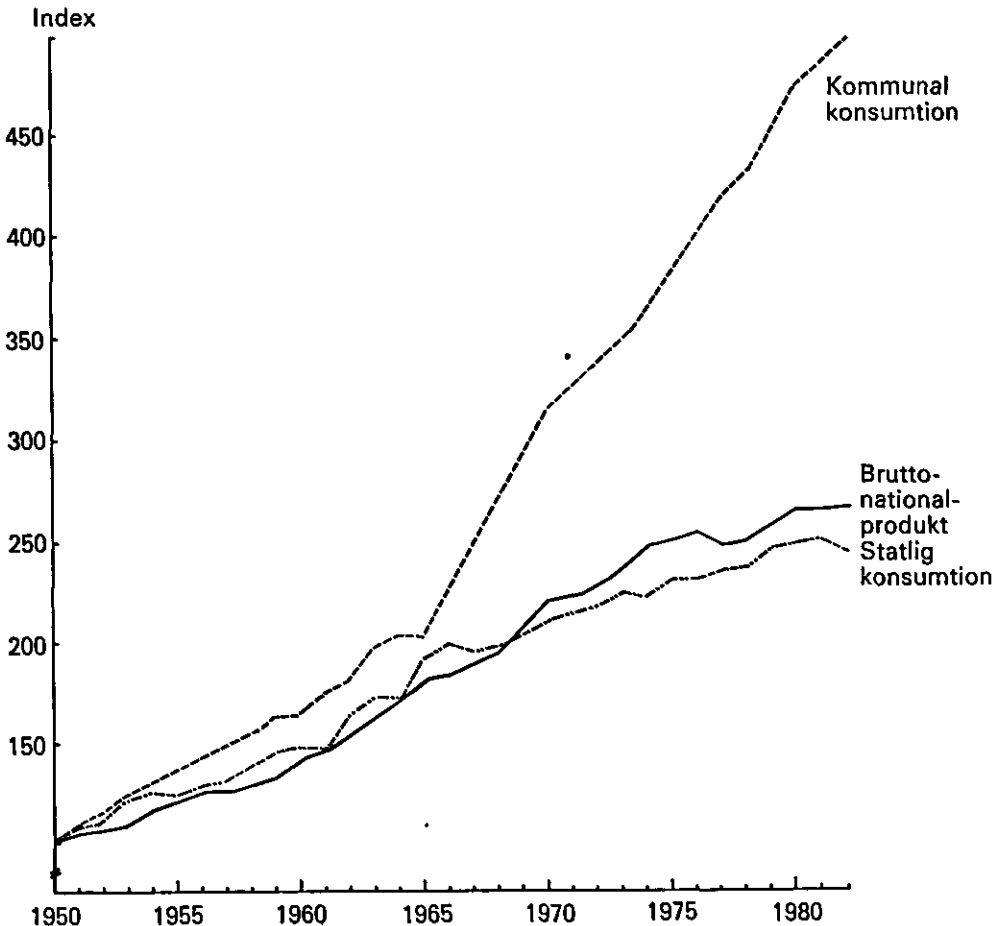
struktur gör att det är tveksamt om man ens bör göra jämförelser så långt bakåt i tiden. Beträffande den offentliga sysselsättningen redovisar emellertid Tarschys [1978] en uppskattning enligt vilken den offentliga sysselsättningens andel av totalbefolkningen varierade mellan 2 och 4 procent från 1600-talet fram till första världskriget. Därefter har den offentliga sysselsättningen stigit snabbt.

En liknande bild visas i figur 2 för den period som vi har nationalräkenskaper eller liknande statistik, dvs 1861 och framåt. För att anknyta till Erik Hööks redovisning av den offentliga sektorns expansion har utgifterna visats som andelar av BNP vartannat år. De vertikala strecken visar brott i serien. Brottet 1970 orsakas av de reviderade BNP-siffrorna för 70-talet. Det leder till

en sänkning av den offentliga konsumtionens andel av BNP, eftersom BNP reviderats upp.

De statistiska bristerna till trots visar ändå serien huvuddragen i utvecklingen. På samma sätt som i sysselsättningsstatistiken visas att den offentliga sektorns andel av samhällsekonomin i stort sett varit konstant från 1860-talet fram till första världskrigets utbrott. Under mellankrigsperioden skedde en viss tillväxt, men framför allt inträffade stora variationer som främst orsakades av de snabba svängningarna i produktionen. Andra världskriget ledde givetvis till en topp i de offentliga utgifterna, men efter kriget återgick de offentliga konsumtionsutgifterna till i stort sett samma nivå som före kriget. Från slutet av 40-talet inleddes emellertid en snabb

Figur 3. Utvecklingen av statlig resp. kommunal konsumtion och bruttonationalprodukten 1950–82 i fasta priser, index 1950 = 100 (varierande basår).



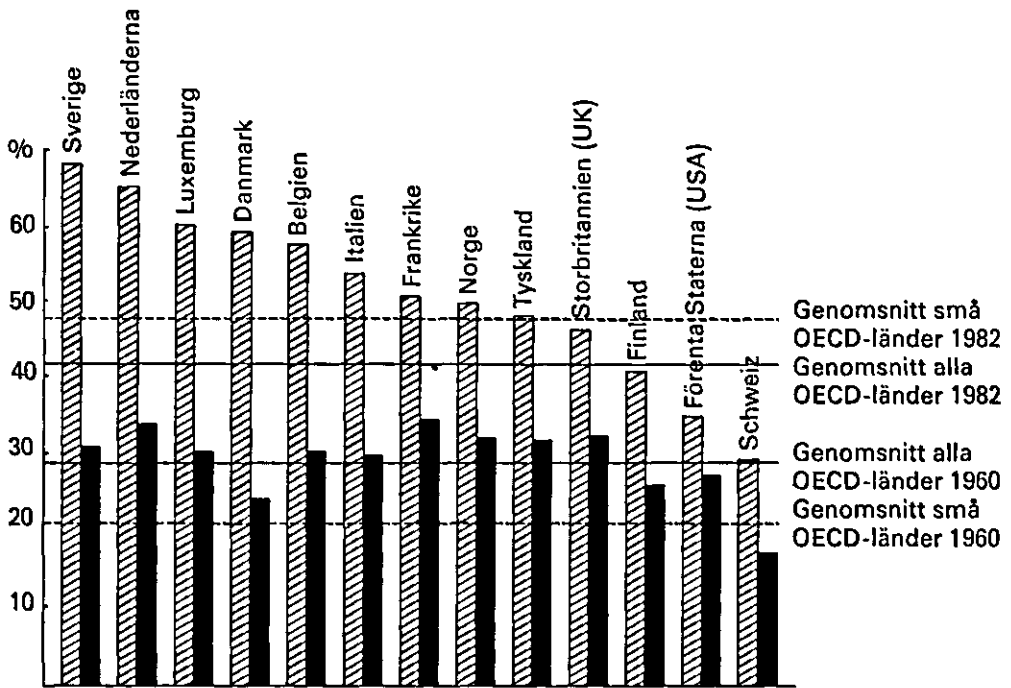
Källa: SM:N 1971:11 (1950–62), SM:N 1981:2.5 (1963–80), Konjunkturläget hösten 1983 (1981–82).

och fortgående expansion som ökade den offentliga konsumtionen från drygt 10 procent av BNP till ca 30 procent av BNP på 35 år.

I figur 3 delas den offentliga konsumtionen upp i statlig och kommunal konsumtion för perioden från 1950 och framåt. Utvecklingen redovisas här i fasta priser, dvs effekten av relativprisförskjutningen är borta och endast den rena volymutvecklingen i statens och kommunernas konsumtion återfinns i figuren. Siffrorna är uttryckta i index

med basen 1950 = 100. Som jämförelse har också den reala tillväxten i bruttonationalprodukten lagts in i figuren. Vi ser att statens konsumtion har följt bruttonationalprodukten ganska väl, dvs andelen mätt i fasta priser har varit i stort sett konstant. Från omkring 1970 har t o m den statliga konsumtionens andel av bruttonationalprodukten i fasta priser fallit. Från mitten på 60-talet har i stället den kommunala konsumtionen ökat snabbt. Medan bruttonationalprodukten efter 30 år har nått upp

Figur 4. Totala offentliga utgifter (inkl transfereringar) som andel av bruttonationalprodukten, 1960 resp 1982. Streckad stapel = 1982; fylld stapel = 1960.



Källa: OECD (1983), sid 23.

till index omkring 250 har den kommunala konsumtionen nått index 500. Detta innebär att den kommunala konsumtionen, även mätt i volym, har ökat fyra gånger under perioden. Samtidigt har bruttonationalprodukten endast ökat en och en halv gång.²

Den offentliga sektorn i ett internationellt perspektiv

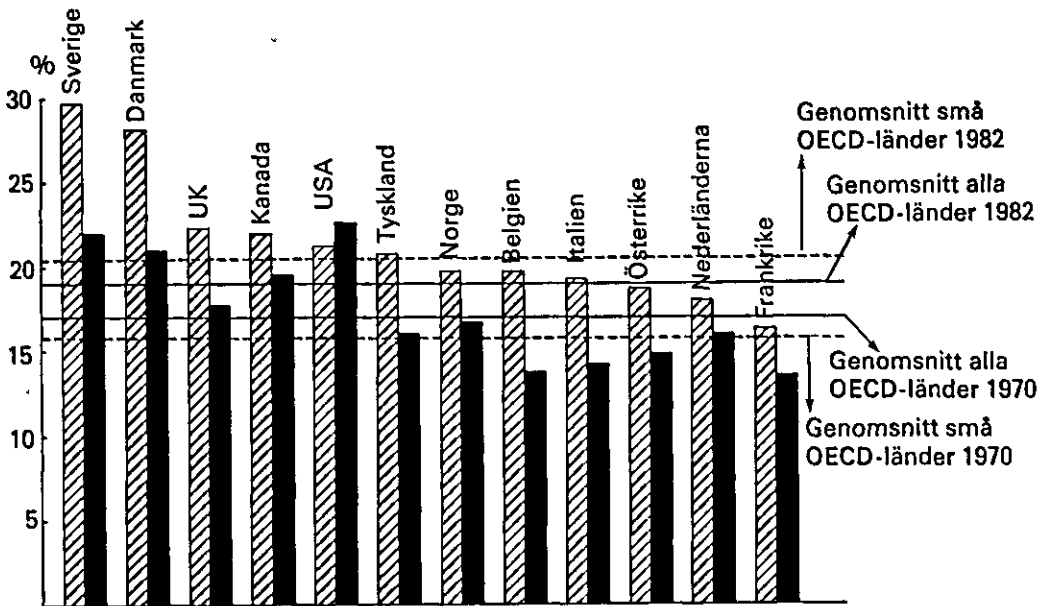
Vi skall nu övergå till att beskriva den offentliga sektorns utveckling i Sverige jämfört med andra industriländer. Framställningen koncentreras till de senaste 15 eller 25 åren. För en historisk återblick hänvisas till Forsman [1977]. Enligt Forsman överensstämmer den svenska utvecklingen i stora drag med den som gäller för andra länder; en konstant andel för den offentliga sektorn för perioden fram till mellankrigs-

åren och en snabb tillväxt under efterkrigstiden.

Figur 4 visar de totala offentliga utgifterna inklusive transfereringar i förhållande till bruttonationalprodukten för åren 1960 och 1982. Länderna har rangordnats efter fallande utgiftsandelar för år 1982. Låt oss börja med att studera situationen 1960. Det finns två saker som är värda att notera. För det första ser vi att de offentliga utgifternas andel i BNP för genomsnittet av de små OECD-länderna 1960 endast låg på ca 20 procent, dvs lägre än för OECD som genomsnitt. För det andra ser vi att Sve-

² För mer detaljerade framställningar avseende utvecklingen i de olika offentliga utgifterna hänvisas till Forsman [1977] och, framför allt, Höök [1962]. Tarschys [1978] ger i sin korta bok många roliga historiska glimtar av den offentliga sektorn i går och i dag. Se också Myhrman [1980].

Figur 5. Offentliga konsumtionsutgifter som andel av bruttonationalprodukten, 1970 resp 1982. Streckad stapel = 1982; fylld stapel = 1970.



Källa: OECD (1983), sid 73.

rige endast obetydligt översteg OECD:s genomsnitt. Vi hade detta år en offentlig sektor som var mindre än den offentliga sektorn i sådana länder som Frankrike, förbundsrepubliken Tyskland och Storbritannien. Men den offentliga sektorn i Sverige var emellertid även detta år större än i motsvarande små OECD-länder.

När vi förflyttar oss till 1982 finner vi, inte oväntat, att de offentliga utgifternas andel har ökat kraftigt i samtliga studerade länder. Men ökningen är högst olika. Genomsnittet för samtliga OECD-länder har ökat med 14 procentenheter men genomsnittet för de små OECD-länderna har emellertid ökat med 26 procentenheter. Den svenska ökningen med 37 procentenheter är i sammanhanget exceptionell. Vi ser också att medan de flesta OECD-länder, eventuellt med undantag för Schweiz, hade offentliga andelar som var i stort sett lika stora 1960, har situationen

markant förändrats 1982. Länderna sprider sig här från Sverige i topp med närmare 70 procent ända ner till Schweiz med 30.

I figur 5 upprepas samma jämförelse för de offentliga konsumtionsutgifterna som andel av bruttonationalprodukten. Notera dock att utgångsåret här, till följd av statistiken, är 1970. Att ökningarna är mindre är därför helt naturligt. Vi måste också komma ihåg att detta mått, till skillnad från det i figur 4, är logiskt; det kan inte överstiga 100 procent.

Trots denna reservation finner vi ändå en till vissa delar likartad bild i figurerna 4 och 5. Åter är det de små OECD-länderna som ökat sina andelar kraftigare än de stora länderna och därmed OECD som genomsnitt. Det är dock intressant att notera att rangordningen mellan länderna förändras kraftigt. Länder som Nederländerna och Frankrike har tämligen stora offentliga

sektorer, när vi inkluderar transfere-ringarna, medan de hamnar bland de länder som har de lägsta andelarna när vi enbart inkluderar konsumtionsutgif-terna. Storbritannien kommer på tredje plats bland OECD-länderna när vi mäter offentliga konsumtionsutgifter som andel av BNP, men ligger först på tion-de plats när vi mäter de totala utgifterna inklusive transfereringar.

Ett genomgående drag för de anglo-saxiska länderna, dvs Storbritannien, Förenta Staterna och Kanada, är att den egentliga offentliga sektorn är rela-tivt stor, medan andelen transfererings-utgifter är relativt liten. Länder som Nederländerna, Frankrike och Belgien visar på motsatta mönster. Sverige och Danmark skiljer sig från de övriga: oav-sett sätt att mäta har de en, jämfört med de övriga OECD-länderna, stor offent-lig sektor.

Det bör speciellt noteras att när vi mäter den offentliga sektorn som de of-fentliga konsumtionsutgifternas andel i BNP har USA faktiskt reducerat sin andel mellan 1970 och 1982. Detta är unikt för OECD-området.

I figur 6 införs ett mått på "socialise-ringsgraden", nämligen sysselsättning i offentligt ägda företag som andel av den totala sysselsättningen. Här har Sverige traditionellt ansetts ha en gans-ka liten andel, men vi ser att vid slutet av 70-talet har Sverige även här kommit upp bland de länder där den offentliga sektorn har störst betydelse. Endast Österrike avviker markant från de övri-ga vad beträffar sysselsättning i offent-ligt ägda företag. Kontrasten mellan länderna är här avsevärt större än vad gäller de övriga måtten. I Österrike har offentligt ägda företag närmare 13 pro-cent av den totala sysselsättningen, att jämföras med mindre än 2 procent i Förenta Staterna.

Som vanligt är dock statistiken brist-fällig. När man utgår från ägandet ham-nar sk "public utilities" i Förenta Sta-

terna, dvs telefonbolag, elbolag, kraft-verk m m, i den privata sektorn, medan de i övriga länder har klassificerats som offentligt ägda. Till viss del är därför skillnaderna ett resultat av en ofull-komlig statistik. Vissa intressanta drag kan dock spåras i figuren. Vi ser t ex att Sverige mätt med detta mått ligger vä-sentligt högre än Nederländerna och Danmark, som i de tidigare figurerna låg i det närmaste i jämbredd med oss.

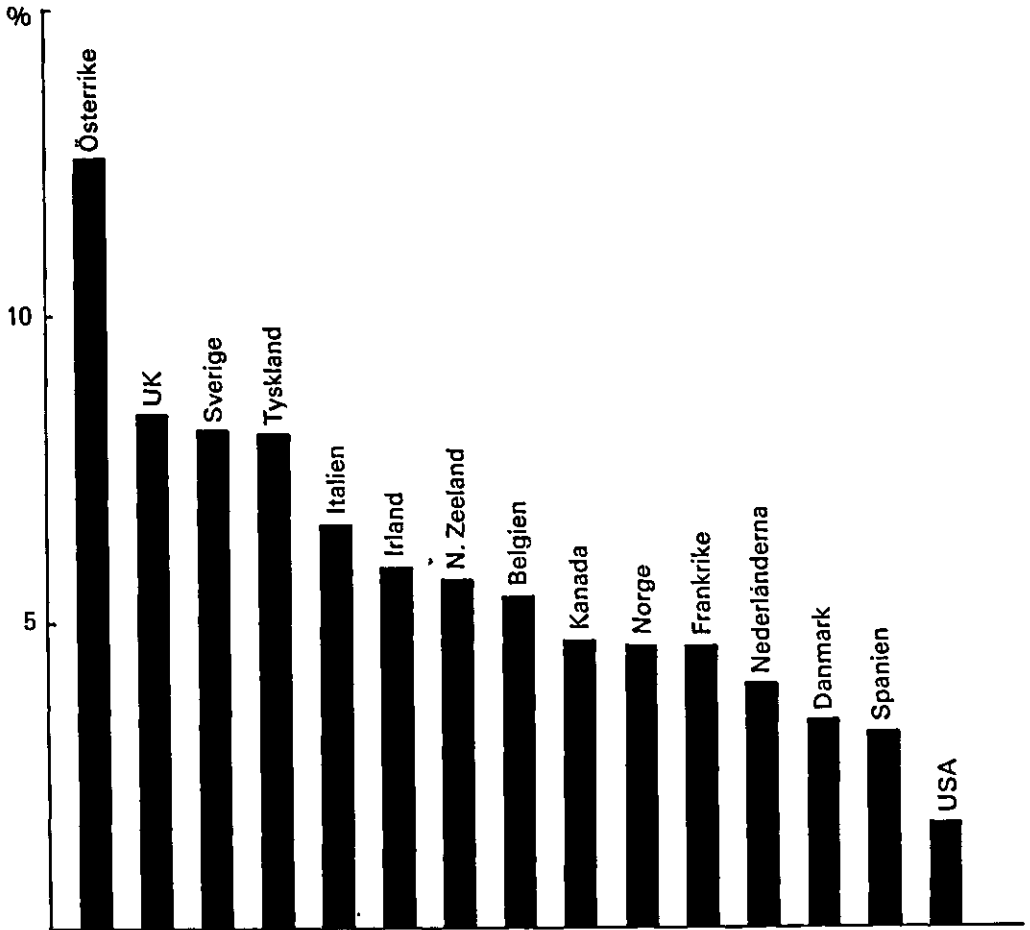
De offentliga utgifternas fördelning

Vi konstaterade tidigare att de främsta skälen till den svenska snabba expan-sionen av den offentliga sektorns andel av BNP (mätt med totala offentliga ut-gifter) i Sverige låg i transfereringarna och de kommunala konsumtionsutgif-terna, medan den statliga konsumtio-nen och de offentliga investeringarna vuxit i betydligt långsammare takt. I tabell 1 görs en uppdelning av de totala offentliga utgifterna på olika kategorier för ett antal länder 1980 (i några fall 1978 eller 1979). Utgifterna har som sy-nes grupperats efter ändamålet snarare än efter vilken myndighet som haft ut-giften i fråga.

De åtta länderna har mycket likarta-de andelar vad gäller traditionella kollektiva varor (polis, domstolsväsen, försvar etc). Men proportionen varierar; beträffande försvarsutgifter ligger Sverige som synes på en högre nivå än de andra småländerna och ligger i ta-bellen t o m över Förenta Staterna och Storbritannien. Orsaken torde vara att kostnaderna för det ekonomiska för-svaret, t ex beredskapslagring av olja och andra förnödenheter, också ingår.

Under rubriken "välfärdsstatens ut-gifter" inkluderas dels de offentliga myndigheternas egna utgifter för ut-bildning, sjukvård etc, dels transfere-ringar till hushållen i form av pensio-ner, sjukersättning, barnbidrag, ar-

Figur 6. Offentligt ägda företags andel av total sysselsättning, 1975—80 i genomsnitt.



Källa: OECD Observer 1983.

betslöshetsunderstöd m m. Vi vet att Sverige, knappast oväntat, ligger högst vad beträffar välfärdsstatens utgifter. Vi ser dock att i kategorierna utbildning, bostäder, pensioner, barnbidrag, övriga arbetslöshetsunderstöd och övriga transfereringar är vår andel knappast märkvärdig i en internationell jämförelse. Skillnaden ligger här snarast mellan Europa å ena sidan och Förenta Staterna å den andra.

Sverige noterar emellertid höga siffror på kategorierna sjuk- och hälsovård samt sjukförsäkringsutgifter till hushållen. Vi måste emellertid ha två saker i

minnet. För det första är de svenska sjuklönera beskattningsbara, vilket inte är fallet i många andra länder. Detta höjer givetvis den svenska andelen. För det andra är gränsen mellan privat och offentlig flytande på sjukvårdsområdet. Tag Förenta Staterna som exempel. De flesta inkomsttagare tecknar här en frivillig sjukförsäkring. Avgiften dras av arbetsgivaren direkt på lönen. Försäkringen täcker vid sjukdom såväl kostnaden för sjukhusvistelsen som förlorad lön. Såväl betalningssättet som sättet för ersättning är således likartat det svenska (förutom att de amerikanska

Tabell 1 Fördelning av de totala offentliga utgifterna på olika kategorier, procent av BNP, 1980 (eller för vissa OECD-länder, 1978 eller 1979).

	Sverige	Danmark	Frankrike	Väst-tyskland	Italien	Neder-länderna	Storbritt.	USA
Totala utgifter	62,3	48,1	45,2	48,6	45,5	60,3	41,7	32,7
<i>Traditionella kollektiva varor</i>								
Försvar	8,0	7,7	7,2	8,5	6,3	10,3	8,5	8,3
Övrigt	5,4	2,3	3,4	2,9	1,9	3,2	4,7	4,6
	2,6	5,4	3,8	5,6	4,4	7,1	3,8	3,7
Välfärdsstatens utgifter	42,8	36,2	32,5	32,9	28,2	40,8	25,6	18,7
Utbildning	7,0	7,6	5,7	5,1	5,5	8,3	5,4	5,6
Sjuk- och hälsovård	8,0	5,6	6,0	6,5	5,9	7,1	4,7	2,5
Bostäder	1,2	1,6	2,1	1,4	1,1	...	3,3	0,4
Övrigt	9,0	1,7	0,8	0,8	0,3	...	0,5	0,4
Pensioner	10,6	7,8	10,5	12,2	11,9	9,8	6,6	6,7
Sjukförsäkringsutgifter	4,2	1,3	1,8	0,8	0,7	7,0	0,4	0,1
Barnbidrag etc	1,9	1,3	2,1	1,1	1,0	2,3	1,4	0,5
Arbetslöshetsunderstöd	0,4	2,2	1,2	0,0	0,3	0,6	0,7	0,4
Övriga transfereringar	0,5	7,1	2,3	4,0	1,5	1,7	2,6	2,1
Blandekonomins utgifter	7,4	2,1	4,0	5,3	4,8	4,5	3,0	3,0
Kapitalutgifter	1,8	1,3	1,5	2,2	...	...	1,2	0,7
Subventioner	2,4	0,8	1,7	1,7	...	...	1,0	0,3
Övriga utgifter	3,2	...	0,8	1,3	...	...	0,8	2,0
Ränta på statsskulden	4,1	...	1,5	1,9	6,2	4,7	4,6	2,7
Memorandumpost:								
Upplåning	3,7	...	0,6	3,5	7,8	4,0	3,2	0,5

Källor: SCB och OECD Observer, mars 1983.

utbetalningarna inte beskattas). Men i och med att sjukhusen drivs i privat regi och försäkringsföreningarna är privata, kommer större delen av sjukvårdskostnaderna i samhället att placeras i den privata sektorn.

Sverige leder även i kategorin "blandekonomin utgifter", där subventioner till företagen och "övriga utgifter" dominerar.

1980 var den svenska räntan på statskulden ännu ganska blygsam jämfört med situationen i Italien. Detsamma gäller den offentliga sektorns upplåning, dvs det finansiella sparandet i offentlig sektor, med negativt förtecken. Den offentliga upplåningen hade 1983 stigit till 6 procent av BNP och räntorna på statsskulden till 8 procent av BNP.

Några slutsatser

Att sammanfatta det rika datamaterialet är svårt, men låt mig ändå göra ett försök att i punktform dra fram de viktigaste slutsatserna.

- De totala offentliga utgifterna i Sverige inkl inkomstöverföringar uppgår f n till ca 70 procent av bruttonationalprodukten (BNP).
- Offentlig användning i betydelsen konsumtion och investering uppgår till närmare 40 procent av BNP.
- Den offentliga sysselsättningen ligger på ungefär 30 procent av landets totala sysselsättning, om vi räknar anställda i statliga och kommunala myndigheter.
- Offentligt ägda företags andel av den totala sysselsättningen utgör närmare 10 procent. Offentlig sysselsättning totalt i myndigheter, affärsverk och företag utgör därför ca 40 procent av totalt antal sysselsatta.

- Den offentliga sektorns totala inkomster ligger f n på drygt 60 procent av BNP. Skatter och avgifter motsvarar drygt 50 procent av BNP.
- Den offentliga sektorns snabba tillväxt i utgifter, inkomster och produktion är ett efterkrigsfenomen, i Sverige lika väl som i andra industriländer. Frånsett krigsåren var den offentliga sektorns andel av samhällsekonomin relativt konstant under hela första hälften av 1900-talet.
- De svenska offentliga utgifterna och inkomsterna var 1982 störst, mätt som andel av BNP i industriländerna, oavsett sätt att mäta. Så sent som 1960 var de totala offentliga utgifterna i Sverige ungefär lika stora mätt som andel av BNP som i genomsnittet av OECD-länderna.
- Den snabba tillväxten i offentliga utgifter i Sverige är koncentrerad till kommunal konsumtion och till olika inkomstöverföringar. Statliga utgifter har vuxit i takt med BNP.

Referenser

- OECD Observer, [1983], "Big Government — How Big is it?". Mars 1983.
- Chouraqui, J.C., och Price, R., [1983], "Medium Term Financial Strategy". OECD, Economics and Statistics Department *Working Paper*, nr 9 (cit som OECD).
- Forsman, A., [1977], "Den offentliga sektorn i ett långsiktigt perspektiv — den internationella utvecklingen" i Gustafsson, B, red, *Den offentliga sektorns expansion*. Almqvist & Wiksell. Stockholm.
- Höök, E., [1962], *Den offentliga sektorns expansion*. Almqvist & Wiksell, Stockholm.
- Myhrman, J., [1980], "Varför växer den offentliga sektorn så snabbt?". *Ekonomisk Debatt*, årg 8, nr 5.
- Pathirane, L., och Blades, D.W., [1982], "Defining and Measuring the Public Sector: Some International Comparisons". *Review of Income and Wealth*, nr 28, september.
- Tarschys, D., [1978], *Den offentliga revolutionen*. Liber Förlag, Stockholm.
- Tengblad, Å., [1977], "Principer och riktlinjer för fastprisberäkningar av offentlig verksamhet" i Gustafsson, B, red, *Den offentliga sektorns expansion*. Almqvist & Wiksell. Stockholm.