

”*I denna värld kan inget sägas vara säkert,
utom döden och skatterna.*

BENJAMIN FRANKLIN

2 Offentliga sektorns inkomster och utgifter

2.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs översiktligt den totala offentliga sektorns inkomster och utgifter med hjälp av nationalräkenskapernas uppgifter. Den totala inkomsten av skatter och avgifter sätts också i relation till bruttonationalprodukten och utvecklingen av denna s.k. skattekvot beskrivs. Kapitlet avslutas med en sammanställning över den offentliga sektorns inkomster och utgifter efter användningsområde.

2.1.1 Omläggning av nationalräkenskaperna

Nationalräkenskaperna slutförde i maj 1999 den första etappen av omläggning av räkenskaperna som man enligt EU-förordning var skyldig att göra. Det innebar att räkenskaperna anpassades till det nya Europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS 1995). Omläggningen omfattade åren 1993-1998 och påverkade både sektorsavgränsningar, definitioner och klassificeringar. På grund av detta har kapitel 2 inte hunnit arbetas om utan presenteras, i stort sett, oförändrat jämfört med Skattestatistisk årsbok 1998. Endast avsnittet 2.2.4 om skatte- och avgiftskvoten har omarbetats och anpassats till ENS 1995. Konjunkturinstitutets prognoser har helt plockats bort ur alla tabeller i kapitlet.

2.1.2 Kort om nationalräkenskaperna

Nationalräkenskaperna (NR) är en statistisk sammanställning i kontoform över hela den svenska ekonomin med uppdelning på olika sektorer och olika slag av inkomster och utgifter. NR följer vad beträffar begrepp, definitioner och klassificeringar de rekommendationer som FN utfärdar. Statistiska centralbyrån (SCB) har ansvaret för beräkningar och publicering av de svenska nationalräkenskaperna.

Indelning i sektorer

Indelningen i sektorer görs så att enheterna med likartade ekonomiska förutsättningar förs samman. Företags-

sektorn svarar för produktion av marknadsförda varor samt icke-finansiella och finansiella tjänster. Den offentliga sektorn producerar icke marknadsförda tjänster för individuell och kollektiv konsumtion samt omfördelar inkomster. Hushållssektorn slutligen omfattar alla fysiska personer såväl enskilda som grupper av individer (ideella organisationer och stiftelser). De är dels konsumenter, dels i förekommande fall egna företagare som producerar varor och icke-finansiella tjänster.

I NR delas den offentliga sektorn upp i tre delsektorer:

- Den statliga sektorn
- Socialförsäkringssektorn
- Den kommunala sektorn

Till den statliga sektorn räknas departementen och till dem hörande myndigheter och inrättningar. De statliga affärsverken, d.v.s. Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Statens järnvägar och Affärsverket svenska kraftnät, ingår dock inte bland myndigheterna i nationalräkenskaperna utan räknas där till företagssektorn. Detsamma gäller för de statliga bolagen, t.ex. LKAB.

Till socialförsäkringssektorn i NR räknas allmän sjukförsäkring (inklusive föräldraförsäkringen), allmän tilläggspensionering (AP-fonden) samt erkända arbetslöshetskassor, d.v.s. vissa verksamheter inom den samhälleliga trygghets- och socialpolitiken.

Den kommunala sektorn omfattar i denna indelning kommuner, landsting och kyrkokommuner.

I den samhällsekonomiska analysen av den offentliga sektorn i t.ex. Finansdepartementets och Konjunkturinstitutets publikationer ingår sedan någon tid tillbaka socialförsäkringssektorn utom AP-fonden i den statliga sektorn (jämför tabell 2.1). En förändring av socialförsäkringssektorns avgränsning i NR planeras i anslutning till revisionen och omläggningen av nationalräkenskaperna 1999 med utgångspunkt i EU:s bestämmelser och i reviderade FN-rekommendationer.

Viktiga summeringar

Nationalräkenskaperna innehåller ett antal viktiga summeringar t.ex. av privat konsumtion och investeringar. Dessa totalers utveckling används i den samhälls-ekonomiska analysen som underlag för ekonomisk-politiska beslut. Den kanske mest kända summeringen är bruttonationalprodukten (BNP) som är ett mått på den totala produktionen av varor och tjänster i landet och som kan fördelas på slutlig användning i form av konsumtion, investering och export. Sveriges BNP (till marknadspris) uppgick år 1997 preliminärt till 1 739 miljarder kronor. Detta värde svarar mot inkomster för de anställda (löner), för företagare och kapitalägare (vinster) och för den offentliga sektorn (indirekta skatter minus subventioner).

2.2 Den offentliga sektorns finansiering

I 2.1 Tabell redovisas den totala offentliga sektorns inkomster och utgifter för perioden 1990-1997. Överföringar mellan olika delar av sektorn har tagits bort, t.ex. statsbidrag till kommuner, för att visa den (konsoliderade) totala offentliga sektorns transaktioner med samhällsekonomin i övrigt.

2.1 Tabell.

Den totala offentliga sektorns inkomster och utgifter, löpande priser, mdkr.

Revenue and expenditures of general government sector (consolidated) , current prices, BSEK

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1 Inkomster	887,1	896,2	882,2	875,9	913,6	982,0	1 076,0	1 092,7
<i>Revenue</i>								
Skatter (<i>Taxes</i>)	552,0	544,8	530,0	527,0	553,5	592,7	656,4	678,2
Direkta skatter (<i>Direct taxes</i>)	318,6	288,0	294,9	301,0	324,7	355,6	377,1	394,6
Indirekta skatter (<i>Indirect taxes</i>)	233,4	256,8	235,1	226,0	228,8	237,1	279,3	283,6
Socialförsäkringsavgifter (<i>Social security contributions</i>)	205,9	218,2	206,6	199,1	209,0	231,3	256,9	264,4
Arbetsgivaravgifter (<i>Employer's contribution</i>)	196,9	211,6	199,5	187,1	190,6	197,5	212,6	210,7
Egenföretagaravgifter (<i>Self-employed contributions</i>)	9,0	6,6	7,1	6,0	4,6	6,8	7,1	7,4
Allmänna egenavgifter (<i>Social security charges</i>)				6,0	13,8	27,0	37,2	46,2
Ränteinkomster (<i>Interests</i>)	66,1	72,5	74,4	75,4	73,9	73,1	65,3	60,4
Övriga inkomster (<i>Other revenues</i>)	63,1	60,7	71,2	74,4	77,3	84,8	97,5	89,7
2 Utgifter	830,2	912,5	994,2	1 053,4	1 071,7	1 109,9	1 111,0	1 111,9
<i>Expenditures</i>								
Transfereringar (<i>Transfers</i>)	425,2	485,5	552,5	631,8	609,9	636,6	633,8	620,2
Hushåll (<i>Households</i>)	277,0	315,2	349,1	373,2	391,6	391,8	386,7	387,9
Företag (<i>Companies</i>)	70,5	82,5	97,0	103,8	98,0	100,6	98,1	89,1
Internationell verksamhet (<i>International</i>)	9,7	10,0	12,6	12,7	12,9	26,5	27,5	29,0
Ränteutgifter (<i>Interests</i>)	68,0	74,4	78,0	89,7	104,6	116,9	121,0	113,9
Kapitaltransfereringar (<i>Transfers of capital</i>)	0,0	3,3	15,8	52,4	2,8	1,0	0,5	0,2
Konsumtion (<i>Consumption</i>)	372,1	394,4	402,5	406,1	416,2	425,7	443,1	449,3
Investeringar (<i>Investments</i>)	32,8	32,7	39,1	15,5	45,7	47,7	34,1	42,4
3 Finansiellt sparande (1-2) (Inkomster – utgifter)	57,0	- 16,3	- 112,0	- 177,5	- 158,1	- 128,0	- 35,0	- 19,1
<i>Net lending</i>								
Staten + socialförsäkringssektorn utom AP-fonden (<i>Central government + social security sector, excl the National Pensions Insurance Fund</i>)	18,8	- 58,3	- 145,7	- 219,6	- 179,8	- 146,3	- 54,4	- 23,0
AP-fonden (<i>National Pensions Insurance Fund</i>)	46,5	43,8	18,3	32,1	25,3	19,9	16,8	11,1
Kommunsektorn (<i>Local government</i>)	- 8,3	- 1,8	15,4	10,0	- 3,6	- 1,6	2,6	- 7,2
4 Finansiellt sparande i relation till BNP i procent	4,2	- 1,1	- 7,8	- 12,3	- 10,3	- 7,8	- 2,1	- 1,1
<i>(Net lending in relation to GDP, percent)</i>								

Anmärkning: Vissa belopp för 1997 är preliminära.

Anmärkning: Kapitaltransfereringar och EU-bidrag har bruttoredovisats i denna tabell vilket medför att omslutningen av inkomster och utgifter skiljer sig från hur nationalräkenskaperna redovisas i Statistiska meddelanden, serie N.

Källa: Statistiska centralbyrån, Nationalräkenskaperna.

2.2.1 Den offentliga sektorns inkomster

Den offentliga sektorns inkomster har i tabellen delats upp i skatter, socialförsäkringsavgifter, ränteinkomster och övriga inkomster. Exempel på direkta skatter är skatt på inkomst och förmögenhet. Indirekta skatter är i första hand skatter som utgår på förbrukning av vissa varor och tjänster, t.ex. mervärdesskatten och energiskatten (se kapitel 5). Som indirekta skatter räknas i NR i princip även sådana arbetsgivaravgifter som inte har en direkt förmånsida, d.v.s. för närvarande den allmänna löneavgiften, arbetarskyddsavgiften, den särskilda löneskatten och en del av ATP-avgiften. Även fastighetsskatten ingår enligt NR:s definitioner i de indirekta skatterna. Socialförsäkringsavgifterna består av arbetsgivaravgifter, egenföretagaravgifter och allmänna egenavgifter. Ränteinkomsterna avser främst AP-fondens avkastning. Övriga inkomster består bl.a. av överskott av affärsverksamhet och aktieutdelningar.

Med utgångspunkt i de i tabellen redovisade värdena kan de olika inkomstposternas andelar av den totala offentliga sektorns inkomster beräknas. Under perioden 1990-1997 har de olika huvudgruppernas andelar av den totala offentliga sektorns inkomster varit relativt stabila. Skatternas andel har legat mellan 60 och 62 procent, socialförsäkringsavgifternas andel mellan 23 och 24 procent och summan av ränteinkomsterna och de övriga inkomsternas andel har legat mellan 14 och 17 procent.

Inom huvudgruppen skatter skedde en omfördelning av direkta och indirekta skatter i samband med skattereformen 1990-1991. De indirekta skatternas andel ökade på de direkta skatternas bekostnad och medförde grovt sett en förändring med fem procentenheter i olika riktningar för de båda grupperna. För 1997 kan noteras att fördelningen av skatterna på direkta och indirekta är tillbaka på 1990 års nivåer. Den svaga utvecklingen av den privata konsumtionen och den därav följande svaga utvecklingen av skatteinkomster för de indirekta skatterna är en av anledningarna till denna utveckling. En annan är höjningen av inkomstskatten till följd av införandet av den s.k. värnskatten.

En omfördelning har skett även inom socialförsäkringsavgifternas område. Införandet 1993 av allmänna egenavgifter med successivt ökade avgiftssatser och de samtidigt minskade avgiftssatserna för arbetsgivare minskar den procentuella andelen för inkomster från arbetsgivaravgifterna.

2.2.2 Den offentliga sektorns utgifter

Den offentliga sektorns utgifter kan delas upp i transfereringar, konsumtion och investeringar. Transfereringar är utgifter som innebär en överföring av medel från den offentliga sektorn till andra sektorer av ekonomin, t.ex. utbetalningar av folkpensioner och barnbidrag till hushållen och utbetalningar av räntesubventioner till företagen. Transfereringsutgifterna till internationell verksamhet avser u-landsbistånd men även utgifter till bl.a. FN och från 1995 också Sveriges EU-avgift. Ränteutgifterna består till största delen av statsskuldräntor. Med konsumtion menas bl.a. utgifter för löner till anställda inom den offentliga sektorn samt utgifter för

inköp av varor och tjänster. Investeringar slutligen avser utgifter för anskaffning av varaktiga tillgångar som byggnader, anläggningar, maskiner och fordon.

På motsvarande sätt som för inkomsterna kan utgiftsandelar beräknas. De totala transfereringsutgifternas andel av den totala offentliga sektorns utgifter har varierat mellan 51 och 60 procent under perioden 1990-1997. För konsumtions- och investeringsutgifterna har motsvarande andelar varierat mellan 39 och 45 procent respektive en och fyra procent. Konsumtionsandelen minskade successivt mellan 1990 och 1995 men har sedan börjat öka igen. Investeringsandelen har i stort sett varit konstant under perioden 1990-1997 utom för år 1993 då det lägsta värdet registrerades. Transfereringsutgifternas andel var högst för år 1993 vilket främst berodde på de stora belopp som då betalades ut som bankstöd i form av kapitaltransfereringar.

2.2.3 Den offentliga sektorns finansiella sparande

Den offentliga sektorns finansiella sparande är lika med skillnaden mellan sektorns totala inkomster och totala utgifter. Av 2.2 Tabell framgår att denna skillnad varit negativ åren 1991-1997 men att den beräknas bli positiv för prognosåren. Det är staten och socialförsäkringssektorn (exkl. AP-fonden) som främst bidragit till denna utveckling, inte minst genom ökade ränteutgifter till följd av den stora statliga upplåningen. Från och med år 1997 har en avbetalning av statsskulden kunnat ske samtidigt som kronan stärkts och räntenivåerna sjunkit vilket har medfört minskade ränteutgifter som bidragit till ett förbättrat finansiellt sparande. Vidare framgår också den totala offentliga sektorns finansiella sparande ställt i relation till BNP. Detta relationstal har under senare tid fått ökad uppmärksamhet främst till följd av att ett av de s.k. konvergenskrav som ställs för deltagande i EU:s monetära union är att den konsoliderade offentliga sektorns underskott inte får överstiga tre procent av BNP.

Vid redovisningen av konvergenskriterierna har EU preciserat definitioner och beräkningsmodeller för BNP och för det finansiella sparandet. Detta innebär att uppgifterna för redovisning enligt konvergenskriterierna inte helt överensstämmer med de uppgifter som normalt används i Sverige. För BNP har det inneburit att vissa subventioner i konvergensrapporteringen i stället registrerats som offentlig konsumtion. Modellen för beräkning av värdet av "egna hem" är också något avvikande. Sammantaget innebär detta att BNP:s nivå är något högre i konvergensrapporteringen. Skillnaderna i det finansiella sparandet beror främst på olika periodisering av räntor och skatter. Därav följer en omfördelning mellan åren.

2.2 Tabell. BNP och den offentliga sektorns finansiella sparande enligt EU:s konvergenskriterier, mkr, löpande priser.

GDP and general government net lending according to convergence. MSEK, current prices

	1995	1996	1997
BNP (GDP)	1 657 425	1 698 370	1 744 653
Finansiellt sparande			
Net lending			
Staten			
(Central government)	- 127 230	- 73 752	- 15 959
Kommuner, landsting			
(Local government)	- 1 571	2 595	- 7 210
Socialförsäkring			
(Social security)	13 770	12 046	8 938
Totalt (Total)	- 115 031	- 59 111	- 14 231
Finansiellt sparande i relation till BNP i procent (Net lending in relation to GDP, percent)	- 6,9	- 3,5	- 0,8

Källa: Statistiska centralbyrån. Nationalräkenskaperna

2.2.4 Skatte- och avgiftskvoten

I den ekonomiska debatten används ofta uppgifter såväl om olika slag av skatte- eller avgiftsbelopp ställda i relation till BNP som den totala summan av skatter och avgifter ställda i relation till BNP. I det senare fallet brukar begreppet (total) skattekvot användas. Förändringar i denna kvot beror givetvis på förändringar både av skatte- och avgiftsuttagen och av BNP. Även andra förändringar kan påverka kvoten, t.ex. förändringar av betalningsrutiner och redovisningsprinciper. Den är däremot opåverkad av om exempelvis en lagstadgad socialavgift tas ut som en arbetsgivaravgift eller som en allmän egenavgift.

I 2.3 Tabell finns den totala skattekvoten redovisad för perioden 1993-1998.

2.3 Tabell. BNP i miljarder kronor och skattekvoten, procent av BNP.

Gross domestic product (GDP) in BSEK and total tax revenues, as percentage of GDP.

	BNP, mkr GDP, BSEK	Skattekvoten, % av BNP Total tax revenue, % of GDP			
		Totalt, total	därav, of that		
			Löpande inkomst och förmögenhetsskatter	Skatter på produktion och import	Sociala avgifter
			Current taxes on income and wealth	Taxes on production and imports	Social contributions
1993	1 492,3	48,5	19,9	15,3	13,2
1994	1 587,9	47,5	20,0	14,4	13,1
1995	1 705,5	49,6	21,4	14,5	13,6
1996	1 751,8	51,2	21,5	15,1	14,6
1997	1 804,8	52,0	21,8	15,7	14,5
1998	1 872,9	54,0	23,1	16,3	14,5

Källa: Statistiska centralbyrån, Nationalräkenskaperna.

Det framgår av 2.3 Tabell att den totala skattekvoten under perioden 1993-1998 stigit från ca 48 till 54 procent.

Det är de löpande inkomst- och förmögenhetsskattorna (tidigare benämnda "direkta skatter") som svarar för den största ökningen under perioden, medan skatterna på produktion och import (tidigare benämnda "indirekta skatter") och de sociala avgifterna ökat betydligt långsammare.

2.3 Offentliga sektorns utgifter och inkomster per invånare

2.3.1 Inkomst- och förmögenhetsskatter står för största delen av inkomsterna

Offentliga sektorns inkomster för år 1996 fördelade på Sveriges invånare blev 119 400 kr i genomsnitt. Största delen, 45 300 kr, kom från skatter på inkomster och förmögenheter. Som förmögenhetsskatter räknas här bl.a. arvs- och gåvoskatter och fastighetsskatten. Arbetsgivaravgifterna, egenföretagarnas avgifter och de allmänna egenavgifterna svarade för 33 000 kr tillsammans, moms för 15 200 kr och övriga skatter för 10 000 kr. I de övriga skatterna ingår bl.a. motorfordonsskatten, skatt på lotterier och spel och tullarna. AP-fondens ränteinkomster gav 5 700 kr och övriga ränteinkomster 3 200 kr per invånare. Diverse övriga inkomster gav tillsammans 7 000 kr per invånare i Sverige.

2.3.2 Transfereringar till hushållen den största utgiftsposten

Den offentliga sektorns totala utgifter för år 1996 utslaget per invånare blev 123 400 kr. Eftersom inkomsterna endast var 119 400 kr så innebär det att den offentliga sektorn tog upp nya lån från företagen, hushållen eller från utlandet motsvarande 4 000 kr per invånare. Räntorna på statsskulden uppgick till 12 700 kr per invånare. Att räntorna översteg upplåningen förklaras av att vi behövde låna större belopp tidigare år. Statsskulden vid utgången av 1996 var drygt 1 411 miljarder kr, eller nästan 160 000 kr per invånare.

Den övervägande delen av den offentliga sektorns inkomster går till att producera kollektiva eller individuella tjänster eller till att transferera pengar till hushåll och företag. Till barnomsorg, utbildning, sjuk-, hälso- och åldringvård användes 29 100 kr per invånare, knappt hälften gick till barnomsorg och utbildning och drygt hälften till sjuk- hälso- och åldringvård. Polis, kriminalvård och försvar kostade 7 200 kr, där försvaret stod för 2/3 av kostnaderna. Till utlandsbistånd, allmän förvaltning, idrott och kultur användes 11 600 kr per invånare, varav ca 80 procent låg på allmän förvaltning. Subventionerna till bostäder och läkemedel uppgick till 5 100 kr, medan övriga företagssubventioner var 3 600 kr per invånare. Hushållssektorn

fick socialbidrag, pensioner, barnbidrag, sjukpenning m.fl. transfereringar från offentliga sektorn motsvarande 43 700 kr per invånare. Pensionerna utgjorde knappt hälften, d.v.s. 21 600 kr, olika arbetslöshetsåtgärder kostade 5 900 kr, barn- och bostadsbidrag 3 000 kr och sjuk- och föräldraförsäkringen 3 400 kr per invånare.

Resterande utgifter, 11 400 kr, användes bl.a. till att minska arbetslösheten genom beredskapsarbeten och köp av arbetsmarknadsutbildning.

2.4 Tabell.

Offentliga sektorns inkomster och utgifter 1996 efter ändamål, kr per invånare.

General government's revenues and expenditures by objective, SEK per capita.

OFFENTLIGA SEKTORNS INKOMSTER I KR PER INVÅNARE		OFFENTLIGA SEKTORNS UTGIFTER I KR PER INVÅNARE	
Medelfolkmängden i Sverige år 1996: 8.841.000			
Inkomster (Revenues)	1996	Utgifter (Expenditures)	1996
Skatter: (Taxes)		Staten: (Central gov.)	
Skatt på inkomst och förmögenhet (Tax on income and wealth)	45 270	Subventioner, bostad, läkemedel mm	5 090
därav:		U-landsbistånd	1 210
Staten (Central gov.)	12 110	EU, nettoutgift	710
Kommuner (Local gov.)	32 220	Statsförvaltning	1 420
Kyrkan (Church)	940	Polis och kriminalvård	2 380
Universitet och högskolor	3 090	Försvar	4 800
Arbetsgivaravgifter (Employer's contribution)	33 000	Vägar, beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning	4 840
Moms (VAT)	15 240	Bidrag till företag	3 310
Övriga skatter (Other taxes)	9 970	Statsskuldräntor	12 660
DELSUMMA SKATTER (PART SUM TAXES)	103 480	DELSUMMA STATEN (PART SUM CENTRAL GOV.)	39 510
Övriga inkomster: (Other revenues)		Kommunerna: (Local gov.)	
Räntor på AP-fonden (Interests from National Pensions Insurance Fund)	5 720	Sjukhus, hälsovård	950
Övriga räntor (Other interests)	3 170	Bostad, socialbidrag	3 340
Övrigt (Other)	7 030	Kommunförvaltning	2 920
DELSUMMA ÖVRIGA INKOMSTER (PART SUM OTHER REVENUES)	15 920	Barnomsorg	3 540
TOTALA INKOMSTER (TOTAL REVENUE)	119 400	Åldringvård	5 920
Totalt mdkr (Total BSEK)	1 056	Skolor	7 270
LÅN (LOANS)	- 3 950	Bibliotek, idrott mm	1 210
(Miljarder kronor, BSEK)	(- 35)	Övrigt	6 000
därav: (of that)		DELSUMMA KOMMUNERNA (PART SUM LOCAL GOV.)	31 150
Utlandet (Abroad)	- 2 440	Landsting: (County council)	
Inom Sverige (In Sweden)	- 1 510	Sjukhus, hälsovård	8 330
		Utbildning, övrigt	3 580
		DELSUMMA LANDSTINGEN (PART SUM COUNTY COUNCIL)	11 910
		Kyrkor: (Churches)	1 260
		Överföringar till hushållen: (Transfers to households)	
		Folkpension, barnbidrag, föräldraförsäkring m.m.	23 660
		varav:	
		Barnbidrag	1 650
		Folkpension	9 130
		Arbetskadeförsäkring	690
		Sjukförsäkring	1 840
		ATP	13 330
		DELSUMMA ÖVERFÖRINGAR TILL HUSHÅLLEN (PART SUM TRANSFERS TO HOUSEHOLDS)	39 520
		TOTALA UTGIFTER (TOTAL EXPENDITURES)	123 350
		Totalt mdkr (Total BSEK)	1 091

Källa: Specialbearbetning. Statistiska centralbyrån, Nationalräkenskaperna.