

# Beskattningen i ett långsiktigt perspektiv

I den senaste tidens intensiva skattedebatt har frågan om utvecklingen av det totala skatteuttaget kommit i blickpunkten. Detta är naturligt, bl a med tanke på att skatteuttagets storlek påverkar skattesystemets utformning. Den historiska bakgrunden är i sina huvuddrag välbekant. Ända sedan seklets början har vi haft en med få avbrott ständigt fortgående ökning av det totala skatteuttaget, sett som andel av BNP. Gör man en naiv extrapolering finner man att andelen år 2000 kommer att befinna sig i närheten av 100 procent. Vi kan alltså med ett stort mått av säkerhet förutsäga ett trendbrott under det närmaste kvartsseklet. Att exakt ange när detta kommer att inträffa vill vi emellertid inte ge oss in på.

När det gäller utvecklingen under de allra närmaste åren förefaller det emellertid råda en tämligen allmän enighet om att en fortsatt ökning är oundviklig.

*LARS DAHLBERG, ULF JAKOBSSON och GÖRAN NORMANN är anställda vid Industriens Utredningsinstitut. Under det senaste året har de två förstnämnda främst varit verksamma med utvecklingen av IUI:s ekonomiska modell över den svenska ekonomin medan den sistnämnde utrett produktionsfaktorbeskattning åt den statliga Företagsskatteberedningen. Författarna har gemensamt svarat för den finansiella huvudkalkylen i IUI:s Långtidsbedömning 1976.*

Detta är också vår bedömning. Avsikten med föreliggande artikel är att belysa bakgrunden härtill samt att försöka konkretisera de krav som därmed ställs på skattepolitiken. Vår utgångspunkt är den långtidsbedömning 1974—1980 som utförts vid Industriens Utredningsinstitut.

Vi skall börja med att klargöra vissa enkla men grundläggande samband.

## Skatteidentiteten

Skattepolitiken kan allmänt sägas ha två syften. Det första är att bereda utrymme för den offentliga sektorns verksamhet genom att reducera den privata sektorns efterfrågan. I dagligt tal brukar man här säga att skatterna används för att "finansiera" den offentliga verksamheten.

Det andra huvudsyftet är att med skattesystemet försöka eliminera olika brister i de fria marknadernas sätt att fungera. Denna uppgift kan spjälkas upp i flera komponenter. Skatter kan t ex användas för att uppnå:

- i) effektiv allokering av samhällets resurser
- ii) rimlig inkomstfördelning
- iii) lämplig tillväxttakt
- iv) utjämning av konjunktursvängningar
- v) balans i betalningsströmmarna gentemot utlandet

När det gäller den långsiktiga utvecklingen av det totala skatteuttaget är "finansierings"-aspekten den väsentliga. Sambandet mellan de totala skatteintäkterna och den offentliga verksamheten kan uttryckas med hjälp av följande enkla samband som är en bokföringsmässig identitet i löpande priser (se figur 1).

Den relativa storleksordningen av de ingående posterna framgår av tabell 1 som avser 1974. Där anges också pos-

Figur 1.

$$\begin{aligned} & \left[ \text{Totala skatte-} \right] + \left[ \text{Övriga offent-} \right] \equiv \left[ \text{Offentlig} \right] + \left[ \text{Offentliga brutto-} \right] + \\ & \left[ \text{intäkter} \right] + \left[ \text{liga inkomster} \right] \equiv \left[ \text{konsumtion} \right] + \left[ \text{investeringar} \right] + \\ & + \left[ \text{Transfereringar från offentlig} \right] + \left[ \text{Offentligt finansiellt} \right] \\ & \left[ \text{sektor till övriga samhällssektorer} \right] + \left[ \text{sparande} \right] \end{aligned}$$

ternas storlek som andelar av BNP till marknadspris (löpande priser).

### Den offentliga konsumtionens kostnadsutveckling

Av tabell 1 framgår att den offentliga konsumtionen står för nästan hälften av de offentliga utgifterna. Dess utveckling är alltså av central betydelse för skattekravet och därmed skatteutvecklingen, vilket också inses av skatteidentiteten ovan. Eftersom den senare är uppställd i löpande priser kan de offentliga konsumtionsutgifterna teoretiskt sett delas upp i en volymkomponent och en pris-komponent. Från skattesynpunkt (och *ex post*) är en enprocentig ökning i pris-komponenten helt likvärdig med en enprocentig ökning i volymkomponenten (den reala offentliga konsumtionen). I båda fallen ökar högerledet i identiteten lika mycket.

Ett ofta framfört argument är att den offentliga tjänsteproduktionens kostnadsutveckling (utvecklingen av priskomponenten) är så ogynnsam att den med naturnödvändighet framtvingar en fortgående ökning av skatteuttaget, även om konsumtionsvolymen hålls oförändrad

(volymkomponenten hålls konstant). Denna fråga har tidigare behandlats i Ekonomisk Debatt av Carl Johan Åberg [1973]. Han visar med utgångspunkt från den svenska nationalräkenskapsstatistiken att prisindex för den offentliga konsumtionen stigit snabbare än BNP-deflatorn. Samma förhållanden har påvisats för andra länder<sup>1</sup>.

Att de offentliga tjänsterna ständigt blir dyrare att producera förefaller alltså vara av väsentlig betydelse för skatteuttagets utveckling. Vad är då förklaringen till den uppmätta fördyringen? Med en viss tillspetsning kan man säga att den beror på nationalräkenskapsernas sätt att mäta den offentliga konsumtionen. Mätmetoden utgår definitions-mässigt från att någon produktivitetsstegring inte förekommer inom den offentliga tjänsteproduktionen. Om produktiviteten ökar i övriga delar av ekonomin, om kostnaden för insatsvaror och arbetskraft ökar likformigt i hela ekonomin och om löneandelen i alla produk-

<sup>1</sup> Se t ex Beck [1976] vars undersökning omfattar 13 länder, som alla uppvisar en ökning i relativpriset på offentliga tjänster under perioden 1950-70.

Tabell 1. Den konsoliderade offentliga sektorns intäkter, utgifter och finansiella sparande 1974 (löpande priser).

	1974 Milj kr	Andel av totala intäkter, %	Andel av BNP till marknadspris, %
(1) <i>Intäkter</i>	123 575	100	50
Skatter och socialförsäkrings- avgifter	107 419	87	43
Övrigt	16 156	13	7
(2) <i>Utgifter</i>	118 376	96	48
Konsumtion .	57 588	47	23
Investeringar	8 408	7	4
Transfereringar	52 380	42	21
(1)-(2) <i>Finansiellt sparande i offentlig sektor</i>	5 199	4	2

tionssektorer är konstant, får man därför en ständig höjning av relativpriset på offentliga tjänster.<sup>2</sup>

Så länge mätningen av den offentliga produktionsvolymen sker från insatssidan är det nödvändigt att arbeta med en schablon när det gäller produktivitetsoökningen. Det finns emellertid inget som säger att denna för offentlig sektor skulle vara just lika med noll. Utan att gå in på eller ens nämna alla teoretiska och empiriska problem man möter vid uppskattningen av produktionsvolymen inom offentlig sektor<sup>3</sup> kan man våga sig på gissningen att det förekommer en viss produktivitetsoökning men att denna, liksom inom övrig tjänsteproduktion, ligger lägre än i den varuproducerande delen av ekonomin. I så fall skulle det i nationalräkenskapsrapporterna föreligga en underskattning av tillväxttakten i den reala offentliga konsumtionen (volymkomponenten) och som en följd därav en överskattning av de offentliga tjänsternas fördyring (priskomponenten).

De empiriska observationerna av kostnadsutvecklingen i offentlig sektor är alltså i huvudsak en återspeglning av nationalräkenskapspraxis. Eftersom den offentliga konsumtionen huvudsakligen består av tjänster finns det emellertid anledning att anta att det verkligen föreligger en viss relativ prisuppgång. Men detta är givetvis en bräcklig utgångspunkt för en hypotes om någon "lagbunden" tendens till långsiktig ökning av den offentliga konsumtionens andel av BNP i löpande priser.

<sup>2</sup> Sambandet i en produktionssektor mellan prisökning  $p$ , produktivitetsoökning  $\lambda$  och löneökning  $w$  vid oförändrad löneandel ges av formeln  $(1+p)^t = (1+w)^t/(1+\lambda)^t$ . Om vi betraktar två sektorer med samma löneökningstakt  $w$  och där sektor 1 har en produktivitetsoökning  $\lambda_1$ , medan produktivitetsoökningen i sektor 2 är  $\lambda_2$  får vi

$$\frac{(1+p_1)^t}{(1+p_2)^t} = \frac{(1+\lambda_1)^t}{(1+\lambda_2)^t}$$

dvs utvecklingen av relativpriserna är direkt proportionell mot produktivitetsoökningen i sektorerna.

<sup>3</sup> För en diskussion av dessa frågor, se Hoök [1962].

## Ekonomi på medellång sikt

Vi har på det principiella planet tagit upp endast en aspekt av skattekvotens utveckling, nämligen den offentliga sektorns kostnadsutveckling. Skälet till att vi ägnat denna aspekt ett speciellt intresse är att den spelat en framträdande roll i diskussionen kring skatteutvecklingen. Utan att gå in på förklaringen till den långsiktiga reala tillväxten i offentlig sektor<sup>4</sup> övergår vi nu till en kvantitativt inriktad diskussion av den ekonomiska utvecklingen under de närmaste åren.

När det gäller utvecklingen på fem års sikt är det möjligt att relatera kalkylerna till redan fattade beslut, och referenser till dagens situation är lättare att göra. Som ram för diskussionen skall vi använda de två utvecklingsalternativ för svensk ekonomi fram till 1980 som presenterades i IUI:s långtidsbedömning<sup>5</sup>: O-alternativet och I-alternativet. Dessa återges i form av komprimerade försörjningsbalanser i tabell 2.

Det ena alternativet innebär att den offentliga konsumtionen prioriteras. I detta offentlig-expansiva alternativ — O-alternativet — växer den offentliga konsumtionen i fasta priser med 3 procent per år mellan 1974 och 1980, medan den privata konsumtionsvolymen ökar med endast 2 procent per år.

Det andra alternativet har en stark inriktning mot privat konsumtion, som antas öka med 3,4 procent per år i fasta priser, medan den offentliga konsumtionsvolymen bara växer med 1,5. Ca 2/3 av industrivarorna går till privat konsumtion, varför detta alternativ kräver en högre tillväxttakt för industriproduktionen. Det har därför kallats det industri-expansiva alternativet — I-alternativet. Av den totala konsumtionsökningen 1974—80 går i O-alternativet 46 procent till offentlig konsumtion och 54 till privat konsumtion, räknat i löpande priser. Motsvarande andelar i I-alternativet är 35 och 65.

BNP växer i det offentlig-expansiva alternativet med 2,9 procent per år i ge-

<sup>4</sup> Se Tarschys [1975].

<sup>5</sup> IUI:s Långtidsbedömning 1976. Alternativet är i sina huvuddrag jämförbara med den statliga långtidsutredningens (LU) alternativ 1 och 2.

Tabell 2. Försörjningsbalans 1974—80 (löpande priser).

	1974 Miljar- der kro- nor	O-alt		I-alt			
		Genomsnittlig förändring 1974 —80, % per år		1980 Miljar- der kro- nor	Genomsnittlig förändring 1974 —80, % per år		1980 Miljar- der kro- nor
		Volym	Pris		Volym	Pris	
Privat konsumtion	131,0	2,0	6,7	217,1	3,4	7,1	241,7
Offentlig konsumtion	59,6	3,0	10,9	132,6	1,5	10,6	119,4
Bruttoinvesteringar	55,1	3,1	6,9	98,5	3,7	7,3	105,1
Offentlig sektor	8,4	6,2	7,0	18,1	1,9	7,5	14,5
Privat sektor	33,8	2,6	6,8	58,6	4,2	7,2	66,1
Industri sektor	12,6	3,2	6,7	22,5	7,0	7,1	28,6
Bostadssektor	12,9	2,0	7,0	21,8	3,5	7,5	24,4
Lager	5,6	1,8	6,5	9,2	1,8	6,7	9,3
Export	81,2	6,3	6,0	166,2	7,5	6,0	177,8
Import	-83,2	5,0	6,0	-158,2	6,3	6,0	-170,3
BNP	249,3	2,9	7,3	465,4	3,6	7,8	483,0

Källa: IUI:s Långtidsbedömning 1976.

nomsnitt under perioden 1974—80 och i det industriexpansiva med 3,4. Skillnaden mellan alternativen beror för det första på att produktivitetstillväxten i offentlig sektor i stort sett är noll, i enlighet med vad vi tidigare sagt. Detta för med sig att en snabb ökning av den offentliga sektorn ger en långsammare genomsnittlig produktivitetstillväxt i hela ekonomin. För det andra beror den på att produktivetsökningen har bedömts gå snabbare inom industrin när industriproduktionens tillväxttakt är hög (I-alternativet).

Arbetsproduktiviteten förutses växa väsentligt långsammare 1974—80 än den gjorde under 1960-talet och början av 1970-talet. Antalet sysselsatta väntas öka relativt kraftigt, främst genom att kvinnornas förvärvsfrekvens höjs och genom att man avstår från en generell arbetstidsförkortning före 1980. Därigenom kan BNP:s tillväxttakt, trots den långsamma produktivetsökningen, bli högre än under första hälften av 1970-talet.

I tabellen anges också prisutvecklingen för de olika posterna i försörjningsbalansen. Vi har antagit att den internationella prisstegringen på de varor och tjänster som ingår i den svenska utrikeshandeln kommer att uppgå till i genomsnitt 6 procent per år. Den svenska kronan förutsätts inte skrivas upp eller ner i förhållande till ett med utrikeshandeln vägt genomsnitt av växelkurserna hos våra viktigaste handelspartner. Den inter-

nationella prisstegringen väntas få fullt genomslag i den svenska prisnivån, vilket med den prisspridningsmodell som används (den s k EFO-modellen), betyder att den inhemska prisnivån stiger snabbare än den internationella. BNP-prisindex ökar med 7,3 procent per år i O-alternativet och med 7,8 i I-alternativet.

Det är inte möjligt att här göra någon mera ingående diskussion av alla de olika antaganden och förutsättningar som ligger bakom alternativen. Vi skall nöja oss med att ge bakgrunden till den antagna utvecklingen i den offentliga sektorns utgiftsposter (högersidan i skatteidentiteten).

### Den offentliga konsumtions- utvecklingen

För både stat och kommuner har planperiodens konsumtionsökning delats upp i två delar. Den första är en autonom del, vilken motsvarar den lägsta möjliga konsumtionstillväxt som är förenlig med ett bibehållande av i utgångsläget existerande och redan beslutade standard i vårt utnyttjande av de offentliga tjänsterna. De reala tillväxttakter som för olika offentliga delsektorer markerar ett uppfyllande av denna målsättning har betraktats som "minimala" och motsvarande kalkylalternativ kallas minimikalkylen. Vad gäller den statliga konsumtionen ba-

seras denna på långtidsbudgeten för den aktuella perioden (prop 1975: 100, bil 2) som tämligen väl ansluter sig till minimikalkylens intentioner. För den kommunala konsumtionen — som i motsats till den statliga huvudsakligen omfattar individuella tjänster som sjukvård, åldersvård, etc — utgår kalkylen från förväntade förändringar i befolkningsunderlagets storlek och sammansättning. I stora drag gäller att den nuvarande åldersspecifika konsumtionen per capita beräknats för olika tjänsteslag och sedan kombinerats med SCB:s prognoser över befolkningsförändringarna fram till 1980. Härigenom har den konsumtionstillväxt erhållits som uppkommer enbart av konsumentunderlagets förändringar och utan att konsumtionsstandarden per capita förändras. Denna har slutligen justerats för effekterna av redan fattade, men ännu ej genomförda beslut om framtida expansion.

Uppfyllandet av minimikalkylens tillväxttakter lämnar inget utrymme för prioritering. Så fort det offentliga konsumtionsutrymmet medger en expansion utöver minimikalkylens tillväxttakter lämnas emellertid fältet fritt för mera specifika önskemål om fördelningen av den överskjutande resursdelen. Denna andra del av konsumtionsökningen har i kalkylen benämnts "överutrymme" och dess fördelning på olika delsektorer inom statlig och kommunal verksamhet följer speciellt framräknade marginella utgiftsmönster. Avsikten har varit att dessa i möjligaste mån skall återspegla de offentliga beslutsfattarnas egna preferenser. För kommunernas del baseras skattningarna på enkätundersökningar bland primär- och landstingskommuner angående den planerade konsumtionsutvecklingen (KELP och LKELP/RUPRO). För statens del har skattningen skett utifrån historiskt uppvisade utgiftsmönster.

I *tabellerna 3* och *4* redovisas för stat och kommuner dels minimikalkylens tillväxttakter, dels de båda huvudalternativens konsumtionstillväxter. Som framgår av *tabellerna* ligger I-alternativets konsumtionsutveckling tämligen nära minimikalkylens resultat. Det s k överutrymme är litet och medger endast en begränsad höjning av den offentliga konsumtionsstandarden. I O-alternativet är

detta utrymme betydligt större och tillväxttakterna ligger här i nivå med de vi upplevt under 1970—74.

## Offentlig investeringsutveckling

Inom ramen för IUI:s långtidsbedömning behandlas den offentliga resursförbrukningen som en handlingsparameter. Det har därför inte funnits anledning att utföra någon fristående prognos för den del som utgörs av offentliga investeringar. Strävan har istället varit att beräkna de investeringsutvecklingar som är konsistenta med olika utvecklingsalternativ för den offentliga konsumtionen. För detta ändamål har en speciell investeringsmodell konstruerats, vilken baserar sig på observerade komplementaritetförhållanden mellan produktionsfaktorerna kapital och arbete inom olika delar av den statliga och kommunala tjänsteproduktionen samt på av SCB framtagna överlevnadskurvor för de offentliga kapitalstockarna. En närmare redogörelse här för återfinns i Dahlberg [1976].

De för utredningens huvudalternativ beräknade investeringsutvecklingarna återges i *tabell 5* (statliga investeringar) och *tabell 6* (kommunala investeringar). Det kan noteras att den beräknade utvecklingen 1974—80 av den totala offentliga investeringsvolymen markerar ett klart trendbrott. Den nedgång i investeringsverksamheten som ägt rum under början av 1970-talet förbyts i en uppgång. En viktig orsak till detta är den kraftiga deprecieringen av de stora kapitalstockar som ackumulerades under 1960-talets snabba expansion. En växande del av bruttoinvesteringarna utgörs av ersättningsinvesteringar.

## Transfereringarna

En särskild prognos över utvecklingen av den offentliga sektorns transfereringar har utarbetats. Kalkylerna sammanfattas i *tabell 7*. Där framgår att den årliga ökningen beräknats till 14,2 procent i O-alternativet och till 14,8 i I-alternativet, allt i löpande priser. Detta skall ses mot bakgrund av en beräknad höjning av deflatorn för BNP till marknadspris med ca 7,5 procent. Det är således en kraftig

Tabell 3. Den statliga konsumtionsutvecklingen (fasta priser).

Sektor	1974 Milj kr 1968 års priser	Genomsnittlig volymförändring, % per år				
		1965— 1970	1970— 1974	1974—1980		
				Minimi- kalkyl	O-alt	I-alt
Försvar	4 980	— 0,4	—0,4	0,1	0,1	0,1
Rättsväsen	1 730	3,7	4,9	0,8	2,5	1,0
Utbildning	1 840	2,4	2,2	0,5	2,9	0,8
Hälso- och sjukvård	350	—16,2	9,6	1,1	3,2	1,4
Socialvård	1 080	10,2	3,8	1,6	4,9	2,1
Väg- och gatuväsen	515	2,3	4,7	0,6	1,7	0,8
Övriga tjänster	3 010	4,8	2,8	1,1	3,3	1,4
Totalt	13 505	1,6	1,9	0,65	2,1	0,85

Källa: IUI:s Långtidsbedömning 1976.

Tabell 4. Den kommunala konsumtionsutvecklingen (fasta priser).

Sektor	1974 Milj kr 1968 års priser	Genomsnittlig volymförändring, % per år				
		1965— 1970	1970— 1974	1974—1980		
				Minimi- kalkyl	O-alt	I-alt
Brandväsen	360	2,1	2,0	0,2	3,1	1,2
Utbildning	7 690	7,7	2,8	0,1	1,2	0,5
Hälso- och sjukvård	7 670	9,5	3,8	0,9	3,2	1,7
Socialvård	3 650	14,1	6,4	3,0	8,0	4,9
Väg- och gatuväsen	660	0,3	11,6	0,2	5,2	2,1
Övriga tjänster	3 560	9,7	3,6	0,2	3,5	1,4
Totalt	23 590	8,9	3,9	0,85	3,5	1,8

Källa: IUI:s Långtidsbedömning 1976.

Tabell 5. Den statliga investeringsutvecklingen (fasta priser).

Sektor	1974 Milj kr 1968 års priser	Genomsnittlig volymförändring, % per år				
		1965— 1970	1970— 1974	1974—1980		
				O-alt	I-alt	
Försvar	166	5,6	— 5,6	1,1	1,1	
Rättsväsen	120	4,4	8,1	0,3	—0,2	
Utbildning	284	3,2	3,3	4,6	0,9	
Hälso- och sjukvård	30	—14,6	—13,3	4,2	1,2	
Socialvård	70	10,0	11,7	12,0	3,4	
Väg- och gatuväsen	794	— 1,4	— 2,6	—1,0	—1,0	
Övriga tjänster	441	8,7	25,3	4,5	1,0	
Totalt	1 905	0,6	2,8	2,2	0,1	

Källa: IUI:s Långtidsbedömning 1976.

Tabell 6. Den kommunala investeringsutvecklingen (fasta priser).

Sektor	1974 Milj kr 1968 års priser	Genomsnittlig volymförändring, % per år			
		1965— 1970	1970— 1974	1974—1980	
			O-alt	I-alt	
Brandväsen	30	2,5	— 3,8	—0,9	—2,1
Utbildning	854	4,9	— 8,6	3,5	0,6
Hälsa- och sjukvård	1 122	17,5	— 7,6	10,1	2,4
Socialvård	318	13,3	—10,1	6,1	1,5
Väg- och gatuväsen	728	5,9	— 6,7	5,7	5,7
Övriga tjänster	1 079	14,9	— 7,5	10,2	2,2
Totalt	4 131	11,0	— 7,7	7,8	2,6

Källa: IUI:s Långtidsbedömning 1976.

Tabell 7. Den offentliga transfereringsutvecklingen (löpande priser).

	1974 Milj kr 1974 års priser	Genomsnittlig förändring, % per år	
		O-alt	I-alt
Socialförsäkringsutfall	29 178	13,7	14,1
Övriga transfereringar till hushållen	12 390	15,0	15,4
Investeringsbidrag	2 276	10,1	14,6
Subventioner	3 480	14,0	15,2
Övrigt	2 222	19,4	19,9
Totalt	49 596	14,2	14,8

Källa: IUI:s Långtidsbedömning 1976.

ökning av transfereringarna som förutses.

Av tabellen framgår att den alldeles övervägande delen av transfereringarna går till hushållssektorn. Utvecklingen här präglas av den starka tillväxten av transfereringar till pensionärerna. Bakgrunden härtill är dels den kraftiga ökningen av antalet pensionärer, dels uppbyggnaden av utbetalningsdelen i ATP. Den senare beräknas öka med 27 procent per år under perioden.

En utförlig redogörelse för beräkningen av de offentliga transfereringarnas utveckling ges i Normann [1976]. Generellt sett gäller att transfereringskalkylen baseras på redan fattade beslut samt förutsedda demografiska förändringar. Inom ramen för den relativt snabba transfereringsutvecklingen ryms alltså inte några stora nya satsningar. Däremot har förutsetts att även icke indexbestämda bidrag

såsom barnbidrag och bostadstillägg justeras med hänsyn till förändringar i prisnivån.

### Offentligt sparande

När det gäller den offentliga sektorns finansiella sparande är det krav på balans i utrikesbetalningarna 1980, som ligger i båda alternativen, centralt. De årliga bruttoinvesteringarna beräknas i löpande priser växa med 10,2 procent per år (O-alternativet) respektive 11,4 procent per år (I-alternativet). För att kunna uppnå bytesbalansmålet måste de nödvändiga finansiella resurserna härför skapas inom landet.

Utgångsläget sparunderskott måste alltså elimineras. Detta kan ske på flera sätt. Ett alternativ är att företagens sparande ökar så att de själva i högre grad kan finansiera sina investeringar. Efter-

Tabell 8. Den konsoliderade offentliga sektorns utgifter och finansiella sparande 1974—80 (löpande priser).

	1974 Milj kr	Andel av BNP 1974 %	O-alternativ		I-alternativ	
			Genomsn tillväxt- takt 1974— 1980, % per år	Andel av BNP 1980 %	Genomsn tillväxt- takt 1974— 1980, % per år	Andel av BNP 1980 %
Offentlig konsumtion	57 588	23,1	14,3	27,7	12,3	23,9
Offentlig investering	8 408	3,4	13,6	3,9	9,5	3,7
Transfereringar + sub- ventioner	52 380	21,0	14,2	24,7	14,8	24,6
Finansiellt sparande	5 199	2,1	18,3	3,1	15,0	2,5
Totalt	123 575	49,6	14,4	59,4	13,3	54,7

Källa: IUI:s Långtidsbedömning 1976.

som företagens sparande genereras av vinstmedel fordras då en ökad lönsamhet. Den antagna produktivets- och löneutvecklingen medger emellertid endast en måttlig höjning av företagens självfinansieringsgrad. En stor del av det nödvändiga sparandet måste därför skapas av hushållen och den offentliga sektorn.

Hushållens del bestäms av deras sparbenägenhet. Vid kalkylerna har antagits att hushållens sparkvot ligger kvar på 1974 års relativt höga nivå (8 procent). Trots detta kvarstår för den offentliga sektorn att täcka en avsevärd del av det nödvändiga sparandet år 1980: 14 miljarder kronor i O-alternativet och 12 miljarder i I-alternativet. Detta måste ske genom att man med skatter och avgifter tar in motsvarande belopp *utöver* vad som behövs för att finansiera offentlig konsumtion, offentliga investeringar och offentliga transfereringar.

Skulle hushållens sparbenägenhet sjunka under den nivå som förutsatts skärps naturligtvis kraven på den offentliga sektorns sparande. Om exempelvis hushållens sparkvot sjunker till 1972 års nivå (4 procent) betyder det ett sparbortfall på 10 miljarder kronor. Om den privata konsumtionen fortfarande skall hålla sig inom de ramar som dragits upp i alternativet måste skatterna ökas med motsvarande belopp. Överskottet i den konsoliderade offentliga sektorn skulle därvid stiga från 14 till 24 miljarder kronor i O-alternativet och från 12 till 22 miljarder i I-alternativet.

### Det samlade intäktsbehovet

Vi har nu gått igenom utvecklingen av posterna på högersidan i den inledningsvis uppställda skatteidentiteten. Som en sammanfattning återges i *tabell 8* posternas beräknade tillväxt samt kalkylerade andelar av BNP åren 1974 och 1980 (O-alternativ och I-alternativ). Tillsammans med identiteten innebär tabellen att den offentliga sektorns totala intäkter måste öka sin andel av BNP med 9,8 procentenheter i O-alternativet och med 5,1 i I-alternativet. Det framgår också att härav svarar transferingarna för 3,7 procentenheter i O-alternativet och 3,6 i I-alternativet. Motsvarande siffror för den offentliga konsumtionen är 4,6 respektive 0,8 procentenheter. Dessa poster har alltså avgörande betydelse för skatteuttagets utveckling medan sektorns finansiella sparande spelar en mera underordnad roll.

Eftersom den offentliga sektorn har andra intäkter än skatter är intäktsutveckling och skatteutveckling inte identiska. Vi har kalkylerat med att dessa övriga intäkter kommer att öka snabbare än BNP<sup>6</sup>, vilket gör att skatteutvecklingen i termer av BNP-andelar blir något mer dämpad än intäktsutvecklingen. Detta framgår av sammanställningen i *tabell 9*. Där ser vi också att skatteuttaget beräknas öka med 8,6 procentenhe-

<sup>6</sup> Se IUI:s Långtidsbedömning 1976, sid 132 ff.

Tabell 9. Skatteidentitetens poster 1974–80: Förändring i BNP-andelar (procentenheter).

	O-alt	I-alt
(1) Offentlig konsumtion	4,6	0,8
(2) Offentliga investeringar	0,5	0,3
(3) Transfereringar	3,7	3,6
(4) Finansiellt sparande	1,0	0,4
(5) Övriga offentliga intäkter	1,2	1,1
(6) Skatter och socialförsäkringsavgifter [(1)+(2)+(3)+(4)-(5)]	8,6	4,0

Källa: IUI:s Långtidsbedömning 1976.

ter i O-alternativet och med 4 procentenheter i I-alternativet.

### Konstant skatteuttag

Resultaten ligger alltså ganska fjärran från önskemålet att skatteuttaget i fortsättningen skall utgöra en konstant andel av BNP. Eftersom denna tanke förts fram i den politiska debatten skall vi helt kort diskutera vad som skulle krävas för dess realiserande. En naturlig utgångspunkt är då I-alternativet som drar med sig de lägsta skatteökningarna. I detta alternativ stiger skatteuttaget från 43 procent 1974 till 46,7 procent 1980. Kravet på bibehållen andel, dvs 43 procent 1980, skulle dra med sig en skatteminskning på ca 18 miljarder i jämförelse med det skatteuttag vi kalkylerat med i I-alternativet för 1980.

Skulle sänkningen genomföras enbart genom en neddragning av den offentliga konsumtionstillväxten hamnar vi klart under den tidigare presenterade minimikalkylens tillväxttakter. Lösningen skulle således kräva en neddragning av de offentliga tjänsternas standard under den i utgångsläget existerande nivån. Denna sociala nedrustning skulle te sig ytterst märkbar i jämförelsen med den allmänna standardstegringen inom övrig konsumtion.

Den redan tidigare låga tillväxttakten i offentlig konsumtion som ligger i I-alternativet, skulle möjligen göra det mera naturligt att genom nedskrivningar i transfereringstillväxten uppnå oförändrat skatteuttag. Detta skulle innebära en sänkning av tillväxttakten i transfereringarna med ca en procentenhet per år. För att konkretisera innebörden härav skulle

krävas en särskild utredning. Det är emellertid uppenbart att den aktuella lösningen inte vore helt lätt att genomföra, eftersom den kalkylerade utvecklingen i stort sett innebär ett fullföljande av redan gjorda åtaganden.

En tredje möjlighet, som vi här skall peka på, är att i högre grad än hittills finansiera den offentliga tjänsteproduktionen via direkta avgifter. Sådana avgifter måste av praktiska skäl knytas till de individuella tjänsterna av typen sjukvård, åldringsvård, etc. Det kan förmodas att avgiftshöjningarna i sig själva skulle reducera den manifesterade efterfrågan på tjänsterna och således, som en följd effekt, ge upphov till minskade krav på en fortsatt utbyggnad av dessa verksamhetsområden.

Vart och ett av de skisserade lösningsalternativen, liksom en kombination av dem, kräver en satsning som avviker från den hittills förda politiken. Framförallt de två sista alternativen medför en förändring av konsumtionsfördelningen till de köpsvagas nackdel.

### Skattepolitiken

Vad innebär den beräknade skatteökningen för den skattepolitik som måste föras gentemot hushållssektorn och då framförallt mot löntagargrupperna? Låt oss utgå från antagandet att uttagsreglerna för momsen inte kommer att ändras, vilket inte betyder att intäkterna från denna skattekölla är oförändrade men innebär att eventuella skattepolitiska åtgärder i huvudsak kommer att omfatta personliga inkomstskatter och arbetsgivareavgifter. Därför kan vi här koncentrera oss på att analysera rela-

Tabell 10. Beskattning av hushållen 1974—80 i procent av bruttoinkomsten.\*

	1980						
	1974	1975	1976	Enligt den finansiella kalkylen		Med 1976 års skatteregler	
				O-alt	I-alt	O-alt	I-alt
Löntagare	40,9	42,6	44,9	51,1	44,1	50,7	50,8
Företagare	41,4	44,3	46,2	49,0	45,7	52,3	52,3
Ålderspensionärer	21,4	23,0	22,1	24,7	25,2	28,5	30,3
Totalt	39,3	41,1	43,1	48,7	42,4	48,9	49,0

\* De angivna procentsatserna är beräknade som kvoten mellan summa inkomstskatter och socialförsäkringsavgifter och aggregerade bruttoinkomster.

Källa: IUI:s Långtidsbedömning 1976.

tionen mellan dessa skatter och hushållens bruttoinkomster, vilka för löntagarna i stort sett är lika med lönen plus arbetsgivareavgifter, dvs lika med företagens totala kostnader för arbetskraften.<sup>7</sup>

Den angivna relationens förändring under perioden 1974—80 ges av tabell 10, där också det beräknade utfallet för 1976 angivits. I tabellens sista kolumn ser vi vilken beskattning som uppnås 1980 vid den beräknade inkomstutvecklingen om inga förändringar vidtas i de skatteregler som gäller 1976.<sup>8</sup> Kolumnen anger alltså utfallet av den skatteautomatiken. Vi konstaterar då att för löntagargruppen skulle automatiken ge ganska precis de skatteintäkter som krävs för att 0-alternativet skall realiseras: på sex år höjer således skatteprogressiviteten automatiskt beskattningen för löntagarna med 10 procentenheter.

För att undvika missförstånd måste vi framhålla att vi här inte betraktar automatiken som en självständig orsak till beskattningens långsiktiga utveckling. Sålunda hade en lägre progressivitet och därmed lägre automatik i 0-alternativet nödvändiggjort att de automatiska skattehöjningarna förstärktes med särskilt beslutade skattehöjningar, exempelvis

uppjusteringar av skatteskalor eller höjningar av arbetsgivareavgiften [Jakobsson—Normann 1974]. Detsamma gäller om 0-alternativet kombinerats med en indexreglering av inkomstskatten. Även i ett sådant fall skulle vi få en lägre automatik [Matthiessen 1973] och för att uppnå 0-alternativets skattekrav skulle man få gå in med särskilt beslutade skattehöjningar.

Ser vi tillbaka på den tidigare delen av 70-talet har skatteautomatiken i det svenska skattesystemet varit mycket hög. Löntagarna får bara behålla 2/3 av de samlade bruttolönehöjningarna. Ett resultat av denna höga progressivitet och den höga inflationstakten har blivit att löntagargruppen mött stora svårigheter när de av egen kraft sökt öka sina reala disponibla inkomster. För att lösa detta sk utbytesproblem, som tätt sig särskilt allvarligt vid avtalsförhandlingarna, har statsmakterna hittills gått in med åtgärder som motverkat automatiken.

Dessa åtgärder, som jämfört med oförändrat skattesystem inneburit skattesänkningar, har visat sig vara av mycket stor betydelse för den relativt gynnsamma utvecklingen av de stora löntagargruppernas reala inkomster efter skatt [Jakobsson—Normann 1976]. De har emellertid byggt på förutsättningen att det funnits ekonomiskt och politiskt utrymme för denna politik. Vad gäller slutet av 1970-talet är nu, som vi sett, denna centrala förutsättning ej längre uppfylld om ekonomin skall bringas att följa den utvecklingsväg som ges av 0-alternativet.

<sup>7</sup> Att vi använder bruttolönen som inkomstbegrepp hänger samman med att denna sannolikt påverkas i relativt liten utsträckning av den skattepolitik som förs.

<sup>8</sup> Beräkningen, som innebär att 1976 års skatteregler appliceras på 1980 års inkomster, har utförts med hjälp av en utvidgad version av den skattemodell som presenteras i Jakobsson—Normann [1974].

Skulle vi istället följa I-alternativet ser vi av *tabell 8* att det finns ett betydande utrymme för diskretionära skattesänkningar (exempelvis nedjustering av skatteskalorna) av det slag vi upplevt hittills under 70-talet. Inkomstutvecklingen i I-alternativet ger i kombination med 1976 års skatteregler en beskattning på 50,8 procent för löntagarna, vilket är nästan 6 procentenheter mer än vad som krävs. Gapet motvarar i kronor en årlig skattereduktion i storleksordningen 3 miljarder i 1974 års priser, vilket ganska väl svarar mot en ordinär Haga-uppgörelse. Alternativt skulle här finnas utrymme för en sänkning av automatiken, genom minskad progressivitet eller genom indexreglering.

I detta sammanhang är det emellertid mycket viktigt att hålla i minnet att I-alternativet är uppbyggt med 1974 som basår. En årlig real ökning på 1,5 procent i offentlig konsumtion 1974—80 är liktydigt med en ökning på sammanlagt 9 procent under hela perioden. En stor del av dessa 9 procent har uppnåtts redan under åren 1975—76. Att nu växla in på I-alternativet skulle därför innebära att vi under återstoden av 70-talet skulle få en mycket låg tillväxt i den offentliga konsumtionen.

## Slutord

Under de senaste åren har, inte minst i samband med 1972 års skatteutredning, den långsiktiga skattepolitiken varit i fokus för debatten. I denna artikel vill vi bl a visa att sådana diskussioner inte kan föras utan anknytning till en given utveckling av hela ekonomin.

Det centrala skattepolitiska problemet under sjuttioalets första hälft har varit att finna en lämplig metod att minska eller motverka den kraftiga skatteautomatiken. Den lösning som regering och riksdag valt har varit de sk Haga-uppgörelserna. Missnöjet med denna politik har manifesterat sig i alternativa förslag såsom indexreglering och sänkning av progressiviteten, vilka siktar mot en mera permanent lösning av den angivna pro-

blematiken. Det har också funnits förslag om en långsiktig plan för nerjustering av skatteskalorna.

Vår analys pekar på att denna debatt förts på falska premisser. Den fördelning av BNP-ökningen på privat och offentlig sektor som i samband med diskussionerna kring den statliga långtidsutredningen utkristalliserat sig som den politiskt sett mest realistiska, ger oss en ekonomisk utveckling någonstans i närheten av 0-alternativet. Som vi har sett finns då inget ekonomiskt utrymme varken för en uppföljning av Haga-politiken eller för något av de föreslagna skattepolitiska alternativen. Får vi en sådan utveckling — vilket förefaller vara det mest troliga — kommer problemet inte längre att vara hur man på lämpligaste sätt ska motverka skatteautomatiken. Det kommer i stället att vara hur man skall få löntagarna att acceptera de skattehöjningar som automatiken medför. Diskussionen om olika skatters psykologiska effekter kommer då att få en framträdande position i skattedebatten.

## Referenser

- Beck, M., [1976], The expanding public sector some country evidence, *National Tax Journal*, March 1976
- Dahlberg, L., [1976], *Offentlig sektor*. Bilaga till IUI:s Långtidsbedömning 1976, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm
- Hook, E., [1962], *Den offentliga sektorns expansion*, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm
- IUI:s Långtidsbedömning 1976, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm
- Jakobsson, U., & Normann, G. [1974], *Inkomstbeskattningen i den ekonomiska politiken*, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm
- [1976], En progressiv skatt i en inflationsekonomi, *Ekonomisk Debatt*, nr 8, årg 3
- Matthiessen, L., [1973], Index-tied income taxes and economic policy, *Swedish Journal of Economics*, Vol 75, March
- Normann, G., [1976], *Hushållens inkomstskatter och sparande*, Bilaga till IUI:s Långtidsbedömning 1976, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm
- Tarschys, D., [1974], Den offentliga sektorns expansion. Nio förklaringsgrunder, *Ekonomisk Debatt*, nr 5, årg 2
- Aberg, C.-J., [1973], Den offentliga sektorns kostnadsutveckling, *Ekonomisk Debatt*, nr 8, årg 1