

Ökad sysselsättning–

finansiella effekter i offentliga sektorn

Ref



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden



rapport till sysselsättningsutredningen

SOU 1979:16

Ökad sysselsättning-

finansiella effekter i offentliga sektorn

Ref



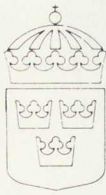
rapport till sysselsättningsutredningen

SOU 1979:16

126

29

Nibson, Ove



Statens offentliga utredningar
1979:16
Arbetsmarknadsdepartementet

Ökad sysselsättning – finansiella effekter i offentliga sektorn

Rapport till sysselsättningsutredningen
Stockholm 1979

Omslag Håkan Lindström
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-04741-1
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1979

FÖRORD

För att få underlag för överväganden och förslag i sysselsättningsutredningens betänkande har utredningen tagit initiativ till ett stort antal forsknings- och försöksverksamhetsprojekt. Utvärderingen av dessa projekt har i huvudsak lagts på olika från utredningen fristående institutioner, projektgrupper och forskare. De har fått till uppgift att lämna rapporter till utredningen.

Föreliggande rapport har utarbetats av revisionsdirektör Ove Nilsson, riksrevisionsverket.

I utredningens direktiv betonas att vi ska arbeta med stor öppenhet. Ett sätt att uppfylla detta mål är att offentliggöra de rapporter som utredningen beställt så snart de är färdiga och innan utredningen har diskuterat och dragit slutsatser av dem. Tidigare publicerade rapporter finns förtecknade på omslagets sista sida.

Det är alltså här frågan om rapporter till utredningen. Därav följer också att författarna helt svarar för analyser, slutsatser och eventuella rekommendationer och förslag. Sysselsättningsutredningen har inte tagit ställning till innehållet i denna rapport på annat sätt än att innehållet bedömts vara av intresse för den offentliga diskussionen om Arbete åt alla.

Stockholm i mars 1979.

Lars Sandberg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Samhällsekonomiska utgångspunkter	7
1.2	Sammanfattning	10
2.	Automatiken i offentliga sektorns tillväxt	17
3.	Samband mellan förändringar i sysselsättningen och den offentliga sektorns ekonomi	23
3.1	Undersökningsmetod	23
3.2	Genomförande	29
3.2.1	Staten	30
3.2.2	Kommunerna	35
3.2.3	Socialförsäkringssektorn	40
3.3	Resultat	45
4.	Offentliga sektorns ekonomi och förändringar i den enskilde individens sysselsättnings-situation	59
4.1	Individens alternativa försörjningssituation	60
4.2	Samhällets kostnader för att undanröja för-värvshinder	61
4.3	Individens sysselsättning i olika samhälls-sektorer	62
4.4	Några räkneexempel	62

BILAGOR

Bilaga 1	Detaljerad redovisning av offentliga sektorns inkomster och utgifter uppdelade efter grad av sysselsättnings beroende	71
Bilaga 2	Indelning av statsbudgeten i syssel-sättningsberoende komponenter	79

I SAMHÄLLSEKONOMISKA UTGÅNGSPUNKTER

Sysselsättningsutvecklingen under slutet av 1960-talet och hittills under 1970-talet har kännetecknats av en snabb tillväxt av antalet anställda i den offentliga sektorn. Antalet sysselsatta i näringslivet har däremot minskat under samma period. Under perioden 1970-1977 ökade totala antalet sysselsatta med 196 000 eller med i genomsnitt 28 000 personer per år. I den statliga sektorn var ökningen i medeltal 8 800 personer per år och i den kommunala var den 40 300 per år. En stor del av ökningen består av deltidsarbetande. I näringslivet sjönk sysselsättningen med 147 300 personer under sjuårsperioden eller med i genomsnitt 21 000 personer per år. Utvecklingen har accentuerats under 1970-talet jämfört med under senare hälften av 1960-talet. Ökningstakten inom den offentliga sektorn har snarast ökat medan minskningen inom näringslivet har påskyndats.

Ökningen av antalet sysselsatta i den offentliga sektorn har skett samtidigt som medelarbetstiden har sjunkit. Minskningen av arbetstiden per sysselsatt beror på arbetstidsförkortning, ökad deltid, delpensioner etc. Det totala antalet arbetstimmar har likväl ökat under 1970-talet och den offentliga konsumtionen har vuxit. Sysselsättningsökningen har varit en förutsättning för en ökning av den offentliga produktionen och därmed den totala produktionen i samhället.

En ökning av antalet arbetstimmar, oavsett i vilken sektor den sker, bidrar till att bruttonationalprodukten (BNP) ökar. Under förutsättning att höjningen av sysselsättningsgraden inte kräver mer resurser än den kan bidra till att producera, behöver produktionsökningen inte bidra till önskade inkomstomfördelningar, dvs att ökningen sker på bekostnad av någon annans välfärd. Sysselsättningsökningen får en allmänt välfärdshöjande effekt

räknat i BNP-termer. Det gäller således bortsett från det värde det kan medföra för den enskilde att få ett meningsfullt arbete och därmed möjligheter till personlig utveckling och känna arbetsgemenskap etc.

Ser man till de finansiella konsekvenserna av en sådan real tillväxt finner man att ökningen av antalet anställda inom den offentliga sektorn har bidragit till att de offentliga utgifterna har ökat i snabb takt. På den kommunala sidan har detta bidragit till att kommunalskatten har stigit. För statens del har den statliga upplåningen ökat kraftigt, framför allt under senare år. Orsakerna till detta är emellertid många.

Sysselsättningens fördelning på näringsliv och offentlig sektor har en avgörande betydelse för den offentliga sektorns ekonomi. Det kan åskådliggöras genom följande resonemang.

Låt oss anta att sysselsättningen ökar i den offentliga sektorn. Vi antar att det vuxit fram en stark opinion för en utbyggnad av den offentliga servicen och att de politiska organen beslutar att anställa flera personer inom det efterfrågade området. Därmed ökar den offentliga sektorns utgifter. Eftersom de offentliga tjänsterna vanligen inte är marknadsprissatta antas utgiftsökningen inte ge upphov till automatiskt ökade inkomster. Flera tjänster är inte åsatta marknadspriser därför att det är en förutsättning för att kunna ge alla individer lika rätt till t ex utbildning och sjukvård. Flera offentliga tjänster är dessutom till sin karaktär kollektiva och odelbara, t ex polis- och försvarsväsendets tjänster. De utnyttjas i varierande grad av olika personer och kan inte konsumeras enskilt. De går därför inte att prissätta.

De som sysselsätts i den offentliga sektorn får ökade inkomster och kan öka sin efterfrågan. Det innebär att efterfrågan ökar på näringslivets varor och tjänster. Om vi utgår från att samhällsekonomin var i balans i utgångsläget, att t ex produktionen av varor och tjänster i utgångsläget var avpassade till vad som ansågs lämpligt med hänsyn till återverkningar på prisnivån och

arbetskraftsefterfrågan, kan produktionen av dessa varor och tjänster inte ökas. Det uppstår en övrefterfrågan som enbart kan mötas med ökad import eller som ger upphov till prishöjningar. Eftersom ingen av dessa båda konsekvenser anses önskvärda återstår alternativet att reducera totala efterfrågan med hjälp av skattehöjningar eller bidragsminskningar. En sysselsättningsökning i den offentliga sektorn medför således att totala inkomsterna måste omfördelas. De som var sysselsatta i utgångsläget måste avstå från inkomster eller inkomsthöjningar mot att i stället få en förbättrad offentlig service.

Det bör i detta sammanhang påpekas att en utbyggnad av den offentliga servicen ofta är en förutsättning för att sysselsättningen skall kunna öka. Det är t ex nödvändigt med en utökad barn tillsyn för att underlätta för att personer med små barn som arbetar i hemmet skall kunna gå ut i förvärvslivet. Likaså kan en utökad kollektivtrafik, förbättrade utbildningsmöjligheter underlätta för människorna att arbeta.

Avsikten är att i denna rapport närmare belysa och kvantifiera de finansiella strömmar som uppkommer vid en marginell sysselsättningsökning och som har exemplifierats här. Hur mycket kan den offentliga sektorns inkomster och utgifter väntas öka om sysselsättningen ökar i näringslivet eller i den offentliga sektorn? Hur påverkas offentliga sektorns finansiella sparande? Hur fördelar sig effekterna inom den offentliga sektorn på delsektorer? Det är exempel på frågor som kommer att behandlas närmare i rapporten.

Det bör dock nämnas att de finansiella aspekter som kan läggas på sysselsättningsutvecklingen utgör endast en del av de konsekvenser som bör tas under beaktande då man diskuterar möjligheterna att ge arbete åt alla. I t ex långtidsutredningen (LU78) har framför allt de reala konsekvenserna av en ökad sysselsättning i den offentliga sektorn redovisats utförligt.

1.2 SAMMANFATTNING

Genom att höja sysselsättningen kan man utnyttja den lediga kapacitet som finns i samhället i form av icke sysselsatta personer eller undersysselsatta personer. Därigenom ökar samhällets samlade resurser. Det medför en reell vinst för samhället att sysselsättningen ökar oavsett i vilken sektor det sker. Ser man på konsekvenserna i finansiella termer framgår effekterna på inkomster och utgifter i olika sektorer. Det uppstår utgifter för löner, olika följdkostnader som lokalhyror, maskiner etc. Genom skatter, arbetsgivaravgifter, transfereringar etc påverkas den offentliga sektorns inkomster och utgifter.

Vissa inkomstrelaterade bidrag till enskilda personer kan antas minska i och med att deras inkomster ökar till följd av en ökad sysselsättning. Sker sysselsättningsökningen i den offentliga sektorn påverkas självfallet lönekostnaderna och vissa andra utgifter som berörs avantalet sysselsatta i den offentliga sektorn. Vissa inkomster och utgifter är genom bestämmelser och formella regler direkt beroende av sysselsättningsgraden. Andra poster i den offentliga ekonomin är indirekt beroende av hur sysselsättningen förändras på så sätt att sambandet inte har formellt ursprung men är beroende av personligt beteende, allmänt ekonomiskt läge etc. Som exempel kan nämnas utgifter för lokalhyror, viss maskinell utrustning etc. Dessa utgifter har i sin tur vissa sysselsättningseffekter, som emellertid är svårare att kvantifiera.

I denna rapport har avsikten varit att studera hur inkomsterna och utgifterna i den offentliga sektorn och dess olika delar påverkas av en marginell sysselsättningsökning. Den undersökningsmetod som använts för denna studie har varit att gå igenom den offentliga sektorns inkomst- och utgiftsposter och studera deras inbördessamband med avseende på hur de påverkas av sysselsättningsläget. Genomgången av offentliga sektorns olika inkomst- och utgiftsposter som har gjorts visar bl a följande.

En mycket stor del av inkomsterna år 1977, närmare två tredjedelar, var direkt beroende av den totala sysselsättningens förändringar. En stor del eller en femtedel av totala inkomsterna var

indirekt positivt beroende av om sysselsättningen i näringslivet ökade. Det är framför allt de indirekta skatterna på den privata konsumtionen som påverkas i detta fall. Atskillnad måste göras på om sysselsättningen ökar i den offentliga sektorn eller i näringslivet. En sysselsättningsökning i den offentliga sektorn ger, som framgått av inledningen, inte något ökat utrymme för privat konsumtion. Följaktligen påverkas inte konsumtionsskatterna. Den efterfrågeökning som de nyanställda i den offentliga sektorn med sina inkomster ger upphov till, måste neutraliseras genom skattehöjningar eller bidragsnedskärningar. Nettoeffekten blir därmed noll.

Om sysselsättningen ökar i den offentliga sektorn är en tredjedel av offentliga sektorns inkomster opåverkade därav. Om ökningen däremot sker i näringslivet är den opåverkade delen endast hälften så stor, ca en sjättedel av totala inkomsterna.

Den offentliga sektorns utgifter påverkas i betydligt mindre grad än inkomsterna av förändringar i sysselsättningen. Nästan hälften av utgifterna år 1977 kan anses vara oberoende av sysselsättningen. Huvuddelen av återstoden, inemot 45 % år 1977 av totala utgifterna, är direkt eller indirekt beroende av sysselsättningen i den offentliga sektorn. Mindre än 5 % av utgifterna kan väntas sjunka då sysselsättningsgraden stiger, dvs de bidrag som minskar eller bortfaller då sysselsättningen ökar är förhållandevis små.

Av det redovisade materialet framgår att de tre delsektorerna av den offentliga sektorn - staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn - påverkas i olika grad av förändringar i sysselsättningen.

Inom socialförsäkringssektorn förefaller inkomsterna att i mycket hög grad vara beroende av totala sysselsättningen, medan utgifterna i stor utsträckning tycks vara oberoende av sysselsättningen. Det finns därför anledning att tro att en höjd sysselsättningsgrad i samhället skulle bidra till att förbättra socialförsäkringssektorns finansiella sparande. Dessa slutsatser

återspeglar naturligtvis det faktum att socialförsäkringen syftar till att ge medborgarna ekonomiskt stöd vid arbetsoförmåga. Med ökad sysselsättning minskar behovet av ekonomiskt stöd, vilket leder till ett ökat sparande för sektorn.

I den kommunala sektorn är närmare tre fjärdedelar av inkomsterna i större eller mindre grad beroende av den totala sysselsättningen. Det kan nämnas att en stor del av inkomsterna, ca 30 %, utgörs av bidrag från staten. Detta påverkar det offentliga sparandets fördelning på delsektorer, men inte det totala offentliga sparandet. Av den kommunala sektorns utgifter är ca 70 % beroende av sysselsättningen i den kommunala sektorn. Sker sysselsättningsökningen utanför den kommunala sektorn torde endast en obetydlig del av utgifterna, nämligen bostadsbidragen och socialhjälpen, påverkas härav. De påverkas dessutom i nedåtgående riktning. Slutsatserna för den kommunala sektorn måste emellertid med hänsyn till svårigheterna att disaggregera det statistiska materialet omgärdas med viss grad av osäkerhet.

Av de statliga inkomsterna är närmare 40 % direkt beroende av totala sysselsättningen. En stor del, drygt 40 %, utgörs av indirekta skatter. Dessa kan väntas öka om sysselsättningen ökar i näringslivet eftersom utrymmet för privat konsumtion därigenom kan antas öka. Statens utgifter är sysselsättningsberoende i mindre grad än statens inkomster. Drygt 45 % av utgifterna år 1977 var helt oberoende av sysselsättningen. Inemot 10 % av utgifterna kan väntas sjunka om sysselsättningen ökar. Det motverkar således det positiva beroendet som i högre eller lägre grad gäller för 45 % av utgifterna.

Utgångspunkten för klassificeringar av offentliga sektorns inkomster och utgifter har varit vad som ibland kallas för "first-order-effects", dvs den mer omedelbara effekten av förändringar i sysselsättningen. De sk multiplikatoreffekterna som uppkommer via förändringar i produktion, inkomster och efterfrågan kan inte belysas med detta material. För att uppskatta dessa behövs mer omfattande beräkningar t ex med hjälp av en ekonometrisk modell.

De nu redovisade resultaten ger information om hur stor del av inkomsterna och utgifterna som påverkas av förändringar i sysselsättningen i olika samhällssektorer. Däremot säger de ingenting om effekterna på inkomster och utgifter av att sysselsättningen ökar. En viss uppfattning om detta kan man få genom att jämföra utvecklingen av de olika inkomst- och utgiftsposterna under en flerårsperiod med förändringar i sysselsättningen.

Ett annat sätt att kvantifiera effekterna av sysselsättningens förändringar är att åsätta de olika inkomst- och utgiftsgrupperna olika elasticiteter med avseende på sysselsättningsutvecklingen. De inkomster och utgifter som klassificerats som direkt beroende av sysselsättningen kan antas förändras i samma takt som sysselsättningen påverkar lönesumman. Det innebär att elasticiteten med avseende på lönesumman är ett. Detta antagande överensstämmer med de kriterier som legat till grund för klassificeringen av inkomsterna och utgifterna. I den mån sysselsättningsökningen innebär att redan sysselsatta personer ökar sin arbetstid, kan inkomstskatterna genom progressionen i skatteskalen väntas öka i snabbare takt än sysselsättningen. Om å andra sidan sysselsättningsökningen sammanfaller med att flera personer delar på arbetet, så sjunker medelarbetstiden. Det innebär att inkomsterna ökar långsammare än antalet sysselsatta. Därigenom kan skatterna antas öka långsammare än antalet sysselsatta.

De inkomster och utgifter i den offentliga sektorn som bedömts vara indirekt beroende av sysselsättningen har antagits öka i långsammare takt än sysselsättningen. Kalkylerna är relativt okänsliga för variationer av antagandena i dessa hänseenden. För att belysa effekterna enligt de nu redovisade förutsättningarna har sysselsättningskomponenten i lönesumman i några räkneexempel antagits öka med en procentenhet. Det motsvarar uttryckt i antal personer en något större ökning eftersom deltidfrekvensen kan antas vara större bland de nytillkommande än bland de redan sysselsatta. Ökningen antas i olika alternativ vara fördelad på olika samhällssektorer. I alternativ a är sysselsättningsökningen jämnt fördelad över alla sektorer. I alternativ b, c och d sker ökningen i statliga sek-

torn, kommunala sektorn resp näringslivet. I det sista alternativet antas hälften av ökningen äga rum i den offentliga sektorn och hälften i näringslivet. Effekterna på de olika sektorernas finansiella sparande redovisas i nedanstående tabell.

	Staten	Kommunerna	Soc.förs.sektorn	Hela offentliga sekt.
a) Ökningen antas jämnt fördelad över alla sektorer	+ 264	101	355	720
b) Ökningen sker enbart inom statliga sektorn	-2365	563	369	-1433
c) Ökningen sker enbart i den kommunala sektorn	- 168	-1675	369	-1474
d) Ökningen sker enbart i näringslivet	660	563	369	1592
e) Hälften av ökningen sker inom den offentliga sektorn och hälften i näringslivet	0	- 254	344	90

Av de olika alternativen framgår att då sysselsättningsökningen på 1 % hänförs till den näringslivet (alternativ d) förbättras den offentliga sektorns finansiella sparande med 1 592 milj kr. Det är det alternativ som är mest positivt ur den offentliga sektorns synvinkel. Det blir likaså ett överskott i den offentliga sektorn om sysselsättningsökningen är jämnt fördelad på alla sektorer (alternativ a). Överskottet beräknas uppgå till 720 milj kr. Äger ökningen däremot rum i den offentliga sektorn försämras det finansiella sparandet med mellan 1 400 och 1 500 milj kr. Det kan jämföras med ökningen av resp delsektors utgifter, som är av storleksordningen 3 000 milj kr. Nettokostnaden är således endast ungefär hälften av bruttokostnaderna som uppstår då sysselsättningen ökar i den offentliga sektorn.

Då hälften av ökningen sker i den offentliga sektorn och hälften i näringslivet tycks den offentliga sektorns finansiella sparande bli i stort sett oförändrat. Trots detta är skillnaderna mellan delsektorerna stora. Kommunerna skulle få ett underskott på 254 milj kr och socialförsäkringssektorn ett överskott på 344 milj kr. Det är således uppenbart att det finns institutionella hinder inom den offentliga sektorn som försvårar eller förhindrar en sysselsättningsökning trots att de finansiella nettokostnaderna för hela den offentliga sektorn är obetydliga. Om dessa hinder inte undanröjs genom att t ex bidragen mellan sektorerna anpassas till sysselsättningsutvecklingen är risken stor att sysselsättningsökningen leder till onödiga skatte- och avgiftshöjningar eller att sysselsättningsökningen inte alls äger rum. Det förefaller som om det främst är genom att överföra medel från socialförsäkringssektorn till kommunerna och i någon mån till staten som skillnaderna i det finansiella sparandet skulle kunna utjämnas. Detta skulle kunna ske genom att större delar av socialförsäkringssektorn än för närvarande inkluderas i den statliga budgeten. Staten skulle därigenom kunna ta på sig en del av kommunernas utgifter för att öka och stimulera sysselsättningen. Det skulle t ex kunna ske genom att staten övertog en större del av kostnaderna för barnomsorgen.

När det gäller möjligheterna för den kommunala sektorn att ta på sig ansvaret för att öka sysselsättningen måste man också hålla i minnet att flertalet kommuner i landet får skatteutjämningsbidrag. Det innebär att i den enskilda kommunen motverkas den ökning av skatteunderlaget, som blir följderna av en höjd sysselsättningsgrad i kommunen, av att skatteutjämningsbidraget minskar. De kalkyler som redovisas i rapporten avser effekterna för hela den kommunala sektorn, dvs samtliga borgerliga primärkommuner, landsting och kyrkoförsamlingar. Effekterna för de enskilda kommunerna kan således avvika i betydande utsträckning från den bild man får av den totala kommunala sektorn. Likaså kan effekterna fördelade på primärkommuner och landsting skilja sig betydligt. Med det material som legat till grund för beräkningarna har det emellertid inte varit möjligt att göra en sådan uppdelning.

Den sysselsättningsökning vars effekter har beskrivits här kan karaktäriseras som en allmän sysselsättningsökning dvs en ökning som åstadkommes genom den ekonomiska tillväxten och ökning i arbetskraftsutbudet. Några särskilda åtgärder förutom de som redan ingår i den sysselsättningspolitiska arsenalen förutsätts således inte behövas. Skulle sysselsättningsökningen i stället ha kommit till stånd genom en minskning av antalet arbetslösa skulle sannolikt särskilda insatser krävas. Det innebär att utgifterna skulle ha ökat mer än som förutsatts i exemplen. Å andra sidan kan också bortfallet av transfereringar, främst arbetslöshetsersättningar, antas vara betydligt större än i genomsnittsfallet som exemplifierats ovan. Nettoeffekterna för den offentliga sektorn i detta fall blir beroende på vilka insatser som görs och de sysselsätts försörjningsalternativ.

Om de ovan beskrivna sysselsättningsökningarna motsvaras av minskningar i andra sektorer blir självfallet effekterna annorlunda. Om en ökning i offentliga sektorn kommer till stånd genom en överflyttning av sysselsatta från näringslivet blir nettoutgifterna för den offentliga sektorn betydligt större än som beskrivits här. En stor del av offentliga sektorns "plus-poster" bortfaller i så fall dvs ökningen av inkomsterna uteblir liksom minskningen av vissa transfereringar.

2 AUTOMATIKEN I DEN OFFENTLIGA SEKTORNS TILL- VÄXT

I sysselsättningsutredningens principbetänkande "Arbete åt alla" diskuterades de ekonomiska och finansiella förutsättningarna i ett särskilt kapitel. Utredningen redovisade där hur en sysselsättningsökning inom den offentliga sektorn skulle kunna finansieras. Framför allt behandlades i vilken utsträckning behovet av inkomstförstärkningar i form av skatte- och avgiftshöjningar kunde reduceras genom s k automatiska inkomstökningar och utgiftsminskningar. Utredningen konstaterade emellertid att "det tycks vara rimligt att utgå ifrån att de automatiska inkomstökningarna till den offentliga ekonomin inte på långt när är tillräckliga för att finansiera en ökning av den offentliga sysselsättningen". Det bör emellertid uppmärksammas att begreppet automatik i betänkandet användes som beteckning på en inkomstökning för det offentliga som är proportionell mot en stigande BNP, dvs att inkomsterna ökar i samma takt som BNP.

I andra sammanhang, t ex i långtidsbudgetarna som brukar presenteras i den reviderade finansplanen, används begreppet automatik på ett annat sätt. Där kartläggs de statsfinansiella konsekvenserna på längre sikt av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. Man anger de inteckningar i det framtida resursutrymmet som gjorts genom fattade beslut.

För sysselsättningsutredningens del är det framför allt en tredje form av s k automatik i den offentliga sektorns finanser som är intressant, nämligen den som inträffar då sysselsättningen i samhället ökar. På vilket sätt påverkas den offentliga sektorns inkomster och utgifter då sysselsättningsgraden ökar?

De enskilda individerna i samhället är garanterade en viss materiell minimistandard oavsett om de arbetar eller inte. Denna garanti kommer till uttryck i t ex sjukförsäkringen, arbetslöshetsunderstöd, folkpensionerna, ATP-pensioner etc. I och med detta utjämnas skillnaderna i den enskildes försörjningssituation vid förändringar i sysselsättningsgrad. Genom att den enskildes ekonomiska grundtrygghet är uppbyggd av olika komponenter som t ex frivilliga försäkringar, avtalsmässiga överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter och lagstadgade bestämmelser, är det inte självklart att den utjämnning som den enskilde får del av har sin motsvarighet för den offentliga sektorn dvs den enskildes inkomstbortfall kompenseras inte enbart från den offentliga sektorn. Av den offentliga sektorn är det främst socialförsäkringssektorn som svarar för denna del.

Vid en sysselsättningsökning ökar den offentliga sektorns inkomster. En stor del av denna ökning består av arbetsgivaravgifter som går till socialförsäkringssektorn. Där binds de i varierande grad till socialförsäkringens utgifter. En stor del av pengarna är öronmärkta för vissa ändamål. I den mån avgifterna inte omedelbart används fonderas de enligt särskilda villkor. Medlen kan således inte utan vidare användas för utvidgningar eller förbättringar av den offentliga verksamheten och på så sätt finansiera sysselsättningsökningar. När det gäller avgifterna för exempelvis folkpensioneringen kan friheten sägas vara något större. Det finns inte någon budgetteknisk bindning mellan avgifter och utbetalade folkpensioner.

I delbetänkandet "Arbete åt alla" presenterades ett räkneexempel. Där antogs den genomsnittliga årslönen i offentlig tjänst vara 45 000 kr år 1975. Med en medelarbetstid på 80 % av full arbetstid var genomsnittslönen 36 000 kr. De sociala avgifterna beräknades uppgå till 33 %, dvs i genomsnitt 12 000 kr per person. De totala lönekostnaderna per anställd skulle därmed uppgå till 48 000 kr per år. I delbetänkandet antogs vidare att följdkostnaderna i form av konsumtion och investeringar skulle uppgå till ca 16 000 kr per anställd. En total sysselsättningsökning på 260 000 personer skulle således innebära utgifter på drygt 16

miljarder kr (260 000 x (48 000 + 16 000)). Allt beräknat i 1975 års löne- och prisnivå.

I delbetänkandet utgick man ifrån att offentliga sektorns inkomster skulle växa i samma takt som BNP. Denna ökning benämndes den automatiska inkomstökningen. Den beräknades till 16 miljarder kr. På grund av den offentliga ekonomins löneintensiva karaktär går en stor del av denna ökning till att ge de offentligt anställda en reallöneutveckling i takt med den allmänna utvecklingen. Likaså är det rimligt att anta att de olika transfereringarna måste följa den allmänna reallöneutvecklingen. Det återstående utrymmet av inkomstökningen används för ökade utgifter för nya transfereringar och för att finansiera en ytterligare ökad offentlig sysselsättning. Den slutsats man drog i delbetänkandet var att man inte kunde göra några utfästelser om den offentliga sektorns expansion på grundval av den automatiska tillväxten i ekonomin även om det sannolikt är lättare för den enskilde att avsätta en del av den ekonomiska tillväxten för offentlig konsumtion ju större tillväxten är.

Studerar man automatiken i statsinkomsterna som de uttrycks i långtidsbudgetarna ser bilden ut på följande sätt.

Med utgångspunkt från de av statsmakterna fattade besluten om skatte- och avgiftsuttag tenderar statsinkomsterna att öka snabbare än tillväxten i ekonomin i övrigt. Detta var i särskilt hög grad fallet före det att indexregleringen av inkomstskatteskalen infördes. Dessförinnan tenderade de nominella inkomstökningarna att överföra resurser till den offentliga sektorn oavsett den reala tillväxten. Indexregleringen har påtagligt minskat den automatiska tillväxten av statsinkomsterna. Indexregleringen innebär i princip att endast den reala tillväxten av inkomsterna drabbas av progressiviteten i skattesystemet. Det innebär att då inkomsterna i samhället växer i reala termer ökar statens inkomster i snabbare takt än inkomsterna.

Inkomstskatterna svarar för ca 30 % av statens inkomster. Övriga skatter och avgifter växer i huvudsak proportionellt med den all-

männa tillväxten i ekonomin. Den större delen av statsinkomstern är baserad på ett beskattningsunderlag uttryckt i nominella termer. Vissa mindre skatter och avgifter beräknas på ett beskattningsunderlag i volymtermer.

Automatiken i nu senast använd betydelse är föremål för närmare studier både vad avser inkomst- och utgiftssidan av den pågående förvaltningsutredningen.

Genom att använda det räkneexempel som presenterades i delbetänkandet "Arbete åt alla" och som refererades i föregående avsnitt kan man belysa några av de strömmar som uppstår inom den offentliga sektorn vid en sysselsättningsökning. Kalkylerna är en slags tillämpning av de tankegångar som tidigare redovisats av Gösta Rehn. Av de 36 000 kr som utbetalas i direkt lön kan 7 500 kr resp 4 500 kr antas utgöra kommunal resp statlig inkomstskatt. Av de sociala lönekostnaderna på 12 000 kr kan ca 3 000 kr antas vara ATP-avgifter, 4 000 kr avsättningar till framtida pensioner, ca 3 000 kr allmän arbetsgivaravgift och folkpensionsavgift. De sistnämnda avgifterna tillförs den statliga budgeten. Återstoden, 2 000 kr, utgörs av avgifter avsedda för särskilda ändamål som t ex sjukförsäkring, yrkesskadeförsäkring etc. Sammanfattningsvis kan alltså antas att av de 12 000 kr i sociala lönekostnader behåller kommunerna i genomsnitt 4 000 kr, staten får 3 000 kr och 5 000 kr mer eller mindre öronmärks för olika delar av socialförsäkringssystemet. Dessa senare medel fonderas till stor del liksom ATP-avgifterna och kan således lånas ut till t ex kommunerna. Exemplet kan också kompletteras med antagande om att med den ökande sysselsättningsgraden minskar behovet av t ex bostadsbidrag, socialhjälp, arbetslöshetsersättning, pensioner etc. Antag att bortfallet av dessa transfereringar uppgår till mellan en och två tusenlappar per person. Vidare kan följdkostnaderna på i genomsnitt 16 000 kr per nyanställd som den ökande sysselsättningen medför antas ge upphov till indirekta sysselsättningseffekter med ökade löner, skatter och arbetsgivaravgifter som följd. Överslagsmässigt skulle nettoutgiften för staten och kommunerna av en bruttolönekostnad på 48 000 kr (36 000 + 12 000) per nyanställd stanna vid

ca 27 000 kr (48 000 - 7 500 - 4 500 - 2 000 - 5 000 - 2 000). Dessutom har olika socialförsäkringsfonder tillförts ca 5 000 kr per anställd som kan lånas ut till staten eller kommunerna. Av de tillskott i disponibel inkomst som den nyanställde får används sannolikt en stor del för konsumtion som är beskattad. Inräknat även dessa indirekta effekter blir nettokostnaden för den offentliga sektorn ännu lägre. Huruvida detta är något reellt tillskott är beroende av hur utgifterna finansieras. Eftersom något reall utrymme för privat konsumtion inte har skapats måste åtgärder vidtas för att neutralisera den inkomstökning som de nyanställda får. Det kan t ex vara att höja inkomstskatten. Därigenom minskar efterfrågan och utrymmet för totala privata konsumtionen kan hållas oförändrat. Det innebär att konsumtions-skatterna blir oförändrade totalt sett.

Det här redovisade exemplet kan självfallet modifieras och utvecklas ytterligare. Liknande individuella exempel kommer att presenteras i kapitel 4. Om den sysselsatte tidigare fått arbetslöshetsersättning blir exempelvis de bortfallande transfereringarna betydligt större än i ovanstående exempel.

Vi skall nu på ett mer generellt sätt närmare kartlägga de strömmar som uppstår inom den offentliga sektorn när sysselsättningsgraden ökar.

3 SAMBAND MELLAN FÖRÄNDRINGAR I SYSSELSÄTTNING- EN OCH DEN OFFENTLIGA SEKTORN S EKONOMI

3.1 UNDERSÖKNINGSMETOD

En sysselsättningsökning i samhället ger upphov till finansiella strömmar mellan hushållssektorn och den offentliga sektorn som helhet. Som framgått av räkneexemplet ovan påverkas också de olika delarna av den offentliga sektorn i varierande grad av en marginell sysselsättningsökning.

I detta avsnitt kommer en metod för att belysa effekterna av olika alternativ för ett tillskott i sysselsättningen att diskuteras. Återverkningarna på den offentliga sektorn av en marginell sysselsättningsökning sker med varierande genomslagskraft och fördröjningar i tiden beroende på var förändringen sker och vilken typ av förändring som sker. Effekterna blir olika beroende på om de sysselsatta exempelvis tidigare har haft någon form av ersättning, varit under utbildning eller sysselsatta på annat sätt. Det är vidare så att nettokostnaderna för att höja sysselsättningsgraden varierar kraftigt beroende på i vilken sektor det sker. Det kan vara i näringslivet, i kommunerna eller i staten. Det är framför allt den sistnämnda uppdelningen som varit avgörande för val av undersökningsmetod och som ligger till grund för diskussionen i detta avsnitt. De övriga nämnda faktorerna kommer att behandlas i senare avsnitt.

Den offentliga sektorns inkomst- och utgiftsposter är i olika grad beroende av det allmänna sysselsättningsläget. Vissa poster är direkt beroende av sysselsättningen medan andra påverkas indirekt av arbetsmarknadsläget. En metod för att undersöka vad som händer i den offentliga ekonomin vid förändringar i syssel-

sättningen är därför att gå igenom den offentliga sektorns olika inkomst- och utgiftsposter samt deras inbördes samband med avseende på hur de påverkas av sysselsättningsläget.

Sambanden inom den offentliga sektorn är av särskilt intresse eftersom vissa inkomster och utgifter är direkt beroende av varandra. En matris för denna klassificering av den offentliga sektorns inkomst- och utgiftsposter finns på sid 26 I matrisen används plus och minustecken för att markera ett positivt eller negativt samband. En post som är oberoende av sysselsättning markeras med 0. En parentes kring tecknet anger att posten i fråga endast till en mindre del är beroende av den angivna orsaken.

Men direkt beroende avses att det finns ett direkt formellt eller reellt samband mellan inkomst/utgiftsposten och individernas sysselsättningsstatus (heltid, deltid, ej sysselsatt) eller lön. Som exempel kan nämnas arbetsgivaravgifter och skatter som uttas på lön. Elasticiteten mellan sysselsättning/lön och inkomst/utgiftsposten är nära ett, dvs en förändring i sysselsättningen uttryckt i procent ger en lika stor procentuell förändring av inkomst/utgiftsposten.

Med indirekt beroende avses att det finns ett samband men att detta samband inte har formellt ursprung utan är beroende av andra faktorer som personligt beteende, allmänt ekonomiskt läge, förväntningar etc. Som exempel kan nämnas att om sysselsättningen i näringslivet och lönerna ökar så ökar sannolikt också den privata konsumtionen, vilket i sin tur påverkar bl a mervärdesskatten och ev punktskatter.

Det bör observeras att beroendet kan vara antingen positivt eller negativt. Med en sysselsättningsökning följer att vissa utgiftsposter sannolikt ökar och att andra minskar. En ökad investeringsverksamhet i en kommun kan bidra till att sysselsättningen ökar i kommunen. Detta kan medföra att t ex vissa inkomstprövade bidrag till de som får arbete minskar.

Vissa inkomst- och utgiftsposter påverkas både direkt och indi-

rekt av sysselsättningsförändringar. Några poster påverkas av sysselsättningsförändringar både inom den egna sektorn och för totala ekonomin. Det betyder således att vissa poster kan inte definieras entydligt till en av cellerna i matrisen (på sid 26). Som exempel kan nämnas att om en sysselsättningsökning på t ex 1 % fördelar sig jämnt över hela samhällsekonomin så ökar offentliga sektorns inkomster till följd av sysselsättningsförändringar både inom den offentliga sektorn och i näringslivet. Det underlättar emellertid analysen av materialet om posterna inte ingår i flera celler samtidigt. Kriteriet för att klassificera en post har därför varit att inkomst- och utgiftsposter som påverkas på likadant sätt oavsett om sysselsättningsförändringen uppstår inom eller utanför den offentliga sektorn har klassificerats som beroende av totala sysselsättningsläget. Poster som påverkas enbart av sysselsättningsförändringar enbart inom den egna sektorn har däremot klassificerats som beroende av förändringar inom sektorn.

En stor del av statens inkomster utgörs av skatter på privat konsumtion. Det gäller mervärdeskatt och olika punktskatter som t ex skatt på sprit, vin och bilar. Om totala sysselsättningen i näringslivet ökar kan de indirekta skatterna också väntas öka i och med att hushållens inkomster ökar. Konsumtionsskatterna kan således klassificeras som indirekt beroende av sysselsättningen.

Om sysselsättningsökningarna hänför sig till den offentliga sektorn ökar främst den offentliga tjänsteproduktionen. Därigenom skapas således inte något utrymme för ökad privat konsumtion.

Den efterfrågeökning som de nyanställda i den offentliga sektorn svarar för genom sina ökade inkomster måste således motverkas genom skattehöjningar eller bidragsminskningar. I annat fall uppstår ett efterfrågetryck som kan driva upp priserna eller öka importen. Det innebär att om sysselsättningsökningen begränsas till den offentliga sektorn så kommer inte konsumtionsskatterna att kunna öka, vilket däremot kan tänkas bli fallet om sysselsättningsökningen sker i näringslivet.

Matris för klassificering av den offentliga sektorns inkomst- och utgiftsposter efter grad av sysselsättningsberoende

	Beroende av syssel- sättning inom sektorn		Beroende av totala sysselsättningen		Öberoende av syssel- sättning	
	Direkt Grupp I	Indirekt Grupp II	Direkt Grupp III	Indirekt Grupp IV	Grupp V	
Inkomster						
Direkta skatter			+		0	
Indirekta skatter			+	+	0	
Avgifter	+		+		0	
Bidrag	(+)		+	+-	0	
Övrigt					0	
Utgifter						
Transfereringar						
Hushåll			+-	-	0	
Företag				-	0	
Övrigt			+		0	
Offentlig konsumtion	+	+		(-)	0	
Offentliga investeringar		+			0	
Övrigt					0	

En sysselsättningsökning i den offentliga sektorn kan tänkas tillkomma på i princip tre olika sätt. Ökningen kan ske som en del av den allmänna sysselsättningsökning till följd av den allmänna ekonomiska tillväxten och att arbetskraftsutbudet växer. Det är utifrån detta alternativ som resonemanget i denna rapport förs. Utgångsläget är att det finns begränsade lediga arbetskraftsresurser att utnyttja i den offentliga sektorn. I och med att ökningen i den offentliga sektorn kommer till stånd antas totala arbetskraftsutnyttjandet vara fullt eller i varje fall så högt som man från statsmakternas sida ansett vara lämpligt med hänsyn till eventuella andra restriktioner som finns. Därav följer att de inkomster som de sysselsatta får inte får bidra till att öka privata konsumtionen eftersom näringslivets produktion inte har ökat genom att sysselsättningen ökat i offentliga sektorn. Den ökade efterfrågan som de senast sysselsatta ger upphov till måste således neutraliseras genom skattehöjningar eller minskningar av offentliga sektorns utgifter. På motsvarande sätt måste andra ökade offentliga utgifter till följd av antalet sysselsatta ökar kompenseras genom att andra utgifter skärs ned eller genom att skatterna höjs. Det gäller t ex de följdkostnader dvs ersättningar till andra sektorer i form av hyror, förbrukningsmateriel etc som en ökad sysselsättning för med sig.

Om istället utgångsläget antas vara ett läge där resurserna inte är fullt utnyttjade kan en sysselsättningsökning i den offentliga sektorn ske genom att arbetslösa sysselsätts. I detta läge krävs inte att de utgifter som sysselsättningsökningen medför finansieras med ökade inkomster/minskade utgifter. Underbalanseringen av den offentliga sektorns budget ger tvärtom en möjlighet att höja kapacitetsutnyttjandet i ekonomin, men det finns självfallet begränsningar för en sådan politik t ex i form av krav på den externa och regionala balansen.

Det tredje alternativet för att höja sysselsättningen i den offentliga sektorn utgår från att man har fullt resursutnyttjande. Det innebär att man bara kan höja sysselsättningen i den offentliga sektorn genom att göra överflyttningar av arbetskraft från näringslivet. De som flyttar till offentliga sektorn förut-

sätts här få samma löner som i näringslivet. Det innebär att produktionen i näringslivet kan antas minska samtidigt som efterfrågan på näringslivets produktion blir oförändrad. För att anpassa efterfrågan till näringslivets produktion måste antingen offentliga sektorns efterfrågan minskas genom att utgifterna skärs ned eller övriga sektorns efterfrågan hållas tillbaka genom att skatten höjs eller bidrag minskas.

Den offentliga sektorns ekonomi påverkas i det tredje alternativet på så sätt att utgifterna för personalkostnader och vissa följdkostnader ökar utan att intäkterna i form av inkomstskatter, arbetsgivaravgifter ökar, i motsvarande grad. I det ekonomiska läge som förutsätts i detta alternativ måste de ökade utgifterna finansieras för att den samhällsekonomiska balansen skall kunna upprätthållas. Behovet av finansiering i detta alternativ blir betydligt större än i de övriga alternativen.

Begreppet sysselsättningsökning har hittills använts med en allmän betydelse utan att någon närmare precisering har gjorts. Förändringar i sysselsättningen mäts vanligen i antal arbetstimmar eller antal sysselsatta. Om medelarbetstiden är oförändrad kommer dessa båda variabler att utvecklas i samma takt. De resonemang som förts hittills har varit allmängiltiga såtillvida att de gällt om endera antalet timmar eller antalet individer förändrats. Sambandet mellan sysselsättningsförändringar och förändringar i offentliga sektorns inkomster och utgifter har emellertid studerats via förändringar i inkomsterna. Förändringar i sysselsättningen som påverkar totala lönesumman återspeglar i huvudsak förändringar i antalet arbetstimmar. Lönesumman påverkas dessutom av förskjutningar i sysselsättningen mellan olika branscher. I den fortsatta diskussionen kan det ibland finnas anledning att särskilja effekten på dessa olika sätt att mäta sysselsättningsförändringar. Det gäller som framgått ovan sysselsättnings effekter på inkomstskatterna. Om inget annat nämns avses med förändringar i sysselsättningen sådana förändringar som sammantaget återverkar på hushållens inkomster.

3.2 GENOMFÖRANDE

För att kunna klassificera den offentliga sektorns inkomster och utgifter enligt de intentioner som presenterats ovan är det nödvändigt att ha en detaljerad uppdelning av dessa som underlag. Det är dessutom önskvärt att materialet är jämförbart för de olika delsektorerna samt att det kan aggregeras till en total offentlig sektor. Statistiska centralbyråns (SCB) nationalräkenskaper (NR) innehåller ett material som både är aggregerbart och jämförbart sinsemellan. Det är tyvärr inte tillräckligt detaljerat för att kunna ligga till grund för den klassificering av inkomster och utgifter som nämnts här. Försök har därför gjorts att gå tillbaka till det primärmaterial som ligger till grund för NR-materialet. För den statliga sektorn utgörs det av riksrevisionsverkets (RRV) finansstatistik och för landstingen och de borgerliga primärkommunernas del är det de räkenskapsammandrag som SCB (Örebro) samlar in. Tyvärr är inte heller de tillräckligt detaljerade för detta syfte. Uppdelningen på sysselsättningsberoende komponenter har därför för kommunernas del inte kunnat genomföras enligt de ursprungliga tankegångarna. På utgiftssidan är det egentligen bara lönerna, bostadsbidragen och socialhjälpen som kunnat brytas ut och klassificeras som beroende av sysselsättningen inom kommunerna resp indirekt beroende av den totala sysselsättningen. En del av kommunernas utgifter kan emellertid antas vara indirekt beroende av sysselsättningen inom den kommunala sektorn. Det gäller t ex utgifter för hyror, viss löpande förbrukning och investeringar i kontorsutrustning. Att pga bristfällig kommunal statistik bortse från detta beroende kan naturligtvis leda till att felaktiga slutsatser kan dras av materialet. För att försöka undvika detta har storleken av dessa utgifter beräknats på annat sätt. Som underlag har använts kommunal sysselsättningsstatistik och motsvarande statistik för den statliga sektorn. De följdkostnader utöver lönekostnader som uppkommer i den kommunala sektorn har antagits vara av samma storleksordning som i den statliga sektorn.

Avgränsningen av den offentliga sektorn har gjorts på samma sätt som i SCBs nationalräkenskaper. Det innebär t ex att statliga affärsverk, statliga och kommunala bolag inte räknas till den offentliga sektorn. Kommunala affärsverk däremot räknas dit.

Den offentliga sektorn omfattar följande delsektorer; staten, kommunerna och socialförsäkringssektorn. Med kommuner avses förutom borgerliga primärkommuner även landsting och statskyrkans församlingar. Socialförsäkringssektorn är en statistisk konstruktion som delvis innefattas i den statliga budgeten. De allmänna försäkringskassorna och allmänna pensionsfonden är exempel på institutioner som räknas till socialförsäkringssektorn.

Eftersom det är angeläget att belysa delsektorernas inbördes samband samt att kunna ange effekterna för hela den offentliga sektorn uttrycks här i detta sammanhang den statliga sektorns inkomster och utgifter i nationalräkenskapstermer. I den allmänna debatten tilldrar sig återverkningar på statsbudgeten och budgetsaldot emellertid ett mycket stort intresse. Det har därför ansetts värdefullt att också belysa resonemanget isolerat för den statliga budgeten. Detta redovisas i en särskild bilaga (se bilaga 2).

3.2.1 STATEN

Av statens inkomster har inkomstskatterna, allmän arbetsgivaravgift och andra mindre arbetsgivaravgifter som ingår i statens inkomster klassificerats som direkt beroende av totala sysselsättningen. De utgjorde knappt 40 % år 1977 av statens totala inkomster (se tabell 1).

En post bland de statliga inkomsterna påverkas direkt av sysselsättningen inom den statliga sektorn (grupp I), nämligen de avsättningar som görs för framtida pensioner. Dessa avsättningar beräknas som ett procentuellt påslag på lönesumma och ingår i det s k lönekostnadspålägget (l_{kp}). Dessa inkomster utgjorde emellertid endast en dryg procentenhet av totala inkomsterna år 1977.

Flertalet indirekta skatter exklusive tobaksskatt har grupperats som indirekt beroende av sysselsättningen i näringslivet. Enligt särskilda undersökningar som har gjorts har tobaksskatten visat sig vara oberoende av inkomstutvecklingen. De poster som klassificerats som indirekt beroende utgjorde drygt 43 % av inkomsterna år 1977.

Tabell 1. Statens inkomster fördelade efter grad av sysselsättningsberoende

Grad av sysselsättningsberoende	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	Andel 1976	Arlig förändring 1968-77
I Direkt beroende av sysselsättning inom staten	607	696	708	758	804	821	1148	1078	1178	1104	1,1	6,9
III Direkt beroende av totala sysselsättningen	9569	11619	15221	15678	15476	17047	24368	33315	40455	37550	38,8	16,4
IV Indirekt beroende av totala sysselsättningen, 1)	16449	16216	19509	23293	24144	25616	25966	32101	37443	41907	43,3	11,0
V Öberoende av sysselsättningen	5895	7036	7244	7620	8134	9169	10792	11775	13496	16224	16,8	11,9
Summa inkomster	32520	35567	41682	47349	48558	52633	62274	78269	92512	96785	100,0	12,9
därav bidrag från socialförsäkringssektion	5	5	8	8	8	12	12	12	17	17	0	-

1) Dessa inkomster har, som framgår av sid 25, i räkneexempelⁿ antagits vara beroende endast av sysselsättningsförändringar i näringslivet.

Övriga direkta skatter (förutom inkomstskatten) som t ex arvs- och gåvoskatt, lotterivinstskatt och stämpelskatt har bedömts vara helt oberoende av sysselsättningsutvecklingen. Det gäller även inkomster från affärsverk, erhållna räntor, driftöverskott, aktieutdelningar m m. En detaljerad beskrivning av hur de statliga inkomstposterna har klassificerats framgår av bilaga 1.1. Av statens totala inkomster år 1977 beräknas knappt 17 % vara oberoende av sysselsättningen.

Vad gäller statens inkomster kan man således sammanfattningsvis konstatera att inkomsterna i mycket stor utsträckning är beroende av förändringar i sysselsättningen i näringslivet. Det är endast en sjättedel av inkomsterna som kan antas vara oberoende av sysselsättningen. Om ökningen av sysselsättningen enbart sker i den offentliga sektorn blir den del av inkomsterna som är oberoende något större. En ökning i totala sysselsättningen väntas emellertid bidra till att en stor del av inkomsterna påverkas i stigande riktning. I den mån sysselsättningsökningen innebär att redan sysselsatta personer ökar sin arbetstid, kan inkomstskatterna genom progressionen i skatteskalen väntas öka i snabbare takt än sysselsättningen. Å andra sidan kan sysselsättningsökningen medföra att medelarbetstiden sjunker. Det innebär att totala inkomsterna ökar långsammare än antalet sysselsatta. Därmed kan skatterna väntas öka i något långsammare takt än sysselsättningsökningen.

Av de statliga utgifterna har de poster som innehåller löner eller därtill direkt knutna poster, t ex arbetsgivaravgifter, klassificerats som direkt beroende av sysselsättningen inom den statliga sektorn. Förutom de lönekostnader som redovisas i nationalräkenskaperna som en del av den statliga konsumtionen har även med hjälp av RRVs artsindelning löner och lönekostnadspålägg till egen arbetskraft för reparationer och investeringar särredovisats. Den del av de totala statliga utgifterna som däri- genom kan klassificeras som direkt beroende av sysselsättningen inom staten uppgick år 1977 till knappt en femtedel. Dessa utgifters andel av de totala utgifterna har sjunkit från ungefär en fjärdedel år 1968. De har ökat med i genomsnitt 12,6 % per år mellan 1968 och 1977 (se tabell 2).

Tabell 2 Statens utgifter fördelade efter grad av sysselsättningsberoende

Grad av syssel- sättningsberoende	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	Andel 1977	Årlig fördelning 1968-1977
I Direkt beroende av sysselsättning inom staten	6544	7100	7950	8875	9953	10862	12079	14018	16427	18977	18,4	12,6
II Indirekt beroende av sysselsättning inom staten	2715	2839	3015	3081	3370	3808	4443	4822	5119	5492	5,3	8,1
III Direkt (positivt) a beroende av totala sysselsättningen	5204	5669	6335	6210	6929	7020	8281	9834	11225	15606	15,1	13,0
III Direkt negativt be- b roende av totala sysselsättningen	227	324	365	427	531	1873	1827	1733	2181	2506	2,4	30,6
IV Indirekt (positivt) a beroende av totala sysselsättningen	661	553	847	981	697	992	4203	5461	4662	5058	4,9	25,4
IV Indirekt negativt b beroende av totala sysselsättningen	3945	4567	5174	5906	6654	7497	10293	10249	8602	8240	8,0	8,5
V Oberoende av sysselsättningen	12803	13733	14770	17627	20448	22165	26703	32827	40292	47167	45,8	15,6
Summa utgifter	32099	34785	38456	43107	48582	54217	67829	78944	88458	103046	100,0	13,8
därav bidrag till övriga sektorer	12074	13128	15066	16956	20036	22458	30545	34305	34770	39151	39,1	14,3

Av övriga konsumtionsutgifter har hyror, livsmedel och militär beklädnad liksom investeringar i maskiner och byggnader bedömts vara indirekt beroende av sysselsättningen inom den statliga sektorn, dvs ingå i utgiftsgrupp II. Dessa utgifter svarade för knappt 6 % av totala utgifterna år 1977.

Av de statliga transfereringarna är vissa positivt korrelerade med sysselsättningen medan andra är negativt korrelerade. Av transfereringarna till hushållen är ersättningar för beredskapsarbeten och arbetsmarknadsutbildning direkt negativt beroende av sysselsättningen. Dessa utgifter svarade för endast ca 2 % av utgifterna år 1977. Bostadsbidragen kan sägas vara indirekt negativt korrelerade med totala sysselsättningen. När inkomsterna ökar på grund av att sysselsättningsgraden stiger kan de inkomstrelaterade bostadsbidragen väntas sjunka.

En ökning av antalet lärare i gymnasie- och grundskolor innebär att de statliga bidragen till kommunerna ökar. Likaså kan en allmän sysselsättningsökning väntas bidra till att det kommunala skatteunderlaget växer. Det gör att vissa allmänna bidrag, som skatteutjämningsbidraget och skattekompensationen för 1975 års skattereform också kommer att öka. De är alla beräknade med utgångspunkt från skatteunderlaget. De utgifter som kan bedömas vara direkt beroende av totala sysselsättningens förändringar svarade år 1977 för drygt 15 % av totala utgifterna.

Vissa transfereringar till socialförsäkringssektorn som bidrag till arbetslöshetsförsäkringen och till folkpensioneringen är indirekt negativt korrelerade med totala sysselsättningens förändringar. Dessa bidrag är beroende av hur motsvarande utgifter inom socialförsäkringssektorn klassificeras. Motiven för klassificeringen av bidragen kommer därför att behandlas i avsnitt 3.2.3 socialförsäkringssektorn.

Det kan i detta sammanhang nämnas att transfereringen inom den offentliga sektorn naturligtvis måste klassificeras på samma sätt i de båda berörda delsektorerna. I annat fall kommer de interna transaktionerna inte att gå jämnt ut vid aggregering till en total offentlig sektor.

Vissa bidrag till enskilda företag för täckande av förluster har också bedömts vara indirekt negativt korrelerade med totala sysselsättningen dvs tillhöra utgiftsgrupp IV b. De totala utgifterna i denna grupp svarade för knappt en tolfte del av totala statliga utgifterna.

Statens bidrag till sjukförsäkringen behandlas under avsnittet för socialförsäkringssektorn. Bidraget är indirekt positivt korrelerat med totala sysselsättningen. Det uppgick år 1977 till en fjundel av totala utgifterna. Bidraget flerdubblades mellan åren 1973 och 1974 i och med att sjukförsäkringen förändrades. Bilaga blev sjukpenningen skattepliktig.

Övriga transfereringar till hushåll, kommuner, socialförsäkringssektorn och privata företag har liksom bidrag till utlandet, organisationer, statliga bolag och affärsverk antagits vara oberoende av sysselsättningen. Detsamma gäller poster som statsskuldräntor och avskrivningar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att utgifterna är sysselsättningsberoende i mindre grad än inkomsterna. Drygt 45 % av utgifterna är helt oberoende av sysselsättningen. Dessutom är inkomsten mot 10 % omvänt beroende av sysselsättningen, vilket motverkar det positiva beroendet som i mer eller mindre grad gäller för 45 % av utgifterna.

En detaljerad redovisning av hur olika statliga utgiftsposter har klassificerats framgår av bilaga 1.2.

3.2.2 KOMMUNERNA

Av kommunernas inkomster har de tillräknade pensionsavgifterna¹⁾

1) Med tillräknade pensionsavgifter enligt NR avses saldot mellan personalkostnader (del av kommunal konsumtion) och de faktiska personalförsäkringsavgifterna. Det motsvarar i huvudsak de av kommunerna beräknade KP-avgifterna som redovisas bland interna intäkter i finansstatistiken.

och statsbidragen till grundskolor och gymnasieskolor ansetts vara direkt beroende av sysselsättningsläget i den kommunala sektorn (grupp I). Dessa inkomster svarade för drygt 16 % av totala inkomsterna år 1977 (se tabell 3).

Flera av de allmänna bidrag som betalas av staten till kommunerna är, som framgått av avsnittet om statens utgifter, formellt knutna till taxeringsutfallet. De har därmed tillsammans med kommunalskatterna ansetts vara direkt beroende av sysselsättningsgraden i samhället. De positivt korrelerade inkomsterna har under hela perioden 1968-1977 svarat för drygt 57 % av kommunernas totala inkomster.

Skattebortfallsbidraget som tillkom med anledning av 1970 års skattereform utbetalas fr o m år 1973. Det minskar med växande skattekraft och kommer inom några år att vara helt avvecklat. Skattebortfallsbidraget har klassificerats som direkt negativt beroende av sysselsättningen (Grupp III b).

Det bör emellertid uppmärksammas att såväl kommunalskatterna som de nu nämnda allmänna bidragen utbetalas med betydande eftersläpning i förhållande till förändringar i sysselsättningsläget. Staten svarar för totala uppbörden av inkomstskatt. Utbetalningarna till kommunerna påverkas emellertid av sysselsättningsförändringar med två års eftersläpning. Vissa kommuner med särskilt snabb befolkningstillväxt har fått tillväxtbidrag för att mildra effekterna av eftersläpningen, men generellt kan sägas att sambandet mellan kommunalskatter och sysselsättning endast gäller på lång sikt. Det bör också i detta sammanhang nämnas att för flertalet av landets kommuner är inte heller de kommunala inkomstskatterna direkt beroende av sysselsättningsläget. Dessa kommuner är genom skatteutjämningsbidraget garanterade en viss miniminivå på sina kommunalskatter. En ökning av totala sysselsättningen kan bidra till att skatteutjämningsbidraget växer under förutsättning att skillnaden kommunerna emellan inte minskar därigenom. I en kommun där sysselsättningen ökar snabbare än i riket totalt, kan däremot skatteutjämningsbidraget sjunka.

Tabell 3 Kommunernas inkomster fördelade efter grad av sysselsättningsberoende

Grad av syssel- sättningsberoende	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	Andel 1976	Årlig förändring % 1968-1977
I Direkt beroende av sysselsättning inom sektor	5108	5634	6519	6370	7164	7279	8287	10490	12082	15913	16,8	13,5
II Indirekt beroende av sysselsättning inom sektor	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
III Direkt (positivt) a beroende av totala sysselsättningen	16236	17676	19068	22035	26686	27852	31336	35541	41746	54873	57,9	14,5
III Direkt negativt b beroende av totala sysselsättningen	-	-	-	-	-	1272	1211	1161	1052	841	0,9	9,8
V Oberoende av sysselsättningen	7210	8122	9397	10862	13078	14169	15897	18259	21073	23199	24,5	13,9
Summa inkomster	28554	31432	34984	39267	46928	50572	56731	65451	75953	94826	100,0	14,3
därav från staten och Socialför- säkringssektor	7770	8741	9941	10837	13234	14954	17112	19473	22850	28234	29,8	15,4

Övriga skatter, de indirekta skatterna, som utgörs av fastighets- skatt samt förrättnings- och granskningsavgifter har ansetts vara oberoende av sysselsättningen. Detsamma gäller för flertalet av de speciella bidragen liksom driftsöverskotten från affärsverken och hyresverksamheten, de nominella avgifterna och ränteinkomsterna. Dessa utgjorde tillsammans närmare 25 % av totala inkomsterna år 1977. Det tycks ha ökat i samma takt som totala inkomsterna under perioden 1968-1977, med ca 14 % per år.

Liksom för den statliga sektorn kan man konstatera att en mycket stor del av inkomsterna, närmare tre fjärdedelar, är i större eller mindre utsträckning beroende av sysselsättningen i och utanför den kommunala sektorn. Man bör emellertid hålla i minnet att en stor del av inkomsterna, ca 30 %, härrör från den statliga sektorn.

En detaljerad beskrivning av hur olika kommunala inkomstposter har klassificerats framgår av bilaga 1.3.

På samma sätt som för staten har lönerna, liksom de avgifter som beräknas med löner som grund, klassificerats som utgifter direkt beroende av sysselsättningen inom den kommunala sektorn. Dessa utgifter svarade för drygt hälften, eller 56 %, av totala utgifterna (se tabell 4). Som framgått ovan har begränsningarna i det statistiska materialet på den kommunala sidan varit stora. Någon egentlig uppdelning av kommunernas utgifter i sysselsättningsberoende termer har därför inte varit möjlig. För att inte resultaten skall bli alltför vilseledande och leda till felaktiga slutsatser har de utgifter som kan antas vara indirekt beroende av sysselsättningen i den kommunala sektorn beräknats med hjälp av sysselsättningstal och relationer från den statliga sektorn. De på så sätt beräknade utgifterna uppgick år 1977 till 16 % av totala utgifterna. De kommunala bostadsbidragen särredovisas i statistiken och har bedömts vara direkt negativt beroende av sysselsättningen i hela samhället. Utbetalningar av socialhjälp har enligt undersökningar som gjorts visat stor känslighet för variationer i sysselsättningen. De har därför klassificerats som indirekt negativt beroende av sysselsättningen. På grund av otillräcklig detaljeringsgrad på den kommunala statistiken har

Tabell 4 Kommunernas utgifter fördelade efter grad av sysselsättningsberoende

Grad av syssel- sättningsberoende	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	Andel 1977 1968-1977	Årlig förändring 1968-1977
I Direkt beroende av sysselsättning inom sektorn	12861	14547	17241	20323	23027	25649	30042	36911	44382	54212	55,8	17,3
II Indirekt beroende av sysselsättning inom sektorn	5144	5818	6534	7052	7806	9003	11055	12697	13803	15667	16,1	13,2
III Direkt negativt beroende av totala sysselsättningen	100	111	159	240	441	564	933	1348	1411	1847	1,9	38,3
IV Indirekt negativt beroende av totala sysselsättningen	247	282	357	479	515	542	552	597	677	771	0,8	13,5
V Oberoende av sysselsättningen ¹⁾	10939	11454	13095	13366	14987	14327	14862	16754	19019	24663	25,4	9,5
Summa	29291	32213	37386	41460	46776	50085	57444	68307	79292	97160	100,0	14,3
därav bidrag till socialförsäkrings- sektorn	575	650	742	833	986	1069	1162	1356	1547	1741	1,8	13,1

1) Inkl utgifter för bruttoinvesteringar och netto av mark- och fastighetsköp
Källa: Räkenskapsammandrag för kommunerna, SCB nationalräkenskaper

övriga kommunala utgifter klassificerats som oberoende av sysselsättningen. De uppgick till 25 % av totala utgifterna år 1977.

På den kommunala sidan påverkas ungefär 70 % av utgifterna av en sysselsättningsökning inom den kommunala sektorn. Ligger ökningen utanför den kommunala sektorn torde endast en obetydlig del av utgifterna, nämligen bostadsbidragen och socialhjälpens påverkas härav. De kan dessutom väntas påverkas i minskande riktning. Slutsatserna för den kommunala sektorn måste emellertid med hänsyn till svårigheterna att disaggregera det statistiska materialet omgärdas med viss grad av osäkerhet.

3.2.3 SOCIALFÖRSÄKRINGSSEKTORN

Socialförsäkringssektorn omfattar enligt nationalräkenskaperna följande sju delar:

- a) ATP
- b) Folkpensioneringen
- c) Delpension
- d) Frivillig pensionsförsäkring
- e) Sjukförsäkringen
- f) Yrkesskadeförsäkringen
- g) Arbetslöshetsförsäkringen

Samtliga delar finansieras med arbetsgivaravgifter och i några fall dessutom med egenavgifter. Folkpensioneringen, sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen är knutna till särskilda fonder med fondavkastning som en del av finansieringen.

Arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna har liksom i den statliga sektorn klassificerats som direkt beroende av sysselsättningen (grupp III). De utgjorde år 1977 drygt två tredjedelar av socialförsäkringssektorns inkomster (se tabell 5).

Bidragen till sjukförsäkringen har bedömts vara indirekt positivt korrelerade med sysselsättningen. Detta kan kanske tyckas

vara märkligt med tanke på att själva sjukfrånvaron innebär ett sysselsättningsbortfall. Med en sysselsättningsökning följer att inkomsterna ökar. Därav följer att inplaceringen i sjukpenningklass förändras och eventuellt ökar antalet inskrivna i sjukförsäkringssystemet. Detta innebär att sjukförsäkringens utgifter, främst i form av sjukpenning, ökar. Statsbidraget till sjukförsäkringen påverkas i samma riktning eftersom, enligt de finansieringsregler som gäller för närvarande, bidraget skall utgöra 15 % av de totala utgifterna. De inkomster som således kan klassificeras som indirekt positivt korrelerade med sysselsättningen utgjorde år 1977 ca 7 % av socialförsäkringens inkomster (se tabell 5).

Inom vissa andra delar av socialförsäkringssektorn som t ex folkpensioneringen kan utgifterna för förtidspensioner antas vara negativt korrelerade mot sysselsättningsläget. Statsbidraget är enligt beräkningarna inom nationalräkenskapssystemet residualt bestämt av å ena sidan arbetsgivaravgifterna och å andra sidan utgifterna för folkpensionen. Antag att sysselsättningen minskar p g a att allt flera individer förtidspensioneras. Det medför att arbetsgivaravgifterna sjunker samtidigt som utgifterna ökar. Mellanskillnaden, "statsbidraget", måste således öka då detta inträffar. Av denna anledning har statsbidraget till folkpensioneringen klassificerats som indirekt negativt beroende av sysselsättningen (grupp IV b).

Statsbidraget till arbetslöshetsförsäkringen omfattar följande delar:

- a) Statsbidrag till arbetslöshetskassor minus arbetsgivaravgifter
- b) Omställningsbidrag
- c) Kontant arbetsmarknadsstöd minus arbetsgivaravgifter.

Dessa har ansetts vara indirekt negativt beroende av det allmänna sysselsättningsläget. Tillsammans svarar dessa inkomster (grupp IV b) för drygt 9 % av socialförsäkringens inkomster.

Tabell 5. Socialförsäkringssektorns inkomster fördelade efter grad av sysselsättningsberoende

Grad av sysselsättningsberoende	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	Andel 1977	Årlig förändring 1968-77
III Direkt beroende av sysselsättning	10862	11984	13059	15164	17381	18637	21308	25729	38433	47645	68,1	17,9
IVa Indirekt positivt beroende av sysselsättning	661	553	847	981	697	992	4203	5461	4662	5058	7,2	25,4
IVb Indirekt negativt beroende av sysselsättning	3775	4115	4672	5405	6080	6946	9758	9709	7793	6726	9,6	6,6
V Oberoende av sysselsättning	2092	2586	3195	3839	4632	5411	6308	7450	7803	10514	15,0	19,7
Summa inkomster därav bidrag från stat och kommun	17390	19238	21773	25389	28790	31986	41576	48349	59718	69943	100,0	16,7
	5011	5318	6264	7222	7763	9007	15123	16526	14002	13542	19,4	11,7

Källa: SCB, nationalräkenskaper

De återstående inkomstposterna till socialförsäkringssektorn, nämligen bidrag till kommunala bostadstillägg från kommunerna samt ränteinkomster och aktieutdelningar, bedöms vara oberoende av sysselsättningsläget. De uppgick till drygt 15 % av totala inkomsterna.

Socialförsäkringssektorns inkomster är i högre grad än i övriga delsektorer beroende av sysselsättningen. Å andra sidan är närmare en tiondel av inkomsterna omvänt beroende av sysselsättningen. Nästan en femtedel av inkomsterna är bidrag från staten och kommunerna.

Liksom för staten och kommunerna har utbetalade löner och därtill knutna arbetsgivaravgifter ansetts vara direkt beroende av sysselsättningen inom socialförsäkringssektorn d v s främst vid försäkringskassorna. De svarade år 1977 för endast 2 % av socialförsäkringssektorns utgifter (se tabell 6). Övriga administrationskostnader liksom investeringsutgifter är indirekt beroende av antalet anställda inom sektorn. De uppgick till 1 % av totala utgifterna år 1977.

Som framgått vid genomgången av socialförsäkringssektorns inkomster har utbetalning av sjukpenning ansetts vara direkt och positivt beroende av det allmänna sysselsättningsläget, medan utbetalningarna till arbetslöshetsförsäkringen har ansetts vara direkt negativt beroende av sysselsättningen. De utgifter som är direkt och positivt beroende av sysselsättningen (grupp III a) svarade år 1977 för en fjärdedel av utgifterna, medan de negativt beroende (grupp III b) uppgick till ca 2 % av totala utgifterna.

Inom socialförsäkringssektorn förefaller inkomsterna att i mycket hög grad vara beroende av sysselsättningen medan utgifterna i stor utsträckning tycks vara oberoende av sysselsättningen. Det finns därför anledning att tro att en höjd sysselsättningsgrad skulle bidra till att förbättra socialförsäkringssektorns finansiella sparande d v s inkomsterna skulle öka mer än utgifterna. Dessa slutsatser återspeglar det självklara faktum att

Tabell 6 Socialförsäkringssektorns inkomster fördelade efter grad av sysselsättningsberoende

Grad av syssel- sättningsberoende	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	Andel 1977	Årlig för- ändring 1968-1977
I Direkt beroende av sysselsättning inom sektorn	251	272	302	358	391	453	571	710	925	1135	2,1	18,3
II Indirekt beroende av sysselsättning inom sektorn	137	126	173	174	222	273	327	390	463	549	1,0	16,7
III Direkt positivt beroende av totala sysselsättningen	2583	2828	3053	3307	3468	3676	7626	9377	11408	12564	22,9	19,2
III Direkt negativt beroende av totala sysselsättningen	281	345	322	427	604	561	758	732	872	1193	2,2	17,4
IV Indirekt negativt beroende av totala sysselsättningen	807	876	959	1172	1439	1622	1939	2343	2624	2887	5,3	15,2
V Oberoende av sysselsättning	7416	8218	9716	11515	12976	15302	19422	22973	29040	36601	66,6	19,4
Summa utgifter därav ersättning till stat och kommun	11475	12675	14525	16953	19100	21887	30643	36525	45382	54929	100,0	19,0
	105	109	229	246	251	364	477	462	881	901	1,6	27,0

Källa: SCB, nationella räkenskaper

socialförsäkringen syftar till att ge medborgarna ekonomiskt stöd vid arbetsoförmåga. Med ökad sysselsättning minskar behovet av ekonomiskt stöd, vilket leder till ett ökat sparande för sektorn.

Det statistiska materialet avseende socialförsäkringssektorn är mycket detaljerat och såvitt kan bedömas av bra kvalitet. Det har därför varit möjligt att redovisa även mindre poster, som sannolikt är indirekt negativt beroende av sysselsättningen, nämligen arbetslöshetsförsäkringens administrationskostnader. Utbetalningarna av förtidspension kan likaså antas vara indirekt och negativt beroende av sysselsättningen. Dessa utgifter svarade för 5 % år 1977.

Socialförsäkringens övriga utgifter har, som framgår av bilaga 1.6 klassificerats som oberoende av sysselsättningen. Dessa utgjorde huvuddelen av utgifterna eller närmare två tredjedelar år 1977.

3.3 RESULTAT

Resultatet av klassificeringen av inkomster och utgifter inom den offentliga sektorns olika delsektorer efter grad av sysselsättningsberoende framgår av tabellerna 1 - 6. I tabellerna 7 och 8 summeras de olika delsektorerna till en konsoliderad offentlig sektor, varvid de interna transaktionerna har exkluderats. Därvid har ungefär en femtedel av totala inkomsterna och utgifterna räknats bort. En förteckning över de interna transaktionerna och hur de klassificerats framgår av bilaga 1.7.

Av hela den offentliga sektorns inkomster var 62 % direkt beroende av den totala sysselsättningen. Ca 19 % av inkomsterna var indirekt beroende av sysselsättningen i näringslivet. En mindre del, drygt 2 %, var direkt beroende av sysselsättningen i den offentliga sektorn (se tabell 9).

Den offentliga sektorns utgifter är okänsligare än inkomsterna för förändringar i sysselsättningen. Nära hälften av utgifterna anses vara oberoende av sysselsättningen. Huvuddelen av åter-

Tabell 7		Summering av delsektorer			
Inkomster	Staten			Kommuner	
	brutto	intern	netto	brutto	intern
I Direkt beroende av sysselsättn inom sektorn	1104	0	1104	15913	11122
II Indirekt beroende av sysselsättn inom sektorn					
III a Direkt positivt beroende av totala sysselsättn	37550	0	37550	54873	4484
III b Direkt negativt beroende av totala sysselsättn				841	841
IV a Indirekt positivt beroende av totala sysselsättn	41907 ¹⁾	0	41907 ¹⁾		
IV b Indirekt negativt beroende av totala sysselsättn					
V Oberoende av sysselsättn	16224	17	16207	23199	11787
Summa	96785	17	96768	94826	28234

¹⁾ Dessa inkomster har, som framgår av sid 25, antagits vara beroende endast av sysselsättningsförändringar i näringslivet.

till konsoliderad offentlig sektor år 1977							
netto	Socialförs.sektor			Totalt			Andel %
	brutto	intern	netto	brutto	intern	netto	
4791				17017	11122	5895	2,7
50389	47645	0	47645	140068	4484	135584	61,7
0				841	841	0	0
	5058	5058	0	46965	5058	41907	19,1
	6726	6726	0	6726	6726	0	0
11412	10514	1758	8756	49937	13562	36375	16,5
66592	69943	13542	56401	261554	41793	219761	100,0

Tabell 8		Summering av delsektorer			
Utgifter	Staten			Kommuner	
	brutto	intern	netto		
I Direkt beroende av sysselsättn inom sektorn	18977	0	18977	54212	0
II Indirekt beroende av sysselsättn inom sektorn	5492	0	5492	15667	0
III a Direkt positivt beroende av totala sysselsättn	15606	15606	0		
III b Direkt negativt beroende av totala sysselsättn	2506	841	1665	1847	0
IV a Indirekt positivt beroende av totala sysselsättn	5058	5058	0	771	0
IV b Indirekt negativt beroende av totala sysselsättn	8240	6726	1514		
V Oberoende av sysselsättn	47167	10920	36247	24663	1741
Summa	103046	39151	63895	97160	1741

till konsoliderad offentlig sektor år 1977							
netto	Socialförs.sektor			Totalt			Andel %
	brutto	intern	netto	brutto	intern	netto	
54212	1135	0	1135	74324	0	74324	34,8
15667	549	0	549	21708	0	21708	10,2
	12564	0	12564	28170	15606	12564	5,9
1847	1193	0	1193	5546	841	4705	2,2
771				5058	5058	0	0
	2887	0	2887	11898	6726	5172	2,4
22922	36601	901	35700	108431	13562	94869	44,4
95419	54929	901	54028	255135	41793	213342	100,0

Tabell 9 Inkomsternas och utgifternas fördelning år 1977 efter grad av sysselsättningsberoende inom olika sektorer, procentuell andel

Grad av sysselsättnings- beroende	Inkomster		Socialf. Totalt	Stat	Utgifter		
	Stat	Kommun			Kommun	Socialf. Totalt	
I Direkt beroende av syssel- sättning inom sektorn	1,1	16,8	2,7	18,4	55,8	2,1	34,8
II Indirekt beroende av sys- selsättning inom sektorn	-	-	0	5,3	16,1	1,0	10,2
IIIa Direkt positivt beroende av totala syssel- sättningen	38,8	57,9	61,7	15,1	-	22,9	5,9
IIIb Direkt negativt beroende av totala syssel- sättningen	0,9	0,9	0	2,4	1,9	2,2	2,2
Iva Indirekt positivt beroen- de av totala syssel- sättningen	43,3 ¹⁾	-	7,2	4,9	-	-	0
IVb Indirekt negativt beroen- de av totala syssel- sättningen			9,6	8,0	0,8	5,3	2,4
V Oberoende av syssel- sättning	16,8	24,5	15,0	45,8	25,4	66,6	44,4
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1) Dessa inkomster har, som framgår av sig 25, antagits vara beroende endast av sysselsättningen i näringslivet.

stoden motsvarande inemot 45 % av totala utgifterna är på något sätt beroende av sysselsättningen i den offentliga sektorn. De poster som på utgiftssidan är omvänt beroende av sysselsättningen svarar för tillsammans mindre än 5 %. Det innebär att de bidrag etc som minskar eller bortfaller då sysselsättningsgraden stiger är förhållandevis små.

De redovisade resultaten ger information om hur stor del av inkomsterna och utgifterna som påverkas av förändringar i sysselsättningsläget. Däremot säger de litet om själva effekten av förändringarna. En viss uppfattning om detta kan man få genom att studera förändringarna över tiden och jämföra med sysselsättningsutvecklingen. Vidare har resonemanget begränsats till vad som ibland brukar kallas för "first-order effect", dvs den mer omedelbara effekten av förändringar i sysselsättningen. De sk multiplikatoreffekterna som uppkommer via förändringar i produktion, inkomster och efterfrågan kan inte belysas med detta material. Detta kräver mer omfattande beräkningar med hjälp av t ex en ekonometrisk modell.

Ett sätt att kvantifiera resultaten är att åsätta de olika inkomst- och utgiftsgrupperna olika elasticiteter med avseende på sysselsättningsutvecklingen. De inkomster och utgifter som klassificerats som direkt beroende av sysselsättningen kan antas förändras i samma takt som sysselsättningen påverkar lönesumman. Elasticiteten med avseende på lönesumman är ett. Detta är ett antagande som överensstämmer med de kriterier som legat till grund för klassificeringen (jämför avsnitt 3.1 Undersökningsmetoder). Som nämnts i anslutning till klassificeringen av de statliga inkomstskatterna kan emellertid denna elasticitet variera både uppåt och nedåt. Det beror på hur förändringar i sysselsättningen påverkar lönesummans tillväxt.

När det gäller de indirekt beroende komponenterna är det betydligt vanskeligare att tillämpa något elasticitetsantagande. För att därför antyda känsligheten i beräkningarna har olika elasticitetsantaganden tillämpats. Huvudalternativet har emellertid varit att om lönesumman ökar 1 % till följd av att sysselsätt-

ningen stiger så antas de indirekt beroende inkomsterna och utgifterna växa något långsammare med 0,5 %. Elasticiteten är 0,5. I andra alternativ har de indirekt beroende posterna antagits öka med 0,75 % resp 0,25 %.

Vi skall nu studera effekterna av några räkneexempel där sysselsättningskomponenten i lönesumman antas öka med en procentenhet. Ökningen kan t ex antas vara jämnt fördelad över alla samhällssektorer, dvs fördelningen på olika sektorer blir oförändrad av ökningen. Det innebär att statens inkomster ökar med 596 milj kr uttryckt i 1977 års pris- och lönenivå (se tabell 10). Till följd av bl a ökad sysselsättning i den statliga sektorn ökar utgifterna med 332 milj kr. Dvs det finansiella nettot förbättras med 264 milj kr. På liknande sätt förbättras det finansiella sparandet i den kommunala sektorn med 101 milj kr och i socialförsäkringssektorn med 355 milj kr. Hela offentliga sektorns finansiella sparande förbättras med 720 milj kr. De totala inkomsterna ökar med 1 624 milj kr och utgifterna ökar med 904 milj kr.

Om hela ökningen av lönesumman, som motsvarar 1 % år 1977, skulle äga rum enbart i den statliga sektorn, skulle den statliga lönesumman öka med 13,3 %. Eftersom en större del av statens inkomster skulle påverkas av detta kan de väntas öka något mer än i det första exemplet. Det är avsättningarna till framtida kompletteringspensioner som ökar. Dessa inkomster motsvaras emellertid av ökade utgifter. Totalt beräknas inkomsterna öka med 520 milj kr. Utgifterna växer kraftigt till följd av sysselsättningsexpansionen. De beräknas öka med 2886 milj kr. Det skulle således innebära en försämring av det finansiella sparandet i den statliga sektorn med 2366 milj kr. För kommunernas och socialförsäkringssektorns del har sparandet beräknats öka mer än i det första exemplet eftersom utgifterna påverkas i mindre grad. I dessa sektorer sker ingen sysselsättningsförändring. Sparandet ökar med 563 resp 369 milj kr. Totalt för offentliga sektorn blir sparandet emellertid försämrat med 1433 milj kr. Beräkningarna förutsätter naturligtvis att det inte sker några förändringar i skattesatserna.

Tabell 10 Effekter på den offentliga sektorns inkomster och utgifter av en sysselsättningsökning motsvarande 1 % av totala lönesumman. Förändringar i miljoner kronor på 1977 års nivå. Alternativ A: ökningen antas vara jämnt fördelad över alla samhällssektorer.

	Staten	Kommunerna	Socialförsäkrings- sektorn	Total offentlig sektor (exkl interna transaktioner)
Inkomster	596	699	468	} 1624
därav bidrag från övriga sektorer	-	148	-9	
Utgifter	332	598	113	} 904
därav bidrag till övriga sektorer	139	-	-	
Netto = finansiellt sparande	264	101	355	720

På motsvarande sätt kan ökningen antas äga rum enbart i den kommunala sektorn eller endast i näringslivet. I det förstnämnda fallet blir effekterna för hela den offentliga sektorn ungefär desamma som om ökningen ägde rum i den statliga sektorn. Fördelningen mellan staten och kommunerna blir självfallet annorlunda. Försämringen i offentliga sektorns finansiella sparande blir 1474 milj kr (se tabell 11). Staten får en försämring med 168 milj kr och kommunernas sparande sjunker med 1675 milj kr. Kommunernas totala utgifter beräknas öka med närmare 3 miljarder kr. Genom ökade kommunalskatter och statliga bidrag stannar således nettoutgifterna för kommunernas del vid nästan hälften av totala utgifterna.

Då sysselsättningsökningen hänförs till näringslivet förbättras den offentliga sektorns finansiella sparande med 1592 milj kr. Det är således det alternativ som är mest positivt sett ur den offentliga sektorns synvinkel.

Om sysselsättningsökningen i stället fördelas med hälften i den offentliga sektorn och andra hälften i näringslivet (alternativ b) blir det offentliga finansiella sparandet något förbättrat. Den nettoökning som ökningen i näringslivet ger upphov till motverkas alltså av den försämring som ökningen i den offentliga sektorn svarar för. En sammanställning av resultaten i de fyra exemplen ovan redovisas i tabell 12.

De redovisade kalkylerna bygger på mycket grova antaganden om de olika inkomst- och utgiftsposternas sysselsättningselasticiteter. Det finns därför anledning studera vad som inträffar då dessa antaganden ändras något. Om istället de indirekt beroende posterna antas vara i större grad beroende av sysselsättningen än i huvudalternativet, t ex att elasticiteten är 0,75, ökar såväl inkomster som utgifter snabbare. Med de förutsättningar som gällde i alternativ a ökar offentliga sektorns finansiella sparande med ytterligare 60 milj kr till 780 milj kr. Enligt alternativ c, dvs en ökning av sysselsättningen i den kommunala sektorn, skulle det finansiella sparandet försämrats med ytterligare 70 milj kr till 1544 milj kr.

Tabell 11 Effekter på den offentliga sektorns inkomster och utgifter av en sysselsättningsökning motsvarande 1 % av totala lönesumman. Förändringar i miljoner kronor.
Alternativ C: Ökningen antas ske enbart i den kommunala sektorn.

	Staten	Kommunerna	Socialförsäkrings- sektorn	total offentlig sektor (exkl interna transaktioner)
Inkomster	376	1312	468	} 1588
därav bidrag från övriga sektorer	-	576	-9	
Utgifter	543	2987	99	} 3062
därav bidrag till övriga sektorer	567	-	-	
Netto = finansiellt sparande	-168	-1675	369	-1474

Det förefaller således som om förändringen i de mycket grova antagandena har liten inverkan på de totala resultaten. Bilden blir i allt väsentligt densamma, vilket hänger samman med att de poster som klassificerats som indirekt beroende inte utgör en dominerande del av inkomsterna och utgifterna. Osäkerheten i elasticitetsantaganden kan således inte påverka slutsatserna särskilt mycket.

Tabell 12 Räkneexempel. Förändringar av det finansiella sparandet i stat, kommuner och socialförsäkringssektor till följd av en sysselsättningsökning motsvarande 1 % av lönesumman. Milj kr år 1977.

	Stat	Kommuner	Soc.förs	Total
a) Ökningen antas jämnt fördelad över alla sektorer	264	101	355	720
b) Ökningen sker enbart inom statliga sektorn	-2365	563	369	-1433
c) Ökningen sker enbart i den kommunala sektorn	- 168	-1675	369	-1474
d) Ökningen sker enbart i näringslivet	660	563	369	1592
e) Hälften av ökningen sker inom den offentliga sektorn och hälften i näringslivet	0	254	344	90

Av de redovisade exemplen framgår att skillnaderna i det finansiella sparandet mellan de olika delsektorerna är förhållandevis stora. Socialförsäkringssektorn visar i alla exempel ett överskott som varierar mellan 344 och 369 milj kr beroende på var sysselsättningsförändringarna äger rum. Socialförsäkringssektorn svarar för en obetydlig del av sysselsättningen. Det finansiella sparandet påverkas därför mycket litet av om sysselsättningsförändringar sker i eller utanför sektorn. För staten och kommunerna däremot blir kostnaderna förhållandevis stora om sysselsättningsgraden ökar inom dessa sektorer. I exempel e

ovan gav kalkylerna vid handen att offentliga sektorns finansiella sparande skulle öka med 90 milj kr. För kommunerna skulle emellertid nettokostnaderna bli 254 milj kr medan statens finansiella sparande blir oförändrat.

Det är således uppenbart att det finns institutionella hinder inom den offentliga sektorn som försvårar eller förhindrar en sysselsättningsökning trots att de finansiella kostnaderna för hela offentliga sektorn är obetydliga. Om dessa hinder inte undanröjs genom att t ex bidragen mellan sektorerna kan anpassas till sysselsättningsutvecklingen är risken stor att sysselsättningsökningen leder till onödiga skatte- och avgiftshöjningar eller att sysselsättningsökningen inte äger rum.

Det förefaller som om det främst är genom att överföra medel från socialförsäkringssektorn till kommunerna och i någon mån till staten som skillnaderna i det finansiella sparandet skulle kunna utjämnas. Detta skulle kunna ske genom att större delar av socialförsäkringssektorn än för närvarande inkluderas i den statliga budgeten. Staten skulle därigenom kunna ta på sig en del av kommunernas utgifter för att öka och stimulera sysselsättningen. Det skulle t ex kunna ske genom att staten övertog en större del av kostnaderna för barnomsorgen.

När det gäller möjligheterna för den kommunala sektorn att ta på sig ansvaret för att öka sysselsättningen måste man också hålla i minnet att flertalet kommuner i landet får skatteutjämningsbidrag. Det innebär att i den enskilda kommunen motverkas den ökning av skatteunderlaget, som blir följderna av en höjd sysselsättningsgrad i kommunen, av att skatteutjämningsbidraget minskar. De kalkyler som redovisas i rapporten avser effekterna för hela den kommunala sektorn, dvs samtliga borgerliga primärkommuner, landsting och kyrkoförsamlingar. Effekterna för de enskilda kommunerna kan således avvika i betydande utsträckning från den bild man får av den totala kommunala sektorn. Likaså kan effekterna fördelade på primärkommuner och landsting skilja sig betydligt. Med det material som legat till grund för beräkningarna har det emellertid inte varit möjligt att göra en sådan uppdelning.

De nu redovisade exemplen och känslighetskalkylerna i anslutning till dessa bygger alla på erfarenhetsmässiga bedömningar av sambandet mellan förändringen i sysselsättningen och den offentliga sektorns inkomster och utgifter. I utgångsläget förutsätts vidare att det finns en begränsad marginell arbetskraftsresurs som kan sysselsättas. I och med att den resursen utnyttjas antas resursutnyttjandet bli fullt.

Om det krävs en markant förändring av sysselsättningspolitiken för att höja sysselsättningen, på så sätt att de tidigare konstaterade sambanden mellan sysselsättning och offentlig ekonomi inte kan antas gälla, måste självfallet de nu redovisade exemplen modifieras. Beräkningarna bygger också på antaganden för genomsnittet och på en aggregerad nivå. Det innebär att beräkningarna bör justeras i den utsträckning åtgärderna riktar sig mot särskilda grupper av arbetskraft och där sysselsättningen sker inom vissa begränsade områden. Som exempel kan nämnas att om alla de som sysselsätts, tidigare har varit arbetslösa och uppburit arbetslöshets ersättning, kan det antas att bl a minskningen av statsbidragen till arbetslöshetskassor blir betydligt större än som antagits i de redovisade exemplen. Beräkningsmetoden kan således tillämpas även i detta fall, men antagandena beträffande känsligheten i vissa variabler med hänsyn till sysselsättningsförändringarna måste således justeras från fall till fall.

4. OFFENTLIGA SEKTORNS EKONOMI OCH FÖRÄNDRINGAR I DEN ENSKILDE INDIVIDENS SYSSELSÄTTNINGSSITUATION

Den typ av generella beräkningar som har presenterats tidigare ger en uppfattning om vilka poster och hur stora de poster är i den offentliga sektorns ekonomi som påverkas av en förändrad sysselsättning. Beräkningarna kan självfallet förfinas i en rad avseenden. Det gäller i synnerhet möjligheterna att anpassa kalkylerna efter de anställdas alternativa försörjningssituation. Det är givetvis så att transfereringsutgifterna påverkas i skiftande grad beroende på om de nyanställda ursprungligen var hemmafruar, arbetslösa med ersättning från en erkänd arbetslöshetskassa, eller sysselsatta i beredskapsarbete eller arbetsmarknadsutbildning. Vidare är naturligtvis kostnaderna för att undanröja förvärvshinder mycket varierande för olika individer. Likaså är investeringskostnaderna för att skapa arbetstillfällen mycket olika inom de skilda sektorerna. Den maskinella och tekniska utrustningen kan vara mycket omfattande vid vissa arbetsplatser.

Det har emellertid inte varit möjligt att utveckla de nu redovisade makrobetonade beräkningarna i den här skisserade riktningen. Kalkylerna har i stället kompletterats med olika individuella exempel där specifika antaganden gjorts om de individuella förhållandena i framför allt tre avseenden, nämligen

- alternativ försörjningssituation
- samhällets kostnader för att undanröja förvärvshinder
- individuella sysselsättningskostnader i olika samhällssektorer.

Beroende på vilka antaganden som görs i dessa tre avseenden påverkas i olika grad statens, kommunernas och socialförsäkrings-

sektorns inkomster och utgifter.

4.1 *Individens alternativa försörjningssituation*

Som konstaterades tidigare är de enskilda individerna i samhället genom socialförsäkringssystemet, statliga och kommunala bidrag garanterade en viss ekonomisk minimistandard. Syftet med detta är bl a att utjämna de ekonomiska återverkningar som en förändrad sysselsättningsgrad kan innebära, antingen den beror på individen själv, t ex skada och sjukdom eller på arbetsmarknads-läget. Det innebär att den inkomstökning som individen får då sysselsättningsgraden ökar motsvaras av en minskning av olika ekonomiska bidrag. Som exempel kan nämnas arbetslöshetsersättningar.

Till medlemmar i de erkända arbetslöshetskassorna betalas ersättningar på mellan 80 och 180 kr per dag. Ersättningen är skattepliktig och fås under en begränsad tid. För personer som inte är medlemmar i arbetslöshetskassor, finns kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). För att få detta stöd måste vissa villkor vara uppfyllda. Man skall ha arbetat minst 4 månader under den senaste 12-månadersperioden eller varit hemma och vårdat barn under 2 år. Bidraget uppgår till 65 kr per dag. Även det är skattepliktigt och fås under högst 180 dagar. Det är därför inte ovanligt att många, främst ungdomar med begränsad yrkeslivserfarenhet, måste komplettera stödet med socialhjälp. För äldre personer som är arbetslösa eller riskerar att bli arbetslösa finns numera möjligheter att bli förtidspensionerade.

En stor del av det arbetskraftstillskott som skett under 1970-talet har bestått av hemmafruar. Dessa har vanligen inte haft någon annan försörjning än makens inkomst. Det innebär att de inkomstökningar som sysselsättningen medfört inte har motverkats av några bidragsminskningar, om vi bortser från det s k hemma-makeavdraget från skatten på 1 800 kr per år som medges vid inkomsttaxeringen. För den enskilde individen går det naturligtvis inte att bortse från att inkomstillskottet är förknippat med vissa kostnader. Det gäller t ex barnomsorgskostnader och kostnader för resor till och från arbetet. Detta kommer att

behandlas i avsnittet om samhällets kostnader för att undanröja förvärvshinder.

I de fall sysselsättningsökningen sker genom att deltidsarbetande ökar sin arbetsinsats kan man inte heller tala om att det finns något försörjningsalternativ.

4.2 *Samhällets kostnader för att undanröja förvärvshinder*

Samhällets åtgärder för att främja sysselsättning och undanröja förvärvshinder är många. Bland de statliga insatser som är riktade mot enskilda individer kan nämnas beredskapsarbeten med hjälp vid flyttning, arbetsmarknadsutbildning, arbetsförmedling, särskilda åtgärder för handikappade och invandrare och vissa regionalpolitiska insatser. På den kommunala sidan torde den främsta insatsen vara utbyggnaden av daghem.

Möjligheterna att göra individuella exemplifieringar på samhällseliga åtgärder med syfte att främja sysselsättning och undanröja förvärvshinder för den enskilde är mycket stora. Kostnaderna för de olika insatserna varierar betydligt. Eftersom syftet i detta sammanhang främst är att belysa finansiella konsekvenserna av olika åtgärder finns det ingen anledning att närmare gå in på vilka typer av åtgärder som är nödvändiga att vidta. Det kan alltså vara tillräckligt att konstatera att detta är en utgifts-post i kalkylerna som kan variera mycket.

I de fall de redovisade räkneexemplen redovisar ett överskott då en person sysselsätts, dvs inkomsterna för den offentliga sektorn är större än utgifterna, kan alltså detta överskott ställas i relation till vilka sysselsättningsfrämjande åtgärder som man vill vidta. Man måste emellertid hålla i minnet att för att nå just den person för vilken åtgärden är betydelsefull måste man ofta även sprida åtgärderna på andra som kanske ändå skulle ha sysselsatts. De medel som står till buds är i allmänhet tämligen trubbiga.

I många fall är utbyggnaden av barnomsorgen en förutsättning för att hemmafruar skall kunna gå ut på arbetsmarknaden. I de räkne-

exempel som redovisas nedan har totalkostnaden för en daghemsplats antagits uppgå till 30 000 kr. Kommunerna får statsbidrag på 14 000 kr per plats. En del av kostnaderna täcks också av daghemsavgifter. Hur stor den delen är beror bl a på föräldrarnas gemensamma inkomst.

Man bör vidare vid en bedömning av olika sysselsättningsfrämjande åtgärders effekter beakta i vilken utsträckning åtgärder måste tillämpas generellt eller kan användas individuellt. Dvs vilka åtgärder leder till att just den individ som behöver stöd nås av det och inte andra som ändå skulle ha sysselsatts. Generella åtgärder tenderar att leda till att även de som inte påverkas av åtgärden också får del av åtgärden.

4.3 *Individens sysselsättning i olika samhällssektorer*

Som framgått tidigare blir skillnaderna i den offentliga sektorns finansiella sparande betydande beroende på i vilken sektor sysselsättningsökningen sker. I de individuella räkneexempel som redovisas nedan har olika alternativ beräknats. Personen antas bli sysselsatt antingen i den statliga sektorn, kommunala sektorn eller näringslivet. När det gäller staten och kommunerna blir kalkylerna mycket likartade. Det s k arbetsgivarinträdet på den statliga sidan gör att sjuklönen från försäkringskassan redovisas olika. Vidare gör bidragen från staten till kommunerna att fördelningen av kostnaderna mellan staten och kommunerna påverkas. Sett för hela den offentliga sektorn blir effekterna emellertid i stort sett desamma.

4.4 *Några räkneexempel*

Med utgångspunkt från de förutsättningar som nu redovisats, presenteras här ett antal individuella exempel. Förhållandena avser, liksom i makrokalkylerna, inkomståret 1977. Förutsättningarna för varje exempel redovisas separat.

Det första exemplet utgår från en hemmafru som börjar arbeta i den statliga sektorn. Det antas att några åtgärder inte krävs för att undanröja förvärvshinder. Nettokostnader beräknas för

hela den offentliga sektorn uppgår till ca 42 000 kr att jämföra med en bruttokostnad på drygt 77 000 kr för den statliga sektorn. I jämförelse med makrokalkylerna i kapitel 3 kan nettokostnaden förefalla hög, ställd i relation till bruttokostnaderna. Det sammanhänger med att endast bostadsbidraget har antagits falla bort eller minska.

Det andra exemplet avser en hemmafru med KAS och som behöver en daghemsp plats för att kunna arbeta utanför hemmet. Hon antas bli anställd i den kommunala sektorn. Hon har samma lön som i det första exemplet. Bruttolöne kostnaden antas vara drygt 66 000 kr. Nettokostnaden för offentliga sektorn blir i detta fall drygt 59 000 kr, varav ungefär hälften ligger i kostnader för daghemsp plats. Detta är emellertid inte kostnaden för att sysselsätta en person utan $1 \frac{1}{4}$ - $1 \frac{1}{2}$ person eftersom här har medräknats kostnaden för daghemsp plats. Om man antar att en person anställd på ett daghem kan göra det möjligt för tre personer att komma ut i arbete blir kostnaden per sysselsatt person i stället ca 45 000 kr.

Det tredje exemplet visar en person som är medlem i en erkänd arbetslöshetskassa. Bruttolönen har antagits vara 6 000 kr per månad. Personen antas bli anställd i näringslivet. Det ger ett finansiellt överskott för den offentliga sektorn på drygt 62 000 kr. Eftersom några kostnader för att undanröja förvärvshinder inte medräknats bör överskottet eller en del av det kunna användas för sådana åtgärder.

Det fjärde exemplet visar de finansiella effekterna av att anställa en person i den kommunala sektorn i stället för att ge personen förtidspension, lönenivån är densamma som i det tredje exemplet. Bruttoutgiften för den kommunala sektorn blir i detta fall av storleksordningen 115 000 kr. Sammantaget för den offentliga sektorn stannar det finansiella underskottet vid ca 31 000 kr.

De nu redovisade individuella exemplen ger anledning att dra följande slutsatser. Som framgått både av resonemangen inledningsvis och av makrokalkylerna i kapitel 3 är det endast då

sysselsättningsökningen sker i den privata sektorn som kalkyler-
na ger ett finansiellt överskott i den offentliga sektorn. Detta
överskott växer om det i den sysselsattes alternativa försörj-
ning ingår statliga eller kommunala bidrag, t ex arbetslöshets-
ersättning, förtidspension. Å andra sidan minskar överskottet
av de insatser som måste göras från samhällets sida för att
skapa arbetstillfällen eller undanröja förvärvshinder. Dessa in-
satser kan i sig bidra till att ge ytterligare arbetstillfällen.
En utbyggnad av barnomsorgen är ett exempel på sådana åtgärder.
Den kommunala sektorn får svara för en stor del av dessa kost-
nader. För hela offentliga sektorn uppstår emellertid ett finan-
siellt överskott, även om man antar att en barndaghemplats
måste skapas för att ge möjlighet för en person att arbeta i
den privata sektorn. Dessutom har man därigenom bidragit till
en stor del av kostnaderna för att sysselsätta en person ytter-
ligare i den offentliga sektorn. Det statliga bidraget för barn-
stugeplatser är större än den genomsnittliga inkomstökning
staten får av att en person börjar arbeta. Det är endast då den
sysselsattes inkomst ligger klart över genomsnittet som bidraget
är av samma storleksordning som den statliga inkomstförstärk-
ningen.

I de fall den sysselsatte anställs i den offentliga sektorn
varierar nettokostnaden mellan 30 000 och 45 000 kr beroende
på alternativ försörjning och kostnaden för att undanröja för-
värvshinder. Denna kostnad kan jämföras med motsvarande brutto-
kostnader som ligger mellan 80 000 och 115 000 kr beroende på
löneläge. I samtliga exempel uppstår överskott i socialförsäk-
ringssektorn på mellan 8 000 och 17 000 kr.

I kostnaderna för att anställa en person i den offentliga sek-
torn ingår ett antaget belopp, vanligtvis ca 15 000 kr, för
vissa följdkostnader. Därmed avses vissa inköp från övriga sek-
torer för t ex hyrestjänster och löpande förbrukning. Det margi-
nella importinnehållet i dessa följdkostnader kan antas vara re-
lativt litet. Det innebär att dessa inköp indirekt kan bidra
till att öka sysselsättningen i det inhemska näringslivet. Efter-
som det i dessa räkneexempel liksom i de exempel som redovisades

i kapitel 3, förutsätts att resursutnyttandet är fullt då sysselsättningen ökat i offentliga sektorn kan inte efterfrågan på näringslivets produktion tillåtas öka. Det innebär att de kostnader som exemplen redovisar måste finansieras t ex genom att andra offentliga utgifter minskas. Därmed tar den offentliga sektorn tillbaka den efterfrågeökning som följdkostnaderna och de nyanställda med sina inkomster ger upphov till. Den indirekta sysselsättningseffekten uteblir således.

I vissa fall (se exempel 2) har samhället kostnader för att undanröja förvärvshinder. De kan innebära att offentliga konsumtionen (löner till anställda vid barndaghem) ökar utan att därmed efterfrågan på näringslivets produktion behöver öka annat än marginellt. I det fallet blir sysselsättningseffekten annorlunda beroende på att de beräknade nettokostnaderna, som de framräknats i exemplen, egentligen täcker en sysselsättningsökning i den offentliga sektorn med mer än en person.

Finansiella strömmar i offentlig sektor till följd av en enskild individs förändrade sysselsättningsituation.

EXEMPEL 1

Förutsättningar:

Alternativ försörjning:

Arbete i hemmet
 Sysselsatt inom statlig verksamhet

Samhällets kostnader för att undanröja
 förvärvshinder: 0 kr

Staten

Inkomster		12 900
statlig skatt	2 800	
arbetsgivaravgifter	6 300	
sjuklön (arbetsgivarinträde)	3 800	
Utgifter		77 290+x
Löner	48 000	
Arbetsgivaravgifter	18 720	
Övriga kostnader	10 000	
Bidrag till sjukförsäkring	570	
Kommunala bidrag	x	
Netto		-64 390-x

Kommuner

Inkomster		11 600+x
Kommunalskatt	11 600	
Statsbidrag	x	
Utgifter		-3 000
minskade bostadsbidrag	-3 000	
Netto		14 600+x

Socialförsäkringssektorn:

Inkomster		12 010
Arbetsgivaravgifter	11 440	
Bidrag till sjukförsäkring	570	
Utgifter		3 800
Sjukpenning	3 800	
Netto		8 210
<u>Offentlig sektor, netto</u>		-41 580

EXEMPEL 2

Förutsättningar

Alternativ försörjning: arbetslös med KAS-bidrag

Sysselessatt i den kommunala sektorn

Samhällets kostnader för att undanröja
förvärvshinden: 30 000 kr (daghemsp plats)Staten, netto

Inkomster		4 800
Statlig skatt	2 800	
Arbetsgivaravgifter	2 000	
Utgifter		14 570+x
Statsbidrag för daghem	14 000	
Statsbidrag för sjukförs	500	
Statsbidrag till kommunerna	x	
Netto		-9 770-x

Kommuner

Inkomster		34 880+x
Arbetsgivaravgifter	5 280	
Kommunalskatt	11 600	
Allmänna statsbidrag	x	
Bidrag för daghem	14 000	
Kommunala avgifter	4 000	
Utgifter		101 720
Daghemsp plats	30 000	
Löner	48 000	
Arbetsgivaravgifter	18 720	
Övriga kostnader	10 000	
Minskade bidrag	5 000	
Netto		-66 840+x

Socialförsäkringssektorn

Inkomster		12 010
Arbetsgivaravgifter	11 440	
Statsbidrag	570	
Utgifter		-5 200
Sjukpenning	3 800	
KAS (65-15 = 50 kr/dag)	-9 000	
Netto		17 210
<u>Offentlig sektor, netto</u>		-59 400

EXEMPEL 3

Förutsättningar

Alternativ försörjningssituation:

Arbetslös med kassabidrag 150 kr/dag

Sysselessatt inom privat sektor

Samhällskostnad för att undanröja förvärvshinder: 0

Kalkyler

Sysselessättningskostnad		100 080
Löner (6 000 kr/mån)	72 000	
lönebikostnader (39 %)	28 080	

Staten

Inkomster		14 500
Statlig skatt	11 500	
Arbetsgivaravgifter	3 000	

Utgifter		-17 200
Statsbidrag till kassa	-18 000	
Bidrag till sjukförs.	800	

Netto		31 700
-------	--	--------

Kommuner

Inkomster		18 750
Kommunalskatt (28 kr)	18 750	

Utgifter	0	0
----------	---	---

Netto		18 750
-------	--	--------

Socialförsäkringssektorn

Inkomster		40
Arbetsgivaravgifter	17 160	
Bidrag till sjukförs.	800	
Bidrag till kassa	-18 000	

Utgifter		-11 700
Arbetslöshetsersättn (./. skatt)	-18 000	
Sjukpenning	6 300	

Netto		11 740
-------	--	--------

<u>Offentliga sektorn, netto</u>		62 110
----------------------------------	--	--------

EXEMPEL 4

Förutsättningar

Alternativ försörjning:

Förtidspension 19 000
(i praktiken skattefritt) + bostadsbidrag

Anställd i den kommunala sektorn

Samhällets kostnader för att undanröja för-
värvshinder eller ge arbete antas vara 0 krKalkyler

Sysselsättningskostnader		115 080
Löner (6 000 kr/mån)	72 000	
Lönekostnadspålägg (39 %)	28 080	
Övriga kostnader	15 000	
<u>Staten</u>		
Inkomster		14 500
Statlig inkomstskatt	11 500	
Arbetsgivaravgifter	3 000	
Utgifter		800+x
Bidrag till sjukförs.	800	
Bidrag till kommuner	x	
Netto		13 700+x
<u>Kommuner</u>		
Inkomster		26 670+x
Kommunalskatt	18 750	
Tillräknade pensionsavg	7 920	
Statsbidrag	x	
Utgifter		102 000
Sysselsättningskostnad (./. sjuklön)	108 000	
Bostadstillägg	-6 000	
Netto		-75 330-x
<u>Socialförsäkringssektorn</u>		
Inkomster		17 960
Arbetsgivaravgifter	17 160	
Bidrag till sjukförs.	800	
Utgifter		-12 700
Sjukpenning	6 300	
Pension	-19 000	
Netto		30 660
<u>Offentliga sektorn, netto</u>		-30 970

BILAGA 1

DETALJERAD REDOVISNING AV OFFENTLIGA SEKTORNS
INKOMSTER OCH UTGIFTER UPPDELADE EFTER GRAD AV
SYSSELSÄTTNINGSBEROENDE

Innehåll:

1.1	Statens inkomster uppdelade efter grad av sysselsättningsberoende	72
1.2	Statens utgifter uppdelade efter grad av sysselsättningsberoende	73
1.3	Kommunernas inkomster uppdelade efter grad av sysselsättningsberoende	74
1.4	Kommunernas utgifter uppdelade efter grad av sysselsättningsberoende	75
1.5	Socialförsäkringssektorns inkomster uppdelade efter grad av sysselsättningsberoende	76
1.6	Socialförsäkringssektorns utgifter uppdelade efter grad av sysselsättningsberoende	77
1.7	Transaktioner inom den offentliga sektorn	78

Statens inkomster uppdelade efter grad av sysselsättningsberoende

Bilaga 1.1

Inkomster	I Direkt beroende av sysselsättningen inom staten	II Indirekt beroende av sysselsättningen inom staten	III Direkt beroende av totala sysselsättningen	IV Indirekt beroende av totala sysselsättningen	V Oberoende av sysselsättningen
Direkta skatter			Statlig inkomstskatt. Total inkomstskatteuppbörd ./.. kommunalskatt ./.. folkpensionsavgift ./.. sjukförsäkr.avgift ./.. egenavgift t ATP		Kupongskatt Utskiftningsskatt Skogsvårdsavgift Bevillningsavgift Arvs- och gåvoskatt Lotterivinstskatt Stämpelskatt
Indirekta skatter		Allm arb.giv.avgift Barnomsorgsavgift Arbetsm.utb.avgift Vuxenutb.avgift Lönegarantiavgift		Bilskatter Mervärdesskatt Särskild varuskatt Skatt på sprit, vin, Malt och läskedrycker Energiskatt	
Avgifter	Tillräknade pensionsavgifter				Driftsöverskott Erhållna räntor Aktieutdelning Inkomster från affärsverk Arrenden, patent Ersättning från soc.försäkr.sektorn ¹⁾ Övriga trans-fereringar

1) Motsvaras av utgifter inom andra delsektorer av den offentliga sektorn.

2) Dessa skatter har, som framgår av sid 25, i räkneexemplen antagits vara beroende endast av sysselsättningsförändringar i näringslivet.

Statens utgifter uppdelade efter grad av sysselsättningsberoende

Utgifter	I Direkt beroende av sysselsättningen inom staten	II Indirekt beroende av sysselsättningen inom staten	III Direkt beroende av totala sysselsättningen	IV Indirekt beroende av totala sysselsättningen	V Oberoende av sysselsättningen
Transferringar till hushåll				Bostadsbidrag (neg korrelerad)	Övriga transferringar till hushåll. Utbetalda pensioner
till socialförsäkringssektorn ¹⁾		Beredskapsarbeten Arbetsmarkn. utb. (neg korrelerad)		Bidrag till sjukförsäkringen ¹⁾	Övriga bidrag till socialförsäkr.sektorn ¹⁾
till kommuner ¹⁾			Bidrag till drift av grundskolor och gymnasieskolor ¹⁾	Bidrag till arbetslöshetsförsäkringen ¹⁾ (neg korrelerad)	Övriga bidrag ¹⁾ till kommuner
till utlandet			Skatteutjämningsbidrag ¹⁾	Bidrag till folkpensioneringen ¹⁾ (neg korrelerad)	
Konsumtion			Skattebortfallsbidrag ¹⁾ (neg korr.)		Övriga bidrag till företag
Löner			Skattekompensation ¹⁾		Transf.t.utlandet
Arbetsgivaravg					Övrig konsumtion
Indirekta skatter					
Hyror					
Militär beklädnad. Livsmedel.Reparationer(exkl löner)					
Bruttoinvesteringar					
Investeringar					
1) Motsvaras av inkomster inom andra delsektorer av den offentliga sektorn					

Investeringar i mark och anlägg.

Kommunernas inkomster uppdelade efter grad av sysselsättningsberoende

Bilaga 1.3

Inkomster	I Direkt beroende av sysselsättningen i kommunerna	II Indirekt beroende av sysselsättningen i kommunerna	III Direkt beroende av totala sysselsättningen	IV Indirekt beroende av totala sysselsättningen
Direkta skatter				
Indirekta skatter				
Statsbidrag	Bidrag till drift av grund- och gymnasieskolor			
Avgifter	Tillräknade pensionsavgifter			
Övriga inkomster				
		Kommunal inkomstskatt		
			Skatteutjämningsbidrag	Indirekta skatter
			Skattebortfallsbidrag (negativt)	Övriga allmänna bidrag
			Skattekompensation	Övriga speciella bidrag
				Nominella avgifter
				Driftsöverskott
				Erhållna räntor
				Aktieutdelning
				Arrenden, patent
				Ersättning från socialförsäkringssektorn

Bilaga 1.4

Kommunernas utgifter uppdelade efter grad av sysselsättningsberoende

Utgifter	I Direkt beroende av sysselsättningen inom sektorn	II Indirekt beroende av sysselsättningen inom sektorn	III Direkt beroende av totala sysselsättningen	IV Indirekt beroende av totala sysselsättningen	V Oberoende av sysselsättningen
Konsumtion	Löner Arbetsgivaravgifter Indirekta skatter	Hyror			Övriga konsumtionsutgifter
Investeringar		Förvaltningsbyggnader			Investeringar
Transfereringar			Bostadsbidrag (neg korrelerade)	Socialhjälp (neg korrelerade)	Subventioner Erlagda räntor Övriga transfereringar Arrenden, patent Utbetalda pensioner Bidrag till socialförsäkringssektorn

Socialförsäkringssektorns inkomster uppdelade efter grad av sysselsättningsberoende

Bilaga 1.5

Inkomster	III Direkt beroende av sysselsättning	IV Indirekt beroende av sysselsättning	V Oberoende av sysselsättning
Avgifter	Samtliga arbetsgivaravgifter och egenavgifter		
Bidrag från stat och kommun		Bidrag till sjukförs. (positivt korrelerad)	Bidrag till KBT från kommuner
		Bidrag till folkpensioner	
		Bidrag till arbetslöshetsförsäkring (negativt korrelerade)	
Ränteinkomster			Ränteinkomster Aktieutdelning

Socialförsäkringssektorns utgifter uppdelade efter grad av sysselsättningsberoende

Bilaga 1.6

Utgifter	I Direkt beroende av sysselsättningen inom sektorn	II Indirekt beroende av sysselsättningen inom sektorn	III Direkt beroende av sysselsättning utanför sektorn	IV Indirekt beroende av sysselsättning utanför sektorn	V Öberoende av sysselsättningen
----------	--	---	---	--	---------------------------------

Transfere-
ringar till
hushåll

Utbetalning av sjuk-
penning
(positivt korrelerad)

Utbetalning till
arbetslöshetskassor
(negativt korrelerad)

Folkpensioner
ATP
Delpensioner
Frivillig pen-
sionsförsäkr
Läkarvårders,
tandvård,
handikapphjälp-
medel,
Läkemedel
Yrkesskadeförs.

Ersättning
från
socialför-
säkrings-
sektorn
till övriga
sektorer

Ersättning för
utbetalning av
folkpensioner
Ersättning för
sjukhusvård

Konsumtion
Löner
Arbetsgivar-
avgifter

Övriga konsumtions-
utgifter
Investeringar

Administrationskostnad
för arbetslöshetsför-
säkringen
(negativt korrelerad)

Investering

Investeringar

Bilaga 1.7

Transaktioner inom den offentliga sektorn som är direkt eller indirekt beroende av sysselsättningen

<u>Statliga sektorn utgifter</u>	Motsvaras av inkomster inom:-----
Grupp III a. Direkt positivt beroende av totala sysselsättningen	
Bidrag till kommuner för drift av gymnasie- och grundskolor, lönekostnader (11 122)	kommuner (grupp I)
Skatteutjämningsbidrag (3166)	kommuner (grupp III a)
Kompensation till kommuner för 1974 års skattereform (1318)	kommuner (grupp III a)
Grupp III b. Direkt negativt beroende av totala sysselsättningen	
Skattebortfallsbidrag till kommuner med anledning av 1970 års skattereform (841)	kommuner (grupp III b)
Grupp IV a. Indirekt positivt beroende av totala sysselsättningen	
Bidrag till sjukförsäkringen (5058)	Socialförsäkringssektorn (grupp IV a)
Grupp IV b. Indirekt negativt beroende av totala sysselsättningen	
Bidrag till folkpensioneringen (6095)	Socialförsäkringssektorn (grupp IV b)
Bidrag till arbetslöshetsförsäkringen	Socialförsäkringssektorn (grupp IV b)
a) statsbidrag till arbetslöshetskassor minus arbetsgivaravgifter	
b) omställningsbidrag	
c) kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) minus arbetsgivaravgifter	

SYSSELSÄTTNINGsutredningen

PM

BILAGA 2

Ove Nilsson

1977 05 03

INDELNING AV STATSbudgetEN I SYSSELSÄTTNINGSBEROENDE
KOMPONENTER

Innehåll:

1.	Inledning	80
2.	Olika indelningar av den statliga budgetens inkomster	80
2.1	Uppställning enligt statsbudgeten	80
2.2	Realekonomisk klassificering	81
3.	Den statliga budgetens sysselsättningsberoende inkomstposter	83
3.1	Inkomstskatttiteln	83
3.2	Inkomstskatter	86
3.3	Socialförsäkringsavgifter	88
3.3.1	Folkpensioneringsavgifter m m	90
3.3.2	Sjukförsäkringsavgifter	91
3.3.3	Övriga arbetsgivaravgifter	92
3.4	Övriga statsinkomster	92
3.5	Sammanfattning	93
4.	Hur påverkas statsinkomsterna av förändringar i sysselsättningen	94
4.1	Effekter på lång sikt	94
4.2	Effekter på kort sikt	95
5.	Statsbudgetens utgifter	96
Bilaga 2.1	Sammanställning av arbetsgivaravgifter och avgiftsuttag i % för åren 1974-1979	98
Bilaga 2.2	Den statliga budgetens inkomster uppdelade efter grad av sysselsättningsberoende (tabell 1)	99
Bilaga 2.3	Den statliga budgetens utgifter uppdelade efter grad av sysselsättningsberoende (tabell 2)	100

1 INLEDNING

Flera poster i den statliga budgeten är direkt beroende av det allmänna sysselsättningsläget i samhällsekonomin. Som exempel kan nämnas att vissa skatter och avgifter uttas direkt på lönesumman. Vissa bidrag och statliga åtgärder avpassas i storlek och omfattning till arbetsmarknadsläget.

För att kunna belysa samspelet mellan den statliga budgeten och det allmänna sysselsättningsläget kommer i denna PM de komponenter att beskrivas och diskuteras som i den statliga budgeten, främst på inkomstsidan, är direkt beroende av sysselsättningen. Med detta material som grund är det möjligt att åtminstone antyda de följdverkningar, som uppstår på inkomstsidan i den statliga budgeten då man vidtar åtgärder för att stödja sysselsättningen. Denna beskrivning kan därmed utgöra ett underlag för att t ex bedöma olika arbetsmarknadspolitiska åtgärders samhälls-ekonomiska effekter.

2 OLIKA INDELNINGAR AV DEN STATLIGA BUDGETENS INKOMSTER

2.1 UPPSTÄLLNING ENLIGT STATSBUDETEN

Den statliga budgetens inkomster kan indelas på olika sätt. I statsbudgeten redovisas huvudgrupperna Skatter (89 % av totala inkomsterna enligt statsbudgeten för budgetåret 1976/77), Uppbörd i statens verksamhet (2 %), Diverse inkomster (1 %) och Inkomster av statens kapitalfonder (5 %) samt Inkomster på kapitalbudgeten (3 %) (se tabell 1). I den sistnämnda posten ingår avskrivningar. Denna uppställning av inkomsterna fastslogs i samband med 1937 års budgetreform. Riksdagen beslutade hösten 1977 om riktlinjer för en modernisering av det statliga budgetsyste- met som skall gälla fr o m budgetåret 1980/81. Bl a kommer drift- och kapitalbudgeten att slås ihop vilket får vissa konsekvenser på uppställningen av inkomsterna.

2.2 Realekonomisk klassificering

I den realekonomiska klassificeringen (se tabell 2), som används för att bl a analysera statsinkomsternas samhällsekonomiska effekter, uppdelas inkomsterna i direkta och indirekta skatter, avgifter, inkomster av kapital och rörelse samt övriga statsinkomster. Denna indelning används t ex i nationalbudgetarna för att analysera de finanspolitiska effekterna av förändringar i den offentliga sektorns inkomster och utgifter på övriga samhällssektorer.

De direkta skatterna utgår direkt vid inkomstkällan. De svarade budgetåret 1975/76 för 36 % av de totala statsinkomsterna. I de direkta skatterna ingår inkomstskatt, bolagsskatt, förmögenhets-skatt, lotterivinstskatt, samt arvs- och gåvoskatt. De indirekta skatterna är skatt på vissa slag av förbrukning. Som exempel kan nämnas mervärdesskatt, skatt på sprit, vin och tobak. Även vissa inkomster som benämns avgifter, t ex allmän arbetsgivaravgift, ingår i de indirekta skatterna. De indirekta skatterna svarade budgetåret 1975/76 för 53 % av de totala statsinkomsterna. Avgifter som erläggs av enskilda personer eller företag för särskilda tjänster som staten tillhandahåller svarade budgetåret 1975/76 för drygt 2 % av statsinkomsterna. Som exempel på sådana avgifter kan nämnas passavgifter och avgifter för läkemedelskontroll.

I statens inkomster av kapital och rörelse ingår bl a ränteinkomster av statlig kreditgivning. Av dessa är inkomsterna från lån för bostadsbyggande de största. Vidare ingår de inlevererade överskotten från de statliga affärsverken liksom utdelningen på aktierna i de statliga bolagen. Inkomsterna av kapital och rörelse svarade budgetåret 1975/76 för drygt 5 % av statsinkomsterna.

Övriga statsinkomster, bestående främst av avskrivningar och andra bokföringsmässiga poster, svarade för knappt 3 % av statsinkomsterna budgetåret 1975/76.

Tabell 1 Totalbudgeten 1975/76 milj.kr

	<u>Redovisade belopp</u>
<i>A Skatter, avgifter, m m</i>	
Skatt på inkomst och förmögenhet samt socialförsäkringsavgifter m m	40 631
Övriga skatter på ink., förm. och rörelse	1 185
Automobilskattemedel:	3 891
Bensinskatt	1 890
Vägtrafikskatt	2 001
Allmän arbetsgivaravgift	6 647
Tullar och acciser:	30 826
Tullmedel	1 059
Mervärdeskatt	18 200
Särskilda varuskatter	408
Omsättningsskatt på motorfordon	828
Tobaksskatt	2 168
Skatt på sprit	3 190
Skatt på vin	532
Skatt på malt- och läskedrycker	865
Energiskatt	3 070
Särskild vägtrafikskatt	193
Övriga tullar och acciser	312
Uppbörd i statens verksamhet	2 162
Diverse inkomster:	929
Bötesmedel	108
Totalisatormedel	129
Tipsmedel	346
Lotterimedel	227
Övriga diverse inkomster	118
Summa	86 272
<i>B Inkomster av statens kapitalfonder</i>	
Statens affärsverksfonder:	1 099
Postverket	1
Televerket	150
Statens järnvägar	139
Statens vattenfallsverk	685
Övriga affärsverk	124
Riksbanksfonden	450
Statens allmänna fastighetsfond	540
Försvarets fastighetsfond	125
Statens utlåningsfonder:	2 410
Lånefonden för bostadsbyggande	2 282
Övriga utlåningsfonder	128
Fonden för låneunderstöd	147
Fonden för statens aktier	56
Fonden för beredskapslagring	92
Statens pensionsfonder	98
Diverse kapitalfonder	79
Summa	5 096
<i>C Kapitalbudgetens inkomster</i>	
Avskrivningsmedel och övriga kapitalmedel inom fonderna:	2 554
Statens affärsverksfonder	2 075
Övriga kapitalfonder	479
Övrig kapitalåterbetalning	12
Summa	2 566
Totalbudgetens inkomster	93 934

Tabell 2 Utfallet av statens totala inkomster budgetåren 1971/72 - 1975/76. Milj. kr.

	1971/ 72	%	1972/ 73	%	1973/ 74	%	1974/ 75	%	1975/ 76	%
Direkta skatter	20520	39,6	19053	35,0	20331	33,1	24916	34,4	34170	36,4
Indirekta skatter	25834	49,8	28882	53,0	33521	54,5	39349	54,3	49713	52,9
Inkomst av kapital och rörelse	2703	5,2	3249	6,0	3777	6,1	4151	5,7	5096	5,4
Avgifter och bidrag	1190	2,3	1382	2,5	1417	2,3	1515	2,1	2270	2,4
Övriga inkomster	1582	3,1	1948	3,5	2443	4,0	2559	3,5	2684	2,9
Summa	51830	100,0	54513	100,0	61489	100,0	72490	100,0	93934	100,0

3 DEN STATLIGA BUDGETENS SYSSELSÄTTNINGSBEROENDE INKOMSTPOSTER

Statsbudgetens inkomster skulle också, som nämndes inledningsvis, kunna indelas efter i vilken mån de olika inkomstposterna är beroende av sysselsättningsläget. Innan ett sådant försök att indela inkomsterna presenteras här, finns det anledning att närmare studera inkomsterna som redovisas på den s k inkomstskatttiteln eller Skatt på inkomst och förmögenhet samt socialförsäkringsavgifter m m som titeln benämns i statsbudgeten.

3.1 *Inkomstskatttiteln*

På denna titel redovisas både inkomster och utgifter. Bruttoinkomsterna på titeln överstiger de totala statsinkomsterna i statsbudgeten. Detta sammanhänger med att staten förutom uppbörden av statlig skatt även svarar för uppbörden av kommunal skatt och socialförsäkringsavgifter som i sin tur omförs från inkomstskatttiteln till kommuner resp olika delar av socialförsäkringsystemet. Det återstående nettot, efter det att omföringarna har gjorts, redovisas som inkomstpost i statsbudgeten. Det svarade

budgetåret 1975/76 för drygt 43 % av totala statsinkomsterna. Nettot på titeln utgjorde samma budgetår ca 41 % av totala inkomsterna på titeln.

Den alldeles övervägande delen av de skatter och avgifter som redovisas över inkomstskattetiteln beräknas med lönesumman (helt eller delvis) som underlag. Detta gäller även ATP-avgifterna som, trots att de debiteras och uppbärs på samma sätt som övriga socialförsäkringsavgifter, inte redovisas över den statliga budgeten. De sammanlagda skatterna och avgifterna som beräknas med lönerna som grund överstiger således de totala inkomsterna som redovisas i den statliga budgeten.

De skatter och avgifter som omförs från inkomstskattetiteln till kommuner och olika delar av socialförsäkringssystemet omförs enligt olika principer. Vissa socialförsäkringsavgifter omförs direkt med samma belopp som de influtit på titeln. Andra poster omförs med betydande eftersläpning. Kommunkatterna utbetalas med ett preliminärt förskott samma år men slutregleras först efter två år. Detta medför att de kortsiktiga effekter som uppstår av marginella löneökningar, antingen dessa beror på en sysselsättningsökning eller en förtjänstökning, vanligtvis blir väsentligt annorlunda än effekterna sedda över en längre period.

Av tabell 3 framgår att totala bruttouppbörden på inkomstskattetiteln budgetåret 1975/76 var 99 157 milj kr. Av dessa var 78 071 milj kr eller närmare 80 % hänförliga till inkomst- (statlig och kommunal) och förmögenhetsskatt. Samma budgetår återbetalades 5 017 milj kr till de skattskyldiga i form av överskjutande skatt och övriga restitutioner varför inkomstskatteuppbörden kan beräknas till 73 054 milj kr. Närmare 83 % (76,5) av dessa avsåg skall från löntagarhushåll, 10 % (13,8 %) hänför sig från enskilda företagare och resterande 7 % (9,7 %) inbetalades av juridiska personer. (Siffror inom parentes anger motsvarande fördelning för tio år sedan, budgetåret 1965/66.)

Den resterande bruttouppbörden på inkomstskattetiteln, ca 20 % eller 20 474 milj kr, består av olika typer av socialförsäkringsavgifter som framgår av tabell 3.

Tabell 3. Redovisning av uppbörd och skatter samt avgifter på titeln Skatt på inkomst och förmögenhet samt Socialförsäkringsavgifter m m. Budgetåret 1975/76.

	Skatt på inkomst och för- mögenhet	Folkpen- sionsav- gifter	Sjukför- säkr	Övriga soc.förs. avg.	Summa
Prel A-skatt	60 294				60 294
Prel B-skatt	8 258				8 258
Fyllnadsskatt	5 935				5 935
Kvarstående skatt	2 486				2 486
Tillkommande skatt	1 098				1 098
Socialförsäkrings- avgifter fr staten		717	1 196	89	2 002
Direktdeb avg		6 292	9 921	1 573	16 306
Fyllnadsbet av soc.avg					1 363
Kvarst soc.avg					754
Ersättn fr sjuk- försäkr o APfond			49		49
Egenavgifter		248	364		612 ¹⁾
<u>Summa inkomster</u>	78 071	7 894	11 530	1 662	99 157
Kommunalskatte- medel	37 340				37 340
Överskjutande sk	4 504				4 504
Övriga restitutioner	513				513
Omföringar av soc.försäkr.avg				1 315	1 315
Förskott till försäkr.kassor			13 305		13 305
Utbet till AP-fonden	567				567
Omföringen till andra titlar	369				369
Omföringen av egenavg	612				612 ¹⁾
<u>Summa utgifter</u>	43 905		13 305	1 315	58 525
<u>Netto</u>	34 166	7 894	-1 775	347	40 632

1) ingår med samma belopp under både inkomster och utgifter

Av tabell 3 framgår vidare att bland utgifterna dominerar utbetalningar av kommunalskattemedel (37 340 milj kr budgetåret 1975/76) och utbetalningar av förskott till de allmänna försäkringskassorna (13 305 milj kr). De sistnämnda utbetalas till de allmänna försäkringskassorna i den takt de behöver för sina utgifter i form av t ex sjukpenning, läkemedels- och sjukvårdsersättningar. Utbetalningarna sker oberoende av inbetalningarna av sjukförsäkringsavgifter. Detta gör att sjukförsäkringen periodvis kan uppvisa kassamässiga över- eller underskott som påverkar utfallet på inkomstskatttiteln.

Förutom att beskriva inkomstskatttiteln utifrån inkomster och utgifter på titeln kan titeln redovisas genom att nettot uppdelas efter olika komponenter. Av tabellen framgår även hur de olika skatterna och avgifterna bidrar till nettot på inkomstskatttiteln.

3.2 *Inkomstskatter*

Inkomståret 1976 beräknas den statliga inkomstskatten uppgå till 26 823 milj kr och den kommunala inkomstskatten till 42 663¹⁾ milj kr. Den "kommunala" skatten på beskattade sociala förmåner vid sjukdom, arbetslöshet m m som tillgodoförs staten skattas för samma år till 2 898 milj kr. Den statliga inkomstskatten reduceras av den s k skattereduktionen (hemmakeavdraget). Ett avdrag som görs direkt från den påförda skatten för individer vars make/maka har inkomster understigande 4 500 kr. Skattereduktionen beräknas inkomståret 1976 ha uppgått till 1 466 milj kr. De nu uppräknade inkomstskatterna svarade för totalt 70 918 milj kr. (26823 + 42 663 + 2 898 - 1466). Den statliga skatten utgjorde 13,3 % av den statligt taxerade inkomsten och 37,8 % av totala slutliga skatten. Den kommunala skatten inkl skatt på beskattade sociala förmåner uppgick till 26,15 % (= kommunala medelutdebiteringen) av den kommunalt beskattningsbara inkomsten, dvs den taxerade inkomsten minus medgivna extra avdrag och grundavdrag (generellt 4 500 kr). I relation till den kommunalt taxerade inkomsten svarade kommunalskatten för 22,29 %. Den sam-

1) Enligt RRV:s beräkning av statsinkomsterna till kompletteringspropositionen 1976/77

manlagda skatten uttryckt som andel av den taxerade inkomsten uppgick således till 35,28 % 1976. Här bortses från att de statliga och kommunala beskattningsunderlagen skiljer sig åt i vissa förvärvskällor.

I de nu nämnda beloppen ingår skatt på inkomster från samtliga förvärvskällor och hänsyn har också tagits till de avdrag och underskott som uppkommer i andra förvärvskällor. Lönerna utgjorde år 1976 ca 80 % av de statliga taxerade inkomsterna.

Det finns anledning att studera hur inkomstskatterna återspeglas i uppbörden av skatt för att belysa hur skatteuttaget påverkar det kassamässiga inflödet av inkomstskatt.

Den preliminära A-skatten avser huvudsakligen skatt på löner. Den uppgick till 65 550 milj kr år 1976. Med antagande om samma andel statlig och kommunal skatt som i den slutliga skatten kan den statliga skatten beräknas till 24 792 milj kr. Det bör dock påpekas att preliminär A-skatt beräknas utan hänsyn till andra inkomster eller till avdrag, bortsett från jämkningar som medgetts för t ex underskott i andra förvärvskällor vilket reducerar preliminärskatteinbetalningarna. Å andra sidan ingår i preliminär A-skatt också skatt på vissa pensioner och skatt på sjukpenning. En stor del av inkomstskatterna flyter inte in i form av preliminär A-skatt samma år utan betalas i form av fyllnadsbetalningar eller kvarskatt under senare år.

Som framgick ovan, vid beskrivningen av inkomstskatttiteln, uppbär staten hela inkomstskatten. Den kommunala delen av inkomstskatten omförs med viss eftersläpning till kommunerna. På kort sikt (ett till två år) tillgodoförs staten hela inkomstskatten.

Efter två år utbetalas inkomstskatten till kommunerna. Dessa utbetalningar består av både förskott och slutreglering av kommunalskattemedel, som bestäms av inkomsterna två år tidigare. Först på längre sikt (5 år och längre) överensstämmer de beräknade inkomsteffekterna någorlunda med de kassamässiga effekterna.

3.3 Socialförsäkringsavgifter

Det finns f n (1977) 13 lagstadgade arbetsgivaravgifter (se särskild sammanställning, bilaga 2.1. Avgifterna erläggs av arbetsgivare och av egna företagare (endast vissa avgifter). Avgiftsunderlaget för egna företagare är inkomster av jordbruk och rörelse. Viss avgiftsbefrielse gäller för allmän arbetsgivaravgift. Avgiftsunderlaget för arbetsgivare är fr o m 1976 i huvudsak av två slag. Avgiftsunderlaget för slutlig debitering av ATP-avgift är den del av den utbetalade lönesumman till den anställde som överstiger ett basbelopp upp till 7 1/2 basbelopp. (Basbelopp april 1977 är 10 400.) Avgiftsunderlaget för den allmänna arbetsgivaravgiften är de utbetalade löner till anställda som överstiger 500 kr. I princip gäller fr o m 1976 motsvarande avgiftsunderlag även för sjukförsäkringsavgifter och flertalet övriga socialförsäkringsavgifter. De olika avgiftsunderlagen beräknade för 1976 framgår av sammanställningen nedan (milj kr).

Avgiftsunderlag till	Direktdebiterade arbetsgivare	Statliga affärsverk	Statliga myndigheter	Summa
ATP	104 500	6 080	9 540	120 120
Allmän arbetsgivaravgift	143 400 ¹⁾	7 700	11 910	163 010 ¹⁾
Sjukförsäkring m fl	143 400	7 850	12 150	163 400

¹⁾därav 4 400 milj kr i det inre stödområdet

De sammanlagda slutliga arbetsgivaravgifterna för 1976 kan således beräknas till följande belopp:

ATP-avgiften	11,70 % av 120 120 =	14 054 milj kr
Allmän arbetsgivaravgift	4 % av 158 610 och 2 % av 4 400 =	6 432 " "
Övriga avgifter	16,375 % av 163 400 =	<u>26 757</u> " "
<u>Summa arbetsgivaravgifter</u>		<u>47 243 milj kr</u>

De sammanlagda arbetsgivaravgifterna för år 1976 kan således uppskattas till 47 243 milj kr, vilket är 28,9 % av avgiftsunderlaget till sjukförsäkringen.

Samtliga avgifter uppbärs och debiteras av riksförsäkringsverket utom avgifter från mindre arbetsgivare och egna företagare som debiteras på skattsedeln. Avgifter från statliga affärsverk och myndigheter debiteras i särskild ordning. Övriga arbetsgivare direktdebiteras dels preliminära avgifter, dels kvarstående avgifter. De preliminära avgifterna beräknas genom en uppräknig av avgiftsunderlaget två år tillbaka. En uppräkningsfaktor fastställs för varje år med hänsyn till den beräknade löneutvecklingen under tvåårsperioden. Avgiften för år 1976 beräknades sålunda som om avgiftsunderlaget för år 1974 höjts med 24 %. Den kvarstående avgiften debiteras med eftersläpning av två år. Den fastställs när det definitiva avgiftsunderlaget föreligger. Kvarstående avgifter beräknas som skillnaden mellan å ena sidan den slutliga avgiften beräknad på det definitiva avgiftsunderlaget och å andra sidan de preliminära avgifter som inbetalats och eventuellt frivilliga fyllnadsbetalningar av preliminära avgifter som gjorts. Storleken på kvarstående avgifter och fyllnadsinbetalningar av avgifter är beroende av hur stor uppräkningsfaktorn är i förhållande till den faktiska löneökningen under tvåårsperioden. För år 1976 beräknas omkring 88 % av de slutliga avgifterna till direktdebiterade arbetsgivare ha influetit i form av preliminäravgifter. Av de återstående 12 procentenheterna beräknas enligt RFVs prognoser ca två tredjedelar inflyta i form av fyllnadsbetalningar och resterande tredjedel som kvarstående avgifter under våren 1978.

De statliga avgifterna från myndigheter och affärsverk debiteras och inbetalas i en post utan föregående preliminärdebitering. Det sker i juni året efter inkomståret. Endast affärsverkens ATP-avgifter preliminärdebiteras.

Redovisningen av arbetsgivaravgifterna i den statliga budgeten varierar från avgift till avgift. ATP-avgifterna från direktdebiterade arbetsgivare redovisas över huvudtaget inte över den

statliga budgeten. Övriga arbetsgivaravgifter redovisas över den statliga budgeten på olika sätt med varierande konsekvenser för budgetens inkomster, utgifter och saldo. Avgifterna kan antingen vara avsedda för verksamheter som finansieras med anslag på budgetens utgiftssida (t ex barnomsorgen), verksamhet som finansieras från fristående fonder vid sidan av budgeten med eller utan statsbidrag (t ex arbetsmarknadsutbildningen), verksamheter som finansieras direkt från inkomstskattetiteln (t ex sjukförsäkringen) eller de kan vara en allmän inkomstpost utan specialdestination (t ex den allmänna arbetsgivaravgiften). Det förekommer även kombinationer av de nämnda alternativen (t ex för arbetslöshetsförsäkringen).

De sammanlagda inkomsterna av arbetsgivaravgiften på inkomstskattetiteln uppgick till 21 086 milj kr budgetåret 1975/76 (se tabell 3, 7 894 + 11 530 + 1 662). De beräknade slutliga avgifterna för kalenderåret 1976 uppgick till 26 757 milj kr som framgår av sammanställningen på sid 86.

3.3.1 FOLKPENSIONERINGSAVGIFTER M M

Avgiften till folkpensioneringen och den fr o m 1977 införda barnomsorgsavgiften redovisas som inkomster på inkomstskattetiteln utan att motsvaras av några utgifter på titeln. En förändring av avgifterna med ett visst belopp återverkar alltså direkt på statsinkomsterna med samma belopp. År 1976 uppgick avgiftssatsen för folkpensioneringsavgiften till 6,2 %. Den beräknas ge en slutlig avgift på 10 131 milj kr för samma år. Det kassamässiga inflödet av avgifter samma år stannade vid 9 800 milj kr. Uppbördens av avgifter släpar efter till följd av att slutreglering inte kan ske förrän efter två år.

Avgifterna till folkpensioneringen är inte budgettekniskt eller på annat sätt uttalat kopplade till anslagen för folkpensioneringen. Utgifterna för folkpensioner uppgick budgetåret 1975/76 till 15 217 milj kr medan folkpensioneringsavgifterna uppgick till drygt hälften av utgifterna eller 7 894 milj kr. Det har emellertid förekommit att marginella förbättringar av folkpensionsförmånerna har fått utgöra motiv för höjningar av avgifts-

uttaget. Däremot har aldrig motsatsen hävdats, d v s att om avgifterna skulle öka, t ex till följd av att lönerna ökar, så skulle också folkpensionsförmånerna utökas.

Barnomsorgsavgiften tillkom för att finansiera en kraftig utbyggnad av barnomsorgen. Någon budgetteknisk koppling finns emellertid inte mellan avgifter och bidrag för byggande av daghem och fritidshem. I rent teknisk mening är alltså inkomsterna av barnomsorgsavgiften inkomstförstärkande utan att de medför åtaganden på budgetens utgiftssida.

3.3.2 SJUKFÖRSÄKRINGSavgIFTER

Avgifterna till sjukförsäkringen redovisas som inkomster på inkomstskattetiteln. Avgifterna används för att finansiera 85 % av sjukförsäkringens och föräldraförsäkringens utgifter. De resterande 15 % finansieras med statsbidrag. De inflytande avgifterna omförs från inkomstskattetiteln i form av förskott till försäkringskassorna för att finansiera utbetalningar av sjukpenning, läkemedelsersättningar, ersättningar till sjukvårdshuvudmän etc. Utbetalningarna av förskott sker inte i den takt som avgifterna flyter in utan sker beroende på hur utgifterna utvecklar sig. Det förefaller som om de årliga utgifterna hittills regelmässigt överstigit de avgifter som influtit samma år. Det har medfört att sjukförsäkringen belastat inkomstskattetitelns övriga inkomster och reducerat överskottet på titeln. På lång sikt och under förutsättning att avgiftsuttaget är riktigt beräknat bör emellertid inkomster och utgifter motsvara varandra. Något över- eller underskott behöver inte uppkomma. Avgiftsuttaget på 8,0 % för år 1976 beräknas ge slutliga avgifter på 13 072 milj kr (8 % av 163 400 milj kr). Uppbördens under samma år var (12 615) milj kr. Den del av sjukförsäkringens och föräldraförsäkringens utgifter som avgifterna avsåg att täcka uppgick samma år till 14 318 milj kr. Det kassamässiga underskottet för år 1976 uppgick således till drygt 1 700 milj kr. Det bokföringsmässiga underskottet, beräknat med periodiserade inkomster och utgifter, var något mindre, eller drygt 1 200 milj kr.

3.3.3 ÖVRIGA ARBETSGIVARAVGIFTER

De övriga arbetsgivaravgifterna som redovisas över inkomstskattetiteln är yrkesskadeförsäkringsavgifter, byggnadsforskningsavgifter, lönegarantiavgifter, arbetsskyddsavgifter, redaravgifter, arbetsmarknadsutbildningsavgifter, delpensionsavgifter, den särskilda vuxenutbildningsavgiften och arbetslöshetsförsäkringsavgiften. Det sammanlagda avgiftsuttaget år 1976 för dessa avgifter var 2,175 %. Det motsvarade ca 3 550 milj kr i slutliga avgifter. Dessa avgifter omförs emellertid direkt till fonder utanför budgeten eller används direkt för avsedda ändamål och påverkar således inte inkomstskattetiteln eller den statliga budgetens netto. På grund av vissa bokföringsmässiga förskjutningar har emellertid netton uppstått enstaka år.

Den allmänna arbetsgivaravgiften redovisas under en egen inkomsttitel i statsbudgeten. Avgiften är 4 % av avgiftsunderlaget utom i det inre stödområdet där den är 2 %. För inkomståret 1976 beräknas avgiften uppgå till 6 432 miljoner kronor. Som kassamässig inkomst i den statliga budgeten redovisades samtidigt 6 000 miljoner kronor.

3.4 Övriga statsinkomster

Av övriga inkomster på statsbudgeten finns inga skatter eller avgifter som uttas direkt på lönerna. (Bortsett från bötesmedel i form av dagsböter som budgetåret 1975/76 uppgick till mindre än 50 milj kr.)

Inkomsterna på uppbördstiteln Pensionsmedel m m utgörs av lönekostnadspålägg på de statliga lönerna. Lönekostnadspålägget erläggs av alla statliga myndigheter och avser att täcka utgifterna för de lagstadgade arbetsgivaravgifterna samt kostnaderna för de statliga pensionsförmånerna och gruppolycksfallsförsäkringen. En förändring av lönerna och sysselsättningen i den statliga sektorn påverkar således inkomsterna på titeln pensionsmedel. Från denna titel omförs emellertid en gång om året de debiterade arbetsgivaravgifterna till respektive inkomsttitel.

ett över ett helt år eller på längre sikt, motsvaras således förändringar i inkomsterna av lika stora förändringar av utgifterna, varför totaleffekten blir noll.

Det finns emellertid andra inkomster som påverkas indirekt av förändringar i sysselsättningsläget. Förändringar i sysselsättningen återverkar på hushållens inkomster och därmed deras köpkraft och efterfrågan. Förändringar i den privata konsumtionen påverkar inbetalningen av mervärdesskatt, tullar och av vissa andra punktskatter beroende på vilka varugrupper som påverkas. Återverkningarna av förändringar i sysselsättningen på dessa skatter är dock mycket svåra att kvantifiera. För att kunna göra det är det nödvändigt att göra antaganden om den marginella konsumtionsbenägenheten, konsumtionsförskjutningar, marginella importbenägenheten etc. Dessa påverkas också och kanske mer av andra faktorer än sysselsättningen. Flertalet av dessa inkomstposter är sannolikt indirekt beroende av sysselsättningen i näringslivet. En detaljerad redovisning hur inkomsterna har klassificerats med avseende på beroendet av sysselsättningen framgår av bilaga 2.2.

3.5 Sammanfattning

Av den hittills gjorda genomgången av statsbudgetens inkomster framgår att endast inkomstskatterna, arbetsgivaravgifterna till folkpensioneringen och barnomsorgen (fr o m 1977) samt den allmänna arbetsgivaravgiften påverkar statsinkomsterna vid förändringar i sysselsättningen. Dessa skatter och avgifter svarade uppskattningsvis för 73 297 miljoner kronor (inkl kommunal inkomstskatt) år 1976 och 39 167 miljoner kronor exkl kommunal inkomstskatt. Inkomstskatten svarade för 35,28 % av beskattningsunderlaget 1976 och arbetsgivaravgifterna för 8,12 % av lönerna. Av det kassamässiga budgetutfallet 1975/76 svarade dessa poster för 39 333 miljoner kronor (24 792 + 7 894 + 6 647) eller 41,9 % av totalbudgetens inkomster.

4. HUR PÅVERKAS STATSINKOMSTERNA AV FÖRÄNDRINGAR I SYSSELSÄTTNINGEN

I detta avsnitt kommer de effekter att diskuteras om uppkommer då sysselsättningsläget förändras. Antalet sysselsatta antas öka med 1 %. Till att börja med antas de nytillkommande arbetarna med samma medelarbetstid som de redan sysselsatta. Fördelningen på heltid och deltid antas t ex vara densamma som för de redan sysselsatta. Vidare antas medelförtjänsten vara densamma som för de redan sysselsatta. Härav följer att en ökning av sysselsättningen med 1 % också ökar lönesumman med 1 %, d v s den skattemässiga sysselsättningskomponenten i lönesumman ökar med 1 procentenhet.

Såsom framgått av föregående avsnitt kommer vissa poster i statsinkomsterna att påverkas av detta. Det är inkomstskatterna, arbetsgivaravgifterna till folkpensioneringen, barnomsorgsavgiften (fr o m 1977) och den allmänna arbetsgivaravgiften som förändras och som bidrar till att statsinkomsterna ökar. Även andra poster - olika arbetsgivaravgifter och eventuella inkomster på uppördstitlen Pensionsmedel - förändras men på längre sikt torde nettoeffekten av poster på statsinkomsterna att bli negligerbar. På kort sikt (1-2 år) kan emellertid nettoeffekterna av sådana förändringar vara betydande. Detta kommer att belysas avslutningsvis.

4.1 Effekter på lång sikt

För att fullfölja beräkningarna från föregående avsnitt kommer utgångspunkten för resonemanget att vara förhållandena och utfallet för år 1976.

En ökning av lönesumman 1976 med 1 % motsvarar 1 617 milj kr. Den genomsnittliga statliga skatten på denna ökning kan beräknas till 215 milj kr (13,3 % av 1 617 milj kr) och den kommunala skatten beräknas till 360 milj kr (22,29 % av 1 617 milj kr). I den mån sysselsättningsökningen avser personer som tidigare varit hemmake/maka minskar också skattereduktionen. Eftersom denna ökning av lönesumman avser personer som inte tidigare varit sysselsatta är deras marginalsatt lika med deras genomsnittliga

skatt. Hela inkomsten är inkomstökningen jämfört med när de inte hade någon inkomst.

Löneunderlaget för beräkning av folkpensioneringsavgifter ökar med 1 % vilket motsvarar 1 634 miljoner kronor. Folkpensioneringsavgiften uppgick 1976 till 6,2 %. Ökningen av avgifterna kan således beräknas till 101 miljoner kronor. På motsvarande sätt kan ökningen av allmänna arbetsgivaravgiften beräknas till 65 miljoner kronor. Den totala ökningen av statsinkomsten kan således beräknas till 381 miljoner kronor (215 + 101 + 65). Vidare ökar kommunalskatterna med 360 miljoner kronor.

Ökningen i antal sysselsatta (med 1 %) kan istället antas medföra att andelen deltidsarbetande ökar. Antag att t ex hela sysselsättningsökningen i antal personer inte resulterar i någon ökning av antalet arbetade timmar, d v s medelarbetstiden minskar med 1 %. Det innebär att totala lönesumman blir oförändrad. Det kan dock innebära att inkomstskatten sjunker eftersom avdragen vid taxeringen ökar. Avdragen för resor till och från arbetet, vissa allmänna avdrag och grundavdraget kan väntas öka. Hur stor ökningen blir är beroende av hur stora inkomster individen har i utgångsläget innan sysselsättningsgraden ökar. Det kan konstateras att skatteuttaget har sjunkit eller att öknings-takten har avtagit under perioder då sysselsättningen har ökat. Förändringar i sysselsättningsgraden utgör bl a därför ett väsentligt inslag vid bedömning av den framtida skatteutvecklingen.

4.2 Effekter på kort sikt

De statsfinansiella effekterna under samma år som sysselsättningsförändringen inträffar skiljer sig väsentligt från de väntade långsiktiga effekterna. Inflödet av skatter första året blir, som nämnts ovan, större än vad enbart ökningen av den statliga skatten kan väntas ge upphov till i och med att den kommunala uppbörden ingår i uppbörden av preliminär A-skatt. Kommunernas inkomster påverkas däremot inte samma år som sysselsättningen ökar. Uppbörden av arbetsgivaravgifter påverkas inte under det första året eftersom debiteringen av preliminäravgifter bestäms

av avgiftsunderlaget två år tidigare. Däremot påverkas med stor sannolikhet fyllnadsbetalningarna som görs på våren året efter avgiftsåret. Statsinkomsterna påverkas då av uppbörden av folkpensioneringsavgift, barnomsorgsavgift och allmän arbetsgivaravgift. Likaså kan sjukförsäkringsavgifterna väntas ge ett bidrag till inkomstökningen. Hur stor ökningen blir är beroende av hur sjukförsäkringens utgifter utvecklar sig. Med ett ökat antal sysselsatta kan också utgifterna för utbetald sjukpenning väntas öka.

Om sysselsättningskomponenten i lönesumman ökar med 1 procentenhet kan inflödet av preliminär A-skatt väntas öka med 655 miljoner kr räknat på 1976 års nivå. Året därpå kan fyllnadsbetalningarna av arbetsgivaravgiften (folkpensioneringsavgift och allmän arbetsgivaravgift) beräknas öka med ca 100 miljoner kronor. Avgifterna för sjukförsäkringen beräknas också öka men kan antas motsvaras av ökade utgifter för sjukförsäkringen andra året.

Sammanfattningsvis skulle således statsinkomsterna öka med i storleksordningen 0,7 % första året och med ytterligare 0,1 % andra året till följd av en 1 % ökning av sysselsättningen.

5 DEN STATLIGA BUDGETENS UTGIFTER

Av de statliga utgifterna har de poster som innehåller löner eller därtill direkt knutna poster klassificerats som direkt beroende av sysselsättningen inom den statliga sektorn. RRV:s artsindelning av utgifterna möjliggör även en särredovisning av löner och lönekostnadspålägg till egen arbetskraft för reparationer och investeringar. Övriga konsumtionsutgifter (främst hyror och reparationer) liksom investeringar i maskiner och byggnader har bedömts vara indirekt beroende av sysselsättningen inom den statliga sektorn. Av de statliga transfereringarna är vissa positivt korrelerade med sysselsättningen medan andra är negativt korrelerade. En ökning av antalet lärare i gymnasier och grundskolor innebär att statens bidrag till kommunerna ökar. Å andra sidan innebär en höjning av den allmänna sysselsättningsgraden att vissa bidrag till enskilda kommer att minska. Likaså har vissa bidrag till enskilda företag för täckande av förluster

bedömts vara negativt korrelerade med sysselsättningsgraden. Dessa samband har emellertid antagits vara av indirekt karaktär.

Transfereringar till privata företag, statliga bolag och affärs-
verk liksom bidrag till organisationer inom olika sektorer kan
antas vara oberoende av sysselsättningen. Det gäller även poster
som statsskuldräntor och avskrivningar.

En detaljerad redovisning av hur olika statliga utgiftsposter har
klassificerats framgår av bilaga 2.3.

Bilaga 2.1

Sammanställning av arbetsgivaravgifter och avgiftsuttag i % för år

Avgiftstyp	1974	1975	1976	1977	1978	1979	Anmärkning
Arbetsgivaravgift för							
tilläggs pensioneringen (ATP)	10,5	10,75	11,0	11,75	11,75	11,75	
sjukförsäkringen	3,8	7,0	8,0	8,0	9,6	10,6	
folkpensioneringen	3,3	4,2	6,2	8,3	8,3	8,3	
delpensionsförsäkringen	-	-	0,125	0,25	0,25	0,25	
lönegarantin	0,02	0,02	0,02	0,07	0,07	0,20	
arbetslöshetsförsäkringen m m	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	
arbetsmarknadsutbildningen	-	-	0,4	0,4	0,4	0,4	
vuxenutbildningen	-	-	0,15	0,15	0,15	0,25	
yrkesskadeförsäkringen	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	
arbetskyddet	0,10	0,10	0,13	0,13	0,10	0,13	Förvaltning 1/16 se Not 1
byggnadsforskningen	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	
barnomsorgen	-	-	-	1,0	1,3	1,6	
Allmän arbetsgivaravgift	4	4	4	4	1,0	-	se Not 2

Not 1. Höjningen av arbetarskyddsavgiften för åren 1976 och 1977 med 0,03 % från 0,10 % till 0,13 %, den s k arbetsmiljöavgiften, skall ej erläggas av kommuner eller landstingskommuner.

Not 2. År 1976 nedsatt till 2 % för det inre stödområdet. Motsvarande har förutsatts för 1977.

Källa: Riksförsäkringsverket

Den statliga budgetens inkomster uppdelade efter grad av sysselsättningsberoende

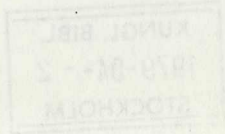
Inkomster	Direkt beroende av sysselsättning inom sektorn	Indirekt beroende av sysselsättning inom sektorn	Direkt beroende av sysselsättning utanför sektorn	Indirekt beroende av sysselsättning utanför sektorn	Oberoende av sysselsättning
Direkta skatter			Inkomstskatter		Kupongskatt Utskiftningskatt Skogsvårdsavgift Bevillningsavgifter Arvs- och gåvoskatt Lotterivinstskatt Stämpelskatt
Arbetsgivaravgifter			Allmän arbetsgivaravgift (Folkpensionsavgifter)		
Indirekta skatter				Bilskatter Tullmedel Mervärdesskatt Särskild varuskatt Skatt på sprit, vin, malt och läskedrycker Energiskatt	Tobaksskatt
Avgifter övrigt		Pensionsmedel m m			Uppbörd i statens verksamhet (50-talet titlar) Diverse inkomster Inkomster av kapitalfonder Beräkнад övrig finansiering

Bilaga 2.3

Den statliga budgetens utgifter fördelade enligt RRVs arter uppdelade efter grad av
sysselsättningsberoende

Utgift, art	Direkt beroende av sysselsättning inom sektorn	Indirekt beroende av sysselsättning inom sektorn	Direkt beroende av sysselsättning utanför sektorn	Indirekt beroende av sysselsättning utanför sektorn	Oberoende av sysselsättning
Konsumtionsut- gifter	(10) Löner (16) Lönekostnads- pålägg (lkp) (17) Löner till egen arbetskraft för rep	(11) Hyror (12) Rep av byggn (13) Rep av maskin (14) Övriga utgifter för kons. rep			
	(18) Lkp för dito (15) Löner för rep maskiner (19) Lkp för dito				
Utgifter för försärsändamål avs köpta och producerade kapitalobjekt	(02) Löner för byggn inv (03) Lkp för dito (05) Löner för maskininv (06) Lkp för dito	(01) Byggn inv (04) Maskin inv			
Investerings- utgifter	(25) Löner för byggn inv (26) Lkp för dito (20) Löner för maskin inv (27) Lkp för dito	(22) Lagerökning (23) Byggn inv (24) Maskin inv			(21) Investerings- ar i mark och anlägg.

Utgift, art	Direkt beroende av sysselsättning inom sektorn	Indirekt beroende av sysselsättning inom sektorn	Direkt beroende av sysselsättningen utanför sektorn	Indirekt beroende av sysselsättning utanför sektorn	Oberoende av sysselsättning
Bidrag till internationell verksamhet					(30) Bidrag till int. verksamhet
Transfereringar för konsumtion			Löner av art 43		(40) Till statl bolag
			(47) Lkp i bidrag till kommuner	Anslag: Täckande av förluster vid Eriksberg	(41) Till statl affärsverk
			(49) Lkp i bidrag till övriga Del av anslag XI B2	Anslag: Bidrag stats företag för NJA	(43) Bidrag till kommuner (exkl löner)
			Bidrag till arbetsmarknadsutb Del av anslag XI B1 Arbetsmarknadssevice		(44) Till privata företag (45) Till organisationer
			Del av anslag XI B3		(42) Till statl organisationer (48) Till kommunala organisationer
			Sysselsättnings- skapande åtgärder		(46) Bidrag till privata sektorn (exkl vissa anslag)



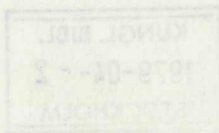
forts Bilaga 2.3

Utgift, art	Direkt beroende av sysselsättning inom sektorn	Direkt beroende av sysselsättning utanför sektorn	Indirekt beroende av sysselsättning utanför sektorn	Öberoende av sysselsättning
forts Transfereringar för konsumtion		Del av anslag XI B5 Kontantstöd vid arbetslöshet Del av anslag XI C5 Särskilda åtgärder för arbetsanpassning		
Transfereringar för investeringar Statsskuld				(50) Transfereringar för investering (51-57) Statsskuld räntor m m
Avskrivningar				(70) Avskrivningar för realkapital
Övriga utgifter				(71) Övriga avskrivningar Arterna 01-04

KUNGL. BIBL.
1979-04- - 2
STOCKHOLM

Kronologisk förteckning

1. Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. S.
2. Naturmedel för injektion. S.
3. Regional laboratorieverksamhet. Jo.
4. Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. Ju.
5. Konsumentinflytande genom insyn? H.
6. Polisen. Ju.
7. Tandvården i början av 80-talet. S.
8. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder – bakgrund och problemanalys. E.
9. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden – en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. E.
10. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinst- och lönsamhetsundersökningar. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. E.
11. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. E.
12. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. Kn.
13. Konkurs och rätten att idka näring. Ju.
14. Naturvård och täktverksamhet. Jo.
15. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. Jo.
16. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. A.



Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. [4]
Polisen. [6]
Konkurs och rätten att idka näring. [13]

Socialdepartementet

- Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. [1]
Naturmedel för injektion. [2]
Tandvården i början av 80-talet. [7]

Ekonomidepartementet

- Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder-bakgrund och problemanalys. [8]
2. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden - en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. [9] 3. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinst- och lönsamhetsundersökningar. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster - en preliminär analys. [10] 4. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen - ideologi och verklighet. [11]

Jordbruksdepartementet

- Regional laboratorieverksamhet. [3]
Naturvårdskommittén. 1. Naturvård och täktverksamhet. [14] 2. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. [15]

Handelsdepartementet

- Konsumentinflytande genom insyn? [5]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. [16]

Kommundepartementet

- Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. [12]



Arbete åt alla

Betänkanden

Arbete åt alla SOU 1975:90

Arbete åt handikappade SOU 1978:14

Regionalpolitiska stödformer och åtgärder SOU 1978:62

Sammanfattningar

Arbete åt alla

Arbete åt handikappade

Rapporter i SOU-serien

Skyddad verkstad – halvskyddad verksamhet SOU 1977:44

Förtidspensionering SOU 1977:88

Betingat arbetsföra SOU 1977:89

Anställning av arbetshandikappade i stat och kommun SOU 1977:90

Energi, struktururomvandling och sysselsättning SOU 1978:22

Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. En undersökning i

Borås och Sundbyberg SOU 1978:28

Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering SOU 1978:42

Resor till arbetet SOU 1978:57

Ökad sysselsättning – finansiella effekter i offentliga sektorn SOU 1979:16

Rapporter i stencil

Praktik – del av utbildning

Redovisning av försöksverksamhet för att öka andelen äldre i arbetsmarknads-
utbildningen i Gävleborgs län 1 oktober 1976 – 30 april 1977

Arkivarbete – resultatredovisning och analyser av en enkätundersökning

Sysselsättning och förtidspension bland män i Uppsala

Finansiella kalkyler för rehabiliteringsinsatser för 22 ungdomar
i Södertälje

De anställdas faktiska och önskade arbetstider år 1974

Förundersökning av förtidspensionering utanför det offentlig-rättsliga
systemet

Arbetsmiljö och hälsa – en preliminär studie av vissa riskgrupper på
arbetsmarknaden

Långtidssjukdom – en undersökning vid Volvo Komponenter, Skövde

Övrigt

Förslag i anslutning till försöksverksamheten med intensifierad arbetsför-
medling för ungdom under 20 år samt praktikgruppens rapport
(Skrivelse till regeringen hösten 1977)

