

3 Den offentliga sektorns storlek

I detta kapitel presenterar vi de vanligaste sätten att mäta storleken på den offentliga sektorn. Dessutom redovisas och diskuteras några jämförelser mellan olika länders storlek på den offentliga sektorn.

Den offentliga sektorns storlek kan mätas på olika sätt. Storleken kan t.ex. anges genom att man mäter antalet sysselsatta, förädlingsvärdet, den offentliga konsumtionen, den offentliga sektorns inkomster eller utgifter.

De olika måtten har vart och ett sina förtjänster, men det finns också reservationer mot dem. Vilket mått som passar bäst beror på sammanhanget. Ofta kan det vara mest informativt att redovisa mer än ett mått. I det följande redovisas några av de vanligaste måtten på den offentliga sektorns storlek, tillsammans med de reservationer som har gjorts mot respektive mått.

Sammanfattning av olika mått på den offentliga sektorns storlek 2007. Procent

Offentliga myndigheters andel av det totala förädlingsvärdet	18
Den offentliga sektorns konsumtion och investeringar	29
Sysselsatta i offentlig sektor exklusive offentligt ägda företag	30
Sysselsatta i offentlig sektor inklusive offentligt ägda företag	35
Den offentliga sektorns utgifter	50
Den offentliga sektorns inkomster	54

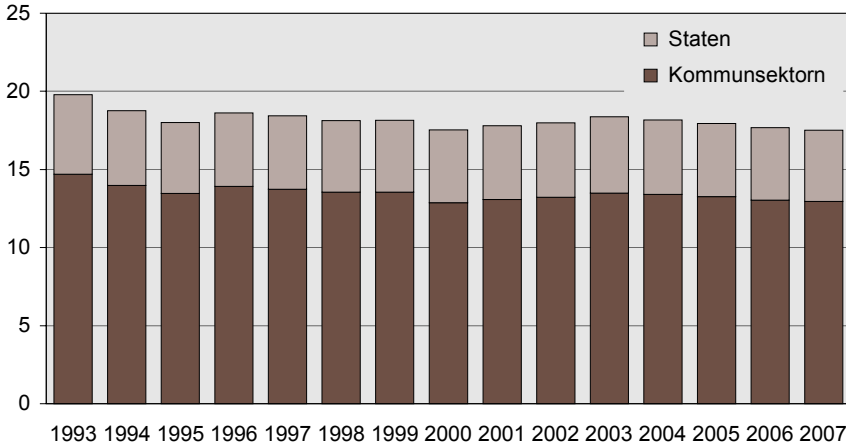
Måtten har satts i relation till BNP även om måtten inte alltid utgör en del av BNP, vilket beskrivs nedan. Antalet sysselsatta är satt i relation till den totala sysselsättningen i Sverige.

Den offentliga sektorns andel av BNP

En del av BNP produceras av offentliga myndigheter. BNP är en summering av förädlingsvärdet över samtliga sektorer och branscher. Offentliga myndigheters förädlingsvärde är lika med sektorns bidrag till BNP. Detta bidrag har legat runt 18 procent under de senaste åren enligt nationalräkenskaperna (NR). Den offentliga sektorns bidrag till BNP består dels av kollektiva tjänster som

försvar och rättsväsende, dels av individuella tjänster som sjukvård, barnomsorg och utbildning.

Den offentliga sektorns andel av BNP, år 1993–2007. Procent



Uppgifterna avser egentligen offentliga myndigheter, dvs. verksamheter som till mer än 50 procent finansieras av taxor och avgifter har räknats bort.

Källa: SCB, Nationalräkenskaperna

NR avgränsar den offentliga sektorn till att omfatta i princip enbart de offentliga myndigheterna. Affärsverksamhet som bedrivs under offentligt ägande är inte medräknat. Detta innebär bland annat att statliga affärsverk som Sjöfartsverket och Luftfartsverket inte kommer med och inte heller offentligt ägda bolag som Posten och Vattenfall. Dessa verksamheter ingår i NR som en del av näringslivet. I NR saknas en redovisning av hur stor andel som den offentligt ägda affärsverksamheten står för. Förädlingsvärdet för dessa verksamheter motsvarar enligt SCB:s företagsstatistik 8,5 procent av näringslivet. Den offentliga sektorns andel av BNP skulle, enligt denna statistik, öka från 18 procent av BNP till cirka 25 procent om de offentligt ägda företagen och affärsverken räknades in.

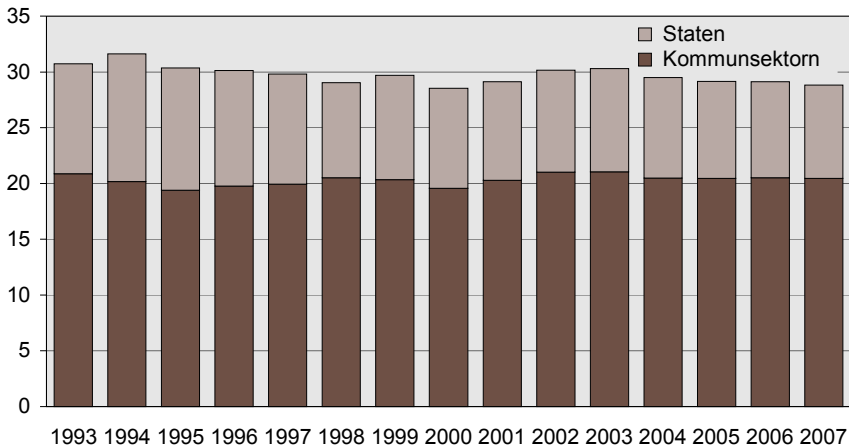
En annan aspekt som kan vara värd att nämna är att de offentliga myndigheternas bidrag till BNP beräknas på ett annorlunda sätt än vad som är fallet när det gäller näringslivets bidrag till BNP. Näringslivets produktion värderas och prissätts på en marknad, vilket inte är fallet med myndigheternas produktion. Medan näringslivets produktion således kan beräknas från intäktssidan, så beräknas de offentliga myndigheternas produktion i löpande priser från kostnadssidan i form av utbetalda löner och kollektiva avgifter med tillägg för kapitalförslitning.

Det har blivit allt vanligare att den offentliga sektorn köper in verksamheter från näringslivet eller ideella organisationer, men att verksamheterna fortsätter att vara offentligt finansierade. Detta gör att förädlingsvärdet för dessa verksamheter hamnar i näringslivet och inte i de finansierande offentliga myndigheterna. Sett över tid så påverkas därför den offentliga sektorns bidrag till BNP av detta förhållande.

Den offentliga sektorns konsumtions- och investeringsandel av BNP

Ett annat sätt att mäta den offentliga sektorns omfattning är att utgå från försörjningsbalansen och sätta sektorns konsumtion och investeringar i relation till BNP. Försörjningsbalansen består av en tillgångssida med summan av BNP och import. Denna tillgångssida motsvaras av en användningssida med konsumtion, investeringar och export.

Den offentliga sektorns konsumtions- och investeringsandel av BNP år 1993–2007. Procent



Uppgifterna avser egentligen offentliga myndigheter, dvs. verksamheter som till mer än 50 procent finansieras av taxor och avgifter har räknats bort.

Källa: SCB, Nationalräkenskaperna.

Den offentliga sektorns konsumtion och investeringar som andel av BNP har varit ganska oförändrad under tidsperioden. År 1994 var andelen som högst med 32 procent, medan andelen de senaste åren legat på 29 procent.

Konsumtion och investeringar bör inte påverkas på samma sätt som förädlingsvärdet av att den offentliga sektorn köper in verksamheter från näringslivet eller ideella organisationer, eftersom köp av verksamhet ingår i den offentliga sektorns konsumtionsutgifter.

Sysselsättningen i den offentliga sektorn

Ett vanligt sätt att mäta den offentliga sektorns storlek är att sätta sysselsatta i sektorn i relation till totalt antal sysselsatta. Detta kan göras på olika sätt och med olika källor beroende på syftet med redovisningen. Sysselsättningsstatistik från SCB:s urvalsundersökningar som arbetskraftsundersökningen (AKU) ger mer aktuella uppgifter men den tillåter inte samma detaljerade redovisning för olika grupper som den registerbaserade sysselsättningsstatistiken (RAMS) som används i vår redovisning nedan.

Sysselsättningsstatistik

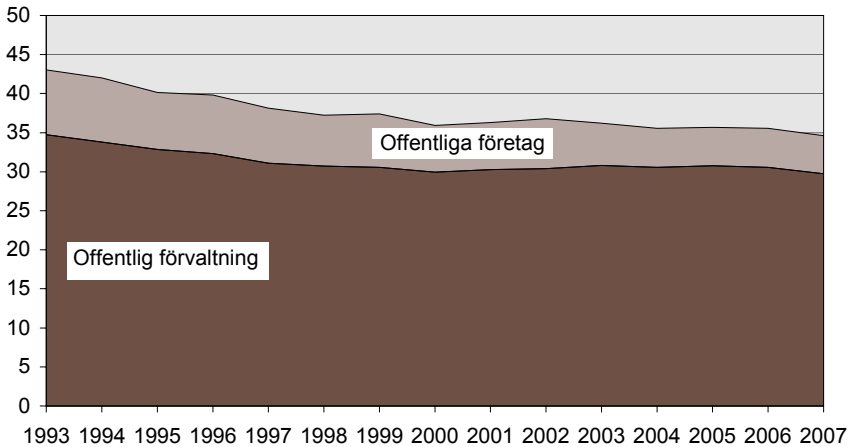
Definitionen av sysselsatta i NR avviker något från definitionen i RAMS. Den viktigaste skillnaden är att NR ska mäta sysselsättningen som ett genomsnitt under året medan RAMS har en mättidpunkt, nämligen november månad respektive år.

Antal och andel sysselsatta av totalt antal sysselsatta enligt RAMS år 2007. Procent och antal

	Procent	Antal
NR		
Staten	5,2	236 200
Kommuner och landsting	24,7	1 113 400
<i>Summa offentliga myndigheter</i>	29,9	1 349 600
Hushållens ideella organisationer	2,5	112 900
Näringsliv	67,6	3 056 500
Summa hela ekonomin	100	4 519 000
RAMS		
Staten	5,2	230 482
Kommuner	18,8	827 758
Landsting	5,7	250 302
Övriga offentliga institutioner	0,0	1 084
<i>Summa offentlig förvaltning</i>	29,7	1 309 626
Statliga affärsverk	0,1	5 438
Statligt ägda företag och organisationer	3,0	131 033
Kommunalt ägda företag och organisationer	1,8	78 022
<i>Summa offentligt ägda företag</i>	4,9	214 493
Aktiebolag, ej offentligt ägda	53,0	2 330 591
Övriga företag, ej offentligt ägda	8,4	371 148
Övriga organisationer	4,0	175 268
Summa hela ekonomin	100	4 401 126

Källa: SCB, Nationalräkenskaper och Registerbaserad sysselsättningsstatistik (RAMS)

Enligt RAMS var andelen sysselsatta 30 procent i offentlig förvaltning. Om de statliga affärsverken och statligt och kommunalt ägda företag inkluderas uppgår andelen offentligt anställda till 35 procent.

Andel offentligt sysselsatta år 1993–2007. Procent

Med företag avses i diagrammet statligt eller kommunalt ägda affärsverk och bolag.

Källa: SCB, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, RAMS

Andelen sysselsatta minskade i den offentliga sektorn under åren 1993–2000, varefter andelen legat runt 36–37 procent för att år 2007 vara nere i 35 procent (inklusive offentligt ägda bolag och affärsverk). Minskningen beror både på att antalet sysselsatta i den offentliga sektorn har minskat och på att antalet sysselsatta i andra sektorer har ökat.

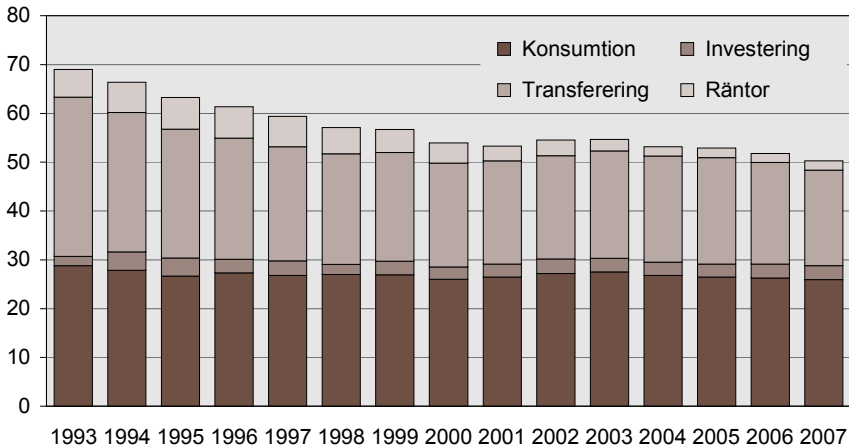
Även andelen sysselsatta påverkas av förhållandet att verksamheter köps in från näringslivet eller ideella organisationer i allt större utsträckning. Detta är en del av förklaringen till att andelen sysselsatta minskar över tiden.

Den offentliga sektorns utgifter

Den offentliga sektorns storlek kan också mätas genom att dess utgifter sätts i relation till BNP. En distinktion görs mellan å ena sidan den offentliga sektorns utgifter för konsumtion och investeringar och å andra sidan transfereringar och räntor. Konsumtion och investeringar avser då utgifter för sektorns egna verksamhet.

Det är egentligen tveksamt att sätta de offentliga utgifterna i relation till BNP, eftersom transfereringar och räntor inte utgör en del av BNP. Men tillvägagångssättet är ändå etablerat, t.ex. i internationella sammanhang, när det gäller att få ett mått på den offentliga sektorns storlek.

Den offentliga sektorns utgifter i relation till BNP år 1993–2007. Procent



Uppgifterna avser egentligen offentliga myndigheter, dvs. verksamheter som till mer än 50 procent finansieras av taxor och avgifter har räknats bort.

Källa: SCB, Nationalräkenskaperna

Det kan noteras att utgiftsandelen av BNP har sjunkit i förhållande till krisåren i början av 1990-talet. Andelen är år 2007 nere i 50 procent i relation till BNP, efter att ha legat på 69 procent år 1993. Huvuddelen av minskningen härrör från transfereringarna, men ränteutgifterna har också minskat under perioden. Summan av konsumtionen och investeringarna ligger däremot kvar på ungefär samma nivå som på 90-talet, dvs. cirka 30 procent.

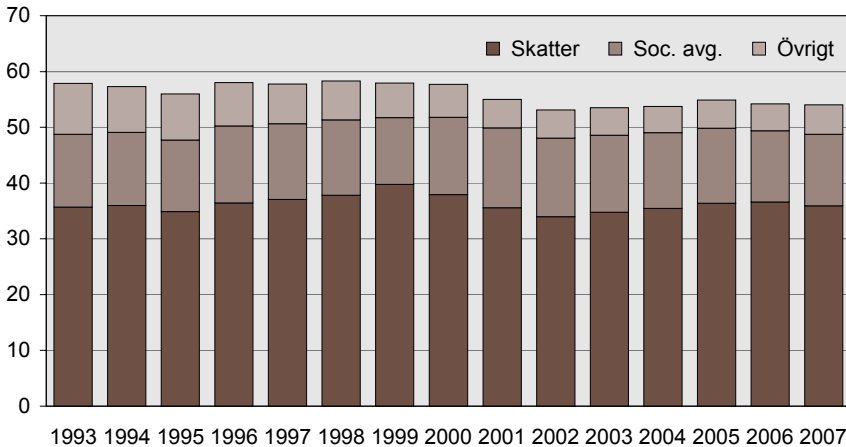
Den offentliga sektorns utgifter redovisas utförligare i kapitel 6.

Den offentliga sektorns inkomster

Även den offentliga sektorns inkomster kan relateras till BNP, med samma reservation som för utgifterna. Skatteinkomsterna är t.ex. inte enbart avsedda för förbrukning inom den offentliga sektorn, utan en stor del betalas tillbaka till andra sektorer genom transfereringssystemen.

Merparten av inkomsterna kommer från skatter och socialförsäkringsavgifter. Dessa svarade år 2007 för 90 procent av den offentliga sektorns inkomster. Övriga inkomster innehåller bland annat ränteintäkter och utdelningar från statliga bolag och affärsverk.

Den offentliga sektorns inkomster i relation till BNP år 1993–2007. Procent



Uppgifterna avser egentligen offentliga myndigheter, dvs. verksamheter som till mer än 50 procent finansieras av taxor och avgifter har räknats bort.

Källa: SCB, Nationalräkenskaperna

Inkomsterna i relation till BNP har inte varierat mellan åren i lika stor utsträckning som vad utgifterna har gjort. Andelen var som högst 58 procent under 90-talet och som lägst 2002 med 53 procent. År 2007 var andelen 54 procent.

Den offentliga sektorns inkomster redovisas utförligare i kapitel 5.

Internationella jämförelser av den offentliga sektorns storlek

Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att hitta uppgifter som på ett helt jämförbart sätt visar hur stor andel som den offentliga sektorn svarar för i olika länder. Det beror på att sektorn är uppbyggd på skilda sätt i olika länder. Det finns exempelvis skillnader i hur skattesystem fungerar. I Sverige är många transfereringar skattepliktiga. I andra länder kan dessa transfereringar vara skattefria. Om en person betalar skatt på sjukersättningen, så blir såväl den offentliga sektorns inkomster som utgifter större än om sjukersättningen är skattefri. Till detta kan läggas att olika möjligheter till skatteavdrag, t.ex. kan skatteavdrag för försörjningsbördan finnas istället för barnbidrag, och olika sätt att finansiera verksamheter kan skilja sig starkt mellan olika länder, vilket också kan påverka den offentliga sektorns storlek och försvåra jämförbarheten. Till exempel kan sjukvårdskostnader finansieras helt eller delvis med privata försäkringssystem. Även

utbildningskostnader kan finansieras på annat sätt än genom den offentliga sektorn.

Den offentliga sektorns storlek i vissa länder år 2007. Relation i procent till BNP

	Förädlingsvärde	Konsumtion	Utgifter	Inkomster
Sverige	18	26	53	56
Danmark	18	26	51	55
Finland	15	21	47	53
Island	17	25	43	48
Norge	14	20	41	59
Frankrike	16	23	52	50
Storbritannien	12	21	44	42
Tyskland	8	18	44	44
EU-25	12	20	46	45
Japan ¹	9	18	36	35
USA	11	16	37	35

1) Uppgifter från 2006.

Källa: Eurostat för EU-länder, OECD för övriga länder. Andelarna för Sverige är beräknade på ett annat sätt här och i tabell 8 jämfört med hur de är beräknade i övrigt i detta kapitel.

Trots dessa svårigheter att jämföra olika länder publiceras ändå uppgifter av olika internationella organ. EU:s statistikkontor *Eurostat* publicerar t.ex. uppgifter om medlemsländerna. I princip kan sägas att möjligheterna till jämförelser är beroende av hur lika eller olika samhällssystemen är i de länder som ska jämföras. Det går därför ganska bra att jämföra Sverige med de övriga nordiska länderna. Möjligheterna blir sedan sämre ju längre ifrån det svenska samhällssystemet som de olika länderna befinner sig.

Den offentliga sektorns förädlingsvärde är lika med sektorns bidrag till BNP. Sektorns bidrag till BNP är högst i Sverige och Danmark. Men till exempel Frankrike ligger också relativt högt. Tyskland har det lägsta förädlingsvärdet i förhållande till BNP inom EU. Det ligger på nästan samma nivå som Japans. En förklaring till de stora skillnaderna mellan länderna kan vara att verksamheter utförs inom den offentliga sektorn i vissa länder, medan samma verksamheter utförs av företag eller ideella organisationer i andra länder.

Norge ligger högst när det gäller den offentliga sektorns inkomster i förhållande till BNP, men Sverige och de andra nordiska länderna ligger också högt jämfört med andra länder. Frankrike ligger högst bland icke-nordiska EU-länder. Här skall dock sägas att jämförelser-

na haltar betydligt. Sveriges höga siffra beror, som tidigare nämnts, bland annat på att många offentliga transfereringar till hushållen beskattas.

När det gäller den offentliga sektorns utgifter i förhållande till BNP ligger Sverige högst, följt av Frankrike och Danmark. Här kan märkas att de nordiska länderna, med undantag för Island, har högre inkomster än utgifter. För EU totalt är förhållandet det motsatta. Norge har anmärkningsvärt högre offentliga inkomster än utgifter.

Den offentliga sektorns konsumtion bör innehålla mindre av jämförelseproblem, även om det inte heller här är problemfritt. Sverige ligger högst tillsammans med Danmark.

OECD har försökt att göra beräkningar för att få mer jämförbara uppgifter över OECD-ländernas sociala utgifter. OECD:s material visar att de sociala utgifterna år 2005 för Sveriges del minskar från 35 procent till 33 procent i relation till BNP, när justering görs för bland annat skatter på sociala utgifter och när hänsyn tas till privata försäkringar m.m. För USA däremot ökar de sociala utgifterna från 17 till 27 procent och ligger därmed bara 6 procentenheter under Sveriges mot en differens på hela 18 procentenheter före justeringar. Beräkningarna och en metodgenomgång, som visar svårigheterna med internationella jämförelser, finns publicerade på OECD:s webbplats.

Lästips

SCB. Nationalräkenskaper 1993–2006. Statistiskt meddelande
NR 10 SM 0801

Till detta avsnitt hör:

Tabell 1. BNP som olika produktionssektorer förädlingsvärde, löpande priser

Tabell 3. Sysselsatta i olika sektorer enligt RAMS och NR

Tabell 4. Den offentliga sektorns utgifter, löpande priser

Tabell 5. Den offentliga sektorns inkomster löpande priser

Tabell 6. Försörjningsbalans, offentliga myndigheters andel, löpande priser

Tabell 8. Den offentliga sektorns storlek i vissa länder