

Förord

Långtidsutredningen 2003 utarbetas inom Finansdepartementets strukturpolitiska enhet. I samband med utredningen genomförs ett antal specialstudier, vilka publiceras som bilagor till utredningens huvudbetänkande.

Kan ett ökat uttag av avgifter underlätta finansieringen av offentliga tjänster i framtiden? Hur skulle sådana avgifter kunna utformas? Kan avgiftsfinansiering bidra till ökad effektivitet? Dessa frågor diskuteras i denna bilaga, som även belyser de offentliga tjänsternas betydelse för möjligheterna till inkomstomfördelning.

Bilagan har utarbetats av en projektgrupp vid Statskontoret bestående av Richard Murray (projektledare) och Ann Lundberg. Arbetet har följts av en referensgrupp med tjänstemän från Finansdepartementets ekonomiska avdelning, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet samt nationalekonomer från Stockholms och Uppsala universitet. Finansdepartementets kontaktpersoner har varit kansliråden Kerstin Krafft och Jonas Norlin.

Ansvar för långtidsutredningens bilagor och de bedömningar dessa innehåller vilar på respektive författare. Av det kommande huvudbetänkandet framgår hur bilagorna använts i utredningens arbete.

Stockholm i juni 2003

Yvonne Fredriksson
Departementsråd

Innehåll

| | | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Inledning..... | 9 |
| 1.1 | Offentliga tjänster har vuxit snabbt..... | 9 |
| 1.2 | Avtagande ökningstakt förbyts i nedgång? | 11 |
| 1.3 | Skattekvoten har stigit brant – går det att fortsätta? | 16 |
| 1.4 | Effektivisering, privatisering eller avgiftsfinansiering är alternativen | 22 |
| 1.5 | Fem frågor | 25 |
| 2 | Offentliga tjänster och avgifter i Sverige..... | 29 |
| 2.1 | Vård, omsorg och utbildning dominerar de offentliga tjänsterna..... | 29 |
| 2.2 | Offentliga tjänster är i huvudsak individuella | 30 |
| 2.3 | Offentliga tjänsters bidrag till inkomstfördelningen | 34 |
| 2.4 | Avgiftsfinansieringen har ökat långsiktigt men är ännu obetydlig | 39 |
| 2.5 | Avgiftsfinansieringen låg och privata köp av välfärdstjänster få i internationell jämförelse | 44 |
| 2.6 | Privatiseringstendenser | 51 |
| 2.7 | Sammanfattning..... | 53 |

| | | |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3 | Finansiering - vad säger teorin? | 57 |
| 3.1 | Effektivitet och fördelningsmål skäl för offentlig verksamhet | 57 |
| 3.2 | Avvägning mellan skatt och avgifter - effektivitet | 62 |
| 3.3 | Avvägning mellan skatt och avgifter - fördelning | 67 |
| 3.4 | Skatter, avgifter och tillväxt | 79 |
| 3.5 | Sammanfattning..... | 85 |
| 4 | Vad vet vi om överskottsörda, pris- och inkomstelasticiteter? | 89 |
| 4.1 | Hur stor är överskottsördan av skatt? | 89 |
| 4.2 | Vad vet vi om offentliga tjänsters pris- och inkomstelasticiteter?..... | 98 |
| 4.3 | Sammanfattning..... | 105 |
| 5 | Finansiering i dag och i morgon..... | 107 |
| 5.1 | Inledning | 107 |
| 5.2 | Sjukvård..... | 108 |
| 5.3 | Äldreomsorg..... | 112 |
| 5.4 | Barnomsorg..... | 114 |
| 5.5 | Utbildning..... | 115 |
| 5.6 | Socialförsäkringar | 117 |
| 5.7 | Kultur och fritid – exempel på "nyttiga" tjänster | 121 |
| 5.8 | Andra offentliga tjänster – exempel på fallande styckkostnader och kollektiva nyttigheter..... | 123 |
| 5.9 | Sammanfattande diskussion..... | 129 |
| 5.9.1 | Avgiftsfinansiering är förstahandsfrågan – privatisering andrahandsfrågan..... | 129 |
| 5.9.2 | Avgifter i dag | 131 |

| | |
|----------------------------------------------------------------|------------|
| 5.9.3 Avgifter i morgon | 132 |
| 5.9.4 Knyt ihop avgiftsfinansiering med velfärdskonton..... | 138 |
| 5.9.5 Fem svar..... | 140 |
| 5.9.6 Utnyttja mångfalden av systemlösningar!..... | 142 |
| Appendix 1 | 143 |
| Privat och offentligt | 143 |
| Appendix 2..... | 145 |
| Avgifter i en internationell jämförelse | 145 |
| Referenser..... | 149 |

1 Inledning

1.1 Offentliga tjänster har vuxit snabbt

Två tredjedelar av all konsumtion i Sverige år 2001 utgjordes av tjänster. Den offentliga sektorn stod för drygt hälften av dessa. För att den egentliga betydelsen av den offentliga sektorns tjänsteproduktion ska framgå bör till detta läggas de tjänster som socialförsäkringarna ger.

Tabell 1.1 Konsumtionsutgifter 2001

| | Miljarder kronor | Procent |
|--------------------------------|------------------|---------|
| Privat konsumtion, varor | 552 | 32,1 |
| Privat konsumtion, tjänster | 550 | 32,1 |
| Privat konsumtion totalt | 1.103 | 64,1 |
| Offentlig konsumtion, tjänster | 618 | 35,9 |
| Total konsumtion | 1.720 | 100,0 |

Anm.: Transfereringar ingår ej, däremot kostnader för socialförsäkringsadministrationen.

Indelning är inte självklar. I privata tjänster ingår egna hem, som kan betraktas som varor. Hur privat och offentligt definieras i nationalräkenskaperna och i denna rapport reds ut i appendix 1.

Källa: Nationalräkenskaperna, BNP kvartal, NR 2002:3

Den offentliga sektorns tjänster har vuxit snabbt. Det vittnar om en positiv och betydande inkomstelasticitet (när inkomsterna stiger efterfrågas mer av dessa tjänster). Det är inte så konstigt när man betänker vad det är för slag av tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller: vård i olika former, omvårdnad, inte minst om äldre, utbildning av alla de slag, information, kommunikationer, kultur, rekreation, lag och ordning m.m. Lägg därtill en omfattande produktion av försäkringstjänster: försäkring mot inkomstbortfall vid sjukdom och arbetslöshet, pensionsförsäkring, arbetsskade-försäkring m.m. Det är förstaeligt att människor efterfrågar mer av

allt detta efter det att deras primära behov i form av mat, kläder och bostad tillgodosetts.

Ofta görs framskrivningar av den offentliga tjänsteproduktionen på grundval av demografiska förändringar, dvs. hur många fler äldre, barn och ungdomar som man kan räkna med i framtiden. Men det är bara en liten del av den väldiga expansionen av den offentliga sektorns tjänsteproduktion under efterkrigstiden som kan förklaras av demografiska förändringar. Medan befolkningen har vuxit med 18 procent mellan 1960 och 2000 har den offentliga konsumtionen i fasta priser ökat med 186 procent. Dvs. att per person är konsumtionen av de tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller nästan två och en halv gånger större i dag. Även om personer 65 år och äldre räknas dubbelt har konsumtionen av sjukvård under samma tid ökat med 196 procent per person.

Socialförsäkringar och transfereringar till hushåll har också vuxit mycket kraftigt. Under perioden 1960–2000 har dessa i andel av BNP (till marknadspris) ökat från 10 till 20 procent. Detta är emellertid i betydande utsträckning en synvilla eftersom bidragen samtidigt gjorts skattepliktiga. Nettokostnaden kan ha ökat från något mindre än 10 procent av BNP till faktorpris (obs!) till ca. 13 procent år 2000¹. Det är ändå en snabb ökning, större än BNP:s ökning under samma tid.

Även ifråga om denna del av den offentliga sektorns utgifter finns det anledning att fråga sig om demografiska faktorer spelat in. Bara en begränsad del av förklaringen står att finna i den demografiska utvecklingen och utvecklingen av behovsvariabler såsom andel äldre, andel arbetslösa etc.² Huvuddelen av förklaringen till de ökade utgifterna är att ersättningsnivåer, täckningsgrad och liknande förbättrats. Men inte heller dessa variabler förmår förklara hela utgiftsökningen, vilket tyder på en standardförbättring som inte låter sig fångas i enkla behovsvariabler.

¹ Några jämförelser av nettokostnaden för hela perioden finns inte gjorda. Nettokostnad/BNP till faktorpris avser att belysa skillnader mellan länder. Nettokostnaden eliminerar skillnader beträffande beskattningen av bidragen. BNP till faktorpris eliminerar skillnader som har att göra med mervärdesskatt. Den uppskattning som här är gjord av nettokostnad/BNP till faktorpris över tid baserar sig på Olsson, H. [1994], s.31, Bröms, J. [1994], s. 149, samt diagram 1.1.

² Palme, J. & Sjöberg, O. [2002].

1.2 Avtagande ökningstakt förbyts i nedgång?

Offentliga tjänster

Fram till och med 1992 ökade utbudet av offentliga tjänster. Det vet vi från produktivetsberäkningar där inte bara kostnaderna för dessa tjänster beräknats utan där också den faktiska volymen beräknats (antal barn på dagis, undervisningstimmar, sjukhusbesök, uppklarade brott, utbildade värnpliktiga, antalet arméförband, arbetsmarknadsutbildade, handlagda socialförsäkringsärenden, väckta åtal m.m.)³. Efter 1992 finns inga produktivetsstudier för den offentliga sektorn som tillåter en sådan bedömning av utvecklingen.

Det är inte så att alla tjänster oavbrutet ökat i volym ända fram till 1992. En del gjorde det så gott som varje år från 1960 till 1992 (den period som det finns produktivetsmätningar från), som universitetsutbildning, och en del minskade periodvis, som polisens samlade prestationer under 1980-talet. Men summan av alla offentliga tjänster ökade oavbrutet.

Kvaliteten i de offentliga tjänsterna förefaller med några undantag ha varit i stort sett oförändrad. I beräkningarna av volymen offentliga tjänster är hänsyn tagen till sammansättningen av tjänsterna – enkla och billiga tjänster (handläggning av en sjudagarssjukskrivning utan läkarintyg) väger mindre än komplicerade och kostsamma tjänster (hjärtoperation). Därutöver är alla tillgängliga uppgifter rörande kvalitetsförändringar (andelen uppklarade brott, elevers kunskapsnivå, andel felaktiga bidragsutbetalningar osv.) kontrollerade. De undantag, som kunde konstateras var sjukvården, vägarna och väderleksrapporterna. Försvaret har genomgått en mycket omfattande teknisk utveckling. I vissa fall kunde även dessa kvalitetsförbättringar innefattas i volym- och produktivetsmätten.

Samtidigt som vi alltså kan se att volymen offentliga tjänster ökade ända fram till år 1992 kan vi konstatera att ökningstakten i volymen offentliga tjänster successivt minskat. Under 1970-talet ökade den sammanlagda volymen 18 procent. Under 1980-talet ökade volymen bara med 12 procent.

Ökningen av den sammanlagda volymen offentliga tjänster är väsentligt mindre än ökningen i offentlig konsumtion. Offentlig konsumtion är kostnaden för offentliga tjänster. När kostnaden

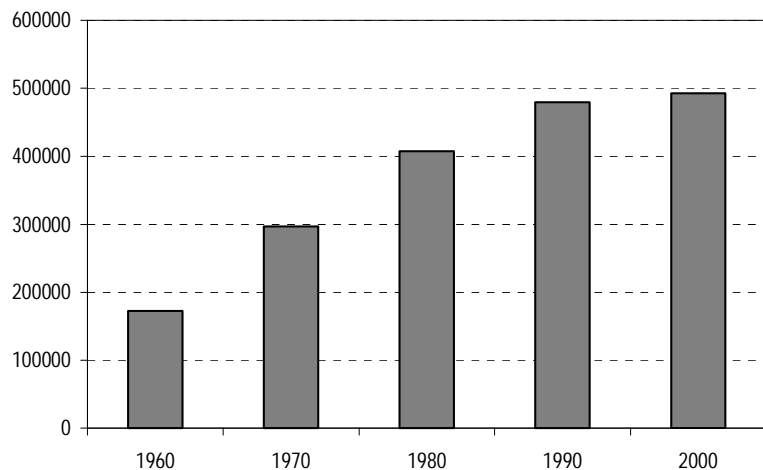
³ Murray [1994], s.25.

ökar snabbare än volymen av tjänster innebär det att produktiviteten minskar. Under 1970-talet ökade offentlig konsumtion i fast pris med 37 procent medan volymen tjänster bara ökade med 18 procent. Under 1980-talet ökade offentlig konsumtion med 18 procent medan volymen tjänster bara ökade med 12 procent. Under båda decennierna minskade således produktiviteten, mer under 1970-talet än under 1980-talet.

För 1990-talet har vi inga beräkningar av den sammanlagda volymen offentliga tjänster och heller inga heltäckande produktivetsstudier att stödja oss på. Utvecklingen av offentlig konsumtion varslar dock om en klart stagnerande utveckling av volymen offentliga tjänster.

Diagram 1.1 Offentlig konsumtion i fast pris 1960–2000

Miljoner kronor, 2000 års priser



Anm.: Siffrorna inkluderar ej direktkonsumtion (av SCB ibland kallad naturakonsumtion).
Källa: Nationalräkenskaperna.

För första gången i historisk tid minskade den offentliga konsumtionen i fast pris efter 1992. Mellan 1992 och 1996 var minskningen 2 procent. Därefter har den offentliga konsumtionen åter ökat så att hela 1990-talet hamnar på knappa plus 3 procent.

Vad som hänt med den samlade volymen tjänster efter 1992 vet vi inte. Har produktiviteten i stället för att minska, börjat öka?

Kanske, vi vet inte. Vi vet att antalet läkarbesök, vårdtillfällen på sjukhus, vårdplatser och vårddagar minskat, att antalet barn i barnomsorgen och i grundskolan ökat, att antalet ungdomar i gymnasiet är oförändrat och högskolestuderande ökat, att antalet äldre med hemtjänst minskat och i särskilt boende ökat – men om helheten har vi inte någon vetskap.

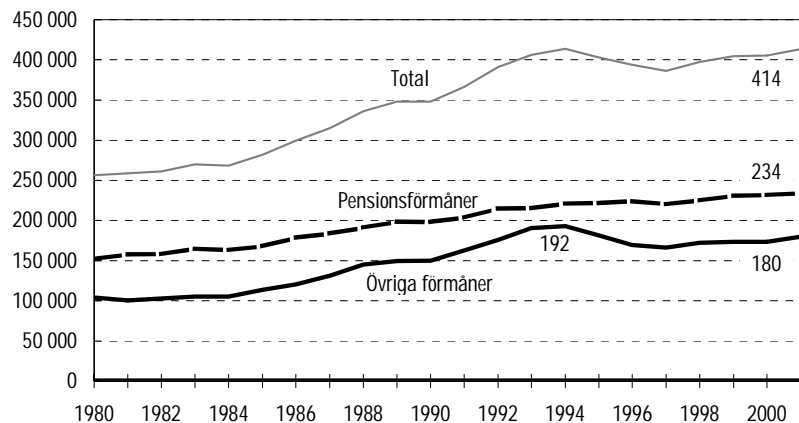
Transfereringar

Den totala volymen offentliga transfereringar (socialförsäkringsutbetalningar och bidrag) till hushåll, räknat i köpkraft (2001 års konsumentpriser) ökade ända fram till 1994, då den nådde ett maximum. Sedan dess har volymen stagnerat. Se diagram 1.2. Per person som ej är i arbete är beloppet ungefär detsamma 2001 som 1994⁴.

⁴ Summan av transfereringar i 2001 års pris delat med befolkningen minus antalet personer i arbete enligt SCBs arbetskraftsprognos 2002 [SCB 2002]. Denna beräkning tar således inte hänsyn till sammansättningen av gruppen ej i arbete (barn, studerande, pensionärer och arbetslösa i olika inkomstklasser etc.).

Diagram 1.2 Offentliga transfereringar till hushåll, 1980–2001

Miljoner kronor, 2001 års priser



Anm.: Beloppen innefattar transfereringar till hushållens ideella organisationer.

Källa: Statskontoret, nationalräkenskaperna.

Ersättningsnivåerna har historiskt ökat kraftigt. Full pension gav en industriarbetare drygt 25 procent av inkomsten efter skatt år 1960 mot ca. 75 procent 1985. Sjukpenningens ersättningsnivå har gått från 65 till 90 procent under samma tid.⁵ Den genomsnittliga ersättningsnivån – i andel av den genomsnittliga inkomsten för förvärvsarbetande – för en rad socialförsäkringar har ökat från 35 procent 1975 till 50 procent 1992⁶. Från de högsta nivåerna i början av 1990-talet minskade ersättningarna med 13,8 procentenheter i sjukförsäkringen, 21,8 procentenheter i arbetskadeförsäkringen och 7,3 procentenheter i arbetslöshetsförsäkringen fram till 1995⁷. Samhällets stöd till den genomsnittliga ålderspensionären minskade under de fem första åren på 1990-talet.⁸ Det nya pensionssystemet innebär med stor sannolikhet att man i framtiden inte når den tidigare ersättningsnivån 75 procent.

Under andra halvan av 1990-talet gjordes vissa återställningar till tidigare nivåer. Hela 1990-talet sammanfattas av utredningen Valfärdsbokslutet på följande sätt: "Sammantaget har försörjningssystemens förändringar sett över hela decenniet till övervägande del

⁵ Korpi, W. & Palme, J. [1993].

⁶ Olsson, H. [1994], s.85.

⁷ Korpi, W. & Palme, J. [2001].

⁸ Ds 1995:5, tab 3.1.

varit av begränsande karaktär, även om skillnaderna i ersättningsnivåer är relativt blygsamma när vi jämför decenniets avslutning med dess inledning.”⁹

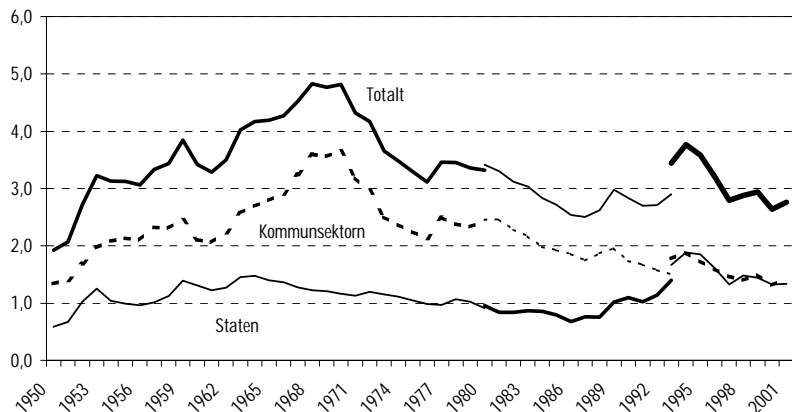
Räknat per person som ej är i arbete ökade transfereringarna i fasta priser med 8,5 procent, dvs. med hälften av de reala löneinkomsternas utveckling under 1990-talet.

Stat och kommun har också tagit på sig stora åtaganden vad gäller samhällsbyggandet. Det gäller gator och vägar, hamnar, järnvägar, flygplatser men också investeringar i produktionsanläggningar, datorer m.m. Mindre uppmärksammat men inte desto mindre viktigt är att stat och kommuns investeringar successivt har minskat i andel av BNP, fränsett en uppgång i de statliga investeringarna i slutet av 1980-talet.

⁹ SOU 2001:79, s.141.

Diagram 1.3 Offentliga investeringar, 1980–2001, 2001 års priser

Andel av BNP



Anm.: Brotten på serierna beror på omläggning av nationalräkenskaperna.
Källa: Nationalräkenskaperna.

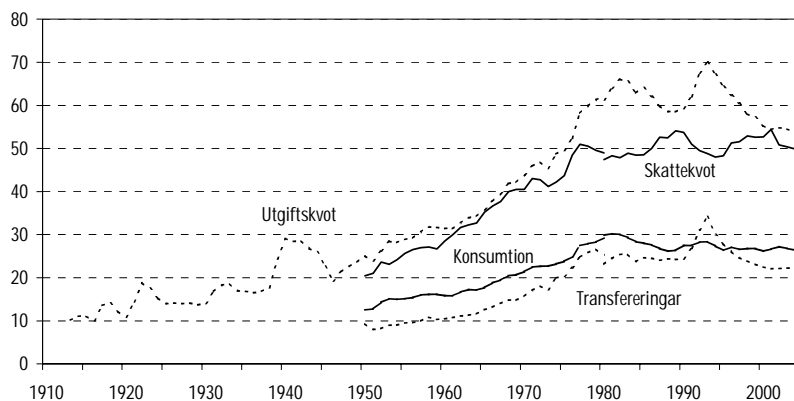
1.3 Skattekvoten har stigit brant – går det att fortsätta?

Den ökade volymen tjänster och transfereringar har uppnåtts tack vare en stigande skattekvot och en periodvis starkt ökad upplåning. Skatterna skapar ett resursmässigt utrymme som kan användas för produktion av offentliga tjänster. Om de tillgängliga resurserna – arbetsutbudet t.ex. – är givna, måste skattekvoten – den del av ekonomins samlade inkomster som går till skatt – höjas, om man önskar mer resurser för offentliga tjänster. Transfereringar och bidrag omfördelar inkomster mellan olika hushåll. Ju större andel av hushållens inkomster som kommer från transfereringar och bidrag och ju större andel av befolkningen som lever på transfereringar desto högre måste skattekvoten vara.

Störst betydelse för att driva upp skattekvoten har den offentliga tjänsteproduktionen haft. Medan den offentliga konsumtionen 2001 utgör 26,7 procent av BNP svarar socialförsäkringar och bidrag netto för cirka 13 procent.

Diagram 1.4 Utgifts- och skattekvot, konsumtion och transfereringar för offentlig sektor i andel av BNP 1913–2001

Procent



Anm. Utgifterna är brutto, dvs. innefattar utgifter finansierade av skatt, lån och avgifter. Transfereringar som beskattas ingår med sina bruttobelopp. I utgifterna ingår räntor men inte amorteringar. Brott på tidsserierna förekommer år 1980 pga. nya beräkningsprinciper för nationalräkenskaperna.

Källa: Höök, E. [1962], nationalräkenskaperna, Statskontoret [2001].

Diagrammet visar mycket tydligt att välfärdssamhället byggts med skatter. Skattekvoten har höjts från 28,6 procent 1960 till 54,3 procent 2000. Går det att fortsätta att höja skatten?

Skattebasutredningens¹⁰ uppfattning är "att det finns goda skattemässiga förutsättningar att även i framtiden kunna finansiera ett väl fungerande välfärdssamhälle på dagens ambitionsnivå." Utredningen har då beaktat skatterna i andra länder och risken för skattekonkurrens genom att skattebaserna flyttar samt det svenska skattesystemets utformning med avseende på effektivitet i resursanvändningen och tillväxt. "Sverige står inte inför ett ökat internationellt tryck på skattesänkningar, då många andra länder står inför behovet att öka sina skatteinkomster för att bevara den offentliga välfärden", skriver utredningen.

Men detta gäller bevarande av välfärdssamhället den närmaste framtiden och på dagens ambitionsnivå.

Den demografiska utvecklingens krav på ökade offentliga utgifter ligger utanför utredningen. Den demografiska utvecklingen

¹⁰ SOU 2002:47, s. 15.

betraktas inte som "ett skattetekniskt problem" och anges uttryckligen ligga "bortom utredningens tidsperspektiv"¹¹.

Flera utredningar har hävdat att den demografiska utvecklingen inte är något överhängande problem de närmaste åren.¹² Det är först efter år 2015 som demografin ställer ökade krav på offentliga utgifter – 10 till 16 procent högre offentlig konsumtion år 2030 givet oförändrad produktivitet. Men pensionerna kräver större uttag än de insättningar som sker redan något år efter år 2005.¹³

Skattebasutredningen ger sig inte in på huruvida någon utveckling av välfärdssamhället är möjlig inom ramen för dagens skattesystem. Men den slutsats som måste underförstås är att någon sådan utveckling inte är möjlig i den mån den kräver mer resurser. Utredningen menar att den nuvarande skattekvoten i stort sett kan bibehållas. Eventuellt kan den behöva sänkas något för att anpassas till omvärlden. Det innebär att någon ytterligare utveckling av tjänster inom hälso- och sjukvård, utbildning, samhällsskydd, miljövård, fritid etc. inte är möjlig, ej heller någon utbyggnad av socialförsäkringarna, i varje fall inte utan en ökad sysselsättning i privat sektor.

Sysselsättningens centrala roll för skattekvoten kräver en utveckling. Det är bara om den totala sysselsättningen ökar, som sysselsättningen i den offentliga sektorn kan öka utan att skattekvoten ökar. Förutsättningen är då att sysselsättningen i privat sektor också ökar så att dess andel inte minskar. Om detta sker genom en växande befolkning, t.ex. arbetskraftsinvandring, riskerar det att bli ett nollsummespel. Den invandrade arbetskraften behöver också skolor, sjukvård, gator, parker, polis, domstolar m.m. Det är inte givet att det blir något över för att höja standarden på de offentliga tjänsterna. Sker det i stället genom en ökad förvärvsfrekvens och genom att vi arbetar mer – färre arbetslösa och förtidspensionerade, senare pensionering, mindre deltid etc. – skapas däremot ett utrymme för ökad standard på de offentliga tjänsterna. Mot bakgrund av decennierna, för att inte säga århundradens, framgångsrika kamp för mer fritid förefaller en sådan utveckling inte särskilt sannolik. Det måste både skapas nya jobb i den privata sektorn och det måste finnas arbetskraft som är villig att ta dessa jobb och jobben i den offentliga sektorn. Hur realistiskt är det att räkna med en ökad sysselsättning?

¹¹ SOU 2002:47, s. 16.

¹² SOU 2000:7, Kommunförbundet, [2002].

¹³ SOU 2000:7, s.79.

Det utfördes år 2000 2 procent mindre arbete, mätt som arbetade timmar, i Sverige än år 1965, trots att befolkningen vuxit med 14 procent. Antalet arbetade timmar i näringslivet minskade under denna tid med 16 procent. Det som hjälpligt hållit sysselsättningen uppe – och möjligen trängt ut den privata sysselsättningen – är sysselsättningen i offentlig sektor, som under denna period ökade antalet arbetade timmar med 90 procent, dvs. nästan fördubblades.¹⁴

Den senast tillgängliga arbetskraftprognosen¹⁵ anger att antalet individer i åldern 20–64 år kommer att vara detsamma år 2020 som i dag. Antas samma förvärvsfrekvens, närvaro och arbetstid som i dag blir antalet arbetade timmar totalt sett lika stort. Mera optimistiska antaganden, som bygger på att andelen i studier ska minska och att det nya pensionssystemet ska göra det mera lockande att arbeta litet längre, anger en 4 procent högre arbetsvolym år 2020. Något alternativ som bygger på längre studier, ökad frånvaro och kortare arbetstid redovisas inte. Samtidigt väntas befolkningen som helhet växa med 5,6 procent till år 2020. Kvoten befolkning/20–64 åringar väntas öka från 1,70 till 1,86 mellan 2001 och 2030. Även med de mer optimistiska antagandena ser det alltså ut som om varje arbetad timme ska försörja allt fler personer. Det ställer ökade krav på transfereringssystemen.

Även om svårigheterna att upprätthålla dagens välfärdssamhälle trängt sig på tidigare än väntat¹⁶ är det ett större problem att det inte finns utrymme för någon utveckling av nya tjänster, större volymer eller förbättrad kvalitet. Den offentliga sektorns utveckling måste betraktas som avslutad. Detta eftersom varje ökning – som inte bygger på ökad produktivitet – kräver ökade resurser.

Under de senaste 40 åren har offentlig konsumtion ökat snabbare än privat konsumtion. Det finns mycket god anledning att tro att med stigande inkomster efterfrågan på utbildning, sjukvård, omsorg, forskning, samhällsskydd, information, kultur m.m. kommer att fortsätta att öka. Om vi antar att den offentliga konsumtionen i fortsättningen "bara" ska öka i samma takt som den privata får detta orimliga konsekvenser till följd. Detta illustreras med ett räkneexempel i faktaruta 1.1.

¹⁴ Nationalräkenskaperna.

¹⁵ SCB (2002 b). Enligt befolkningsframskrivning i mars 2003 skulle gruppen kunna öka med 65.000 (www.scb.se).

¹⁶ Kommunförbundet [2003].

Faktaruta 1.1 Konsekvenserna på skattekvoten av ökade offentliga tjänster

Vi antar att offentlig och privat konsumtion ska växa med 1,5 procent om året. Vi antar också att bruttonationalprodukten ökar i samma takt, så att konsumtionens andel som helhet av BNP förblir densamma. Produktiviteten i offentlig tjänsteproduktion antas – på goda grunder – i varje fall inte öka, men heller inte minska. Varje ökning av volymen offentliga tjänster kräver därmed ett tillskott av resurser, plus 1,5 procent varje år. Att produktiviteten i den offentliga sektorn inte ökar innebär att hela ökningen av BNP måste bäras upp av produktivitetsökningar i den privata sektorn¹⁷. Med dessa förutsättningar kommer offentliga tjänster och privat konsumtion att fortsätta att utgöra samma andelar av den totala konsumtionen.

Tabell 1.2 En växande offentlig konsumtion, miljarder kr 2001 års priser (ökning i procent)

| | 2001 | 2015 | 2030 |
|-----------------------------------------------------|-------|---------------|---------------|
| Privat konsumtion | 1 103 | 1 359 (+23,1) | 1 699 (+54,0) |
| Offentlig konsumtion | 618 | 761 (+23,1) | 952 (+54,0) |
| BNP | 2 260 | 2 784 (+23,1) | 3 480 (+54,0) |
| Offentlig sektor, arbetade timmar, andel, procent | 27,3 | 33,7 | 42,1 |
| Privat sektor, arbetade timmar, andel, procent | 72,7 | 66,3 | 57,9 |
| Årlig produktivitetsökning i privat sektor, procent | 2,1 | 2,3 | 2,6 |

Trots att offentlig konsumtion inte växer snabbare än privat konsumtion ökar den offentliga konsumtionens andel av ekonomins resurser från 27,3 procent 2001 till 33,7 procent 2015 och 42,1 procent 2030. Detta är liktydigt med en ökad skattekvot. Den privata sektorn kommer alltså att arbeta med allt mindre resurser. För att den privata konsumtionen ska hålla jämna steg med den offentliga krävs därför att produktiviteten i den privata sektorn ökar allt snabbare. Om produktiviteten i hela ekonomin ökar med 1,5 procent och hela den ökningen sker i den privata delen måste produktivitetsökningen där vara förhållandevis högre och, i takt med att den offentliga sektorn växer, öka i allt snabbare takt.

¹⁷ En ytterligare förutsättning är att antalet sysselsatta och arbetade timmar är oförändrat.

Om den offentliga konsumtionen bara skulle växa i samma takt som den privata – 1,5 procent per år – skulle det öka skattekvoten med 6,4 procentenheter till år 2015 och med 14,8 procentenheter till år 2030¹⁸. Detta beror på att ingen ökning sker av produktiviteten i den offentliga sektorn. Varje ökning av offentlig konsumtion kräver mer resurser (arbetskraft och kapital). I den privata sektorn sker konsumtionsökningen däremot helt och hållet genom ökad produktivitet.

Till detta ska transfereringarna läggas. Om de ska förbättras i förhållande till de förvärvsarbetandes inkomster eller ska omfatta en större andel av befolkningen (större andel pensionärer och studerande, arbetstidsförkortning, förlängd föräldraledighet) får det också en omedelbart höjande effekt på skattekvoten. Detta är en uppenbart orimlig utveckling.

Det är en illusion att tro att ekonomisk tillväxt ska lösa problemet. Tillväxt som utgörs av ökad produktivitet i det privata näringslivet ger inte den offentliga sektorn ökade resurser. Det leder visserligen till att lönerna går upp i den privata sektorn, vilket ger ett ökat skatteunderlag och ökade skatteintäkter. Men eftersom den offentliga sektorn måste hänga med i löneutvecklingen äts dessa skatteintäkter upp och skattekvoten förblir oförändrad. Visst skulle det vara möjligt att finansiera en större volym offentlig konsumtion till oförändrad skattekvot om de offentliganställda accepterade en långsammare löneutveckling. Men en större volym offentlig konsumtion kräver fler offentliganställda och om den rekryteringen ska lyckas i konkurrens med den privata sektorn krävs tvärtom en snabbare löneutveckling.

¹⁸ Kommunförbundet [2002] gör en liknande beräkning och kommer till slutsatsen att om hundra år skulle kommunalskatterna behöva vara 70 procent år 2095 istället för 30.

1.4 Effektivisering, privatisering eller avgiftsfinansiering är alternativen

Om det inte går att höja skatterna, hur ska då en växande efterfrågan på tjänster tillgodoses inom de områden där den offentliga sektorn i dag är den dominerande eller enda leverantören? Det är den övergripande frågeställningen i denna rapport.

Denna frågeställning bygger på några antaganden. Ett antagande är att det faktiskt inte är möjligt att höja skatterna ytterligare. Ett annat antagande är att det inte är troligt att efterfrågan på de tjänster den offentliga sektorn tillhandahåller nu nått sitt maximum och att behoven är tillgodosedda och att det är helt andra tjänster eller varor som kommer att efterfrågas vid stigande inkomster, varor och tjänster som med fördel kan tillhandhållas på privata marknader. Ett tredje antagande är att ekonomisk tillväxt inte löser finansieringsproblemet på så vis att det skulle bli möjligt att finansiera en väsentligt större volym offentliga tjänster utan att höja skatterna eller finna andra finansieringskällor. Ekonomisk tillväxt löser inte den offentliga sektorns finansieringsproblem på annat sätt än att högre inkomster borde ge människor större möjlighet att betala för offentliga tjänster. Men hur?

Vi har sett att den offentliga sektorn i dag till och med har svårigheter att leva upp till sina nuvarande åtaganden. Situationen har hitintills hanterats genom att reducera volymen av tjänster, sänka standarden och avveckla vissa verksamheter. Detta är paradoxalt eftersom efterfrågan på de tjänster som sektorn levererar fortsätter att växa. Detta skulle inte vara ett problem om privata marknader fyllde ut det växande glappet mellan efterfrågan och utbud av dessa tjänster. Men sker det? Privata marknader har svårt att utvecklas så länge den offentliga sektorn erbjuder motsvarande tjänster starkt subventionerat, om ock i otillräcklig omfattning och med för låg kvalitet.

Välfärdssamhället verkar ha slagit huvudet i skattetak. Då finns bara tre utvägar:

- 1) effektivisering
- 2) privatisering
- 3) avgiftsfinansiering

Effektivisering

Är det möjligt att producera samma volym tjänster till en lägre kostnad skapar detta utrymme för skattesänkning alternativt ökade volymer, förbättrad kvalitet och nya tjänster. Detta måste vara ett förstahandsalternativ att undersöka samtidigt som erfarenheten säger oss att det inte blir lätt. Historiskt sett har produktivitetens utvecklingen i den offentliga sektorns produktion av tjänster varit negativ. Ändå är det kanske möjligt att vända utvecklingen¹⁹.

I viss utsträckning fångar dessa produktivetsstudier inte in kvalitetsutvecklingen, som har varit betydande t.ex. inom den slutna sjukvården, våghållningen och väderinformationen. Det är möjligt att, om dessa kvalitetsförbättringar skulle kunnat innefattas i produktivetsmått, produktiviteten skulle ha visat sig öka i stället för att falla på några av områdena. Ändå löser det inte finansieringsproblemet. Per styck blir tjänsterna i alla fall dyrare.²⁰

Inom statlig administration bereder IT-revolutionen möjligheter till radikala produktivetsökningar och kostnadsminskningar – skatte- och socialförsäkringsadministration, arbetsförmedling, studielån, informationstjänster – men dessa verksamheter väger inte så tungt i den offentliga sektorn som helhet. För de tungt vägande vård- och omsorgstjänsterna samt utbildning måste effektivitetsvinsterna sökas på systemnivå, dvs. genom att söka helt nya lösningar för att tillgodose samhällsbehoven.²¹

Till effektiviseringsstrategin kan också föras en striktare behovsprövning, så att man för varje krona i offentliga utgifter får ut ett större värde. Denna sorts effektivisering är dock inte lika okontroversiell som att förbättra effektiviteten i produktionen. Ett exempel på striktare behovsprövning är att tillämpa reglerna för sjukskrivning så att sjukskrivning bara sker på dokumenterad sjuklighet och utan hänsynstaganden till andra omständigheter. Ett annat exempel är att enbart ta emot barn till förvärvsarbete i barnomsorgen. Båda exemplen har diverse olika följdverkningar som gör ett ställningstagande mindre självklart.

¹⁹ Den offentliga sektorns produktivetsutveckling analyseras i Murray [1994] och Murray [1997]. Se också Rattsø (2002) för en bedömning av effektiviseringspotentialen.

²⁰ Bara om den förbättrade kvaliteten leder till en minskad efterfrågan eller minskade behov bidrar den till att lösa finansieringsproblemet. I viss utsträckning kan detta vara möjligt, även om det strider mot normala efterfrågesituationer. Ett exempel skulle kunna vara sjukvårdande behandlingar som i större utsträckning botar sjukdomar så att färre läkarbesök behövs.

²¹ Murray [1994], s.25.

Privatisering

Privatisering används i olika betydelser. Se Appendix 1. Den betydelse som är av intresse här gäller en samtidig privatisering av finansiering, produktion och distribution. Avgiftsfinansiering innebär privatisering av finansieringen, men inte av tillhandahållandet (produktion och distribution). Den privatisering som åsyftas här innebär att man avvecklar vissa av den offentliga sektorns åtaganden, verksamheter som i dag inte är avgiftsfinansierade i någon större utsträckning och förlitar sig på att marknaden ska ta hand om dessa tjänster. Det frigjorda finansieringsutrymmet kan användas för att sänka skatten eller bjuda ut nya tjänster, större volymer eller förbättrad kvalitet på gamla områden.

Avgiftsfinansiering

Att finansiera offentliga tjänster med avgifter har diskuterats många gånger tidigare²² men det har bara avsatt begränsade spår i praktiken. Skälet härtill har förefallit uppenbart: tjänsterna är offentliga för att de inte kan eller bör tillhandahållas av privata företag på en marknad och lämpar sig därför heller inte för avgiftsfinansiering.

Samma förhållande gäller avgiftsfinansiering som privatisering att båda kan förenas med andra styrmedel för att motverka marknadernas bristande förmåga att tillhandahålla tjänsterna på ett effektivt och socialt önskvärt vis.

Frågan är givetvis om avgiftsfinansiering har några fördelar i förhållande till privatisering.

Specialdestinerade – ”öronmärkta” – skatter diskuteras ibland som en form av avgifter. Detta berörs i avsnittet om skatters överskottsborða. Se avsnitt 4.1.

²² Ett exempel är Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter, [SOU 1979:23]. Utredningen kom fram till att det fanns en mycket begränsad potential för att avlasta skattefinansieringen med avgifter på statliga tjänster. Se också Eriksson [1987] och Långtidsutredningen 1995 [SOU 1995:4].

1.5 Fem frågor

Om denna beskrivning av situationen och alternativen är korrekt blir följande frågor viktiga att besvara:

1) Om den offentliga sektorn inte kommer att tillmötesgå en växande efterfrågan på de tjänster som den i dag tillhandahåller, är det då möjligt att den privata sektorn – dvs. privata företag på marknadsmässiga villkor – kommer att göra det i stället? Och vad kan göras för att den ska göra det?

Om den vidare utvecklingen av hälso- och sjukvård, utbildning, omsorgsverksamhet m.m. kan ske på privata marknader bereder den offentliga sektorns begränsade kapacitet inte något problem. Successivt skulle då en privat marknad för dessa tjänster växa fram vid sidan av den offentliga. Finansieringsproblemet skulle vara löst. Andra problem, som gäller samordningen mellan vad som tillhandahålls skattefinansierat och vad som tillhandahålls privatfinansierat, skulle behöva lösas.

2) Är det möjligt att bereda utrymme för en fortsatt utveckling av dessa tjänster i offentlig regi genom att finna annan finansiering än skatt, i första hand avgiftsfinansiering? Vilka fördelar har avgiftsfinansiering framom privatisering?

Om de privata marknaderna saknar förmåga att komplettera och vidareutveckla de offentliga tjänsterna eller bereder svårbemästrade samordnings- och fördelningsproblem och ökad skattefinansiering är utesluten återstår att pröva om det är möjligt att finna någon annan finansiering. Annan finansiering kan betyda olika saker. I denna studie är det väsentliga att den alternativa finansieringen knyter betalningar till motprestationer och på så sätt skiljer sig från skatt, som saknar denna koppling, och som därför ger upphov till samhällsekonomiska kostnader, s.k. överskottsborða (se nedan). I varierande grad har specialdestinerade skatter, obligatoriska socialförsäkringsavgifter, välfärdskonton och direkta avgifter en sådan koppling. Ju starkare kopplingen är desto lägre är karaktären av skatt och desto högre karaktären av avgift.

3) Blir avgifternas funktion i första hand att ransonera den offentliga sektorns tjänster hårdare eller att bidra till finansieringen?

Avgifter har flera funktioner. En är finansiering. Avgifter ger intäkter som kan användas för nya tjänster. En annan är ransonering. Avgifter kan helt enkelt bli nödvändiga för att stödja ransoneringen av en efterfrågan som växer över den offentliga sektorns kapacitet att leverera.

4) Vilka effektivitetsförluster bereder det om den offentliga sektorn tillhandahåller en del av sina tjänster mot avgift i någon form jämfört med att skattefinansiera dem?

Att den offentliga sektorn tillhandahåller tjänster betyder att riksdag, regering, kommunfullmäktige och underställda myndigheter kontrollerar prissättning och distribution, dvs. villkoren för att medborgare ska få tillgång till tjänsterna. Om den offentliga sektorn börjar avgiftsfinansiera vissa tjänster, helt eller delvis, så förändrar det inte den offentliga sektorns kontroll i dessa avseenden. Själva produktionen kan ske i offentlig regi men kan också ske i privat regi, på uppdrag och finansierat av den offentliga sektorn. Det är alltjämt politiska organ och myndigheter underställda dessa som kontrollerar tillhandahållandet. De effektivitetsförluster som kan uppstå och som vi ska behandla har med prissättningsprinciperna att göra, inte med om tjänsterna produceras i offentlig eller privat regi (vilket i och för sig kan ha med effektiviteten i produktionen att göra, men är en annan fråga). Frågan gäller alltså vilka effektivitetsförluster som uppstår om brukare får betala avgifter för de tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller i stället för att få tjänsterna gratis.

5) Vilka effekter har avgiftsfinansiering på inkomstfördelningen²³?

Effekterna på inkomstfördelningen är väl så viktiga. Alternativ finansierings effekt på inkomstfördelningen är troligen den mest uppmärksammade och diskuterade frågan. Effekterna består dels i att hushållen får betala för tjänster som tidigare varit gratis, dels i att hushållen minskar sin konsumtion av tjänster som prissätts, samtidigt som de får tillgång till nya tjänster eller får sänkt skatt.

²³ Begreppet "inkomstfördelning" används i utvidgad mening för att omfatta även konsumtionen av offentliga tjänster.

Hur effekten bedöms beror på vad avgiftsfinansieringen jämförs med. Görs jämförelsen med ett tillstånd utan både tjänster och avgifter innebär ett tillstånd där alla betalar för de tjänster de utnyttjar att fördelningen blir oförändrad. Om vi således skulle inskränka oss till att behandla frågan hur nya tjänster eller utökade volymer av offentliga tjänster ska finansieras så är slutsatsen att avgiftsfinansierade tjänster är fördelningsneutrala. Men om vi i stället vill behandla avgiftsfinansiering av de tjänster som tillhandahålls i dag och då som alternativ till skattefinansiering blir resultatet ett annat. Jämförs en situation där tjänsterna finansieras genom en progressiv skatt med en situation där var och en betalar för de tjänster som konsumeras innebär avgiftsfinansieringen troligen att inkomstfördelningen blir ojämnare. Det sätt på vilket skattefinansieringen är utformad inverkar således på hur jämförelsen utfaller. Därigenom sammanblandas frågan om avgiftsfinansiering med hur skatterna utformas. Arten av tjänsterna inverkar också på fördelningseffekten. Då inverkar arten av dessa tjänster på fördelningseffekten. I möjligaste mån ska vi försöka hålla isär effekterna av avgifterna, skattefinansieringens utformning och arten av tjänster som kan finansieras med avgiftsintäkterna.

I kapitel 2 analyseras den offentliga sektorns tillhandahållande av tjänster. Vad är det för slags tjänster, vilka tjänster väger tungt, vilka egenskaper har dessa tjänster som gör det motiverat eller problematiskt att skattefinansiera dem, vilket bidrag ger tjänsterna till att göra inkomstfördelningen jämnare? Vidare behandlas frågan i vilken utsträckning tjänsterna redan i dag finansieras med avgifter, om avgiftsfinansieringen ökat i betydelse och om andra länder utnyttjar avgiftsfinansiering i större eller mindre mån än Sverige. Mot bakgrund av den offentliga sektorns svårigheter att tillmötesgå efterfrågan ställs därefter frågan om någon betydande, kompletterande privat marknad för offentliga sektorns tjänster börjat uppstå.

I kapitel 3 redovisas den ekonomiska forskningen beträffande vilka verksamheter som den offentliga sektorn bör ta sig an och hur de ska finansieras. Detta sker på grundval av en teori för marknadsmisslyckanden och en modell för inkomstfördelningseffekter. Kapitlet avslutas med en diskussion av tänkbara effekter på den ekonomiska tillväxten av avgiftsfinansiering i stället för skattefinansiering.

I kapitel 3 framgår att storleken på pris- och inkomstelasticiteter för offentliga tjänster, andra varor och tjänster och arbetsutbud har

stor betydelse för vilka effekter avgiftsfinansiering får på effektivitet och inkomstfördelning. Därför ägnas kapitel 4 åt att behandla vad vi vet om skatters samhällsekonomiska kostnader (överskottsborða) och offentliga tjänsters pris- och inkomstelastiteter. En del vet vi men en viktig slutsats är att det finns mycket att göra för att förbättra kunskapsunderlaget för en välavvägd finansieringsstrategi.

Mot bakgrund av teori och befintlig empiri diskuteras sättet att i dag finansiera olika offentliga verksamheter i kapitel 5. På område för område diskuteras därefter utformningen av alternativ finansiering givet att det är önskvärt att förbättra den offentliga sektorns finansiering utan att skada effektiviteten eller göra inkomstfördelningen ojämna, alternativt om alternativ finansiering kan bidra till att förbättra effektiviteten i resursallokeringen och den ekonomiska tillväxten eller göra inkomstfördelningen jämna. Avslutningsvis diskuteras för- och nackdelar med avgiftsfinansiering jämfört med privatisering.

2 Offentliga tjänster och avgifter i Sverige

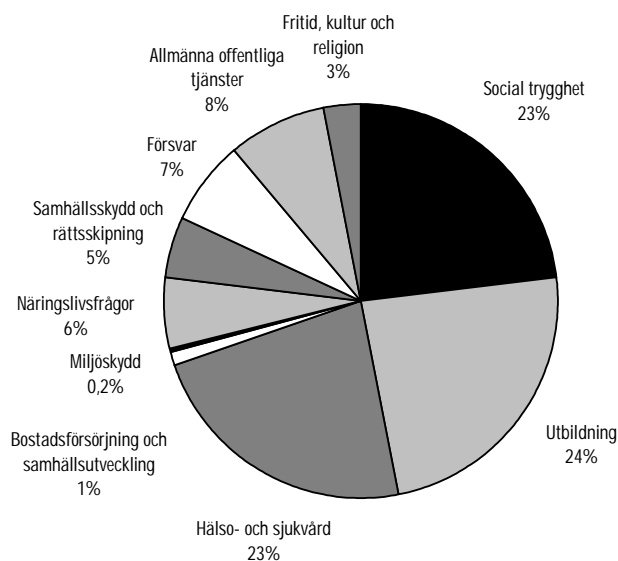
2.1 Vård, omsorg och utbildning dominerar de offentliga tjänsterna

För att kunna behandla de nyss nämnda frågorna – om privat sektor kan tänkas träda in i stället för den offentliga, om avgiftsfinansiering är möjlig eller ger upphov till effektivitetsförluster och vilka fördelningseffekter en alternativ finansiering ger upphov till – måste vi veta vad det är för tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller. Se diagram 2.1.

De tunga områdena är social trygghet (barnomsorg, äldreomsorg m.m.), utbildning (grundskola, gymnasium, högskola m.m.) och hälso- och sjukvård. Dessa områden svarar för nästan tre fjärdedelar av den offentliga konsumtionen.

Konsumtion, dvs. kostnader för skattefinansierade offentliga varor och tjänster, är bara en del av de offentliga utgifterna (49 procent år 2001). Resterande delar är transfereringar (socialförsäkringar och direkta bidrag till hushåll och företag, tillsammans 40 procent), investeringar (4 procent) och räntor (6 procent).

Diagram 2.1 Offentlig konsumtion fördelad på ändamål år 2000



Källa: Nationalräkenskaperna.

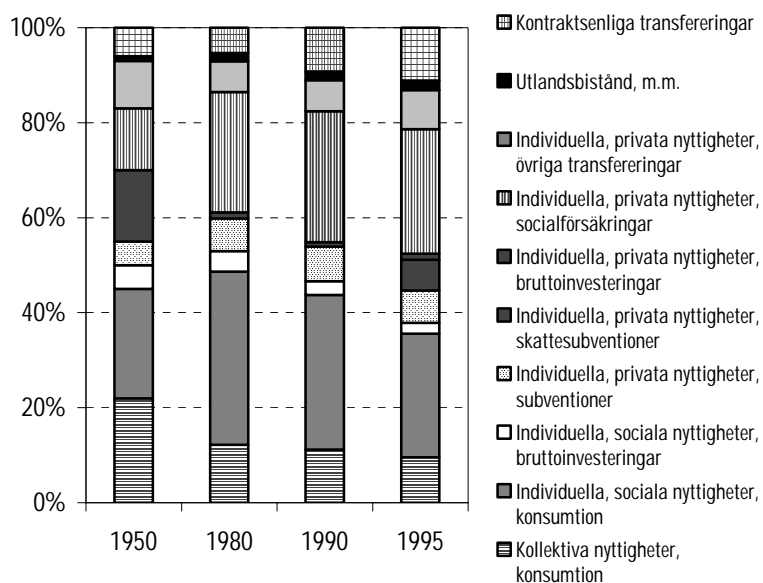
2.2 Offentliga tjänster är i huvudsak individuella

Vi behöver en beskrivning som tjänar syftet att ge svar på de ovan nämnda frågorna. En sådan beskrivning bygger på den finanspolitiska teorin rörande offentliga tjänster och dess indelning av tjänsterna i kollektiva och individuella nyttigheter. Därtill gör vi en uppdelning av de individuella nyttigheterna i sociala och privata. Se faktaruta 2.1 för definitioner.

Den uppdelning som här görs är schablonmässig. Den bygger på en förlaga från Förvaltningsutredningen²⁴. Redovisningen tjänar bara syftet att ge en grov uppfattning om i vilken riktning utvecklingen gått och att på ett ungefär ange situationen idag.

²⁴ Uppdelningen följer Ysander, B-C. [1979].

Diagram 2.2 Skatte- och lånefinansierade offentliga utgifter fördelade på kollektiva och individuella, sociala och privata nyttigheter, 1950–1995



Anm.: Skattesubventionerna redovisas för första gången 1995. Redovisningsprinciperna i nationalräkenskaperna har ändrats så mycket efter år 1995 att en jämförelse med senare år inte är möjlig.
Källa: Nationalräkenskaperna samt egna beräkningar.

Faktaruta 2.1 Kollektiva, individuella, sociala och privata offentliga verksamheter

Till de *kollektiva nyttigheterna* har förts all offentlig konsumtion och bruttoinvesteringar under allmänna offentliga tjänster (t.ex. centrala statliga myndigheter, ambassader, central kommunal förvaltning), försvar, samhällsskydd och rättsskipning (polis, domstolar, brandförsvaret)²⁵. De betraktas som kollektiva pga. någon av följande egenskaper: alla medborgare tar del av dem i samma utsträckning, det går inte att utesluta vissa medborgare från konsumtion, en medborgares konsumtion inskränker inte andras. Nattvaktarstaten brukar likställas med dessa tjänster. Dessa verksamheter har tagit en allt mindre del av den offentliga sektorns

²⁵ Enligt den ändamålsindelning som nationalräkenskaperna använder.

forts faktaruta 2.1

resurser i anspråk. År 1950 tog de drygt 22 procent av de offentliga utgifterna. År 1995 var deras andel av de offentliga utgifterna 10 procent. Sedan 1980 har de haft ungefär samma andel.

All annan offentlig konsumtion och bruttoinvesteringar har förts till *individuella, sociala nyttigheter*. Det är sjukvård, skola, barnomsorg, äldreomsorg, kultur, fritidsverksamhet, kommunikationer m.m. Dessa tjänster är huvudsakligen individuella, dvs. att för varje tillkommande nyttjare eller prestation tillkommer en kostnad. En noggrannare indelning skulle kunna urskilja vissa kollektiva nyttigheter bland dessa såsom forskning och vägar, men de utgör en mindre del. Att de är sociala bygger på konventionen att det som tillhandahålls av den offentliga sektorn är socialt. Annan individuell konsumtion, som tillhandahålls av företag och köps av hushåll, är privat, även om den är skattefinansierad helt eller delvis genom subventioner till företag eller hushåll. I tillhandahållandet ingår att bestämma pris och andra villkor för utnyttjandet, däremot inte nödvändigtvis att producera och distribuera tjänsterna. Offentligt tillhandahållande kan t.ex. ske genom att privata företag på uppdrag av offentliga myndigheter producerar och distribuerar tjänster. Andelen av den offentliga sektorns utgifter som går till sociala, individuella nyttigheter har minskat och tog 1995 28 procent av de offentliga utgifterna. År 1980 tog de 36 procent av utgifterna.

Individuella, privata nyttigheter, subventioner avser bidrag till näringslivet för produktion av olika varor och tjänster. Det är nyttigheter som sedan tillhandahålls av företag och köps av hushåll och företag. Av detta skäl benämns de privata. Här ingår bostadssubventioner, jordbrukssubventioner och andra bidrag till näringslivet, t.ex. regionala bidrag till skidliftar. Andelen av de totala offentliga utgifterna har under många år legat på ca 7 procent.

Individuella, privata nyttigheter, skattesubventioner utgörs av avvikelser i den generella beskattningen, momsbefrielse, lägre energiskatt, etc. Skattesubventionerna avser också individuella, privata nyttigheter som tillhandahålls av företag. 1994/95 uppskattas dessa subventioner på den statliga budgeten utgöra 78 miljarder kronor, dvs. nästan lika mycket som subventionerna av de privata nyttigheterna.²⁶ Någon uppskattning av skattesubventionerna längre tillbaka i tiden finns inte.

²⁶ SOU 1995:36.

forts faktaruta 2.1

Individuella, privata nyttigheter, bruttoinvesteringar gäller bruttoinvesteringar i affärsdrivande verksamheter (offentliga affärsverk och bolag), statliga såväl som kommunala, vilka i nationalräkenskaperna räknas till näringslivet pga. sin omfattande avgiftsfinansiering.

De avser el, gas, värme, vatten och avlopp, sopor, kollektivtrafik, hamnar m.m. Dessa verksamheter är till stor del avgiftsfinansierade, men inte helt. Dessa bruttoinvesteringar har sedan år 1980 utgjort ca 1 procent av de totala offentliga utgifterna. Går man längre tillbaka finner man att denna utgiftspost var väsentligt större. År 1950 tog den 15 procent av utgifterna.

Individuella, privata nyttigheter, socialförsäkringar utgörs av pensioner, sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsförsäkring m.m. År 1995 svarade socialförsäkringsutgifterna för 28 procent av den offentliga sektorns utgifter. Det är en ökning med ett par procentenheter sedan 1980. Dessförinnan ökade deras andel kraftigt, vilket till ganska stor del beror på att bidragen gjordes skattepliktiga och att beloppen då höjdes. Att dessa bidrag är skattepliktiga gör att deras andel av utgifterna överskattar belastningen på de offentliga finanserna. Netto utgör de ca 20 procent av de offentliga utgifterna. Socialförsäkringsutgifterna är en subvention av privat konsumtion, dvs. individuella, privata nyttigheter.

Individuella, privata nyttigheter, övriga transfereringar avser bl.a. barnbidrag, socialbidrag och bostadsbidrag och är också subventioner av privat konsumtion. Dessa övriga transfereringar till hushållen har utgjort en konstant andel av offentliga utgifter under lång tid. År 1995 utgjorde 9 procent av utgifterna och har ökat någon procentenhet sedan 1980.

Av de totala offentliga utgifterna återstår *utlandsbistånd*, en knapp procentenhet och övriga transfereringar till utlandet – sammanlagt 2 procent. *Kontraktsenliga transfereringar* (räntor, arrenden, patent och royalties och pensioner för offentliganställda) utgjorde 1995 12 procent av de totala utgifterna mot 5 procent 1980. De kontraktsenliga transfereringarna är att betrakta som kostnader för verksamheten, som ska slås ut på övriga kategorier.

Grovt räknat kan sägas att drygt hälften av den offentliga sektorns utgifter (inklusive transfereringar och skattesubventioner) går till privata, individuella nyttigheter, en knapp tredjedel till sociala, individuella nyttigheter och en tiondel till kollektiva nyttigheter.

År 1980 var relationerna 40 procent privata, individuella nyttigheter (exklusive skattesubventioner, för vilka ingen upp-

skattning finns för detta år), 40 procent sociala, individuella nyttigheter och drygt en tiondel kollektiva nyttigheter. Går vi ännu längre tillbaka – till 1950 – finner vi att privata, individuella nyttigheter tog dryga 40 procent (exklusive skattesubventioner), sociala individuella nyttigheter 28 procent och kollektiva nyttigheter 22 procent.

Sett på detta vis kan man säga att den offentliga sektorn i hög utsträckning är privat och att den "privatiserats" allt mer. De kollektiva nyttigheterna minskar i andel. De sociala nyttigheternas andel var som störst kring 1980 och har sedan dess minskat i andel.

I än högre grad är den offentliga sektorn individualiserad. De sociala nyttigheterna är individuella till sin karaktär. Sammantaget svarade de individuella nyttigheterna (sociala och privata, inkl. skattesubventionerna) för över 80 procent av den offentliga sektorns utgifter 1995.

2.3 Offentliga tjänsters bidrag till inkomstomfördelningen

Tillhandahållande av subventionerade offentliga tjänster motiveras ofta med att detta utjämnar levnadsförhållandena mellan människor. Genom den offentliga sektorns mycket kraftiga utbyggnad är subventionerade offentliga tjänster numera inte längre förbehållna låginkomsthushåll. Alla samhällsskikt utnyttjar subventionerad kultur, sjukvård, utbildning, transporter, infrastruktur m.m. Detta tillsammans med skatters och bidrags betydande omfördelningseffekt gör att den ytterligare omfördelningseffekten av subventionerade offentliga tjänster inte är så stor numera. Det framgår av Fritzell (1994).

Tabell 2.1 Inkomstfördelning för hushåll 1991 före skatt och bidrag, efter skatt och bidrag samt efter subventionerade offentliga tjänster

| | Gini-koefficient |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------|
| Inkomst före skatt och bidrag | 0,519 |
| Disponibel inkomst efter skatt och bidrag | 0,313 |
| Jämförbar disponibel inkomst | 0,227 |
| Jämförbar disponibel inkomst plus subventionerade offentliga tjänster | 0,183 |

Anm.: Avgifter, t.ex. i barnomsorgen, är frånräknade subventionerna. Jämförbar inkomst betyder att hushållsinkomsten dividerats med antalet konsumtionsenheter (vuxen=1, make/maka=0,7, barn=0,5).

Observera att i denna undersökning av inkomstfördelningen ett enda år tillgodoräknas studerandehushållen, som har låga inkomster, subventioneringen av den högre utbildningen. Det gör inkomstfördelningen jämnare. När i stället livsinkomsten betraktas ökar studiefinansieringen tvärtom inkomstskillnaderna. Beräkningar anger exempelvis att varje årskull högutbildade kvinnor tillförs ca 4 miljarder kr och varje årskull lågutbildade män får avstå ca 2 miljarder kr genom studiestödsystemet, se Ericson, P & Hussénus, J. [2000], s. 10.

Källa: Fritzell, J. [1994].

Ojämnheten i fördelningen minskar med 40 procent genom skatter och bidrag. Då är hänsyn ännu inte tagen till hushållens sammansättning och försörjningsbörd. Tar man hänsyn till hur många hushållsmedlemmarna är och deras ålder och slår ut den disponibla inkomsten på dessa får man "jämförbar disponibel inkomst". Att ojämnheten då krymper med ytterligare 17 procent från den ursprungliga fördelningen av faktorinkomster betyder att de disponibla inkomsterna är förhållandevis bra anpassade till försörjningsbördan.

Slutligen beräknas effekten av de mera betydande subventionerade offentliga tjänsterna – hälso- och sjukvård, barnomsorg, utbildning och äldreomsorg. Effekten bygger på hur stora kostnader olika inkomsttagare beräknas tillgodogöra sig ifråga om dessa tjänster. Inklusivt värdet av dessa subventioner minskar ojämnheten i fördelningen med ytterligare 8 procentenheter (från den ursprungliga fördelningen av faktorinkomster).

Studien gör en beräkning av hur mycket de subventionerade offentliga tjänsterna betyder för olika grupper av hushåll.

Låginkomsthushåll får sin jämförbara disponibla inkomst ökad med 18 procent genom de subventionerade offentliga tjänsterna, höginkomsthushåll med 14 procent (se tabell 2.2).

Tabell 2.2 Förändringen av jämförbar disponibel inkomst år 1991 genom subventionerade offentliga tjänster

| Hushållstyp | Jämförbar disponibel inkomst (1000-tal kronor) | Förändring i procent |
|--------------------------|---------------------------------------------------|-------------------------|
| Högre tjänstemän | 170 | +14,1 |
| Tjänstemän på mellannivå | 140 | +14,1 |
| Lägre tjänstemän | 122 | +19,0 |
| Kvalificerade arbetare | 115 | +17,4 |
| Okvalificerade arbetare | 107 | +17,8 |

Källa: Fritzell, J. [1994], s. 44.

En mer detaljerad bild av hur inkomstfördelningen påverkas av subventionerade tjänster ges i tabell 2.3.

Tabell 2.3 Fördelning av jämförbar disponibel inkomst före och efter inkluderandet av subventionerade offentliga tjänster, 1991. Procentandel av de totala inkomsterna samt Gini-koefficient.

| | Inkomstandelar, kvintilgrupper (efter respektive inkomstslag) | | | | | Summa | Ginikoefficient |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------|------|------|------|------|-------|-----------------|
| | K1 | K2 | K3 | K4 | K5 | | |
| Jämförbar disponibel inkomst | 10,7 | 15,1 | 18,4 | 22,6 | 33,2 | 100 | 0,227 |
| + hälso- och sjukvård | 11,6 | 16,0 | 18,8 | 22,1 | 31,4 | 100 | 0,197 |
| + barnomsorg | 10,6 | 15,1 | 18,7 | 22,8 | 32,8 | 100 | 0,223 |
| + utbildning | 10,6 | 15,2 | 19,0 | 22,9 | 32,3 | 100 | 0,219 |
| + äldreomsorg | 11,2 | 15,6 | 18,4 | 22,3 | 32,5 | 100 | 0,213 |
| + alla ovanstående | 12,0 | 16,3 | 19,2 | 22,2 | 30,3 | 100 | 0,183 |

Källa: Fritzell, J. [1994], s. 47.

En påfallande stabilitet präglar inkomstfördelningen när subventionerade offentliga tjänster läggs till, den ena efter den andra. Hälso- och sjukvården ökar jämnheten. Den lägsta kvintilen (K1), som utgörs av den femtedel av hushållen med de lägsta inkomsterna med hänsyn tagen till hushållssammansättning och försörjningsbörda, ökar sin andel av inkomsterna om man till den disponibla inkomsten lägger konsumtionen av hälso- och sjukvård. Inkomsterna ökar från 10,7 procent av de samlade inkomsterna till 11,6 procent. Hushållen i den högsta kvintilen (K5) minskar sin an-

del från 33,2 till 31,4 procent. Äldreomsorgen ökar framförallt den lägsta kvintilens andel. Barnomsorg och utbildning²⁷ lämnar inkomstfördelningen i stort sett oförändrad.

Emellertid döljer denna stabilitet delvis ganska stora förändringar för enskilda hushåll. Medan inkomstfördelningen totalt sett ser ungefär likadan ut innebär de subventionerade offentliga tjänsterna att hushållen kan flyttas från en del av inkomstfördelningen till en annan. Framför allt spelar det roll om hushållen är barnfamiljer eller inte – barnomsorg och utbildning flyttar upp vissa hushåll i högre inkomstklasser.

Resultat liknande Fritzells har presenterats i den fördelningspolitiska redogörelsen i budgetpropositionen 2000 (se tabell 2.4).

Tabell 2.4 Faktorinkomster och disponibla inkomster 1997, justerade för försörjningsbörda, samt exkl. och inkl. offentliga subventioner. Andel av totala inkomsten fördelad på inkomstgrupper (kvintiler) i procent

| | Kvintil | | | | | Alla | |
|---------------------------------------------------|---------|------|------|------|------|------|-------|
| | K1 | K2 | K3 | K4 | K5 | 100 | K5/K1 |
| Faktorinkomst | 3,9 | 10,7 | 17,2 | 24,3 | 43,9 | 100 | 11,1 |
| Disponibel inkomst justerad för försörjningsbörda | 10,5 | 14,8 | 18,0 | 21,9 | 34,7 | 100 | 3,2 |
| Disponibel inkomst inkl. subvention | 13,5 | 15,9 | 18,2 | 21,0 | 31,3 | 100 | 2,3 |

Anm.: Hushållen är ordnade i kvintilgrupper efter den disponibla inkomsten justerad för försörjningsbörda.

Källa: Prop 1999/2000:1, Fördelningspolitisk redogörelse, bilaga 4 till Budgetpropositionen för 2000, vol. 1.

I tabell 2.4 anges hur stor andel av den totala inkomstsumman som olika inkomstklasser erhöll 1997. Inkomsterna före skatt och bidrag (faktorinkomsterna) var mycket ojämnt fördelade. Hushållen i kvintilen med de högsta inkomsterna hade 11 gånger högre inkomster än hushållen i kvintilen med de lägsta inkomsterna. Efter skatt och bidrag (disponibel inkomst) och justerad för försörjningsbörda hade denna skillnad krympt kraftigt. Hushållen i kvintilen med de högsta inkomsterna hade då 3,2 gånger högre inkomst än hushållen i kvintilen med de lägsta inkomsterna. När sedan värdet (som uppskattas med kostnaden) av de subventionerade offentliga tjänsterna läggs till minskar skillnaden ytterligare

²⁷ Observera att studerande behandlas som egna hushåll. Se anmärkning till tabell 2.1.

något, till 2,3 gånger.²⁸ Det är framför allt i de lägsta och högsta kvintilerna som inkomstandelarna påverkas.

Den bild som träder fram i dessa undersökningar är att efter det att skatter och bidrag utjämnat faktorinkomsterna har subventionerade offentliga tjänster totalt sett en ganska begränsad utjämningsseffekt. Vi kan jämföra med hur situationen såg ut 1970 (se tabell 2.5).

Tabell 2.5 Offentliga sektorns inkomstomfördelningseffekt 1970

| | Skatter och bidrag | Subventionerade privata och sociala nyttigheter |
|---------------------|-------------------------|-------------------------------------------------|
| Låginkomsttagare | Ökar med 1/4 | 3–4 gånger större |
| Medelinkomsttagare* | I stort sett oförändrad | I stort sett oförändrad |
| Höginkomsttagare | Minskar med 1/4 | 1/4 mindre |

Anm.: Tabellen visar hur mycket den disponibla inkomsten förändras av skatter och bidrag respektive av subventionerade nyttigheter jämfört med om skatter, bidrag och subventionerade offentliga tjänster skulle fördelats proportionellt mot sammanräknad nettoinkomst (inkomst före skatt och bidrag).

(*25-40.000 kr/år 1970).

Källa: Franzén, T., Lövgren, K. & Rosenberg, I. [1976].

Den inkomstomfördelningseffekten av subventionerade privata och sociala nyttigheter bedömdes 1970 vara avsevärt större än av skatter och bidrag. Studien är gjord på grova antaganden rörande utnyttjandet av offentliga tjänster. Studierna från senare tid kan bygga på mera förfinade uppgifter om vilka som utnyttjar offentliga tjänster. Denna studie är inte direkt jämförbar med de tidigare refererade, men torde ändå ge en god uppfattning om hur situationen förändrats.

Mellan denna studie och de båda tidigare refererade har 21 respektive 27 år förflutit. Observera att de senare studierna avser förhållandena efter den stora skattereformen 1990. Trots olikheter i beräkningen av de inkomstomfördelningseffekterna är det uppenbart att offentliga tjänsters omfördelningseffekt i förhållande till inkomsterna efter skatt och bidrag har minskat. Det är dels en effekt av att fördelningen av jämförbara disponibla inkomster efter

²⁸ I denna och den föregående studien av inkomstomfördelningen påverkas resultatet av i vilken ordning bidraget från skatter, transfereringar och offentliga utgifter till inkomstutjämnningen beräknas. Den faktor som förs in först får störst effekt. För våra syften är det av intresse att se hur mycket subventionerade offentliga tjänster påverkar inkomstomfördelningen efter det att skatter och bidrag utjämnat faktorinkomsterna, eftersom vi vill kunna bedöma hur avgiftsfinansiering påverkar inkomstomfördelningen givet de skatter och bidrag som finns i dag.

skatt och bidrag blivit jämnare sedan 1970²⁹, vilket gör att den omfördelnde effekten som subventionerade offentliga tjänsterna åstadkommer därutöver minskar³⁰. Det är dels en effekt av den omfattande utbyggnaden av offentliga tjänster.³¹

Situationen i dag kan, med stöd av de två tidigare refererade studierna, beskrivas så att skatter och bidrag skapar en relativt jämn fördelning av disponibla inkomster³². Fördelningen av offentliga tjänster minskar inkomstfördelningen ytterligare något, men inte så mycket. Det betyder att om de offentliga tjänsterna i stället finansierats av avgifter som motsvarat vars och ens förbrukning av offentliga tjänster så skulle inkomstfördelningen i stort sett vara oförändrad, eller bara bli något mindre jämn. Detta gäller inkomstfördelningen i stort. För enskilda hushåll kan effekterna ändå bli stora.

2.4 Avgiftsfinansieringen har ökat långsiktigt men är ännu obetydlig

Det är svårt att beräkna avgiftsfinansieringens omfattning. Den enda heltäckande redovisning som är möjlig bygger på nationalräkenskaperna. I nationalräkenskaperna redovisas offentlig produktion. Av denna produktion finansieras en del med avgifter. Restande produktion är vad som brukar kallas offentlig konsumtion. Den finansieras med skatt.

²⁹ SOU 2003:20, s. 62 ff.

³⁰ Om subventionerade offentliga tjänster fördelas förhållandevis jämnt och jämförbar disponibel inkomst också är relativt jämt fördelad medför de subventionerade offentliga tjänsterna ingen större förändring av den sammanlagda fördelningen.

³¹ Givet ett skattesystem och en fördelning av offentliga utgifter som ger mer åt lägre inkomsttagare och mindre åt högre inkomsttagare än vad de betalar innebär en större offentlig sektor – allt annat lika – att omfördelningen av inkomster ökar, se Åberg, R. [1998]. De refererade resultaten tyder på att allt annat inte är lika.

³² Ännu jämnare blir den om inkomster över en längre period jämförs, se Björklund, A. [1992]. Innefattas även fritiden i inkomsten minskar spridningen än mer, se Björklund, A., Palme, M. & Svensson, I. [1995].

Tabell 2.6 Avgiftsfinansiering av offentlig produktion i stat och kommun 1960 till 2000 enligt nationalräkenskaperna. Avgiftsintäkternas andel av det totala produktionsvärdet i procent

| | <i>Externa avgiftsinkomster</i> | | | | | <i>Externa plus interna avgiftsinkomster</i> | |
|------------------|---------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------------------------|-------------|
| | <i>1960</i> | <i>1970</i> | <i>1980</i> | <i>1990</i> | <i>1995</i> | <i>1995</i> | <i>2000</i> |
| Staten | 2,1 | 3,0 | 9,1 | 11,8 | 8,6 | 14,0 | 15,2 |
| Kommunerna | 8,0 | 4,8 | 5,4 | 6,8 | 10,6 | 23,1 | 20,9 |
| Offentlig sektor | 5,2 | 4,1 | 6,6 | 8,3 | 10,0 | 20,5 | 19,2 |

Anm.: Anledningen till de två siffrorna för 1995 är att nationalräkenskaperna lagts om vilket påverkat offentlig produktion och avgiftsintäkter. Den mycket högre andelen avgiftsintäkter i den nya redovisningen förklaras helt och hållet av interna debiteringar inom och mellan kommuner, landsting och staten, som förut räknats bort. Det gäller i mycket stor utsträckning hyror för lokaler. Observera att s.k. socialförsäkringsavgifter, arbetsgivaravgifter etc. inte ingår i vad som här kallas avgifter. Här ingår enbart avgifter som är frivilliga.

Källa: Nationalräkenskaperna.

Avgifternas andel av produktionsvärdet kan förändras av olika skäl. Ett skäl är naturligtvis att de avgifter som tas ut höjs eller sänks. Ett annat skäl är att sammansättningen av produktionen förändras, så att mer avgiftsfinansierad produktion ökar eller minskar i andel. Ett tredje skäl är att verksamheter, som avgiftsfinansieras i allt högre grad, från en viss tidpunkt inte längre räknas till offentlig sektor i nationalräkenskaperna utan till näringslivet.

Således räknas järnvägar, post och tele, Vattenfall, kommunala el- och vattenverk m.m. inte till offentlig produktion. I vilken utsträckning detta förändrar bilden av avgiftsfinansieringens utveckling är omöjligt att avgöra utan en omfattande utredning. Den iakttagelsen kan man dock våga att i takt med att den offentliga sektorn vuxit och "socialiserat" många hushållstjänster³³ så har den också successivt privatiserat många verksamheter genom att till fullo avgiftsfinansiera dem, därefter eventuellt bolagisera dem och slutligen ibland också sälja ut dem. Men omfattningen av båda dessa tendenser till dags dato finns ännu inte sammanfattad.

Från början av 1960-talet fram till mitten av 1990-talet ökade den andel av offentliga sektorns produktion som finansierades med avgifter. Därefter har andelen minskat något. Avgifterna i andel av

³³ Höök, E. [1962].

den totala produktionen har i det närmaste fördubblats mellan 1960 och 1995³⁴.

Eftersom kommunernas andel av offentlig konsumtion och produktion ökat kraftigt och avgiftsfinansieringen haft en större omfattning i kommunerna har detta dragit upp genomsnittet för den offentliga sektorn.

Staten ökade avgiftsfinansieringen fram till 1990. Det ser ut som om staten därefter minskat dess omfattning. Det beror emellertid på att vissa verksamheter med hög avgiftsfinansiering bolagiserats och överförts till näringslivet i nationalräkenskaperna. AMU-gruppen bolagiserades 1994, vilket förklarar minskningen i avgiftsfinansieringen 1995³⁵.

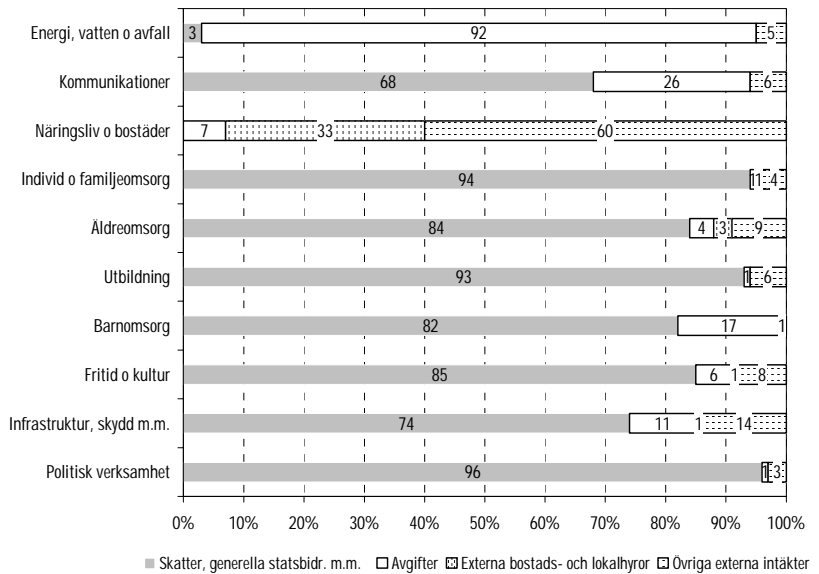
Kommunerna minskade sin avgiftsfinansiering från 1960 till 1970 men har därefter ökat den så att den nu ligger något över nivån för 40 år sedan. Den ekonomiska krisen på 1990-talet gjorde att kommunerna ökade avgiftsfinansieringen något. Även för kommunerna har bolagisering – av energidistribution, sjukhus, bygg- och fastighetsförvaltningar – medfört en minskad avgiftsfinansiering så som den redovisas i nationalräkenskaperna och i tabell 2.6.

Avgiftsfinansieringens betydelse på olika primärkommunala områden framgår av diagram 2.3 och tabell 2.7.

³⁴ Av tabell 2.6 framgår att 10 procent av den offentliga produktionen finansierades med avgifter år 1995. Detta utgör emellertid bara 4 procent av de offentliga utgifterna totalt.

³⁵ Myndigheterna (ej statliga bolag) redovisar externa avgiftsintäkter motsvarande 10 procent av förvaltningskostnaderna för år 2000 [Ekonomistyrningsverket 2002]. Nivån är således densamma som i nationalräkenskaperna.

Diagram 2.3 Finansiering av olika kategorier av primärkommunala tjänster 2001, procent av driftkostnader



Källa: SCB [2002 a].

Utvecklingen över tid på olika områden är mycket svår att redovisa.

Tabell 2.7 Avgifternas kostnadstäckning för vissa primärkommunala verksamheter 1972, 1991 och 2001, procent

| | 1972 | 1991 | 2001 |
|----------------------------------|-------|------|--------|
| <i>Industriell verksamhet</i> | | | |
| El | 102,9 | 99 | 124,9* |
| Fjärrvärme | 85,8 | 97 | 74,7 |
| Vatten och avlopp | 76,3 | 83 | 91,9 |
| Avfallshantering | 91,2 | 83 | 90,6 |
| <i>Sociala nyttigheter</i> | | | |
| Barnomsorg | 14,1 | 11 | 16,7 |
| Hemhjälp | 4,4 | 5 | - |
| Ålderdomshem | - | 17 | - |
| Vård och omsorg om äldre | - | - | 5,5 |
| Färdtjänst | - | 8 | 5,3 |
| Bad/idrotts/-fritidsanläggningar | 19,2 | 8 | 10,2 |
| Bibliotek | | 2 | 2,3 |
| Övrig kulturverksamhet | | 4 | 5,4 |

Anm.: * Avser både el och gas.

Källa: Ysander, B-C. [1979], s. 98, SOU 1995:4, s. 416, och SCB [2002 a]. Se också Edebalk, P. G. & Petersson, J. [1985], s. 20, för jämförelser avseende åren 1979 och 1984.

Inom affärsverksamheter som vatten och avlopp, kommunikationer m.m. är avgiftsfinansieringen relativt hög. Dock subventioneras kommunikationer kraftigt – avgifterna utgör bara 26 procent av driftkostnaderna inklusive avskrivningar och räntor. Även fjärrvärme, vatten och avlopp och avfallshantering tycks subventioneras i viss mån och i vissa fall i ökande grad. Inom området näringsliv och bostäder finns, förutom en del bostäder, hamnar, arbetsområden och lokaler och kommersiell verksamhet. Avgifter och hyror utgör bara 40 procent av driftkostnaderna – 60 procent är övriga externa intäkter, vilket bl.a. är statsbidrag.

Inom den övriga tjänsteverksamheten är avgiftsfinansieringen relativt ringa och varierar mellan 1 och 17 procent. På vissa områden – färdtjänst, bad/idrotts/-fritidsanläggningar – har avgiftsfinansieringen minskat. Enligt Socialstyrelsen har avgifterna inom äldreomsorgen minskat kraftigt i betydelse, från 16 procent av kostnaderna 1984 till 7 procent 1993. Därefter har de ökat något till 8 procent 1994.³⁶ Detta har att göra med att sammansättningen av tjänsterna förändrats. De äldre bor kvar hemma och får hemtjänst med lägre avgift i stället för att bo på ålderdomshem med

³⁶ Socialstyrelsen, [1994] och [1996].

högre avgift. Maxtaxorna inom barnomsorg och äldreomsorg slår igenom först år 2002 och sänker då andelen avgiftsfinansiering. Inom barnomsorgen bedöms avgifterna ungefär ha halverats³⁷, inom äldreomsorgen ännu mer.³⁸

Återigen måste vi framhålla att en del verksamheter som avgiftsfinansieras ligger utanför den kommunala redovisningen och att denna andel ökat. Kommunerna gör numera en koncernredovisning som innefattar kommunägda bolag. Dessa utökar den kommunala verksamheten med cirka 30 procent 2001 och är fullständigt avgiftsfinansierade som helhet.

Patientavgifterna står år 2000 för 2 procent av landstingens kostnader för hälso- och sjukvård exklusive tandvård, medan tandvårdsavgifterna utgör en dryg tredjedel av kostnaderna³⁹.

När det gäller socialförsäkringarna är det svårare att betrakta det som betalas av löntagare respektive arbetsgivare som avgifter. Avgifterna är obligatoriska och på så sätt lika en skatt. Men om det finns en tydlig koppling mellan inbetalda avgifter och erhållna försäkringsersättningar kan avgifterna, trots obligatoriet, ändå betraktas som genuina avgifter. Den som är försäkrad är löntagaren, vilket betyder att det är det som löntagarna betalar in som kan räknas som avgifter i egentlig mening.

I dag står arbetsgivarna för största delen av kostnaderna för socialförsäkringarna, drygt 80 procent, medan löntagarna svarar för 13 procent. Se diagram 2.5. Resten finansieras genom allmänna skatter. Går vi tillbaka till 1950 stod löntagarna för dryga 50 procent. Avgiftsfinansieringen har således minskat kraftigt. En liten uppgång har ägt rum på 1990-talet genom återinförande av egenavgifter. Dessa är avdragsgilla mot inkomstskatten, vilket komplicerar beräkningen av avgiftens storlek för den enskilde löntagaren.

2.5 Avgiftsfinansieringen låg och privata köp av välfärdstjänster få i internationell jämförelse

Om det är svårt att redovisa avgiftsfinansieringens omfattning i Sverige är detta ingenting mot svårigheterna att jämföra denna med andra länder. I appendix 2 har samlats några olika uppgifter, huvudsakligen från OECD, som påbörjat ett arbete med att få till stånd

³⁷ Skolverket [2003].

³⁸ SCB [2002a].

³⁹ Socialstyrelsen [2001].

dylika jämförelser. Dessa sporadiska uppgifter tyder på att avgifter spelar en mindre roll i Sverige än i anglosaxiska länder som USA, Australien, Kanada och Nya Zeeland men också en mindre roll än i Nederländerna, Italien, Österrike, Finland och Frankrike. Länder som har lägre avgifter än Sverige är Danmark och Norge, ibland även Storbritannien och Tyskland.

Den enda systematiska och heltäckande jämförelse som gjorts innefattar, förutom avgifter för offentliga tjänster, även privata köp av välfärdstjänster⁴⁰. Studien omfattar "sociala utgifter". Den särskiljer inte avgifter som betalning för offentligt tillhandahållna tjänster från privata köp. Jämförelsen ger alltså en bild av hur stor del av tjänsterna som är skattefinansierade och hur stor del som är privat finansierade (genom avgifter eller privata köp).

"Sociala utgifter" står för en stor del av den offentliga sektorns tjänster. Dessa utgifter omfattar såväl privata som offentliga utgifter för socialförsäkringar, bidrag, utbildning, sjukvård och omsorg. Utgifterna är beräknade netto – efter skatt – och angivna i förhållande till BNP till faktorpris för att få full jämförbarhet. I tabell 2.8 anges dels hur stora dessa utgifter är i förhållande till BNP till faktorpris, dels hur stor del som är skattefinansierad.

Tabell 2.8 Sociala utgifter, netto i förhållande till BNP till faktorpris och andelen därav som är skattefinansierad, 1995

Procent

| Land | I andel av BNP | Skattefinansieringens andel |
|----------------|----------------|-----------------------------|
| Australien | 21,6 | 86,5 |
| Kanada | 21,2 | 84,4 |
| Danmark | 24,4 | 96,7 |
| Finland | 25,7 | 97,7 |
| Tyskland | 27,7 | 93,5 |
| Irland | 18,7 | 93,0 |
| Italien | 22,3 | 93,7 |
| Nederländerna | 25,0 | 84,8 |
| Sverige | 27,0 | 94,1 |
| Storbritannien | 26,0 | 85,8 |
| USA | 24,5 | 71,4 |

Anm.: Skatteutgifter, dvs. nedsättning av skatter för sociala ändamål ingår, dock inte för pensioner.
Källa: Adema [2000].

⁴⁰ Adema [2000].

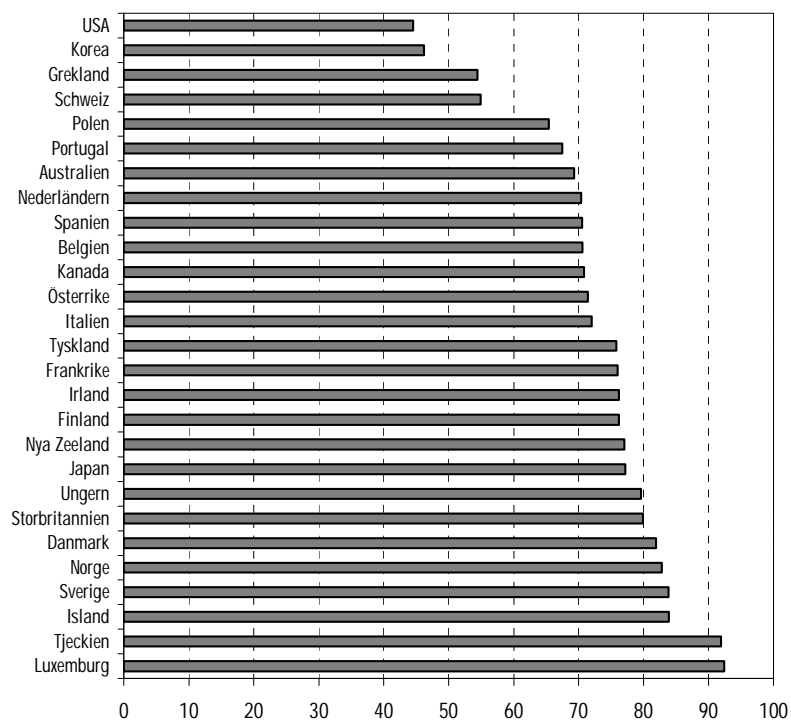
Sverige har den största andelen sociala utgifter i förhållande till BNP, men USA ligger inte långt efter. Eftersom USA har en högre BNP per capita blir de sociala utgifterna per capita större i USA än i Sverige.

Andelen av dessa utgifter som skattefinansieras är högst i Finland och Danmark. Därefter kommer Sverige. USA, Storbritannien, Nederländerna, Kanada och Australien har en markant lägre andel skattefinansiering.

På motsvarande sätt kan vi se på finansieringen av hälso- och sjukvårdsutgifter.

Diagram 2.4 Skattefinansierad andel av totala utgifter för hälso- och sjukvård, 1998

Procent



Källa: OECD [2002].

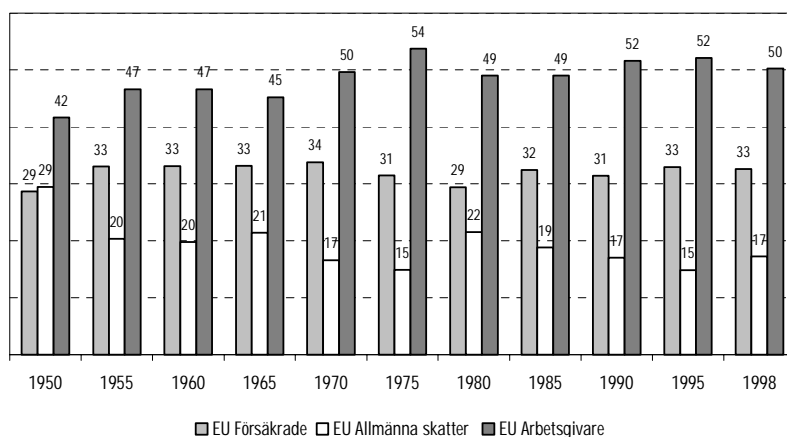
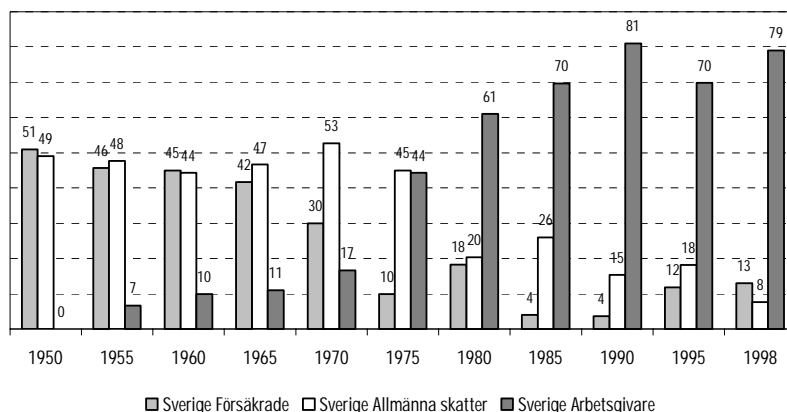
Sverige har inte den allra största andelen skattefinansierad sjukvård. Några länder – Luxemburg, Tjeckien och Island – har en större andel. I Sverige var andelen 83,8 procent 1998. Men huvuddelen av länderna har en betydligt lägre andel. De allra flesta länderna har på de senaste 30-40 åren ökat den skattefinansierade andelen och, liksom Sverige, minskat den under de senaste tio åren.

Sverige har således både låga avgifter och en liten andel privata köp av sociala tjänster. Det innebär att låga avgifter hänger samman med att den privata marknaden för dessa tjänster är mycket svagt utvecklad i Sverige. Det finns skäl att tro att låga avgifter försvårar för privata tjänster att utvecklas.

I vilken utsträckning kan vi tala om avgiftsfinansiering av socialförsäkringarna? Med ovan angivna reservationer för vad som kan betraktas som genuina avgifter jämförs i diagram 2.5, socialförsäkringarnas finansiering i Sverige och EU.

Diagram 2.5 Socialförsäkringarnas finansiering i Sverige och i EU 1950–1998

Andel av utgifter i procent



Anm. Med socialförsäkringar menas här ålderspensioner, arbetslöshetsförsäkring och sjukförsäkring.
 Källa: Sjöberg, O. [2001].

Löntagarna står i genomsnitt för 33 procent av finansieringen av socialförsäkringarna inom EU sammantaget, i Sverige för 13 procent. Stabiliteten i finansieringen på EU-nivå döljer dock stora skillnader och olika utveckling i olika länder (se tabell 2.9).

Tabell 2.9 Finansieringen av socialförsäkringar 1960–1990

Procent

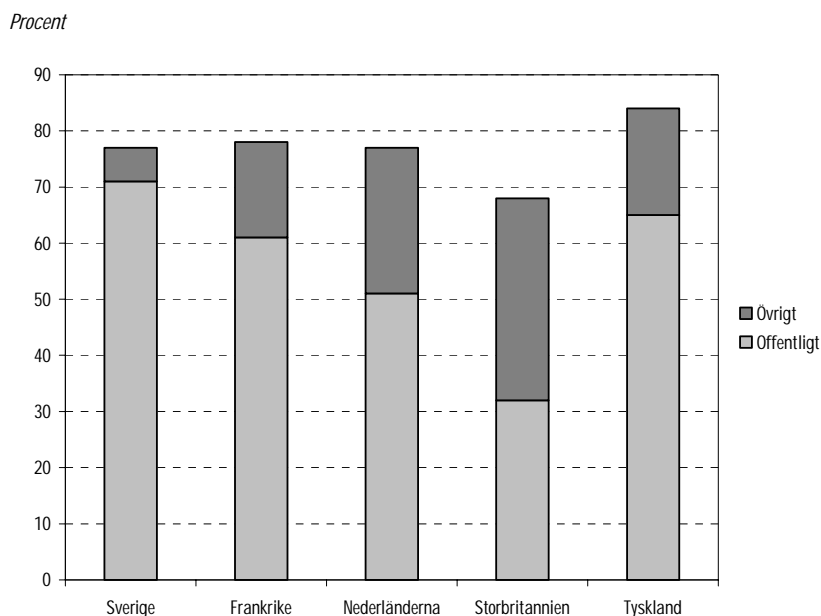
| Land | Löntagare | | | Arbetsgivare | | | Allmänna skatter | | |
|----------|-----------|------|------|--------------|------|------|------------------|------|------|
| | 1960 | 1975 | 1990 | 1960 | 1975 | 1990 | 1960 | 1975 | 1990 |
| Sverige | 45 | 9 | 4 | 10 | 45 | 81 | 44 | 45 | 15 |
| Finland | 33 | 25 | 10 | 19 | 53 | 63 | 48 | 23 | 27 |
| Danmark | 44 | 4 | 8 | 0 | 21 | 2 | 56 | 75 | 90 |
| Tyskland | 47 | 46 | 43 | 41 | 46 | 43 | 12 | 9 | 14 |
| USA | 28 | 26 | 26 | 72 | 73 | 73 | 0 | 1 | 0 |

Källa: Sjöberg, O. [2001], s. 20.

I Sverige har finansieringen successivt flyttats över från allmänna skatter och löntagaravgifter till arbetsgivaravgifter. I Finland har utvecklingen varit densamma. Danmark har däremot gått mot en ökad finansiering via allmänna skatter. I Tyskland och USA spelar löntagarnas avgifter alltjämt en betydande roll.

Privatiseringsgraden för pensioner skiljer sig kraftigt mellan länder. I diagram 2.6 redovisas den faktiskt erhållna pensionen och hur stor del därav som är skattefinansierad.

Diagram 2.6 Den genomsnittliga disponibla inkomsten för äldre jämfört med yngre, uppdelad på offentliga transfereeringar och övrigt, omkring 1995



Källa: OECD, Statskontoret, [1999].

I Sverige är huvuddelen av pensionen offentligt tillhandahållen. I de jämförda länderna kommer pensionen till stor del från andra källor – avtalspensioner, privata pensioner, privat förmögenhet.

Trots skillnader i finansiering är inkomststandarden ungefär densamma. I diagrammet anges inkomsten för ett pensionärshus-håll där mannen är kring 67 år i procent av inkomsten för ett hus-håll där mannen är kring 57 år. Inkomststandarden för nyblivna pensionärer i förhållande till tio år yngre ligger kring 80 procent i alla de jämförda länderna, något lägre i Storbritannien.

2.6 Privatiseringstendenser

Om den offentliga sektorn inte förmår ge människor de tjänster som de efterfrågar skulle man vänta sig att efterfrågan söker sig andra vägar och att privata alternativ uppstår. Det finns ännu så länge mycket litet som tyder på att en eventuellt otillfredsställd efterfrågan i Sverige tillgodosetts på privata marknader. SCB⁴¹ redovisar visserligen en markant ökad andel sysselsatta i privata företag, ideella föreningar, stiftelser m.m. som sysslar med välfärdstjänster (barnomsorg, skola, vård- och omsorg samt hälso- och sjukvård) under 1990-talet. Från 1995 till år 2001 har deras andel ökat från 4 till 7 procent av alla anställda som sysslar med välfärdstjänster. Men detta speglar främst entreprenader, privata företag som på uppdrag av den offentliga sektorn producerar och distribuerar offentliga tjänster. I stället för att producera tjänsterna själv köper den offentliga sektorn tjänsterna och finansierar detta med skatt och avgifter. Sammanlagt har antalet anställda i produktion av välfärdstjänster minskat under denna period, vilket tyder på att privata köp av privat producerade välfärdstjänster inte medfört någon expansion av dessa tjänster.

Den privatisering som i denna bilaga är av intresse är den som avser finansieringen. Vi har ovan försökt belysa betydelsen av avgifter för offentliga tjänster. Här ska vi försöka belysa omfattningen av privat finansierade och privat producerade välfärdstjänster, dvs. rent privata köp, på några områden. Det görs genom att ställa vad vi vet om avgiftsfinansieringen mot vad vi vet om privat finansiering totalt på dessa områden. Vi skiljer alltså på avgiftsfinansiering och privata köp, som tillsammans utgör privat finansiering.

Andelen skattefinansiering av de totala hälso- och sjukvårdsutgifterna ökade fram till 1980. Därefter har andelen successivt minskat. Se tabell 2.10.

Tabell 2.10 Andelen skattefinansiering (inkl. statsbidrag) av de totala hälso- och sjukvårdsutgifterna.

| | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 1998 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|
| Skattefinansiering i procent | 73,0 | 86,0 | 92,5 | 89,9 | 83,8 |

Källa: OECD [2002].

⁴¹ SCB [2002 c].

Med kännedom om de mycket begränsade avgiftsuttagen på hälso- och sjukvårdens område (bortsett från tandvård) vågar vi påstå att den ökande andelen privat finansiering av dessa tjänster de senaste 20 åren speglar en ökad andel privata köp. Ökningen verkar främst ha ägt rum under 1990-talets första hälft. Den privatfinansierade delen av konsumtionen har ökat från 10 procent 1990 till 16 procent 1999.

Också socialförsäkringarna tycks ha fått privata komplement i allt större utsträckning. Kommittén Valfärdsbokslutet för 1990-talet uppskattar att privata försäkringar på socialförsäkringarnas områden nära nog tredubblats i fråga om ersättningar (konstant penningvärde) mellan 1990 och 1999. Detta i kontrast till de sammanlagda socialförsäkringsutbetalningarna som bara ökade i begränsad omfattning under denna period (se diagram 1.2 ovan). De privata ersättningarna, som härrör från avtalsförsäkringar, kollektiva försäkringar via fackföreningar och rent privata försäkringar, uppskattas utgöra dryga 20 procent av socialförsäkringarna år 1999.⁴²

I vilken mån ersätter de privata köpen ett minskat utbud av offentliga tjänster och i vilken mån medför de privata köpen ett komplement som ökar konsumtionen? Såväl ifråga om sjukvård som socialförsäkringar kan utvecklingen åtminstone delvis ses som en effekt av att den offentliga sektorn minskat sitt utbud av tjänster.

På andra områden har köp av privata tjänster expanderat eller tillkommit av mycket olika anledningar och på olika sätt:

- Den minst uppmärksammade och samtidigt största privatiseringen av såväl produktion som finansiering är Svenska kyrkans skiljande från staten år 2000. I stället för skatt betalar medlemmarna nu medlemsavgift.
- Kommunerna har sålt ut en stor del av de allmännyttiga bostadsföretagen samtidigt som räntesubventioner avvecklats och ränteavdragen begränsats. Boendet är inte längre subventionerat. Produktion och finansiering har privatiserats kraftigt.
- Bevakningsföretagen har vuxit kraftigt i omfattning till följd av en ökad efterfrågan som polisen inte kunnat tillmötesgå. Redan i början av 90-talet var köpen av bevakningstjänster av nästan samma omfattning som polisens övervaknings- och utryckningsverksamhet.⁴³ I dag är privata bevakningstjänster förmodligen större än polisens

⁴² SOU 2001:79, s. 122.

⁴³ Statskontoret [1993].

övervaknings- och utryckningsverksamhet. Ser man företags och hushålls köp av lås och larm som en ersättning för polisens insatser växer "privatiseringen" än mer.

- Universitet och högskolor bedriver i dag forskning på uppdrag av företag och organisationer i mycket större omfattning än tidigare. Detta innebär en privatisering av finansieringen enbart. Samtidigt har ett antal privata bolag och institut bildats som också säljer forskning, innebärande att även produktionen privatiserats.
- Järnvägen har privatiserats dels genom att släppa in privata entreprenörer, dels genom att bolagisera SJ, dels genom att avveckla offentliga subventioner.
- Därutöver har den offentliga sektorn sålt verksamheter, som redan tidigare varit privat finansierade, till privata ägare, helt eller delvis. Det gäller tele, elproduktion och -distribution, bank, börs, industriföretag m.m. I viss mån har detta också medfört att finansieringen privatiserats genom att stat och kommun inte längre står för den finansiella risken.

Denna privatiseringstendens skvallrar om att den offentliga sektorn har svårt att rå med sina åtaganden, även om det inte är den enda anledningen till privatiseringarna. Trots den offentliga sektorns svårigheter att leverera vård, omsorg och utbildning är det inte på dessa områden som privatiseringstendenserna är starkast.

2.7 Sammanfattning

Den offentliga sektorn tillhandahåller tjänster av många olika slag. I denna mångfald spelar vård, omsorg och utbildning en fullständig dominerande roll, motsvarande tre fjärdedelar av det offentliga tjänsteutbudet. Till dessa tjänster ska läggas betydande försäkringstjänster, som netto svarar för hälften av konsumtionsutgifterna.

Den offentliga sektorns raison d'être sägs vara kollektiva varor och tjänster. Men dessa upptar numera en mycket liten andel av utgifterna, cirka 10 procent. Huvuddelen av den offentliga sektorns tjänster är individuella. Förutom de sociala tjänster, som stat och kommun själva tillhandahåller, och som är individuella, subventionerar den offentliga sektorn individuella, privata varor och tjänster i stor omfattning, genom transfereringar till hushåll och företag och genom skatteundantag.

Vilka är då skälen till den omfattande offentliga verksamheten? Det skäl som förefaller ha konkurrerat ut skälet att tillhandahålla kollektiva varor och tjänster är att utjämna inkomstfördelningen. I första hand görs detta med hjälp av skatter och bidrag, men det görs också med hjälp av subventionerade offentliga tjänster och subventionering av privata varor och tjänster. Skatter och bidrag åstadkommer en mycket jämn fördelning av disponibla inkomster. När subventionerade offentliga tjänsters värde läggs till den redan mycket jämna fördelningen av disponibla inkomster blir inkomstfördelningen bara litet jämnare. Jämfört med hur det var för trettio år sedan är detta en ny situation. Då var de offentliga tjänsterna mycket mer betydelsefulla för inkomstutjämningen. Detta innebär att avgiftsfinansiering av offentliga tjänster i dag inte får så stor inverkan på inkomstfördelningen. För enskilda hushåll kan avgiftsfinansiering ändå betyda stora förändringar. Det gäller särskilt barnfamiljer och äldre med låga inkomster.

Avgiftsfinansieringen är inte omfattande, även om den har ökat i betydelse under de senaste 40 åren. Om man inte räknar med egenavgifter till socialförsäkringarna finansierar avgiftsintäkterna bara 4 procent av de offentliga utgifterna. Jämförelser med andra länder tyder på att detta är mycket lågt, även om Danmark och på vissa områden Storbritannien och Tyskland kan ha ännu lägre avgifter.

På det stora hela har Sverige också en mycket hög andel skattefinansiering av välfärdstjänsterna. Förutom att avgiftsfinansieringen spelar en liten roll i Sverige så är de direkta köpen av privata tjänster av detta slag mer begränsade i Sverige än i nästan alla andra länder. Det tyder på att det är svårt att etablera privat tjänsteproduktion i konkurrens med den offentliga sektorns gratistjänster, trots att dessa inte tillfredsställer efterfrågan. På några områden har en privat, kompletterande tjänsteproduktion dock lyckats etablera sig. Bortåt 15 procent av sjukvårdskonsumtionen utgörs av privata köp, privata försäkringar kompletterar socialförsäkringarna med 20 procent och de privata bevakningsföretagen svarar i dag för mer tjänster än polisen vad gäller övervakning och utryckning.

Summa avgiftsfinansiering i nationalräkenskaperna döljer emellertid att verksamheter avförts från listan över offentliga verksamheter när de blivit avgiftsfinansierade fullt ut. När detta sker minskar avgiftsfinansieringen. Omfattningen av denna statistiska "snedvridning" är svår att belysa. I takt med att vatten-

och avloppsverk, elverk m.m. avgiftsfinansierats fullt ut har dessa förts till näringslivet. I den kommunala redovisningen finns verksamheterna dock kvar till dess att de bolagiseras eller säljs. Ett visst finansiellt utrymme har skapats genom privatiseringar i olika former, skiljandet av kyrkan från staten, försäljning av kommunala bostadsbolag, statligt ägda företag m.m. Om verksamheterna redan är avgiftsfinansierade fullt ut när de säljes inskränker sig det finansiella utrymme som skapas till att inte behöva skjuta till riskkapital i framtiden.

Översiktligt betraktat förefaller det således som om potentialen att finansiera offentliga tjänster med avgifter skulle vara mycket stor samtidigt som komplikationerna skulle vara små. Tjänsterna är i stor utsträckning individuella, varför avgifter motsvarande marginalkostnaderna mycket väl skulle kunna tas ut. Effekten på inkomstfördelningen behöver inte bli så stor.

3 Finansiering - vad säger teorin?

Mot bakgrund av vad vi nu vet om vad samhället genom stat och kommun *faktiskt* tillhandahåller i form av varor och tjänster, direkt och indirekt genom subventioner och socialförsäkringar, ska vi nu se vad den normativa, nationalekonomiska teorin om offentliga tjänster säger om vad samhället *bör* tillhandahålla och vilket utrymme den ger finansiering på annat sätt än med skatt.

3.1 Effektivitet och fördelningsmål skäl för offentlig verksamhet

När ska varor och tjänster tillhandahållas av den offentliga sektorn och finansieras med skatter? Svaret på den frågan baseras i nationalekonomisk teori på två aspekter: effektivitet och fördelning.

Effektiviteten avgörs av om privata marknader kan tillhandahålla varorna och tjänsterna på ett effektivt sätt eller ej. Om ej, kallas det för ett marknadsmisslyckande. Det betraktas också som ett marknadsmisslyckande att fördelningen av varor och tjänster inte sker i enlighet med vad som är socialt önskvärt. I ekonomisk teori är marknadsmisslyckanden utgångspunkten för offentliga ingripanden.⁴⁴

Offentliga ingripanden behöver dock inte alltid bestå av att den offentliga sektorn i stället för marknaden tillhandahåller varorna och tjänsterna. Andra former av ingripanden på privata marknader är regleringar, subventioner, beskattning och information.

⁴⁴ Förutom att vilja befordra effektivitet och en godtagbar välfärdsfördelning kan den offentliga sektorn utnyttjas för att göra ingrepp i andra syften: att befrämja bestämda gruppers intressen. Dessa motiv för offentliga ingripanden ligger utanför analysen i denna rapport.

Olika former av marknadsmisslyckanden

Marknader kan misslyckas av olika skäl. Skälen ordnas i följande kategorier:⁴⁵

1. Fördelning
2. Perfekt konkurrens fungerar inte
3. Marknader för alla risker och framtider finns inte
4. Allmän jämvikt uppnås inte
5. Externaliteter
6. Kollektiva varor och tjänster
7. Paternalism

Alla dessa skäl kan motivera offentligt tillhandahållande av varor och tjänster eller andra ingripanden. I denna rapport behandlas bara de fall som motiverar offentligt tillhandahållande och andra former av subventionering av varor och tjänster eftersom det är vad som skapar finansieringsproblem.

Det är viktigt att förstå i vilka slags situationer som offentliga utgifter används som medel för att komma till rätta med marknadsmisslyckanden för att det ska vara möjligt att diskutera en annan finansiering än med skatt. I vissa situationer är det omöjligt och direkt kontraproduktivt att finansiera offentliga utgifter med annat än skatt, medan det i andra kan vara möjligt och till och med önskvärt.

Fördelning

En mera acceptabel fördelning av välfärden kan åstadkommas genom att på politisk väg och med skattefinansiering tillhandahålla vissa varor och tjänster, t.ex. utbildning och bostäder. Gratis tillhandahållande av vissa varor och tjänster är dock inte det enda sättet att påverka välfärdsfördelningen. Genom subventioner kan priserna påverkas och därmed inkomst- och välfärdsfördelningen. Skatter och bidrag till hushållen är ett mera direkt sätt att påverka fördelningen. Bidrag till hushållen är också att betrakta som en form av subventionering, låt vara att subventionen gäller all hushållskonsumtion och även sparande. Utrymmet för alternativ

⁴⁵ Atkinson, A. B. & Stiglitz, J. E. [1980], s. 8.

finansiering kan förefalla litet när motivet är inkomstomfördelning eftersom avgifter upphäver omfördelningseffekten.

Konkurrens fungerar inte

När perfekt konkurrens inte fungerar kan det ha olika skäl. Ett skäl är att marknaden är för liten i förhållande till antalet företag, vilket kan beror på att produktionen är förenad med stora, fasta kostnader. S.k. naturliga monopol eller oligopol uppstår då och kostar samhället och konsumenterna överpriser. Den offentliga sektorn kan då lösa problemet genom att själv ta över tillhandahållandet (vatten, post, tele, järnvägar) eller reglera de privata företagen, vilket är vad som kommit att ske i allt högre grad. Ett annat skäl är s.k. asymmetrisk information, dvs. att endera producent eller konsument besitter information som den andra parten inte besitter och att detta skapar effektivitetsproblem. Det är fallet i försäkrings- och många andra sammanhang där det krävs specialistkunskap för att kunna värdera varans eller tjänstens kvalitet. Det kan motivera att den offentliga sektorn tar över tillhandahållandet (arbetslöshetsförsäkring, sjukförsäkring, sjukvård) eller reglerar privata företag (bilförsäkring, finansbolag). Alternativ finansiering i form av avgifter bör ha en stor potential när strävan är att få marknader att fungera och utnyttjas också i stor utsträckning, särskilt när det gäller naturliga monopol.

Marknader för risker och framtider saknas

När det inte finns marknader för vissa risker eller framtida förhållanden beror det vanligtvis på att transaktionskostnaderna är för höga, riskerna för svårbedömda och volymerna för små. Det motiverar långsiktplanering och konsistensplanering, som eliminerar vissa risker och osäkerheter rörande framtida förhållanden. Men det kan också motivera offentligt tillhandahållande av vissa tjänster (försäkringar mot inkomstbortfall, lån för studier) men också reglering av marknader (prisreglering, standard- och kvalitetsnormer, säkerhetskrav). Man kan se stat och kommuns engagemang i energiförsörjningen som ett sätt att eliminera risker och osäkerhet rörande framtida tillgång till och priser på energi. I de fall lösningen

är att skapa en fungerande marknad gives en potential att finansiera verksamheterna med avgifter.

Allmän jämvikt uppnås inte

När allmän jämvikt inte uppnås – inflation och arbetslöshet är uttryck för detta – ingriper staten med makroekonomisk politik. Ibland har den tagit formen av offentlig produktion, s.k. nödhjulsarbeten eller AK-arbeten. I modernare tappning handlar det om utgifter för offentliga investeringar och konsumtion. Den stabiliseringspolitiska medelsarsenalen inbegriper också många andra medel såsom skattesänkningar eller -höjningar, räntepolitik m.m. som inte har med offentliga utgifter att göra. Utrymmet för alternativ finansiering av utgifter som är ägnade att stimulera ekonomin är naturligtvis noll. Men i syfte att kyla av ekonomin kan avgifter naturligtvis utnyttjas för att dra in köpkraft.

Externa effekter

När externaliteter är skälet för marknadsingripanden ligger skatter, som ibland kallas avgifter, för negativa externa effekter och subventioner för positiva externa effekter närmast till hands. Men offentligt tillhandahållande av varor och tjänster kan också användas som medel för att tillvarata positiva externa effekter. Såväl utbildning som sjukvård tillhandahålls av den offentliga sektorn bl.a. med motivet att båda har positiva externa effekter som den enskilde konsumenten inte tar i beaktande: utbildning kommer andra till del i samhälls- och arbetslivet och sjukvård minskar smittorisken. Om varan eller tjänsten bara kan motiveras utifrån sina externa effekter och inte har något större värde för den enskilde konsumenten är det naturligtvis kontraproduktivt att ta en avgift av den enskilde – resultatet blir ingen konsumtion och inga externa effekter. Men om varan eller tjänsten samtidigt har ett icke försumbart värde för den enskilde vid sidan om de externa effekterna finns en potential för avgiftsfinansiering.

Kollektiva varor och tjänster och fallande styckkostnader

Kollektiva varor och tjänster karaktäriseras av att marginalkostnaden för ytterligare en konsument är mycket låg eller obefintlig. Effektiv prissättning anger att priset då bör vara nära noll. Varor och tjänster som tillhandahålls med stora skalfördelar i produktionen bereder ett liknande problem. Skalfördelen innebär att styckkostnaden faller med ökad produktion och att följaktligen marginalkostnaden understiger genomsnittskostnaden. Om priset sätts efter marginalkostnaden kommer intäkterna inte att täcka produktionens samlade kostnader. Produktionen måste därför skattefinansieras i viss – eventuellt stor – omfattning. Ett pris motsvarande marginalkostnaden för ytterligare konsumenter eller ytterligare konsumtion konstituerar dock en potential för prissättning.

Omöjligt att utesluta någon från konsumtion

För en del s.k. kollektiva varor och tjänster är det inte möjligt att utesluta någon från konsumtion. Självklart är det då inte möjligt att basera tillhandahållandet på en marknadslösning. Om en del konsumenter ställer upp på att betala kan andra njuta av frukterna som fripassagerare. I stället måste den offentliga sektorn tillhandahålla dessa varor och tjänster och produktionen finansieras via skatt. Utrymmet för avgiftsfinansiering är noll så länge komplementära output eller input inte beaktas. Exempelvis har det tidigare ansetts alltför kostsamt att få den som kör bil att betala för bruket av vägar. I stället för att försöka prissätta utnyttjandet av vägar har bensinen beskattats, vilket fungerar som en kilometeravgift. Inköp av radio- och TV-apparater skulle kunna avgiftsbeläggas i stället för att ta ut en licensavgift. En avgift på radio- och TV-apparater snedvrider emellertid prisstrukturen, vilket skapar en annan ineffektivitet. Ett speciellt fall av denna svårighet gäller sjukvård: samhället kan inte förvägra människor vård pga. att de inte kan betala. De kan då agera fripassagerare.

Paternalism⁴⁶

Paternalism underkänner konsumenternas preferenser. Det kan innebära att vissa varor och tjänster, enligt politiska beslut, inte ska konsumeras i den omfattning som eljest skulle äga rum (alkohol) eller ska konsumeras i större omfattning (kultur). Det som anses "nyttigt" eller "onyttigt" befordras eller avstyrs genom subventioner eller skatter men kan också tillgodoses på andra sätt: genom direkta förbud (narkotika), genom att försvåra åtkomligheten (alkohol) eller omvänt genom att propagera för konsumtion av varan eller tjänsten (fiberrik kost), föreskriva visst nyttjande (bilbälten) och underlätta åtkomsten genom utbud av varor och tjänster till lågt eller inget pris (naturreservat, museer). Avgifter på det utbud som underlättar åtkomsten skulle direkt motverka syftet att stimulera konsumtionen, såvida inte den psykologiska effekten fungerar, som får saker som är prissatta att verka åtråvärda.

3.2 Avvägning mellan skatt och avgifter - effektivitet

Marginalkostnadsprissättning

Ingen annan princip för avgiftsfinansiering torde vara mer känd än marginalkostnadsprissättning. Priset bör överensstämma med kostnaden för att producera och distribuera ytterligare en enhet av en vara eller tjänst för att den som köper varan eller tjänsten ska ställa den faktiska merkostnaden mot sin egen betalningsvilja. Först då finns det förutsättningar att resursutnyttjandet blir effektivt. Ett skäl för offentligt tillhandahållande och skattefinansiering av vissa varor och tjänster är att marginalkostnaden är lägre än styckkostnaden och att om man följer principen så uppstår ett underskott som måste täckas på något annat sätt, t.ex. med skatter. Ett exempel är en bro som kostat många miljoner att bygga men där marginalkostnaden för en bil att köra är ytterst liten.

Länge ansågs denna princip självklar och okomplicerad. Den felande finansieringen betraktades också som självklar och okomplicerad. Den löstes genom att låta skattepengar finansiera underskottet. Givetvis måste en samhällsekonomisk kostnadsintäktanalys visa att nyttan av bron överstiger kostnaden för att motivera att skattepengar används till den.

⁴⁶ I engelsk litteratur kallas detta för "merit wants".

I och med att kostnaden för att ta ut skatter började uppmärksammas förändrades denna grundläggande princip. Kostnaden för en skatt är inte bara den krona som överförs från en användning – t.ex. privat konsumtion – till en annan – t.ex. offentlig konsumtion. Därtill kommer det som kallas "överskottsborða". Överskottsborðan är detsamma som den effektivitetsförlust som uppstår genom att skatterna snedvrider prisstrukturen – de relativpriser (inklusive skatten) som ekonomins aktörer möter överensstämmer inte med de verkliga marginalkostnaderna. Det finns dock skatter som inte påverkar prisstrukturen och inte förorsakar någon överskottsborða, s.k. klumpsummeskatter. En klumpsummeskatt är en skatt som utgår med ett fast belopp per individ, hushåll, fastighet, företag eller något annat skattesubjekt utan att ha något att göra med skattesubjektets ekonomiska beteende. Den tidigare teorin baserades på antagandet att utgifterna kunde finansieras med klumpsummeskatter (framförallt av det teoretiska skälet att kunna separera analysen av effektivitet från fördelningsfrågor). När man släpper denna förutsättning och i stället bygger finansieringen på skatter med olika grad av snedvridning av priserna måste en effektiv prissättning av offentliga tjänster vägas mot överskottsborðan för den skattefinansiering som krävs.

Marginalkostnadsprissättning bör ibland frångås

Efter det att Ramsey (1927) formulerade principen för att minimera överskottsborðan för ett givet skatteuttag dröjde det många år innan marginalkostnadsprissättning som princip började ifrågasättas. Atkinson och Stiglitz⁴⁷ sammanfattar den frågeställning som skatters överskottsborða väcker på följande sätt: "The inability to impose fully variable lump sum taxes may lead to deviation for marginal cost pricing."

I en situation när det inte är möjligt att finansiera en verksamhet som har skalfördelar med skatt utan det är nödvändigt att finansiera den med avgifter är detta självklart det mest effektiva (näst bästa) man kan göra. Tjänsterna tillhandahålls, om ock till ett pris som gör att den efterfrågade volymen är mindre än den skulle varit om priset motsvarat marginalkostnaden. Men eftersom alternativet är inga tjänster alls, är detta ändå bättre.

⁴⁷ Atkinson, A. B. & Stiglitz, J. E. [1980], s. 458.

Atkinson och Stiglitz⁴⁸ analyserar en situation där det finns en gemensam budget som kan användas för att finansiera underskott i verksamheter med skalfördelar. Hur ska priserna då sättas? Vilka verksamheter ska finansieras i huvudsak med avgifter och vilka med skattemedel? Vilka ska avvika från marginalkostnadsprissättning och vilka inte? Svaret är detsamma som Ramsey's svar på frågan hur olika varor och tjänster ska beskattas för att åstadkomma minsta möjliga överskottsbräda: priserna på varor och tjänster med låg priselasticitet i efterfrågan bör avvika mer från marginalkostnaden än priserna på varor och tjänster med hög priselasticitet. Ju mindre budgeten är för att finansiera underskott med skatt desto högre måste priserna sättas. Om statsmakterna skulle kräva avkastning på investerat kapital blir priserna ändå högre och med maximal avkastning ska priser sättas på samma sätt som monopol gör (marginalintäkt lika med marginalkostnad).

När finansieringen inte är given utan det är möjligt att ta ut litet mer skatt för att få en litet bättre överensstämmelse mellan marginalkostnader och priser uppstår en avvägningssituation. Litet mer skatt – som inte är av klumpsummekaraktär – ökar på överskottsbrädan. Samtidigt kan priserna på varor och tjänster som är kollektiva eller som har stora skalfördelar sänkas och närmas marginalkostnaden, vilket ökar effektiviteten. Är utgångspunkten att skatterna medför betydande överskottsbrädor bör priserna sättas så att de bidrar till att reducera överskottsbrädan. Kostnaden för detta är priser över marginalkostnaden som innebär effektivitetsförluster. I ett land som Sverige med höga skatter bör man vänta sig att avgifterna på offentliga tjänster påtagligt ska överstiga marginalkostnaden. När skatterna är höga är överskottsbrädan betydande. En samhällsekonomisk vinst bör då kunna göras genom att sänka skatterna och finansiera tjänster med avgifter över marginalkostnaden. Den effektivitetsförlust som då uppstår i tillhandahållandet av tjänsterna kan vara mindre än vinsten av den minskade överskottsbrädan. I internationell jämförelse har Sverige höga skatter och en låg grad av avgiftsfinansiering. Det tyder på en möjlig effektivitetspotential.

⁴⁸ Atkinson, A. B. & Stiglitz, J. E. [1980], s. 461 ff.

Skattefinansiering av individuella tjänster – av effektivitetsskäl

Som vi sett i det föregående skattefinansierar den offentliga sektorn en stor mängd varor och tjänster som är av individuell natur: utbildning, sjukvård, omsorg, fritidsaktiviteter, kultur, förmedlingstjänster etc. Hur ska det förklaras? Är det enbart sociala fördelningsskäl som ligger bakom detta eller kan det motiveras av effektivitetsskäl?

En rad analyser behandlar olika situationer som karaktäriseras av att utbudet av de offentliga varorna och tjänsterna påverkar privat konsumtion, arbetsutbud och produktion på olika sätt. Om varorna och tjänsterna är komplementära till viss privat konsumtion som är beskattad kommer ett skattefinansierat utbud av dessa varor och tjänster att medföra ökade skatteinkomster. Ett exempel är daghem som är en komplementär tjänst till ökat arbetsutbud och ökad privat konsumtion, vilka båda genererar ökade skatteinkomster. Trots att produktionen av den offentliga tjänsten kräver snedvridande skatter som förorsakar en överskottsborða kan situationen vara sådan att det motiverar en marginalkostnad för den offentliga tjänsten som är större än marginalnyttan för individerna.⁴⁹

Detta är inte en optimal lösning, men givet sättet att finansiera de offentliga tjänsterna är det den bästa lösningen (second best). Förklaringen ligger i att utbudet av offentliga tjänster i viss mån korrigerar för skattens snedvridande effekt. En skatt, t.ex. på konsumtion, kan medföra att individerna konsumerar och arbetar mindre än optimalt. Om då utbudet av offentliga tjänster – t.ex. fri eller subventionerad barntillsyn – medför att föräldrar med barn arbetar mer och konsumerar mer korrigeras i viss mån skattens snedvridande effekt.⁵⁰ Förenklat kan subventionen till daghem ses som ett sätt att reducera den snedvridning av incitamenten som skatter på arbete förorsakar och som får människor att välja fritid eller egenproduktion i stället för avlönat arbete.⁵¹ Subventionen till daghem gör det mer lönande att arbeta. Ju högre skatten på arbete är desto högre är den effektiva subventionen. Second-best-lösningen innebär således att ytterligare skatt är motiverat av de redan höga skatterna. Det kan tyckas vara ett paradoxalt resultat.

⁴⁹ Atkinson, A.B. & Stiglitz, J.E. [1980], s. 491.

⁵⁰ Blomquist, S. & Bergstrom, T. [1996] samt Blomqvist, S. [1999].

⁵¹ Rosen, S. [1995].

Atkinson och Stiglitz visar detta för kollektiva varor och tjänster⁵². Men resonemanget gäller lika väl för individuella varor och tjänster som tillhandahålls subventionerat – exempelvis daghem – givet att de korrigerar för den snedvridning som skatten förorsakar.

Det finns givetvis en gräns när överskottsborðan av skatt är så stor att den inte uppvågs av att den offentliga konsumtionen minskar snedvridningen i någon mån.

Slutsatser - avgifter och effektivitet

Slutsatserna för skattefinansiering kontra avgiftsfinansiering är dessa:

1. Alla de skåler som teorin ger för offentlig verksamhet innebär inte att verksamheterna bör skattefinansieras fullt ut. Hela eller delar av verksamheten kan avgiftsfinansieras när anledningen till offentlig verksamhet är att konkurrensen inte fungerar, att styckkostnaderna faller eller att tjänsterna har externa effekter.
2. Huvudregeln är marginalkostnadsprissåttning bara så långe skatterna inte medför någon överskottsborð.
3. Skatters överskottsborð kan göra att avgifter för offentliga tjänster bör såttas över marginalkostnaden. Ju större överskottsborð desto högre avgifter.
4. Avvikelsen från marginalkostnaden bör vara större ju lågre priselasticiteten är på varan eller tjänsten.
5. Varor och tjänster som är starkt komplementära till andra varor och tjänster, som är beskattade, bör tillhandahållas till avgifter under marginalkostnaden.
6. Varor och tjänster som är starkt komplementära till arbete bör prissåttas under marginalkostnaden för att minska snedvridningen av skatt på arbete.
7. Varor och tjänster som är starkt komplementära till fritid bör i stället prissåttas över marginalkostnaden för att minska snedvridningen av skatt på arbete.
8. Ju högre skatter och ju större överskottsborð desto större bör avvikelserna från marginalkostnadsprissåttning vara.

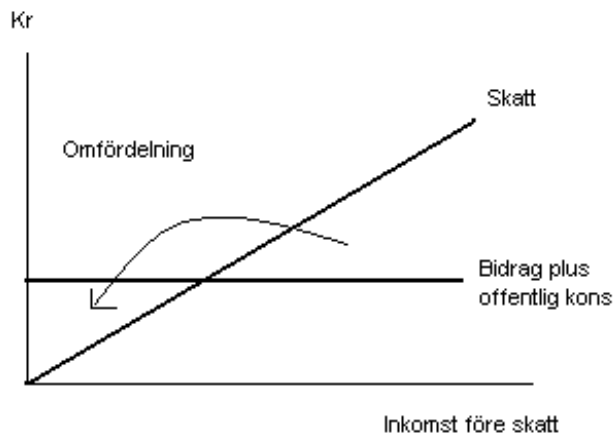
⁵² Resonemanget går tillbaka till en artikel av Atkinson, A. B. & Stern, N. [1974].

3.3 Avvägning mellan skatt och avgifter - fördelning

Inkomstomfördelning genom generell välfärdspolitik

Inkomster och välfärd kan omfördelas på olika sätt. Skatter reducerar människors inkomster och välfärd och bidrag och offentlig konsumtion ökar dessa. Nettot utgör för en inkomsttagare antingen en plus- eller en minuspost. Schematiskt kan den offentliga sektorns inkomst- och välfärdsomfördelning, så som den förmodligen är tänkt, illustreras med diagram 3.1.

Diagram 3.1 Skatt och offentliga utgifters inkomstomfördelning – generell välfärdspolitik

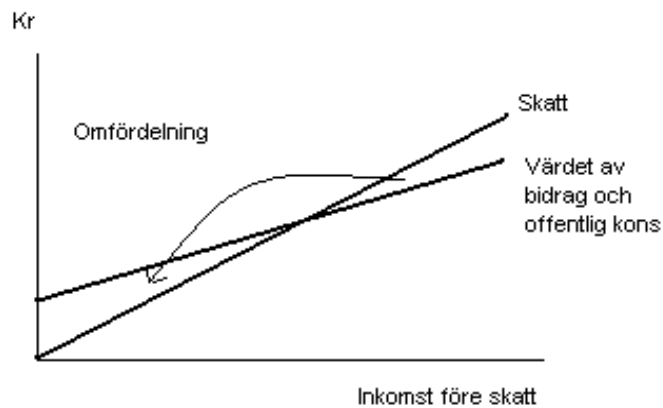


Alla ges samma bidrag och offentliga konsumtion. Men skatten är låg eller ingen alls på de lägsta inkomsterna för att sedan stiga. I låga inkomstlägen är värdet av bidrag och offentlig konsumtion större än skatten medan det är tvärtom i höga inkomstlägen. Därigenom överförs inkomster och välfärd från hushåll med högre till hushåll med lägre inkomster. Anledningen till att den offentliga sektorn tillhandahåller en så stor mängd rent individuella tjänster har sagts vara strävan att utjämna levnadsförhållandena. Om den ovanstående illustrationen korrekt återger verkligheten har ett sådant påstående fog för sig.

Om den offentliga sektorn bara tillhandahåller bidrag är illustrationen okomplicerad. Men om tjänster också ingår i det som den

offentliga sektorn tillhandahåller är det inte lika enkelt. Även om alla hushåll oavsett inkomst erhåller samma volym offentliga tjänster är det inte säkert att dessa tjänster värderas lika (t.ex. lika med kostnaden för att producera tjänsterna) av hushållen oberoende av dessas inkomst. Inkomsten har stor betydelse för betalningsviljan. Om betalningsviljan för de tjänster den offentliga sektorn tillhandahåller stiger med inkomsten blir effekten av denna modell en annan. Det blir fortfarande en omfördelning men den blir väsentligt mindre.

Diagram 3.2 Skatt och offentliga utgifters inkomstomfördelning – positiv inkomstelasticitet



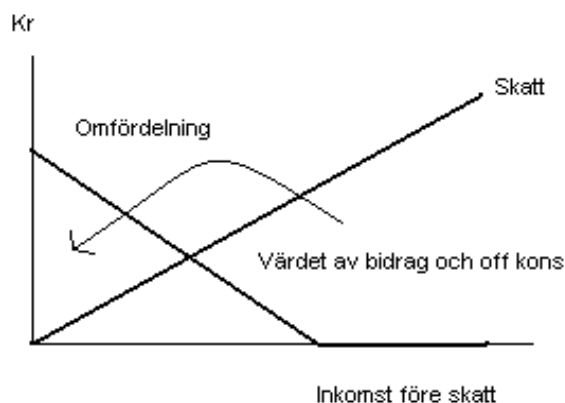
Vi har i avsnittet om offentliga tjänsters bidrag till inkomstomfördelningen sett att de offentliga tjänsterna fördelas nära nog proportionellt med jämförbar disponibel inkomst. Det förstärker nyss nämnda slutsats.

För att öka den omfördelande effekten kan den offentliga sektorn tillhandahålla bara sådana tjänster som hushåll med låga inkomster har glädje av. Hushåll med höga inkomster har ingen eller ringa glädje av dessa tjänster och avstår därför från att utnyttja dem.⁵³ Ett exempel skulle kunna vara utbildning som tillhandahålls med en kvalitet som inte tillgodoser högre inkomsttagares krav. De högre inkomsttagarna avstår från att låta sina barn gå på offentliga högskolor och betalar i stället dryga terminsavgifter för att skicka

⁵³ Besley, T. & Coate, S., [1991].

dem till privata högskolor. Men alla är med och betalar de offentliga högskolorna.

Diagram 3.3 Skatt och offentliga utgifters inkomstomfördelning – negativ inkomstelasticitet



Omfördelningseffekten ökar naturligtvis starkt genom detta förfarande. Detta kan utgöra ett motiv för att åstadkomma inkomstomfördelning medelst offentliga tjänster i stället för med bidrag och för den offentliga sektorn att tillhandhålla även individuella tjänster.

Oavsiktligt verkar äldrevården fungera på detta sätt. Samhället har stora, finansiella svårigheter att hålla en tillräckligt hög standard, vilket gör att höginkomsttagare, som redan betalat och alljämt betalar skatt, föredrar att betala en gång till för att få bo på ett privat vårdhem.

Förutsättningarna i Sverige och andra välfärdsstater är snarare en önskan att tillhandahålla offentliga tjänster så lika för alla och med en sådan standard att alla ska finna den värd att efterfråga (generell välfärdsolitik). Det gör att om tjänsterna har en positiv inkomstelasticitet så minskar den inkomstomfördelande effekten jämfört med om samma summor i stället skulle delas ut i form av bidrag. En inkomstomfördelande effekt kvarstår dock så länge efterfrågans (betalningsviljans) inkomstelasticitet inte är större än

skatteelasticiteten. Skatteelasticiteten⁵⁴ för inkomsttagare kan bedömas ligga strax över 1 över ett stort intervall av inkomster⁵⁵. För huvudparten av offentliga tjänster kan inkomstelasticiteten bedömas ligga över denna nivå. Se avsnitt 4.2.⁵⁶

På en väl fungerande marknad anpassar sig priserna till marginalkostnaderna för varor och tjänster. Hushållen anpassar sin konsumtion så att deras marginella betalningsvilja överensstämmer med priserna och därmed med marginalkostnaderna. Om alla betalar priser som motsvarar marginalkostnaderna och den marginella betalningsviljan sker ingen inkomstomfördelning. Men genom att subventionera vissa varor och tjänster och beskatta andra kan inkomster omfördelas. Det är ett av motiven bakom subventionering av bostäder och livsmedel och tillhandahållande av offentliga tjänster som sjukvård och utbildning medan annan konsumtion beskattas högre – alkohol och bensin. Fördelningseffekterna av att på detta sätt manipulera prissystemet är dock ganska oklara, samtidigt som priset i form av samhällsekonomisk effektivitet genom snedvridning av prissystemet kan vara högt (se nedan).

Effektiv inkomstomfördelning

Att en bestämd inkomstomfördelning kan åstadkommas på ett effektivare vis med skatter och bidrag än med subventionerade varor och tjänster kan lätt visas. Bara om varje individ erhåller precis den mängd av olika varor och tjänster som individen skulle ha köpt om produktionskostnaden i stället givits som ett bidrag och varorna och tjänsterna varit prissatta efter marginalkostnaden blir resultatet detsamma⁵⁷. Om inte erbjuder bidragen en möjlighet

⁵⁴ Den skatteelasticitet som avses här gäller hur mycket mer skatt man betalar (faktiskt eller enligt regler) i en högre inkomstklass.

⁵⁵ Se Bergh, A. [1998]: "Det förefaller också vara en godtagbar approximation att beskriva skattesystemet som proportionellt."

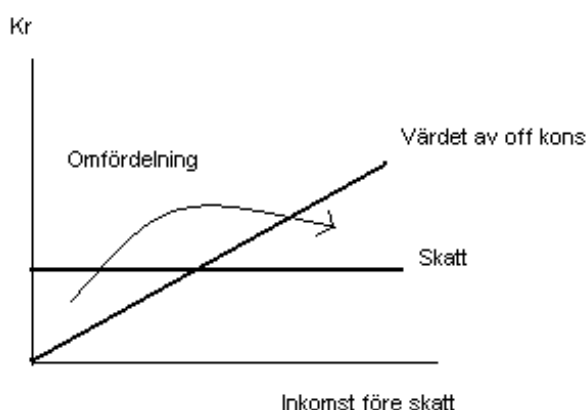
⁵⁶ I diagram 3.2 är inkomstelasticiteten för offentliga utgifter positiv, men inte > 1 . Utgifterna är en blandning av bidrag och offentlig konsumtion. För enbart de tjänster, som ingår i offentlig konsumtion, bedöms inkomstelasticiteten sammantaget vara > 1 . Detta tar sig uttryck i endera att totalbudgeten för hushåll med högre inkomst innehåller en större mängd offentliga tjänster eller att värderingen av dessa tjänster gör dessa tjänster proportionellt mer värdefulla än i budgeten för ett låginkomsthushåll.

⁵⁷ Resonemanget förutsätter att de varor och tjänster som individen erhåller inte kan säljas vidare, ty då blir detta detsamma som att individen erhåller ett penningbidrag som kan omsättas i den för individen mest önskvärda konsumtionen. Av detta skäl tillhandahåller stat och kommun sällan varor och tjänster som kan säljas.

för individerna att anpassa sin konsumtion till sina preferenser, vilket ökar välfärden.

Bergstrom och Blomquist⁵⁸ hävdar tvärtom att snedvridningseffekterna blir mindre av offentliga tjänster än av bidrag. Genom att ge alla samma offentliga tjänst minskar incitamentet för höginkomsttagaren att bli låginkomsttagare. Det beror på att tjänsten är värdefullare för höginkomsttagaren än för låginkomsttagaren.⁵⁹

Diagram 3.4 Skatt och inkomsters inkomstomfördelning – barnomsorg



Exemplet är daghem. Höginkomsttagaren tjänar mer på att utnyttja daghemstjänsten än låginkomsttagaren. Därför blir det mindre intressant för höginkomsttagaren att gå ned i arbetstid och efterlikna låginkomsttagaren⁶⁰. Men det bygger på en inkomstöverföring från låginkomsttagare till höginkomsttagare. När denna inkomstöverföring väl är gjord finns visserligen ett ökat utrymme för inkomstomfördelning till låginkomsttagarens fördel

⁵⁸ Bergstrom, T. & Blomquist, S. [1996] samt Blomquist, S. [1999].

⁵⁹ För att renodla skattefinansieringens effekt kontra avgiftsfinansiering bygger jämförelsen på att skatten är lika stor som avgifterna, som är lika med kostnaden för en daghemspäls.

⁶⁰ Om höginkomsttagaren tjänar dubbelt så mycket per timme som låginkomsttagaren och låginkomsttagaren erhåller en transferering som betalas av höginkomsttagaren kan denne genom att bara arbeta halvtid slippa ifrån skatten och själv erhålla bidraget. Vinsten av att göra detta blir större om minskad arbetstid samtidigt betyder minskade utgifter för barnomsorg. Om barnomsorgen är gratis minskar inte utgifterna för barnomsorg när höginkomsttagaren går ned i arbetstid.

utan att höginkomsttagaren får anledning att minska sitt arbetsutbud för att efterlikna låginkomsttagaren.

Blomquist och Christiansen⁶¹ diskuterar också för- och nackdelarna med subventionering jämfört med offentligt tillhandahållande av en vara eller tjänst. Förutsättningen är att varan eller tjänsten inte kan säljas eftersom den i så fall blir likvärdig med ett kontantbidrag. En annan förutsättning är att varan eller tjänsten tillhandahålls i en bestämd omfattning, lika för alla (eller behovs- men inte efterfrågedifferentierad). Under dessa förutsättningar bereder det mindre snedvridande effekter på arbetsutbudet och mindre snedvridande effekter på allokeringen av varor och tjänster i hushållens konsumtion om varan eller tjänsten tillhandahålls av den offentliga sektorn i stället för att subventioneras i obegränsad omfattning. Denna slutsats stärks av om det är möjligt för hushållet att komplettera det offentliga utbudet med köp av varan eller tjänsten på den privata marknaden eller från den offentliga sektorn till marknadspris.

Konflikt mellan inkomstomfördelning och effektivitet

Det råder alltid en konflikt mellan inkomstomfördelning och effektivitet. Atkinson och Stiglitz⁶² illustrerar denna tes genom att beskriva den konflikt som inkomstomfördelning genom manipulation av prisstrukturen medför. I syfte att omfördela inkomster bör varor och tjänster med en inkomstelasticitet > 1 (större andel av hushållsbudgeten ju högre inkomst) prissättas över marginalkostnaden och varor och tjänster med inkomstelasticitet < 1 (mindre andel ju högre inkomst) prissättas under marginalkostnaden. Skatt eller avgifter över marginalkostnaden på varor och tjänster med inkomstelasticitet > 1 medför troligen en stor överskottsborða pga. att dessa varor och tjänster med viss sannolikhet också har en hög priselasticitet. Skatt på varor och tjänster med inkomstelasticitet < 1 har däremot en mindre överskottsborða därför att priselasticiteten för dessa varor och tjänster är låg. Det betyder att inkomstomfördelning medelst differentierade skatter och subventioner kan vara förenad med ganska stora effektivitetsförluster.

⁶¹ Blomquist, S. & Christiansen, V. [1998].

⁶² Atkinson, A. B. & Stiglitz, J. E. [1980], s. 390.

Rochet samt Cremer och Pestieau⁶³ hävdar att rätt utformade socialförsäkringar kan mildra denna konflikt. Argumentet förstärks av om socialförsäkringsadministrationen dessutom är billigare. Pestieau⁶⁴ går så långt som att hävda att socialförsäkringar kan åstadkomma en inkomstomfördelning utan snedvridningseffekter om man kan tänka bort moralisk risk (att försäkringstagarna fuskar till sig ersättningar).

Eftersom snedvridningseffekter är legio, vare sig inkomstomfördelningen effektueras genom skatter och bidrag eller manipulation av prisstrukturen (inkl. tillhandahållande av offentliga tjänster) finns det anledning att väga olika metoder mot varandra på grundval av principen lägsta möjliga överskottsborða per omfördelad krona i inkomst eller välfärd.

Subventionering och avgiftsfinansieringen för en effektiv inkomstomfördelning

En utjämnande effekt på inkomstfördelningen erhålls av avgifter över marginalkostnaden på verksamheter vars efterfrågan (eller utnyttjande) karaktäriseras av inkomstelasticitet >1 och subventioner av verksamheter med inkomstelasticitet <1 . Detta belyses i ett räkneexempel. Se faktaruta 3.1. I detta räkneexempel illustreras också fördelningskonsekvenserna av två skilda subventionsprinciper: subvention upp till en viss nivå (basnivå) eller över en viss nivå (högkostnadsskydd). Subventionering av en tjänst i obegränsad omfattning ses som ytterlighetsfall av båda principerna (mycket omfattande basnivå eller ett mycket lågt högkostnads-skydd).

Faktaruta 3.1

Exempel på fördelningskonsekvenser av skilda subventionsprinciper när inkomstelasticiteten varierar.

Tabell 3.1 Två inkomsttagare med olika konsumtionsprofil

| | Inkomst | Konsumtion A | Konsumtion B |
|-----------------|---------|--------------|--------------|
| Inkomsttagare 1 | 100 000 | 25 000 | 75 000 |
| Inkomsttagare 2 | 200 000 | 100 000 | 100 000 |

⁶³ Rochet, J.-CH. [1991] samt Cremer, H. & Pestieau, P. [1996].

⁶⁴ Pestieau, P. [2002].

forts faktaruta 3.1

En inkomsttagare tjänar 100 000 kr per år och lägger 25 000 kr på konsumtion av vara A och 75 000 kr på vara B. En annan inkomsttagare tjänar 200 000 kr och lägger 100 000 kr på vardera varukategorierna. Efterfrågan på vara A ökar snabbare än inkomsten och har därför en inkomstelasticitet > 1 . Efterfrågan på vara B ökar däremot långsammare än inkomsten och har en inkomstelasticitet < 1 .

Vilka blir fördelningskonsekvenserna av att tillhandahålla vara A eller vara B helt eller delvis gratis? För att renodla konsekvenserna av tillhandahållandet och avgiftsfinansieringen lämnas tills vidare den nödvändiga skattefinansieringen utanför. Skatten kan ju tas ut på olika sätt och varje sätt får sina fördelningskonsekvenser som kan läggas till fördelningskonsekvenserna av tillhandahållandet.

Det finns i huvudsak två subventionsprinciper. Den ena går ut på att subventionera tillhandahållande av en basnivå. All konsumtion upp till en viss nivå är gratis. Den andra går ut på att subventionera all konsumtion över en viss nivå (högkostnadsskydd). Upp till denna nivå betalar konsumenten själv. Båda principerna kan variera subventionsgraden från 0 till 100 procent av konsumtionen. När all konsumtion subventioneras sammanfaller principerna.

Vi ska se på fördelningseffekterna av de två subventionsprinciperna när subventionsgraden för vara A respektive vara B går från noll till 100 procent.

Tabell 3.2 Basnivå - fördelningseffekt av varierande subventionsgrad. Inkomsten, inkl. värdet av subventionen, för inkomsttagare 2 i förhållande till inkomsttagare 1.

| Basnivå som subventioneras | Inkomsttagare 2 i.f.h.t. inkomsttagare 1 när A subventioneras | | Inkomsttagare 2 i.f.h.t. inkomsttagare 1 när B subventioneras | |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------|---------------|---------------------------------------------------------------|---------------|
| | | Skattekostnad | | Skattekostnad |
| Ingen | 2 | 0 | 2 | 0 |
| Max 25 000 | 1,8 | 50 000 | 1,8 | 50 000 |
| Max 75 000 | 2,2 | 100 000 | 1,6 | 150 000 |
| All | 2,4 | 125 000 | 1,7 | 175 000 |

Inkomstskillnaden mäts före och efter subventionen. Om ingen konsumtion alls subventioneras har inkomsttagare 2 en dubbelt så

forts. faktaruta 3.1

hög inkomst som inkomstagare 1. Subventioneras de första 25 000 kr av vara A eller B är det liktydigt med att båda inkomstagarna erhåller 25 000 kr. Den relativa inkomstskillnaden krymper då till 1,8.

Betydelsen av olika inkomstelasticitet framgår när vi höjer basbeloppet. Subventioneras upp till 75 000 kr av vara A tillgodogör sig inkomstagare 2 hela beloppet medan inkomstagare 1 bara tillgodogör sig 25 000 kr. Då ökar självklart inkomstskillnaden (2,2). Den ökar ändå mer om basbeloppet läggs ändå högre.⁶⁵ Detta illustrerar att full eller omfattande subventionering av tjänster med en inkomstelasticitet större än ett leder till en ojämnare inkomstfördelning.

Subventioneras i stället vara B med 75 000 kr minskar inkomstskillnaden till 1,6. Subventioneras vara B fullt ut ökar inkomstskillnaden något igen (1,7). Detta illustrerar att subventionering av tjänster med en inkomstelasticitet mindre än ett har större utsikter att utjämna inkomstskillnader.

Vi ska nu i stället se på effekten av högskostnadsskydd – all konsumtion över en viss nivå subventioneras.

Tabell 3.3 Högkostnadsskydd – fördelningseffekt av varierande subventionsgrad. Inkomsten, inkl. värdet av subventionen, för inkomstagare 2 i förhållande till inkomstagare 1.

| Nivå på högkostnads- skydd | Inkomstagare 2 i.f.h.t. inkomstagare 1 när A subventioneras | | Inkomstagare 2 i.f.h.t. inkomstagare 1 när B subventioneras | |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------|-------------------------------------------------------------------------|---------|
| | Skattekostnad | | Skattekostnad | |
| Inget | 2 | 0 | 2 | 0 |
| 75 000 | 2,3 | 25 000 | 2,3 | 25 000 |
| 25 000 | 2,8 | 75 000 | 1,8 | 125 000 |
| 0 | 2,4 | 125 000 | 1,7 | 175 000 |

Vi ser att ju mer av konsumtionen av vara A över en viss nivå som subventioneras desto ojämnare blir inkomstfördelningen.

⁶⁵ Man kan ju undra varför inkomstagare 1 inte tillgodogör sig lika mycket som inkomstagare 2 om konsumtionen ändå är gratis. Det kan bero på att inkomstagare 2 har andra förutsättningar i kraft av sin högre inkomst att tillgodogöra sig det större beloppet. Ett exempel är bilinnehav som är en förutsättning för att tillgodogöra sig värdet av landets alla gator och vägar. Ett annat exempel är gymnasieutbildning som är förutsättning för att tillgodogöra sig högre utbildning. Även om inkomstagare 1 tillgodogör sig tjänsten i samma omfattning som inkomstagare 2 är värdet för inkomstagare 2 större än för inkomstagare 1 som hellre skulle lagt ett motsvarande belopp på annan konsumtion.

forts faktaruta 3.1

Högekostnadsskydd för vara B ger ett bättre utfall i fördelningshänseende, bara skyddet inte gäller en för hög konsumtionsnivå.

Tjänster med inkomstelasticitet >1 ska uppenbarligen inte ges ett högekostnadsskydd om syftet är inkomstomfördelning. Detta säger dock inte att högekostnadsskydd inte kan vara motiverade av andra skäl. Ett sådant skäl gäller eliminering av risk. I takt med att patientavgifter för vårdbesök och läkemedel införts har också högekostnadsskydd införts för att eliminera risken för stora utgifter för den som blir långvarigt sjuk. Denna risk kan också elimineras med en försäkring. Högekostnadsskyddet innebär att den försäkrade får en självrisk för kostnader upp till detta.

Slutsatser - avgifter och fördelning

Slutsatserna med implikationer för avgiftsfinansiering är dessa:

1. Det råder vanligen en konflikt mellan inkomstfördelning och effektivitet. Manipulation av prissystemet, inklusive tillhandahållande av offentliga tjänster till priser under marginalkostnaden, i syfte att åstadkomma en betydande inkomstomfördelning skapar stora effektivitetsförluster.
2. Jämfört med att subventionera tjänster med hög pris- och inkomstelasticitet kan en marginalkostnadsbaserad avgiftsfinansiering innebära effektivitetsvinster samtidigt som inkomstfördelningen blir jämnare.
3. Bidrag är vanligen effektivare än subventionerade offentliga tjänster för att åstadkomma inkomstomfördelning, särskilt om värdet av de tjänster som tillhandahålls ökar med inkomsten.
4. Subventionerade offentliga tjänster vars värde ökar med inkomsten kan emellertid minska snedvridningseffekten av inkomstskatter och bidrag om tjänsten är starkt komplementär till arbete.
5. Det skapar mindre snedvridningseffekter om samhället tillhandahåller en basnivå gratis än om tjänsterna subventioneras i obegränsad utsträckning. Denna effekt förstärks av om tjänsten över basnivån går att köpa till ett pris som motsvarar marginalkostnaden.
6. Socialförsäkringar kan minska konflikten genom att åstadkomma en viss inkomstomfördelning utan snedvridningseffekter.

7. Tjänster som har en inkomstelasticitet *större än ett* bör inte tillhandahållas gratis i obegränsad omfattning om syftet är att åstadkomma en jämnare inkomstfördelning.
8. Tjänster, som har en inkomstelasticitet *större än ett*, bör i stället tillhandahållas gratis i begränsad omfattning och i en omfattning som inte väsentligt överstiger den nivå som konsumeras av den grupp man vill gynna.
9. Högekostnadsskydd för tjänster med en inkomstelasticitet *större än ett* gör inkomstfördelningen ojämnare.
10. Tjänster med en inkomstelasticitet *mindre än ett* kan däremot med fördel tillhandahållas gratis i obegränsad utsträckning om syftet är att skapa en jämnare inkomstfördelning. Ju lägre inkomstelasticitet, desto större omfördelande verkan har subventionen (Ett extremexempel är tjänster av så låg kvalitet att medel- och höginkomsttagare avstår från att över huvud taget konsumera dem, trots att de är gratis. Förutsättningen är att det finns privat tillhandahållna alternativ, som trots priset värderas högre.)
11. Sätter man en maxgräns för hur mycket var och en får gratis av en tjänst med inkomstelasticitet *mindre än ett* kan man till en lägre skattekostnad åstadkomma en jämnare inkomstfördelning än om tjänsten är helt gratis.
12. Ju högre basnivå som subventioneras av en tjänst med en inkomstelasticitet som är *mindre än ett* desto jämnare blir inkomstfördelningen upp till den nivå som den grupp man vill gynna konsumerar.
13. Högekostnadsskydd för en tjänst med inkomstelasticitet *mindre än ett* gör inkomstfördelningen jämnare, bara skyddet inte läggs för högt.

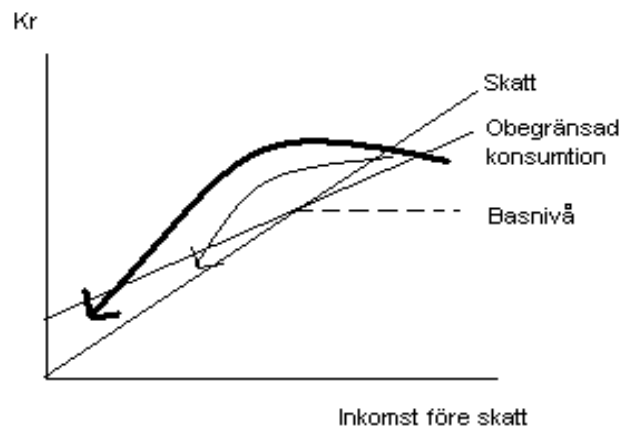
Det framgår således att avgifter på tjänster med inkomstelasticitet >1 kan bidra till en inkomstutjämnning. Bara den del av konsumtionen som ligger på en nivå som konsumeras av den grupp man vill gynna bör subventioneras. Över denna nivå bör avgifter tas ut. Högekostnadsskydd för denna sorts tjänster bidrar enbart till att göra inkomstfördelningen ojämnare.

Tjänster med en inkomstelasticitet <1 kan däremot med fördel subventioneras för att åstadkomma en jämnare inkomstfördelning. Men även här gäller att subventioneringen bör begränsas till den nivå som konsumeras av den grupp man vill gynna. Över den nivån bör avgifter tas ut. Högekostnadsskydd – dvs. avgifter på

konsumtion upp till en viss nivå – bidrar bara i begränsad utsträckning till att göra inkomstfördelningen jämnare. I extremfallet då personer med lägre inkomst konsumerar *absolut* mer än personer med högre inkomst har högkostnadsskyddet givetvis en inkomstomfördelnde effekt.⁶⁶

Den konstruktion av avgifter som här framträder som gynnsammast ur fördelningssynpunkt är således avgifter på konsumtion över en viss nivå. En tillämpning av denna princip låter alla medborgare erhålla en viss volym av tjänsten gratis eller subventionerat. Konsumtion utöver denna volym är belagd med avgifter. Det är en konstruktion som med få undantag inte tillämpas i Sverige. Genom ransonering (av t.ex. antal färdtjänstresor, hemtjänsttimmar) kan man skönja en dylik princip. Den enskilde får komplettera med egna köp till marknadspris.

Diagram 3.5 Inkomstomfördelning av skatt och offentliga utgifter när endast en basnivå lika för alla är subventionerad



Skillnaden i fördelningseffekt illustreras i diagram 3.5. Om skatt och konsumtion i stor utsträckning följs åt blir omfördelningseffekten inte så stor. Om bara en basnivå subventioneras blir omfördelningseffekten betydligt större.

⁶⁶ Gerdtham, U. G. & Sundberg, G. [1998] presenterar resultat som tyder på att så är fallet för patientavgifter i sjukvården och att det högkostnadsskydd som var i kraft 1990 men inte 1980 haft en påtaglig inkomstutjämnande effekt.

På områden av försäkringskaraktär är principen svårare att tillämpa. Att bara försäkra en basnivå skulle kunna innebära att inte alla vårdbehov skulle omfattas, att försäkringen inte skulle garantera så korta väntetider och en så hög standard på omvårdnaden.

3.4 Skatter, avgifter och tillväxt

Det finns några uppenbara och ganska okontroversiella samband mellan sättet att finansiera tjänsteproduktion och ekonomisk tillväxt. Och det finns några svärfångade och därför diskutabla effekter.

Skattekvot och tillväxt

Huruvida skattekvoten eller den offentliga sektorns storlek har någon betydelse för den ekonomiska tillväxten är en öppen fråga. Atkinson gör en grundlig genomgång av forskningen på området och finner belägg för hypotesen att skattekvot och offentlig sektors storlek minskar den ekonomiska tillväxten såväl som för motsatsen, dvs. att den ökar tillväxten, liksom för att den inte har någon effekt på tillväxten alls. Han konkluderar:

”The studies of the aggregate relationship between economic performance and the size of the welfare state reviewed here do not yield conclusive evidence.”⁶⁷

Många av de studier som gjorts har inte skilt – eller lyckats skilja – på effekterna av skatterna och effekterna av de tjänster som skatterna finansierar. Att skatterna i sig själva medför snedvridningar i ekonomin som förorsakar allokering förluster – därom är enighet total. Men lägger man till den nytta som de offentliga verksamheterna skapar kan nettoresultatet bli såväl ett plus som ett minus. Vilken nytta de offentliga verksamheterna skapar beror naturligtvis både på vad slags verksamheter det är och hur de utförs. Därmed finns a priori ingen given slutsats om nettoeffekten är positiv eller negativ⁶⁸.

Det finns också goda teoretiska skäl till varför man inte bör skilja på skattens och utgifternas effekter. Någonstans måste ju

⁶⁷ Atkinson, A. B. [1999], s. 184.

⁶⁸ En debatt härom fördes av Agell, J., Lind, T. & Ohlsson, H. [1997] och [1999] samt Fölster, S. & Henrekson, M. [2001].

skatteinkomsterna ta vägen. Det är på den grunden som Hanssons⁶⁹ analys av skatters överskottsborða grundas. Se avsnitt 4.1. Effekterna av olika skatter är beroende av om skatteinkomsterna används för kollektiva nyttigheter, perfekta substitut för privat konsumtion eller infrastruktur. Det är en mycket grov klassificering som inte säger särskilt mycket om den specifika användningen. En utveckling av denna analys är att innefatta tjänster som är komplementära till arbete respektive med fritid.

När det gäller avgiftsfinansiering är frågan vilken effekt en sänkt skattekvot får om samma tjänster i stället finansieras med avgifter. Om den enda effekten är en förändrad inkomstfördelning återstår enbart skattens margineffekt på tillväxten. Effekten av en sänkt skattekvot är under dessa omständigheter entydigt positiv.

Om effekten i stället är reducerad effektivitet i tillhandahållandet och konsumtionen av enskilda offentliga tjänster måste denna effektivitetsförlust ställas mot den reducerade margineffekten. Därtill ska läggas effekten av påverkan på arbetsutbudet av den offentliga tjänsten. Nettot är inte givet utan handlar om huruvida avgiftsfinansieringen är möjlig att utforma på ett sådant sätt och kompletteras med andra styrmedel så att effektivitetsförlusten inte blir så stor. Varje utgift måste granskas för sig.

Skattefinansiering gör det svårt att tillmötesgå ökad efterfrågan på tjänster

Det är inte möjligt att öka den offentliga sektorns tillhandahållande av tjänster nämnvärt utan att höja skatten, ej heller att förbättra tjänsternas kvalitet. Efterfrågan på dessa tjänster måste då söka sig andra vägar. Men så länge den offentliga sektorn endera har ett faktiskt monopol eller ett reellt monopol, därför att det är omöjligt eller i varje fall mycket svårt att sälja tjänster på en marknad där den offentliga sektorn tillhandahåller dessa tjänster gratis, kommer denna efterfrågan i huvudsak att förbli otillfredsställd. Vi har tidigare sett att privatiseringstendenserna är svaga trots brister i den offentliga sektorns utbud.

Den köpkraft som eljest skulle gått till sjukvård, omsorg, utbildning etc. riktas då mot andra varor och tjänster, sådana som finns tillgängliga på privata marknader. Resultatet är en över-

⁶⁹ Hansson, I. [1984].

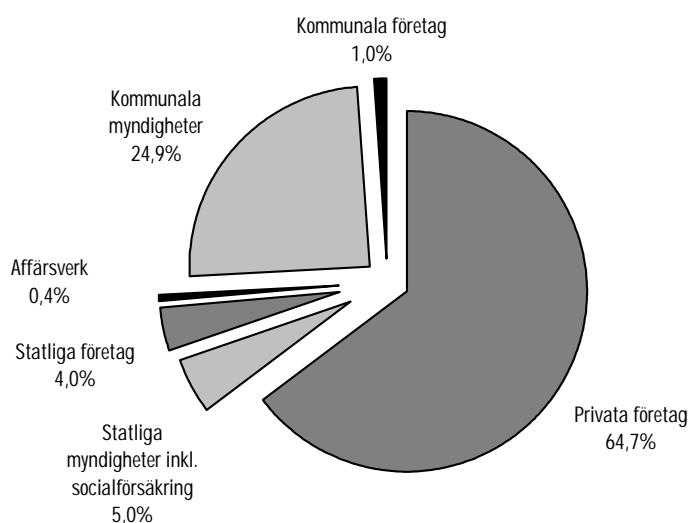
konsumtion av privata varor och vissa tjänster och en underkonsumtion av sådana tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller. Att döma av jämförelsen med USA förefaller underkonsumtion av dessa tjänster redan vara för handen i Sverige. Medan människor önskar förbättrad sjukvård, en polis som är tillgänglig, förbättrad skola, en värdig äldreomsorg, bättre arbetslöshetsförsäkring etc. använder de i stället sina pengar på mat, kläder, bostad, resor, nöjen m.m. I rena BNP-termer behöver detta inte betyda något. Och eftersom varuproduktion och privat tjänsteproduktion har en snabbare produktivitet utveckling än de tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller kan detta t.o.m. registreras som en snabbare ekonomisk tillväxt. Likväl är det en långsammare utveckling av välfärden.

Om skattefinansieringen begränsar utbudet av tjänster eller förhindrar utvecklingen av nya tjänster och dessa tjänster har en positiv inverkan på den ekonomiska utvecklingen så innebär detta en broms på denna. Exempelvis kan näringslivets behov av utbildad arbetskraft, tillgänglig sjukvård, bra kommunikationer, en snabb och effektiv offentlig administration, forskning m.m. eftersättas. Detta medför ett direkt produktionsbortfall.

I en bristsituation möjliggör avgiftsfinansiering att det skapas ett finansiellt utrymme för att öka utbudet och utveckla de efterfrågade tjänsterna, vare sig detta sker genom avgifter på de nya tjänsterna eller på andra tjänster som får finansiera de nya tjänsterna. Även om det varit effektivare att tillhandahålla tjänsterna subventionerat är det en vinst att tjänsterna på detta sätt överhuvudtaget kommer till stånd. Avgiftsfinansiering av vissa offentliga tjänster medför samtidigt att privata komplement kan bjudas ut, därför att det blir möjligt för företag att etablera sig och konkurrera med den offentliga sektorn. Båda effekterna är bidrag till den ekonomiska tillväxten.

Entreprenader kan minska nackdelarna

Diagram 3.6 Sysselsättning i privat och offentlig sektor år 2001



Källa: Statskontoret samt SCB

Av de sysselsatta arbetar 65 procent i privata företag, 35 procent i statliga och kommunala myndigheter, affärsverk och offentligt ägda bolag. De som arbetar i denna mycket stora andel av ekonomin är i mångt och mycket förhindrade att utveckla nya produkter, testa nya marknader, köpa eller gå ihop med andra företag, sälja av delar av verksamheten etc. utan att ha politiska beslut bakom sig. Sådana beslut tas på en nivå som ofta ligger långt över verksamheten och som dikteras av många andra hänsyn än att utveckla affärsidéer. Det betyder att en dryg tredjedel av den svenska ekonomin i stort sett är förhindrad att delta i affärsutveckling, det som driver utvecklingen på de privata marknaderna. Detta utgör troligen en broms på den ekonomiska tillväxten.

Andelen är i själva verket större eftersom den offentliga sektorn genom entreprenader, som vuxit kraftigt i omfattning, också kontrollerar en del av den privata företagsamheten. Inom områdena

förskola, skola, vård och omsorg svarade offentliga myndigheter och offentligägda bolag för 90 procent av sysselsättning år 2001.⁷⁰ Tio procent återfanns i privata bolag och ideella och ekonomiska föreningar, stiftelser, fysiska personer m.m. Entreprenörerna arbetar på kontrakt som specificerar vad de ska leverera och till vilket pris. Alla förändringar i tjänster och pris går igenom samma politiska beslutsprocess som för myndigheter.

Ändå erbjuder anlitaandet av privata producenter en utvecklingsmöjlighet eftersom de medför att privata företag etablerar sig inom de områden där tidigare enbart offentlig egenregiverksamhet funnits. Det har följande fördelar för ekonomins funktionssätt:

1. Det privata värdföretaget som levererar tjänster till den offentliga sektorn har en större frihet att välja produktionsmetoder, att investera i ny teknik, låna pengar, välja affärspartner, köpa upp andra företag, sälja delar och omstrukturera verksamheten etc. än ett statligt verk eller kommunal förvaltning. Vid övergång från egenregi till entreprenad brukar den omedelbara effektivitetsvinsten ligga på 10-15 procent⁷¹. På längre sikt bör effektiviteten kunna öka mer genom denna frihet.
2. Det privata värdföretaget som levererar tjänster till den offentliga sektorn kan samtidigt utnyttja sin produktionsapparat och sitt kunnande för att utveckla produkter för andra marknader, för hushåll och företag och för export. Det är ingen slump att vi i Sverige fått in utländska företag som entreprenörer på områden såsom kollektivtrafik och sjukvård eftersom dessa redan i sina hemländer utvecklat sådan verksamhet som entreprenörer. Nu börjar också några svenska entreprenörer göra sammaledes, dvs. efter att ha etablerats som entreprenörer i Sverige har de börjat exportera sina tjänster och etablera sig i andra länder.
3. Ekonomin blir flexiblare genom entreprenaderna. Dessa företag står och faller inte med om de offentliga finanserna är goda eller i kris. De har möjligheter att omorientera sin verksamhet genom att de är verksamma på flera marknader. Den offentliga sektorn har också lättare att anpassa köpen av tjänster till behoven jämfört med att anpassa sin egen

⁷⁰ SCB, [2002 c].

⁷¹ Rattso, J. [2002] anger starkt varierande men möjliga effektiviseringspotentialer på upp till 30 procent. Det är oklart om alla kostnader ingår.

- produktion. Den bristande anpassningen av egenregiproduktionen ligger bakom en stor del av produktivtetsminskningarna i den offentliga sektorn.
4. Produktionsfaktormarknaderna blir mer integrerade. I dag är de starkt segregerade i privat och offentlig sektor. Exempelvis har arbetskraft olika villkor och har svårt att röra sig mellan privat och offentlig sektor. När entreprenörerna anställer yrkesgrupper som eljest bara finns i den offentliga sektorn ökar konkurrensen, arbetsmarknaden blir mer integrerad och rörligheten ökar, vilket bör leda till en bättre allokering av arbetskraft. Kapitalanvändningen utsätts för likartade räntabilitetskrav vilket borgar för en effektivare allokering.

Avgiftsfinansiering kan öppna för nya företag

Steget över från entreprenader till avgiftsfinansiering är ändå betydande. I och med att offentlig sektor prissätter sina tjänster öppnas plötsligt affärsmöjligheter för privata företag, ideella organisationer, stiftelser m.fl., förutsatt att prissättningen är affärsmässig och förutsatt att några andra hinder för etablering inte finns. Privata organisationer behöver då inte vänta på kontrakt utan kan etablera sig med egna affärsidéer. Exempelvis kan privata universitet och högskolor uppstå om de offentliga tar ut terminsavgifter.

Skillnaden mellan entreprenadstyrd privat verksamhet och privat verksamhet som baseras på direkt betalning från kunder är att de privata företagen kommer i direkt kontakt med de slutliga användarna och kan läsa av deras önskemål om prissättning, kvalitet, öppethållanden, serviceställen etc. och kan göra anpassningar till efterfrågan. Nya systemlösningar kan prövas direkt, vilket via offentlig upphandling kan ta mycket lång tid att få prövat. Vad skulle sådant nytänkande inte kunna innebära inom t.ex. äldreomsorgen, särskilt om det styrs av äldre och deras anhöriga, som sitter på vårdhemmens avgiftsintäkter?

En viss utveckling i denna riktning kan åstadkommas genom att ge medborgarna "köprätter" (vouchers) för olika offentliga tjänster. Tjänsterna är således ur medborgarnas synvinkel fortfarande subventionerade, men köprätterna ger dem möjlighet att välja bland leverantörerna. Leverantörerna får därmed anledning att anpassa sig till brukarnas önskemål och krav. Begränsningen ligger i

att den offentliga sektorn måste föreskriva och specificera vad slags tjänster som köprätterna får användas till. Därmed kan nya tjänster och utformningar av tjänster ha svårt att vinna inträde på marknaden.

3.5 Sammanfattning

I detta kapitel har vi gått igenom den finanspolitiska teorin för offentliga tjänster för att vaska fram argumenten för skattefinansiering och se vilket utrymme dessa lämnar för avgifter. Skatte- kontra avgiftsfinansiering diskuteras i förhållande till effektivitet, inkomstfördelning och ekonomisk tillväxt.

Det finns effektivitetsskäl att tillhandahålla varor och tjänster gratis eller subventionerat när privata marknader inte fungerar effektivt. När skälen till att marknaden inte fungerar effektivt är förekomsten av naturliga monopol, skalfördelar eller asymmetrisk information finns det goda möjligheter att finansiera verksamheten (helt eller delvis) med avgifter.

Det kan göras endera genom att den offentliga sektorn står för tillhandahållandet och sätter priserna (avgifterna) eller att marknaderna regleras.

Samma förhållande gäller de situationer när marknader för risker och framtider saknas. Skapandet av sådana marknader bör av effektivitetsskäl förenas med priser/avgifter för att finansiera verksamheten.

Varor och tjänster med negativa externa effekter bör av effektivitetsskäl beskattas. Varor och tjänster som har positiva externa effekter bör däremot av effektivitetsskäl subventioneras. Men det är sällan varorna och tjänsterna är motiverade enbart av positiva externa effekter och helt saknar värde för de direkta mottagarna. I den utsträckning som de har ett värde för de direkta mottagarna kan de prissättas, vilket kan ske med avgifter.

Varor och tjänster där marginalkostnaden för ytterligare brukare är låg eller obefintlig kallas kollektiva och bör tillhandahållas starkt subventionerade. Låga marginalkostnader i förhållande till den genomsnittliga kostnaden föranleder också subventionering för att täcka de fasta kostnaderna. Ur effektivitetssynpunkt bör dessa varor och tjänster avgiftsfinansieras i den utsträckning de är förenade med marginalkostnader för ytterligare brukare eller ökad konsumtion. Ibland är detta inte möjligt därför att det är förenat

med alltför stora kostnader att utesluta någon från konsumtion. Avgifter eller skatter på komplement till de kollektiva tjänsterna erbjuder dock en möjlighet att ta betalt.

När samhället efter en demokratisk beslutsprocess kommit fram till att vissa varor och tjänster är "nyttiga" att konsumera oavsett vad individerna själva tycker kan det finnas skäl att tillhandahålla dem subventionerade om de inte konsumeras i tillräcklig omfattning. Avgifter är ägnade att minska utnyttjandet, vilket strider mot syftet. "Onyttiga" varor och tjänster som tvärtom ska begränsas kan däremot med fördel beskattas.

Detta är sammanfattningen av den klassiska finanspolitiska och förhållandevis okomplicerade teorin för offentliga tjänster. Saken blir mer komplicerad när finansieringskostnaden förs in i ekvationen. Finansieras tjänsterna med skatt uppstår förutom den direkta produktionskostnaden en s.k. överskottsborða i form av effektivitetsförluster i ekonomin. Dessa effektivitetsförluster måste då vägas mot de effektivitetsvinster som görs genom att tillhandahålla varor och tjänster gratis eller subventionerat i ovan angivna situationer. Denna avvägning kan leda till avgifter över marginalkostnaden för att minska överskottsborðan.

Om man ska ta ut avgifter över marginalkostnaderna för en del offentliga tjänster är frågan på vilka tjänster detta bör göras? Den minsta effektivitetsförlusten gör man på varor med låg priselasticitet. Ju högre priselasticitet, desto större är förlusten av att sätta priset över marginalkostnaden. Ju mindre hela den budget är som står till förfogande för att finansiera underskott i tillhandahållandet av olika offentliga varor och tjänster – eller ju högre överskottsborðan för skattefinansiering är – desto högre bör alla priser sättas över respektive tjänsts marginalkostnad.

Därtill finns ytterligare en aspekt. Överskottsborðan är beroende av vilka varor och tjänster som finansieras med skatterna. Överskottsborðan blir mindre om skatten finansierar en tjänst som är komplementär med andra beskattade varor och tjänster eller med arbete. Omvänt blir den större om tjänsten är komplementär med fritid. Således finns det av effektivitetsskäl större anledning att subventionera tjänster som är komplementära med arbete och mindre skäl att subventionera tjänster som är komplementära med fritid. Är snedvridningen pga. höga skatter stor motiverar det en motsvarande stor subventionering av tjänster som är komplementära med arbete.

Överskottsbördan har minskat genom skattereformen men den effektiva skattesatsen på arbete tyder på att den fortfarande är hög. Se avsnitt 4.1. Att väga effektivitetsförluster vid avgiftsfinansiering mot reducerad överskottsbörda förefaller därför i hög grad aktuellt. Detta är särskilt påtagligt därför att det är kommunerna, vars skatt har särskilt stor överskottsbörda, som finansierar merparten av de individuella tjänster som skulle kunna avgiftsfinansieras.

Man kan också vilja tillhandahålla varor och tjänster gratis eller subventionerat av fördelningsskäl. För att åstadkomma en viss inkomstomfördelning är det alltid effektivare att i stället ge kontantbidrag. Skatte- och bidragsutjämningen kan dock drivas längre om den kompletteras med subventionerat tillhandahållande av tjänster som har en hög inkomstelasticitet (dvs. är särskilt värdefulla för höginkomsttagare) och är starkt komplementära till arbete. De disponibla inkomsterna omfördelas, men inte välfärden. Det beror på att tjänster med en inkomstelasticitet över ett utgör en större andel av konsumtionen ju högre inkomsten är, varför subventionen ökar i värde med inkomsten.

De höga ambitionerna vad gäller välfärdssamhället har resulterat i höga skatter. Dessa motiverar i sin tur subventioner av tjänster som är komplementära med arbete och därför har en hög inkomstelasticitet. Subventionering av dessa tjänster ökar välfärds-skillnaderna.

Konflikten mellan inkomstomfördelning och effektivitet är påtaglig. Av fördelningsskäl bör varor och tjänster med inkomstelasticiteter över ett avgiftsfinansieras. Huvuddelen av de offentliga tjänsterna har en hög inkomstelasticitet. Se avsnitt 4.2. Sådana varor och tjänster är vanligen samtidigt mer priselastiska än andra. Därför kan avgiftsfinansiering av sådana tjänster bereda en större effektivitetsförlust än av tjänster med en inkomstelasticitet lägre än ett. Tjänster med en mycket hög inkomstelasticitet är samtidigt förmodligen också komplementära till arbete (högre inkomst betyder mer arbete). Subventionering av dylika tjänster kan kompensera för skatternas snedvridande effekt på arbetsutbudet.

Men i den mån tjänsterna i dag inte är ransonerade och konsumeras i en omfattning som gör att den marginella betalningsviljan understiger marginalkostnaden innebär tvärtom den höga priselasticiteten att stora effektivitetsvinster kan göras på att ta ut avgifter i stället för att subventionera tjänsterna i obegränsad

omfattning. Är också inkomstelasticiteten större än 1 gör avgiftsfinansiering samtidigt att inkomstfördelningen blir jämnare.

Ur fördelningssynpunkt är det effektivare att tillhandahålla en basnivå och låta hushållen komplettera sin konsumtion genom att köpa tjänster på marknaden eller avgiftsfinansierat av den offentliga sektorn jämfört med att subventionera tjänsterna i obegränsad omfattning.

Effekterna av avgiftsfinansiering av offentliga tjänster på tillväxten förefaller övervägande positiva. Den begränsning av tjänsteutbudet som skattefinansieringen i dag medför innebär ett direkt bortfall av tjänster som är väsentliga för såväl hushåll som företag. Ersättning för detta bortfall genom privat produktion sker i ringa omfattning. Den ekonomiska tillväxten tar då en annan bana, som innebär en större omfattning av varor och tjänster som har ett lägre värde. Framför allt gynnas varukonsumtion. Avgiftsfinansiering upphäver denna restriktion på tjänsteutbudet samtidigt som det underlättar för privata företag att etablera ett kompletterande utbud av tjänster. Den svenska ekonomin skulle bli avsevärt mer flexibel och utvecklingskraftig om den i högre grad skulle baseras på privata företags produktion, vare sig detta sker genom entreprenader eller produktion i konkurrens med avgiftsfinansierad offentlig produktion. Effekterna av en sänkning av skattekvoten genom avgiftsfinansiering är positiv om avgiftsfinansieringen i sig inte åstadkommer alltför stora effektivitetsförluster, vilket måste prövas från fall till fall, men översiktligt inte förefaller troligt.

4 Vad vet vi om överskottsböroda, pris- och inkomstelasticiteter?

Det föregående kapitlet visar tydligt vilken stor betydelse det har för frågan om avgiftsfinansiering huruvida skatters överskottsböroda är betydande eller ringa. I sin tur är överskottsbörodan beroende av pris- och inkomstelasticiteter för varor och tjänster och av arbetsutbudets löne- och inkomstelasticiteter. Pris- och inkomstelasticiteter för offentliga tjänster har också betydelse för effekten av avgifter på konsumtionen av offentliga tjänster och för fördelningseffekterna av skatte- och avgiftsfinansiering. Det finns därför skäl att stanna upp och fråga oss vad vi vet om dessa förhållanden.

4.1 Hur stor är överskottsbörodan av skatt?

För svenskt vidkommande har Hansson⁷² gjort beräkningar av skatters överskottsbörodor. Det görs i en modell som beskrivs i faktaruta 4.1. Modellen kan användas för att resonera om offentliga tjänsters effekter och om hur avgiftsfinansiering påverkar dessa effekter. Någon senare lika omfattande analys finns inte gjord. En partiell analys⁷³ gjordes efter skattereformen 1990 och kan i någon mån jämföras med Hansson. En rad skattehöjningar har ägt rum sedan dess och har översiktligt bedömts av Lassen och Sørensen⁷⁴ med stöd av Carey och Tchilingurian⁷⁵.

⁷² Hansson, I. [1984]

⁷³ Agell, J., Englund, P. & Södersten, J. [1995].

⁷⁴ Lassen, D. D. & Sørensen, P. B. [2002].

⁷⁵ Carey, D. & Tchilingurian, H. [2002].

Faktaruta 4.1 Skatters överskottsborða

I Hanssons⁷⁶ studie antas ekonomin bestå av två sektorer. Den ena är den i vilken löner, vinster och konsumtion beskattas. Den är högt produktiv. Den andra är en obeskattad sektor, den i vilken människor arbetar åt sig själva (städar, lagar mat, reparerar hus och bil m.m.), byter tjänster med varandra eller arbetar svart. I denna sektor kan man tillåta sig att vara mycket mindre produktiv, därför att arbete och kapital inte är beskattade. Båda sektorerna använder såväl arbete som kapital som produktionsfaktorer.

Den offentliga sektorn är egentligen en tredje sektor. Dess beteende är exogent bestämt och betingas inte av vad som sker i de andra sektorerna. I den offentliga sektorn bestäms vilka skatter som ska tas ut och vad inkomsterna ska användas till. Beskattningen leder till marginaleffekter (snedvridningar av prisstrukturen) och inkomsteffekter (individerna får mindre pengar att röra sig med), vilket också påverkar deras beteenden. Bidrag inkl. socialförsäkringsutbetalningar, behandlas som negativa skatter. Marginaleffekterna av skatter och bidrag beräknas ihop.

Skatteinkomsterna används för olika ändamål – offentliga utgifter.

Offentliga utgifter är av olika slag:

- 1) rena transfereringar – bidrag som fungerar som subvention av privat konsumtion och sparande (räknas som negativ skatt),
- 2) subventioner av individuella varor och tjänster (vilket innefattar individuella, offentliga tjänster),
- 3) kollektiva nyttigheter,
- 4) infrastruktur för näringslivet.

Vad händer när man tar ut skatt för att finansiera en offentlig utgift?

Vi ska föra resonemanget utifrån exemplet med skatt på arbete (direkt inkomstskatt, arbetsgivaravgift etc.). Mervärdesskatt drabbar bara en del av arbetsinkomsten, den som används för konsumtion. Det förhållandet att konsumtionen är en så betydande del av inkomsten och att även sparade medel syftar till konsumtion förr eller senare gör att denna skatt har liknande effekter som direkt inkomstskatt.

⁷⁶ Hansson, I. [1984].

forts faktaruta 4.1

Det som händer är följande:

- 1) Skatten förorsakar en skattekil och snedvridning, i detta fall av valet mellan arbete och fritid (obeskattat arbete). Samtidigt minskar individens inkomst. Snedvridningen minskar arbetsutbudet och minskar produktionen i den beskattade sektorn men den ökade fritiden gör att produktionen i den obeskattade sektorn ökar.
- 2) Inkomstminskningen gör å andra sidan att arbetsutbudet ökar i den beskattade sektorn. Om den offentliga utgiften innebär en återläggning av inkomsten i reda pengar återstår bara snedvridningseffekten som minskar arbetsutbudet. Om återläggningen av inkomster sker på ett sådant sätt att utbytet av arbete på marginalen minskar än mer (ett inkomstgraderat bidrag) ökar snedvridningseffekten och arbetsutbudet minskar än mer.
- 3) Om skatteinkomsterna i stället används för att subventionera individuella varor och tjänster påverkar det arbetsutbudet på olika sätt beroende på om de subventionerade varorna och tjänsterna är substitut eller komplement till arbetad tid. Om skatteinkomsterna används för att subventionera alla varor och tjänster likformigt upphävs skattens snedvridande effekt helt – den reala inkomsten förblir densamma och, beroende på utformningen av skatten, eventuellt också den reala inkomsteffekten av arbetsutbudet på marginalen.
 - a) Är de komplement till arbetad tid – dvs. att för att arbeta måste man konsumera dessa varor och tjänster – innebär en subventionering att utbytet av arbetad tid ökar och att arbetsutbudet därför ökar. Exempel på sådana tjänster är barnomsorg, kollektivtrafik, arbetsresor, parkering vid arbetsplatsen och olika hushållstjänster. Det är samma effekt som Blomquist⁷⁷ tar med i beräkningen.

⁷⁷ Blomquist, S. [1999].

forts faktaruta 4.1

- b) Är de tvärtom substitut för arbetad tid – dvs. i stället för att arbeta konsumerar man dessa varor och tjänster (de blir då komplement till fritid) – medför subventionering att arbetsutbudet minskar. Exempel på sådana varor och tjänster är kultur, idrottsanläggningar, naturreservat, långväga transporter, turism, utbildning – för att nu inte nämna byggvaror, hobby- och sportartiklar om nu någon skulle komma på tanken att subventionera sådana varor.
- c) En rad varor och tjänster av individuell natur är i stort sett neutrala i förhållande till valet mellan arbete och fritid: mat, sjukvård, bostad och kläder – saker man behöver oavsett om man arbetar eller ej. Subventionering påverkar därför inte valet mellan arbete och fritid genom priseteffekten.
- 4) Samtidigt innebär all subventionering att den reala inkomsten ökar. Dock ökar den mindre än om subventionsbeloppet betalas ut i reda pengar. Inkomstökningen leder i båda fallen till att arbetsutbudet minskar. Nettoeffekten – minus skatten, plus subventionen – av inkomsteffekten bör vara negativ eftersom värdet av den skatt man tar är större än värdet av subventionerna. Nettoeffekten är mindre negativ i samma mån som de offentliga tjänsterna anpassas till hushållens preferenser. Och omvänt: ju sämre de offentliga tjänsterna är anpassade till hushållens preferenser desto mer negativ är den sammanlagda inkomsteffekten och desto mer ökar arbetsutbudet (vilket reducerar överskottsbördan).
- 5) Om skatteinkomsterna i stället används för att tillhandahålla kollektiva nyttigheter och om värdet av dessa svarar mot hushållens betalningsvilja påverkas inte hushållens realinkomster. Därmed inte sagt att hushållens arbetsutbud inte påverkas eftersom hushållen har preferenser för reda pengar i förhållande till annan välfärd. Det troliga är att hushållen ökar sitt arbetsutbud i syfte att i viss mån kompensera sig för minskningen i reda pengar. Denna effekt motverkar beskattningens negativa, snedvridande effekt på arbetsutbudet. Många kollektiva nyttigheter – polis, domstolar, försvar, allmän administration – är i huvudsak neutrala i förhållande till valet mellan arbete och fritid.

forts faktaruta 4.1

Det finns exempel på tjänster som är starka komplement till fritid: radio och TV, naturvård, offentliga platser. Ett ökat utbud av dylika tjänster ökar efterfrågan på fritid och minskar arbetsutbudet.

- 6) Om skatteinkomsterna i stället används till infrastruktur som ökar produktiviteten (främst) i den beskattade sektorn leder det till att kapital och arbetskraft söker sig till denna sektor, där de får en bättre ersättning. Detta motverkar skattens negativa effekt på arbetsutbudet.

De överskottsörda som Hansson⁷⁸ beräknade framgår av tabell 4.1.

Tabell 4.1 Marginalkostnad för olika skatter och för olika offentliga ändamål (öppen ekonomi, sparande räntekänsligt)

| Typ av skatt och offentlig utgift | Marginalkostnad* |
|-------------------------------------------------------------|------------------|
| Proportionell skatt på alla inkomster (arbete och kapital), | |
| perfekta substitut till privat konsumtion | 1,47 |
| kollektiva nyttigheter | 1,10 |
| infrastruktur | 0,85 |
| Mervärdesskatt, perfekta substitut | 2,27 |
| kollektiva nyttigheter | 1,74 |
| infrastruktur | 0,98 |
| Kommunalskatt, perfekta substitut till privat konsumtion | 7,20 |

* Samhällekonomisk kostnad för att ta ut ytterligare en krona i skatt.
Källa: Hansson, I. [1984].

I tabell 4.1 har bara ett litet fåtal av resultaten redovisats i syfte att belysa ett par för denna bilaga vitala frågor.

Resultaten belyser att kostnaden varierar starkt med dels vilken skatt som används och hur den utformas, dels hur inkomsterna används. Resultaten är också starkt beroende av vilka antaganden som görs rörande utbudselasticiteter för arbete och sparande.

Det är en stor skillnad mellan neutrala skatter (samma skatt på alla typer av inkomster och inkomstanvändningar) och icke-neutrala skatter. Höjs skatten så att alla betalar lika stor andel av sin disponibla inkomst i skatt och pengarna används till rena transfe-

⁷⁸ Hansson, I. [1984].

reringar eller subventionering av privat konsumtion (perfekta substitut till privat konsumtion) beräknas kostnaden för en skatte-krona vara 1,47 kronor. Annorlunda uttryckt: förutom att hushållen berövas en krona att konsumera för så skapar denna krona en snedvridning av incitamenten som förorsakar samhället en produktionsförlust om 0,47 kronor. Om skatten i stället tas ut i form av mervärdesskatt på privat konsumtion så sker andra snedvridningar av större omfattning som gör att kostnaden blir 2,27 kronor. Kostnaden växer brant om man bara beskattar arbete (t.ex. kommunalskatten, som finansierar huvuddelen av de offentliga tjänsterna, däribland barnomsorg). Under samma omständigheter som ovan blir kostnaden 7,2 kronor per skatte-krona.

Hur skatteinkomsterna används påverkar också överskottsbrödan. Används inkomsterna för att finansiera rena substitut till privat konsumtion blir kostnaden större än om inkomsterna används för att finansiera kollektiva nyttigheter eller infrastruktur. Detta kommer sig av att dessa utgifter antas ha olika effekter på arbetsutbudet. Om pengarna går tillbaka till medborgarna i en form som är likvärdig med en inkomstförstärkning uppstår ingen inkomsteffekt. Det är bara priset effekten – marginalskatten på inkomsten – som påverkar hushållen och reducerar arbetsutbudet i den beskattade sektorn. När inkomsterna i stället används till kollektiva nyttigheter (polis, domstolar, försvar etc.) ökar visserligen hushållens nytta men utan att de erhåller några inkomster. Skatten reducerar inkomsten som inte kompenseras, vilket leder till att hushållet bjuder ut mer arbetskraft i den beskattade (högproduktiva) sektorn. Och när inkomsterna används till infrastrukturinvesteringar antas produktiviteten öka i den beskattade sektorn (investeringarna går in som vilket annat kapital som helst i produktionen). I sin tur genererar det en överflyttning av arbete till denna sektor från den obeskattade.

Dessa effekter illustrerar att det är viktigt i den kommande analysen att ta med i beräkningen vilka offentliga utgifter som skatteinkomsterna används till. Det får därmed också betydelse för överskottsbrödan vilka offentliga tjänster som avgiftsfinansieras och vilka som skattefinansieras.

Specialdestinerade skatter kopplar ihop en viss skatt med en viss användning. Landstingsskatten kommer mycket nära en specialdestinerad skatt. Dess snedvridande effekt är dock inte mindre för att den är specialdestinerad. Incitamentet att undvika att betala skatt är detsamma vare sig skatten är specialdestinerad eller ej så

länge individens konsumtion av offentliga tjänster inte är kopplad till dennes skatt. De enda skatter som har en koppling mellan skattebetalningar och förmåner är socialförsäkringsavgifterna. Det motiverar i viss mån att kalla dem för "avgifter". De utgör en stor andel av skatterna, cirka hälften av alla skatter på arbete. Socialförsäkringsavgifternas omfattning kan göra att skatternas överskottsborða överskattas. Även om alla specialdestinerade skatter således inte reducerar överskottsborðan kan de ha en annan poäng. Det är möjligt att det är lättare att få politisk acceptans för en skatt som går till ett speciellt ändamål – sjukvård – i stället för till statens trassliga finanser. En specialdestinerad skatt för finansiering av en utbyggnad av sjukvården diskuteras just nu i Kanada.

Mot kostnaderna, skatt plus överskottsborða – som alltså varierar kraftigt – ska värdet av de offentliga tjänsterna ställas. Värdet av dessa tjänster kan vara högt, särskilt om de är kraftigt ransonerade, och väl motivera överskottsborðor som fördubblar eller tredubblar kostnaden. Men är den offentliga sektorn väl utbyggd och tjänster tillhandahålls gratis i den omfattning som medborgarna efterfrågar gäller detta inte.

Ytterligare ett par observationer ska göras med bäring på den fortsatta diskussionen.

De utgifter som betecknas som perfekta substitut för privat konsumtion antas således vara lika mycket värda för hushållen som den skatt som de betalt. Om de skulle värderas till ett lägre belopp skulle inkomstminskningen framkalla ett ökat arbetsutbud, vilket skulle reducera den samhällsekonomiska kostnaden. Den paradoxala situationen uppstår således, att ju bättre allokeringen av de offentliga utgifterna är i förhållande till medborgarnas värderingar desto högre blir kostnaden för skatterna att finansiera denna konsumtion. Ju sämre de offentliga tjänsterna svarar mot hushållens önskemål, desto mindre är kostnaden för att finansiera dem.

Hansson⁷⁹ beräkningar är gjorda före skattereformen 1990, då de höga marginalskatterna sänktes, kapitalbeskattningen gjordes mera likformig beträffande fastigheter och andra investeringar och mervärdesskatten breddades. Hur förändrar det bedömningen av skatternas samhällsekonomiska kostnader idag?

I den stora utvärdering som gjordes av skattereformen konstateras att den marginella skattekillen (inklusive transfereringar) på arbetsinkomster sänkts från 73 till 63 procent för en genomsnittlig

⁷⁹ Hansson, I. [1984].

inkomsttagare och att den marginella samhällsekonomiska kostnaden sänkts till hälften. Detta är den beräkning som anses mest sannolik. Den görs i en partiell analys⁸⁰. Aronsson och Palme⁸¹ bygger sin beräkning på en mikrosimulering och kommer fram till en minskning av den totala överskottsbördan om 25 procent, vilket är väsentligt mindre.

Medan Hansson uppskattade att den samhällsekonomiska kostnaden för 1 krona mer i inkomstskatt före skattereformen under vissa omständigheter kunde uppgå till 7,2 kronor uppskattades kostnaden i utvärderingen av skattereformen under motsvarande omständigheter⁸² till 2,75 kronor. Den partiella analysen i utvärderingen av skattereformen tar inte hänsyn till vilka slags utgifter som inkomsterna används till och innefattar inte någon effekt på sparande. Ändå avsåg skatterna i Hanssons studie år 1979 och i utvärderingen av skattereformen år 1988 då skatterna var högre. Detta understryker hur osäkra uppskattningar av överskottsbördan är. Agell, Englund och Södersten⁸³ bedömer att den mest sannolika storleken på den genomsnittliga marginella samhällsekonomiska kostnaden för 1 krona mer i skatt efter skattereformen är 1,217 kronor, dvs. att överskottsbördan bara skulle vara 21,7 öre.

Att skattereformen sänkte den samhällsekonomiska kostnaden för inkomstskatt är uppenbart. Att kostnaden inte är högre än 1,217 kronor är däremot mindre självklart. Det skulle i så fall betyda att effektivitetsförlusterna av skatt inte är så höga och att de heller inte var så höga före skattereformen (1,469 kronor enligt Agell, Englund och Södersten). Trots detta anser Agell, Englund och Södersten att "Även om vi antar små löneelasticiteter är det svårt att undvika slutsatsen att det gamla skattesystemet riskerade att föra med sig långt ifrån försumbara effektivitetskostnader."

En översiktlig bedömning av rimligheten i de bedömningar av hur överskottsbördan förändrats över tiden och som dessutom ger oss en uppfattning om dagens situation kan hämtas från en OECD-studie⁸⁴.

⁸⁰ Agell, J., Englund, P. & Södersten, J. [1995].

⁸¹ Aronsson, T. & Palme, M. [1994].

⁸² Före skattereformen, när utbudselasticiteten för arbete antas vara 0,25.

⁸³ Agell, J., Englund, P. & Södersten, J. [1995].

⁸⁴ Carey, D. & Tchilinguirian, H. [2000], citerad i Lassen, D.D. & Sørensen, P. B. [2002].

Tabell 4.2 Effektiv genomsnittlig skatt på arbetskraft i Sverige 1980–1997

| Procent | | |
|---------|---------|---------|
| 1980–85 | 1986–90 | 1991–97 |
| 46,8 | 51,0 | 48,5 |

Anm.: Faktiskt betald skatt (inkl. socialförsäkringsavgifter, punktskatter och mervärdesskatt) i förhållande till faktiska inkomster av arbete av alla slag.

Källa: Lassen, D.D. & Sørensen, P.B. [2002].

Skatteuttaget var som högst 1986–1990, därefter har det sänkts något, men ligger väl över nivån från 1980–1985. Om skatterna på arbetsinkomster hade stora snedvridande effekter 1990 så har de det förmodligen alljämt, särskilt som skatteuttaget höjts efter skattereformen och siffran för 1991–1997 är ett genomsnitt. Skatteuttaget bedömt på detta sätt är högre än i något annat land av de som jämförs (och förmodligen högre än i alla andra länder). Mätt på konventionellt sätt ligger Sverige ibland något lägre än några andra länder.

Att aggregerade beräkningar som dessa kan underskatta den samhällsekonomiska kostnaden för att ta ut skatt har påpekats tidigare.⁸⁵ Skatter kan genom sin utformning och tillämpning skapa en lång rad olika snedvridningseffekter som inte fångas i dessa mycket förenklade modeller. Effekter via vinstskatter behandlas heller inte i denna modell.⁸⁶ Medan huvuddelen av forskningen inriktats på arbetsutbudets elasticitet med avseende på nettolönen har i USA två forskare, Feldstein⁸⁷ och Lindsey⁸⁸ gjort studier på inkomstelasticiteten av förändrade skatter och kommit fram till effekter, som antyder en mycket större överskottsörda. Vad som inte fångas i arbetsutbudets elasticitet är effekter på arbetsintensiteten, byte av arbete och bostadsort och andra beteendeförändringar som påverkar intjänandet. Med tiden spelar marginalskatten en betydelsefull roll för arbetsutbudet genom pensionering – ju högre skatt på arbetsinkomst desto mindre lönar det sig att fortsätta arbeta och desto förmånligare blir det att gå i pension. Det föreligger ett starkt samband mellan sannolikheten att lämna arbetskraften och den implicita skatten på fortsatt arbete⁸⁹.

⁸⁵ Shoven, J. [1976].

⁸⁶ Chamley, C. [1981].

⁸⁷ Feldstein, M. [1993].

⁸⁸ Lindsey, L. [1987].

⁸⁹ Gruber, J. & Wise, D. A. [1999].

4.2 Vad vet vi om offentliga tjänsters pris- och inkomstelasticiteter?

För att bedöma hur viktig en viss tjänst är ur fördelningssynpunkt måste man känna till hur efterfrågan på tjänsten förhåller sig till inkomsten. Om tjänsten efterfrågas i samma kvantitet oavsett hushållets inkomst betyder den förhållandevis mer för låg- än för höginkomsthushållet. Om den däremot efterfrågas mer ju högre inkomst hushållet har kan det t.o.m. betyda att låginkomsttagare får subventionera höginkomsttagare om tjänsten tillhandahålls gratis. Kännedomen om offentliga tjänsters inkomstelasticitet är fortfarande mycket begränsad.

En annan lika stor och väl så viktig kunskapsbrist gäller tjänsternas priselasticiteter. Priselasticiteterna är viktiga att känna till för att förstå effekten på konsumtionen av att avgiftsfinansiera en tjänst. Om tjänsten anses "nyttig" att konsumera och priselasticiteten är låg föreligger ingen större konflikt mellan avgiftsfinansiering och fortsatt hög konsumtion. Om däremot den efterfrågade kvantiteten minskar starkt när en avgift införs uppstår givetvis en konflikt med önskemålet att tjänsten skall konsumeras av medborgarna.

Fördelningseffekten är också beroende av priselasticiteterna. Om priselasticiteten är låg bär hushållen större delen av avgiftshöjningen. Är den hög innebär det antingen att hushållet finner konsumtionen umbärlig eller att det finns andra, närbelägna substitut.

Priselasticiteten kan också ha betydelse för andra priser, som i sin tur påverkar inkomstfördelningen. Exempelvis kan terminsavgifter för högre utbildning framkalla en minskad tillströmning till högre utbildning och därigenom högre relativlöner för högre utbildade. Det kan göra att terminsavgifternas inkomstutjämnande effekt delvis upphävs.⁹⁰

Priselasticiteterna är också – som framhållits ovan – av största betydelse för att bedöma effektivitetsvinster och -förluster av avgifter. Ju större priselasticitet desto mindre bör man avvika från marginalkostnaden vid prissättning.

Eftersom offentliga tjänster tillhandahålls på en "politisk marknad" och genom administrativa system i stället för på en marknad med utbud och efterfrågan har begrepp som inkomst- och priselasticitet en oklar innebörd. Kan man över huvud taget tala om

⁹⁰ Heckman, J., Lochner, L. & Taber, C. [1999].

”efterfrågan” när marknadsmässiga priser saknas eller priset är satt till noll?

Offentliga tjänster har betydelse för människors välfärd och värderas i förhållande till privat konsumtion. Värderingen av offentliga tjänster kan uttryckas i betalningsvilja: hur mycket privat konsumtion man är villig att ge upp för att få en viss offentlig tjänst. Även om någon marknadsefterfrågan inte kan manifesteras därför att marknaderna för dessa tjänster antingen inte fungerar på grund av tjänsternas egenskaper eller därför att de är satta ur spel så existerar det en efterfrågan i denna bemärkelse. Efterfrågan fungerar precis som på vilken annan marknad: ju större konsumtion desto lägre betalningsvilja för ytterligare konsumtion.

Det finns många olika sätt att utröna betalningsvilja för varor och tjänster som det inte finns marknader för.

Många tjänster har någon egenskap gemensam, en egenskap som värderats i andra sammanhang, och som därför kan belysa priselasticiteten. En sådan egenskap är tid, tidsåtgång och kalendertid. Värdet av tid har uppskattats i många sammanhang där tiden har ett pris genom att det är möjligt att välja mellan större och mindre tidsåtgång. Man har t.ex. studerat vad människor är villiga att betala för att vinna restid genom att välja ett dyrare transportmedel. Tidsvärden kan appliceras på några olika offentliga tjänster, i första hand naturligtvis transporttjänster (kollektivtrafik och vägar).

En annan gemensam värderingsgrund gäller riskreduktion. Värderingen av risk har studerats i många sammanhang där risk har ett pris. Många offentliga tjänster kan ses som försäkringar, dvs. att man betalar skatt för att bli omhändertagen om en olycka av något slag skulle inträffa (sjukdom, arbetslöshet, trafikolycka, brand etc.). Det borde vara möjligt att applicera riskvärderingar på en hel rad av offentliga tjänster (sjukvård, vägar, polis, socialförsäkringar etc.).

Ytterligare en gemensam grund för värdering av många offentliga tjänster gäller inkomstmöjligheter. Utbildning värderas av den enskilde bl.a. för att utbildning kan ge högre inkomster. Arbetsförmedling, sjukvård m.m. kan värderas på denna grund.

Andra uppoftningar som människor är beredda att göra för att få upplevelser, information eller något annat kan också utnyttjas för att värdera offentliga verksamheter. Ett exempel är restidsuppoftningar för att komma ut i naturen, vilka kan användas för att värdera naturreservat.

Gemensamt för dessa metoder är att de utnyttjar människors beteende för att avslöja preferenser (*revealed preferences*).

Därutöver har en mängd betalningsviljeundersökningar gjorts i enkät- och intervjuform. Man frågar om betalningsvilja i olika situationer eller låter människor rangordna olika alternativ för att därigenom sluta sig till preferenser. Det har gällt värdet av öppna landskap, regnskydd vid busshållplatser, väderleksprognoser m.m. Det finns många undersökningar av hur människor värderar natur - fiskevatten, öppna landskap, skog - och stadsmiljö. Viljan att betala för dessa kvaliteter är påtaglig. Den uppgivna betalningsviljan kan således även gälla kollektiva nyttigheter. Detta kallas *stated preferences*.

En genomgång av litteratur av detta slag ger vid handen att vissa kunskaper finns men att de är fragmentariska.

Hälso- och sjukvård

En mängd studier av effekterna av att införa avgifter på hälso- och sjukvård har gjorts i andra länder. Vad gäller efterfrågan på primärvård, tandvård och läkemedel pekar dessa erfarenheter på att efterfrågan fördubblas vid nolltaxa jämfört med avgifter som motsvarar kostnaden⁹¹.

I en kunskapsöversikt refererar Socialstyrelsen⁹² bl.a. till en amerikansk studie, den s.k. RAND-studien. I den beräknades priselasticiteten för medicinsk vård till cirka -0,2. Det innebär att om avgiften skulle höjas med 25 procent, skulle efterfrågan på medicinsk vård minska med 5 procent. Det är en betydligt mindre effekt än den nyss refererade. Man talar därför om en "tröskeeffekt" som uppstår när man går från nolltaxa till att ta betalt. Denna tröskeeffekt förstärks av högkostnadsskyddet. Efter ett par läkarbesök faller kostnaden till noll, när högkostnadsskyddet inträder.

Socialstyrelsens genomgång av empiriska studier tyder på att priskänsligheten är störst för tandvård, något lägre för läkemedel och lägst för den öppna vården. Priskänsligheten för tandvård är dock avsevärt mindre än för flertalet allmänna konsumtionsvaror (den genomsnittliga priselasticiteten för allmänna konsumtionsvaror ligger nära ett). Priskänsligheten bedöms vara störst i ekono-

⁹¹ Söderström, L. [1991]. Det innebär att priselasticiteten är -1.

⁹² Socialstyrelsen [2000a].

miskt svaga grupper. Ändå menar Socialstyrelsen att det är svårt att påvisa några effekter på antalet läkarbesök av förändringar i patientavgifterna under 1990-talet – bortsett från nolltaxan för barn- och ungdomar. Detta trots att patientavgifterna i t.ex. Stockholmsområdet mer än fördubblats.

Man får ungefär samma bild av priskänsligheten när man frågar människor. En studie från 1995 visar att nästan var fjärde person i Stockholmsområdet (22 procent) uppgav att de avstätt från att söka vård vid ett eller flera tillfällen under det året på grund av patientavgifter. Människor som uppgav sämre hälsa hade avstätt fler gånger. Av de personer som uppfattade sin ekonomiska situation som dålig, uppgav varannan att de avstätt från att söka vård.⁹³

Hälsa- och sjukvård är dock inte en homogen tjänst utan inrymmer en mängd olika tjänster. Det finns vårdtjänster som inte är lika akuta och som ibland konsumeras mera av välbefinnande än på grund av sjukdom (psykoterapeutisk behandling) medan andra är helt nödvändiga (blindtarmsoperation). Dessa olika tjänster har med all sannolikhet olika pris- och inkomstelasticiteter.

Mycket tyder på att vårdutnyttjandet blivit mindre jämnt på 1990-talet. Sannolikheten att en högre tjänsteman, givet ålder, kön, civilstånd, bostadsort och hälsotillstånd, skall söka läkare är betydligt större än att en ej facklärdd arbetare skall göra det.⁹⁴ De höjda patientavgifterna kan ha gjort vårdutnyttjandet mindre jämnt därför att låginkomsttagare är mer priskänsliga än höginkomsttagare. Höginkomsttagare får också mer resurskrävande vård än personer med låg inkomst⁹⁵. Det kan ha andra orsaker än patientavgifter, såsom att höginkomsttagare ställer större krav. I samband med mer kvalificerad och kostnadskrävande vård träder ju högkostnadsskyddet in. Diderichsen⁹⁶ finner tvärtom att vårdutnyttjandet är större vid lägre inkomst men visar också att vårdutnyttjandet är större vid högre inkomst sedan hänsyn tagits till sjukligheten och därmed till vårdbehovet.⁹⁷

⁹³ Elofsson, S., Undén, A-L & Krakén, I. [1998].

⁹⁴ Socialstyrelsen [2000a], s. 107.

⁹⁵ Carlsson, S. [1999].

⁹⁶ Diderichsen, F. [2000].

⁹⁷ Denna uppskattning är inte självklar. Emmerson, C. & Reed, H. [2002] redovisar beräkningar som tyder på att svensk sjukvård faktiskt prioriterar efter behov och så att människor med stigande inkomst med hänsyn tagen till behov konsumerar mindre vård. Detta i kontrast till USA och särskilt Schweiz där konsumtionen ökar med inkomsten. Båda länderna har en hög andel privat finansierad vård.

I allmänna opinionsundersökningar framkom i början av 1990-talet en ökad vilja att betala större avgifter för sjukvård⁹⁸. Det kan ha haft samband med den ekonomiska krisen under vilken sjukvårdens möjligheter att tillmötesgå efterfrågan minskade. I ett sådant läge kan människor vara beredda till större uppoffringar för sådant som betraktas som särskilt angeläget. I en s.k. stated-preference-undersökning visade sig viljan att betala för att reducera risk i samband med trafikolyckor, ambulans transporter och sjukvård vara mycket påtaglig⁹⁹. Ytterligare en studie visar att människor är villiga att betala mellan 1000 och 2000 kronor per år i extra sjukförsäkring för att garanteras snabb operation för ett dussin olika sjukdomar.¹⁰⁰

Tandvård

I en svensk studie¹⁰¹ har man studerat betalningsviljan för olika specificerade tandvårdsbehandlingar. Resultaten visar att en tredjedel av de tillfrågade kunde tänka sig att betala mer för tandvården än vad man gjorde vid intervjutillfället. Mer än hälften uppgav att de skulle fortsätta gå till tandläkaren i samma utsträckning som förut även om avgifterna skulle öka.¹⁰²

Socialstyrelsen har vid sin genomgång av olika studier dragit slutsatsen att det är rimligt att priskänsligheten för tandvården ligger någonstans mellan -0,2 och -0,5. En avgiftsökning på 25 procent leder alltså till att efterfrågan minskar med mellan 5 och 12,5 procent.

Tandvård är dock ingen homogen tjänst. Förebyggande tandvård förefaller ha en mycket högre priskänslighet än vanliga behandlingar. Att höginkomsttagare kan ha en hög priskänslighet för tandvård beror på att den tandvård som efterfrågas av dessa grupper i hög utsträckning har en estetisk funktion snarare än en funktionell.¹⁰³

⁹⁸ Landstingsförbundet [1994].

⁹⁹ Lugné Norinder, A., Persson, U. & Svensson, M. [1995].

¹⁰⁰ Johannesson, M., Johansson, P.-O. & Söderqvist, T. [1998].

¹⁰¹ Eureka Research [1997].

¹⁰² Refererad i Socialstyrelsen [2000 a].

¹⁰³ Socialstyrelsen [2000 a].

Äldreomsorg

Av hushåll där minst en är 75 år gammal uppgav 1999 2–3 procent att de avstått helt från hemtjänst pga. avgiftens storlek. Det motsvarar mellan 12 000 och 21 000 hushåll. Antalet hushåll som uppgav att de dragit ned på hemtjänstinsatserna under det året motsvarade 2 procent av det totala antalet hushåll¹⁰⁴.

Under perioden 1995–1999 höjdes hemtjänstavgifterna kraftigt – med mellan 30 och 50 procent.¹⁰⁵ Priselasticiteten förefaller vara låg.

Barnomsorg

Under andra halvan av 1990-talet och fram till år 2001 ökade barnomsorgstaxorna i landet, samtidigt som antalet inskrivna barn ökade.

År 2002 infördes en maxtaxa som sänkte barnomsorgstaxan kraftigt. Samtidigt breddades tillgängligheten till barnomsorg för barn till föräldralediga, sjukskrivna och arbetslösa föräldrar. Skolverket¹⁰⁶ beräknar att antalet barn i såväl daghem som fritidshem ökat med 4–5 procent och att huvuddelen av de nytillkomna är barn till föräldralediga. Även barn till arbetslösa och sjukskrivna har ökat i antal inom barnomsorgen. Vistelsetiderna har blivit kortare genom att dessa barn bara har rätt till tre timmar om dagen. Andra barns vistelsetid är oförändrad.

Erfarenheterna vid införandet av maxtaxan tyder på en viss priskänslighet – när taxan sänktes. Men när taxan dessförinnan höjdes verkar efterfrågan ha varit helt prisokänslig.

Inkomstelasticiteten för offentliga tjänster är hög

Inkomstelasticiteten för offentliga tjänster är lättare att uppskatta än priselasticiteten, så länge man accepterar enkla mått, som bygger på inkomstandelar. Ställs kravet att mäta efterfrågan på grundval av den konsumerade volymen tjänster och att inkomstelasticiteten ska uppskattas med hänsyn till inträffade förändringar i priset för tjänsterna blir det genast lika svårt som att uppskatta pris-

¹⁰⁴ Socialstyrelsen [2000 b].

¹⁰⁵ Socialstyrelsen [2000 b], s. 10 och s. 44.

¹⁰⁶ Skolverket [2003].

elasticiteten eftersom mycket litet är känt om såväl priser som volymer av offentliga tjänster. Bygger elasticitetsberäkningarna på vad den offentliga sektorn tillhandahåller i form av tjänster tillkommer ytterligare svårigheter. En är att politikerna fungerar som ställföreträdande konsumenter. Det är svårt att veta hur representativa de är för individerna. En annan svårighet – av mindre betydelse – är att fastställa hur stort utnyttjandet faktiskt är av dessa tjänster eftersom registrering inte alltid sker pga. att tjänsterna är gratis.

Fogel¹⁰⁷ har uppskattat inkomstelasticiteter för varor och tjänster i den amerikanska ekonomin. Den amerikanska ekonomin kännetecknas av att den offentliga sektorn är relativt liten och att en stor mängd tjänster av den art som den offentliga sektorn står för i Sverige och Europa tillhandahålls av privata företag. Man kan därför hävda att den konsumtion som sker i USA av dessa tjänster ger ett sannare uttryck för efterfrågan än den till nästan helt och hållet politikerstyrda konsumtionen i de europeiska välfärdsstaterna. Å andra sidan anses de tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller inte lämpa sig för privata marknader, därför att tjänsterna medför externa effekter, marknaderna karaktäriseras av informationsasymmetrier, monopol, skalfördelar, svårigheter att ta betalt etc. som gör att utbudet blir mindre än optimalt. Fogels resultat sammanfattas i tabell 4.3.

Att den offentliga sektorns tjänster efterfrågas i stigande grad när inkomsterna ökar vittnar i hög grad utvecklingen av offentliga tjänster i Sverige om. Men också i andra länder har denna konsumtion ökat med stigande inkomster. I länder som Grekland, Turkiet och Spanien med ännu så länge lägre inkomster per capita är konsumtionen mindre omfattande. Det tycks inte spela någon roll att tjänsterna inte är skattefinansierade i så stor utsträckning som i Sverige. I USA väger välfärdstjänster t.o.m. tyngre i den totala konsumtionen än i Sverige. Det framgår av tabell 4.3, där hälso- och sjukvård, utbildning och övriga offentliga tjänster tillsammans svarar för 64 procent av all konsumtion exklusive fritid samt av tabell 1.1 som visar 36 procent offentliga tjänster av den totala konsumtionen i Sverige. På de inkomstnivåer som man har i USA och som ligger en bra bit över inkomsten per capita i Sverige efterfrågas således mer av det som i Sverige produceras i den offentliga sektorn.

¹⁰⁷ Fogel, R. [1999].

Tabell 4.3 Långsiktig inkomstelasticitet för några huvudgrupper av varor och tjänster i konsumtionen samt andelarna av konsumtionen (inkl. fritid) 1875 och 1995 i USA

| | Långsiktig inkomstelasticitet | Andel i konsumtion (inkl. fritid), % | |
|----------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------|------|
| | | 1875 | 1995 |
| Mat, dryck | 0,2 | 49 | 5 |
| Kläder | 0,3 | 12 | 2 |
| Bostad | 0,7 | 14 | 5 |
| Hälsa- och sjukvård | 1,6 | 1 | 9 |
| Utbildning | 1,6 | 1 | 5 |
| Övriga offentliga tjänster | 1,1 | 6 | 7 |
| Fritid | 1,4 | 18 | 67 |
| Totalt | 1 | 100 | 100 |

Anm.: 1 Fritid är värderad till genomsnittlig timlön.

Anm.: 2 Inkomstelasticiteterna är inte uppskattade med hänsyn till prisförändringar.

Källa: Fogel, R. [1999].

4.3 Sammanfattning

Skatternas överskottsbördor har beräknats i en fullständig allmänjämviktsmodell endast före skattereformen 1990. Då beräknades överskottsbördan till mycket höga tal. Beroende på vilken skatt som användes för att finansiera offentliga tjänster och beroende på till vilka tjänster inkomsterna användes bedömdes överskottsbördan variera mellan 0 och 6 kronor. Den största överskottsbördan uppstod vid finansiering med kommunalskatt, vilket är betydelsefullt eftersom det är kommunalskatter som finansierar de omfattande tjänster som genom att vara individuella erbjuder möjligheter till avgiftsfinansiering.

Olika utvärderingar av skattereformen har kommit fram till att överskottsbördan minskat med 25–50 procent. Efter skattereformen har skatterna åter höjts. Den effektiva skattesatsen på arbete är i dag nästan lika hög som före skattereformen.

Uppskattningarna av överskottsbördan är förknippade med stor osäkerhet. Likväl finns det skäl att anta att den är betydande och att det finns anledning att väga skattefinansieringens överskottsbördor mot effektivitetsförluster vid avgiftsfinansiering.

Osäkerheten beror i första hand på bristande kunskap om pris- och inkomstelasticiteter, särskilt priselasticiteten för arbete och arbetsinkomster. Kunskaperna beträffande pris- och inkomstelasticiteter för offentliga tjänster är än bristfälligare.

Vad som tycks kunna utläsas är att inkomstelasticiteten för offentliga tjänster, tagna i några stora och grova kategorier, är större än ett, men några mer exakta skattningar har inte gjorts. Priselasticiteterna för offentliga tjänster förefaller låga. Betalningsviljan förefaller hög för kompletterande utbud, trots den omfattande skattefinansieringen.

Sammantaget innebär det att konflikten mellan effektivitet och inkomstfördelning inte behöver vara så stor. Att ta ut avgifter på tjänster med en inkomstelasticitet större än 1 bidrar till att göra inkomstfördelningen jämnare. Även om avgifterna skulle överstiga marginalkostnaden eller inte ta hänsyn till externa effekter borgar den låga priselasticiteten för att effektivitetsförlusterna inte blir så stora. Den låga priselasticiteten gör att avgiftsfinansieringen inte skulle drastiskt minska konsumtionen av "nyttiga" tjänster. Kompletterande, marknadsprissatt eller avgiftsfinansierat utbud borde finna avsättning. För det talar också uttalad betalningsvilja. Den låga priselasticiteten gör att avgiftsintäkterna blir betydande.

5 Finansiering i dag och i morgon

5.1 Inledning

I detta avslutande kapitel ska vi diskutera avgiftsfinansiering på olika områden. Mot bakgrund av hur finansieringen är utformad i dag ska vi tillämpa teorin för finansiering av offentliga verksamheter och se hur avgifter kan utformas för att tillmötesgå olika hänsynstaganden. Vi ska försöka beakta flera olika aspekter på en gång:

- Effektiv prissättning med hänsyn till tjänstens karaktär och marknadens möjlighet att fungera effektivt, eventuellt med kompletterande reglering.
- Skattefinansieringens överskottsborða med hänsyn till om den offentliga tjänsten är komplementär till arbete eller fritid eller är neutral.
- Fördelningseffekten, både den direkt inkomstomfördelande effekten och den sociala betydelsen av att alla ges tillgång till tjänsten.
- Effekter på ekonomisk tillväxt.

Resonemangen är försöksvisa eftersom de måste bygga på antaganden om pris- och inkomstelasticiteter m.m. som inte är särskilt väl belagda.

Sist i detta kapitel ska vi diskutera val av strategi för avgiftsfinansieringen. Avgifter har olika effekter på olika områden; finansierings-, ransonerings-, tillväxt-, effektivitets-, fördelnings- och konsumtionseffekter. Därför styrs valet av strategi av vilka effekter som är de viktigaste att uppnå respektive att undvika. Frågan är vilka områden som kommer i första hand om den väsentliga målsättningen i första hand är att:

- skapa ett så stort finansieringsutrymme som möjligt,
- skapa så goda tillväxtmöjligheter som möjligt,
- undvika att avgifterna medför effektivitetsförluster,

- undvika att avgifterna skapar en mer ojämn inkomstfördelning
- undvika att hämma konsumtionen av "nyttiga" varor och tjänster.

5.2 Sjukvård

Subventionering av sjukvård har motiverats av att konsumtionen har positiva externa effekter. Det är viktigt att poängtera att resonemanget rörande externa effekter för att vara relevant i finansieringsfrågan ska avse effekterna *på marginalen*. Självklart är de externa effekterna helt andra och mycket betydelsefullare om vi talar om *all* sjukvård. I ett land som saknar elementär sjukvård och sanitära förhållanden är de externa effekterna påtagliga jämfört med i ett land med en väl utbyggd hälso- och sjukvård och där huvuddelen av sjukdomarna är vällivnadssjukdomar. De effektivitetsförluster som kan uppstå på grund av avgiftsfinansiering av sjukvård i Sverige har knappast med externa effekter att göra. Däremot kan effektivitetsförluster uppstå genom att förebyggande vårdinsatser försummas.

Behovet av sjukvård är svårt att förutse. Tillgång till sjukvård baseras på bedömningar av behov och ransoneras av vårdgivare. Detta gör det motiverat att överväga en försäkringslösning.

Finansieringen och tillhandahållandet kan liknas vid en försäkring. Man betalar via skatt en "försäkringspremie". Skatt utgör 98 procent av den offentliga sjukvårdens intäkter. Skatten fungerar som en obligatorisk premie, vilket är motiverat för att hantera problemet med fripassagerare. Vid sjukdom ersätts kostnaderna av samhället. Högkostnadsskyddet medför en självrisk för den "försäkrade". Skillnaden mot en riktig försäkring är att man ändå kan få vård utan att ha betalt någon "premie", dvs. skatt, vilket gör att skatten har en snedvridande inverkan på arbetsincitamentet.

Situationen kompliceras av att den rena riskförsäkringen blandas med en efterfrågestyrd sjukvård. Försäkringstagarna ska kunna söka och få vård i viss utsträckning efter egen önskan. Ett försäkringsbolag kan självklart inte låta försäkringstagarna själva agera skadereglerare. Detta skapar ett effektivitetsproblem.

"Sjukvårdsförsäkringen" – dvs. landstingens tillhandahållande av subventionerad sjukvård – ger ersättning efter behov samtidigt som den finansieras av en skatt som är proportionell mot inkomsten. Om behovet – risken att bli sjuk – vore lika stor för alla människor borde premien också vara lika stor för alla för att vara försäkrings-

mässig och fördelningsmässigt neutral. I förhållande till inkomsten skulle premien då bli väsentligt större för en låginkomsttagare än för en höginkomsttagare. En proportionell inkomstskatt leder således till en väsentlig inkomstomfördelning.¹⁰⁸

Konsumtionen av sjukvård är dock inte lika stor i alla inkomstklasser. Den är visserligen större i lägre inkomstklasser, men i förhållande till behovet ökar den med stigande inkomst¹⁰⁹. Behovsransoneringen fungerar således inte (som avsett?). Trots detta skulle en finansiering efter kostnad i stället för den proportionella inkomstskatt som i dag betalas leda till en väsentligt ojämnare inkomstfördelning¹¹⁰.

Omfördelningen skapar en överskottsbörd. Överskottsbördan av skattefinansierad sjukvård bör vara mindre än för många andra offentliga tjänster. Tjänsterna kan visserligen betraktas som nära nog perfekta substitut för privat konsumtion (när man erhåller vård är det vård man vill ha och inte annan konsumtion) men ransoneringen gör att värdet i förhållande till inkomsten faller med stigande inkomst, vilket gör att inkomsteffekten på arbetsutbudet av kombinationen skatt och offentlig konsumtion tenderar att öka arbetsutbudet ju högre inkomsten är. Tjänsterna är också neutrala i förhållande till arbete och fritid eftersom man inte arbetar mindre för att konsumera mera sjukvård¹¹¹. Däremot kan tjänsterna göra att arbetsutbudet ökar genom att folk blir friska.

Högekostnadsskyddet skapar en självrisk. Kostnaden för självrisken är troligen densamma i alla inkomstklasser, eller möjligen något lägre i lägre inkomstklasser. Kostnaden för självrisken väger alltså tyngre (tar en större andel av inkomsten) i lägre inkomster än i högre. Detta motväger den inkomstutjämnande effekten av skattefinansieringen, men väger – på grund av avgifternas ringa betydelse – ganska lätt i omfördelningen.

Ett problem med ransonering av vård är att den är svår att upprätthålla. Avgifter kan stödja ransoneringen. Men avgifter måste

¹⁰⁸ Omfördelningen skulle vara effektivare om motsvarande summa betalats i reda pengar till alla, eftersom värdet skulle vara relativt större ju lägre inkomst en individ har jämfört med en subventionerad tjänst för motsvarande belopp. Att man ändå väljer att bedriva inkomstomfördelning på detta sätt beror förmodligen på att det är lättare att få politisk acceptans för paternalistiska än för rent filantropiska motiv. Detta har berörts ovan.

¹⁰⁹ Diderichsen, F. [2000].

¹¹⁰ Gerdtham, U.-G. & Sundberg, G. [1998] uppskattar att sjukvårdens finansiering är svagt progressiv 1980 och 1990 trots patientavgifter, som är regressiva. Emmerson, C. & Reed, H. [2002] uppskattar några år senare tvärtom finansieringen som regressiv.

¹¹¹ Kopplingen till försäkringen av inkomstbortfallet i samband med sjukdom komplicerar bilden. Betald fritid kan erhållas om man lyckas bli sjukskriven utan att vara sjuk. Då blir sjukvården ett starkt komplement till fritid och överskottsbördan ökar.

kombineras med ett högkostnadsskydd för att försäkringsfunktionen ska kvarstå. För att stärka ransoneringen och frigöra resurser för mera komplicerade sjukvårdsbehov borde beloppet som högkostnadsskyddet inte omfattar höjas. Höjs beloppet för högkostnadsskyddet blir inkomstfördelningen dock mera ojämn. Ett sätt att undvika denna effekt är att göra högkostnadsskyddet beroende av inkomsten – ju högre inkomst desto högre självrisk och högkostnadsskydd¹¹². Det ökar inkomstfördelningen och minskar skattefinansieringen. Ett inkomstberoende högkostnadsskydd skapar inte marginaeffekter på samma sätt som inkomstberoende avgifter för exempelvis barnomsorg. Det beror på att barnomsorgen är en tjänst som fortlöpande konsumeras medan sjukvård och läkemedel är något som man konsumerar vid vissa tillfällen i livet.

Problemet med ransonering av vården efter behov är att det lämnar viss efterfrågan otillfredsställd. Detta är ofrånkomligt. Problemet kan åtgärdas genom att tillse att det finns vård att köpa till den fulla kostnaden, alternativt att det finns försäkringar att köpa som täcker sjukvård utöver den behovsprövade¹¹³. Ur fördelningssynpunkt är det helt neutralt om den som vill köpa en viss behandling eller ett visst läkemedel betalar den fulla kostnaden. Också om en person köper sig förbi kön. Det har samma effekt som om personen lämnar kön och köper sig vård någon helt annan stans. Detta är effektivt: personen ifråga får vård i överensstämmelse med sina preferenser, är beredd att betala den fulla kostnaden för att få behandling tidigare och tillför därigenom resurser som gör att de som står före i kön behåller sina platser samt lämnar sin plats i kön, vilket gör att de som står bakom flyttar fram ett steg.

Ökad avgiftsfinansiering av sjukvård bör alltså utformas så att det belopp som högkostnadsskyddet inte omfattar ökar med ökande inkomst. Med ett inkomstberoende högkostnadsskydd kan patientavgifterna närmas marginalkostnaden. Det offentliga kan erbjuda avgiftsfinansierade försäkringar för den som vill försäkra bort ett högt högkostnadsskydd. Därmed förbättras inkomst-

¹¹² Söderström, L. [1991].

¹¹³ I Storbritannien har 41,2 procent av befolkningen i den högsta inkomstdecilen privata sjukvårdsförsäkringar. Det antyder en mycket hög inkomstelasticitet. Trots detta finansieras en nästan lika stor andel av alla sjukvårdsutgifter av den offentliga sektorn som i Sverige, se Emmerson, C. & Reed, H. [2002]. I Frankrike har så mycket som 85 procent av hela befolkningen privata sjukförsäkringar, se Mossialas, E. & Dixon, A. [2002], s. 276. Andelen skattefinansierade sjukvårdsutgifter är något lägre än i Sverige.

fördelningen samtidigt som ransoneringen och effektiviteten stärks och resurser frigörs.

Privata köp av vård eller försäkringar bör samtidigt underlättas, detta för att otillfredsställd efterfrågan ska kunna tillgodoses. Sådana köp bör kunna ske såväl på offentligt finansierade vårdinrättningar som på helt privatfinansierade. Det är viktigt att hålla isär den behovsprövade – försäkringsmässiga – vården från den efterfrågestyrda genom att privata köp självklart inte avräknas mot högkostnadsskyddet.

Att ordna privatfinansierad vård vid sidan av offentlig, subventionerad vård är dock inte lätt. För privata vårdgivare innebär det att konkurrera med den offentliga sektorn, som tar noll i pris. Även om det är klart att den offentliga sektorn inte kommer att leverera den önskade vården är det oundvikligt att patienten jämför det fulla priset med nollpriset och finner det högt, ibland mycket högt. För enklare undersökningar och behandlingar finns det en marknad som redan börjat spira i vårdköernas spår. Enstaka patienter åker utomlands för komplicerade behandlingar.

För privata vårdgivare finns alltid risken att den offentliga sektorn plötsligt erbjuder tjänsterna, inför en ny behandling, höjer kvaliteten eller eliminerar köerna och att marknaden för de privata vårdgivarna därför upphör att existera. Om i stället offentliga vårdgivare skulle stå för den kompletterande produktionen skulle detta problem bortfalla: när finansieringen inte är tillräcklig produceras tjänsterna för att säljas och när finansieringen tillåter det produceras de skattefinansierat. Om en väsentlig del av vårdproduktionen är utlagd på privata vårdgivare genom entreprenader kan växling från patientfinansierad till skattefinansierad vård också ske smidigt.

Trycket på skattefinansiering blir dock mycket stort när skattefinansiering existerar sida vid sida med privat finansiering, inte minst om behovransoneringen inte fungerar strikt. I detta avseende är det en fördel om den behovsstyrda och den efterfrågestyrda vården separeras organisatoriskt.

5.3 Äldreomsorg

Av samhällets totala nettoutgifter för äldre utgjordes 60 procent av pensioner och bidrag och 40 procent av kostnader för vård och omsorg¹¹⁴. Det är således mycket betydande belopp för vård och omsorg som ska finansieras. Om all vård och omsorg skulle finansieras ur de offentliga pensionerna och bidragen skulle två tredjedelar av dessa efter skatt gå åt. Detta gäller för pensionärskollektivet som helhet. Det är en mindre grupp av alla pensionärer som konsumerar den offentliga vården och omsorgen. Och denna grupp har genomsnittligt lägre inkomster än andra pensionärer¹¹⁵. Hälften av vård och omsorg för äldre är sjukvård¹¹⁶. Om bara omsorgen skulle finansieras ur de äldres inkomster skulle det motsvara en tredjedel av dessa.

I dag finansieras äldrevården och -omsorgen bara i ringa mån av avgifter. Tidigare gick utvecklingen inom äldreomsorgen entydigt mot avgifter som var inkomstrelaterade. De marginaleffekter detta skapade bör inte ha haft några betydande incitamenteffekter. Det har hävdats att marginaleffekterna på lång sikt skulle kunna få effekt på sparbenägenheten. Detta förefaller mindre självklart eftersom det i de flesta fall råder en betydande osäkerhet rörande vilken omfattning av vård en person kan komma att behöva som gammal.

De avgifter som togs ut tidigare var också relaterade till tjänsternas omfattning.

Från den 1 juli 2002 gäller dels en maxtaxa för omsorgstjänster, dels en maxtaxa för boende, dels ett förbehållsbelopp för boende och vård. Förbehållsbeloppet är den inkomst som en pensionär ska ha kvar innan avgift för boende, vård eller omsorg får tas ut. Detta innebär att avgifterna blir inkomstrelaterade upp till en viss nivå. Avgifterna kan fortfarande utformas för att svara mot insatsernas omfattning men har mer och mer kommit att utformas som enhetstaxor.

Totalt bedömdes¹¹⁷ 50 procent av vårdtagarna genom dessa reformer få sin ekonomiska situation förbättrad, huvuddelen – 45 procent – till följd av förbehållsbeloppet, bara 6 procent till följd av maxtaxan. I takt med att pensionärernas inkomster ökar

¹¹⁴ Statskontoret [1999], s. 62.

¹¹⁵ SOU 1999:33, s.118.

¹¹⁶ Statskontoret [1999], s. 124.

¹¹⁷ Regeringens proposition 2000/01:149.

kommer de att kunna få betala en allt större andel av vårdtjänsternas kostnader i avgift. Maxtaxan och maxhyran sätter dock en gräns. Reformen beräknas ha minskat kommunernas avgiftsintäkter med 1,3 miljarder kronor.

Frågan är varför pensioner, offentliga och privata samt avtalspensioner inte ska användas för att betala för äldreomsorg. Bara i begränsad utsträckning sker så i dag. Om pensionen bedöms ge en rimlig levnadsstandard bör den också kunna användas för att betala för boende, resor, hemtjänst, fotvård etc. Äldres sjukvård bör däremot finansieras på samma sätt som för alla andra, dvs. med skatt och ett högkostnadsskydd för patientavgifter.

Om förbehållsbeloppet inte höjs eller höjs måttligt samtidigt som pensionerna ökar i takt med den allmänna inkomstutvecklingen kommer de äldre som utnyttjar samhällets omsorgstjänster att successivt få betala en allt större andel av äldreomsorgens kostnader. Det förutsätter att maxtaxorna också höjs successivt. Maxtaxan fungerar som ett högkostnadsskydd. Också på detta område skulle det kunna utformas så att maxtaxan ökar med inkomsten. Inkomstfördelningen inom gruppen pensionärer blir därigenom jämnare.

Tjänsterna på detta område saknar externa effekter och har inga skalfördelar. Däremot finns vissa inslag av paternalism, som till en del kan vara motiverad av att tjänsterna kan ha förebyggande funktioner. Upp till marginalkostnaden förbättrar avgifter effektiviteten i resursutnyttjandet. En betydelsefull välfärdseffekt är värdet för omsorgstagare och anhöriga att via avgiftsfinansieringen börja kunna ställa krav på omvårdnaden och välja vårdgivare. Denna effekt kan också uppnås genom omsorgscheckar, vilka ger vårdtagarna möjligheter att välja typ av tjänst och tjänsteproducent. Avgifter i nivå med kostnaderna och omsorgscheckar öppnar för privata företag att erbjuda tjänster.

Incitamentseffekterna på arbetsutbudet av avgifter kan förmodas vara ringa, men inte helt försumbara, eftersom ett alternativ till avgiftsbelagd kommunal hemtjänst är yngre – och möjligen förvärvsarbetande – anhörigas insatser.

5.4 Barnomsorg

Införandet av maxtaxan bör främst ha gynnat högre inkomsttagare och ha lett till större inkomstskillnader. Barnomsorg kan tänkas vara en tjänst med en inkomstelasticitet som är ett eller större. Fri tillgång till en sådan tjänst ökar inkomstskillnaderna. För att minska inkomstskillnaderna borde man på ett sådant område tillhandahålla en basnivå gratis och utöver den ta ut avgifter. Men på detta område kommer fördelningsambitionen i konflikt med effektiviteten som går ut på att öka arbetsutbudet. När det gäller barnomsorg kan det tvärtom vara så att det är konsumtionen över en viss nivå som man önskar subventionera – för att rätta till inkomstskatternas margineffekt på arbetsutbudet. Då kan man inte tillämpa principen att tillhandahålla en basnivå gratis och ta betalt för konsumtion därutöver.

Även före införandet av maxtaxan i barnomsorgen svarade avgifterna för en liten del av kostnaderna. Maxtaxan sänkte den genomsnittliga barnomsorgsavgiften och eliminerade så gott som fullständigt differentieringen av avgifter efter hushållsinkomst. Barnomsorg är i hög grad ett komplement till arbete. Den genomsnittliga sänkningen av avgiften men kanske i än högre grad borttagande av de progressiva avgifterna borde ha gynnat arbetsutbudet och därmed reducerat överskottsbördan av den extra skatt som krävs för finansieringen. Mot detta talar att priselasticiteten förfaller vara låg och att det i huvudsak varit barn till föräldralediga, sjukskrivna och arbetslösa som nyinskrivits till följd av reformen.

Ett alternativ för att gynna arbetsutbudet vore att avgiftsfinansiera barnomsorgen i betydande grad och samtidigt medge full avdragsrätt för kostnaden mot inkomst av tjänst vid inkomsttaxeringen. Avdragsrätten skulle vara värdefullare ju högre inkomst hushållet har och därigenom på samma sätt som kraftigt subventionerad barnomsorg – fast i mindre omfattning – ge incitament till arbete, därtill större incitament ju produktivare arbetskraft. Det skulle också ha fördelen att bara ge incitament till personer med inkomst av tjänst. Nackdelen med ett system med avdragsrätt skulle vara att man antingen skulle tvingas accepteras att alla inte har råd med barnomsorg eller att samhället skulle gå in och betala den del som inte kan utnyttjas för avdrag på grund av låg inkomst. Den senare lösningen skulle ge upphov till hög margineffekt och negativa incitament till arbete för hushåll med låga inkomster. Detta talar för att dagens finansiering av barnomsorgen kanske är

det bästa systemet¹¹⁸, men att avgiftsnivån borde kunna höjas, samtidigt som en differentiering av avgifterna görs i de lägsta inkomstskikten.

5.5 Utbildning

En person som utbildar sig anses inte bara höja sin egen produktivitet och lön utan höjer även andras. Den allmänna utbildningsnivån i ett samhälle bidrar starkt till att bestämma den allmänna levnadsstandarden. Denna levnadsstandard kan personer som inte utbildar sig i stor utsträckning komma i åtnjutande av. Viss utbildning har av detta skäl gjorts obligatorisk. Utbildning därutöver har av samma skäl ansetts böra vara gratis, för att människor ska utbilda sig i större utsträckning än de skulle göra av rent privatekonomiska skäl.

Betydande undantag görs dock från denna regel. Dels finansierar studerande på gymnasienivå och högskolenivå merparten av kostnaderna själva genom förlorade arbetsinkomster. Dels finansierar arbetsgivare en mycket omfattande personalutbildning – minst 6–7 dagar per anställd och är motsvarande cirka 3 procent av BNP.

Att utbildning ger andra än den som utbildas ett värde har fog för sig när den allmänna utbildningsnivån i ett land är låg. Men gäller den alltså när utbildningsnivån redan är hög? Gäller den för ytterligare utbildningsinsatser?

Detta har börjat ifrågasättas.¹¹⁹ Det är mycket svårt att visa effekter på ekonomisk tillväxt av utbildning i utvecklade länder. För den enskilde kan utbildning ändå vara starkt privatekonomiskt motiverat medan det för samhället medför alltför stora produktionsförluster för att uppväga utbildningens framtida produktivitetsvinst. Vi har ovan sett att den allt kortare tiden i förvärvsarbete skapar ett behov av skattefinansierad försörjning som är problematisk. Mot den bakgrunden är det rimligt att fråga sig om utbildning ska subventioneras i obegränsad omfattning.

¹¹⁸ Bortsett från att skattefinansieringen utgörs av kommunalskatt, som är förenad med en särskilt hög överskottsborða, se tabell 3.4.

¹¹⁹ Wolff, A. [2001] ifrågasätter om inte i själva verket hela vinsten är privat och att den bara i begränsad omfattning motsvaras av en samhällsekonomisk vinst. Det är inte orimligt att tänka sig att utbildning skapar stora undanträngningseffekter: den som är bäst utbildad får jobbet. Gemmel, N. [1997] och Temple, J. [2001] gör båda översikter av forskningen rörande externa effekter av utbildning. Se också Emmerson, C. & Reed, H. [2002] och Andersson, F. och Konrad, K. [2002].

Att det lönar sig för den enskilde men kanske inte för samhället beror på att utbildning kommit att få rollen av s.k. "statusvara"¹²⁰. Det är en vara eller egenskap som innebär att innehavaren går före andra som inte har den. Den välutbildade går före den måttligt utbildade i konkurrens om ett jobb utan att utbildningen har så mycket att göra med effektiviteten i arbetet.

Högre utbildning har en inkomstelasticitet över ett som gör att effekten av subventionering ökar inkomstskillnaderna¹²¹. Om universitet och högskolor tar ut terminsavgifter måste ungdomar låna till dessa eftersom de inte har de finansiella resurserna att betala för sig – om inte föräldrarna betalar. I dag lånar de till sitt uppehälle under studietiden. Det är förenat med ett visst risktagande att låna till högre utbildning. Det kan avskräcka, i första hand studerande med svag ekonomisk uppbackning från sin familj. Därför är det rimligt – för att ge alla möjlighet till högre studier – att återinföra avbetalningar i förhållande till förvärvsinkomst. Den som lyckas i förvärvslivet får betala sina lån och därmed terminsavgifterna. Den som inte lyckas behöver inte göra det. Detta skapar en jämnare inkomstfördelning genom att människor med lägre inkomster inte längre betalar framtida höginkomsttagares. Genom att koppla återbetalningen till de framtida inkomsterna behöver rekryteringen inte snedvridas trots terminsavgifter. Ett första steg kunde vara att införa terminsavgifter från och med sjunde terminen.

Finansieringen av högre utbildning är mycket ansträngd i många europeiska länder till följd av den kraftiga studenttillströmningen. Det är svårt att upprätthålla kvalitetskraven. Studiefinansieringen har därför skärpts genom att bidragsdelen minskar, återbetalningskraven ökar och terminsavgifter börjat införas. I England har terminsavgifter införts men gjorts beroende av föräldrarnas inkomst. Studenterna kan låna till terminsavgifter. Återbetalningen tar hänsyn till den utbildades inkomst senare i livet. Jämfört med om högskolan och de studerande under studietiden skulle finansieras helt och hållet med skattemedel (enligt det gällande skattesystemet) har det rådande finansieringssystemet en tydlig, inkomstomfördelande effekt från personer med hög utbildning och höga inkomster till personer med medelinkomster och låga inkomster. Effekten på rekryteringen till högre utbildning och i nästa led på lönerna ingår inte i analysen. Om utbudet av högutbildade minskar kan lönerna

¹²⁰ På engelska "positional good".

¹²¹ Ericson, P. & Hussénus, J. [2000].

drivas upp, vilket skulle förta en del av omfördelningseffekten¹²². Även i några tyska delstater har terminsavgifter införts från den sjunde terminen.

5.6 Socialförsäkringar

Socialförsäkringarna – i huvudsak pensions-, sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna – syftar till att skydda människor från inkomstbortfall. Ett ytterligare sådant skydd är försörjningsstöd. Socialförsäkringarna finansieras av en blandning av arbetsgivaravgifter, egenavgifter och skatt (se diagram 2.5). Försörjningsstöd finansieras av kommunalskatt. En försäkring mot inkomstbortfall lider av samma problem med fripassagerare som "sjukvårdsförsäringen" och måste därför göras obligatorisk. Försörjningsstödet med tillhörande finansiering skulle kunna ses som det minimala obligatoriet. Resten skulle kunna vara helt frivillig.

Det som kallas socialförsäkringar är i Sverige och i många andra länder en blandning av försäkring och bidrag – en försäkring med skattemässig omfördelning. När vi här talar om avgiftsfinansiering innebär det att göra socialförsäkringarna mer försäkringsmässiga. Försäkringsmässighet innebär i sin tur att försäkrades inbetalningar, risker och utbetalningar till försäkrade ska motsvara varandra.

Trots en försäkringsmässig utformning kan en socialförsäkring få en omfördelande effekt. Det inträffar när det råder ett samband mellan låg inkomst och hög risk samtidigt som premierna är satta utan hänsyn till att så är fallet. För att vara försäkringsmässigt satta premier måste dessa sättas innan det är uppenbart vem som blir en högrisk- och vem som blir en lågriskperson, dvs. i unga år¹²³. Utformade på detta sätt får socialförsäkringar under vissa förutsättningar en inkomstomfördelande effekt utan att förorsaka någon snedvridning av incitamenten¹²⁴.

Palme och Sjöberg¹²⁵ ger en översikt av utvecklingen i Europa vad gäller socialförsäkringar. Under efterkrigstiden har utvecklingen – i länder med olika utgångspunkter och traditioner på området – gått mot mera försäkring och mindre skattemässig

¹²² Emmerson, C. & Reed, H. [2002].

¹²³ Dvs. bakom Rawls "slöja av okunnighet", se Rawls, J. [2001].

¹²⁴ Pestieau, P. [2002].

¹²⁵ Palme, J. & Sjöberg, O. [2002].

omfördelning. Så även i Sverige (vilket också styrks av Ståhlberg¹²⁶). Inkomsttryggheten har utsträckts till allt fler och allt högre upp i inkomstklasserna. Inbetalningar och utbetalningar matchar varandra i allt högre utsträckning, vilket gör systemen mer försäkringsmässiga – och samtidigt mindre omfördelade.

Pensionssystemet har gjorts mera försäkringsmässigt med pensionsöverenskommelsen 1995. Det har givits karaktären av ett tvångssparande. I huvudsak får man tillbaka det man sparar och då med "ränta" (bortsett från att man garanteras pension hela livet ut oavsett om ens eget sparande skulle räcka eller ej och bortsett från att efterlevande inte erhåller överblivet sparkapital). Det inkomstomfördelade inslaget har gjorts mera tydligt samtidigt som det snävats in – inkomster över 7,5 basbelopp belastas av en arbetsgivaravgift utan att det renderar någon pensionsrätt, medan garantipension, pensionsrätt på sjukpenning, a-kassa och föräldrapenning finansieras över statsbudgeten. Någon utvärdering av den totala omfördelade effekten jämfört med det gamla systemet har inte gjorts. Incitamentet att arbeta längre är påtagligt och har stärkts i det nya systemet¹²⁷.

Socialförsäkringarna kan göras än mer försäkringsmässiga genom att utmönstra skattedelen. Det kan göras på olika sätt. Antingen anpassar man ersättningarna till inbetalningarna, vilket skulle innebära att inkomstbortfallsprincipen skulle tillämpas utan begränsning uppåt i inkomst – eftersom inbetalningar i stor utsträckning följer inkomsterna uppåt utan begränsning (med några undantag). Eller anpassas inbetalningarna till ersättningarna, vilket skulle innebära att inbetalningar på inkomster över vissa nivåer skulle upphöra (skattedelen). I båda fallen aktualiseras någon annan finansiering via skatt av ersättningar som inte motsvaras av inbetalningar, dvs. för människor med låga inkomster. I det nya pensionssystemet görs denna finansiering tydligare genom att överinbetalningarna kanaliseras via statsbudgeten till garantipensionerna.

Inkomstfördelningen blir ojämnare dels på grund av att inkomsttagare med höga inkomster inte längre betalar mer än de får, dels på grund av att människor med låga inkomster inte får en tillräcklig ersättning. Det senare kan korrigeras genom skattefinansierade bidrag – eventuellt i form av ett bidrag till försäkringssystemet – men det aktualiserar således skattefinansiering. Frågan är då vad som har den största snedvridande effekten – den skatt

¹²⁶ Ståhlberg, A.-C. [2002].

¹²⁷ Palme, M. & Svensson, I. [2002].

som krävs för att finansiera bidragen till människor med låga inkomster eller ett socialförsäkringssystem där människor över en viss inkomst betalar in mer än de kan räkna med att få ut. Det är givetvis frågan om hur skatten utformas. Den kan utformas så att den får exakt samma margineffekt som socialförsäkringssystemets överinbetalningar. Men det är möjligt att överinbetalningar via socialförsäkringssystemet lättare föredras än en öppen skattefinansiering och därför får en mindre snedvridande verkan.

Genom att öka försäkringsmässigheten minskar således margineffekten. Det har samma verkan som att minska överskottsbördan genom att sänka skatterna. Det är svårt att identifiera några effektivitetsförluster till följd av den ökade försäkringsmässigheten, tvärtom ökar effektiviteten. Men det är möjligt att tänka sig att utforma försäkringen ännu mer försäkringsmässigt med olika självrisker, bonus, högre eller lägre ersättningsnivå och branschmässiga, åldersmässiga och andra hänsynstaganden¹²⁸. Det är liktydigt med att minska överskottsbördan. De kompletteringar som görs i form av avtalspensioner, avtalad sjukförsäkring m.m. har förutsättningar att anpassa försäkringarna till individernas önskemål och en mera försäkringsmässig bedömning.

Ett grundproblem med ett obligatorium är att det kan komma att läggas på en nivå som inte passar merparten av individerna. Är det möjligt att komplettera den obligatoriska försäkringen med tilläggsförsäkringar är en för låg nivå inte något problem. Är nivån däremot för hög gör individen en välfärd förlust. Framväxten av avtalsförsäkringar och privata pensionsförsäkringar tyder på att nivån inte skulle vara för hög för de flesta.

Ur tillväxtskympunkt spelar det en roll vilken väg man går. Om den offentliga sektorn lägger beslag på all försäkring mot inkomstbortfall finns ingen marknad för privata försäkringar och inga företag som utvecklar dessa produkter¹²⁹. Om den ökade försäkringsmässigheten däremot åstadkoms genom att inskränka den offentliga försäkringens omfattning lämnas en marknad för privata företag. Att avtalsförsäkringarna har vuxit i omfattning tyder på att den offentliga sektorn lämnar en del av efterfrågan otillfredsställd. Förutom att ta vara på denna marknad får företagen en bas att utveckla nya produkter på. Eftersom avgiftsnivån minskar så minskar också – beroende på att försäkringen inte är försäkringsmässigt utformad – överskottsbördan. Den privata marknaden

¹²⁸ Söderström, L. & Rikner, K. [2002] ger exempel på detta.

¹²⁹ Ståhlberg, A-C. [2002].

verkar tämligen effektivt tillmötesgå den otillfredsställda efterfrågan – i varje fall i den kollektiva form som avtalsförsäkringar innebär. Några effektivitetsförluster verkar därför inte uppstå. Det nya pensionssystemet lämnar ett större utrymme för kompletterande privata försäkringar än det tidigare.

En lösning som mildrar konflikten mellan offentlig finansiering och tillväxt är att göra försäkringarna obligatoriska men låta privata företag tillhandahålla dem. Så är ansvarighetsförsäkringen i trafiken utformad. I Finland är pensionsförsäkringen utformad på detta vis.

Om socialförsäkringarna utformas i huvudsak försäkringsmässigt ligger det en pedagogisk poäng i att låta den som erhåller förmånerna också stå för finansieringen. Men i Sverige har man gått motsatt väg: den enskilde, till vars inkomst förmånerna är knutna, ser allt mindre av betalningarna för systemen, bortsett från en liten uppgång i egenavgifter för sjukvård och pensioner. Tidigare finansierades sjukförsäkringen i mycket hög grad av inkomsttagarna. I dag är det i stället arbetsgivare och skattebetalare i gemen som står för finansieringen. Se diagram 2.5. Att lägga självriskan i sjukförsäkringen på arbetsgivaren i stället för på den försäkrade minskar försäkringsmässigheten. Även om det kan vara motiverat att ge arbetsgivare incitament att vidta åtgärder på arbetsplatsen för att minska sjukfrånvaron ligger detta utanför försäkringen av arbetstagarens inkomst.

Om en ökad avgiftsfinansiering eftersträvas inom socialförsäkringarna bör detta kunna åstadkommas samtidigt som ett betydande inslag av omfördelning ändå kan bibehållas utan stora effektivitetsförluster i form av överskottsborða. Sammanhållna inkomstbortfallsförsäkringar ger samma inkomstomfördelning till en lägre överskottsborða än en regelrätt inkomstomfördelning via skatt och bidrag och bör därför vara utgångspunkten. Det kan minska överskottsborðan att integrera försörjningsstödet i socialförsäkringarna. Däremot finns effektivitetsvinster att göra på att inte överförsäkra medborgarna utan i stället underförsäkra dem och låta dem köpa kompletterande försäkringar, eventuellt i form av avtalsförsäkringar.

5.7 Kultur och fritid – exempel på "nyttiga" tjänster

Problemet är sällan att konsumtionen av någon särskild vara eller tjänst överlag är för liten. Problemet är i stället att det är någon del av befolkningen som inte konsumerar varan eller tjänsten eller konsumerar den i "för liten" omfattning. Dagstidningar kan kanske ses som exempel på en vara, vars konsumtion man kan vilja stimulera överlag, på grund av dess betydelse för den allmänna samhällsinformationen, debatten och demokratin. Men vanligen vill man stimulera någon viss grupps konsumtion av någon bestämd vara eller tjänst, som anses "nyttig". Det kan gälla kultur, bra bostäder, mjölk, semester, etc. som konsumeras i alltför ringa mån av någon speciell grupp såsom låginkomsttagare, lågutbildade, barn, flerbarnsfamiljer eller invandrare.

När det gäller att stimulera en begränsad grupps konsumtion av en viss vara eller tjänst är en generell subventionering naturligtvis inte särskilt effektiv, särskilt om huvuddelen av befolkningen ändå konsumerar varan eller tjänsten i stor omfattning. Huvuddelen av en generell subvention går ju då till den stora del av befolkningen som redan konsumerar den i fullt godtagbar omfattning. Mjölksubventioner är ett exempel, bostadssubventioner ett annat¹³⁰.

Kan målgruppen avgränsas är det mera effektivt att utforma riktade program till just dess medlemmar: gratis utdelning av kondomer till skolungdomar, natthärbärgen för utslagna, språkundervisning för invandrare osv.

Kulturkonsumtion har man önskat stimulera, dels totalt men främst eftersatta grupper. Genom subventionerade priser på museer, bra böcker och teatrar har man hoppats locka bl.a. låginkomsttagare, förortsbor, barn och invandrare till kulturen. Huvuddelen av den generella subventionen kommer dock välutbildade storkonsumenter av kultur till del.

Fritidsverksamheter subventioneras med blandade motiv, bland vilka paternalism kan ingå. Vilka fritidsverksamheter som subventioneras förefaller närmast vara en tillfällighet. Ishockey får stora kommunala subventioner, medan styrketräning bedrivs på kommersiella villkor. Friidrott och simning subventioneras medan racketsporter bedrivs kommersiellt. En revy på Stadsteatern subventioneras medan en revy på en privatteater helt finansieras av biljettintäkter. Att låna böcker är subventionerat men att låna filmer sker på marknadens villkor. Att gå på konsert är sub-

¹³⁰ Se t.ex. Ds 1988:28, Donovan, J. [1989] samt Dahlberg, A. & Lindeberg, G. [1993].

ventionerat men att köpa CD-spelare och skivor gör var och en på egen bekostnad. Att köpa konst sker på kommersiella villkor. Museibesök subventioneras medan resor och sommarställen betalas privat.

Någon klar princip är svår att skönja. Möjligen skulle en princip kunna vara att åtminstone tillhandahålla några, oavsett vilka, billiga alternativ för hushåll med låga inkomster. Vissa verksamheter, som inte är så utbredda och därigenom inte så kostsamma, kan då subventioneras. Men eftersom de verksamheter som är mindre utbredda är det på grund av att det främst är medel- och överklassen som efterfrågar dem så blir det dessa hushålls konsumtion som subventioneras och stimuleras. De mest uppskattade verksamheterna subventioneras inte, därför att det skulle bli för dyrt, t.ex. semesterresor.

Man skulle antagligen kunna nå en väsentligt större stimulans-effekt för dessa pengar om de användes till mera riktade verksamheter¹³¹. Men om det är svårt att avgränsa den grupp, vars konsumtion man vill stimulera, kommer de riktade programmen att missa många som man skulle vilja nå. Det talar för att behålla lågprislinjen. Går den att förena med avgiftsfinansiering?

Ett sätt skulle kunna vara att införa ett "klippkort", som ger alla gratis eller starkt subventionerat inträde upp till en viss summa. Alla skulle få ett årligt klippkort som skulle kunna användas på läns museer, Operan i Stockholm, inköp av konst eller skönlitteratur. Kortet skulle räcka till många lån av böcker på bibliotek och många besök på läns museer, men kanske bara en enda operaföreställning per år. När summan på kortet förbrukats skulle avgifter tas ut. Alla skulle få en lika stor kultursubvention, och stor-konsumenterna skulle få betala sin större konsumtion. Eftersom kulturkonsumtionen ökar med stigande inkomst får systemet en inkomstutjämnande effekt jämfört med att betala en subvention för all kultur.

Subventioneras fritidsverksamheter ökar det överskottsbrödan genom att minska arbetsutbudet. Avgiftsfinansiering reducerar denna överskottsbröda och allokera resurser inom området effektivare. Om man samtidigt önskar ge alla medborgare möjlighet till åtminstone ett urval av sådana fritidsaktiviteter som högingkomstagare ägnar sig åt är subventionering av en basnivå – "klippkortet" – en möjlighet. På marginalen subventioneras då inte de tjänster

¹³¹ Tidigare var de subventionerade verksamheterna starkt behovsprövade, t.ex. husmoderssemester och barnkolonier.

som är komplementära till fritid utom för de som konsumerar mycket litet av dessa tjänster.

5.8 Andra offentliga tjänster – exempel på fallande styckkostnader och kollektiva nyttigheter

Järnvägar, vägar och telefoni m.m.

Järnvägstrafik är ett typexempel på fallande styckkostnader. Kostnaden för ytterligare några passagerare är nära noll också om man hänger på ännu en vagn. Tas ett pris ut över denna marginalkostnad utnyttjas järnvägen under dess kapacitet. Men det är just vad som sker och skälet är att skapa likvärdiga förutsättningar för järnvägs- och landsvägstransporter: trafikslagen skall bära sina egna kostnader. Det har samtidigt det goda med sig att statsbudgeten inte belastas med kostnader. För att i någon mån uppväga effektivitetsförlusten prövade SJ under flera år ett s.k. Reslust-kort, som berättigade till rabatt. Det är ett exempel på en s.k. tvådelad avgift. Tvådelade avgifter kan vara ett sätt att utan större effektivitetsförluster finansiera verksamheter med fallande styckkostnader genom avgifter. Priset för den enskilda resan kan då närmas marginalkostnaden.

Tidigare sågs SJ som hela folkets järnväg, en kollektiv nyttighet som även mindre bemedlade skulle ha tillgång till. Järnvägen kunde därför subventioneras i fördelningssyfte. Med de många substitut till järnväg, bl.a. privata bilar och busslinjer, som finns i dag har fördelningsaspekten blivit mindre betydelsefull. Banverket debiterar bara 25 procent av sina kostnader¹³². Järnvägen bär således inte sina kostnader. Istället för att subventionera järnvägen av miljöskäl skulle väg- och flygtrafik kunna beskattas för att uppnå den önskvärda fördelningen av resandet.

Marginalkostnaden för ytterligare en bil på en väg är mycket låg. Likväl finansieras ett par vägprojekt redan med avgifter. Det största av dessa projekt är Öresundsbron. Finansieringen genom avgifter är en direkt konsekvens av att skattefinansiering inte är möjlig på grund av otillräckliga skatteintäkter. I andra länder avgiftsfinansieras ofta nya motorvägar med den olyckliga konsekvensen att vägarna inte utnyttjas på avsett vis. Avgifterna har mycket kraftiga, snedvridande effekter på trafiken. Men för att komma över

¹³² Ekonomistyrningsverket [2002].

Öresund finns inte någon annan körväg. Nästan samma förhållande gäller Rödö-bron i Jämtland. När det finns nära till hands liggande alternativa körvägar innebär det en mycket kraftig inskränkning i möjligheterna till avgiftsfinansiering. Privatbilskörning har förmodligen en inkomstelasticitet större än ett. Avgifter på vägar bör därför ha en inkomstutjämnande effekt.

När det gäller tung trafik är situationen annorlunda eftersom lastbilar kan förorsaka upp till 10 000 gånger högre kostnader på en väg än en personbil¹³³. Marginalkostnaden är då inte försumbar. I Schweiz betalar lastbilsägare ett årskort för att få köra på vägarna. Kilometerskatt har prövats i Sverige. Inom EU förbereds en gemensam politik för avgiftsbeläggning av tung trafik.

Telefontrafik har också mycket låga marginalkostnader. Verksamheten har alltid, även då det var en offentlig tjänst, varit självfinansierande. Tekniken har varit att ta ut tvådelade avgifter – en för anslutning och en för samtal. Även sedan de blivit privatiserade använder sig många teleoperatörer alltjämt av tvådelade avgifter. Handel med ledig kapacitet har dock lett till att nya operatörer kan erbjuda abonnemang utan fast avgift.

I samband med avmonopoliseringen av teletrafiken höjdes taxorna för lokalsamtal samtidigt som taxorna för fjärrsamtal sänktes, allt i enlighet med marginalkostnadsprissättning. Detta skapade under en tid en upprörd fördelningspolitisk diskussion baserad på antagandet att fjärrsamtal främst ringdes av bättre bemedlade.

Dessa exempel visar att det gjorts och görs stora avsteg från en teoretiskt korrekt prissättning av tjänster som produceras under kraftiga skalfördelar, avsteg som dels är statsfinansiellt motiverade, dels är motiverade av att konkurrerande verksamheter ska bära sina egna kostnader. Det senare argumentet är svårt att finna en teoretisk motivering för när det gäller fasta kostnader.

Fördelningsaspekter uppmärksammas nästan alltid i samband med avgiftsfinansiering och ändrade prissättningsprinciper, men efter en tid, när tjänsterna genom kommersialiseringen blivit allmänt spridda, ses fördelningen inte längre som ett problem.

¹³³ SOU 1973:32.

TV och andra informationstjänster

Typexemplet på en kollektiv nytthet är radio och TV. Det är förenat med en betydande kostnad att sätta upp en radio- eller TV-station. Det finns en marginalkostnad för att utöka lyssnar- och tittarskaran geografiskt. Till det krävs nya eller starkare sändare. Med tiden har en viss trängsel uppstått i etern. En frekvens har ett knapphetsvärde. Därför är det rimligt att auktionera ut sändningsrättigheter. Däremot är marginalkostnaden noll för att inom sändarens räckvidd låta fler lyssna och se. Hur många som helst kan lyssna på en radiostation utan att sändningskostnaderna ökar. Sätter man ett pris för att få lyssna avskräcker man människor från att utnyttja tjänsten utan att man vinner några minskade kostnader. Ett annat skäl att inte ta någon avgift är att det är svårt att hindra människor från att lyssna.

Likväl avgiftsfinansieras Sveriges radio och Sveriges television med licenser. Det kostar inte att lyssna och titta men väl att ha en TV. Det innebär paradoxalt nog att man inte kan se på de reklamfinansierade kanalerna heller utan att betala en licens. Snart kommer också betal-TV, som innebär att varje tittare faktiskt får betala för varje TV-program.

Detta exempel visar återigen att tillämpningen av avgiftsfinansieringen inte alls behöver ske efter läroboken. Andra hänsyn kan ta över. Genom licensavgifterna har "public service" givits en stabil ekonomisk bas, som inte påverkas av vare sig statsfinanser eller kommersiell konkurrens. Och statsbudgeten har avlastats.

Kollektiva nyttheter är ofta förenade med svårigheter att utsluta någon från konsumtion. Kostnaden för att hindra tillträde har minskat genom teknisk utveckling av "decoders", "smartcards" och olika identifieringsmetoder, som öppnar kanaler och dörrar. Detta utnyttjas i ökande omfattning av privata företag, som säljer tjänster som tidigare skulle ha betraktats som kollektiva och i behov av skattefinansiering, såsom TV-kanaler och informationstjänster.

Information ska enligt läroboken vara gratis eftersom alla kan ta del av den utan någon större kostnad. Detta skapar problem i ett samhälle som i allt högre grad bygger på informationstjänster, i första hand finansieringsproblem, i andra hand problem för privata företag att bedriva verksamhet.

Statistiska centralbyrån och andra statliga myndigheter såsom Konjunkturinstitutet, Tullverket, Finansinspektionen, Socialstyrelsen, Lantmäteriverket och många andra producerar stora

mängder statistik och annan information. Det är ingen tvekan om att Statistiska centralbyråns och SMHIs försäljning av tjänster öppnat marknader för privata företag som utför opinionsundersökningar, marknadsundersökningar, vidarebearbetar väderdata m.m. Avgiftsfinansieringen har således fungerat stimulerande på tillväxten. Lantmäteriverkets kartproduktion har däremot ansetts hindra privata producenter att konkurrera.

Hur ska denna situation hanteras? Antingen ges myndigheter möjlighet att agera kommersiellt och utveckla nya produkter för försäljning, vilket kan hämma privata företag. Eller förhindras myndigheter att ta betalt, vilket gör att nya produkter inte kan utvecklas. Lösningen kan ligga i att de statliga myndigheterna ges möjligheter att agera fullt kommersiellt och att mot ersättning ta fram nya rådata, vidareförädla dessa och utveckla nya produkter men att rätten och villkoren för privata företag att ta del av nya rådata och vidareförädlingar av dessa regleras och övervakas på samma sätt som Post- och telestyrelsen bereder privata teleoperatörer tillgång till Telias nättjänster.

En databas med en avgränsad grupp intressenter kan finansieras av dessa. S.k. intressentfinansiering kan utformas så att intressenter med hög nytta av tjänsten betalar mer än andra intressenter. Uttagen görs sedan till låg kostnad. Ett exempel där detta prövats är kartinformation¹³⁴. Extern finansiering till forskning har på vissa områden blivit mycket omfattande.

Lokala kollektiva nyttigheter

Lokala kollektiva tjänster av typen trafiksäkerhetsbefrämjande åtgärder i ett bostadsområde, skapandet av en park, inrättandet av en parklek, en gemensam motionsanläggning, förbättrad renhållning etc. skulle också kunna finansieras av intressenter. Problemet är givetvis att inte alla är beredda att avslöja sin betalningsvilja och att det i efterhand inte är så lätt att utesluta dessa från att utnyttja anläggningen. Är den sociala sammanhållningen god finns goda förutsättningar för att det ska fungera. "Om ni inte ställer upp och delar på kostnaden så blir det ingen parklek för barnen." I många, men inte alla, fall fungerar ett sådant upprop, i tillräckligt många för att väsentliga välfärdsvinster ska uppstå. Vägföreningar bildas numera mycket sällan och den lag om anläggningsförrättning som

¹³⁴ Statskontoret [1992].

tillkom på 1970-talet har utnyttjats endast ett fåtal gånger. Kommuner uppmantrar i dag sällan sina invånare att gå samman i dylika projekt. I stället får kommuninvånarna erfara hur det offentliga rummet successivt chanserar. Lokala affärsidkare kan ibland utverka dylika avtal med kommunerna: bättre städning mot en viss ersättning. Industrispår byggs ibland med företag som finansierare.

Knappa tillgångar

I tätorter är avgifter på bilkörning motiverade av trängsel och miljöstörningar, vilket gör prissättning av gaturummet till en effektiv åtgärd. Inkomstfördelningen utjämnas eftersom det är en kraftig överrepresentation av höginkomsttagare som kör bil i tätorter. Gaturummet används också för parkering. Prissättning av p-platser i tätorter efter vad marken är värd skulle leda till p-avgifter som är många gånger högre än dagens¹³⁵.

Om man tar ut trängselavgifter och marknadsmässiga p-avgifter kan man frångå eller minska subventioneringen av kollektivtrafiken. Kombinationen av trängselavgifter, marknadsmässiga p-avgifter och slopad subventionering av kollektivtrafiken har förutsättningar att vara fördelningsmässigt neutral.

Det finns många exempel på lågt satta tomträttsavgälder och priser vid marköverlåtelse som är satta långt under marknadspriset. En marknadsmässig prissättning bör bidra till större effektivitet och jämnare inkomstfördelning.

Andra risker som kan försäkras

Försäkringar finns det gott om. Vad som helst kan försäkras. Genom återförsäkringar sprider försäkringsbolag stora och svarbedömbara risker. Satellituppskjutningar och stjärntenorer kan försäkras. Skälet till att samhället organiserar socialförsäkringar är inte att inkomstbortfall, behov av sjukvård, arbetslöshet, arbets-skador m.m. inte skulle kunna försäkras av privata företag. I alla försäkringar är asymmetrisk information ett problem, självklart också om samhället sköter försäkringen. Den som försäkrar vet inte om den försäkrade är en aktsam person eller en "olycksfågel". Samma premie innebär en fördel för olycksfåglarna, vilket kan få de

¹³⁵ Jansson, J. O. [2001].

skötsamma att avstå från att försäkra sig. För försäkringsbolaget blir det kostsamt att bara ta hand om olycksfågarna. Detta kallas "adverse selection". Ett annat problem är "moral hazard", som består i att den som försäkras inte kan iaktta huruvida den försäkrade vidtar rimliga försiktighetsmått eller t.o.m. bedrar försäkringsbolaget. Båda problemen hanteras av privata försäkringar med olika metoder: bonus för skötsamma, självrisker som ska uppmuntra till aktsamhet etc. Samhället tar hand om problemet med negativt urval genom att göra försäkringen obligatorisk. Moral hazard är ett lika stort problem i en obligatorisk försäkring.

Det är svårt att förstå varför vissa försäkringar är offentliga och andra privata. Hemförsäkring är privat, trots att det kan innebära ekonomisk katastrof om huset inte är försäkrat och brinner ned. Livförsäkringar är privata, trots att inkomstbortfallet kan bli betydande om en make eller maka dör. Samhället erbjuder efterlevandepension, som successivt inskränks. Däremot försäkras samhället i stor utsträckning mot inkomstbortfall i samband med sjukdom, arbetslöshet och ålderdom.

Den offentliga sektorn fungerar många gånger som en försäkringsinrättning, som kommer till undsättning vid katastrofer. Ibland däremot görs försäkringar obligatoriska. Någon genomgående princip är svår att skönja.

Lönegarantier till anställda vid konkurs är säkrade upp till 100 000 kronor per anställd av staten. Arbets-skador är en del av socialförsäkringssystemet. Båda dessa "försäkringar" är skattefinansierade. Båda skulle kunna avgiftsfinansieras alternativt privatiseras. Arbetsgivare skulle kunna vara ålagda att teckna försäkringar för sina anställda, såväl för löner i händelse av konkurs som för arbets-skador. Kostnaderna skulle hamna rätt, dvs. på de företag och branscher som har hög konkursrisk och stor andel arbets-skador och skulle stimulera företagen att undvika bådadera.

En helt annan lösning har valts för att försäkra charterresenärer. Charterbolag är ålagda att ha en bankgaranti för att säkerställa att resenärer får mat och husrum och kommer hem. Kostnaden har lagts där den bör ligga.

Andra katastrofsituationer som samhället ställer upp i med skattefinansierade tjänster gäller bränder och trafikolyckor. Om brandförsvaret skulle finansieras via husägares och lägenhetsinnehavares brandförsäkringar måste dessa försäkringar göras obligatoriska – frestelsen att åka snålskjuts på andra kan bli för stor för en del människor och företag. Hem- och brandförsäkringar är så

vanliga att ett obligatorium inte skulle medföra någon nämnvärd välfärdsförlust. I åtskilliga länder är brandförsäkringar obligatoriska. En fördel vore om det inom ramen för obligatoriet i viss utsträckning ginge att utforma försäkringarna efter individuella önskemål om ersättningsnivåer, självrisker etc. Försäkringarna kan skötas av privata företag.

5.9 Sammanfattande diskussion

5.9.1 Avgiftsfinansiering är förstahandsfrågan – privatisering andrahandsfrågan

Det verkar bli mycket svårt att i framtiden finansiera välfärdssamhällets åtaganden. Utvecklingen av den offentliga sektorns tjänster har stagnerat och förbytts i en tillbakagång. Några möjligheter att på traditionellt sätt med skattehöjningar finansiera en utveckling av de offentliga tjänsterna finns inte. Hela finansieringen av den offentliga sektorn bygger på en höjd skattekvot. Ekonomisk tillväxt har sedan 1965 inte bidragit till att finansiera den offentliga sektorn eftersom det totala antalet arbetade timmar i hela ekonomin inte ökat. Samtidigt har befolkningen vuxit och andelen äldre ökat, vilket ökat försörjningskvoten. Det är svårt att tro att utvecklingen i framtiden ska bli annorlunda. Strävan att effektivisera produktionen av offentliga tjänster har inte givit utdelning i lägre styckkostnader. Även om man kan tro att det ska vara möjligt att effektivisera och sänka kostnaderna på ett och annat område tvingas man inse att effektiviseringsbidraget till finansieringen inte kan bli så stort. Återstår gör bara att privatisera och avveckla offentliga verksamheter samt att finna alternativ finansiering till skatt.

Över långa tidsperioder har privatiseringar ägt rum samtidigt som samhället tagit över privata verksamheter och utvecklat helt nya verksamheter. Bortsett från privatiseringar av statliga industriföretag gäller de stora privatiseringarna främst vad som brukar kallas tekniska verksamheter: elproduktion och -distribution, sophantering, tele, kollektivtrafik. Till de stora privatiseringarna måste också utförsäljningen av stora delar av de allmännyttiga bostadsbolagen räknas. Detta är privatiseringar som innebär att såväl tillhandahållande som finansiering övergått från offentlig sektor till privat. Tidigare kan finansieringen successivt ha

privatiserats genom att i allt högre grad bygga på avgifter. När överförandet av tillhandahållandet genomförts har det just då inte medfört någon större finansiell avlastning. Den har skett tidigare. För att privatiseringar ska ge en omedelbar finansiell avlastning måste det innebära att tidigare ej avgiftsfinansierade, eller begränsat avgiftsfinansierade verksamheter överförs i privat ägo för att där- efter marknadsutsättas och finansieras av de intäkter företagen får in på försäljning av tjänster. Den privatisering som ska ge en finansiell avlastning ställs inför samma problem som avgiftsfinansiering av offentliga verksamheter: går det, medför det effektivitetsförluster och hur påverkar det inkomstfördelningen? Frågeställningarna är desamma och går tillbaka på frågor rörande tjänsternas karaktär och produktionsförhållanden, skatternas över-skottsborða och vilken roll tjänsterna spelar i hushållens konsumtion.

I valet mellan privatisering och avgiftsfinansiering tillkommer andra överväganden. Fördelarna med att den offentliga sektorn tillhandhåller tjänsterna är bl.a. att:

- Det är möjligt att kontrollera utformningen av avgifterna och ta olika hänsyn, exempelvis fördelningsmässiga hänsyn, när avgif- terna bestäms.
- Det är möjligt att påverka utformningen av tjänsterna, exempelvis kvalitetsaspekter, var, när och hur tjänsterna distribueras och om någon form av ransonering och behovsbedömning ska styra tillhandahållandet.
- Det är möjligt att förena viss subventionering med avgifts- finansieringen.
- Osäkerhet rörande politiska beslut, som kan inverka på avgiftsfinansieringen och förutsättningarna för att tillhandahålla tjänsterna, spelar mindre roll för tillhandahållandet om det är den offentliga sektorn som sköter tjänsterna jämfört med om det är privata företag.
- Behovet av någon form av marknadsreglering kan undvaras.

Fördelen med att överlåta tillhandahållandet till privata företag är bl.a. att:

- Dessa är friare att pröva nya verksamhets- och produktionsformer, ny teknik och nya systemlösningar och ny utformning av produkter.

- Dessa har större tillgång till kapital för investeringar.
- Det är lättare att stå emot trycket att subventionera tjänsterna.
- Dessa kan utveckla andra produkter och andra marknader (export t.ex.) på grundval av sina produktionsresurser och sitt kunnande.
- Produktionsfaktormarknaderna integreras.

En del av fördelarna med att överlåta tillhandahållandet till privata företag kan utvinnas genom att den offentliga sektorn lägger ut produktionen på privata entreprenörer men själv står för pris-sättning och distribution.

Privata företag har svårigheter att etablera sig om det råder alltför stor osäkerhet rörande politiska beslut som kan förändra marknadsvillkoren, t.ex. att utsträcka det subventionerade tillhandahållandet. För att strategin att låta marknaden ta hand om tillhandahållandet ska fungera krävs därför att de politiska avsikterna klargörs mycket tydligt.

Privatisering är en fråga som kommer i andra hand sedan frågan rörande avgiftsfinansiering besvarats. Avgiftsfinansiering är den primära frågan. Omfattning och utformning av avgiftsfinansiering styrs av övergripande målsättningar som vi ska diskuteras avslutningsvis. Det sker mot bakgrund av en karaktäristik av hur avgiftsfinansiering tillämpas i dag.

5.9.2 Avgifter i dag

Avgiftsfinansieringen är inte särskilt omfattande i den offentliga sektorn som helhet. Avgiftsfinansieringen har ökat långsiktigt men svarar fortfarande bara för 4 procent av de offentliga utgifterna (oräknat egenavgifterna i socialförsäkringarna).

Man kanske kunde vänta sig att de avgifter som trots allt tas ut då skulle utformats under vederbörligt hänsynstagande till effektivitetsprinciper. Men så är inte fallet. Vi finner avgiftssystem som avviker kraftigt från vad man borde vänta sig enligt den klassiska lärobokens föreskrivna marginalkostnadsprissättning. Det är uppenbart att skattefinansieringens överskottsborða redan dikterat vissa avsteg från marginalkostnadsprissättningen.

Men avstegen förefaller heller inte systematiska. Överskottsborðan av skattefinansieringen talar för att verksamheter som är komplementära till fritid bör avgiftsfinansieras i första hand. Trots detta finner vi en mängd offentliga tjänster som har denna egen-

skap och som är kraftigt subventionerade av kommunalskatt som har en särskilt stor överskottsborða.

Avgifter på tjänster, som är individuella, har stora marginalkostnader och saknar externa effekter, är effektiva. I stället finner vi avgifter på verksamheter med låga eller obefintliga marginalkostnader, till och med på rent kollektiva tjänster.

Subventioner till verksamheter med positiva externa effekter kan motiveras. Vad vi ser är tvärtom att en lång rad verksamheter som ger upphov till negativa externa effekter subventioneras – jordbruk, fiske, rennäring, gator och vägar, skogsbilvägar, sysselsättning i tung industri, energiproduktion etc.

Viss subventionering bygger möjligen på föreställningar om positiva externa effekter, som kan ha haft fog för sig längre tillbaka i tiden, men som det är svårt att belägga i dag.

Annan subventionering bygger möjligen på föreställningar om vad medborgarna bör och inte bör konsumera. Det är uttryck för ett paternalistiskt synsätt som i dag börjar kännas gammalmodigt.

Subventionering kan också motiveras av önskan att åstadkomma en jämnare inkomstfördelning. Om det är fördelningshänsyn som i första hand styr utbudet av subventionerade offentliga tjänster är det svårt att förstå varför tjänster med inkomstelasticiteter som är större än 1 subventioneras i stället för andra varor och tjänster som väger tyngre i hushållsbudgetar vid lägre inkomster.

Det är också svårt att förstå att man valt att subventionera tjänsterna i närmast obegränsad omfattning eftersom det finns alternativ som både är effektivare och ger en jämnare fördelning av inkomster.

5.9.3 Avgifter i morgon

Mot bakgrund av hur avgiftsfinansiering tillämpas i dag (avsnitt 5.9.2 och 5.2–5.8) är frihetsgraderna uppenbarligen många när det gäller hur offentliga tjänster får finansieras.

Utgår man från karaktär och produktionsförhållanden för de tjänster som den offentliga sektorn tillhandahåller i dag (se avsnitt 2.7) och håller sig till läroboken (se avsnitt 3.5) verkar det finnas en stor potential för avgiftsfinansiering: tjänsterna är i mycket stor utsträckning individuella och förenade med betydande marginalkostnader och stigande styckkostnader, på marginalen är externa effekter inte längre så betydelsefulla, överskottsborðan av skatt är

betydande och bör vägas mot eventuella effektivitetsförluster vid avgiftsfinansiering och fördelningen av offentliga tjänster förändrar fördelningen av disponibla inkomster i stort ganska litet.

Om utgångspunkten är att de framtida finansieringsbehoven bara kan tillgodoses genom att avgiftsfinansiera vissa delar av den offentliga sektorn är frågan vilka delar som lämpar sig bäst för avgiftsfinansiering. "Bäst" har dock flera sidor. Avgifter har olika effekter på olika områden: finansierings-, ransonerings-, tillväxt-, effektivitets-, fördelnings- och konsumtionseffekter. Därför styrs valet av områden och utformningen av avgiftssystemen av vilka effekter som är viktigast att uppnå respektive att undvika.

Avgifter ska ge ett så stort bidrag till finansieringen som möjligt

På vilka områden skulle avgifter ge störst bidrag till finansieringen av offentliga utgifter? Det är naturligtvis de områden som utgör störst del av den offentliga sektorns tjänsteproduktion. Enbart utbildning, hälso- och sjukvård, barn- och äldreomsorg utgör tre fjärdedel av den offentliga konsumtionen. Dessa verksamheter avgiftsfinansieras i mycket ringa mån i dag (se avsnitt 2.4), utbildningen inte alls, barnomsorg cirka 8 procent, äldreomsorg cirka 2–3 procent och sjukvård 2 procent.

Bidraget till finansieringen från avgifterna består av två delar. Den ena delen är avgiftsinkomsterna. Den andra delen är minskade kostnader till följd av minskad efterfrågan. Är priselasticiteten låg blir avgiftsintäkterna stora och kostnadsbesparingen liten. Är priselasticiteten hög blir tvärtom kostnadsbesparingen stor och avgiftsintäkterna mindre. Om tjänsterna i utgångsläget är ransonerade blir effekten i huvudsak finansiell.

Ett större finansieringsbidrag erhålls om man höjer maxtaxan i barnomsorgen, eftersom priselasticiteten förefaller låg. En höjning av högkostnadsskyddet i sjukvården ger också ett stort bidrag – en tredubbling av avgifterna i öppenvården bedöms "bara" minska efterfrågan med 30 procent. Om förbehållsbeloppet i äldreomsorgen inte höjs eller bara höjs i långsam takt kommer avgiftsintäkterna att öka för varje år. Efter några år aktualiseras höjningar av maxtaxan i äldreomsorgen. Priskänsligheten i äldreomsorgen är kanske större eftersom det finns substitut – egenproduktion, anhöriga, svart arbetskraft – och priskänsligheten för hushållstjänster i

andra sammanhang uppskattats till omkring -1^{136} . Andra bedömningar pekar på att även detta område har en låg priselasticitet. Avgiftssystemen kan utformas för att ta hänsyn till hushåll med låga inkomster (inkomstprövad avgift i barnomsorgen, högkostnadsskydd som växer i proportion till inkomsten och förbehållsbelopp i äldreomsorgen).

I högre utbildning kan terminsavgifter tas ut, samtidigt som lånebeloppen i studiestödet skulle utökas med dessa. Återbetalningen kan göras beroende av inkomsterna efter examen.

Jämförs konsumtionen av dessa tjänster i Sverige med konsumtionen i andra länder som har väsentligt högre avgifter (se avsnitt 2.5 och 4.2) verkar det troligt att konsumtionen på sikt inte skulle påverkas så mycket. Det kan vara en vanesak att betala för tjänster av detta slag. Men det är också frågan om att ekonomiska förhållanden i övrigt anpassar sig. Exempelvis är det troligt att höga terminsavgifter framkallar större löneskillnader som gör att en nästan lika stor andel fortsätter till högre utbildning. Om ett större inslag av avgifter förenas med lägre skatt kan de större disponibla inkomsterna användas för att efterfråga dessa tjänster.

År 1995 utgjordes 14 procent av de offentliga utgifterna av direkta subventioner och skattesubventioner till näringslivet. Avskaffandet av skattesubventionerna skulle visserligen höja skattekvoten men samtidigt minska en rad snedvridningar i ekonomin. De ökade skatteintäkterna skulle också kunna användas för att sänka skatterna över lag.

Avgifter ska öppna för privat tjänsteproduktion och tillväxt

Vilka områden är särskilt viktiga att avgiftsfinansiera om det gäller att stimulera privat tjänsteproduktion och tillväxt?

Många tjänster av betydelse för näringslivet kommer aldrig att komma till stånd om de ska skattefinansieras. Genom att öppna för avgiftsfinansiering kan de däremot komma att produceras. Områden där detta kan vara aktuellt är informationstjänster, myndighetsservice och infrastruktur.

Områden där potentialen för en kommersiell utveckling av tjänster förefaller stor och där tillhandahållandet av offentliga tjänster hämmar tillskapandet av privata företag är:

¹³⁶ Assarsson, B. [1997] samt Hultcrantz, L. & Nordström, J. [1995].

- försäkringar (lönegarantier, arbetsskador, arbetslöshet, sjukförsäkring etc.)
- informationstjänster (kartor, väderprognoser, fastighetsdata, statistik m.m.)
- förmedlingstjänster (arbeten, bostäder)
- sjukvård
- äldreomsorg
- rehabilitering
- utbildning

På vissa områden har privatfinansierade tjänsteföretag lyckats etablera sig trots förekomsten av offentliga tjänster, på grund av att dessa är otillräckliga i volym eller kvalitet: bevakningstjänster, pensioner, äldreboende (en del äldre stiftelser men också nya hotellhem), kollektivtrafik, fritidsverksamheter (gym, bad), arbetsförmedling och kultur, som är till 80 procent privatfinansierad om man räknar all kulturkonsumtion.

I ganska stor utsträckning kan problemet att privata företag inte kan etablera sig på marknader där samhället subventionerar tjänsterna kompenseras av att samhället lägger ut tillhandahållandet av tjänsterna på privata entreprenörer. Om t.ex. sjukvård inte finansieras med avgifter i någon större utsträckning är entreprenader – att samhället köper vård av privata sjukhus och vårdcentraler – den väg man bör gå på detta område för att öppna upp för privata företag och skapa tillväxt.

Avgifterna ska ge effektivitetsvinster eller så små effektivitetsförluster som möjligt

Om inriktningen i stället är att genom avgiftsfinansiering förbättra effektiviteten i resursallokeringen eller undvika effektivitetsförluster – vilka områden kommer då i fokus?

Då bör de tjänster avgiftsfinansieras som är individuella, som inte har externa effekter och inte anses "nyttiga" och där skalfördelarna i produktionen inte är påtagliga. Därmed rör det sig om en mycket stor andel av de 80–90 procenten av de offentliga tjänsterna som är individuella och om alla socialförsäkringar. Är tjänsterna i utgångsläget ransonerade blir effektivitetsvinsten inte så stor. Vinsten inskränks i huvudsak till finansieringstillskottet. Huvuddelen av tjänsterna utgörs av sjukvård, omsorg och

utbildning. Dessa tjänster har höga marginalkostnader, de externa effekterna på marginalen kan ifrågasättas och de är efterfrågade i en omfattning som tyder på att också medborgarna tycks hålla med om att de är nyttiga. Beträffande sjukvård bör man vara uppmärksam på de effektivitetsförluster som kan uppstå på grund av att alltför höga avgifter kan göra att förebyggande vård försummas. Ska huvuddelen av sjukvården finansieras genom avgifter måste detta självklart bygga på obligatoriska försäkringar.

Så länge avgifterna inte överstiger marginalkostnaderna uppstår inga effektivitetsförluster, givet att de externa effekterna är försumbara. Det finns också exempel på avgiftsfinansiering och prissättning som ger entydiga effektivitetsvinster. Det gäller knapphetsprissättning på infrastruktur och mark.

Inom socialförsäkringarna bereder en ökad försäkringsmässighet vissa effektivitetsvinster. Vissa allokeringarvinster kan göras om utrymme bereds för individuell anpassning av försäkringsskydd och avgifter. Det kan göras genom att begränsa omfattningen av det obligatoriska försäkringsskyddet och lämna åt avtalsförsäkringar att komplettera detta.

Tjänster som är komplementära till arbete minskar överskottsördan om de subventioneras därför att det minskar skatternas snedvridande effekt på arbetsincitamentet. Barnomsorg, arbetsresor, parkeringsplats på jobbet är uppenbart sammankopplade med arbete. Indirekt skulle även äldreomsorg kunna vara det om avgiftsfinansiering av äldreomsorgen förorsakar personer i arbetskraften att stanna hemma för att vårda sina gamla. Tjänster som däremot är substitut till arbete ökar överskottsördan genom att subventioneras. Högre utbildning innebär ett direkt produktionsbortfall på kort sikt och ett mera osäkert tillskott på längre sikt och kommer då i första rummet för avgiftsfinansiering. Golfbanor, bryggplatser, tennisbanor och andra fritidsanläggningar får en särskilt stor negativ effekt på arbetsutbudet och därmed på överskottsördan om de subventioneras. Sjukvård bidrar å ena sidan till att arbetsutbudet ökar genom att göra folk friska. Men sjukvården är samtidigt kopplad till sjukförsäkringen. Ett subventionerat läkarbesök ger patienten möjlighet att bli sjukskriven. Den vägen får den subventionerade sjukvården en negativ inverkan på arbetsutbudet och ökar överskottsördan.

En jämnare inkomstfördelning eller så liten effekt som möjligt på inkomstfördelningen och att inte hindra "nyttig" konsumtion

Om den möjliga avgiftsfinansieringen ska bedömas i första hand i förhållande till sina effekter på inkomstfördelningen är frågan vilka områden som är möjliga att finansiera på annat sätt än genom skatt.

Som helhet har offentliga tjänster inte så stor omfördelningseffekt sedan skatter och bidrag utjämnat inkomsterna, dvs. att i förhållande till disponibel inkomst fördelas offentliga tjänster ganska jämnt. I sin tur betyder det att om var och en finge betala vad tjänsterna kostar samtidigt som skatten skulle sänkas lika mycket för alla i proportion till den disponibla inkomsten så skulle inkomstfördelningen inte påverkas särskilt mycket. En något större skattesänkning i de lägsta inkomstskikten skulle fullständigt kunna neutralisera effekten av en omfattande avgiftsfinansiering av offentliga tjänster.

Eftersom många offentliga tjänster har en inkomstelasticitet som är större än 1 bidrar avgiftsfinansiering rätt utformad till en jämnare inkomstfördelning. Högre utbildning kommer i första rummet för avgiftsfinansiering om hänsynen till inkomstfördelningen ska fälla utslaget. Näringslivetjänster (information, inspektioner, infrastruktur m.m.) har ingen klar fördelningsprofil och det bör ur fördelnings synpunkt vara okontroversiellt att avgiftsfinansiera dessa. Knapphetsprissättning av mark och infrastruktur har förutsättningar att utjämna inkomsterna. Antalet barn ökar numera med familjeinkomsten. Fördelningsprofilen och den inkomstomfördelningseffekten blir mycket olika om fördelningen bedöms på grundval av hushållsinkomsten i förhållande till antal hushållsmedlemmar eller ej.

Att olika tjänster har olika fördelningsprofiler väcker frågan om det är möjligt att basera en omfattande avgiftsfinansiering på den sammanlagda effekten (se avsnitt 2.3). Med de fördelningspolitiskt mycket omvälvande bostadspolitiska reformerna i färskt minne kan man tro att det skulle vara möjligt att till och med göra enskilda reformer med mycket stora fördelningskonsekvenser, bara inkomstfördelningen som helhet är någorlunda stabil.

Fördelningspolitiken kan också ha som mål att ge alla medborgare, hög som låg, rik och fattig, tillgång till livets goda, dvs. varor och tjänster med en hög inkomstelasticitet. Ingen ska kunna säga att han är för fattig för att kunna gå på Kungl. Operan. Denna form av fördelningspolitik kan uppfattas som en social säkerhets-

ventil och kan också fungera socialt integrerande, även om det i huvudsak är höginkomsttagare som drar nytta av dessa subventioner.

Mål som en jämnare inkomstfördelning, att befrämja konsumtion av "nyttiga tjänster" och ge tillgång till högstatuskonsumtion kan nås genom att subventionera tillhandahållande av en basnivå på utvalda områden. En sådan basnivå – lika för alla eller lika i förhållande till samma behov – kan ange vad samhället anser att alla medborgare har rätt till. Det är ett politiskt beslut. En låg nivå ger en selektiv välfärdspolitik, en hög nivå en generell välfärdspolitik. Nivån kan framgent anpassas till samhällets finansieringsmöjligheter. Om basnivån läggs på den i dag genomsnittliga konsumtionsnivån lämnas ett mycket litet utrymme för alternativ finansiering. Men framtida tillväxt av tjänstekonsumtionen kan finansieras med avgifter.

5.9.4 Knyt ihop avgiftsfinansiering med välfärdskonton

En mycket stor del av den offentliga sektorns inkomstomfördelning är en omfördelning mellan olika faser i livet. Av transfereringar har så mycket som 75 procent uppskattats vara omfördelningar över en individs liv¹³⁷. Det är sannolikt en överskattning eftersom omfördelningar mellan individer underskattats. Troligare är att någonting mellan 50 och 75 procent är den rätta siffran. Även så är det en mycket stor andel av transfereringarna. Läger vi sedan till offentliga tjänster – allt från barnavårdscentraler och förskola till vårdhem för äldre växer omfördelningen. Detta väcker tanken att låta varje individ spara ihop till sin egen konsumtion och sina egna bidrag. Men eftersom individerna från början inte har några inkomster och har stora utgifter för t.ex. utbildning måste de först låna. Det är lån som sedan får betalas tillbaka. Ett sådant system har benämnts välfärdskonton¹³⁸. Med skatt skulle samhället bara finansiera omfördelningen mellan individer av livsinkomster. I litet format fungerar studiefinansieringen som ett system med välfärdskonton.

Om en individ skulle kunna sköta alla köp av välfärdstjänster och försäkringar genom lån, sparande och uttag för betalningar så skulle det inte medföra några marginaleffekter och ingen

¹³⁷ Hussenius, J. & Selen, J. [1994].

¹³⁸ Fölster, S. m.fl. [2002].

överskottsörda. Före välfärdssamhället var det på detta sätt som välfärdstjänsterna finansierades: familj och släkt hade ett betydligt längre gående försörjningsansvar och högt upp i åldern betalade man av på lån tagna under studietiden. Tanken med välfärdskonton är att samhället ska organisera ett motsvarande system. För att därutöver åstadkomma en omfördelning av livsinkomsterna fordras bara en mycket låg skatt.

De flesta människor har nog klart för sig att det är på detta sätt som den offentliga sektorn i stort sett fungerar i dag. Under vissa perioder i livet betalar vi mer i skatt än vi får i tjänster, under andra får vi mer i tjänster än vi betalar i skatt. Under antagande om "rationella förväntningar"¹³⁹ uppstår då heller inga marginaleffekter och överskottsörddor. Men ett system med välfärdskonton skulle tydliggöra detta och minska fripassagerarproblemet, dvs. möjligheten att undandra sig skatt samtidigt som man utnyttjar bidrag och offentliga tjänster.

Vad skulle ingå i välfärdskontona? I första hand bör sådana offentliga tjänster och bidrag ingå som kan planeras av den enskilde: konsumtion av utbildning för studier, utnyttjande av bidrag för barnledighet, för bostad och försörjning när familjen är ung och stor och betalningsförmågan svag, av pension och äldreboende. Inom välfärdskontot kan individen göra privat-ekonomiska avvägningar som överensstämmer med de samhälls-ekonomiska kostnaderna. Kontot kan utnyttjas för att studera för att få en högre lön eller att byta ett friår mot en lägre pension. Förutsättningen är givetvis att de offentliga tjänsterna är prissatta på ett korrekt sätt – efter marginalkostnad. Det nya, i huvudsak aktuariskt uppbyggda pensionssystemet, lämpar sig väl för att utvecklas till välfärdskonton, t.ex. genom att göra det möjligt att låna till studier från pensionsbehållningen.

Det är svårare och mindre poängfullt att knyta socialförsäkringar och sjukvård till välfärdskonton. Karaktären av försäkring skulle gå förlorad om långvarig sjukdom eller arbetslöshet skulle gå ut över behållningen på välfärdskontot. Därför måste försäkringsdelarna hållas åtskilda från välfärdskontot i övrigt. Det innebär att försäkringsdelarna skulle behöva administreras på samma sätt som socialförsäkringarna hanteras i dag, dvs. genom obligatorisk anslutning, aktuariska eller omfördelade avgifter och samhällelig

¹³⁹ Lucas, R. [1972].

kontroll och behovsprövning av uttag. De kan då lika gärna finansieras och administreras separat.

5.9.5 Fem svar

De fem frågor som ställdes inledningsvis kan nu besvaras.

1. Om den offentliga sektorn inte kommer att tillmötesgå en växande efterfrågan på de tjänster som den i dag tillhandahåller, är det då möjligt att den privata sektorn – dvs. privata företag på marknadsmässiga villkor – kommer att göra det istället? Och vad kan göras för att den ska göra det?

Privata köp för att komplettera ett otillräckligt offentligt utbud av tjänster sker ännu inte i någon större omfattning. Det är begripligt, eftersom det är svårt att etablera intäktsfinansierade tjänster i konkurrens med offentliga sektorns kraftigt subventionerade tjänster. Även om en otillfredsställd efterfrågan borde möjliggöra detta bereder politiska beslut stor osäkerhet rörande de framtida villkoren för verksamheten. Med ökande inkomster tar sig privat konsumtionen andra vägar: det blir prylar i stället för välfärdstjänster.

Det underlättar för privata företag att etablera sig för att leverera kompletterande tjänster om den offentliga sektorns serviceåtaganden görs tydliga och bindande. Kostnadstäckande avgiftsfinansiering av offentliga tjänster öppnar också upp för privata företag att etablera sig. Det innebär en mindre risk för privata företag än att förlita sig på ett otillräckligt utbud av offentliga tjänster. Entreprenader underlättar för privata företag att etablera sig och erbjuda privata köp.

2. Är det möjligt att bereda utrymme för en fortsatt utveckling av dessa tjänster i offentlig regi genom att finna annan finansiering än skatt, i första hand avgiftsfinansiering? Vilka fördelar har avgiftsfinansiering framom privatisering?

Privatisering och avgiftsfinansiering bereder samma principiella problem om syftet är att minska skattefinansieringen: i vilken mån är det möjligt att endera finansiera tjänsterna med priser som ger företag täckning för sina kostnader eller med avgifter som täcker

den offentliga sektorns kostnader för tjänsterna? Möjligheterna att utan stora effektivitetsförluster och stora inkomstomfördelningar i betydande mån avgiftsfinansiera offentliga tjänster förefaller goda. Om avgiftsfinansiering förenas med välfärdskonton för sådana tjänster och bidrag som hushållen kan planera för skulle det underlätta inkomstöverföringar mellan olika skeden i livet.

Avgiftsfinansiering har fördelen framför privatisering att tillåta ett större mått av politisk kontroll och styrning av priser och verksamhet. Privatiseringens fördel är friheten från en sådan kontroll och styrning, vilket ger större möjligheter att utveckla verksamheterna i nya riktningar.

3) Blir avgifternas funktion i första hand att ransonera den offentliga sektorns tjänster hårdare eller att bidra till finansieringen?

Såväl finansierings- som ransoneringsfunktionerna kommer att vara betydelsefulla. Är priselasticiteten låg medför avgifter betydande intäkter samtidigt som konsumtionen och kostnaderna för den är tämligen oförändrad. Är priselasticiteten hög blir avgiftsintäkterna mindre samtidigt som konsumtionen och kostnaderna minskar kraftigt. Priselasticiteterna för vård, omsorg och utbildning förefaller låga, vilket gör att finansieringsfunktionen blir den viktigaste. Detta förstärks av att många tjänster redan i dag är ransonerade. När så är fallet påverkas konsumtionen kanske inte alls av att avgifter införs på tjänster som tidigare varit kraftigt subventionerade.

4) Vilka effektivitetsförluster bereder det om den offentliga sektorn tillhandahåller dessa tjänster mot avgift i någon form jämfört med att skattefinansiera dem?

En lång rad tjänster bör kunna avgiftsfinansieras utan större effektivitetsförluster. Avgiftsfinansiering på vissa områden kan t.o.m. förbättra effektiviteten. Till detta ska läggas det minskade behovet av skattefinansiering, som reducerar överskottsbördan av skatter, alternativt möjligheten att erbjuda nya eller kvalitativt förbättrade tjänster.

5) Vilka effekter har avgiftsfinansiering på inkomstfördelningen?

På enskilda områden kan effekterna vara betydelsefulla, men inte som helhet. Det finns inte bara exempel på att inkomstfördelningen kan bli ojämnare, det finns också exempel på att inkomstfördelningen kan bli jämnare genom avgiftsfinansiering. Valfärdskonton kan underlätta inkomstöverföringar mellan olika skeden i livet.

5.9.6 Utnyttja mångfalden av systemlösningar!

Avgiftsfinansiering av offentliga utgifter kan ges många olika utformningar: tvådelade avgifter, intressentfinansiering, marginalkostnadsprissättning, knapphetsprissättning, försäkringspremier, välfärdskonton, specialdestinerade skatter m.m.¹⁴⁰ Utformningen är viktig därför att prissättningen påverkar utnyttjandet av tjänsten och därmed av effektiviteten. Utformningen har också betydelse för vilka fördelningseffekter som uppkommer. Exempel på utformningar med olika fördelningseffekter är att ta ut avgifter ovanför en basnivå av subventionerade tjänster, att ta ut avgifter upp till ett visst högkostnadsskydd, att låta högkostnadsskyddet variera med inkomsten, att ta ut försäkringspremier i stället för brukaravgifter och att ta ut avgifter som varierar med inkomsten. Kort sagt: det finns många olika sätt att ta ut avgifter på, som är mer eller mindre bra på att undvika effektivitets- och fördelningsproblem.

¹⁴⁰ För en tidig översikt av olika avgiftskonstruktioner, se Bohm, P. [1979].

Appendix 1

Privat och offentligt

Privat och offentligt och privatisering används i olika bemärkelser. Begreppen reds ut i nedanstående tabell.

Tabell A. 1

| Finansiering | Tillhandahållande | |
|--------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Privat | Offentligt |
| Privat | Privata köp (privat konsumtion) | Avgiftsfinansierade offentliga tjänster (viss del offentlig och viss del privat konsumtion) |
| Offentligt | Subventionerade privata köp (privat eller offentlig konsumtion) | Skattefinansierade offentliga tjänster (offentlig konsumtion) |

Källa: Eget material.

Finansiering kan vara privat (hushållet betalar ett pris eller en avgift för varan eller tjänsten) eller offentlig (produktion och distribution finansieras ur skattemedel). Tillhandahållandet kan vara privat (privata eller offentliga *företag* sköter distribution) eller offentligt (offentliga *myndigheter* sköter distribution). Dessutom kan själva produktionen vara privat eller offentlig. Den senare aspekten ingår inte i tabellen.

Om finansiering och tillhandahållande är privat är det liktydigt med att hushåll köper varor och tjänster av företag på en marknad. Det förekommer inte, men är principiellt inte omöjligt, att själva produktionen skulle kunna utföras av offentliga myndigheter. I nationalräkenskaperna är detta privat konsumtion.

Om bara finansieringen är privat och tjänsterna tillhandahålls av offentliga myndigheter innebär det att det är offentliga tjänster som finansieras, helt eller vanligen delvis, av avgifter som hushållen erlägger för att få tjänsterna. Själva produktionen kan bedrivas av privata företag på entreprenad. I nationalräkenskaperna är den del som är skattefinansierad offentlig konsumtion och den som är avgiftsfinansierad privat konsumtion.

Om såväl finansiering som tillhandahållande är offentliga talar vi om skattefinansierade offentliga tjänster. Själva produktionen kan vara utlagd på privata entreprenörer. I nationalräkenskaperna är detta offentlig konsumtion.

Slutligen har vi kvar den kategori som består av offentligt finansierade, privat tillhandahållna varor och tjänster. Numera räknar nationalräkenskaperna in viss sådan konsumtion i offentlig konsumtion. Ett exempel är läkemedel. Annan sådan konsumtion räknas till den privata, t.ex. livsmedel. Produktionen sker normalt i företag.

Med avgiftsfinansiering menas i denna rapport således bara att tjänster som tillhandahålls av offentliga myndigheter finansieras helt eller delvis av avgifter. Om såväl finansiering som tillhandahållande sköts av privata företag talar vi om privata köp. Privatisering innebär således i detta sammanhang att både finansiering och tillhandahållande övergår från den offentliga sektorn till den privata.

Appendix 2

Avgifter i en internationell jämförelse

Avgifters andel av offentliga verksamheters finansiering eller kostnader kan belysas i ett par fall. OECD har påbörjat ett arbete för att samla in uppgifter om avgifter för offentliga verksamheter. Arbetet har ännu inte kommit så långt. Nedan framgår vad som i dag kan redovisas med någorlunda god jämförbarhet.

Tabell A.2.1 Patientavgifternas andel av kostnader för viss sjukvård i 14 länder, 1998 *)

Procent

| Land | Slutenvård | Öppenvård | Läkemedel | Besök hos allmänläkare |
|---------------|------------|-----------|-----------|------------------------|
| USA | 45 | - | 75 (1) | - |
| Australien | 27 | 40 (4) | 50 (4) | 17 |
| Nederländerna | 19 | 37 (5) | 36 (8) | - |
| Italien | 15 | 28 (6) | 35 (9) | - |
| Österrike | 10 | 20 (9) | 50 (4) | - |
| Kanada | 10 | 41 (3) | 57 (2) | 26 |
| Finland | 8 | 23 (8) | 52 (3) | - |
| Frankrike | 8 | 43 (2) | 46 (5) | - |
| Nya Zeeland | 8 | 53 (1) | 35 (9) | - |
| Sverige | 2 | 27 (7) | 29 (10) | 15 |
| Tyskland | 2 | 10 (11) | 52 (3) | - |
| UK | 1 | 12 (10) | 10 (11) | - |
| Danmark | 0 | 5 (12) | 43 (6) | 0 |
| Norge | 0 | - | 42 (7) | 14 |

Anm.: *) ranking inom parentes.

Källa: OECD, Health Data Base [2000].

De länder som har höga patientavgifter – USA, Australien Nederländerna, Italien, Österrike och Kanada – har också lägre

andel skattefinansierad sjukvård. Se tabell 2.9. Med undantag för USA har dessa länder lägre sjukvårdsutgifter än Sverige. Frankrike har högre avgifter än Sverige, en klart lägre skattefinansierad andel och klart högre utgifter per capita¹⁴¹. Det råder inget enkelt samband mellan avgiftsfinansiering och utgifter.

Nedan redovisas andelen privata bidrag av högskolors finansiering i olika länder.

Tabell A.2.2 Andelen privata anslag och ersättningar för finansiering av institutioner inom högre utbildning 1998

Procent av totala intäkter

| Land | Högskoleutbildning |
|---------------|--------------------|
| USA | 48 |
| Australien | 32 |
| UK | 25 |
| Italien | 19 |
| Kanada | 17 |
| Sverige | 11 |
| Frankrike | 10 |
| Tyskland | 8 |
| Portugal | 8 |
| Norge | 6 |
| Nederländerna | 4 |
| Danmark | 3 |
| Österrike | 1 |

Källa: OECD [2001a].

I Sverige kommer ungefär en tiondel av intäkterna från privata källor. Det är mycket lägre än i många andra länder som USA, Australien och England. Men det är mer än i länder som Tyskland, Nederländerna och Österrike.

¹⁴¹ Omräknat med växelkurs i dollar.

Tabell A.2.3 Andelen föräldrabidrag^{*)} av kostnaden för barnomsorg i 13 länder olika år på 1990-talet

| <i>Procent</i> | | |
|-----------------------------------------|-----------|-----------|
| Land | Ålder 0-3 | Ålder 3-6 |
| USA | 60 | 60 |
| UK | 30-60 | 0 |
| Norge | 28-45 | 28-45 |
| Nederländerna | 44 | 0 |
| Italien | 36 | 0 |
| Danmark | 33 | 33 |
| Belgien | 17-25 | 0 |
| Frankrike | 23 | 0 |
| Sverige | 20 | 0 |
| Tyskland | 16-20 | - |
| Finland | 10-15 | 10-15 |
| Portugal, andel av disponibel inkomst | 11 | 0 |
| Australien, andel av disponibel inkomst | 9 | 0 |

Anm.: I de flesta länder varierar brukaravgifter med familjeinkomsten. Där ett intervall saknas, representerar siffrorna i tabellen maximiavgiften för Danmark och Sverige och medelavgiften för andra länder, utom för Australien och Portugal där de står för andelen av disponibel inkomst. I Finland förekommer avgiftstak för brukaravgifterna. I länder utan brukaravgifter är tjänsten i fråga en del av utbildningssystemet och vanligen på deltid. I Australien, Nederländerna och England är förskola gratis från 4 år och i Sverige från 5 år (gäller dock bara ett litet antal timmar per dag).

^{*)} "User charges for various personal services,".

Källa: OECD [2001 b].

I jämförelse med andra länder har Sverige låga avgifter för barnomsorgen. Något samband med kvinnors förvärvsfrekvens är svårt att finna. USA och Storbritannien hade en något lägre förvärvsfrekvens bland kvinnor än Sverige 1999 (67,6 respektive 64,9 jämfört med 70,9 procent), men mycket högre avgifter. Norge och Danmark har högre avgifter än Sverige men en högre förvärvsfrekvens bland kvinnor (73,8 respektive 71,6 procent).

En jämförelse av avgifterna inom äldreomsorgen visar att Sverige och Danmark har låga avgifter¹⁴². Avgifterna är mindre än 10 procent av utgifterna när det gäller institutionsboende. Andra länder har avgiftsandelar på uppåt 20–25 procent. Däremot är skillnaden inte lika stor när det gäller hemhjälp. Sverige har där en avgiftsandel på sex procent, vilket är samma nivå som i England. Finland har en dubbelt så hög avgiftsfinansiering. Sedan år 2002 har

¹⁴² Samma bild förmedlar Statskontoret[1999] med tillägget att Tyskland har höga avgifter för hemtjänst.

Sverige infört maxtaxa och förbehållsbelopp i äldreomsorgen, vilket sänkt avgiftsandelen.

Tabell A.2.4 Andel brukaravgifter av totala utgifter för olika sorters äldreomsorg under mitten av 1990-talet

Procent

| Land | Hemhjälp | Institutionsboende |
|---------------|----------|--------------------|
| Danmark | 0 | 5 |
| Sverige | 6 | 9 |
| Finland | 14 | 20 |
| Tyskland | - | <25 |
| UK | 7 | 27 |
| Nederländerna | 10 | 10-39 |

Källa: Rostgaard, T. & Fridberg, T. [1998]

Referenser

- Adema, W. [2000], "Revisiting real social spending across countries: a brief note", *Economic Studies*, No. 30, 2000/1, OECD.
- Agell, J., Englund, P. & Södersten, J. [1995], *Svensk skattepolitik i teori och praktik, 1991 års skattereform*, Bilaga 1 till SOU 1995:104, Fritzes, Stockholm.
- Agell, J., Lindh, T. & Ohlsson, H. [1997], "Growth and the Public Sector: a Critical Review Essay", *European Journal of Political Economy*, No. 13.
- Agell, J., Lindh, T. & Ohlsson, H. [1999], "Growth and the Public Sector: a Reply", *European Journal of Political Economy*, No. 15.
- Andersson, F. & Konrad, K. A. [2002], "Beskattning och investeringar i högre utbildning", i Molander, P. (red.), *Alternativ i välfärdspolitiken*, SNS.
- Aronsson, T. & Palme, M. [1994], "A Decade of Tax and Benefit Reforms in Sweden – Effects on Labour Supply, Welfare and Inequality", Tax Reform Evaluation Report, No. 3.
- Assarsson, B. [1997], *Efterfrågan på tjänster i Sverige, beräkning av efterfrågeelasticiteter och syselsättningseffekter*, Bilaga 2 till SOU 1997:17, Fritzes, Stockholm.
- Atkinson, A. B. [1999], "The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State", Munich Lectures in Economics.
- Atkinson, A. B. & Stern, N. [1974], "Pigou, Pigou Taxation and Public Goods", *Review of Economic Studies*, No. 41, pp. 119–128.
- Atkinson, A. B. & Stiglitz, J. E. [1980], *Lectures on Public Economics*, McGraw-Hill, Maidenhead.
- Bergh, A. [1998], "Hur omfördelar välfärdsstaten", Underlagsrapport till SNS, Stencil, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

- Besley, T. & Coate, S. [1991], "Public Provision of Private Goods and the Redistribution of Income", *American Economic Review*, Vol. 81, No. 4, September.
- Björklund, A. [1992], *Långsiktiga perspektiv på inkomstfördelningen*, Bilaga 8 till Långtidsutredningen 1992, SOU 1992:19, Fritzes, Stockholm.
- Björklund, A., Palme, M. & Svensson, I. [1995], *Assessing the Effects of Swedish Tax and Benefit Reforms on Income Distribution Using Different Income Concepts*, National Institute of Economic Research, Economic Council.
- Blomquist, S. [1999], *Dagis och drivkrafter – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1999:67, Thomson Fakta, Stockholm.
- Blomquist, S. & Bergstrom, T. [1996], "The Political Economy of Subsidized Day-Care", *The European Journal of Political Economy*, Vol. 12, pp. 443–457.
- Blomqvist, S. & Christiansen, V. [1998], "Topping Up or Opting Out? The Optimal Design of Public Provisions Schemes", *International Economic review*, Vol. 39, No. 2, May.
- Bohm, P. [1979], *Nya avgiftssystem för den offentliga sektorn – en principdiskussion*, Bilaga 1 till SOU 1979:23, Fritzes, Stockholm.
- Bröms, J. [1994], *En social försäkring*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1994:81, Fritzes, Stockholm.
- Carey, D. & Tchilingirian, H. [2000], "Average Effective Tax Rates on Capital, Labour and Consumption", OECD Economics Department, Working Paper No. 258, October.
- Carlsson, S. [1999], "Equality of Access in Health Care", Lund Economic Studies.
- Chamley, C. [1981], "The Welfare Cost of Capital Income Taxation in a Growing Economy", *Journal of Political Economy*, No. 87, pp. 468–496.
- Cremer, H. & Pestieau, P. [1996], "Redistributive Taxation and Social Insurance", *International Taxation and Public Finance*, No. 3, pp. 397–420.
- Dahlberg, A. & Lindeberg, G. [1993], *Idrott åt alla – kartläggning och analys av idrottsstödet*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1993:58, Fritzes, Stockholm.
- Diderichsen, F. [2000], "Ska inkomster eller sjukdom beskattas – Fördelningseffekter av patientavgifter", i *Patientavgifter och värdefterfrågan*, En kunskapsöversikt, Socialstyrelsen.

- Donovan J. [1989], *Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1989:47, Fritzes, Stockholm.
- Ds 1984:8, *Är subventioner effektiva?*, Fritzes, Stockholm.
- Ds 1988:28, *Subventioner i kritisk belysning*, Fritzes, Stockholm.
- Ds 1999:5, *Sämre för mig, bättre för oss – en analys av pensionärernas ekonomiska situation under 1990-talet*, Thomson Fakta, Stockholm.
- Edebalk, P. G. & Petersson, J. [1985], *Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds Fi 1985:11, Fritzes, Stockholm.
- Ekonomistyrningsverket [2002], "Avgifter", rapport 2002:13.
- Elofsson, S., Undén, A-L & Krakén, I. [1998], "Patient Charges – a Hindrance to Financially and Psychosocially Disadvantage Groups Seeking Care", *Social Science & Medicine* 1998, No. 46 (10), pp. 1375–1380.
- Emmerson, C. & Reed, H. [2002], "Avgifter för offentliga tjänster", i Molander, P. (red.) *Alternativ i välfärdspolitiken*, SNS.
- Ericson, P. & Hussénus, J. [2000], *Studiebidraget i det långa loppet*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 2000:19, Fritzes, Stockholm.
- Eriksson, L. T. [1987], *Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1987: 2, Fritzes, Stockholm.
- Eureka Research [1997], "Svenska folkets attityder till tandvården", arbetsrapport.
- Feldstein, M. [1993], "The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act", Working paper No. 4496, National Bureau of Economic Research, Cambridge, USA.
- Fogel, R. W. [1999], "Catching Up with the Economy", *American Economic Review*, Vol. 89, No. 1, March.
- Franzén, T., Löfgren, K. & Rosenberg, I. [1976], "Skatters och offentliga utgifters effekter på inkomstfördelningen", Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.
- Fritzell, J. [1994], *Fördelningseffekter av offentliga tjänster*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1994:86, Fritzes, Stockholm.

- Fölster, S. & Henrekson, M. [2001], "Growth Effects of Government Expenditures and Taxation in Rich Countries", *European Economic Review*, No. 45.
- Fölster, S. m.fl. [2002], "Välfärdskonton i Sverige – en utvärdering", i Molander, P. (red.), *Alternativ i välfärdspolitiken*, SNS.
- Gemmel, N. [1997], "Externalities to Higher Education: a Review of the New Growth Literature", National Committee of Enquiry into Higher Education, HMSO.
- Gerdtham, U-G. & Sundberg, G. [1998], "Redistributive Effects of Swedish Health Care Finance", *International Journal of Health Planning and Management*, No. 13, pp. 289–306.
- Gruber, J. & Wise, D. A. [1999], *Social Security and Retirement around the World*, National Bureau of Economic Research.
- Hansson, I. [1984], "Marginal Cost of Public Funds for Different Tax Instruments and Government Expenditures", *Scandinavian Journal of Economics*, No. 86 (2), pp. 115–130.
- Heckman, J., Lochner, L. & Taber, C. [1999], "Human Capital Formation and General Equilibrium Treatment Effects: a Study of Tax and Tuition Policy", *Fiscal Studies*, vol. 20:1, pp. 25–40.
- Huber, B. & Norrman, E. [2002], "Beskattnings i en global ekonomi", i Molander, P. (red.), *Alternativ i Välfärdspolitiken*, SNS.
- Hultcrantz, L. & Norström, J. [1995], "Efterfrågan på enkla tjänster", *Ekonomisk Debatt*, Årgång 23, s. 527–536.
- Hussénius, J. & Selén, J. [1994], "Skatter och socialförsäkringar över livsrytmen – en simuleringsmodell", Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1994:135, Fritzes, Stockholm.
- Höök, E. [1962], "Den offentliga sektorns expansion: en studie av de offentliga civila utgifternas utveckling 1913–1958", Industriens Utredningsinstitut.
- Jansson, J.O. [2001], "Bortom Dennispaketet", *Transportpolitik i fokus*, nr 2, Vinnova.
- Johannesson, M. m.fl. [1998], "Time Spent on Waiting Lists for Medical Care: An Insurance Approach", *Journal of Health Economics*.
- Kommunförbundet [2002], *Kommunala framtider – en långtidsutredning om behov och resurser till år 2050*.
- Kommunförbundet [2003], *Kommunernas ekonomiska läge – april 2003*.

- Korpi, W. & Palme, J. [1993], *Socialpolitik, kris och reformer: Sverige i internationell belysning*, Bilaga 2 till SOU 1993:16, Fritzes, Stockholm.
- Korpi, W. & Palme, J. [2001], "New Politics and Class Politics in Welfare State Regress: A Comparative Analysis of Retrenchment in 18 Countries 1975–1995", Paper Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, 2001.
- Landstingsförbundet [1994], "Svenska folkets erfarenheter av och inställning till hälso- och sjukvården".
- Lassen, D. D. & Sørensen, P. B. [2002], *Financing the Nordic Welfare States: The Challenge of Globalization to Taxation in the Nordic Countries*, Nordic Council of Ministers.
- Lindsey, L. [1987], "Individual Taxpayer Response to Tax Cuts: 1982–1984", *Journal of Public Economics*, No. 33, pp. 173–206 .
- Lucas, R. [1972], "Expectations and Neutrality of Money", *Journal of Economic Theory*, vol. 4, pp. 103–124.
- Lugnér Norinder, A., Persson, U. & Svensson, M. [1995], "Värdet att minska risken för icke-dödliga trafikskador", IHE-rapport 1995:1.
- Mossialos, E. & Dixon, A. [2002], "Funding Health Care in Europe: Weighing up the Options", i Mossialos, E. m.fl., *Funding Health Care: Options for Europe*.
- Murray, R. [1994], *Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1994:24, Fritzes, Stockholm.
- Murray [1997], "Productivity of the Public Sector in Sweden", Papers on Public Sector Budgeting and Management, vol 3, Budget Department, Ministry of Finance.
- OECD [2000], *Health Data Base*.
- OECD [2001a], *Education at a Glance*.
- OECD [2001b], *Starting Strong – Early childhood education and care*.
- OECD [2002], *Health Data 2002*.
- Olsson, H. m.fl. [1994], *Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1994:133, Fritzes, Stockholm.
- Palme, J. & Sjöberg, O. [2002], *Välfärdssystemens finansiering i ett europeiskt perspektiv*, Expertrapport 10 till skattebasutredningen, SOU 2002:47, vol B, Fritzes, Stockholm.

- Palme, M. & Svensson, I. [2002], "Pensionering och incitament", i Molander, P. (red.), *Alternativ i välfärdspolitiken*, SNS.
- Pestieau, P. [2002], "Socialförsäkringar och inkomstomfördelning", i Molander, P. (red.), *Alternativ i välfärdspolitiken*, SNS.
- Pigou, A. C. [1947], *A Study in Public Finance*, Macmillan, London.
- Ramsay, F. P. [1927], "A contribution to the theory of taxation", *Economic Journal*, No. 37, pp. 47–61.
- Rattsø, J. [2002], "Produktivitet och kostnader i offentliga tjänster" i Molander, P. (red.), *Alternativ i välfärdspolitiken*, SNS.
- Rawls, J. [1971], *A Theory of Justice*.
- Regeringens proposition 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000*, vol. 1, bilaga 4, Fördelningspolitisk redogörelse.
- Regeringens proposition 2000/01:149, *Avgifter inom äldre- och handikappomsorg*.
- Rochet, J.-Ch. [1991], "Incentives, Redistribution and Social Insurance", *The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, No. 16, pp. 143–166.
- Rosen, S. [1995], "Offentlig sysselsättning och den svenska välfärdsstaten", NBER-rapporten, SNS.
- Rostgard, T. & Fridberg, T. [1998], "Caring for Children and Older People – A Comparison of European Policies and Practices", The Danish National Institute of Social Research 98:20, Copenhagen.
- SCB [2002a], *Den offentliga sektorn, bokslut för verksamhetsåret 2001*.
- SCB [2002b], *Arbetskraftsprognos 2002*.
- SCB [2002c], *Statistik om privatiseringen av välfärdstjänster 1995–2001*, Bakgrundsfakta till Ekonomisk statistik, 2002:4.
- Shoven, J. [1976], "The Incidence and Efficiency Effects of Taxes on Income from Capital, *Journal of Political Economy*", No. 84, pp. 1261–1284.
- Sjöberg, O. [2001], *Välfärdsstatens finansiering under 1990-talet*, Del 1 till SOU 2001:57, Forskarantologi från Kommittén Välfärdsbokslut, Fritzes, Stockholm.
- Skolverket [2003], "Uppföljning av reformen maxtaxa, allmän förskola m.m".

- Socialstyrelsen [1994] "Produktionskostnads- och produktivitetsförändringar inom äldre- och handikappomsorgen 1984-1993", *Ädelutvärderingen* 94:15.
- Socialstyrelsen [1996], "Äldreomsorgens avgifter, Socialstyrelsen följer upp och utvärderar", 1996:6.
- Socialstyrelsen [2000a] "Patientavgifter och värdefterfrågan – en kunskapsöversikt".
- Socialstyrelsen [2000b], "Taxor och avgifter för vård och omsorg", *Äldreuppdraget*, 2000:1.
- Socialstyrelsen [2001], *Hälsa- och sjukvårdsstatistisk årsbok*.
- SOU 1973:32, *Vägtrafiken - kostnader och avgifter*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 1979:23, *Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 1995:4, *Långtidsutredningen 1995*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 1995:36, *Förmåner och sanktioner*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 1999:33, *Bo tryggt, betala rätt – särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg*, Thomson Fakta, Stockholm.
- SOU 2000:7, *Långtidsutredningen 1999/2000*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2001:79, *Välfärdsbokslut för 1990-talet*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2002:47, *Våra skatter*, Skattebasutredningen.
- SOU 2003:20, *Fördelningspolitikens mål och medel*, Bilaga 8 till Långtidsutredningen, Fritzes, Stockholm.
- Statskontoret [1992], "Offentliga tjänster kan värderas! – Värdering med egenskapsanalys", 1992:24.
- Statskontoret [1993], "Sektorsövergripande analyser – förslag till metod", 1993:25.
- Statskontoret [1999], *Samhällets stöd till de äldre i Europa – En ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1999:61, Thomson Fakta, Stockholm.
- Statskontoret [2001], "Staten i omvandling", 2001:15.
- Ståhlberg, A-C. [2002], "Avtalsförsäkringarna", i Molander, P. (red.) *Alternativ i välfärdspolitiken*, SNS.
- Svenska Kommunförbundet [2002], "Uppföljning av maxtaxan inom barnomsorgen – en enkätundersökning utförd hösten 2001 och våren 2002".
- Söderström, L. [1991], *Hur skall sjukvården betalas – om alternativa betalningsmodeller*, SNS.

- Söderström, L. & Rikner, K. [2002], Privatisering av socialförsäkringen, i Molander, P. (red.), *Alternativ i välfärdspolitiken*, SNS.
- Temple, J. [2001], "Growth Effects of Education and Social Capital in the OECD Countries", stencil, University of Bristol.
- Wolff, A. [2001] *Does education matter?*
- Ysander, B-C. [1979], *Fem avgiftsargument*, Särtryck ur SOU 1979:23, Industriens Utredningsinstitut.
- Åberg, R. [1998], "Välfärdsstatens omfördelningseffekter – både en fråga om dess omfattning och dess fördelningsprofil", i *Välfärd och välfärdsmätning*, Ekonomiska rådet.

Bilagor till Långtidsutredningen 2003

Bilagorna kommer att publiceras under 2003. För närmare information, se: www.finans.regeringen.se/lu2003

| Nr | Namn | Författare |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Sveriges ekonomi – utsikter till 2020 | Martin Hill och Jonas Norlin, Finansdepartementet |
| 2 | Den demografiska utmaningen – en strategi för långsiktigt hållbara offentliga finanser | Jonas Norlin, Finansdepartementet |
| 3 | Regional utveckling – utsikter till 2020 | NUTEK och INREGIA |
| 4 | Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad | Annika Århammar, Finansdepartementet |
| 5 | Kan vi räkna med de äldre? | Anders Bornefalk och Ola Gustafsson, Finansdepartementet |
| 6 | Sveriges konkurrensfördelar för export och multinationell produktion | Patrik Gustavsson, FIEF och Ari Kokko, Handelshögskolan |
| 7 | Alternativ finansiering av offentliga tjänster | Statskontoret |
| 8 | Fördelningspolitikens mål och medel | Jan Bröms, f.d. chefsekonom och Thomas Pettersson, Finansdepartementet |
| 9 | Fördelning ur ett livscykelperspektiv. Ekonomiska resurser genom livet | Thomas Pettersson och Tomas Pettersson, Finansdepartementet |

| Nr | Namn | Författare |
|----|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| 10 | Utbildningens fördelning – en fråga om klass? | Anneli Josefsson och Lena Unemo, Finansdepartementet |
| 11 | Fördelningseffekter av miljöpolitik | Bengt Kriström m.fl., Sveriges Lantbruksuniversitet |
| 12 | En jämställd föräldraförsäkring? | Fredrik Jansson, Elina Pylkkänen, Lizbeth Valck, Finansdepartementet |
| 13 | Tid och pengar – dela lika? | Frida Widmalm, Finansdepartementet |