

## SAMMANFATTNING

I denna rapport ges en översikt över samtliga statliga bidrag. Dessutom diskuteras ett antal frågeställningar kring statsbidrag: vilka motiv som finns för statliga bidrag, vad effekterna blir av olika konstruktioner samt slutligen i vilken utsträckning bidragen uppfyller sitt syfte.

Här tillämpas en vid tolkning av begreppet statsbidrag. I princip redovisas samtliga transfereringar från statsbudgetens utgiftssida till hushåll, företag, kommuner, organisationer samt internationella överföringar. Sammanställningen bygger på Riksrevisionsverkets realekonomiska kodning av statsbudgeten som baseras på nationalräkenskaperna. Två reservationer bör framhållas. För det första är överföringar från socialförsäkringssektorn som redovisas på budgetens inkomstsida inte inkluderade. För det andra kan distinktionen mellan transfereringar och statens övriga utgifter för vissa verksamheter vara av underordnad betydelse för konsumenterna. Detta är viktigt att komma ihåg då bidragens omfattning diskuteras.

De statliga bidragen uppgår till omkring 60 procent av statsbudgetens utgifter, eller nästan 280 miljarder kronor. Något mindre än hälften utgör transfereringar till hushållen. Omkring 30 procent utgör statsbidrag till kommuner och landsting, medan bidragen till privata företag uppgår till ca 13 procent av de totala bidragen. Internationella transfereringar – i huvudsak biståndet – svarar för ca 5 procent. Återstoden fördelar sig mellan statliga bolag (ca 2 procent) och olika organisationer och ideella föreningar (3 procent).

Det finns ett antal mer eller mindre klassiska motiv för statliga bidrag. Det är fall där en ren marknadslösning leder till ineffektivitet. Det gäller t.ex. vid förekomst av externa effekter, kollektiva varor, stordriftsfördelar samt monopolism. I dessa fall har statsbidragen en effektivitetsbefrämjande uppgift att fylla. Ett annan viktig utgångspunkt för bidrag är de fördelningspolitiska målsättningarna. Här handlar det om att skapa förutsättningar för en jämn inkomstfördelning mellan olika individer och hushåll. Statsbidrag kan också användas i stabiliseringspolitiskt syfte, t.ex. för att motverka arbetslöshet under konjunktursvackor. Slutligen finns en restpost av olika motiv, där argumenten för bidrag till konsumtion eller produktion baseras på att dessa varor eller tjänster av andra orsaker anses särskilt angelägna. Då det gäller statsbidragen till kommunerna kan man inte direkt över-sätta motiven för marknadsmisslyckanden, eftersom kommunerna har egen beskattningsrätt. Däremot finns olika argument för decentralisering, såväl från ekonomisk som från demokratisk synpunkt sett. Dessutom har staten de facto ålagt kommunerna ett antal uppgifter. Bidrag till dessa verksamheter kan mer ses som betalning för utförda tjänster.

Omkring 55 procent av de totala statliga bidragen beräknas utgå i fördelningspolitiskt syfte. Endast omkring en fjärdedel av bidragen används för att korrigera s.k. mark-

nadsmisslyckanden. Mindre än 5 procent beräknas gå till stabiliseringspolitiska ingrepp. Övriga bidrag, ca 15 procent, går till subvention av olika verksamheter som av andra skäl bedömts som viktiga.

Statsbidragen präglas av en hög grad av automatik. Upp emot tre fjärdedelar av alla bidrag utgår efter någon form av automatiskt verkande regelsystem. Härtill kommer pris- och löneomräknade anslag, där staten i efterhand ger kompensation för inflation. Av samtliga bidrag är det något mer än en femtedel som beror av nya politiska beslut. Kommunerna är den mottagarkategori som har den högsta graden av automatik i statsbidragen, ca 90 procent.

En möjlig uppdelning av bidrag är att skilja mellan allmänna och specifika bidrag och huruvida man önskar uppnå någon styrningseffekt på bidragstagaren. För hushållen kan man tala om rena transfereringar respektive subventioner. För företag kan bidragen delas upp efter deras grad av generalitet/selektivitet. För statsbidrag till kommunerna är de vedertagna termerna generella respektive specialdestinerade bidrag.

Den helt övervägande delen av de statliga bidragen till hushållen utgår i fördelningspolitiskt syfte. Framför allt gäller detta de rena transfereringarna. Men även en rad subventioner av varor och tjänster används för att uppnå fördelningspolitiska motiv. Det är dock ett välkänt faktum att en subvention vanligtvis är ett mindre effektivt sätt att ekonomiskt stödja en grupp än vad ett kontantbidrag är. Däremot kan subventioner i praktiken för vissa grupper ha större betydelse än de rena transfereringarna i kronor räknat. Ett mellan-  
ting mellan direkt inkomststöd och subvention är att använda en s.k. voucher. En sådan har ett antal fördelar, bl.a. ger den möjlighet till ökad valfrihet och ett förbättrat kostnadsmedvetande. Men det kan också finnas nackdelar, t.ex. risk för överkonsumtion eller social segregering på vissa områden.

Det statliga stödet till företag antar en rad olika former: fördelaktiga lån, tillskott av ägar-kapital, kreditgarantier och rena bidrag. Ofta krävs att företaget utför en särskild motprestation som det annars inte hade gjort. Gränsen mellan bidrag som förknippas med motprestation å ena sidan och statens löpande upphandling å den andra kan vara oskarp. I de allra flesta fall handlar bidrag till producenter om att sänka företagets kostnader, och därigenom ge möjlighet till ökad produktion/konsumtion. En del av företagsstödet syftar dock inte till att öka produktionen i sig, utan är direkt inriktad på användningen av produktionsfaktorer; i de allra flesta fall arbetskraften. Om målsättningen med bidraget är att öka efterfrågan på arbetskraft är det viktigt att bidraget knyts just till denna resurskategori. Det är också viktigt att beakta eventuella motverkande effekter av olika bidrag, inte minst när stöd utgår samtidigt till olika produktionsfaktorer. Det statliga stödet till producenter bör i största möjliga utsträckning utgöra betalning för klart specificerade varor och tjänster. En sådan utgångspunkt bör också underlätta kontroll och utvärdering av olika stöd.

Den övergripande frågan i diskussionerna om statsbidragen till kommunerna har varit hur

stor del av bidragen som bör vara generella respektive specifika. I föreliggande rapport diskuteras effekterna av olika konstruktioner. På samma sätt som vid bidrag till hushåll måste en avvägning göras mellan bidrags träffsäkerhet och de välfärdsförluster som ett bidrag kan ge upphov till. Allmänt sett bör de specifika bidragsformerna reserveras för ändamål och verksamheter som bedöms som särskilt angelägna. Bidragen kan dock utformas på en rad olika sätt. Bidrag kan bl.a. utgå som andel av bruttokostnader eller nettokostnader. Om bidraget är kopplat till nettokostnaderna – dvs. efter avdrag för avgiftsintäkter – kan kommunens val mellan avgifts- och skattefinansiering snedvridas i riktning mot skatter. Bidragen kan även knytas till den producerade volymen. På kort sikt är det sannolikt billigare att använda ett rent kostnadsanknutet stöd än ett prestationsrelaterat. På längre sikt verkar prestationsrelaterade bidrag troligen mer återhållande på kostnadsutvecklingen. Många specifika bidrag, som initialt haft en styrande effekt, har på sikt fått karaktären av en kompensation i efterhand för en servicenivå som respektive kommun själv valt. Det naturliga är då att låta bidragen i ökad utsträckning utgå i form av generella bidrag. En sådan övergång kan dock inte genomföras utan betydande omfördelningar mellan olika kommuner. En annan möjlig effekt är att kommunerna i ökad utsträckning kommer att konkurrera med varandra i syfte att dra till sig skattekraft. Möjligen finns risk att en sådan ökad konkurrens leder till en snedvridning av resurserna.

Det är viktigt att göra åtskillnad mellan ett bidrags statsfinansiella kostnad å ena sidan och den samhällsekonomiska kostnaden å den andra sidan. Själva utgiften för bidraget är ingen samhällsekonomisk kostnad i sig, utan en omfördelning. De samhällsekonomiska kostnaderna uppstår i stället till följd av de snedvridande effekter på resursfördelningen som ett bidrag kan föra med sig. Dessa effekter härrör dels från bidragets finansiering, dvs. från den snedvridning som skatter kan medföra, dels från bidragets användning.

För att subventionen av en vara eller tjänst helt skall tillfalla konsumenterna, krävs att utbudet är fullständigt elastiskt. I annat fall kommer subventionen helt eller delvis tillfalla innehavarna av de produktionsfaktorer som används i tillverkningen av den subventionerade varan eller tjänsten. Man brukar tala om att subventioner är kostnadsdrivande. Om tillgången på en eller flera produktionsfaktorer är begränsad, kan det statliga bidraget komma att kapitaliseras. Kapitalisering sker i den produktionsfaktor som är den mest begränsande, t.ex. i mark eller fastigheter. De tydligaste exemplen på detta finns på jordbruks- respektive bostadsområdet.

En transferering innebär ingen kostnad i sig. Däremot kan inkomstprövade transfereringar skapa höga s.k. marginaleffekter. Dessa kan ge upphov till negativa effekter på arbetskraftsutbudet. I en del fall kan det därför vara befogat att försöka finna andra bidragsgrundande kriterier än de som utgår från årsinkomsten, t.ex. timlön eller icke-ekonomiska variabler. Transfereringar kan också inverka på ekonomiska faktorer av mer strukturell karaktär, t.ex. sparandet och dess effekter på ränta och investeringar.

Är de nuvarande bidragen effektiva? I rapporten ges en översikt av ett antal studier av

effektiviteten i olika bidrag. Det finns två övergripande motiv för bidrag: att styra och att omfördela. Då det gäller statsbidragens styrande effekter indikerar flertalet studier att bidrag har en mycket begränsad inverkan på vilka beslut som bidragsmottagaren fattar. I vissa fall har bidragen inneburit en omfördelning över tiden av olika aktiviteter, men ingen egentlig ökning. Bidraget kan ha medfört en ökning initialt, men som avklingat rätt snabbt. I vissa fall har också bidrag använts, trots att det grundläggande problemet inte är finansiellt. Det finns också en betydande osäkerhet kring många bidrag, vilket negativt påverkar mottagarens benägenhet att ta hänsyn till dem då beslut skall fattas. Dels kan det finnas osäkerhet om långsiktigheten i olika bidragssystem, dels finns i vissa fall målkonflikter mellan olika typer av bidrag till samma verksamhet. Dessutom är reglerna kring många bidragssystem rigida. Risken finns att regelverket i sig blir styrande, inte det bakomliggande syftet. Det finns en rad exempel, såväl från det kommunala området som från företagssektorn, på att mottagaren anpassat sig till bidragsvillkoren utan att intentionerna med bidraget uppfyllts. Slutligen är det viktigt att framhålla att de institutionella och marknadsmässiga förhållandena i de allra flesta fall har större betydelse för företags, kommuners och hushålls beslutsfattande än vad ett enskilt bidrag har. Sammanfattningsvis indikerar ett antal undersökningar att statsbidrag inte är något särskilt kraftfullt medel för att styra mottagarens beslut. Detta gäller kanske framför allt för bidrag till privata företag. Samtidigt är det dock viktigt att komma ihåg att bidrag till ett antal viktiga verksamheter, bl.a. inom det kommunala området, har haft betydelse för verksamhetens utbyggnad och omfattning.

Då det gäller statsbidragens omfördelande effekter tyder så gott som samtliga refererade undersökningar på att transfereringarna till hushållen ger betydande omfördelande effekter i utjämnande riktning. Spridningen av de ursprungliga faktorinkomsterna är mer än dubbelt så stor som spridningen av inkomsterna efter transfereringar och skatt. Transfereringarna (inklusive socialförsäkringar) har också kommit att öka i betydelse för hushållens disponibla inkomster. Vissa reservationer kan dock göras. För det första bör hänsyn tas till de omfördelande effekterna av olika subventioner och av offentlig konsumtion. På några områden, t.ex. räntesubventioner till bostäder men också subventioner av barnomsorg, kulturliv, utbildning m.m., är det framför allt medel- och höginkomsttagare som gynnas. Dessutom bör transfereringarna betraktas ur ett livscykelperspektiv. I flertalet undersökningar där man studerat transfereringars omfördelande effekter har beräkningar genomförts för ett givet år. Detta angreppssätt ger ingen belysning av hur transfereringssystemet ter sig i ett mer långsiktigt perspektiv. Överföringarna kan t.ex. bidra till förändringar i personers humankapital och därmed framtida inkomster. Slutligen är det inte klart vad alternativet till en offentlig transferering är. Sannolikt är de privata transfereringarna beroende av de offentliga. En stor del av dagens transfereringar avser att omfördela inkomster över livscykeln. I ett system utan offentliga transfereringar skulle en del av denna omfördelning kunna genomföras privat genom t.ex. ökat sparande och försäkringar. Trots dessa reservationer är det otvetydigt att de nuvarande statliga transfereringarna ger upphov till avsevärda inkomstutjämnande effekter.