Finansutskottets betänkande 1986/87:3

om redogörelse i budgetpropositionen för fördelningspolitiska konsekvenser

FiU
1986/87:3

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet en motion från allmänna motionstiden 1986 vari begärs att regeringen regelbundet i budgetpropositionen skall lämna en redogörelse för olika hushålls ekonomiska situation samt för hur olika åtgärdsförslag påverkar hushåll och regioner. Utskottet anser i likhet med motionärerna att det är angeläget att regeringen redovisar ett rättvisande underlag inför behandlingen av åtgärdsförslag i riksdagen. Utskottet anger i betänkandet några av de fördelningspolitiska studier som gjorts under senare år. Det material som tagits fram i dessa sammanhang bör kunna tjäna som underlag för att belysa hushållens ekonomiska situation. Utskottet pekar även på vissa metodologiska svårigheter i sammanhanget. På sikt bör det emellertid vara möjligt, anser utskottet, att göra sammanställningar över hushållens ekonomiska situation och regelbundet redovisa dessa för riksdagen. Regeringen bör därför, i budgetpropositionen eller i andra propositioner där åtgärdsförslag presenteras, allteftersom tillförlitliga mätmetoder utvecklas redovisa de fördelningspolitiska effekterna av dessa förslag, framför allt effekterna av förändringar i skatte- och transfereringssystemen.

Utskottet föreslår att vad utskottet anför med anledning av motionen bör ges regeringen till känna.

Motionen

1985/86:Fi717 av förste vice talman Ingegerd Troedsson m.fl. (m), vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att konsekvenserna för hushåll och regioner av olika statliga stödåtgärder, skatteregler m.m. belyses i samband med budgetpropositionens avlämnande, varvid redogörelse också bör ges för den ekonomiska situationen för olika hushållstyper.

I budgetpropositionen och i andra propositioner läggs ofta förslag med ekonomiska konsekvenser för enskilda medborgare. I motion Fi717 anförs att dessa förslag alltför sällan åtföljs av uppgifter om hur den ekonomiska situationen för berörda hushåll påverkas av förslagen. Inte heller brukar det finnas några uppgifter eller någon diskussion om hur redan befintliga stöd, subventioner eller regler påverkar välfärden eller fördelningen på t.ex. olika regioner.

Motionärerna redovisar ett antal fördelningspolitiska studier som utförts för den s.k. ESO-gruppen (expertgruppen för studier i offentlig ekonomi).

1 *Riksdagen 1986/87. 5 saml. Nr 3*

Enligt motionärerna har varken redogörelser eller analyser av dessa studier redovisats i budgetpropositionen eller i andra propositioner. Detta har i många fall enligt motionärerna medfört att regeringen vidtar åtgärder som leder fel. Motionärerna redovisar i motionen några exempel på detta.

För att få ett rättvisande underlag för besluten i riksdagen är det därför enligt motionärerna angeläget att regeringen framför allt i samband med budgetpropositionens avlämnande fortlöpande redogör för konsekvenserna för hushåll och regioner av olika statliga stödåtgärder, normer eller skatteregler. Samtidigt bör redogörelse ges för den ekonomiska situationen för olika hushållstyper som en- och tvåföräldersfamiljer med vanliga inkomster och olika antal barn, pensionärer med olika ATP och KBT, ensamstående med olika inkomster och hyror m.m.

Utskottet har under behandlingen av motionen haft hearings med företrädare för statistiska centralbyrån (SCB) och expertgruppen för studier om den offentliga sektorn (ESO).

Utskottet

Utskottet anser i likhet med motionärerna att det är angeläget att regeringen redovisar ett rättvisande underlag för behandlingen av olika åtgärdsförslag i riksdagen. Likaså är det av stor vikt att regeringen fortlöpande redogör för hur olika åtgärder och regler påverkar hushåll, företag och regioner.

Studier av fördelningseffekter av den allmänna ekonomiska utvecklingen och av olika politiska förslag eller beslut görs i många sammanhang. Statistiska centralbyrån (SCB) genomför omfattande undersökningar som allmänt belyser hushållens ekonomiska situation uppdelade på hushållstyper, kön, ålder, yrke etc. Inom ramen för offentliga utredningar har vissa studier utförts som direkt belyser effekterna av olika förslag och förändringar i regelsystemet. Dessa undersökningar har emellertid varit begränsade till ett par variabler. Inom regeringskansliet studeras även de fördelningsmässiga effekterna av olika förändringar av skatter, bidrag och avgifter i samband med budgetarbetet.

Inom SCB görs varje år en undersökning av hushållens inkomster (HINK). Det är en urvalsundersökning som visar inkomsternas fördelning på bl.a. hushållstyper, kön, ålder, yrke och socialekonomisk grupp. Dessutom genomför SCB varje år sedan 1974 en undersökning av människornas levnadsförhållanden i Sverige (ULF), där man försöker mäta flera aspekter på välfärden såsom t.ex. boendeförhållanden, arbetsförhållanden, utbildning, fritid, hälsa, sociala kontakter, trygghet och säkerhet. SCB gör också inkomst- och förmögenhetsfördelningsundersökningar (IoF) samt folk- och bostadsräkningen (FoB) som båda är s.k. totalundersökningar. Vidare görs intermittent urvalsundersökningar om hushållens utgifter (HUT) för att mäta den privata konsumtionen. Tillsammans utgör dessa undersökningar ett viktigt basmaterial för att studera ekonomiska fördelningseffekter av politiska åtgärder.

Riksrevisionsverket (RRV) gör varje år en taxeringsstatistisk undersökning av vilken framgår bl.a. hur skatter, avdrag och avgifter fördelar sig på olika individer. Inom ramen för RRV:s förvaltningsrevision har de samlade

effekterna av skatter, bidrags- och avgiftssystem belysts (det s.k. SABA-projektet).

Inom den s.k. ESO-gruppen har ett 30-tal studier utförts av forskare och utredare. I dessa belyses fördelningsfrågor, fördelningen av de disponibla inkomsterna och den privata konsumtionen samt utnyttjandet av den offentliga konsumtionen. I flera av rapporterna tas ett bredare perspektiv än vad som är vanligt i fördelningspolitiska studier. Detta gäller t.ex. de som behandlar olika hushålls utnyttjande av offentliga tjänster.

Ett arbete för att utveckla en beräkningsmodell för fördelningsstudier påbörjades i början av 1980-talet inom dåvarande budgetdepartementet. Modellen utvecklades successivt och redovisades i en departementsstencil, Fördelningsstudier som underlag för regeringsbeslut (Ds Fi 1983:8). I rapporten beskrevs metodiken vid studier av fördelningseffekter av olika förslag till åtgärder samt diskuterades det pågående utvecklingsarbetet.

Modellen hade vissa begränsningar, bl.a. förutsattes samtliga hushåll bo i hyresrättslägenheter och andra inkomster än av lön eller pension beaktades inte. Utvecklingsarbetet har därefter fortsatt, och vissa uppdrag har lämnats till SCB med anledning härav.

I sin anslagsframställning för treårsperioden 1987/88–1989/90 redovisar SCB sitt fördelningsmodellprojekt vars syfte är att beskriva fördelningseffekter av reformer. Detta modellarbete har bedrivits sedan år 1982. En viktig arbetsuppgift i projektet har varit att på olika sätt – datatekniskt och innehållsmässigt – tillrättalägga de statistiska mikromaterialen så att de blir bättre lämpade som modellbefolkningar för effektstudier. En tidsseriedatabas har skapats för att ge ett riktigt deskriptivt bakgrundsmaterial. Särskilda dataprogram har utvecklats för att med hjälp av en mikrodator enkelt beräkna effekten på disponibel inkomst m.m. för vissa typhushåll av förändringar i skatte- och bidragsregler. I planerna ligger också att göra representativa effektstudier för hela populationen eller olika delgrupper inom populationen.

Av vad utskottet redovisat framgår att förutsättningar finns att regelbundet redovisa hur förändringar i skatte- och transfereringssystemet påverkar fördelningen av inkomsterna för olika typer av hushåll och individer. Det finns dock klara metodologiska begränsningar. Det material som för närvarande samlas in tillåter inte en nedbrytning på regioner. För detta krävs större urval eller att totalundersökningar används. De totalundersökningar som nu görs innehåller endast ett begränsat antal variabler som kan användas i detta sammanhang. Exempelvis saknas för närvarande förutsättningar att belysa s.k. förmögenhetseffekter av förändringar i skatte- och subventionsregler eller av ändringar i regleringar av skilda slag. Ytterligare en svårighet är att materialet hinner bli några år gammalt innan det publiceras. Detta innebär självfallet en allvarlig begränsning när det gäller att belysa effekterna av framlagda åtgärdsförslag. Modeller för aktualisering av statistiken utvecklas för närvarande, men dessa måste med nödvändighet bygga på schablonmässiga antaganden. Det bör också nämnas att indirekta effekter och effekter av beteendeförändringar sannolikt är alltför komplicerade att beräkna och därför inte kan belysas med denna typ av undersökningar. Till detta kommer att det kan vara förenat med vissa svårigheter att specificera

ett s.k. noll-alternativ med vilket jämförelse görs.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det t.ex. inom SCB finns ett omfattande deskriptivt bakgrundsmaterial, som kan tjäna som underlag för att belysa hushållens ekonomiska situation. På sikt bör det därför vara möjligt att göra sådana sammanställningar och regelbundet redovisa dessa för riksdagen. Regeringen bör därför i budgetpropositionen eller i andra propositioner, där åtgärdsförslag lämnas, allteftersom tillförlitliga mätmetoder utvecklas redovisa de fördelningspolitiska effekterna av dessa förslag, framför allt effekterna av förändringar i skatte- och transfereringssystemen.

Vad utskottet nu anfört med anledning av motion Fi717 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:Fi717 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om redovisning av fördelningspolitiska studier.

Stockholm den 4 november 1986

På finansutskottets vägnar

Arne Gadd

Närvarande: Arne Gadd (s), Anne Wibble (fp), Roland Sundgren (s), Lars Tobisson (m), Bo Södersten (s), Iris Mårtensson (s), Lisbet Calner (s), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Hans-Eric Andersson (s), Hugo Hegeland (m), Rolf Kenneryd (c) och Stina Eliasson (c).

gotab Stockholm 1986 11670