

## Bilaga 2 Fem avgiftsargument

Några principiella synpunkter på finansieringsalternativ för den offentliga sektorn

Av *Bengt-Christer Ysander*

### 1 Inledning

1. Tanken på en vidgad avgiftsfinansiering av offentlig verksamhet har under senare år aktualiserats allt oftare i debatten. Benämningen "avgiftsfinansiering" används här som gemensam rubrik för alla ändamålsbundna betalningsformer – alltifrån en vanlig marknadsprissättning över ferdelade tariffer med fasta avgiftsdelar till renodlade försäkringslösningar. Vi talar således om en offentlig avgiftsfinansiering så fort betalningen är direkt knuten till en offentlig motprestation. Benämningen täcker därmed ett vitt spektrum av finansieringsformer – från vattenavgifter och hundskatt till yrkeskadeförsäkringar. Motsatsen till avgiftsfinansiering är då en finansiering med generella skatter, som icke öronmärks för särskilt ändamål och som debiteras den skattskyldige icke därför att han utnyttjat viss offentlig service utan därför att han har vissa inkomster eller utgifter.

Naturligtvis kan en sådan allmän gränsdragning aldrig bli helt entydig. Som ett exempel på betalningsformer som kan sägas samtidigt ha inslag av både avgiftsfinansiering och skattefinansiering kan nämnas punktskatter på viss konsumtion som upptas i syfte att bekosta viss relaterad offentlig service. Ett annat exempel utgör flertalet nuvarande socialförsäkringar, vars premiebetalningar endast till viss del är direkt relaterade till beräknade kostnader och försäkringsrisker.

I motsats till skattefinansiering möjliggör avgiftsfinansiering en direkt decentralisering till avnämarna för de offentliga tjänsterna av verksamhetsstyrning och kostnadsansvar. I vilken utsträckning en sådan decentralisering kommer till stånd beror främst på graden av valfrihet i avgiftsfinansieringen och på avgifternas betydelse för de offentliga producenternas finansiering.

Från fördelningssynpunkt har en renodlad avgiftsfinansiering den uppenbara begränsningen jämfört med skattefinansiering att den möjliggör omfördelningar enbart *inom* olika avnämargrupper men däremot icke *mellan* grupperna.

2. Utvecklingen hittills har ganska entydigt gått i riktning från avgiftsfinansiering mot skattefinansiering. En enhetlig offentlig finansiering genom framförallt inkomstbeskattning har stora och obestridliga fördelar ifråga om bl a administrativ förenkling. En strävan i denna riktning har också karakteriserat den budgettekniska utvecklingen under en stor del av 1900-talet i flertalet länder. Man har sökt ersätta öronmärkta fonder och speciella avgiftssystem med en utbyggnad av generell skattefinansiering

Utvecklingen av offentlig finansiering i Sverige har följt detta allmänna mönster och riktlinjerna finns för statens del kodifierade i våra välkända s. k. budgetprinciper, som bl a just avvisar en splittring av budgeten. De nya offentliga avgiftssystem som tillkommit under efterkrigstiden har inte varit så betydelsefulla att de förändrar denna bild av formerna för den statsfinansiella utvecklingen.

Ett skenbart undantag utgör de snabbt växande socialförsäkringarna. Inslaget av skattefinansiering i dessa försäkringar har emellertid successivt ökat i takt med avståndet till aktuariemässiga försäkringskalkyler. Samtidigt har den relativa betydelsen av självrisker i dessa försäkringssystem kraftigt minskat.

3. En skattefinansiering med tyngdpunkten lagd vid en integrerad progressiv inkomstbeskattning medför emellertid en rad problem vid snabbt stigande utgiftsbehov och skattebelastning. De effektivitetsproblem, som aktualiseras av att en växande del av samhällets resursfördelning sker genom centraliserade politiska beslut utan direkta betalningskonsekvenser för avnämarna, är sedan länge välkända och omdebatterade.

Spegelbilden av den centraliserade offentliga resursfördelningen är den integrerade skattefinansieringen. Om man inte som i avgiftsfinansieringen knyter betalningen direkt till utnyttjandet av offentlig service måste man istället beskatta olika privata transaktioner, varmed man oundvikligen ändrar deras pris- och marknadsförutsättningar. Om skatternas, eller subventionernas, relativa andel är tillräckligt stor blir det därmed också lönsamt för individer och företag att genom olika slag av skatteanpassning söka förbättra sitt utbyte av privata transaktioner. Den tilltagande skattebelastningen och de stegrade omfördelningsambitionerna under 1970-talet har, i kombination med höga inflationstakter, väsentligt ökat både motiv och möjligheter för skatteanpassning och samtidigt aktualiserat de allvarliga risker för snedvridningar och orättvisor som anpassningen kan medföra.

Uppmärksamheten har hittills främst koncentrerats på allokeringseffekterna av inkomstbeskattningen. Diskussionen har bl a gällt marginalskatternas inverkan på arbetsutbud och arbetskraftens rörlighet samt effekterna av den asymmetriska skattebehandlingen av kapital- och löneinkomster (jfr. Franzén [1977], Lodin [1976], Ysander [1979]).

Även inkomstskatternas konsekvenser för pris- och lönestabilisering har under senare år stått i centrum för det politiska intresset. Den för skilda löntagargrupper olika progressiviteten har t ex skapat svårigheter i löneupp-  
görelserna och framtvingat alltmera aktiva lönepolitiska ingripanden från statens sida (Grassman m. fl. [1978]).

Minst lika allvarliga på längre sikt är de fördelningspolitiska orättvisor och ojämlikheter, som skatteanpassningen samtidigt skapar. Genom omplacering till skattemässigt favoriserade kapitalplaceringar, genom ett utnyttjande av avdragsmöjligheter utöver de gränser lagstiftarna förutsett, genom transaktioner utanför marknaden eller andra former av skatteflykt, kan vissa grupper av inkomsttagare försäkra sig om ett ibland mångdubbelt nettoutbyte av sina ansträngningar jämfört med andra mindre gynnade kategorier. I den mån skattestegringen nödvändiggörs av omfördelningsbehov befinner man sig därmed i ett politiskt dilemma. Ökade omfördelnings-

ambitioner i inkomstbeskattningen kan medföra växande fördelningsorättvisor. Resultatet t. ex. av relativt kraftig progressivitet i de formella inkomstskatteskalorna kan redan idag antas vara ett, åtminstone för vissa höginkomstskikt, de facto regressivt skatteutfall i termer av inkomster och standardmöjligheter enligt en skälig bedömning.

4. Det bedömes av dessa skäl allmänt vara omöjligt att lita till inkomstskattehöjningar för att finansiera i framtiden tillkommande utgiftsbehov. Man har då i princip tre alternativ att välja emellan. Det första, och minst acceptabla, är att låta finansieringsproblemen utlösa ett allmänt reformstopp eller en kraftig prutning av kraven på utgiftsstegringar i offentlig verksamhet. Det andra alternativet är att successivt övervältra allt större del av skatteuttaget på andra skatteformer, dvs. personliga utgiftsskatter eller indirekta skatter. Ett gemensamt problem för den senare gruppen av skatter är att de i allmänhet kan antas ha regressiva fördelningseffekter, vare sig det är fråga om löneskatter, moms, moms eller andra varubundna skatter. Det tredje alternativet består i en successivt vidgad användning av avgiftsfinansiering.

Ställningstagandet till detta alternativ kan väntas främst ske från två olika utgångspunkter. Det beror för det första på vilken vikt man tillägger avgiftsfinansieringens möjligheter att effektivisera resursfördelningen, dels genom en decentralisering av kostnadsansvaret för offentlig verksamhet, dels genom en minskad skatteanpassning i privat verksamhet. För det andra blir det avhängigt av i vilken utsträckning man anser att kraven på fortsatt inkomstomfördelning kan tillgodoses genom omfördelning inom avgiftsfinansieringens avnämargrupper. Den helt dominerande delen såväl av utjämningsbehoven i samhället som av de offentliga budgetarnas utjämnings-effekter gäller ju idag skillnader mellan människor i olika skeden av livet, friska-sjuka, unga-gamla, barnrika-barnlösa etc. Det gäller med andra ord den typ av riskutjämning inom kollektivet av potentiella avnämare som kan ske genom en försäkringsmässig avgiftsfinansiering.

Avsikten med den fortsatta framställningen är att, åtminstone på några punkter, bidra till underlaget för ett sådant ställningstagande till avgiftsfinansieringens framtida roll i svensk offentlig sektor.

5. Frågan om vidgad avgiftsfinansiering kan diskuteras från många olika utgångspunkter.

Man kan studera avgiftssystemen som en fråga om optimal offentlig prissättning, dvs. man kan tillämpa ekonomiska effektivitetskriterier för att söka härleda lämpliga taxestrukturer. Det finns en betydande ekonomisk litteratur som kan tjäna som underlag för ett sådant studium. (För översiktliga framställningar se t. ex. Nelson [1964] och Turvey [1968].) En ingående offentlig diskussion kring dessa frågor fördes i Sverige senast i samband med affärsverksutredningens och affärsverksdelegationens arbete. En allmän presentation av grundläggande synsätt vid denna typ av analys gavs för några år sedan av vägkostnadsutredningen (SOU 1973:32). Ett aktuellt förslag om tillämpning inom svensk förvaltning av principerna för optimal prissättning utgör den nyligen framlagda utredningen om televerkets prissättning (T. Pousette [1979]). Förslag till några, för svensk förvaltning, nya former och

tillämpningsområden av optimal prissättning har presenterats av P. Bohm [1979].

De offentliga avgiftssystemen kan också studeras utifrån en mera övergripande diskussion av alternativa sätt att skapa resursutrymme för statlig och kommunal verksamhet. Intresset inriktas då främst på att söka utvärdera konsekvenserna för samhällsekonomin och för enskilda grupper av medborgare av olika kombinationer av skatter och avgifter. De principiella synpunkter på offentlig avgiftsfinansiering som skall redovisas i det följande är avsedda att kunna tjäna som utgångspunkter för en sådan diskussion.

Framställningen har utformats som en kommentar till fem vanliga påståenden i den allmänna debatten kring avgiftsfinansiering, nämligen:

”avgifter svarar för en relativt obetydlig del av offentlig finansiering”

”utrymmet för vidgad offentlig avgiftsfinansiering är mycket begränsat”

”valet av finansieringsform är väsentligen en fördelningsfråga”

”avgiftsfinansiering är ogynnsam för låginkomsttagare”

”ökade avgifter i social verksamhet ger minskad social trygghet”.

Även om rubrikerna är ”argumentativa” är avsikten med framställningen inte att argumentera för specifika finansieringsalternativ. Ambitionen här är endast att precisera argumentens innebörd och förutsättningar och undersöka i vilken mån och på vilka punkter samhällsutvecklingen har medfört – eller i framtiden kommer att medföra – väsentligt ändrade förutsättningar för valet av finansieringsform.

Diskussionen avser såväl statliga som kommunala verksamheter. Att det knappast är meningsfullt att avgränsa en diskussion kring avgiftsfinansiering till att avse enbart statlig verksamhet kan kanske bäst illustreras med ett sifferexempel. Den statliga förvaltningens intäkter och avgifter från icke statliga kunder kan beräknas uppgå till mindre än 1/8 av de statliga bidragen till kommunerna och till ungefär 1/6 av de motsvarande kommunala avgiftsintäkterna. En ökning av den totala kostnadstäckningsgraden i fråga om kommunala avgifter med 5 procent, som möjliggjorde en motsvarande minskning av statsbidragen till kommunerna, skulle ha större betydelse för statens finanser än hela det nuvarande avgiftssystemet inom statlig förvaltning.

## 2 ”Avgifter svarar för en obetydlig del av offentlig finansiering”

1. För att kunna diskutera möjligheten och önskvärdheten av en vidgad avgiftsfinansiering måste man först och främst veta hur mycket som i dag är avgiftsfinansierat av offentlig verksamhet och helst också något om hur avgiftsfinansieringen utvecklats under efterkrigstiden. Dessa till synes enkla frågor visar sig vid närmare granskning vara både mångtydiga och besvärliga att mera exakt besvara utifrån tillgänglig officiell statistik. Innan man kan börja försöka besvara frågorna måste man precisera dem. Några av dessa preciseringar är av principiellt intresse för förståelsen för avgiftsfinansieringens roll och vi skall därför kort kommentera dem.

Den första nödvändiga preciseringen gäller avgränsningen av *offentlig sektor* respektive av begreppet avgiftsfinansiering. En vid avgränsning av den offentliga sektorn utifrån ägaraspekten skulle bl. a. innefatta även de statliga bolagen, vars organisationsform just markerar att de är avsedda att vara hundra procentigt avgiftsfinansierade. Att diskutera varför och i vilken utsträckning detta realiter icke är fallet skulle falla utanför ramen för vår diskussion här. Vi väljer därför den snävare avgränsning av den offentliga sektorn som utgår från graden av centraliserad kontroll, dvs. medräknar alla de aktiviteter, som, brutto eller netto, styrs över statliga och kommunala budgetar. Med denna definition inkluderar den offentliga sektorn således i ena änden de kommunala och statliga affärsverken och i andra änden alla olika typer av offentliga inkomsttransfereringar. Att inkomsttransfereringarna skall medtagas motiveras av att de flesta av dem i likhet med socialförsäkringarna i princip kan tänkas finansierade genom avgifter, dvs. försäkringsavgifter.

Själv *avgiftsbegreppet* är här fortsättningsvis avgränsat på sådant sätt att endast de avgiftssystem medtages som, genom att de är riktade även utanför den offentliga sektorn, kan ha betydelse från finansieringssynpunkt. Vi bortser alltså från rena interndebiteringar trots att dessa givetvis kan ha lika stor betydelse som extern avgiftssättning för förvaltningseffektivitet och för möjligheterna till kontroll och decentralisering. Indirekt tvingas man emellertid vid varje diskussion av avgiftssättning att återkomma till frågan om interndebitering. Interndebiteringen är ju en avgörande del av kostnadsredovisningen, som på längre sikt kan väntas spela en väsentlig roll för avgiftssättningen. Uppdelningen mellan extern och intern avgiftsdebitering är dessutom statistiskt svår att uppehålla. I fråga om de statliga avgifterna är urvalet av lättillgänglig statistik realiter styrt av vilka myndighetsuppgifter som i formellt hänseende betecknas som avgiftsbelagd verksamhet och för vilken RRV utgör tillsyns- eller samrådsmyndighet. Detta innebär exempelvis å ena sidan att t. ex. kapitalintäkter och markarrenden från statens kapitalfonder inte inkluderats i sammanställningar av statlig avgiftssättning, som emellertid å andra sidan innefattar avgifter från myndigheter av typ försvarets datacentral, försvarets civilförvaltning och statens personalnämnd, för vilka samtliga avgiftsintäkter har karaktären av interndebiteringar. Som vi nedan skall återkomma till, är det dessutom ytterst svårt att någorlunda säkert uppskatta volymen av interna avgiftsdebiteringar inom den offentliga sektorn.

2. I diskussionen om offentlig avgiftsfinansiering jämför man ofta avgiftsintäkterna med den offentliga sektorns totala inkomster. Diagram B1 visar hur en sådan jämförelse utfaller. I diagrammet finns två typer av avgifter markerade genom streckning. Det gäller för det första de snabbt svällande arbetsgivaravgifterna samt egenavgifterna till socialförsäkringen. Det är emellertid ytterst tveksamt i vilken mån socialförsäkringsandelen av arbetsgivaravgifterna bör räknas som försäkringsavgifter och inte som löneskatt. Socialförsäkringssystemen i Sverige har ju alltid varit en blandning av försäkringssystem och fördelningssystem. Utvecklingen under senare år, framför allt övergången till fasta avgiftsproportioner utan maximigränser för sjukförsäkringen, har närmast tenderat att markera socialförsäkrings-

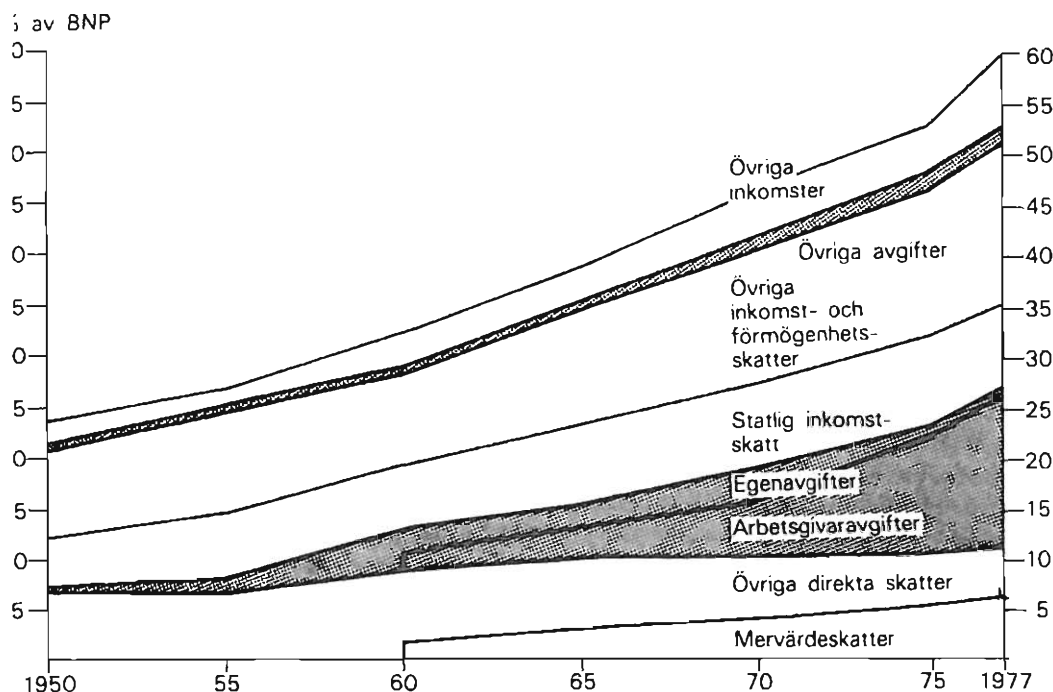


Diagram B1 Offentliga sektorns avgifter och andra inkomster i procent av BNP till marknadspris 1950-1977.

#### Statistisk not till diagram B 1

Skatter och avgifter har här av praktiska skäl mätts i termer av respektive års skattedebiteringar (i fråga om 1977 beräknad debitering) medan övriga inkomster – övriga diverse inkomster, överföring av överskott från offentliga företag, vissa pensionsinbetalningar samt framför allt låneräntor – har beräknats utifrån utfallsdata i nationalräkenskaperna. Detta kan medföra förskjutningar mellan enskilda år men knappast förändra långsiktiga trender. Som framgår av diagrammet har skattningen gjorts med femårsintervall.

”Övriga avgifter” har beräknats utifrån SNR-data, som offentlig sektorns försäljning till hushåll, dess intäkter av nominella avgifter och arrenden m. m. samt hälften av den produktion av marknadsprodukter. En överslagskalkyl för år 1975 indikerade att för detta år ca hälften av produktionen av marknadsprodukter konsumerades internt inom den offentliga sektorn. I konstruktionen av diagrammet har således antagits att denna proportion varit konstant under det studerade kvartsseklet.

avgifternas karaktär av löneskatt. Vi skall senare återkomma till en diskussion av detta förhållande.

Den andra typen av avgifter i diagram B1, här kallade ”övriga avgifter”, redovisar ett försök att uppskatta storleksordningen av de externa avgiftsintäkterna från offentlig tjänsteproduktion exklusive affärsverksamheten. Som vi senare skall återkomma till, är detta dessvärre en ganska grov skattning som bygger på relativt osäkra antaganden om den offentliga interndebiteringens andel av de totala avgiftsintäkterna. Dessa övriga avgifter svarar som framgår av diagrammet för en relativt liten och konstant andel, cirka 2,5 procent, av den offentliga sektorns totala inkomster under perioden. Denna konstanta andel kontrasterar inte minst mot den snabbt ökande betydelsen av s. k. övriga inkomster, framför allt låneräntor och överföringar av driftsöverskott. Utvecklingen avspeglar härvidlag framför allt den of-

fentliga sektorns roll, via AP-fonderna, som förmedlare av finansiellt kapital till näringsliv och bostadsbyggande.

Den typ av jämförelse, som illustreras i digram B1, måste dock av flera skäl betecknas som missvisande. Den är föga lämpad att ligga till grund för en diskussion av möjligheterna för vidgad avgiftsfinansiering. Redovisningen avspeglar för det första de offentliga budgetarnas blandning av brutto- och nettoredovisning. I fråga om affärsverken redovisas nettointäkter i form av överföring av driftöverskott medan redovisningen i övrigt inkluderar de intäkter som krävs för att täcka den offentliga tjänsteproduktionens bruttokostnader. Inkomstsammansättningen inräknar vidare de totala inkomsterna oavsett om dessa är avsedda att täcka kostnaderna för den löpande produktionen eller att finansiera investeringar. Det är givetvis ekonomiskt mera meningsfullt att sätta avgiftsintäkterna i relation till kostnaderna för den löpande verksamheten och låta investeringskostnaden representeras av kapitalkostnaderna för denna löpande verksamhet. Av diagrammet går det heller inte att avläsa hur mycket som har gått till transfereringar respektive tjänsteproduktion och inom transfereringarna hur mycket som socialförsäkringarna svarar för. Det är önskvärt att åtminstone precisera diskussionen därhän att avgifterna kan sättas i relation till kostnaderna för den typ av verksamhet som är eller kan tänkas bli avgiftsbelagd. Med hänsyn till möjliga fluktuationer i budgetsaldon och externa finansierings-saldon är vi slutligen mer intresserade av att se avgiftsintäkterna i relation till aktuella inkomstbehov än till totala inkomster.

Sammanfattningsvis är det inte så mycket finansieringsandelen som kostnadstäckningsandelen som utgör det relevanta jämförelsetalet för en diskussion kring avgiftsfinansiering. Hur stort kostnadstäckningstalet blir i ett visst givet fall beror på hur kostnaderna definierats. De kostnadstäckningstal som finns officiellt redovisade för olika statliga myndigheter måste exempelvis behandlas med stor varsamhet eftersom de utgår från kostnadsdefinitioner hos myndigheterna som ofta skiljer sig åt, framför allt i fråga om sin behandling av kapitalkostnaderna. Problemet återkommer på aggregerad nivå när man vill söka sätta avgiftsintäkterna i relation till den löpande tjänsteproduktionens kostnader sådana dessa mäts av summan av vad som i officiell statistik kallas offentlig konsumtion och avgiftsintäkter. Enligt nationalräkenskapskonventioner medräknas ju nämligen icke kapitalräntekostnader i offentlig konsumtion, vilket däremot sker i fråga om affärsverken.<sup>1</sup> För att motsvara full kostnadstäckning inom affärsverk eller inom näringslivet över huvud taget krävs därför att avgiftsintäkterna skall uppgå till 100 procent plus en räntemarginal, om kalkylen bygger på nationalräkenskapsiffror.

3. Ett annat allmänt problem när det gäller redovisning av avgiftssystemets betydelse för den offentliga sektorns finansiering sammanhänger med att avgiftssystemen samtidigt markerar en organisatorisk decentralisering.

I ett helt centraliserat system reglerar man uppifrån både myndigheternas produktion – vad, hur och för vem – och deras input – hur mycket de skall använda av olika produktionsfaktorer och mellanprodukter och från vem dessa skall levereras.

Införandet av en interndebitering eller en kostnadsredovisning innebär

<sup>1</sup> Beräkningen av kapitalräntekostnaden skiljer sig emellan olika affärsverk både vad avser kapitalvärdering och i fråga om andel av totalt arbetande kapital, som inberäknas i kalkylunderlaget.

ofta ett första decentraliseringssteg i en förvaltningsorganisation. Interndebiteringen bidrar inte bara till ett förbättrat centralt beslutsunderlag utan möjliggör i princip också ett ökat decentraliserat kostnadsansvar, i meningen av ett ökat incitament för myndigheterna att försöka producera så billigt som möjligt och konkurrera. Den ger med andra ord möjlighet att byta en central reglering mot marknadskontroll eller prisstyrning i fråga om de interna marknader som inte direkt berör den slutliga användningen av offentliga sektorns produktion. Om dessa möjligheter kan utnyttjas beror på om myndigheterna samtidigt ges frihet att självständigt reagera på pris- och kostnadssignalerna.

Införandet av externdebitering, dvs. avgiftssystem riktade även mot kunder utanför den offentliga sektorn, innebär ett andra och i många fall slutgiltigt steg gentemot organisatorisk decentralisering. För de avgiftsbelagda verksamheterna inför man en marknadskontroll eller prisstyrning även i fråga om slutlig efterfrågan. Den eventuella centrala styrningen sker icke längre genom kvantitativa beställningar hos myndigheterna utan genom prispolitiska åtgärder, exempelvis subventioner. Med marknadskontroll följer också marknadsanonymitet. Myndigheterna har inte nödvändigtvis någon anledning att hålla reda på vem som köper, bara de betalar. SJ har ingen anledning att ha särskilda kassor för att ta betalt av statsanställda på tjänsteresor. I kommunala nämnder är det viktigt att hålla reda på statsbidragen men knappast att särskilja eventuella intäkter från statliga myndighetskunder etc.

Detta medför uppenbara svårigheter när det gäller att skapa en konsoliderad redovisning av avgifternas betydelse för den offentliga sektorn. Den avgiftsfinansierade delen av den offentliga sektorns verksamhet kan sägas vara i samma situation som näringslivet i övrigt. Det krävs i många fall särskilda undersökningar av input-outputkaraktär för att särskilja och mäta storleken på de interna avgiftsströmmarna inom den offentliga sektorn. I detta fall är vi dessutom inte bara angelägna om att mäta de interna leveranserna mellan olika typer av aktiviteter utan behöver också kunna skilja på olika ägarkategorier bland kunderna. Vi måste vid genomgången av fakturorna kunna skilja ut ett kommunalt energiverk från ett privat kraftbolag. I Sverige är situationen den att vi i dag har sämre underlag för en sådan bedömning av internleveranser inom den konsoliderade offentliga sektorn än vi har i fråga om industrin. Alla försök till bedömningar avseende den konsoliderade offentliga sektorn måste därför bli mycket överslagsmässiga och osäkra.

4. Mot bakgrund av dessa problem är det naturligt att återge siffrorna för stat, kommun och landsting var för sig. För den statliga sektorns del ges årligen genom RRV:s försorg löpande översikter av utvecklingen av den avgiftsfinansierade verksamheten. RRV har också nyligen i en utredningspromemoria presenterat en översiktlig sammanställning av de statliga avgiftssystemens utveckling till dags dato. Vi kan därför här nöja oss med att med hjälp av några siffror, som återges i tabell B1, påminna om den relativa storleksordningen av de statliga avgifterna. De återgivna siffrorna representerar ett försök att ställa externa avgiftsintäkter i relation till de löpande kostnaderna för verksamheten ifråga. Som "externt" räknas då allt



Tabell B1 Avgifternas kostnadstäckning inom statlig produktionsverksamhet 1975/76  
Procent

Statlig förvaltning exkl. affärsverk	8 (± 2)
Affärsverken	108 (± 4)
Konsoliderad statlig sektor	40 (± 4)

Källa: RRV.

som ligger utanför det verksamhetsområde redovisningen avser. En enkel överslagskalkyl, som också RRV redovisat, ger vid handen att de 1,8 miljarder kronor i avgiftsintäkter som budgetåret 1975/76 redovisades inom statlig förvaltning exklusive affärsverk kan beräknas motsvara 8 procent av kostnaderna för denna förvaltningsverksamhet. Med något annorlunda definitioner skulle man kunna hamna något lägre eller ytterligare ett par procent högre. En allmän osäkerhetsfaktor som vi redan berört gäller behandlingen och storleksordningen av de statliga räntekostnaderna. En annan fråga gäller administrationen av transfereringar. Jämförelsetalet skall vara kostnaderna för den statliga tjänsteproduktionen exklusive inte bara affärsverk utan även transfereringar och försäkringsverksamhet. Då borde egentligen också olika administrationskostnader för transfereringsverksamheten frånräknas, vilket icke skett i den översiktliga kalkylen.

En annan tolkningsfråga gäller behandlingen av kollektiva avgifter för arbetskraften. I den utsträckning vi är villiga att betrakta arbetsgivaravgifterna som försäkringsavgifter eller direktbetalning för andra offentligt producerade tjänster är det följdriktigt att också ta med dessa poster i den kostnadsredovisning, som avgifterna ställs i relation till. Om man däremot vill betrakta vissa kollektiva avgifter som en form av företagsbeskattning kommer deras medtagande i kostnadsbasen bara att representera en relativt godtycklig omfördelning av kostnader från transfereringsverksamheten till tjänsteproduktionsverksamheten. En omtolkning på denna punkt skulle sänka kostnadstäckningssiffran med några procent.

För undvikande av missförstånd bör man kanske också understryka att den genomsnittliga kostnadstäckning på 8 procent, som angivits i tabellen, inte återspeglar någon genomsnittlig taxesättning av de avgiftsbelagda verksamheterna. I själva verket gäller att de flesta och de tyngsta av de avgiftsbelagda verksamheterna arbetar med full kostnadstäckning (exkl. kapitalförräntning) som mål och har en taxesättning som motsvarar en drygt nittioprocentig kostnadstäckning. För att underlätta en jämförelse med RRV:s redovisningar har här heller inte medtagits hyror och arrenden från kapitalfonderna inom det statliga förvaltningsområdet exklusive affärsverken. Det skulle i sin tur kunna öka siffran med någon halvprocent.

För de statliga affärsverken redovisades under samma budgetår intäkter uppgående till 16,5 miljarder kr. Från den fakturerade försäljningen har då fråndragits statliga driftsbidrag, framförallt ersättningen för drift av olönsamma järnvägslinjer. De redovisade kostnaderna inklusive avskrivningar för affärsverken var för samma period omkring 15,2 miljarder kr. Dessa siffror ger en kostnadstäckning av 108 procent och avspeglar således brutoförräntningen inom affärsverken.

Om man slutligen önskar ge en konsoliderad redovisning för den statliga sektorn innebär detta att man måste försöka saldera bort de interna penningströmmarna mellan å ena sidan affärsverken och å andra sidan den övriga statliga förvaltningen. Förvaltningens avgiftsintäkter från affärsverkssektorn har här skattats till 200 miljoner kr. En överslagsmässig kalkyl av affärsverkens försäljning till andra statliga myndigheter, genomförd utifrån bl. a. input-outputdata ger vid handen att det för 1975 kan tänkas röra sig om en storleksordning av 2,3 miljarder kr. När hänsyn tagits till dessa interna penningströmmar finner man att år 1975 sammanlagt 16 miljarder kr i avgiftsintäkter gav en fyrtioprocentig kostnadstäckning i förhållande till de sammanlagda kostnaderna som uppgick till 39,6 miljarder kr. Denna procentsiffra bör emellertid omges av ett osäkerhetsintervall på minst  $\pm 4$  procent om man önskar innefatta också hänsyn till bl. a. de olika tolkningsalternativ i fråga om arbetsgivaravgifter som vi ovan berörde.

**Tabell B2 Avgifternas kostnadstäckningsgrad i primärkommunal produktionsverksamhet**  
Procent

	1972	1975	1978
<i>Samtliga verksamheter</i>	20 ( $\pm 2$ )	20 ( $\pm 2$ )	19 ( $\pm 2$ )
Industriell verksamhet	89,6	93,2	93,7
däruv:			
Gas	67,4	74,0	81,1
El	102,9	103,1	99,5
Fjärrvärme	85,8	96,2	98,9
Vatten och avlopp	76,3	81,5	83,9
Avfallshantering	91,2	94,1	95,1
Övriga avgiftsbelagda verksamheter	15,6	13,5 (16,1 <sup>a</sup> )	11,8 (13,9 <sup>a</sup> )
däruv:			
Daghem		12,3	11,1
Familjedaghem	14,1	14,5	13,1
Fritidshem		7,9	7,4
Hemhjälp	4,4	6,0	5,4
Badanläggningar	19,2	19,1	16,2

<sup>a</sup>Inkluderar även idrottsanläggningar, småbåtshamnar, hamnförvaltning, fritidsgårdar och "övrig" pensionärs- och handikappomsorg, vilka ej medräknats i den kalkylsiffra som återges utan parentes.

Källa: Kommunförbundet: Avgiftsenkäter 1973, 1976, 1978 samt SNR.

5. För år 1978 räknade primärkommunerna med avgiftsintäkter på ca 11 miljarder kr, vilket skulle täcka knappt femtedelen av deras totala kostnader för produktionsverksamhet. Utvecklingen av avgiftsfinansieringen under 70-talet för några av de viktigaste avgiftsbelagda verksamheterna illustreras i tabell B2. Det bör observeras att siffrorna i tabellen, som hämtats från Kommunförbundets enkätundersökningar, återger budgeterade belopp. Det framgår av tabellen att utvecklingen från 1972 till 1978 inneburit en successiv ökning av kostnadstäckningsgraden för industriell verksamhet

med undantag av elområdet, medan man i fråga om övriga avgiftsbelagda verksamheter, framförallt den sociala omsorgsverksamheten, kan notera en tendens till sjunkande avgiftskostnadstäckningsgrad. I fråga om industriella avgifter tycks vidare genomgående gälla att kostnadstäckningsgraden stiger med kommunstorlek. Däremot ligger storstadsområdena mycket lågt relativt sett i fråga om avgifter för den sociala verksamheten. De små kommunerna synes också ha släpat efter mera i fråga om industriella avgiftshöjningar under de senaste åren. Räknar man om budgeterade avgiftshöjningar från 1977 till 1978 i termer av motsvarande skatthöjningar per skattekrona visar sig det genomsnittliga talet vara 0:74 kr per skattekrone. För de minsta kommunerna var motsvarande siffra endast 0:27, medan den för de tre största kommunerna visar en ökning på 1:53 kr per skattekrone. Avgifternas betydelse för finansieringen av kommunal verksamheten kan illustreras med följande räkneexempel. Varje enhets ökning av den procentuella kostnadstäckningsgraden i industriell verksamhet motsvarar ett intäktsstillskott på ca 100 miljoner kr, medan en motsvarande procentuell ökning av täckningsgraden för övriga avgiftsbelagda verksamheter ger ett tillskott på 150 miljoner kr. Om man jämför tabellerna B1 och B2, framgår det att kostnadstäckningen ifråga om avgifterna i den konsoliderade statliga sektorn är ungefär dubbelt så stor som motsvarande kostnadstäckning inom kommunal produktionsverksamhet.

6. Några motsvarande uppgifter avseende kostnadstäckningsgraden för avgifter i landstingens verksamhet återges i tabell B3. De avgifter det här är fråga om gäller nästan helt och hållet vårdavgifter från patienter respektive försäkringskassor. Totalt täcktes 1975 drygt 6 procent av kostnaderna för

**Tabell B3** Avgifternas kostnadstäckningsgrad i landstingskommunal verksamhet  
Procent

	1973	1975	1982 (prognos)
Totalt	7,7 (±2)	6,3 (±2)	6,6 (±2)
varav:			
vårdavgifter i slutenvård	3,0	2,7	2,4
vårdavgifter i öppen vård	4,7	3,6	4,2

Anm.: Av dessa vårdavgifter beräknas en dryg tredjedel vara patientavgifter.

Källa: Landstingsförbundet, Socialstyrelsen: LKELP 74,77.

den löpande verksamheten av avgifter. Detta innebär en viss sänkning jämfört med 1973, och den lägre kostnadstäckningsnivån antas enligt prognoserna kvarstå in på 80-talet. Större delen av dessa vårdavgifter uppkommer i den öppna vården, och sammanlagt beräknas ungefär 1/3 av avgiftsin-täkterna vara patientavgifter. I fråga om såväl landstingens verksamhet som siffrorna för den primärkommunala verksamheten bör givetvis bifogas samma reservation avseende tolkningen av arbetsgivaravgifterna, som ovan framfördes i samband med diskussionen av avgifterna för den statliga verksamheten.

7. Socialförsäkringarna svarar för den mest expansiva delen av den statliga budgeten under efterkrigstiden. 1950 uppgick betalningarna i det statliga socialförsäkringssystemet till 1 185 miljoner, varav ungefär 37 procent täcktes av avgifter. 1975 var motsvarande försäkringsutfall 36,5 miljarder, varav drygt 70 procent täcktes av inflytande avgifter. Detta innebar emellertid en radikal sänkning av kostnadstäckningsnivån jämfört med 1970 då ca 90 procent av försäkringsutfallet täcktes av inflytande avgifter.

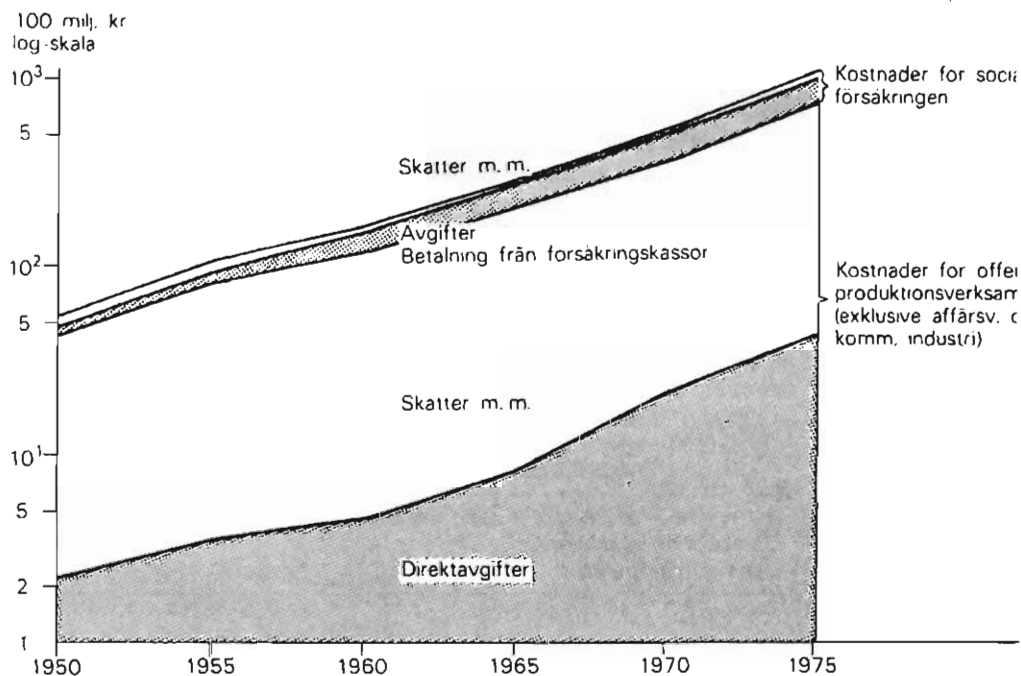
Av arbetsgivaravgifterna svarar sjukförsäkring och ATP för ca hälften i dag. Att övriga delar av arbetsgivaravgifterna bör betraktas som skatt och icke som avgift torde vara ganska odiskutabelt. I fråga om sjukförsäkring och ATP kan emellertid olika tolkningar diskuteras. Ifråga om sjukförsäkringen har ju utvecklingen gått från mera försäkringsmässigt kalkylerade avgifter mot ett mera renodlat fördelningssystem med skattefinansiering. Ett avgörande steg i denna riktning togs i och med omläggningen 1977 genom slopandet av basbeloppsgränserna för sjukförsäkringen.

I fråga om ATP, där uttaget fortfarande begränsas genom vissa basbeloppsgränser och således till en del motsvaras av en pensionspremie enligt aktuariemässiga grunder, kan man fråga sig om man skall behandla avgiften som skatt eller åtminstone delvis som kapitalförsäkring. Hur man bör göra beror naturligtvis på vem man är och i vilket sammanhang bedömningen görs. Är man äldre, med sina flesta och bästa inkomstår bakom sig, måste man rimligtvis uppfatta ATP-avgifterna som en ren och relativt billig pensionsförsäkring om man lever nu och just skall gå i pension, men som en ren skatt om man befinner sig i samma situation på 90-talet och redan tidigare betalat in det fulla försäkringsmässiga värdet av sina kommande pensionsförmåner. Att skiljaktliga bedömningar på detta sätt kan aktualiseras beror givetvis på ATP-reglernas utformning, som innebär att subventionsinslaget i pensionsförsäkringen kan variera kraftigt mellan olika enskilda försäkringstagare och kan vara såväl positivt som negativt. Om man uppfattar ATP-avgifterna som skatt eller försäkring beror naturligtvis också på hur pass intresserad man är av pensionsförsäkringar – om ens ekonomiska planering enbart sker i termer av årsinkomst eller också i termer av livsinkomst (jfr. Ståhl [1977]).

Vi kommer nedan att ha anledning att återkomma till betydelsen av avgiftstolkningen i avgiftssystemet.

8. Vi skall nu göra ett försök att sammanfatta tillgängliga uppgifter om avgifternas kostnadstäckningsgrad i den konsoliderade offentliga sektorn. Det bör emellertid understrykas att, på grund av de decentraliseringsproblem som vi inledningsvis berörde, ett sådant försök måste få karaktären av en ganska grov överslagskalkyl byggd på vissa antaganden gällande de interna betalningsströmmarna mellan olika delar av den offentliga sektorn.

I diagram B2 redovisas ett försök att sammanfatta vad vi kan utläsa utifrån nationalräkenskaperna ifråga om avgifternas betydelse. Diagrammet visar utvecklingen under efterkrigstiden av avgiftsfinansieringen, dels i offentlig produktionsverksamhet exklusive affärsverk och annan industriell verksamhet, dels inom socialförsäkringssystemet. I de SNR-tal diagrammet bygger på har ingen korrigering gjorts för arbetsgivaravgifterna. De kalkylerade siffrorna för avgiftsintäkterna i offentlig produktionsverksamhet bygger, som



tidigare nämnts, på antagandet att den relativa andelen av internt förbrukad avgiftsbelagd produktion inom den offentliga sektorn varit densamma under hela perioden som under 1975.

Avgiftsintäkterna i den offentliga produktionsverksamheten härrör till större delen från direktförsäljning och till mindre del från betalningar från socialförsäkringssektorn. Kostnadstäckningsgraden har under perioden varit ungefär densamma, omkring 6 procent, ehuru en något lägre siffra noteras för 1965. För att bättre kunna illustrera utvecklingen av de relativt sett ganska obetydliga direktavgifterna har vi valt att utnyttja en logskala i diagrammet.

För socialförsäkringssektorn ser vi att kostnadstäckningsgraden oavbrutet steg från 1950 fram till 1970 för att sedan snabbt falla till 1975. Diagrammet avspeglar härvidlag utvecklingen av ATP-systemet, vars "kapitaluppbauddskede" under de första åren på 70-talet förbyttes i en kapitalkonsumtion. Den kanske viktigaste aspekten på utvecklingen av socialförsäkringarnas avgiftsfinansiering framgår emellertid inte av diagrammet. Det är det faktum, som vi ovan kommenterat, att utvecklingen närmast gått i riktning mot en successiv förstärkning av skatteandelen i finansieringen.

Några motsvarande tidsreier för affärsverken och för den kommunala industriverksamheten kan inte utläsas ur nationalräkenskaperna och är över huvud taget svåra att tillfredsställande uppskatta inte minst på grund av omläggningarna i den kommunala statistiken.

Vi får i stället nöja oss med att försöka göra en överslagskalkyl för den konsoliderade sektorns avgiftsfinansiering för år 1975. Resultatet av ett så-

Diagram B2 Avgifterna. kostnadstäckning i offentlig förvaltning och i socialförsäkringssektorn.

dant försök redovisas i tabell B4. Tabellsammanställningen bygger, i fråga om de interna betalningsströmmarna inom den offentliga sektorn, på följande tre antaganden. 1/5 av de kommunala avgiftsintäkterna antas härröra från statliga myndigheter eller verk. 2,2 miljarder kr av de statliga affärsverkens avgiftsintäkter antas vara bokförda som kostnader inom andra delar av den offentliga sektorn. I fråga om avgiftsintäkterna inom övrig offentlig produktionsverksamhet antas 200 miljoner kr härröra från statliga affärsverk eller kommunal industriverksamhet.

**Tabell B4 Avgifternas kostnadstäckningsgrad i konsoliderad offentlig sektor 1975**  
Procent

Offentlig tjänsteproduktion exkl. affärsverk och annan industriell verksamhet	6 (±2)
+ Affärsverk och kommunal industriverksamhet	25 (±4)
+ Korrigering för löneskatten (exkl. socialförsäkring)	28 (±4)
+ Socialförsäkringssystemet	44 (±3)
+ Övriga transfereringar	35 (±3)

På tabellens första rad återges kostnadstäckningsgraden för avgifterna inom offentlig tjänsteproduktion exklusive affärsverk, som ovan skattades till 6 procent. Om vi till detta lägger affärsverk och kommunal industriverksamhet och salderar för de antagna interna betalningsströmmarna får vi som resultat för den konsoliderade offentliga produktionsverksamheten en kostnadstäckningsgrad på ca 25 procent. I kostnadsunderlaget för denna beräkning finns emellertid samtliga arbetsgivaravgifter medtagna. Även om vi här tillsvidare räknar socialförsäkringsavgifterna som verkliga försäkringsavgifter som tas ut från hushållen, i detta fall via statliga och kommunala myndigheters förmedling, finns det knappast någon anledning att ge en motsvarande avgiftstolkning för övriga delar av arbetsgivaravgifterna. De bör givetvis ändå medtas i kostnadsunderlaget i de fall intresset närmast är inriktat på en jämförelse med kostnaderna i privat verksamhet. Om intresset i stället som här främst är inriktat på finansieringsproblemen för den offentliga sektorn, synes det mig vara naturligare att inte medräkna dem i kostnadsunderlaget. Som framgår av tabellen innebär en sådan korrigering för andra löneskatter än socialförsäkringsavgifter att kostnadstäckningsgraden för avgifter i konsoliderad offentlig produktionsverksamhet stiger till 28 procent. Om man till detta lägger socialförsäkringssystemet, där vi givetvis salderar bort de interna strömmarna av försäkringsavgifter, stiger denna genomsnittliga kostnadstäckningsgrad för den så konsoliderade sektorn till 44 procent. Om vi slutligen också medräknar alla övriga transfereringar från kommun och stat till hushåll och företag, blir den slutliga genomsnittliga kostnadstäckningsgraden för den konsoliderade offentliga budgeten 35 procent. Om socialförsäkringsavgifterna medräknas som avgifter kan således drygt en tredjedel av de totala utgifterna på offentliga budgetar beräknas vara avgiftsfinansierad. Medtages däremot inte socialförsäkringsavgifterna som avgifter utan räknas som skatter reduceras kost-

nadstäckningsgraden för avgifter i den konsoliderade offentliga budgeten till endast ca 17 procent.

Hur man ställer sig till rubrikens inledande påstående kommer således att bero på vilket avgiftsbegrepp man tillämpar och vilken jämförelsepunkt man utgår ifrån. Att avgifternas kostnadstäckningsgrad inom annan offentlig produktion än affärsverk och industriell verksamhet är relativt liten är ostridigt. Medräknas emellertid den industriella verksamheten, dock exklusive de offentligt ägda bolagen, kommer avgifternas kostnadstäckningsgrad inom den offentliga sektorn att kunna variera mellan 1/16 och nära hälften beroende på vilken tolkning man ger åt socialförsäkringsavgifterna och hur stor del av den totala offentliga budgeten man anser det relevant att jämföra med.

### 3 "Utrymmet för vidgad offentlig avgiftsfinansiering är mycket begränsat"

1. Offentlig konsumtion kan definitionsmässigt inte avgiftsbeläggas. I nationalräkenskapsdefinitionerna är ju nämligen offentlig konsumtion just den subventionerade eller icke avgiftsbelagda delen av offentlig produktion. I stället för att diskutera hur mycket som kan avgiftsbeläggas kan man uppenbarligen lika gärna vända på frågan och diskutera hur mycket som behöver subventioneras och hur relativt stora subventionerna i olika fall bör vara. För att kunna orientera sig om det potentiella utrymmet för avgiftsfinansiering respektive förminskade subventioner måste man utgå från någon totalbild av den offentliga resursanvändningen. En sådan bild presenteras i diagram B3. Vid konstruktionen av diagrammet har vi därvid utgått från följande femdelning av den offentliga sektorns uppgifter:

1. Utövar samhällskontroll.
2. Tillhandahåller och subventionerar sociala nyttigheter.
3. Tillhandahåller och subventionerar privata nyttigheter.
4. Tillhandahåller och subventionerar försäkringstjänster och omfördelar inkomster.
5. Tillhandahåller och subventionerar finansiellt kapital.

Den offentliga sektorns kontrollerande funktion antas här avspeglad i utgifterna för kollektiva nyttigheter, dvs. försvar, rättsväsen, brandväsen, allmänförvaltning eller med andra ord utgifterna för de områden som inryms i den klassiska bilden av "nattvaksstaten". Även om dessa utgifters relativa kostnadsandel av BNP icke väsentligt förändrats över åren har, som framgår av diagrammet, utgifternas relativa betydelse i löpande offentliga budgetar märkbart minskat.

En kraftig expansion även relativt övriga budgetutgifter visar däremot de utgifter som kan sägas vara relaterade till den offentliga sektorns uppgift att tillhandahålla och subventionera sociala nyttigheter. Med sociala nyttigheter menas här på gängse vis sådana nyttigheter som, ehuru i princip privatiserbara, i allt väsentligt betalas och fördelas via offentliga budgetar. Som politisk följd av detta produceras de i allmänhet också helt i offentlig

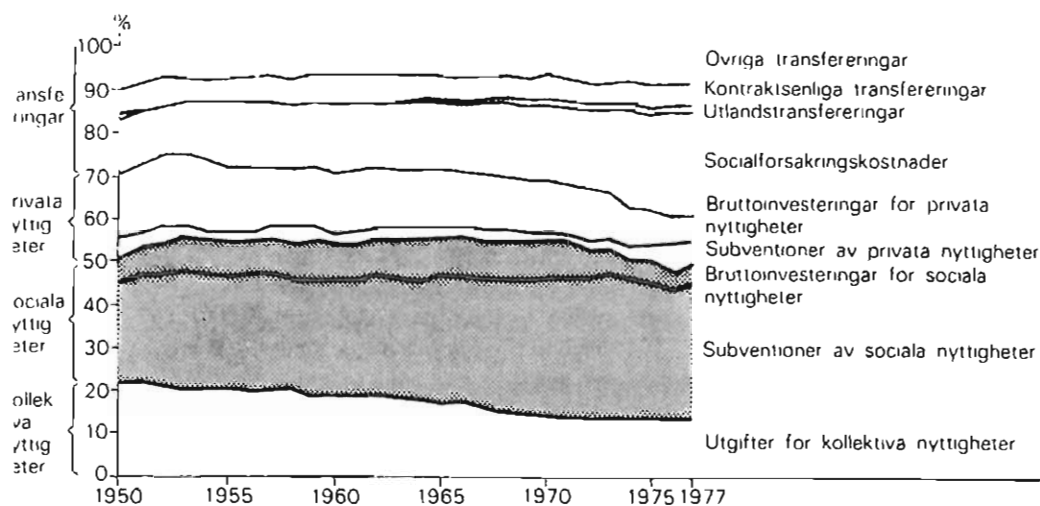


Diagram B3 Offentlig  
sursanvändning fördelad  
på ändamål 1950-1977.

#### Statistisk not till diagram B3

Diagrammet bygger i huvudsak på uppgifter hämtade från nationalräkenskapernas standardkonton samt produktions-, konsumtions- och investeringsredovisning. Andamålsuppdelningen för offentlig konsumtion finns dock redovisad endast från år 1963 i SNR. För åren 1950-1958 har motsvarande uppdelningar i E. Hoöks: "Den offentliga sektorns expansion" utnyttjats, och för åren 1959-1962 har en grov uppdelning gjorts av posterna i budgetredovisningen för respektive år utifrån de av Hoök tillämpade kriterierna. Motsvarande överlagsberäkningar för några senare år på sextioalet tyder på att skillnaderna i avgränsningskriterierna ger en obetydlig missvisning i fråga om de aggregerade andelar som diagrammet återger. Diagrammet är konstruerat utifrån följande definitioner:

*Utgifter för kollektiva nyttigheter* = konsumtions- och bruttoinvesteringsutgifter för allmän och utrikes förvaltning, rätts- och polisväsen, kriminalvård och brandväsen samt försvar.

*Subventioner av sociala nyttigheter* = offentlig konsumtion - konsumtionsutgifter för kollektiva nyttigheter = konsumtionsutgifter för utbildning, hälso- och sjukvård, socialvård, väg- och gatuväsen m. m.

*Subventioner av privata nyttigheter* = offentliga subventioner enligt SNR = löpande bidrag till näringslivet, såväl direkt varuanknytna som övriga, exempelvis i form av jordbruks- och bostadsrantesubventioner.

*Bruttoinvesteringar för sociala nyttigheter* = de bruttoinvesteringar som sker inom andra myndigheter än de vars verksamhet avser produktion av kollektiva nyttigheter enligt ovan återgivna definitioner, dvs. investeringar inom utbildning, hälso- och sjukvård, väg- och gatuväsen m. m.

*Bruttoinvesteringar för privata nyttigheter* = alla offentliga bruttoinvesteringar som ej avser produktion av sociala eller kollektiva nyttigheter enligt ovan återgivna definitioner, dvs. alla bruttoinvesteringar i offentliga affärsverk och bolag, bl. a. inkluderande de kommunala bostadsinvesteringarna.

*Socialförsäkringskostnader* = Socialförsäkringsutbetalningar till hushållssektorn, ersättningar till företag samt konsumtionen, dvs. administrationskostnaderna, inom socialförsäkringssektorn

*Utlandstransfereringar* = statliga transfereringar till utlandet, netto.

*Kontraktssenliga transfereringar* = offentliga utgifter för rantor, pensioner och arrenden, patent och royalties.

*Övriga transfereringar* = totala offentliga transfereringar utanför socialförsäkringssektorn - utlandstransfereringar och kontraktssenliga transfereringar, dvs. barnbidrag, bostadsbidrag, lokaliseringsbidrag m. m.



regi. De tunga posterna är här de som framför allt dominerar de kommunala budgetarna, dvs. hälso- och sjukvård, utbildning, socialvård samt väg- och gatuväsen och markexploatering. Det är subventioneringen av dessa sociala nyttigheter som i finansplanen och nationalräkenskaperna redovisas under den missvisande rubriken "offentlig konsumtion". Benämningen tenderar att kamouflera det faktum att det trots allt bara är en gradskillnad mellan t. ex. den nära hundra procentiga subventioneringen av utbildningstjänster och den mindre långtgående subventioneringen i fråga om t. ex. jordbruksprodukter.

Uppgiften att tillhandahålla och subventionera privata nyttigheter antas i diagrammet bli avspeglad i de budgetutgifter som gäller dels löpande subventioner till verksamheter utanför den offentliga sektorn, exempelvis bostadssubventioner, jordbrukssubventioner, löpande typer av företagsstöd etc. inklusive driftsbidrag till offentlig affärsverksamhet, dels i budgetens utgifter för bruttoinvesteringar utanför sektorn, dvs. framför allt investeringsbidrag till offentliga affärsverk och aktiebolag. Vi ser av diagrammet att det relativa utrymmet för denna typ av subventioner under hela perioden varit begränsat men har ökat snabbt under alla de senaste åren. Investeringsutgifterna har hela tiden varit av väsentligt större betydelse, men deras relativa andel av budgetarna har kraftigt minskat under 70-talet.

Uppgiften att tillhandahålla och subventionera försäkringstjänster och omfördela inkomster avspeglas i de offentliga budgetarnas transfereringsposter. Diagrammet demonstrerar här, som väntat, framför allt den snabbt ökande betydelsen av socialförsäkringskostnaderna. Därutöver har vi under senare år den växande volymen av utlandstransfereringar samtidigt som de kontraktssliga överföringarna avseende räntor, pensioner, arrenden m. m. behållit sin relativa andel tämligen oförändrad under perioden. Som en relativt kraftigt varierande restpost i diagrammet redovisas överst andelen av övriga transfereringar som exempelvis inkluderar barnbidrag och övriga familjepolitiska stödtransfereringar. Någon klar trend i fråga om andelsutveckling under perioden går knappast att utläsa i diagram B3 i fråga om dessa transfereringar.

I diagrammet redovisas endast fördelningen av offentliga löpande utgifter. Man bortser alltså från den sista huvudrollen för den offentliga sektorn, nämligen den att tillhandahålla och subventionera finansiellt kapital. Betydelsen av dessa utgifter har ju väsentligt ökat under perioden, inte minst i samband med uppbygganden av AP-fonderna. En dominerande betydelse för de egentliga budgetarna har de emellertid fått först under de allra senaste åren i samband med de stora näringspolitiska kapitalsatsningarna inom vissa krisdrabbade branscher.

Det bör observeras att diagram B3 är konstruerat för att illustrera resursanvändningen. Därmed ges emellertid en något missvisande bild av finansieringsbehoven. För att redovisa behovet av finansiering inom den konsoliderade offentliga budgeten skulle en korrigerig behöva göras för kapitalförslitningen i offentlig konsumtion som ej direkt ger upphov till externa finansieringsbehov. En sådan korrigerig skulle emellertid endast medföra marginella förskjutningar och icke ändra den helhetsbild som diagram B3 ger av utvecklingen. För vår diskussion av avgiftsfinansiering är vidare investeringsutgifterna icke direkt relevanta. Enligt vår tidigare dis-

kussion är det närmast kostnaderna för den löpande verksamheten (inklusive kapitalkostnader) som eventuella avgifter bör ställas i relation till.

Om vi alltså tillsvidare bortser från investeringsutgifterna kan vi i övrigt utnyttja diagram B3 och dess ändamålsindelning för att successivt undersöka möjligheterna för en vidgad avgiftsfinansiering inom olika områden.

Att avgiftsfinansiera utgifterna för kollektiva nyttigheter brukar anses principiellt eller definitionsmässigt omöjligt. Kollektiva nyttigheter definieras ju i ekonomisk teori just som sådana från vars nyttjande ingen utan väsentlig kostnad kan exkluderas och som därför inte i vanlig mening kan avgiftsbeläggas. Verkligheten är emellertid sällan fullt så renodlad. Vad vi här kallat kollektiva nyttigheter innehåller för det första många delområden och deltjänster som är uppenbart privatiserbara. I vissa andra fall kan en avgiftsbeläggning knytas till formerna för utnyttjandet av en i och för sig kollektiv nyttighet. Man betalar TV-licens för att ha en mottagare och man kan tvingas betala miljöavgifter för att få utnyttja luft och vatten för olika industriella ändamål. Vidare kan man tala om en slags "avgiftsbeläggning" av kollektiva nyttigheter i den enkla meningen att dessa utgifter inte behöver vara finansierade över inkomstbeskattningen utan kan tänkas betalda via någon form av fast "avgift". Exempel på detta kunde vara det en gång framförda förslaget om en "värnpliktsavgift" som årligen skulle debiteras alla dem som icke av olika skäl fullgör full värnpliktstjänstgöring. Ett annat exempel skulle vara en fast kommunal "grundavgift" som debiterades per hushåll eller lägenhetsinnehavare, påminnande om det system som tidigare praktiserades i vissa distrikt i USA. Det rör sig emellertid då om avgifter i en något annan mening än den vi är primärt intresserade av här. De kollektiva nyttigheterna får avföras från listan på potentiella objekt för avgiftsbeläggning.

Hur mycket är det som därmed undandras diskussionen? Det framgick av diagram B3 att betydelsen av utgifterna för kollektiva nyttigheter i de offentliga budgetarna stadigt minskat under efterkrigstiden. Jämför vi denna utveckling med utvecklingen på inkomstsidan av den relativa betydelsen av statlig inkomstskatt enligt diagram B1, kan vi notera en påfallande parallellitet. Under det gångna kvartsseket sedan 1950 har de kollektiva nyttigheternas relativa andel av den offentliga resursanvändningen minskat från 22 till 13 procent. Samtidigt har den statliga inkomstskattens relativa andel av den offentliga sektorns inkomster minskat från 21 till 14 procent. Vi kan därför med en viss förenkling tillåta oss att beskriva utvecklingen så att den relativt krympande andelen av utgifter för kollektiva nyttigheter i de offentliga budgetarna fortlöpande finansieras av en inkomstomfördelnde progressiv inkomstskatt, medan den växande och dominerande delen av de offentliga utgifterna, subventioner, socialförsäkringskostnader m. m., finansieras via proportionella eller regressiva skatter. Det finns heller ingen anledning att tro att denna utveckling skulle kunna brytas eller att större andelar av de offentliga utgifterna skulle kunna finansieras via den progressiva statliga inkomstskatten. Det finns tvärtom anledning förmoda att framtida nödvändiga kommunalskattehöjningar kommer att ytterligare inkräkta på det relativa utrymmet för den progressiva inkomstskatten. Dessutom medför utvecklingen automatiskt vid oförändrade skatteskalor att progressionen eller utjämningseffekten av den statliga inkomstskatten minskar

i takt med ökningen av den genomsnittliga inkomstskattenivån. Dessa utvecklingstrender är från flera synpunkter av betydelse för en diskussion om avgiftsfinansiering, och vi kommer senare att ha anledning återkomma härtill. De kan medföra ett ökat intresse för att bedriva inkomstutjämning med hjälp av direkta marknadssubventioner. Samtidigt försvåras successivt möjligheten att uppnå givna inkomstfördelningsmål med hänsyn till arten av existerande finansieringsalternativ.

Om vi fortsättningsvis bortser från utgifterna för kollektiva nyttigheter kan, som framgår av våra diagram, huvuddelen av de offentliga utgifterna – med vissa icke inkomstberoende transfereringar som undantag – betraktas som instrument för offentlig prispolitik. Genom olika former av faktorskatter och faktorsubventioner – innefattande allt från inkomstskatter och energiskatter till 25-kronan för arbetskraftsutbildning eller regionala kapitalsubventioner – påverkas produktionsfaktorernas marknadspriser och deras användning. Med hjälp av varubundna skatter och subventioner sker motsvarande i fråga om produktmarknaderna – exempelvis avseende tobak, alkohol, livsmedel, läkemedel, bostäder och framför allt avseende alla de olika sociala nyttigheterna respektive de sociala försäkringarna. Frågan om avgiftsfinansiering kan omformuleras som en allmän fråga avseende inriktningen av denna offentliga prispolitik. Hur mycket är det värt att subventionera en viss marknad med hänsyn till den kompensering som måste ske på en annan marknad?

Vad blir effekten av en ökad avgiftsbeläggning, dvs. en ökad decentraliserad marknadsstyrning av de berörda marknaderna? Vi skall här närmast kort kommentera de principiella möjligheterna till avgiftsbeläggning inom de fyra utgiftsområden som illustrerades i diagram B3, nämligen subventioner av privata nyttigheter, övriga transfereringar, sociala nyttigheter och socialförsäkringar.

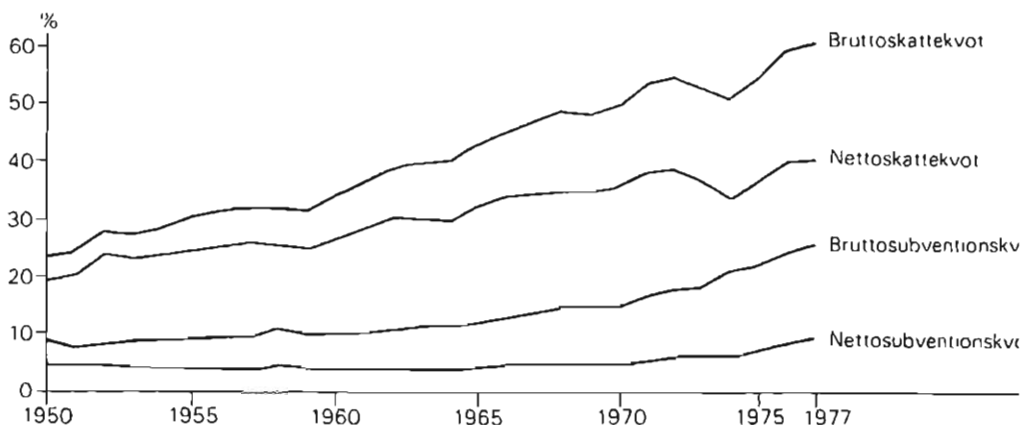
2. Som privata nyttigheter har vi här betecknat sådana varor och tjänster som inräknas i den privata konsumtionen i nationalräkenskaperna, dvs. marknadsförsålda nyttigheter, vars priser eller avgifter inte enbart är nominella. Inom den statliga sektorn ingår således här förutom affärsverken även övrig s. k. avgiftsbelagd verksamhet inom förvaltningen. På den kommunala sidan är det framför allt fråga om den industriella verksamheten men här inkluderas också en del övriga verksamheter såsom till exempel driften av småbåtshamnar och hamnanläggningar. De stora subventionsbeloppen inom detta offentliga utgiftsområde sammanhänger emellertid inte med den bristande kostnadstäckningen för dessa avgiftsbelagda verksamheter utan avser subventioner till andra marknader utanför den offentliga sektorn, framför allt bostäder och livsmedel. "Vidgad avgiftsanvändning" inom detta område kan få väsentliga finansieringseffekter endast om diskussionen vidgas till att omfatta en nedtrappning av dessa typer av subventioner. Det är också naturligt att, när man t. ex. diskuterar utdebiteringen till hushållen för el och vatten, vilja se detta som en del av den totala bostadskostnaden, för vilken hyresnivåer och bostadssubventioner spelar en avgörande roll. Detta faller emellertid utanför ramen för vår framställning här och vi skall därför nöja oss med att kort kommentera storleken av de möjliga merintäkter som kan uppnås via en ökad kostnadstäckning.

Förändrade former för avgiftssättningen inom de statliga affärsverken kan aktualiseras från många synpunkter bl. a. med hänsyn till en effektivisering av resursutnyttjandet men torde däremot inte vara speciellt intressant från finansieringssynpunkt, såvida man inte är villig att överväga en väsentlig ökning av förräntningsanspråken. I fråga om övrig avgiftsbelagd verksamhet inom den statliga förvaltningen visar redan RRV:s nyligen genomförda genomgång att möjligheterna till en vidgad avgiftsfinansiering genom ett vidgat kostnadsbegrepp eller en ökad kostnadstäckningsgrad är relativt begränsade. Uppskattningsvis kan det maximala utrymmet för ökade avgiftsintäkter inom i dag avgiftsbelagda verksamheter i statlig förvaltning beräknas ligga under 1 miljard kr. Utrymmet för ökad kostnadstäckning inom kommunernas industriella verksamhet kan illustreras med följande räkneexempel. Om kostnaderna här helt skulle täckas med avgifter skulle kommunerna 1978 tillföras ökade intäkter med drygt 600 milj. kr, vilket motsvarar 0:28 kr per skattekrona. Om man även inkluderar diverse övriga marknadsförda kommunala nyttigheter av typ småbåtshamnar etc. skulle detta belopp endast öka med något hundratal miljoner kr.

3. Under rubriken "Övriga transfereringar" i diagram B3 redovisas inte bara diverse familjepolitiska stödåtgärder av typ barnbidrag utan även de inkomsttransfereringar som svarar för en betydande del av arbetsmarknadspolitikens utgifter. Betydelsen av dessa transfereringar tillsammans med subventionerna för privata nyttigheter illustreras i diagram B4. Vad detta diagram belyser är utvecklingen under efterkrigstiden av "skattetryck" respektive subventionsandel av privata disponibla inkomster. I fråga om skatter kan diagrammet sägas besvara frågan om hur stor del av den aggregerade privata sektorns disponibla inkomster som skatter och avgifter till den offentliga sektorn utgör. Diagrammets skattekvot utgör så att säga ett mått på den proportionella inkomstskatt som, för att ge samma intäkt som alla nuvarande former av beskattning, skulle behöva tas ut i ett inkomstskattesystem, där avdrag endast medgavs för kapitalförslitning samt för intern transferering inom privat sektor.

I diagrammets s. k. bruttoskattekvot är samtliga socialförsäkringsavgifter inräknade medan den s. k. nettoskattekvoten endast inrymmer egentliga skatter. På motsvarande sätt visas i diagrammet utvecklingen av en bruttosubventionskvot som således mäter hur stor del av den privata sektorns disponibla inkomster som utgörs av transfereringar från den offentliga sektorn inklusive ersättningar från socialförsäkringssektorn. Dessa senare ersättningar är däremot frånräknade i beräkningen av diagrammets nettosubventionskvot. Av diagrammet framgår bl. a. att medan skatter och avgifter 1950 endast tog i anspråk 23 procent av disponibla privata inkomster hade procentsiffran 1976 stigit till 60. Endast 8 procent av våra disponibla inkomster 1950 utgjordes av transfereringar och socialförsäkringsersättningar, medan vi 1976 till en fjärdedel var beroende av denna typ av överföringar för våra disponibla inkomster.

Utvecklingen har som synes inneburit en relativt monoton stegring av såväl skattebelastning som subventionsberoende. Det enda mera markanta brottet i denna fortgående stegring inträffar under åren 1973/74 då en markant sänkning av skattekvoterna inträffar, beroende bl. a. på höga vinster



#### Statistisk not till diagram B 4

Underlaget till diagrammet har hämtats från nationalräkenskapernas produktions- och standardkonton. Siffrorna för åren 1950-74 har tagits från de år 1975 publicerade tidsserierna, medan motsvarande siffror för 1975-76 framräknats från de år 1977 publicerade nationalräkenskaperna, i vilka vissa smärre justeringar gjorts i beräkningsmetodiken. Den missvisning som härigenom kan uppkomma med avseende på de här aktuella kvoterna är dock obetydlig. Kvoterna har framräknats med användning av följande definitioner.

*Privat sektor* = hushåll + företag inklusive statliga affärsverk och bostadssektor.

*Privat disponibel inkomst* = den privata sektorns inkomst av inhemska löner och driftöverskott + transfereringar från utlandet + offentliga subventioner + offentliga transfereringar till privat sektor, såväl kontraktssenliga som ej kontraktssenliga + socialförsäkringsutfall.

I fråga om de transfereringar som utgörs av offentliga investeringsbidrag från privat sektor har av redovisningstekniska skäl dessa fått approximeras som nettoutflödet av investeringsbidrag från den konsoliderade offentliga sektorn.

*Bruttoskatter* = icke kontraktssenliga transfereringar till offentlig sektor = direkta skatter + arvs- och gåvoskatt + näringslivets och hushållens andel av indirekta skatter + socialförsäkringsavgifter.

*Nettoskatter* = bruttoskatter - socialförsäkringsavgifter - offentliga bidrag till socialförsäkringssektorn.

*Bruttosubventioner* = icke kontraktssenliga offentliga transfereringar till privat sektor = subventioner + investeringsbidrag + övriga statliga och kommunala icke kontraktssenliga transfereringar till privat sektor + socialförsäkringsutfall samt ersättning till företag från socialförsäkringssektorn.

*Nettosubventioner* = bruttosubventioner - socialförsäkringsutfall.

Genom att dividera de fyra sistnämnda storheterna med privat disponibel nettoinkomst erhålls de fyra kvoter vars utveckling under efterkrigstiden visas i diagrammet.

Diagram B4 Skatte- och subventionskvoternas utveckling 1950-1977.

i förening med sänkt effektiv bolagsbeskattning, samtidigt som subventionskvoterna fortsätter att stiga (jfr. Ysander [1979]).

Man brukar ofta bortse från dessa inkomsttransfereringar som definitionsmässigt irrelevanta för en diskussion kring avgiftsfinansiering. Detta är självklart riktigt om man inskränker avgiftsdiskussionen till att endast avse direktavgifter. Man kan inte gärna låta barnfamiljerna betala på posten för att kvittera ut barnbidraget eller låta den arbetslöse köpa sitt utbildningsbidrag. Däremot är det rimligt och möjligt att tänka sig att en allt större del av dessa transfereringar inbegripes i generaliserade socialförsäkringar. De kan alltså bli avgiftsfinansierade i meningen av att betalningen erläggs i form av socialförsäkringsavgifter beräknade från mer försäkringsmässiga grunder. Man har ju exempelvis diskuterat möjligheten att låta arbetslöshetsförsäkringarna ingå i en generell arbetsmarknadsförsäkring, och tanken har även framförts att man på längre sikt skulle kunna tänka sig en samordning av ATP-systemet med en allmän inkomstförsäkring. En sådan typ av generell inkomstförsäkring är då avsedd att kunna avbyta inte bara stora delar av de nuvarande direkta inkomsttransfereringarna utan även delar av nuvarande subventioner av privata nyttigheter. Som synes av diagram B4 är ju redan i dag transfereringsbudgeten klart dominerad av socialförsäkringarna.

4. Vad vi här kallat sociala nyttigheter domineras av utgifterna för vägväsen, utbildning och vård. Varje förhoppning om en väsentligt ökad roll för avgiftsfinansiering inom den offentliga sektorn måste framför allt knytas till utvecklingen inom dessa utgiftsområden.

Frågan om vägavgifter har nyligen varit föremål för ett mycket omfattande utredningsarbete och behöver därför inte här, trots sin i dagarna förnyade aktualitet, ytterligare kommenteras (SOU 1973:32).

En avgiftsfinansiering av högre utbildning och vuxenutbildning är inte bara principiellt möjlig utan finns också exemplifierad i många andra länder. Även om man utgår från kravet att utbildningschanserna icke skall förbehållas dem som har ekonomiska tillgångar finns det många tänkbara alternativa avgiftsformer. Den finansiella belastningen kan utjämnas över åren genom en kreditmarknadslösning på det sätt som redan i dag delvis sker inom högre utbildning. Den typ av "contingency loans" som vi i dag arbetar med inom studiemedelssystemet för högre utbildning där låneavbetalningarna görs beroende av de inkomster utbildningen skapar längre fram i livet, kan tänkas bli utbyggd så att de möjliggör även finansiering av vissa direktavgifter för offentliga utbildningskostnader. Ett annat alternativ som framförts är att låta möjligheterna till högre utbildning ingå som ett led i en generaliserad inkomst- och pensionsförsäkring. Man kan också omtolka detta förslag som en kreditmarknadslösning. Det skulle nämligen kunna ske genom att man skapar möjligheter för individer att låna för utbildningsändamål med sina framtida ATP-pengar som säkerhet. Ett tredje principalternativ är att man i stället för att avgiftsbelägga själva utbildningen, avgiftsbelägger utnyttjandet av utbildningen. Man ersätter t. ex. en del av nuvarande löneskatter på företagen med utbildningsavgifter, där taxan icke står i proportion till inkomsterna utan varierar med utbildningskategori och utbildningslängd.

Inom vårdområdet torde också väsentligt höjda direktavgifter kunna aktualiseras i många fall. Utvecklingen under de senaste åren har emellertid närmast karakteriserats av en eftersläpning i taxehöjningarna i förhållande till inflationsutvecklingen. Det finns emellertid en uppenbar övre gräns för hur långt man kan gå i fråga om uttag av direktavgifter. Vi önskar inte möta akuta vårdbehov med betalningsvillkor. En mer avsevärd vidgning av avgiftsfinansieringen inom vårdområdet måste därför ta formen av försäkringar mot vårdbehovsriskerna. Vad som med andra ord kan vara aktuellt är att i ökad omfattning låta även offentliga vårdkostnader finansieras via vårdförsäkringarna. Vi skall nedan återkomma till vad detta kan innebära.

5. Socialförsäkringarna är redan delvis utformade som försäkringar och delfinansieras med avgifter. För en diskussion kring en vidgad avgiftsfinansiering är det framför allt två typer av frågor som aktualiseras i fråga om socialförsäkringarna. Man kan diskutera ett minskat inslag av omfördelning via offentliga budgetar i nuvarande socialförsäkringssystem. Sammanhängande med detta kan man också diskutera möjligheten att bättra särskilja försäkringsinslaget och fördelningsinslaget i försäkringarna och förstärka försäkringsavgifternas allokeringseffekter genom att skapa utrymme för en individuell, valfri differentiering och debitering av försäkringarna. Det finns redan i dag en lång rad förslag framförda i den offentliga debatten som avser förändringar i denna riktning i fråga om sjukförsäkring och ATP-system. Några av dessa förslag kommer senare att diskuteras mera utförligt.

6. Sammanfattningsvis kan man konstatera att rubrikens påstående om det begränsade utrymme för vidgad avgiftsfinansiering är riktigt i den meningen att någon väsentligt förändrad finansieringsstruktur knappast är möjlig att åstadkomma på kort sikt. På lång sikt beror möjligheterna på om man är villig att radikalt ompröva organisations- och finansieringsformerna för utbildning och vård och/eller genomföra väsentliga förändringar i formerna för våra nuvarande socialförsäkringar. Till detta bör emellertid i ett vidgat perspektiv läggas möjligheterna till omavvägningar mellan avgiftssättning på "offentliga" marknader respektive subventionering av privata marknader.

#### 4 "Valet av finansieringsform är väsentligen en fördelningsfråga"

1. Från vilka olika synpunkter bör valet av offentlig finansieringsform bedömas och utvärderas? När frågan gäller omfattningen av offentlig avgiftsfinansiering, eller om man så vill graden av subventionering på olika offentliga marknader, vilka olika ekonomiska avvägningsgrunder är då relevanta? Att det bl. a. är en fråga om inkomstomfördelning är självklart och vi skall senare närmare diskutera avgiftsfinansieringen ur den aspekten. Men valet mellan avgiftsfinansiering eller skattefinansiering är inte bara en fråga om en omfördelning av givna kostnader, möjliggjord genom alternativa debiteringsformer – via skattsedeln eller via marknadspriserna. Valet av finansieringsform kan också påverka produktionens inriktning och kostnader och få konsekvenser för effektiviteten och stabiliteten i hela ekonomin.

”Skattepriset” är med andra ord inte något som vi enkelt kan mäta och direkt jämföra med en alternativ avgift eller med ett marknadspris. Vad kan vi då mena med skattepris? Vad är det för typer av effektivitetsförluster eller stabilitetsproblem som en skattefinansiering kan tänkas aktualisera?

Hur man kan tänkas besvara den frågan beror i hög grad på vilken allmän bild av ekonomin och dess funktionssätt man utgår från. Vi skall närmast försöka åskådliggöra detta genom att i korthet jämföra tre olika ekonomiska modeller för kollektiv finansiering.

2. Den första modellen, som vi här för enkelhets skull kan kalla *transferringsmodellen*, dominerade länge både ekonomisk analys och den allmänna debatten kring offentliga finansieringsproblem. I denna modell tänker man sig en renodlad marknadsekonomi kompletterad med en offentlig sektor som endast har till uppgift att dels producera kollektiva nyttigheter, dels genomföra viss inkomstomfördelning. Finansieringen av den kollektiva produktionen sköts samtidigt som omfördelningsuppgifterna genom positiva och negativa klumpsummeskatter, dvs. genom transfereringar från och till hushållen, som är så utformade att de inte direkt påverkar förhållandena på de enskilda marknaderna. Detta innebär alltså bl. a. att skatterna icke får vara inkomstberoende, vilket nämligen skulle innebära att man påverkade priserna på faktormarknaderna. Besluten gällande storlek av den kollektiva produktionen och ifråga om inkomstomfördelningen antas fattade genom någon kollektiv beslutsmekanism, t. ex. genom majoritetsbeslut i en demokratisk representation.

De effektivitetsproblem som kan diskuteras utifrån denna modell är välbekanta. De sammanhänger för det första med osäkerheten om vad väljarna egentligen vill ha och vad de är villiga att betala. Hushållen tvingas inte genom direkta köp avslöja sina preferenser och det kan vara otaktiskt för dem att svara sanningsenligt, även om man direkt frågar dem – vilket dessutom i de flesta fall är praktiskt omöjligt. Detta beror i sin tur på sammankopplingen av produktionsbeslut och fördelningsbeslut (jfr Musgrave [1969], Bohm [1972]).

För det andra sammanhänger effektivitetsproblemen med svårigheten att utforma sådana kollektiva beslutsregler att besluten på ett konsistent och representativt sätt avspeglar de prioriteringar de röstande ger uttryck åt. Slutligen kan avsaknaden av effektiv marknadsavkänning också tänkas skapa interna effektivitetsproblem gällande den organisatoriska styrningen av den kollektiva produktionen.

Avgiftsfinansiering är i denna modell definitionsmässigt borta ur bilden. Totala skattepriset för den enskilde kan ges en relativt entydig innebörd genom att sättas lika med hans eller hennes nettotransferering. Vi bortser då här från de indexproblem som uppkommer genom att den kollektiva produktionen normalt påverkar även de andra priserna på den privata marknaden och därmed ändrar pengarnas köpkraft. Ett marginellt skattepris per enhet av den kollektiva varan kan vi däremot beräkna endast i de sällsynta fall där den enskilde vet hur en marginell ökning av en viss typ av kollektiva utgifter är tänkt att finansieras.



3. I den andra modellen, som vi här kan kalla *den blandedkonomiska modellen*, har både ambitionsnivå och svårigheter ifråga om de kollektiva besluten trappats upp. Möjligheten att utnyttja renodlade transfereringar, vare sig positiva eller negativa, antas nu vara starkt begränsad av främst politisk-psykologiska skäl. Såväl finansieringen av produktionen av kollektiva nyttigheter som omfördelningen får nu istället ske genom att beskatta respektive subventionera olika enskilda faktor- eller produktmarknader. Det har dessutom tillkommit andra motiv för sådana marknadsingripanden, nämligen önskan om att via prisjusteringar korrigera för externa effekter och andra "market failures". Själva ägarförhållandena är däremot inte direkt relevanta för modellen. Vi bortser därför från det i verkligheten viktiga faktum att produktionen på starkt subventionerade och kontrollerade marknader, typ sociala nyttigheter, normalt också sköts i offentlig regi.

Om man centralt har tillräckligt god uppfattning om hur företag och hushåll reagerar på olika prisförändringar, kan man uppenbarligen söka kalkylera fram en effektiv skatte- och subventionsstruktur för att nå önskade allokering- och fördelningsmål.

Det finns en växande teoretisk litteratur kring dessa typer av "optimala skatte-kalkyler" och i någon mån kan kanske verklighetens administrativa överväganden också sägas approximera dessa kalkylformer (se t. ex. Atkinson [1973]).

Utöver de effektivitetsproblem som kunde diskuteras utifrån transfereringsmodellen tillkommer i denna modell de välfärdsförluster som sammanhänger med att de "prispolitiska ingripandena" medför att företag och hushåll anpassar sina marknadsvanor till en prisstruktur, som inte ger en rättvisande bild av de relativa kostnaderna. Något entydigt "skattepris" kan emellertid inte identifieras för den enskilde. När han eller hon väl anpassat sig till de nya relativpriserna kan man ju inte längre ta skattebetalningen som något säkert mått på den enskildes "uppsoffring". I stället kan man fråga hur stor hans eller hennes välfärdsvinst eller välfärdsförlust är i samband med en samtidig subventions- och skatteåtgärd. Hur mycket skulle individen ifråga vilja betala för att få – eller för att slippa – t. ex. en subventionerad avgiftssänkning på barndaghem, finansierad genom en ökad energibeskattnings? Om man jämför detta med vad som för olika enskilda kunde åstadkommas om man hade kunnat finansiera de offentliga målsättningarna med hjälp av klumpsummeskatter och i övrigt bibehålla marknadsprissättning eller normal avgiftsstruktur, får man ett mått på vad ekonomerna brukar kalla beskattningens (eller subventioneringens) "excess burden" – dess merkostnader från effektivitetssynpunkt.

Det handlar här inte bara om kortsiktiga effektivitetsförluster. Dagens priser fungerar ju också i en decentraliserad hushållning som signaler och incitament till investeringar och påverkar därmed morgondagens resurstillväxt och dess inriktning. Det finns i denna mening en inbyggd konflikt mellan kortsiktiga fördelningsönskemål och långsiktiga tillväxtambitioner och effektivitetshänsyn. Dessa problem och potentiella välfärdsförluster är emellertid omöjliga att enkelt kvantifiera. Vi har idag inte ens tillgång till teoretiska modeller som möjliggör en nöjaktig precisering av vad det är man vill mäta.

I ett viktigt avseende är emellertid även denna modell mycket kraftigt

förenklad. Man antar fortfarande att centrala beslut, och de därifrån resulterande nya priserna, accepteras som givna data av företag och hushåll i de decentraliserade marknaderna.

I transfereringsmodellen var detta inget stort problem. Produktionsbeslut gällande kollektiva nyttigheter måste definitionsmässigt tas kollektivt och det förefaller rimligt att utgå ifrån att det inte lönar sig för ett mindre kollektiv att på egen hand försöka sätta upp ett nytt försvar eller en egen poliskår. I den prispolitiska modellen är emellertid antagandet betydligt mera diskutabelt. Det kan här uppenbarligen vara lönsamt att söka kringgå eller påverka beskattningssystemet. I modellen antas uppenbarligen den centrala kontrollen vara både så perfekt och så billig och samtidigt gränserna mellan marknadsbeteende och politiskt beteende vara så vattentäta att frågan aldrig aktualiserats. Härigenom kan man också tillåta sig att bortse från stabiliseringsproblem och ojämviktsrikser, som de decentraliserade marknaderna antas ta hand om, oberoende av beskattningsmakten. Den blandekonomiska modellen förutsätter alltså att det är möjligt att göra en sådan tudelning av mål och medel mellan privat och offentlig sektor, att man i vardera sektorn kan fullfölja sina mål med anvisade medel utan att behöva taktiskt anpassa sina strategier med hänsyn till möjliga "motåtgärder" inom den andra sektorn. Är man inte villig att acceptera detta grundantagande är det naturligt att ta steget över till den tredje modellen.

4. I denna modell, som vi här kan beteckna som *den förhandlingsekonomiska modellen*, sker prissättningen, åtminstone på de marknader som är potentiella kandidater för beskattning och subventionering, inte genom en autonomt fungerande marknadsmekanism, utan genom periodvisa bilaterala förhandlingar mellan en köpare- och en säljareorganisation biträdda av offentliga representanter. Säljarorganisationen offererar vad dess medlemmar kan tänkas vilja sälja vid olika priserbjudanden och köpareorganisation ger motsvarande förhandlingsbud gällande hur mycket deras medlemmar kan tänkas vilja betala för olika kvantiteter och kvaliteter. Båda parter har explicit ett hot om bojkott, sälj- och köpstrejck, som förhandlingsvapen, men implicit finns också hotet om att organisationssammanhållningen kan spräckas genom uppgörelser utanför den organiserade marknaden och framförallt hotet om instabilitet, om varubrist, överskottslager, inflation och arbetslöshet. Kortsiktigt kan det visa sig svårt att finna en lösning som är acceptabel för båda parter. Det är här beskattningsmakten kommer in. För den ekonomiska politiken har som ny överordnad målsättning tillkommit önskan om att stabilisera utvecklingen på enskilda marknader för att undvika sociala och ekonomiska konflikter och skapa trygghet på det enskilda arbetsstället. Genom att erbjuda sig att subventionera mellanskillnaden mellan efterfrågepris och utbudspris respektive att neutralisera en överskottsefterfrågan genom beskattning, kan de offentliga representanterna söka underlätta överenskommelser, som är acceptabla för parterna och som inte genom drastiska förändringar skapar förhandlings- eller stabilitetsproblem på andra marknader. Beskattningsmakten ersätter således till en del marknadsmekanismen som stabiliseringsinstrument, men måste fullgöra denna roll under de olika restriktioner som bl. a. hänsyn till utrikeshandel och till allmän prisstabilitet medför.

I förhållande till den blandekonomiska modellen har således ett rollbyte skett. En väsentlig del av ansvaret för de prispolitiska avvägningarna har överförs från de centrala beslutsfattarna till decentraliserade förhandlingar, samtidigt som de enskilda marknadernas stabiliseringsproblem, vars lösning tidigare antogs garanterad genom existensen av marknadsmekanismerna, nu är en primär uppgift för beskattningsmakten.

Modellen är dåligt belagd i den teoretiska litteraturen men har lånat drag, som lätt känns igen från dagens svenska verklighet (jfr Erfarenheter av blandekonomin [1977] och speciellt däri Dahmén). En väsentlig del av en löntagares pengar omsätts ju via liknande procedurer, från löneförhandlingar och branschstödsförhandlingar till hyres- och jordbruksförhandlingar. Andra konkreta exempel kan hämtas från de förhandlingar som normalt föregår beslut gällande vård och utbildning i vårt land.

Till de effektivitetsproblem som berördes i samband med de tidigare modellerna tillkommer nu nya aspekter, som framför allt sammanhänger med att priserna, och därmed skatterna och subventionerna, inte längre betraktas som givna data, utan är förhandlingsbara. Den nya "skattemedvetenhet" som detta kan antas medföra kan ta sig uttryck på flera olika sätt. För den enskilde kan den visa sig i en snabbare anpassning till nya skattesatser, genom försök att välja "marknadsroll" utifrån skattetaktiska eller organisationstaktiska skäl eller att gå utanför de organiserade marknaderna och t. ex. genom tjänstebyte eller egen produktion undgå beskattningseffekterna helt och hållet. Hos marknadsorganisationerna kan samma skattemedvetenhet ta sig uttryck i form av taktiska utspel, som genom att underskatta de egna medlemmarnas priselasticitet och överskatta motpartens skapar eller åtminstone målar upp konfliktriskerna på ett sätt som är avsett att öka statsmaktens villighet att "träda emellan". Den realiserade skatte- och subventionsstrukturen kan då uppenbart komma att mera avspegla organisationsförhållanden, förhandlingsstyrka och tidigare marknadsutveckling, än centrala allokering- och fördelningsmålsättningar. En väsentlig del av beskattningsmaktens marknadsingripanden kan dessutom behövas helt enkelt för att kompensera effekterna av extrema förhandlingsresultat på någon viss marknad.

För den enskilde kan eventuella välfärdsvinster eller välfärdsförluster av förändringar i beskattningssystemet inte längre enbart mätas i termer av förändrad prisstruktur. Till detta kommer nu möjligheterna att kringgå marknaderna och framför allt hänsynen till kostnaderna för de egna skattealkylerna och för det organiserade förhandlandet. På längre sikt, och kanske än viktigare, tillkommer också riskerna för en ökad trögriklighet och minskad anpassningsförmåga som sammanhänger både med tungroddheten i de periodiska förhandlingarna och med det förhållandet att beskattningsmaktens ingripanden delvis eliminerat incitamenten till anpassning.

Till effektivitetsproblem kommer stabilitetsproblemen. Det finns i den förhandlingsekonomiska modellen inte längre någon anledning att hoppas att man överallt skulle nå sådana överenskommelser, att man överlag skulle vara villig acceptera den uppkomna prisstrukturen som given, att det inte skulle vara lönsamt för missnöjda enskilda eller missnöjda organisationer att söka ändra denna struktur. Genom organisationernas taktiserande uppkommer också risker för att överenskommelser görs på vilseledande underlag

och därmed trots allt resulterar i obalans på marknaderna. Visar sig dessa problem alltför svårlösta kan man tvingas övergå till en direkt central reglering av marknaderna om en avveckling av existerande förhandlingsmaskineri bedöms som ogörligt.

Om det är den förhandlingsekonomiska modellen man långsiktigt har som alternativ principmodell vid en diskussion av skattefinansiering kontra avgiftsfinansiering, dvs. kontra ett system av marknadsprissättning, kan bedömningen bli både enklare och svårare än om man utgår från en blandekonomisk modell. I termer av ekonomiska kalkyler kan det kanske bli enklare i den meningen att riskerna för betydande effektivitetsförluster, såväl kortsiktigt som långsiktigt, kan bli mera påtagliga. Den politiska bedömningen kan ändå bli svårare genom att avvägningen i större utsträckning framstår som ett val mellan olika ekonomiska system som skiljer sig, inte bara i termer av ekonomisk effektivitet och tillväxtpotential, utan lika mycket ifråga om politisk och social ansvarsfördelning.

## 5 "Avgiftsfinansiering är ogynnsam för låginkomsttagare"

1. Avgiftsfinansiering brukar i den allmänna debatten associeras med regressiva eller för låginkomsttagarna ogynnsamma fördelningseffekter. Detta fördelningsargument, som ofta tillmätts en avgörande vikt vid politiska ställningstaganden för och emot avgiftsfinansiering skall här granskas närmare. Att en fullständig offentlig finansiering via direkta avgifter eller med andra ord en marknadsprissättning av en offentlig tjänst innebär att man avhänder sig möjligheten till inkomstomfördelning är definitionsmässigt sant. Det är likaså sant att våra nuvarande finansieringsformer enligt alla tillgängliga undersökningar medför betydande omfördelningseffekter – väsentligt högre än vad man i motsvarande undersökningar kunnat notera i t ex USA och Canada.

Det kan för den fortsatta diskussionen vara av intresse att titta något närmare på vad en sådan undersökning av de offentliga budgetarnas fördelningseffekter egentligen innebär. Vi kan för denna exemplifiering utgå ifrån den senaste större undersökningen som gjorts i Sverige och som utfördes av Franzén-Löfgren-Rosenberg (1976) vid Stockholms universitet avseende inkomståret 1970. I denna undersökning har man genomfört kalkyler grundade på följande tankeexperiment. Antag att alla skatter, avgifter och transfereringar görs proportionella mot inkomsten och att samtidigt de reala konsumtionsutgifter som ett enskilt hushåll åsamkar det offentliga på motsvarande sätt ersätts med ett inkomsttillskott proportionellt mot hushållsinkomsten – hur mycket skulle då olika hushåll och olika inkomstgrupper behöva kompenseras för att kunna ha kvar en bibehållen standard efter respektive förändring?

Det empiriska underlaget för undersökningen utgörs främst av en urvalsundersökning av hushållens faktiska skatter och transfereringar samt uppgifter om konsumtionsmönster, hämtade från statistiska centralbyråns hushållsbudgetundersökning.

Den första delen av frågan – den som gäller effekterna av skatter och transfereringar – är uppenbarligen betydligt lättare att åtminstone i princip

formulera och besvara entydigt. Hushållstransfereringarna kan direkt adderas eller avräknas från hushållens inkomster. Ifråga om skatter och avgifter på varor och tjänster vet vi åtminstone vad de i utgångsläget betyder för hushållens inkomster. De analytiska problemen sammanhänger här främst med svårigheten att avgöra hur beskattningsförändringarna påverkar den relativa prisstrukturen på faktor- och produktmarknader. Med avseende på den andra delen av frågan – rörande nödvändig kompensation för utebliven offentlig konsumtion eller rättare sagt för uteblivna prissubventioner för denna typ av konsumtion – tillkommer ytterligare tolkningsproblem. Även om vi visste hur mycket ett visst hushåll utnyttjar av olika offentliga tjänster – desvärre gör vi inte det utan tvingas till grova gissningar – hur skall vi kunna veta hur hushållen värderar dessa tjänster och hur de skulle bete sig om de konfronterades med marknadsmässiga priser? Den existerande skattefinansieringen innebär ju att vi avsagt oss möjligheterna att skaffa oss denna kunskap genom att observera hushållens marknadsbeteenden.

I den svenska undersökningen tvingas man, liksom i andra motsvarande incidensundersökningar, införa sådana antaganden att man så att säga definierar bort tolkningsproblemen. Man antar nämligen att hushållen värderar de offentliga tjänster de utnyttjar till deras faktiska genomsnittskostnad och att konsumtionsfördelningen ifråga om offentligt tillhandahållna tjänster inte kommer att väsentligt förändras när de offentliga subventionerna försvinner – åtminstone inte så mycket att relativpriserna påverkas. Genom detta antagande slipper man alltså besvara frågan om de offentliga tjänsternas inkomst- och priselasticitet.

De resultat avseende den sammanlagda omfördelningseffekten av de offentliga budgetarna som man i den refererade undersökningen räknar fram utifrån dess antaganden kan sägas illustrera vilken omfördelning som skulle ske om man genomförde en fullständig finansiering med direktavgifter i hela den offentliga sektorn. Denna avgiftsfinansiering är då bl a tänkt att innebära att transfereringarna försvinner, kollektiva nyttigheter betalas genom en fast avgift, lika för alla hushåll, och övriga offentligt tillhandahållna varor och tjänster prissätts lika med sina genomsnittskostnader. Den tänkta avgiftsfinansieringen är renodlad i så måtto att ingen omfördelning sker inom avnämargrupperna.

Omfördelningseffekterna av skatter och avgifter 1970 visade sig i undersökningen vara sådana att exempelvis, för ogifta och barnlösa inkomsttagare, de som tillhörde de lägsta inkomstskikten med 0–10 000 kronor i årlig taxerad inkomst kunde beräknas ha en realinkomst som var 1/4 större än vad de skulle haft vid en proportionell beskattning, medan inkomsttagare i det högsta inkomstskiktet med taxerade inkomster över 100 000 kronor, gjorde en proportionellt sett lika stor förlust genom att beskattas med nuvarande skattesystem. För den genomsnittlige inkomsttagaren i inkomstskiktet 25 000–40 000 kronor var omfördelningseffekterna negligerbara. För gifta inkomsttagare halveras dessa omfördelningseffekter och för ensamstående med barn var omfördelningseffekterna bara 1/3 så stor.

Det bör emellertid, med hänsyn till vår fortsatta diskussion, understrykas att bland alla skatter och avgifter endast den statliga inkomstskatten har en starkt progressiv effekt och en progressiv effekt som kvarstår för högre inkomsttagare. Med progressivitet avses då det förhållandet att de faktiska

skattebetalningarna, räknade som andel av inkomsten, stiger med stigande inkomster. Viss progressivitet i de lägre inkomstklasserna uppvisar dock även kommunalskatten – framförallt genom grundavdraget – och socialavgifter och andra arbetsgivaravgifter – på grund av stigande löneinkomstandel. För högre inkomstskikt förbyts emellertid i dessa fall progressiviteten i regressivitet. Ifråga om moms och andra varuskatter är regressiviteten uppenbar. Ifråga om moms exempelvis visar sampleundersökningar att momsbetalningar år 1970 utgjorde 17,4 procent för den lägsta inkomsttagargruppen men sjönk till 4 procent för de högsta inkomsttagarna. Detta är i vårt sammanhang viktigt att observera, eftersom höjd moms eller höjda löneskatter idag framstår som det sannolikaste alternativet till ökad avgiftsfinansiering av nytillkommande utgiftsbehov.

Att de offentliga inkomsttransfereringarna inklusive socialförsäkringsutfallen har stor omfördelningseffekt framför allt till de extrema låginkomsttagarnas fördel är knappast ägnat att förvåna då detta varit deras explicita syfte. Sammanlagt beräknas de 1970 ha medfört en ökning av de lägsta inkomsttagarnas realinkomster med ca 3/4 jämfört med inkomstproportionella transfereringar.

Jämfört med skattesidan visar sig de offentliga utgifternas omfördelningseffekter vara mångdubbelt större. För exempelvis kategorin gifta inkomsttagare beräknas realinkomsterna för personer i det lägsta inkomstskiktet idag vara fyrdubbelt större jämfört med alternativet med inkomstproportionella offentliga utgifter, medan de högsta inkomsttagarna i stället har 1/4 lägre realinkomst. Situationen för medelinkomsttagarna är relativt oförändrad. Omfördelningseffekten av de offentliga utgifterna är således för den extreme låginkomsttagaren 20 gånger större än vad som kunde konstateras ifråga om skatter. Skillnader av en likartad storleksordning kan noteras även för övriga hushållskategorier. Det är vid sidan av utbildningskostnaderna framförallt sjukvårds- och andra socialkostnader som svarar för huvuddelen av dessa omfördelningseffekter. Detta i sin tur sammanhänger naturligtvis med förhållandet att en relativt stor andel av låginkomsttagarna är ålderspensionärer eller långvarigt sjuka.

Sammanfattningsvis visar således den refererade undersökningen att en tänkt övergång till en fullständig finansiering med direktavgifter av offentliga utgifter skulle medföra stora omfördelningseffekter som till allra största delen uppkommer via den subventionerade offentliga konsumtionen och som framför allt är av utslagsgivande betydelse för de lägsta inkomsttagarna.

I denna mening är rubrikens påstående alltså oivetydigt sann.

2. "Avgiftsfinansiering" tolkades ovan som ett system av direktavgifter för offentliga tjänster, dvs. ett fast pris per enskild motprestation. Det finns emellertid många andra avgiftskonstruktioner av intresse, framför allt de s. k. tvådelade tarifferna. Med detta avses en taxa som består av dels en fast avgift, avseende en viss tidsperiod, dels ett rörligt pris per utnyttjad enhet. Den fasta avgiften kan alternativt tolkas som abonnemangsavgift, "kapacitetsavgift" eller försäkringspremie. Nuvarande försäkringssystem kan till viss del tolkas som en tvådelad tariff, där de direkta vårdavgifterna motsvarar självriskbetalningar. Ett annat exempel kan vara kombinationer av bilskatter och bensinskatter, tolkade som en form av indirekta vägavgifter.

De mest välkända exemplen på två- eller flerdelade tariffer i offentlig verksamhet utgör el- och telefontaxorna.

Tvådelade tariffer brukar i litteraturen kring offentlig prissättning framför allt aktualiseras som en möjlighet att, under vissa omständigheter, åstadkomma full kostnadstäckning samtidigt med en marginalkostnadsprissättning även för verksamheter som karakteriseras av fallande styckkostnader. I de mera försäkringsmässiga tillämpningarna motiveras de tvådelade tarifferna först och främst av behovet av riskutjämning och av viss likviditetsmässig hänsyn.

Det är uppenbart att de tvådelade tarifferna dels har annorlunda fördelningseffekter än system med enbart direktavgifter i de fall förbrukningen varierar med inkomsten, dels också kan tänkas bli utnyttjade som ett instrument för en inkomstutjämning. En förutsättning för att tvådelade tariffer skall aktivt kunna utnyttjas i detta syfte är emellertid att man är villig frångå den ursprungligt fördelningsmässiga schablonen gällande en 100-procentig kostnadstäckning och/eller är villig göra avsteg från marginalkostnadsprissättningen och acceptera de därmed förknippade effektivitetsförlusterna.

Man kan i princip tänka sig att den fasta delen av den tvådelade tariffen kan vara både positiv och negativ. I en situation där förbrukningen ökar kraftigt med inkomsterna kan man – där detta av debiteringsskäl är praktiskt möjligt – tänkas vilja utnyttja negativa fasta avgifter kombinerade med höga direktavgifter, dvs. man medger ett visst maximalt utgiftsutrymme för gratiskonsumtionen per person, medan den överskjutande konsumtionen debiteras till det rörliga priset. Stora delar av den högre utbildningen exemplifierar offentliga utgiftsområden, där denna typ av tariffsättning skulle kunna beräknas ha inkomstutjämnande effekt. Den motsatta konstruktionen med positiva fasta avgifter kombinerade med låga direktavgifter skulle på motsvarande sätt kunna utnyttjas i omfördelningssyfte i situationer där förbrukningen enligt statistiken avtar med inkomsten eller är i väsentlig grad koncentrerad till låginkomstgrupperna. Detta gäller ju exempelvis stora delar av sjukvårdsområdet.<sup>1</sup>

Möjligheten att utnyttja denna metod för inkomstfördelning förutsätter uppenbarligen att tjänsterna ifråga uppvisar en kombination av hög inkomstelasticitet (positiv eller negativ) och låg priselasticitet. Dessutom krävs att registrering och debitering kan ske på ett sådant sätt att en tvådelad tariff överhuvudtaget är praktiskt möjlig. Huruvida det är lönsamt att på detta sätt använda avgiftspolitik i fördelningssyfte kan avgöras först genom en jämförelse mellan, å ena sidan de kostnads- och effektivitetsförluster detta innebär, och å andra sidan de motsvarande kostnader och effektivitetsproblem som tillgängliga alternativ för skattefinansiering kan beräknas medföra.

3. Vilka fördelningseffekter en vidgad avgiftsfinansiering kan väntas medföra beror uppenbarligen på vilken typ av skattesystem man utgår ifrån i beräkningarna. Detta är trivialt sant i den meningen att existerande skattesystem bestämmer vilka typer av skattefinansieringsalternativ man har att jämföra med. Det är emellertid också i den meningen sant att existerande skatteregler och skatteskalor avgör hur mycket pengar statsverket får in

<sup>1</sup> Analogin mellan tariffer med positiva respektive negativa fasta avgifter bör utnyttjas med stor försiktighet. Ett system med negativ fast avgift kan exempelvis inte vara en effektiv lösning av fördelningssyftet så länge kravet på full kostnadstäckning kvarstår.

genom avgiftssättningen. Om exempelvis offentliga tjänster vore momsbelagda skulle detta uppenbarligen blåsa upp skatteintäkterna av en vidgad avgiftsfinansiering.

Innebörden av detta samband kan kanske bäst belysas genom att visa hur annorlunda en avgiftsfinansiering skulle fungera i en radikalt förändrad skattemiljö. De senaste årens skattediskussioner och skatteutredande i vårt land har frambringat ett förslag till mera omfattande skattereform, nämligen förslaget om utgiftsbeskattning (Lodin [1977a]). Det kan därför vara av intresse att diskutera vilka fördelningseffekter en vidgad avgiftsfinansiering skulle ha i ett system med en progressiv utgiftsskatt. Diskussionen kan lämpligen delas upp i två led genom att man först studerar hur en allmän momshöjning skulle fungera i en sådan skattemiljö.

En momshöjning innebär ökade beskattningsbara utgifter – en uppblåsning av de icke avdragsgilla inkomster som utgör beräkningsunderlaget för den progressiva utgiftsskatten. Marginalskatteuttagen ökar därmed i alla inkomstskikt. Om inkomstutjämnningen ökar eller minskar beror givetvis på hur skatteskalorna är konstruerade och hur stor den s. k. skatteelasticiteten är i olika inkomstintervall. Om t. ex. skatteskalorna är sådana att skatteelasticiteten överallt förblir oförändrad innebär detta att momshöjningen inte inneburit någon förändring av utgiftsbeskattningens fördelningseffekter. Själva momshöjningen innebär ju dock i sig själv en viss regressiv omfördelning.

Resonemanget kan nu utsträckas till att direkt avse en vidgad avgiftsfinansiering. Ökade enskilda avgiftsbetalningar för offentliga tjänster får ju i princip samma effekter på den progressiva utgiftsbeskattningen som en momshöjning. I båda fallen är det fråga om ökade beskattningsbara utgifter för skattebetalarna. Den fördelningsmässiga skillnaden sammanhänger med att avgiftsfinansieringen i vissa fall kan vara ännu mera ogynnsam för låginkomsttagarna än en momshöjning. Om låginkomsttagare utnyttjar den avgiftsbelagda servicen speciellt mycket, stegras deras utgifter och därmed deras utgiftsskatter kraftigare genom en avgiftshöjning än genom en motsvarande momshöjning. Progressiviteten i utgiftsskatten medför sedan att skillnaderna i slutligt fördelningsutfall blir motsvarande större. Trots att de totala betalningskonsekvenserna för utnyttjandet av en offentlig tjänst således kan vara femdubbelt större för en höginkomsttagare än för en låginkomsttagare, kan därför en vidgad avgiftsfinansiering – på grund av en ojämn fördelning av utnyttjandet mellan inkomstgrupperna – ändå te sig som fördelningsmässigt mindre gynnsamt från låginkomsttagaresynpunkt än t. ex. en jämförbar ökning av skatteuttaget i den progressiva utgiftsskatten.

På samma sätt som ifråga om momshöjningen kan man emellertid hålla det för sannolikt att eventuella kvarstående mindre önskvärda fördelningseffekter av avgiftsfinansieringen bör kunna kompenseras genom justeringar av skatteskalorna inom de utrymmen för skattesänkningar som den vidgade avgiftsfinansieringen skapar.

Vad detta exempel visar oss är att fördelningskonsekvenserna av vidgad avgiftsfinansiering inte kan meningsfullt diskuteras annat än i relation till ett givet välspécificerat skattesystem. Eventuella framtida omläggningar av skattesystemet kan således skapa helt nya förutsättningar för ett utnyttjande av avgiftsfinansieringen.



4. Även om vi bortser från tvådelade tariffer och möjligheten till radikalt ändrade skatteformer finns det en annan omständighet som gör den totalkalkyl vi inledningsvis kommenterade irrelevant för frågan om eventuellt vidgad avgiftsfinansiering. Vad totalkalkylens resultat redovisar är ju omfördelningseffekten av att ha nuvarande skattefinansiering istället för en fullständig avgiftsfinansiering. Något förenklat uttryckt talar den om hur annorlunda välfärdsfördelningen skulle se ut om vi inte hade en offentlig sektor. Den beslutssituation som för oss är av större intresse innebär att man överväger att genomföra en utgiftskrävande reform och väljer mellan att finansiera den genom höjda avgifter inom något område, eller genom höjda skatter. Vad vi fortsättningsvis skall diskutera är därför just fördelningskonsekvenserna av skilda finansieringsalternativ för sådana marginella utgiftssteg.

Tyvärr medger inte tillgängliga statistiska data eller existerande analysmodeller en presentation av siffermässigt preciserade kalkyler. Vi får därför nöja oss med att här presentera de olika stegen i ett sådant resonemang eller en sådan kalkyl och göra vissa grova överslagsmässiga bedömningar. Låt oss i syfte att lättare kunna hålla isär de olika diskussionsstegen till en början bibehålla några av förenklingarna i den inledningsvis diskuterade totalkalkylen. Vi förutsätter således tills vidare följande två ting. För det första antas utnyttjandet av tjänsterna förbli opåverkat av finansieringsvalet. Vi bortser alltså från avgiftsfinansieringens direkta allokeringseffekter. För det andra låter vi inkomstfördelningen ifråga om de berörda tjänsterna mätas av utgiftsfördelningen, dvs. vi utgår ifrån att alla de som utnyttjar den berörda offentliga tjänsten också värderar den på marginalen till dess kostnader.

Ifråga om tillgängliga skattealternativ torde det vara realistiskt att utgå ifrån att en ökning av skatteuttaget till den statliga inkomstskatten icke kommer ifråga. De alternativ med dagens skattestruktur som då återstår är framförallt kommunalskatt, moms och arbetsgivaravgifter. Vi skall här fortsättningsvis arbeta med momshöjning och kommunalskattehöjning som de två huvudalternativen. Dessa finansieringsalternativ kan bägge vara aktuella såväl inom den statliga som inom den kommunala sektorn. Statliga och kommunala budgetar utgör ju idag i hög grad kommunicerande kärn. Nivån på den kommunala egenfinansieringen påverkar direkt de statliga finanserna, eftersom det är staten som antas betala mellanskillnaden mellan kommunala intäkter och utgifter på längre sikt.

Låt oss för att något konkretisera beslutssituationen successivt undersöka tre alternativ för vidgad avgiftsfinansiering. Som ett första alternativ tänker vi oss att man överväger en höjd kostnadstäckningsgrad i den kommunala industriella verksamheten. Om det aktuella utgiftsbehovet är tillräckligt stort kan det innebära att man också höjer förräntningskraven för denna verksamhet. Hushållen kommer alltså att konfronteras med höjda räkningar för el, vatten och avlopp etc. Hurudana blir, under ovan angivna omständigheter, fördelningskonsekvenserna av en sådan avgiftsfinansiering, jämfört med de två skattealternativen? Med tanke på att de industriella avgifterna erfarenhetsmässigt träffar småhusägarna mera än hyresgästerna och i stort synes variera relativt proportionellt med de totala konsumtionsutgifterna, är det sannolikt att avgiftshöjningens fördelningsresultat icke väsentligt skil-

jer sig från en momshöjning. Jämför vi däremot med en kommunalskattehöjning, som genom det allmänna grundavdraget i mindre utsträckning träffar de extremt låga inkomsttagarna, är det uppenbart att avgiftshöjningen kommer att te sig relativt ogynnsam från låginkomstsynpunkt. Vid dessa överslagsmässiga bedömningar har vi för enkelhetens skull då också antagit att de marginella utgiftsförändringar vi diskuterar är så relativt begränsade att man kan bortse från deras effekter på relativpriser och faktorinkomster.

Låt oss som ett andra exempel tänka oss att man istället överväger att höja direktavgifterna i öppenvården. Några större statistiska undersökningar avseende utnyttjandefrekvensen inom den öppna vården inom olika inkomstgrupper finns inte, men med utgångspunkt i internationella undersökningar och analoga förhållanden avseende sjukvårdstjänster torde man våga anta att utnyttjandet är relativt kraftigt koncentrerat till låginkomstgrupperna inklusive pensionärsgruppen. Därav följer med de antaganden vi gjort att en sådan avgiftshöjning skulle te sig som fördelningsmässigt ogynnsam för låginkomsttagarna, inte bara jämfört med en kommunalskattehöjning, utan även jämfört med en momshöjning.

Vårt tredje och sista avgiftsalternativ antas gälla en höjd kostnadstäckning inom statlig förvaltningsverksamhet. Vid en sådan avgiftshöjning kommer endast ca hälften att träffa den privata sektorn, dvs. företag och enskilda hushåll. Vi vet också att dessa avgiftsdebiteringar till privata sektorn i ungefär lika mån härrör från uppdragsmyndigheter respektive reglerande myndigheter. Inom den privata sektorn torde endast en mindre del av avgiftshöjningen komma att träffa hushållen direkt, medan huvuddelen kommer att avkrävas olika företag. Hurudana fördelningsresultaten av detta blir kommer givetvis att bero på i vilken mån och i vilken form en kostnadsövervägning sker från företaget av denna avgiftshöjning.

Vi har i resonemangen hittills utgått ifrån att den utgiftskrävande reform eller kvalitetshöjning det är fråga om hur som helst skall genomföras och att således valet endast gäller finansieringsformen. Situationen kan emellertid lika gärna vara den att man politiskt inte är villig att acceptera de negativa effekterna av den ytterligare skatteköjning som skulle behövas, och att valet står mellan en ökad avgiftsfinansiering eller en utebliven reform. De fördelningskonsekvenser vi i en sådan situation är intresserade av att studera gäller kombinationen av reform + avgiftshöjning. Bedömningen från fördelningsynpunkt kan då uppenbarligen komma att radikalt avvika från de slutsatser vi ovan drog. Fördelningskonsekvensen av reformen kan med andra ord komma att kompensera eller neutralisera avgiftsfinansieringens fördelningskonsekvenser. Om exempelvis reformen gäller en kvalitetshöjning av just de tjänsteområden som träffats av avgiftshöjningen kommer ju, under de förenklade antaganden vi hittills utnyttjat, ingen omfördelning överhuvudtaget att uppträda.

Sammanfattningsvis kan redan dessa enkla exempel sägas visa att det inte går att generalisera ens under de ganska speciella antaganden vi gjort. De fördelningsmässiga konsekvenserna av en marginell vidgning av avgiftsfinansieringen kan utfalla mycket olika beroende på vilken typ av avgifter som avses respektive vilka alternativ man jämför med.

5. Våra resonemang ovan utgick från en realistisk förenkling. Vi antog att en vidgad användning av avgiftsfinansiering inte skulle påverka hushållens utnyttjande av tjänsten ifråga och att därför kostnadsfördelningen mellan hushållen kunde sägas avspegla den välfärdsfördelning som tjänsten gav upphov till. Verkligheten ser annorlunda ut. Ett huvudargument för avgiftsfinansiering är just den förbättrade anpassningen till hushållens faktiska behov och önskemål som den möjliggör.

När en småbåtsägare lägger upp sin båt på den kommunalt tillhandahållna uppläggningsplatsen uppskattar han då denna tjänst till vad den faktiskt kostar, vilket är ungefär dubbelt så mycket som det han via klubben betalar? När den marginella patienten får råd för sin höstsnuva av distriktsläkaren uppskattar han då sitt halvtimmesbesök till vad det faktiskt genomsnittligt kostar – säg omkring 250 kronor? Mera generellt kan frågan formuleras på följande sätt. Om vi genom ökade avgifter förändrar de relativpriser det enskilda hushållet möter på marknaden, hur mycket skulle vi behöva kompensera hushållet med i kronor räknat för att hushållsmedlemmen eller hushållsmedlemmarna skall uppleva att deras välfärd förblir oförändrad? Detta kompensationsbelopp kan uppenbarligen vara större men också betydligt mindre än de kostnader hushållets utnyttjande av en viss tjänst åsamkar skattebetalarna vid skattefinansiering.

Småbåtsägaren är kanske villig att betala t. o. m. mera än vad det kostar att få sin båt upplagd men betalningsviljan hos den marginella patienten kanske bara täcker en mindre del av de faktiska vårdkostnaderna. Om efterfrågan på tjänsten ifråga är priselastisk kommer den totala verksamhetsvolymen att kunna krympas vid en vidgad avgiftsfinansiering. De kompensationsbetalningar som är nödvändiga för att bibehålla oförändrad inkomstfördelning kommer i så fall att vara mindre än det tidigare totala skatteuttaget. Från den enskilde konsumentens synpunkt kommer i ett sådant fall en kombination av avgiftsfinansiering och av vissa transfereringar alltid att vara att föredra framför en ren skattefinansiering eftersom man härigenom "får pengar över" som kan utnyttjas för ytterligare serviceförbättringar. Detta är i stark förenkling det grundläggande allokeringsargumentet för en avgiftsfinansiering.

I resonemanget ovan bortsåg vi medvetet från de likviditetsproblem och riskutjämningsönskemål som motiverar olika slag av trygghetsförsäkringar. Detta innebär ju ett motiv för enbart en viss typ av tvådelad tariff, men påverkar däremot icke nödvändigtvis det grundläggande allokeringsargumentet vi ovan berörde.

Vi har hittills sett problemet enbart från de enskilda hushållens synpunkt. Motiven för beskattning eller subventionering av en speciell vara eller tjänst kan emellertid också sammanhånga med externa effekter. Den kommunala båtplatsen kanske uppskattas som en allmän träffpunkt eller anses ha fördelen att man slipper ha stränderna i övrigt belamrade med båtar vintertid. Genom att snabbare få kontakt med de snuviga patienterna hoppas man kanske också snabbare få smittoriskerna under kontroll. Sådana motiv och hänsyn spelar utan tvivel en mycket stor roll i de politiska övervägandena. Det gör det uppenbarligen ytterligt svårt att entydigt uttala sig om fördelningskonsekvenserna. Om exempelvis en väsentlig del av kostnaderna för låginkomsttagarnas utnyttjande av en viss offentlig tjänst de facto kom-

mer alla inkomsttagare till godo i form av externa effekter, kan vi ju inte längre ta kostandsfördelningen som mått på den välfärdsfördelning vi åstadkommer. I den mån det är fråga om externa effekter är kort sagt fördelningssynpunkterna inte de primärt relevanta och fördelningseffekterna går inte heller på något sätt att identifiera och mäta.

En annan möjlighet är att den politiska bedömningen av vad som är nyttigt och inte nyttigt för enskilda hushåll avviker från den individuella bedömning som kan avläsas av hushållens marknadsbeteenden. Om vi tror att höga priser verkar avskräckande så kan vi exempelvis vilja beskatta alkohol just därför att vi inte är villiga att acceptera potentiella missbrukares egna marknadsval. På motsvarande sätt kan vi tänkas vilja subventionera nyttigheter, därför att vi tror att en relativ ökning av konsumtionen på dessa områden gagnar hushållen även om deras omedelbara marknadsbeteende inte visar att de är medvetna om detta. Vissa delar av den svenska vård- och bostadspolitiken kan exempelvis ges en sådan tolkning. Om man i ett sådant fall också gör antagandet att den förda politiken är optimal från beslutsfattarnas synpunkt, dvs. förutsätter att beslutsfattarna, om de hade tillräcklig information om hushållens egen marginella värdering, fortfarande skulle tycka att den eftersträvade konsumtionsförskjutningen är värd sitt pris på marginalen i form av den betalade subventionen, och man dessutom kan visa att denna storlek av subvention är nödvändig för att uppnå detta mål – då har vi också möjligheter att utnyttja redovisad kostnadsfördelning som mått på välfärdsfördelningen i viss mening. Denna välfärdsfördelning är ju emellertid någonting ganska väsensskilt från vad man normalt brukar inlägga i begreppet inkomstfördelning. Den redovisar en välfärdsfördelning utifrån politikernas värderingar och bedömningar och har inget nödvändigt samband med hushållens egna värderingar.

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att när man medger möjligheten till priselasticitet på de potentiellt avgiftsbelagda typerna av tjänster aktualiseras en rad möjliga effektivitetsvinster som måste tas hänsyn till i fördelningskalkylerna kring en vidgad avgiftsfinansiering. Om man också skall inräkna hänsyn till externa effekter och politiska värderingar blir dessutom själva fördelningsbegreppet mångtydigt och svårämbar.

6. Om vi i fördelningskalkylerna tar hänsyn till anpassningseffekterna vid en avgiftsfinansiering borde vi rimligen för att ge en symmetrisk behandling också ta hänsyn till motsvarande anpassningsfenomen ifråga om en skattefinansiering. Vi borde med andra ord också ta hänsyn till hur eventuellt uppkommande effektivitetsförluster eller "excess burdens" av skattefinansiering kommer att fördelas. Som framgick av våra tidigare resonemang kan emellertid dessa effektivitetsförluster ta sig mångahanda uttryck från kort-siktig skatteflykt till långsiktig ekonomisk stagnation. Vi har definitivt inget underlag för att genomföra ens några principiella kalkyler av detta slag. Det är emellertid angeläget att betona att dessa typer av fördelningseffekter kan vara mycket stora och t. o. m. av dominant betydelse i jämförelse med de mera omedelbara och mera lätt mätbara fördelningseffekter vi ovan diskuterat. Det kan t. ex. tänkas att vissa grupper av låginkomsttagare är extremt missgynnade både när det gäller möjligheterna till skatteflykt och när det gäller möjligheterna att överbrygga ekonomiska stagnationsperioder.

7. Vi har hittills endast talat om fördelning i mening av inkomstfördelning. Det finns emellertid en rad andra fördelningsdimensioner som är relevanta i svensk välfärdspolitik, fördelning mellan hushållstyper, mellan regioner och generationer etc. Man har ibland velat argumentera för en skattefinansiering genom att framhålla de större möjligheter till omfördelningar i dessa avscenden som en skattefinansiering ansetts erbjuda jämfört med en prisdifferentiering i ett avgiftssystem. Även om detta vore sant med hänsyn till de skattealternativ som vi här ansett kunna ifrågakomma – vilket är långt ifrån klart – är synpunkten knappast relevant för de marginella beslutssituationer vi här diskuterat.

## 6 "Avgiftssystem i social verksamhet ger minskad social trygghet"

1. Från vår tidigare diskussion har framgått att en vidgad avgiftsfinansiering, om den skall medföra någon mera märkbar omstrukturering av de offentliga finanserna, också måste innefatta en eller flera av de "tunga" områdena i offentlig konsumtion och offentliga transfereringar, utbildning, vård, pensioner etc. Redan idag har vi ju genom socialförsäkringarna formellt inom flera av dessa områden en typ av avgiftssystem, som successivt förskjutits alltmer i riktning mot en ren skattefinansiering. I vilken mening och i vilken utsträckning kan man i detta fall undvika skattefinansieringens nackdelar genom en "vidgad avgiftsfinansiering", genom höjda direktavgifter och/eller en renodling av den individuella försäkringsdelen av socialförsäkringarna? Socialförsäkringssystemet svarar idag, som vi ovan sett, för en mycket stor del av inkomstomfördelningen till låginkomsttagarnas fördel. Kan man med hänsyn till detta förändra finansieringsformerna utan att göra avsteg från fördelningsmålsättningarna?

Man kan likaväl starta resonemanget från det motsatta hållet. När vi vet att starka effektivitetsargument generellt talar emot en användning av prissubventioner som huvudinstrument för en inkomstomfördelning, hur kan vi då förklara att vi valt den vägen? Har man gjort det därför att det är politiskt lättare att få igenom subventionsbeslut än direkta transfereringsbeslut? I vilken utsträckning är de argument som principiellt motiverat konstruktionen av vårt svenska socialförsäkringssystem fortfarande giltiga och tillämpbara även inför en framtida utbyggnad? Låt oss i korthet syna några av dessa argument och göra detta i anslutning till de exempel som de flesta känner väl till, nämligen sjukförsäkringssystemet.

2. Vägen från en vårdfinansiering med enbart kontanta direktavgifter till dagens svenska system med en proportionell löneskattefinansiering kan, i pedagogiskt syfte, spaltas upp i fyra olika separata steg. Det första steget innebär helt enkelt en omvandling av de direkta avgifterna i en tvådelad tariff, dvs. ett införande av försäkringsmöjligheter. Önskemålen om riskutjämning och behov av likviditetsreserver är påtagliga och självklara när det gäller sjukdom. Vi vet inte om eller när sjukdomen kommer.

3. Det andra steget innebär införandet av en obligatorisk grundförsäkring. Hur detta egentligen gick till och hur den politiska argumentationen löd den gången är historiska analysuppgifter som vi här inte skall ge oss in på. Vi skall nöja oss med att kort söka lista några ekonomiska argument som finns anförda i litteraturen kring sjukförsäkringarna.

Ett första argument kan sägas gälla *stordriftsfördelar i försäkringen*. Det utgår från antagandet att ett sjukförsäkringssystem kan göras mycket billigare om man kan driva det i stor skala, nöja sig med schablonmässiga anslutningsregler och avstå från kostsamma individuella undersökningar. En så utformad frivillig försäkring kan emellertid inte väntas få stor anslutning. De som vet med sig att de har väsentligt bättre än genomsnittlig hälsoprognoz kommer att finna det lönsamt att utträda och ordna sin försäkring billigare på annat håll. Det blir då i sin tur lönsamt för de "friskaste" bland de återstående att följa exemplet etc. Enda sättet att undgå en massflykt från systemet är att göra försäkringen obligatorisk, dvs. effektivitetsvinster kan köpas endast till priset av en viss omfördelning mellan personer med olika hälsostatus (se t. ex. Akerlof [1970]).

Det andra argumentet utgår istället från existensen av *stordriftsfördelar i vården*, som ger fallande marginalkostnader vid stigande vårdkapacitet. Genom lägre direktavgift kan man säkerställa ett optimalt utnyttjande av vårdresurserna. Resten av betalningen kan tas ut i form av en fast avgift eller ett "vårdabonnemang". Eftersom alla utgör potentiella utnyttjare måste denna avgift bli obligatorisk.

Det tredje argumentet gäller hänsynstagandet till sjuk- och hälsovårdens *långsiktiga kapacitetsplanering*. Det tar tid att bygga ut vårdresurserna. Samtidigt kan man inte lagra eller reservera vårdplatser. Akut sjuka människor måste behandlas, oavsett hur de väljer att betala, kontant eller via försäkringar. Om alla, kontantbetalande eller försäkrade, skall konkurrera om samma vårdkapacitet, är det från planeringssynpunkt nödvändigt att ta ut en obligatorisk "kapacitetsavgift" eller "vårdträngselavgift" för att verkligen kunna säkerställa att en vårdförsäkring garanterar vård.

Det fjärde argumentet avser hänsynen till vad ekonomerna brukar benämna "*externa effekter*". Sjukdom är inte bara något som träffar individen, det är också i högsta grad ett socialt fenomen. Genom t. ex. smittorisk m. m. är vi beroende av att människor i vår omgivning har tillgång till vård. En obligatorisk grundförsäkring skulle utifrån dessa synpunkter kunna motiveras på ett analogt sätt till exempelvis den obligatoriska trafikförsäkringen eller den obligatoriska bilskrottningspremien.

Slutligen kan vi här som sista exempel nämna de argument som utgår från vår individuella värdering av en *rättvis fördelning av vårdresurserna*. Medvetandet att alla akut vårdbehövande får den hjälp de behöver kan vara en väsentlig del av vår egen trygghetsupplevelse. I den utsträckning detta gäller är det utifrån ett individualistiskt synsätt befogat att ta ut en obligatorisk avgift för att möjliggöra en sådan kollektivt upplevd fördelningsrättvisa. Detta är helt enkelt en speciell variant av argumentet gällande externa effekter.

4. Det tredje steget tar man när man beslutar att låta den obligatoriska försäkringen vara en relativt heltäckande enhetsförsäkring, lika för alla, och

att samtidigt hålla självriskerna eller direktavgifterna nere på en mycket låg nivå. Vi närmar oss med detta steg de aktuella och kontroversiella avvägningsfrågorna inom sjukförsäkringen.

Att låta sjukförsäkringen vara relativt heltäckande och lika för alla kan vara motiverat med hänvisning till möjligheterna att därmed förenkla och förbilliga försäkringsadministrationen. Det förutsätter att det inte finns någon tillräckligt vägande anledning att individuellt differentiera vårdmöjligheterna och inkomstgarantierna eller att skapa valfrihet ifråga om betalningsformerna. Dessa antaganden kan emellertid väntas bli alltmer kontroversiella när ett sjukförsäkringssystem successivt utbyggs till att dels omfatta alltmer sekundära kringkostnader utöver den primära sjukvården, dels täcka en allt större del av det omedelbara inkomstbortfallet. Västlandsutvecklingen skapar med andra ord ett allt större möjligt utrymme för ett individuellt val, en marginal för vilka de ovan citerade argumenten för obligatorium icke längre gäller. Samtidigt torde utvecklingen inom ADB-området medföra att hanteringskostnaderna för individuell försäkringskontering icke längre ter sig så avskräckande.

Att inom ramen för en enhetsförsäkring arbeta med mycket låga självrisker eller direktavgifter kan motiveras på många olika sätt.

Det kan ses som ett socialt rättvisekrav om man betraktar alla sjukdomsrisker som givna utifrån – eller uppifrån – helt oberoende av individens handlande. Förutsatt att vård liksom inkomstgaranti betraktas som nödvändig och odelbar, reduceras i så fall frågan om direktavgifter till en ren inkomstfördelningsfråga.

Ett närbesläktat resonemang som för till samma resultat kan formuleras i effektivitetstermer. Om vårdefterfrågan och frekvensen av försäkringsfall är helt prisoelastisk, dvs. helt oberoende av självrisker och direktavgifter, blir allokeringshänsynen irrelevant och fördelningssynpunkterna blir helt avgörande för dimensioneringen av självriskerna.

Från fördelningssynpunkt vet vi redan från en tidigare citerad budgetundersökning att de låga direktavgifterna, liksom låga självrisker i övrigt, inom vårdsektorn har en mycket stor betydelse för låginkomsttagarna. I den mån motsvarande generella inkomsttransfereringar icke är politiskt möjliga och vi har möjlighet att bortse från allokeringssynpunkterna skulle alltså fördelningshänsynen motivera låga självrisker och avgiftsnivåer.

Utifrån erfarenheterna av de senaste decenniernas kraftiga vårdexpansion och snabba ökning av kortids frånvaron torde det dock vara svårt att hävda att man har rätt att bortse från allokeringssynpunkterna, att sjukdom, frånvaro eller vårdbehov är helt oberoende av individuellt beteende och av dimensioneringen av självrisker, dvs. av incitamenten att minska sjukdomsriskerna. I de senaste årens allmänna debatt har också förslag om ökade självrisker hörts allt oftare. Förslagen avser ibland ökade individuella självrisker i form av karensdagar och/eller ökade direktavgifter. Ofta har emellertid förslagen istället inriktats på att gälla en ökning av självrisker för arbetsgivarna och en differentiering av premier mellan företag och näringsbranscher ifråga om sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna.

Även de som accepterar styrkan i dessa allokeringsargument kan vilja avvisa sådana förslag av rädsla för att de skall tendera att bli sammankopplade med en allmänt återhållsam attityd mot kollektiva vårdutgifter och/eller

en inkomstomfördelning till låginkomsttagarnas nackdel. Även om denna rädsla skulle vara befogad är det givetvis inte fråga om något nödvändigt samband. De marginella fördelningsförskjutningar som här ifrågakommer är knappast större än att de borde kunna kompenseras genom smärre justeringar i skatte- och transfereringssystem.

Ifråga om de totala vårdresurserna torde situationen i framtiden snarast vara den att ett något njuigare klimat och en bromsad reformtakt är oundviklig inom vårdområdet om inte viss utbyggnad kan finansieras genom något ökade självrisker. Det kommer alltid att handla om att fördela knappa vårdresurser mellan olika konkurrerande ändamål, där vi aldrig kan undvika någon form av "ransonering". Om vi antar att fördelnings effekterna kan neutraliseras kan avgiftsfrågan formuleras på följande sätt: Är något ökade självrisker i samband med lindriga och snabbt övergående sjuktillstånd ett bättre sätt att sortera bort mindre angelägna vårdbehov än det alternativ som består av köer och väntetider och som även kan träffa mycket angelägna vårduppgifter?

5. Det fjärde steget slutligen innebär att man från att ha individuellt debiterat alla en försäkringsavgift övergår till en ren skattefinansiering och därmed helt släpper det individuella sambandet mellan betalning och motprestation. Den svenska sjukvården betalas numera som känt – bortsett från de mycket låga patientavgifterna – helt över skattsedeln. Inkomstersättningarna finansieras via en proportionell löneskatt, arbetsgivaravgift, medan vårdkostnaderna betalas med kommunal skatt och statlig skatt, det senare via statliga transfereringar till kommunen.

Om man väl beslutat om en enhetlig försäkringspremie – differentierad endast med hänsyn till basinkomsten för inkomstersättningarna – spelar det då egentligen någon roll om den särredovisas på den individuella skattsedeln eller istället slås ihop med övrig beskattning? Motivet för en sådan sammanslagning kan ju helt enkelt vara administrativ förenkling. Alternativet idag skulle innebära att man så att säga bröt ut alla sjukvårdskostnader och inkomstersättningar från kommunal och statlig beskattning och debiterade avgiften individuellt över försäkringskassorna. Man finge då samtidigt göra motsvarande justering i kommunala och statliga skatteskalor, vilket endast kunde ske via justerade grundavdrag. Skattenivåerna sjunker därmed medan progressionen vid lägre inkomster ökar. Skulle nu detta vara meningsfullt? Låt oss för att ställa frågan på sin spets bortse ifrån att förändringen dessutom utgör en förutsättning för den ytterligare individuella differentiering av försäkring och självrisk som vi ovan berörde.

I själva övergången handlar det ju bara om en ny formell redovisning, en omföring mellan två konton i individens mellanhavanden med stat och kommun. Förändringen saknar därmed någon omedelbar reell betydelse utöver att den ger individen en kanske icke oväsentlig kostnadsinformation. Mera intressant blir förändringen däremot något senare, nämligen när de individuella inkomsterna respektive sjukvårdskostnaderna stiger. Nu visar sig skillnaden genom att det inte längre föreligger något samband mellan dessa två typer av förändringar. De lägre marginalskattenivåerna förblir oförändrade vid en kostnadsökning inom sjukvården som finansieras över ökade enhetsavgifter, samtidigt som en inkomstökning inte automatiskt medför



en ökad betalning till vårdsektorn annat än i den utsträckning detta är nödvändigt med hänsyn till ökade ersättningskrav.

Förändringen skulle utan tvivel inte bara göra försäkringsadministrationen krångligare, utan också medföra ytterligare krav på skattejusteringar och transfereringsjusteringar i omfördelningssyfte. Som vi tidigare såg kan ju emellertid en sådan avgiftspolitik komma att fungera fördelningsmässigt neutralt, nämligen i de fall de kvalitetsförbättringar som kostnadshöjningarna avser tillfaller låginkomsttagarna i proportion till deras nuvarande vårdandelar. Eventuella ytterligare omfördelningsåtgärder finge emellertid antas bli diskuterade och beslutade i särskild ordning och utan explicit samband med de marginella premiehöjningarna och deras eventuella regressiva effekter. Annars skulle vi ju vara tillbaka i det gamla systemet i något kamouflerad och tillkrånglad form. Vad förändringen syftar till är just att åstadkomma en attitydmässig uppsplätning hos beslutsfattare, såväl som hos skattebetalare, mellan å ena sidan skatteomfördelning, och å andra sidan försäkringspremiebetalningar.

Dessa olika besvär är det pris man finge betala för att åstadkomma en sänkning av marginalskattenivåer och därmed minskade risker för de effektivitetsförluster vi tidigare berört. I det mest drastiska fallet kan det tänkas vara ett nödvändigt pris för att undvika en hotande skattestrejck och reformstopp. För de flesta medelinkomsttagare skulle antagligen det betalningsmässiga utfallet även på längre sikt förändras ganska litet. Vad man kan hoppas på är att inkomsttagarnas kostnadsmedvetande, betalningsvilja och skatteanpassning skulle påverkas. Om man bedömer detta som varande av avgörande betydelse för att möjliggöra en fortsatt utbyggnad av vårdsektorn är man kanske villig att betala priset.

6. Delar av vår diskussion ovan gällande möjligheterna inom vårdsektorn för en vidgad avgiftsfinansiering i mening av ökade självrisker, särredovisning, särdebitering och eventuell differentiering av försäkringspremier kan uppenbarligen generaliseras till att gälla också andra slag av existerande socialförsäkringar. Ifråga om ATP har också frågan om en mera strikt uppdelning mellan försäkringspremier och fördelnings- och beskattningsslag aktualiserats upprepade gånger under de senare årens debatt. Man har bl. a. pekat på de icke planerade fördelnings- och incitamentseffekter som konstaterats i det nuvarande ATP-systemet, där exempelvis högutbildade med stigande livsinkomst gynnas jämfört med dem som arbetar fler år men med jämnare inkomster. En klarare särredovisning av de försäkringsmässiga premierna skulle eliminera dessa mindre önskvärda konsekvenser. Framför allt skulle man därmed kunna hoppas uppnå de attityd- och marginalskatteförändringar som vi ovan berörde i samband med sjukförsäkringen. Med hänsyn till det beräknade behovet av förstärkt finansiering till ATP-systemet under de närmaste åren framstår denna möjlighet som speciellt angelägen.

I alla dessa fall blir det till sist en fråga om en avvägning främst mellan ökade transaktionskostnader respektive förväntade långsiktiga effektivitetsvinster. Vilka fördelningsproblem som på längre sikt kan aktualiseras genom sådana omläggningar beror framförallt på hur tjänsteutnyttjandet ifråga väntas bli fördelat. Hur man bedömer betydelsen av dessa fördelningsproblem beror i sin tur dels på vilka möjligheter till kompensation via det offentliga

transfereringssystemet som anses föreligga, dels på huruvida alternativet är ökade skatter eller uteblivna reformer

7. Socialförsäkringarna skall medverka till att utjämna och fördela mellan individerna de olika fysiska, sociala och ekonomiska risker som uppträder i samhället. Den offentliga sjukvården och sjukförsäkringssystemet kan exempelvis betraktas som ett försök att delvis växla fysiska risker till ekonomiska risker för att sedan via skattsedeln utjämna de senare.

Men trygghetspolitiken har också en annan sida. Man vill inte bara utjämna risktagandet eller fördela konsekvenserna av de existerande riskerna, man vill också i möjligaste mån söka förebygga risker. Riskutjämning och riskförebyggande skall komplettera varandra. Den förebyggande hälsovården kompletterar sjukvården, liksom t. ex. den aktiva arbetsmarknadspolitiken söker minska riskerna för att arbetslöshetsförsäkringen skall behöva utnyttjas.

Allokeringsargumenten för ökade självrisker i socialförsäkringarna kan omformuleras utifrån detta perspektiv. Man brukar ifråga om försäkringsrisker särskilja s. k. "moral hazards", dvs. de risker som sammanhänger med att försäkringen åtminstone till en viss del tagit bort incitamenten för individen att själv undvika eller förebygga risksituationer. Argumenten för självrisker utgår just från tanken att dessa i någon mån bör verka riskförebyggande ifråga om dessa "moral hazards".

Det finns emellertid andra sätt att försöka åstadkomma dessa resultat, nämligen att förmå individer eller företag att undvika riskfyllda aktiviteter, processer eller situationer. Att låta dem via självrisker bära en del av kostnadsansvaret om och när det går illa är ju på sätt och vis en omväg. En direktare väg erbjuder en punktbeskattning av själva den riskfyllda aktiviteten eller, om detta inte är möjligt, av någon nyttighet som är nödvändig för aktivitetens bedrivande. Den första möjligheten kan illustreras av en punktskatt på viss industriell verksamhet som erfarenhetsmässigt medför speciellt stora yrkesskaderisker. Det mest välkända exemplet på den andra möjligheten utgör det "eviga" förslaget om en punktbeskattning på sådana sötsaker som anses i särskilt hög grad medföra kariesrisker.

Punktskatter på associerade nyttigheter kan således i vissa fall ersätta eller komplettera självrisker eller direktavgifter. I den mån vi därmed kan direkt påverka de relevanta valen utan att också skapa svårigheter för de "ofrivilligt drabbade" kan punktskatten också framstå som ett effektivare allokeringsinstrument. För att detta generellt skall gälla krävs emellertid också att vi skall kunna hitta sådana nyttigheter, vars förbrukning till övervägande del är knuten till, och nödvändig för, den riskabla aktiviteten ifråga. Det är detta sistnämnda villkor som i praktiken är svårt att uppfylla. Nafta skaffas inte enbart för att skapa brandrisker och skateboards inte bara för att övningsköra i tunnelbanestationer. En bedömning av lämpligheten för punktbeskattning av en associerad nyttighet måste därför i de flesta fall också väga in hänsyn inte bara till varans eller tjänstens priselasticitet utan också till dess samband med övrig förbrukning.

En punktbeskattning av viss aktivitet kan inte bara framstå som ett alternativ till riskdifferentierade försäkringar. De två metoderna kan i vissa fall de facto sammanfalla. Antag exempelvis att vi punktbeskattar en viss

industriell process som anses medföra särskilda yrkesskaderisker. Jämför detta med en situation, där företaget i stället får betala en speciellt hög försäkringspremie – eller får en speciellt låg bonus i yrkesskadeförsäkringen. Så länge de riskfrekvenser som premieberäkningen utgår ifrån icke förändras kan en extern observatör uppenbarligen inte veta vilken tolkning av företagets kostnadspålägg som är den riktiga, om det är fråga om en punktskatt eller om en differentierad försäkring.

Vi har här diskuterat enbart punktskatter som alternativa självrisker till socialförsäkringarna. Resonemanget kan emellertid lätt generaliseras. I varje situation, där vi anser oss ha anledning att beskatta eller subventionera en viss nytthet, kan vi i stället överväga att beskatta eller subventionera en annan nytthet som är komplementär i förbrukningen med den första nyttheten – vare sig denna komplementäritet beror på förbrukningsvanor eller som ovan på fysisk kausalitet.

Alternativt kan vi uppenbarligen omvänt subventionera respektive beskatta en substitutvara. Återigen gäller då att vad som är den mest effektiva metoden att nå önskat allokeringresultat först kan bestämmas utifrån kännedom om elasticitetsförhållandena på de berörda marknaderna.

Slutligen kan det vara aktuellt – och det är väl de fall som mest omedelbart berör oss här – att vilja kompensera subventioner på en offentlig nytthet genom punktbeskattning av en associerad nytthet. Man vill så att säga ta upp betalning indirekt men göra det på ett sådant sätt att man når allokeringseffekter som överensstämmer med dem som en direkt avgiftsbeläggning skulle medföra. Detta kan uppenbarligen knappast vara ett meningsfullt tillvägagångssätt annat än i de fall en avgiftsbeläggning visat sig omöjlig eller mycket kostsam att genomföra.

Denna senare typ av punktbeskattning är välkänd från svensk budgetpraxis. Automobilskatt som substitut för kapacitetsavgifter i vägutnyttjandet och bensinskatter som substitut för motsvarande rörliga vägavgifter är kanske de exempel som alla känner bäst till.

Mycket av det som i dagligt tal kallas "offentliga avgifter", t. ex. olika slag av miljöavgifter, är ju också egentligen punktskatter som således inte utgör betalning för en specifik, offentlig motprestation. Allmänt torde man dock kunna konstatera att olika kombinationer av förbrukaravgifter och punktskatter eller punktsubventioner borde kunna användas betydligt mera än vad som nu är fallet.

## 7 Några slutsatser

Vår diskussion kring de fem avgiftsargumenten kan sammanfattningsvis sägas ha gett oss anledning konstatera

- att* andelen avgiftsfinansierad offentlig verksamhet icke med nuvarande statistiska underlag kan framräknas direkt, men enligt överslagskalkyler uppgår till ca 28 procent ifråga om offentlig tjänsteproduktion och till ca 44 procent om därutöver även socialförsäkringarna och deras avgiftssystem medräknas. Någon klar trend i utveckling av avgiftsandelen för egentlig offentlig tjänsteproduktion under efterkrigstiden kan icke utläsas ur statistiken

- att* utrymmet för vidgad direkt avgiftsfinansiering av statlig och kommunal tjänsteproduktion inom andra sektorer än vård och utbildning visserligen uppgår till miljardbelopp och tenderar att växa med eftersläpande taxesättning under de senaste åren, men ändå får betecknas som relativt begränsat och av marginell betydelse för offentlig finansiering
- att* riskerna för långsiktiga effektivitetsproblem sammanhängande med en stigande skattefinansiering har ökat markant under 1970-talet. Dessa risker framstår som särskilt överhängande om man tolkar utvecklingen som en successiv förskjutning av vårt ekonomiska system i riktning mot en "förhandlingsekonomi"
- att* fördelningskonsekvenserna av en vidgad avgiftsfinansiering är långt ifrån entydiga och beror bl. a. på valet av fördelningsbegrepp, av tariff-form och på det övriga skattesystemets utformning. Huruvida en avgiftsfinansiering ter sig gynnsam eller ogynnsam för låginkomsttagare avhänger i hög grad av vilka jämförelsealternativ man utgår ifrån. Med hänsyn till den aktuella utvecklingen av finansieringsalternativ kan någon generell bedömning av avgiftsfinansieringens fördelningseffekter icke längre göras
- att* på längre sikt en vidgad avgiftsfinansiering kan få sin största betydelse i form av en genomgripande förändring och utbyggnad av socialförsäkringarna i riktning mot ett mera renodlat försäkringssystem med vidgat täckningsområde, differentierade premier och ökade självrisker. En försäkringsmässig avgiftsfinansiering kan senare också bli aktuell för andra delar av vård- och utbildnings- samt arbetsmarknadssektorerna. Som alternativ till förbrukaravgifter och självrisker kan i många fall punktbeskattning aktualiseras. Kombinationer av punktbeskattning och förbrukaravgifter bör kunna få en väsentligt vidgad användning.

Utvecklingen av den offentliga sektorn under efterkrigstiden har medfört väsentligt förändrade förutsättningar för valet mellan offentliga finansieringsformer. Många av de argument som tidigare synes ha dikterat det politiska medelsvalet är därmed icke längre lika bärkraftiga. Det handlar icke längre fördelningsönskemålen lika entydigt mot avgiftsfinansiering, och allgarantier med hjälp av progressiva statliga inkomstskatter. Den typiska valsituationen idag gäller istället om en marginell kvalitetsförbättring eller serviceutbyggnad skall kunna genomföras över huvud taget och om den i så fall skall finansieras med momshöjning eller via ökade direktavgifter, försäkringsavgifter eller fasta abonnemangsavgifter. I detta val talar inte längre fördelningsönskemålen lika entydigt mot avgiftsfinansiering och alllokerings synpunkterna får tilläggas en ökad vikt. De växande effektivitetsproblemen kommer sannolikt att tvinga oss att arbeta med mera sofistikerade kombinationer av finansieringsformer för att möjliggöra ett fortsatt socialt reformarbete.

## Referenser

- Akerlof, G.A., 1970. "The Markets for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, August 1970.
- Arrow, K.J., 1965. *Aspects of the Theory of Riskbearing* (Yrjö Jahnsson Lectures)
- Atkinson, A.B., 1973. "How Progressive Should Income-Tax be?" i M.Parkin: (utg.) *Essays on Modern Economics*. London
- Bohm, P., 1972. *Samhällsekonomisk effektivitet*
- Bohm, P., 1979. "Nya avgiftssystem för den offentliga sektorn", i denna volym
- Dahlberg, L., Jakobsson, U. & Normann, G., 1976. "Beskattningen i ett långsiktigt perspektiv". *Ekonomisk Debatt*, nr 5, 1976
- Dahmén, E., 1977. "Teori och verklighet i studiet av ekonomisk utveckling och politik i en blandekonomi", i *Erfarenheter av Blandekonomin* (se nedan)
- Downs, A., 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York
- Erfarenheter av Blandekonomin*, 1977, utgiven av Skandinaviska Enskilda Banken, Stockholm
- Franzén, T., 1977. "Skatters effekter på arbetsviljan", bil. 2 till *Översyn av skattesystemet*. SOU 1977:91
- Franzén, T., Lövgren, K. & Rosenberg, I., 1976. *Skatters och offentliga utgifters effekter på inkomstfördelningen*. Vol. I-II, Stockholm
- Grassman, S. m. P., 1978. *Blandekonomi i kris*
- Haveman, R.H. & Margolis, J., 1970. *Public Expenditure and Policy Analysis*. Utg. Chicago
- Hinricks, H.H., 1966. *A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development*. Cambridge, Mass.
- Höök, E., 1962. *Den offentliga sektorns expansion*. Stockholm
- Lindbeck, A., 1974. *Inequality and Distribution Policy Issues. Paper for the Directorate for Scientific Affairs*. OECD, Paris
- Lodin, S.-O., 1977a. *Progressiv utgiftsskatt – ett alternativ?* SOU 1976:62
- Lodin, S.-O., 1977b. "Högskattesamhällets tekniska, ekonomiska och politiska problem – några illustrationer", i *Erfarenheter av Blandekonomin*. (se ovan)
- Nelson, J.R., (utg.), 1964. *Marginal Cost Pricing in Practice*
- Normann, G. & Södersten, J., 1978. *Skattepolitisk resursstyrning och inkomstutjämning*. Stockholm
- Ohlsson, I., 1953. *On National Accounting*. Stockholm
- Ohlsson, M., 1974. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.
- Pousette, T., 1979. *Teletjänster – priser och investeringar. En samhällsekonomisk studie*.
- Radner, R., 1973. *Aspiration, Bounded Rationality, and Control* (Econometric Society, Oslo)
- Ståhl, I., 1977. *Arbetsgivaravgifter och löneskatter i svensk ekonomi*. stencil, Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet
- Tarschys, D., 1975. *The Growth of Public Expenditure: Nine Modes of Explanation Scandinavian Political Studies*. Vol. 10
- Taxor och avgifter – nyckeldata för avgiftsbelagd verksamhet inom statlig sektor*, 1974/75, 1975/76, RRV
- Turvey, R. (utg.), 1968. *Public Enterprise*
- Vogel, J., 1974. "Taxation and Public Opinion in Sweden: An Interpretation of Recent Survey Data", *National Tax Journal*, s. 499-513
- Vägrafiken – kostnader och avgifter*, SOU 1973:32
- Ysander, B.-C., 1979. "Våra skatter 1950-2000" i *Svensk Skatteforskning* (ute S.-O. Lodin)