



LUND UNIVERSITY

Avgifter på sociala tjänster

principer och problematik

Edebalk, Per Gunnar; Petersson, Jan

1983

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Edebalk, P. G., & Petersson, J. (1983). *Avgifter på sociala tjänster: principer och problematik*. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 1983, Nr. 1), (Research Reports in Social Work; Vol. 1983, Nr. 1). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:

2

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

MEDDELANDEN
FRÅN
SOCIALHÖG-
SKOLAN



1983:1

PER GUNNAR EDEBALK
JAN PETERSSON

AVGIFTER PÅ SOCIALA TJÄNSTER
- PRINCIPER OCH PROBLEMATIK



Lunds universitet
Socialhögskolan
Box 23
221 00 LUND
046-10 70 00

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	sid
FÖRORD	2
I INLEDNING	3
2 PRISERS FUNKTIONER	11
2.1 Resursallokerings- och ransoneringsproblem	11
2.2 Priser som allokeringssinstrument	12
2.2.1 Önskemål och produktion	12
2.2.2 Priser och kostnader	17
2.2.3 Priser som signaler	21
2.2.4 Effektiv allokering	21
2.2.5 Offentlig prissättning	22
2.3 Priser som ransoneringsinstrument	24
2.4 Avslutande kommentarer till prissystemet	26
3 AVGIFTER SOM SOCIALPOLITISK METOD	30
3.1 Socialpolitiska metoder - individfallet	30
3.1.1 Rabatterad avgift	31
3.1.2 Inkomstförstärkning	32
3.1.3 Direkt tilldelning	32
3.1.4 Voucher	33
3.1.5 Jämförelse mellan metoderna	33
3.2 Programplanet	35
3.3 Flertjänstfallet	39
4 INSTITUTIONELLA RAMAR FÖR SOCIALA AVGIFTER	42
4.1 Rättsliga förutsättningar för sociala avgifter	42
4.2 Statsbidrag	44
4.3 Några kommentarer	46
5 KOMMUNFÖRBUNDETS REKOMMENDATIONER BETRÄFFANDE SOCIALA AVGIFTER	48
5.1 Hemhjälp	48
5.2 Barnomsorg	49
5.3 Några kommentarer	51
6 SAMMANFATTNING	54
Bilaga 1	56
Bilaga II	57
Bilaga III	58
LITTERATURFÖRTECKNING	59

FÖRORD

I vårt arbete på socialhögskolan i Lund har vi upptäckt att det existerar ett ganska utforskat fält i kopplingen mellan sociala problemställningar och ekonomisk teori. Avgifter på sociala tjänster är ett område där det existerar lagstiftning, rekommendationer och praxis å ena sidan och en teoretisk ansats med grunden i nationalekonomisk pristeori å den andra. Detta arbete är ett försök att lägga en brygga mellan teori och praktik vad avser just sociala avgifter.

Många är att tacka för synpunkter under arbetets gång. Ett speciellt tack vill vi dock rikta till Björn Elsässer, Bengt Höglund och Peter Westlund för värdefulla kommentarer och Gertie Gröndahl för tålmodig utskrift

Lund i januari 1983

Per Gunnar Edebalk och Jan Petersson

I INLEDNING

Den offentliga sektorns expansion har varit en av de mera genomgripande strukturförändringarna i Sverige under 1900-talet.¹⁾ Det finns flera olika sätt på vilka man kan uttrycka den offentliga sektorns storlek i samhällsekonomin. Ett sätt är att betrakta den offentliga sektorn från produktionssidan och att relatera dess förädlingsvärde till BNP (bruttonationalprodukten). Den siffra man då får fram uppgår i Sverige till ca 20 procent. Ett annat sätt är att beräkna det antal personer som är anställda inom offentlig produktion och relatera denna siffra till den totala sysselsättningen i riket. Denna metod ger en offentlig andel av den totala sysselsättningen som uppgår till närmare 30 procent. Det kanske vanligaste sättet är att utgå från hur BNP används. Man summerar då offentlig konsumtion och offentliga bruttoinvesteringar och relaterar summan till BNP. Med detta mått finner man att den offentliga sektorn använder ca 35 procent av BNP.

Vid sekelskiftet uppgick den offentliga sektorns förädlingsvärde till ca 4 procent och dess användning till ca 10 procent av BNP. Sektorn har således vuxit såväl absolut som relativt. Ökningen har varit snabb under efterkrigstiden, speciellt då sedan mitten av 1960-talet. Då var de statliga och kommunala andelarna ungefärligen lika stora. Härefter har kommunerna haft den snabbaste ökningen. De expansiva områdena har varit socialvård, speciellt då barnomsorg och äldreomsorg, hälso- och sjukvård samt utbildning.

Det finns ännu ett mått på den offentliga sektorns storlek, nämligen sektorns totala utgifter. Summan av samtliga utgifter, d v s konsumtion, investeringar, transfereringar och subventioner uppgår till närmare 65 % av BNP. Ser vi till de totala offentliga utgifterna finner vi att transfereringsdelen ökat snabbare än de offentliga utgifterna i övrigt. Detta kan bl a ses som en följd av socialpolitiska ambitioner. Transfereringstillväxten sammanhänger emellertid också med en viss automatik när socialpolitiska reformer väl genomförts. Vissa transfereringar är knutna till prisindex och ökar således i takt med inflationen. För pensionerna följer dessutom en automatisk utgiftsökning när antalet pensionärer ökar. I Sverige ökade t ex antalet ålderspensionärer med över 40 procent under 1970-talet.

Tillväxttakten i den svenska ekonomin har varit mycket låg sedan

mitten av 1970-talet. Ekonomin har också präglats av svåra balansproblem vilka bl a visat sig i form av stora och permanenta bytesbalansunderskott. Ett annat balansproblem har hängt samman med den offentliga sektorns utveckling. En växande och allt dyrare offentlig sektor har lett till en kontinuerlig ökning av de offentliga utgifterna. Med en svag tillväxt i ekonomin har emellertid de offentliga inkomsterna kommit att släpa efter. Detta har resulterat i växande statliga budgetunderskott under 1970-talet. Såvitt nu går att bedöma kommer låg tillväxt och problem med underskott i både bytesbalansen och statsbudgeten att prägla den svenska ekonomin under resten av 1980-talet.

Underskotten i statsbudgeten har medfört att det blivit svårt att skapa resurser för nya reformer, men det har också blivit alltmer angeläget att effektivisera och ompröva redan existerande verksamheter för att dämpa resursåtgången och därmed de finansiella problemen. Ambitionen att effektivisera fanns redan i början på 1960-talet men har växt sig allt starkare med den offentliga sektorns markanta ökning från 60-talets mitt och med de finansiella påfrestningarna under 70-talets senare hälft. Konkret har effektivitetssträvandena gett upphov till ett reformarbete inom såväl den statliga som den kommunala sektorn. Detta reformarbete har inriktats på nya system för planering, budgetering och utvärdering av offentliga verksamheter. En viktig komponent i reformarbetet har utgjorts av strävandena att decentralisera offentliga produktionsbeslut bl a för att främja ett kostnadsmedvetande.²⁾

Resursutrymmet för offentliga verksamheter har i allt väsentligt skapats genom beskattning. Skatterna som finansieringskälla har emellertid alltmer börjat ifrågasättas. Den internationellt sett höga och progressiva skatten på inkomster har medfört en rad icke-önskvärda bieffekter och riksdagen beslutade därför våren 1982 att inkomstskattesatserna skall sänkas. Andra tänkbara, tillräckligt betydelsefulla, skatter som mervärdeskatten, arbetsgivaravgifter eller den föreslagna produktionskatten, är problematiska genom att de är regressiva, dvs de drabbar låginkomsttagarna relativt hårt, eller att de riskerar höja kostnaderna för produktionen och därigenom bidra till en försämring av den svenska konkurrenskraften.

Mot den ovan beskrivna bakgrunden är det fullt förståeligt att avgiftsfinansiering av offentliga tjänster allt mer uppmärksammas och

diskuterats.³⁾ Ett rationellt avgiftssystem skulle framför allt ha tre funktioner nämligen:

1. Att främja kostnadsmedvetande och därmed ett effektivt resursutnyttjande genom att avgifterna ger konsumenterna information om vad olika tjänster verkligen kostar. Härigenom kan konsumenten för varje enhet av en tjänst jämföra värdet av denna med den relevanta kostnaden och välja tjänster och kvantiteter därefter
2. Att ge intäkter och därmed vara en finansieringskälla för en verksamhet
3. Att utgöra ett behändigt och smidigt ransoneringsinstrument som alternativ till köer och administrativa processer

Ovanstående tre funktioner gäller den offentliga sektorn i dess helhet men givetvis också dess delar. I denna skrift skall vi granska ett delområde nämligen den kommunala sociala omsorgen och vår huvudinriktning är att analysera avgifter på dess tjänster. Dessa avgifter kallar vi "sociala avgifter".

Eftersom tillhandahållandet av en social tjänst har sin grund i en socialpolitisk målsättning utgör den sociala avgiften ett medel (eller en metod) inom socialpolitiken. I realiteten blir den sociala avgiften vanligtvis en subventionerad avgift eftersom den socialpolitiska ambitionen beträffande vissa individer sträcker sig utöver deras egna (möjliga) ambitioner. I den svenska verkligheten gäller dessutom att kommunens självkostnad (eller genomsnittskostnad) sätter en övre gräns för avgiftens storlek. Inom socialpolitiken finns andra metoder än subventionerade avgifter som kan användas för uppnåendet av en socialpolitisk målsättning avseende tillhandahållandet av en viss tjänst. Teoretiskt sett kan man nämligen tänka sig att marknadsmässiga avgifter tas ut på de tjänster som den kommunala socialtjänsten tillhandahåller och att den socialpolitiska metoden utgörs av exempelvis en inkomstförstärkning. Vår ovannämnda definition av "sociala avgifter" innebär alltså ej att avgiften i sig måste innehålla en subvention.

Sociala avgifter är dock i realiteten vanligtvis subventionerade. I Sverige gäller att de kompletterande finansieringskällorna till avgiften utgörs av kommunalskatte-medel och statsbidrag.⁴⁾ Ser vi på

kommunal verksamhet i stort så gäller att det är enbart inom det som kallas "Industriell verksamhet" som avgifter är huvudfinansieringskälla och ligger nära självkostnaden. Där har avgiftsfinansieringsandelen under 70-talet passerat 90 procent.⁵⁾ Inom övriga kommunala verksamheter som också täcker in huvudprogrammet "Social Omsorg" är andelen låg. 1975 var den 16,1 % medan den sjunkit till 13,2 % 1980. Detta visar att avgifterna för dessa verksamheter ej följt kostnadsutvecklingen. Förklaringen till detta ligger i att avgifter ofta ligger på samma nivå i flera år och om de höjs regelbundet är det inte i tillräcklig omfattning för att kompensera de årliga kostnadsstegringarna.

Inom "Social Omsorg" kan vi notera en skillnad mellan åldringsvården och barntillsynen i stort. Den totala bilden kan studeras i bilaga I. Vi kan observera att generellt sett avgiftsandelen är högre för åldringsvården än för barnomsorgen. Det går dessutom att utläsa att rådande avgiftssystem och den förda avgiftspolitikerna gett kommunerna bättre kompensation för kostnadsstegringarna inom den förra än inom den senare.

Det är emellertid av intresse att observera att om vi bortser från deltidsskolan så ges också en nästan enhetlig bild av att även skattefinansieringsandelen sjunkit under perioden 1975-80. Detta lämnar oss med slutsatsen att statsbidragen under perioden kommit att finansiera en allt högre del av de löpande kostnaderna, något som inte skall inge någon förvåning, utan bör ses som en prioriterad satsning på dessa områden från statsmakternas sida. Bilden håller dock på att förändras eftersom ökningen i statsbidragen avstannat med 1979 års utgång. Därefter kan man också observera att avgiftsfinansieringsdelen börjar öka.⁶⁾

Mot bakgrund av dessa iakttagelser angående sociala avgifters andel som finansieringskälla kan vi dra slutsatsen att det finns tendenser som talar för att avgiftsfinansieringsandelen kommer att höjas under 80-talet. Detta blir tydligt om vi kopplar ihop det generella balansproblemet i svensk ekonomi med fortsatta kostnadsstegringar inom den kommunala socialtjänsten, där skattefinansiering av dessa kostnadsstegringar är en utväg som är mindre trolig. En ekonomisk analys av sociala avgifter där det görs en koppling till dessas funktion som finansieringskälla pekar mot två problem. För det första kan en högt satt avgift motiverad av finansieringskrav komma i konflikt med eller

urholka en socialpolitisk målsättning. Detta torde dock inte vara ett generellt förekommande problem i Sverige idag. För det andra kan en verksamhet där skattefinansieringsandelen och statsbidragsandelen tillsammans är höga (lågt satt avgift) ge upphov till en bristsituation på marknaden, vilket ger upphov till ett ransoneringsproblem.

Det generella problemet med sociala avgifter måste emellertid bedömas som ett annat nämligen att man skall nå socialpolitiska mål och samtidigt en god hushållning med tillgängliga produktionsresurser. Vanligtvis förekommer i offentliga utredningar och i den allmänna debatten antingen en fixering enbart vid de socialpolitiska målen och ett negligierande av resursproblematiken eller tvärtom. En konsekvens härav blir att helhetsynen på problematiken går förlorad. De givna frågorna inför en problemlösning gäller vilka tillgängliga resurser som finns, hur den socialpolitiska målsättningen formuleras, vilka alternativa metoder som är möjliga samt vilka effekter dessa metoder får både på målet och på andra mål som finns exempelvis viss inkomstfördelning, effektiv resursfördelning och hänsynstagande till individuella konsumentönskemål. Det är fullt möjligt att man med en sådan helhetssyn i vissa fall finner att subventionerade avgifter är en sämre metod jämfört med möjliga alternativ.

I socialutredningens betänkanden⁷⁾ i vilka visst utrymme ägnas åt socialvårdsekonomi, saknas t ex ett samlat grepp på resursfördelningsproblematiken. Samma kritik kan riktas mot kommunalekonomiska utredningen.⁸⁾ Den isolerade syn på avgiftsfrågan som dokumenteras i de nämnda utredningarna återspeglas också i den avsaknad av teoretiskt underbyggda principer för avgiftssättning som ofta återfinns i kommunerna. Detta påstående kan exemplifieras ur den genomgång av vissa sociala avgifter i sex kommuner som riksrevisionsverket genomförde för ett par år sedan.⁹⁾

Beträffande social hemhjälp konstateras i riksrevisionsverkets rapport att tre av de sex kommunerna använde ett avgiftssystem med inkomstdifferentierade, rörliga avgifter. I en av dessa kommuner användes härvidlag bruttoinkomsten, i de båda andra nettoinkomsten. Två av de sex kommunerna tillämpade ett system med enhetliga, rörliga avgifter medan man i den sjätte kommunen tog ut en inkomstdifferentierad, fast avgift beräknad på bruttoinkomsten. Riksrevisionsverket konstaterar vidare att det "faktum att de använda avgiftssystemen bygger på olika grundprinciper gör att skillnader i avgifter kommunerna emellan blir betydande,

särskilt för hjälptagare som har hög inkomst och ett stort antal hjälptimmar. Vid en bruttoinkomst på 6 000 kr per månad och vid 10 hjälptimmar per månad är exempelvis den lägsta avgiften 17 och den högsta 171 kr för ensamstående. Vid 25 hemhjälpstimmar är motsvarande avgifter 34,50 resp 427 kr, vid 50 hemhjälpstimmar 51,75 resp 855 kr och vid 100 hemhjälpstimmar 103,50 resp 1 282,50 kr."¹⁰⁾

I de av riksrevisionsverket studerade kommunerna tillämpades tre olika typer av avgiftssystem inom den kommunala barnomsorgen. I fyra av kommunerna tillämpades ett system med en inkomstdifferentierad, fast månadsavgift och en inkomstdifferentierad, rörlig dagavgift, i en kommun var månadsavgiften enhetlig och dagavgiften inkomstdifferentierad och rörlig och i en kommun utdebiterades endast en enhetlig månadsavgift. De skillnader i avgifter som fanns mellan kommunerna redovisas i tabell 1.¹¹⁾

Avgiftsgrundande inkomst (kr/mån)	Avgift per månad (kr) för heldagsomsorg för	
	1 barn	2 barn
4 000	275 - 470	320 - 550
6 000	275 - 536	330 - 636
8 000	275 - 696	330 - 796
10 000	275 - 816	330 - 916
12 000	275 - 856	330 - 960
14 000	275 - 940	330 - 1080

Tabell 1: Skillnader i avgifter mellan sex studerade kommuner

Bilden när det gäller den kommunala färdtjänsten syns än mer splittrad än för ovannämnda tjänster. Vi skall här inte tynga framställningen med en beskrivning av tillämpade system utan begränsa oss till konstaterandet att just färdtjänsten varit föremål för mycken offentlig diskussion.¹²⁾ Sällan ser man något försök till helhetssyn och en diskussion av alternativa metoder till subventionerade avgifter. Några frågor som man exempelvis skulle vilja ställa är: Hur skulle, givet den mängd resurser som kan avsättas till färdtjänst, t ex ett "färdbidrag" (motsvarande i genomsnitt säg 4 000 kronor per år och rörelsehindrad) kombinerat med marknadsmässiga transportpriser fungera? Hur stora administrativa kostnader skulle i så fall kunna inbesparas? Hur skulle situationen för de rörelsehindrade ändras och vilka effekter skulle följa på ett ökat "kostnadsmedvetande"?

Den engelske ekonomen Bleddyn Davies skriver på ett ställe angående avgiftssättningen på sociala tjänster i England att "no aspect of social welfare policy has a less explicit intellectual basis than charging policy".¹³⁾ Som framgått ovan har detta påstående sannolikt stor giltighet även för Sveriges vidkommande. Syftet med nästföljande två kapitel är att med utgångspunkt i det vi kallat det generella problemet lägga en intellektuell bas, om man så vill säga, för avgiftssättning på sociala tjänster. I kapitel 2 behandlas den grundläggande teorin för priser och avgifter och i kapitel 3 analyseras avgifter och alternativ till avgifter inom socialpolitiken. Efter detta ser vi närmare på svenska förhållanden i dag. De institutionella ramarna för avgiftssättning presenteras i kapitel 4 och kommunförbundets rekommendationer i kapitel 5. Det sjätte och avslutande kapitlet utmynnar i en plädering för ett starkare centralt ansvar för uppdragandet av riktlinjer för den sociala avgiftspolitik

Notförteckning till kapitel 1

1. Se exempelvis Delander-Edebalk, Samhällets ekonomi, sid 350 ff och Waara mfl, Offentliga sektorns tillväxt. Olika ansatser för att analysera den offentliga sektorns utveckling presenteras i Kruse-Wadensjö, Den offentliga sektorn och sysselsättningen
2. Se t ex Edebalk-Holmberg, Programbudgetering och socialtjänst
3. Se t ex Vägar till ökad välfärd, sid 108-119; Hök, Avgifter på offentliga tjänster - några principiella synpunkter, som ingår i SNS, Offentlig sektor i tillväxt; Gennser, Kommunen betalar; SOU 1979:23. Diskussionen är ingalunda ett svenskt fenomen. se exempelvis K Judge (ed). Pricing the social services och B Davies, Universality, Selectivity and Effectiveness in Social Policy
4. Marginella inkomstkällor av annat slag förekommer dock som försäljningsintäkter, lokalhyror m m
5. Kommunförbundets Cirkulär 80.101, sid 4
6. Att denna effekt inte går att utläsa i 1980 års siffror beror troligtvis på att vissa statsbidrag som de till familjedaghem utbetalas i efterhand och 1979 års utveckling därmed har effekt även för 1980
7. SOU 1974:39 och SOU 1977:40
8. SOU 1977:78
9. RRV, Avgifter för kommunal färdtjänst, social hemhjälp och kommunal barnomsorg
10. RRV, sid 08. Även andra undersökningar pekar i samma riktning. Se t ex SOU 1963:47 och SOU 1966:45

11. RRV, sid 09. Skillnader kommuner emellan har ofta uppmärksammats i massmedia. I exempelvis Dagens Nyheter 1981-01-20 redovisas daghemsavgifter vid olika inkomstklasser för 23 kommuner i Stockholmsområdet. Här kan man t ex utläsa att med ett barn och inkomst på 60.000 kronor för familjen får man betala 5.256 kronor per år för daghemsp plats i Nacka jämfört med 1.815 i Sigtuna. Motpolerna vid fallet med två barn och en inkomst på 180.000 kronor var Vaxholm med 14.520 och Norrtälje med 7.920. DN har gjort motsvarande undersökning för 1982 (DN 1982-01-07). För en familj med ett barn och inkomst på 60.000 kronor ligger fortfarande Sigtuna lägst med 1.815 kronor medan Danderyd efter att ha övergått till enhetstaxa här gått i topp med sina 8.040. Motpolerna vid fallet med två barn och en inkomst på 180.000 kronor var Täby med 15.070 och återigen Norrtälje med 7.920. Täby har som första kommun i Stockholms län börjat använda olika avgifter för ensamförsörjare och två försörjare. Toppnoteringen gäller vid två familjeförsörjare. Bortser vi från Täby ligger fortfarande Vaxholm högst med samma avgift som föregående år. På grund av att vissa kommuner med hög avgift under 1981 genomfört höjningar under 1982 samtidigt som vissa kommuner med låg avgift under 1981 ligger kvar på oförändrad nivå har spännvidden ökat under 1982.

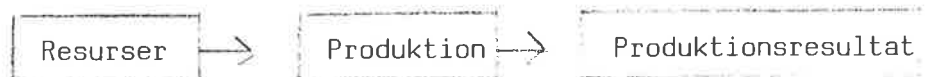
Även offentliga utredningar har påvisat de stora variationerna. Se SOU 1955:29, SOU 1967:8 och SOU 1967:39

12. Se t ex Gennser, Kommunen betalar, sid 109 ff
13. Davies, Universality, Selectivity and Effectiveness in Social Policy, sid 208

2 PRISERS FUNKTIONER

2.1 Resursallokerings- och ransoneringsproblem

Avgifter är priser som offentliga myndigheter tar ut för sina tjänster. Ofta ser man ett pris endast som ett sätt att bidra till finansieringen av verksamheten. Priser har emellertid också andra, och från samhälls-ekonomisk synpunkt viktigare, funktioner. För att belysa detta skall vi utgå från figur 1, som på ett schematiskt sätt visar en produktionsprocess.



Figur 1: En produktionsprocess

I produktionen sätter vi in resurser, eller produktionsfaktorer, i form av arbetskraft, naturresurser och realkapital. Produktionsresultatet, som består av olika varor och tjänster, stannar till en viss del kvar i produktionssystemet i form av investeringar. Resterande del, som alltså lämnar systemet, används för att tillgodose konsumtionsönskemål. Eftersom inget känt samhälle har en så stor produktion att alla konsumtionsönskemål kan tillgodoses säger man att resurserna är knappa i relation till konsumtionsönskemålen. Knappheten på produktionsresurser innebär att vi måste hushålla med resurserna. Ett fundamentalt problem i varje samhälle är därför det så kallade allokeringssystemet. Det gäller nämligen att fördela, allokera, de knappa resurserna på ett sådant sätt att de på bästa sätt kan tillgodose konsumentönskemålen.

Det finns olika metoder att lösa resursallokeringsproblemet antingen vi studerar samhället i dess helhet eller en del av samhället. En ytterlighetsmetod är planekonomi med centraldirigering. Här ger en central myndighet direktiv till producenter och konsumenter. Uppenbart är att denna metod kräver att den centrala myndigheten äger kunskap om varje företags produktionsmöjligheter. Om man önskar ett tillstånd som dessutom tar hänsyn till individernas önskemål (för olika arbetsområden, varor och tjänster) så måste man också känna till dessa önskemål. Det behöver kanske inte speciellt påpekas att i detta fall blir kraven på information och på den administrativa apparaten mycket stora.

Motpolen till en centraldirigerad ekonomi är en marknadsekonomi, vilken

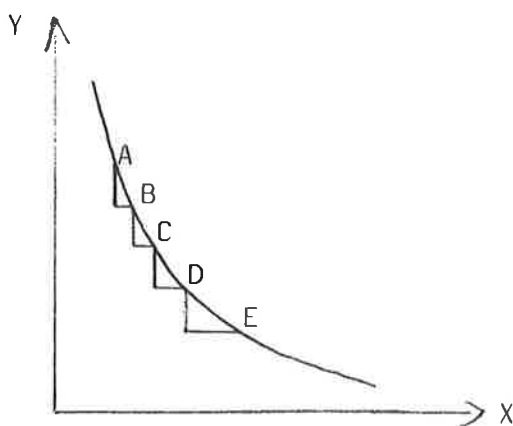
kännetecknas av decentralisering. Här uppstår priser på olika marknader på basis av producenters och konsumenters agerande. I detta fall kan allokeringproblemet lösas utan medverkan av någon central beslutsfattare. Informationskraven blir minimala eftersom det räcker med att varje producent känner sina egna produktionsmöjligheter, att varje konsument känner sina egna önskemål och att man känner relevanta priser. I stället för en central myndighet blir det nu producenternas och konsumenternas beteenden som via priserna styr resursallokeringen.

Vad vi i det följande skall studera är just prisernas funktion som resursallokeringsinstrument och i vad mån vi kan nå en effektiv allokering. Vi skall också studera prisernas funktion som ransoneringsinstrument. Denna funktion innebär att vi med hjälp av priser kan ransonera eller fördela en, relativt sett, begränsad mängd varor eller tjänster bland konsumenterna. Priser kan alltså ge oss en lösning på ransoneringsproblemet

2.2 Priser som allokeringinstrument

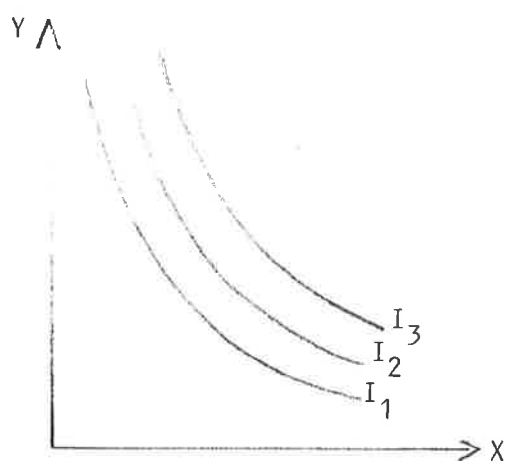
2.2.1 Önskemål och produktion

En allmänt omfattad norm är att produktionen av varor och tjänster bör styras av våra önskemål.¹⁾ All produktion bör ju vara motiverad utifrån att den bidrar till vår välfärd. Låt oss se på detta utifrån en figur där vi låter indifferenskurvor representera våra önskemål. En indifferenskurva representerar en viss nyttonivå, vilken kan erhållas genom att två varor konsumeras i olika kombinationer, där individen är indifferent inför valet av kombination.²⁾



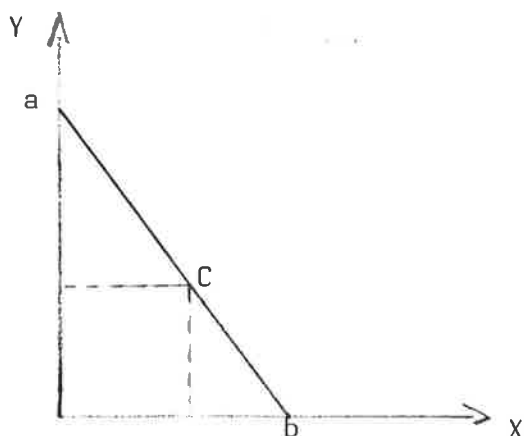
Figur 2: En indifferenskurva

Att indifferenskurvan är konvex mot origo beror på att när vi förflyttar oss från punkten A till E i figur 2 så byter vi ut (substuerar) enheter av vara Y mot enheter av vara X, och detta bytesförhållande kommer inte att vara konstant. Om vi, som i figuren, i flera omgångar byter ut en viss kvantitet av Y mot X, så kommer vi att på vår väg från A till E kräva allt större kompensation i form av Y. Orsaken är att vår minskning av Y sker utifrån ett läge där konsumtionen av Y före bytet är allt mindre och indifferenskurvan är ju så konstruerad att vi är kvar på samma nyttonivå när vi rör oss längs den. Det finns ett oändligt antal indifferenskurvor. Ju längre från origo dessa ligger desto högre nyttonivå representerar de eftersom mer varor då kan konsumeras. I figur 3 visas tre indifferenskurvor där indifferenskurva I_3 är bättre än I_2 som i sin tur är bättre än I_1 .



Figur 3: Tre indifferenskurvor

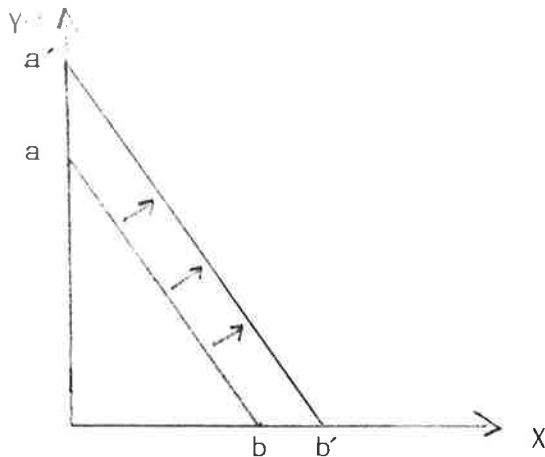
Skall vi nu kunna använda indifferenskurvor för att beskriva individuella val måste vi notera att dessa begränsas av inkomsten och varornas priser. Den så kallade budgetrestriktionen representeras i figur 4 av en budgetlinje:



Figur 4: En budgetlinje

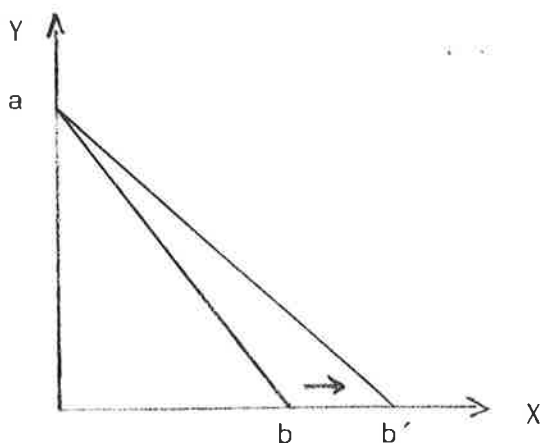
Längs budgetlinjen spenderar individen hela sin inkomst på varorna X och Y; linjen anger alltså de möjliga kombinationerna av X och Y. Individen kan t ex välja att enbart konsumera varan Y (punkt a) och den kvantitet som då konsumeras erhålles genom att inkomsten divideras med priset på Y. Han kan också tänkas välja enbart X (punkt b) och hans kvantitet i detta fall svarar då mot kvoten mellan inkomst och priset på X. Individen har också full frihet att välja vilken annan punkt som helst mellan a och b, exempelvis c som svarar mot en viss kombination av varorna.

Om inkomsten och/eller något av priserna ändras påverkas budgetlinjen. I figur 5 åskådliggörs ett läge där inkomsten ökar. Effekten blir att budgetlinjen parallellflyttas åt höger eftersom proportionellt sett lika mycket mer av X och Y kan konsumeras



Figur 5: Effekten av en inkomstökning

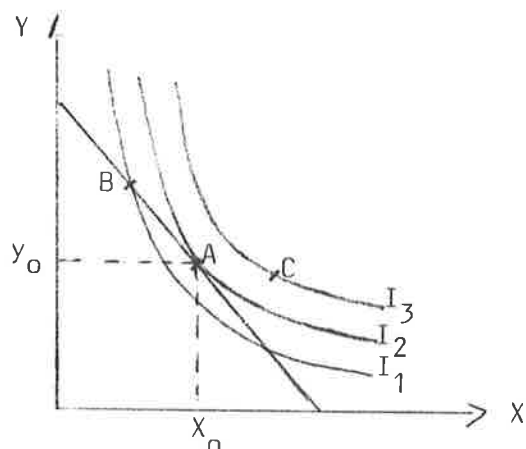
Antag i stället att priset på X faller. Eftersom inkomsten och priset på Y är oförändrade ligger punkten a kvar medan budgetlinjen blir flackare (punkten b flyttas åt höger eftersom mer av X kan konsumeras)



Figur 6: Effekten av en prissänkning

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att läget på en budgetlinje beror på inkomstens storlek och prisernas absoluta höjd (dvs realinkomsten) medan lutningen beror på varornas relativa priser.

En given budgetlinje kan som vi påpekat uppfattas som en restriktion, när vi står inför situationen att tillgodose våra önskemål. Vi kan t o m genom att kombinera givna indifferenskurvor för en individ med dennes budgetlinje komma fram till det optimala (bästa) valet för individen. Figur 7 får illustrera detta.



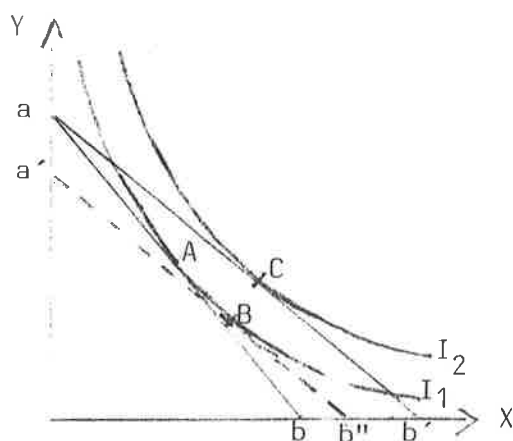
Figur 7: En budgetlinje och det individuella valet

Det individuella valet kan här uppfattas som det som anges i punkten A dvs Y_0 och X_0 . Individen väljer den kombinationen och inte någon annan som t ex B (som svarar mot en lägre nyttonivå) eller C (som han inte kan nå med sin begränsade budget). Uttryckt i grafisk språkform innebär ett optimalt val att individen väljer den varukombination som svarar mot tangeringspunkten mellan budgetlinjen och en indifferenskurva.

Låt oss notera i anslutning till figur 7 att om vi ensidigt varierar priset på vara X (givet inkomst och priset på vara Y) så kan vi genom att studera valet av kvantiteten på vara X få fram olika punkter för kombinationer av pris och kvantitet på varan, dvs individens efterfrågekurva för vara X. Detta visas i bilaga II.

Innan vi avslutar denna grundläggande genomgång skall vi studera hur det individuella valet påverkas av en prisändring på en vara. En prisändring påverkar valet dels via en substitutionseffekt som innebär att då priset på en vara ändras, och därmed relativpriserna, så påverkas det individuella valet till förmån för konsumtion av övriga

varor vid en prishöjning och omvänt vid en prissänkning. Dels påverkas valet av en inkomsteffekt vilken i normalfallet innebär att en höjning av ett varupris minskar konsumtionen av alla varor och omvänt vid en prissänkning. Låt oss förtydliga detta genom att i figur 8 ange substitutions- respektive inkomsteffekten i anslutning till en prissänkning på vara X (jämför figur 6).



Figur 8: Substitutions- och inkomsteffekt

Prissänkningen av vara X kommer att leda till att det optimala valet i figur 8 ändras från punkten A till punkten C. Förflyttningen från A till C kan nu delas upp i två led. För att se detta lägger vi i figuren in en budgetlinje som har samma lutning som den budgetlinje som representerar de nya prisrelationerna, men som tangerar den ursprungliga indifferenskurvan (I_1). Budgetlinjen $a'b''$ representerar denna. Förflyttningen från A till C kan nu sägas innehålla en substitutionseffekt som innebär ett önskemål att konsumera mer av vara X på vara Y:s bekostnad när den förra blir billigare (den senare relativt dyrare). Detta markeras av en förflyttning från A till B. Dessutom innehåller förflyttningen en inkomsteffekt, som innebär att prissänkningen kan uppfattas innehålla en inkomstförstärkning, vilket leder till att individen kan konsumera mer av båda varorna och förflytta sig från B till C.

För att det individuella valet skall kunna anpassa sig på ett så smidigt sätt som möjligt vid prisändringar (som exempelvis från A till B i figur 8) så måste de varor valet gäller vara delbara när de tillhandahålls och kunna köpas i minsta enhetskvantiteter. Detta kan synas självklart, men för vissa varor eller tjänster kan detta vara tekniskt omöjligt. Som exempel kan gälla försvarets tjänster eller polisens trafikövervakning. För andra varor eller tjänster kan arrangemang från säl-

jaren omöjliggöra detta. Ur resursallokeringsaspekt är det senare olyckligt dels genom att individen får en extra restriktion inbakad vid sitt optimala val när odelbarhet föreligger, dels genom att den kvantitet som efterfrågas sämre avspeglar de verkliga önskemålen.

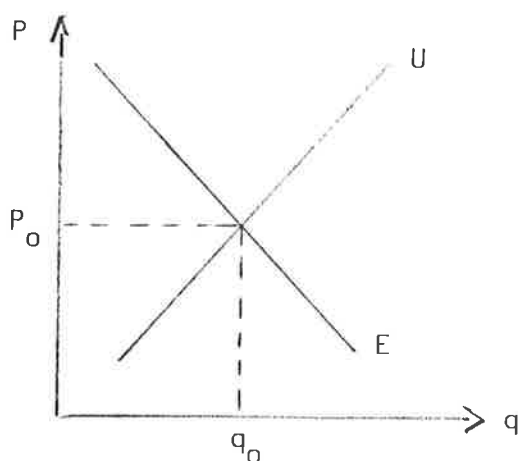
Ur våra figurexerciser kan vi nu observera att valet av viss kvantitet på varan X ex X_0 i figur 7 beror av tre faktorer nämligen:

- 1) Önskemålen (indifferenskurvornas utseenden)
- 2) Relativpriserna
- 3) Realinkomstens storlek

Det individuella valet av X_0 förklaras av punkterna 1) - 3) ovan. När vi granska socialpolitiska målsättningar framledes så motiverar dessa att det individuella valet bör påverkas till att bli ett annat. Denna påverkan kan ta sin utgångspunkt i någon (eller några) av de punkter 1) - 3) som förklarar det enskilda valet.

2.2.2 Priser och kostnader

Vi skall ta som utgångspunkt att priser formas till följd av marknadsmekanismens verkningar. Priser uppkommer då som ett resultat av köparens och säljarens beteenden. Köparna svarar för efterfrågan av en vara, tjänst eller produktionsresurs medan säljarna svarar för utbudet. Eftersom vi här är intresserade av varor och tjänster representerar efterfrågekurvan (E) i figur 9 konsumenternas köpönskemål vid olika priser och utbudskurvan (U) producenternas säljönskemål. Figur 9 visar jämviktsläget på ifrågavarande marknad.



Figur 9: Jämviktspris och jämviktskvantitet

Efterfråge- och utbudskurvorna i figur 9 bygger på de vanliga antagandena att efterfrågad kvantitet minskar och utbuden kvantitet ökar då priset höjs och vice versa. I figuren råder jämvikt vid priset P_0 eftersom utbudna och efterfrågade kvantiteter är lika stora vid detta pris (q_0).

Vi har tidigare påpekat att efterfrågan kan återföras till individens beteende som nyttomaximerare. Vad kan då sägas ligga bakom utbudet? Här antar vi att det råder konkurrens mellan producenterna och att dessa är vinstmaximerare. Det gäller alltså att få största möjliga skillnad mellan intäkter och kostnader.

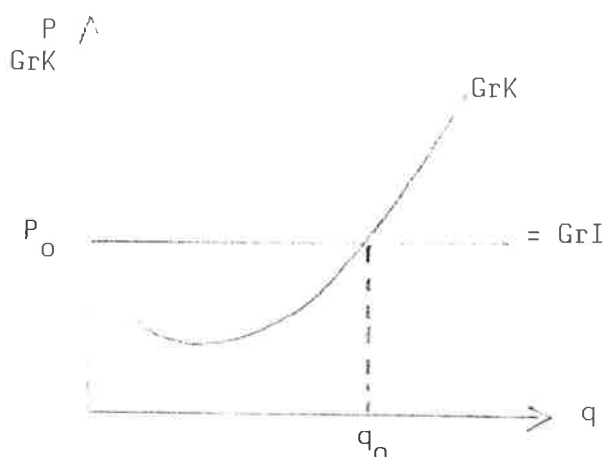
Begreppet kostnad är strategiskt inom den ekonomiska teorin. Under produktionsprocessen tas resurser i anspråk och kostnaden för produktionen är just värdet av de ianspråktagna resurserna. Med utgångsläget att resurserna är knappa i relation till alla konsumentönskemål följer att resurser till en viss verksamhet tas från annan produktion. Värdet av ianspråktagna resurser för en verksamhet, d v s kostnaderna, svarar därför i princip mot värdet av den produktion som vi går miste om.

På kort sikt är vissa produktionsresurser givna (exempelvis byggnader). Värdet på dessa resurser kallas fast kostnad. De fasta kostnaderna varierar därför ej med produktionsvolymen. Värdet av resurser som varierar med produktionsvolymen (t ex arbetskraft) benämns rörlig kostnad. Summan av fasta och rörliga kostnader utgör totalkostnaden.

I en lönsamhetsbedömning ingår att bestämma hur mycket som skall produceras. Vi är då intresserade att kunna definiera något kostnadsbegrepp i anslutning till en viss producerad kvantitet. En sådan möjlighet är att se på totalkostnaden vid denna kvantitet, men för att bedöma var vi skall stanna så är det förändringen i totalkostnaden som är intressant. Denna benämns i ekonomisk teori gränskostnad (GrK). Gränskostnaden är alltså kostnadsökningen av att producera ytterligare en enhet av en vara. Normalt antas gränskostnaden vara sjunkande inledningsvis eftersom man då kan utnyttja resurser bättre och göra specialiseringsvinster. Allteftersom produktionen ökar börjar emellertid gränskostnaden stiga så länge som de på kort sikt givna resurserna (byggnader, maskiner etc) inte ökas.

Om vi tänker oss att vi ökar produktionen erhålles ökad vinst så länge gränskostnaden är lägre än gränsintäkten (GrI). Begreppet gränsintäkt definieras analogt med gränskostnad och så länge intäktsökningen av att producera ytterligare en enhet är större än kostnadsökningen ökar vinsten. Maximal vinst erhålles följaktligen endast om $GrI = GrK$.

Eftersom vi antar att priser är marknadsbestämda tas de som givna av den enskilde producenten. Om han säljer ytterligare en enhet av en vara blir hans gränsintäkt densamma som priset på varan. Vi kan därför säga att maximal vinst erhålles när pris är lika med gränskostnad. Detta illustreras i figur 10.

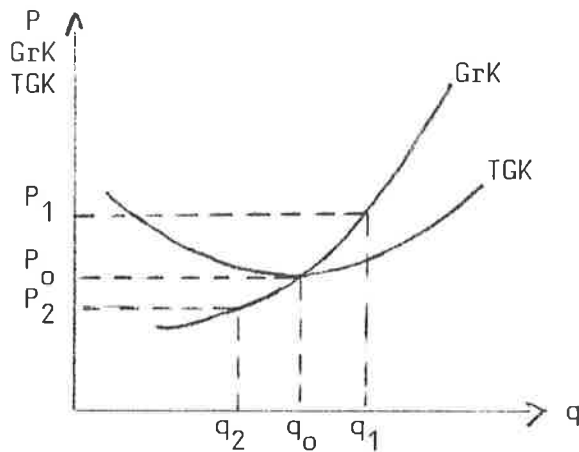


Figur 10: Vinstmaximerande kvantitet

I figur 10 representerar q_0 den vinstmaximerande kvantiteten. Om en lägre kvantitet vore aktuell kan vinsten öka genom att produktionen ökar (fram till q_0). Vore en större kvantitet aktuell (dvs till höger om q_0) ökar vinsten om produktionen minskar.

För att beräkna vinstens storlek måste vi emellertid se på andra kostnader och intäkter. Det intressanta kostnadsbegreppet är genomsnittskostnaden (TGK) som är kostnaden per producerad enhet. Begreppet genomsnittskostnad är här synonymt med självkostnad. Genomsnittskostnaden förhåller sig till gränskostnaden på ett sätt som illustreras i figur 11. Som synes skär gränskostnadskurvan genomsnittskostnadskurvan i den senares minimipunkt. Så länge som genomsnittskostnaden för en enhet överstiger gränskostnaden för ytterligare en enhet så måste den genomsnittskostnad som inkluderar den nya enheten sjunka. Genomsnittskostnaden sjunker så länge gränskostnaden är lägre än denna. När gränskostnaden närmar sig genomsnittskostnaden planar den senare ut för att börja stiga

när gränskostnaden nått densamma och överstigen denna



Figur 11: Gränskostnad och genomsnittskostnad

Återgår vi till vinsten och ser på vinsten per producerad enhet, så är den lika med genomsnittsinktåkten minus genomsnittskostnaden. Genomsnittsinktåkten kommer dock att sammanfalla med priset (såvida vi inte tar ut olika priser för de producerade enheterna). Vill vi ha tag i den totala vinsten, multiplicerar vi helt enkelt vinsten per enhet med kvantiteten. Som framgår av figur 11 går företaget med vinst om priset överstigen P_0 (exempelvis P_1) förlust vid ett pris under P_0 (exempelvis P_2).

En intressant iakttagelse som kan göras är att den kortsiktiga gränskostnadskurvan för producenten kan uppfattas som dennes utbudskurva på kort sikt och det marknadsutbud som illustrerats i figur 9 representerar följaktligen det aggregerade utbudet från alla producenter. Att gränskostnadskurvan svarar mot utbudskurvan inses enklast om vi låter marknadspriset stiga. Nya vinstmaximeringspositioner längs gränskostnadskurvan kommer då att erhållas och den vinstmaximerande kvantiteten kommer att öka.

I ett vinstmaximerande val ingår implicit inte bara att fastställa producerad kvantitet. Eftersom företaget anställer olika slags produktionsresurser ingår också att välja en resurskombination som ger lägsta möjliga kostnad, allt annat lika. Vi skall här inte fördjupa oss i denna problematik utan begränsar oss till konstaterandet att den lägsta kostnaden för en viss produktionsvolym beror på teknologiska omständigheter som substituerbarheten mellan resurserna samt resursernas priser

2.2.3 Priser som signaler

Allokeringsproblemet kan uppfattas som ett interdependensproblem mellan resursmarknader och marknader för varor och tjänster, som i sin yttersta konsekvens binder ihop önskemål med knapphet på resurser. Den mekanism som förmedlar detta är rörliga priser. Låt oss se på ett exempel.

Antag att utbudet av en produktionsresurs (exempelvis olja) minskar. Utbudskurvan flyttas då åt vänster och priset på olja stiger. Denna prisstegring kommer att fungera som en signal för oljeköparna.

Detta leder till en viss substitution i produktionsprocessen för att producera en viss vara med en mindre insats av olja och mer av andra nu relativt billigare resurser. Ju svårare denna substitution är att genomföra desto mer kommer produktionskostnaderna att öka (GrK flyttas uppåt). Allmänt sett kommer priserna på varor med oljan som tung produktionsfaktor att pressas uppåt. Priset kommer att fixeras i samverkan med konsumenternas preferenser uttryckta i den aggregerade efterfrågan. Den troliga prisstegringen kommer att som slutlig följd leda till att konsumtionen sjunker och produktionen anpassas till detta. Vi kan alltså följa hur en förändring på resurssidan följer med ända upp och påverkar individuella val. Det som förmedlar denna process är prisförändringar. Ett motsatt exempel kan visa hur en ändring i preferenser kommer att påverka sammansättningen totalproduktionen och ytterst användandet av produktionsfaktorer

2.2.4. Effektiv allokering

Vi såg ovan hur prissystemet påverkar resursallokeringen. Givetvis önskar man att produktionen har rätt innehåll, dvs att resurserna är så fördelade och att produktionen har en sådan inriktning att konsumenternas önskemål blivit tillgodosedda så långt som möjligt. Effektiv allokering innebär just att produktionen har rätt innehåll och omfattning.

Att prissystemet kan ge en effektiv allokering kan vi enklast se om vi återknyter till figur 9. Vi skall också erinra oss att konsumenternas önskemål ligger bakom efterfrågekurvan och gränskostnaderna bakom utbudskurvan. Antag nu att man befinner oss till vänster om

q_0 i figur 9. Vid denna relativt ringa kvantitet är konsumenternas gränsvinst hög och därmed det pris konsumenterna är villiga att betala också högt. Att priset överstiger gränskostnaden innebär att konsumenterna är villiga att avstå från andra varor och tjänster för att få mer av den studerade varan eller tjänsten. Följaktligen kommer konsumenternas situation att förbättras om produktionen ökar och mer resurser sätts in i produktionen av den studerade varan eller tjänsten. Detta gäller så länge priset är högre än gränskostnaden.

Om man i stället befinner sig till höger om q_0 är gränskostnaden högre än det pris konsumenterna är villiga att betala. I detta fall förbättras situationen för konsumenterna om kvantiteten minskar och de frigjorda resurserna sätts in i annan, mer värdefull, produktion.

Vi kan alltså nu formulera ett nödvändigt villkor för en effektiv allokering i att efterfrågan skall vara lika med utbud, annars produceras för mycket eller för lite av en vara eller tjänst samt att priserna svarar mot gränskostnaderna.

I sin roll som resursallokeringsinstrument kan alltså priserna bidra till att vi får en god hushållning med våra knappa produktionsresurser. Det är emellertid inte svårt att föreställa sig fall där priserna blir felsatta och att därmed producenter och konsumenter kommer att handla utifrån felaktiga priser. I sådana fall måste, om en effektiv allokering eftersträvas, ekonomisk-politiska ingrepp ske. Ett sådant fall är förekomsten av monopol, dvs en enda säljare. Genom sin styrposition kan en monopolist sätta ett pris högre än gränskostnaden något som får till följd att priset blir onödigt högt och konsumtionen av varan eller tjänsten för liten. Ett annat fall utgör förekomsten av negativa externa effekter. Sådana innebär att produktionen tar i anspråk resurser, exempelvis i form av miljöförstöring, utan att producenterna erlägger betalning. Följaktligen blir företagets kostnader och därigenom det pris som konsumenterna betalar alltför låga. Prisernas informationsvärde blir dåligt eftersom en vara till synes blir billig varigenom konsumtionen stimuleras

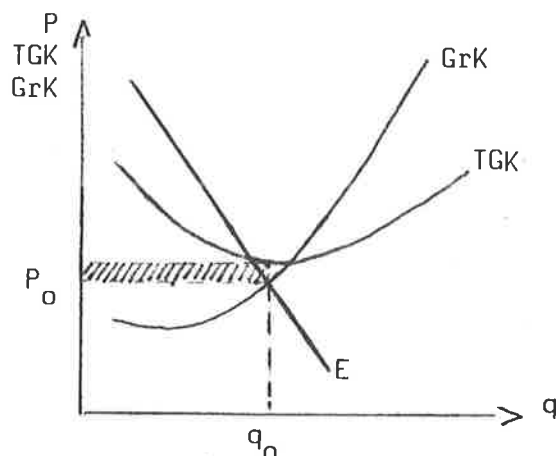
2.2.5 Offentlig prissättning

Låt oss nu betrakta ett offentligt företag eller en myndighet som bjuder ut en viss nytthet, vara eller tjänst, till konsumenterna.

Om nyttigheten i fråga bjuds ut i konkurrens med andra producenter blir priset i princip marknadsbestämt och då gäller samma resonemang och samma slutsatser som i föregående avsnitt.

Om en monopolsituation föreligger (den realistiska situationen i många fall) skall prissättningen i princip baseras på gränskostnaden om man har samma mål att på bästa sätt tillgodose konsumenternas önskemål, dvs en effektiv allokering. Genomsnittskostnaden (självkostnaden) är här av intresse endast så det gäller att bestämma vinstens storlek.

Ett problem i anslutning till gränskostnadsprissättning är att produktionen kan bli förlustbringande, framför allt då beroende på höga fasta kostnader. Figur 12 illustrerar en sådan situation



Figur 12: En förlustsituation

Vid den optimala kvantiteten, q_0 , ligger genomsnittskostnaden över priset och verksamhetsförlusten svarar mot den streckade ytan. Det existerar emellertid utvägar ur ovanstående dilemma. Den vanligaste föreslagna är att täcka den fasta kostnaden genom beskattning och därmed eliminera behovet av att lägga totalkostnadstäckningsaspekter på prissättningen. Därmed skulle priset kunna sättas lika med gränskostnaden. Ett problem med denna lösning är att vi i stället ställs inför ett fördelningsproblem genom att vissa individer som bidrar till finansieringen av den fasta kostnaden aldrig själva konsumerar varan. Lösningen kan givetvis ändå vara rimlig i fråga om vissa offentliga tjänster.

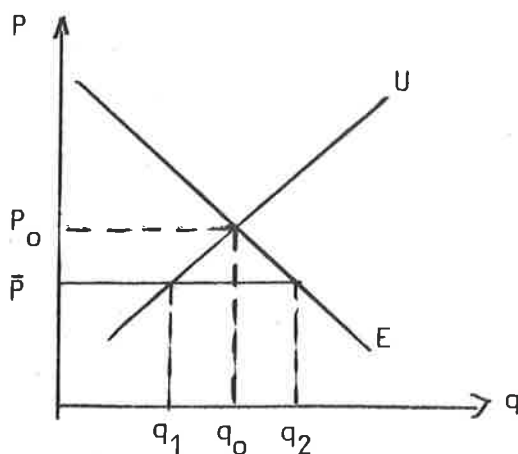
En annan möjlighet är att införa tvådelade avgifter,³⁾ varvid en del täcker den fasta kostnaden (exempelvis via abonnemang) och en del den

rörliga kostnaden (gränskostnaden). Det positiva med denna lösning är att kostnadstäckning erhålls samtidigt som gränskostnaden avgör utnyttjandegraden. Kvar står emellertid att utdebitering av den fasta kostnaden fortfarande innebär att vissa konsumenter avstår av detta faktum. Olika konstruktioner för hur avgiften skall utformas kan därför tänkas. Sådana konstruktioner får bedömas från fall till fall bl a mot bakgrund av fördelningseffekter och administrativa krav.

Ännu ett problem i anslutning till gränskostnadsprissättning skall här uppmärksammas. Påståendet att gränskostnadsprissättning är en förutsättning för en effektiv resursallokering har utgått från företag som befinner sig i en konkurrenssituation och därigenom har ett motiv att producera varor eller tjänster till lägsta möjliga kostnad. Då ett offentligt företag eller myndighet med monopolställning baserar priser på gränskostnader finns emellertid inga självklara skäl för eller press på producenten att kostnadsminimera.⁴⁾ Skall vi uppnå en effektiv resursallokering måste vi därför komplettera gränskostnadsprissättningen med åtgärder som syftar till "kostnadsdisciplin". Inom nuvarande institutionella ram torde effektivitetsinriktade verksamhetsöversyner s k förvaltningsrevision vara den lämpliga metoden för att bevaka kostnadssidan. En annan möjlighet vore kanske att bryta offentliga monopol och låta nyttigheterna saluföras i konkurrens med enskilda producenter

2.3 Priser som ransoneringsinstrument

Förutom allokeringsfunktionen har priser en ransoneringsfunktion. För att belysa innebörden i denna utgår vi från figur 13.



Figur 13: Ett reglerat pris

Antag till att börja med att priset i figur 13 är rörligt och alltså anpassar sig till jämviktsläget. I jämviktsläget, vid priset P_0 , är utbud och efterfrågan lika. Vårt i avsnitt 2.1 angivna utgångsläge att det råder knapphet visar sig emellertid ej i form av en brist på varan eller tjänsten. Med rörliga priser erhålls nämligen en anpassning så att varan eller tjänsten finns i önskad mängd.

För att få en bättre insikt i prisets roll som ransoneringsinstrument antar vi nu att priset ej får eller kan anpassa sig till jämviktsläget. Priset, tänker vi oss, regleras på en förhållandevis låg nivå (\bar{p}). Som framgår av figuren vill konsumenterna vid detta låga pris köpa en förhållandevis stor kvantitet, q_2 , medan tillgången begränsas till q_1 . Det råder alltså en brist på varan eller tjänsten som uppgår till skillnaden mellan q_2 och q_1 . Det skall här poängteras att även om ett lågt reglerat pris till synes kan vara gynnsamt för konsumenterna så erhåller man inte mer av ifrågavarande nyttighet. I normalfallet finns snarare en mindre kvantitet tillgänglig för fördelning.

Med ett reglerat pris måste ransoneringen ske enligt någon annan metod. Tre metoder kan här urskiljas:

1. Kömetoden som innebär att konsumenterna måste ställa sig i en kö
2. Säljarnas preferenser som innebär att säljarna bestämmer vem som skall få köpa och hur mycket
3. Myndigheternas preferenser som innebär att myndigheterna försöker uppskatta behov inom skilda befolkningsgrupper och ser till att nyttigheten fördelas i enlighet härmed exempelvis genom ransoneringskort

Ovannämnda tre metoder kan i vissa fall, beroende på nyttighetens karaktär, kompletteras med en illegal fördelning. De som får köpa till priset \bar{p} kan nämligen sälja varan vidare till ett "svart" pris eftersom efterfrågekurvan anger en hög betalningsvilja vid kvantiteten q_1 .

Jämfört med jämviktspriser kan ovanstående alternativa ransoneringsmetoder skapa speciella problem. Vissa konsumenter kan bli utan varan (t ex de som står långt bak i kön eller saknar "vassa armbågar") trots att de är villiga att betala. Dessutom uppstår särskilda administrativa

kostnader i samband med köadministration, behovsuppskattningar, ransoneringskortshantering o s v.

Avslutningsvis skall vi också notera att ovanstående "bristsituation" också skapar resursallokeringsproblem. Genom att det reglerade priset ej fungerar som korrekt signal krävs normalt politiska beslut rörande resursallokeringen. Men vad skall vägleda politikerna när de enbart känner konsumenternas önskemål vid ett "konstlat" pris?

2.4 Avslutande kommentarer till prissystemet

Rörliga priser etablerade på konkurrensmarknader kan fungera som effektiva resursallokeringsinstrument. De utgör en förmedlande länk mellan önskemål och produktion och bestämmer omfattningen av och inriktningen på produktionen. Rörliga priser är också i sin funktion som jämviktspriser ett ransoneringsinstrument och som sådant obyråkratiskt. De individer som har en betalningsvilja som överstiger eller är lika med marknadspriset kommer att konsumera den vara eller tjänst det är frågan om. Priser blir alltså den mekanism varigenom varor och tjänster fördelas.

Prissystemet är emellertid inte utan problem. Ett problem är att inkomstfördelningen, som till stor del bestäms på marknaderna för produktionsresurser, kan uppfattas som orättvis. En möjlighet för statsmakterna är då att genom inkomstpolitiska åtgärder (främst i form av skatter och transfereringar) söka utjämna inkomstfördelningen. En sådan politik får effekter på priserna när individuella efterfrågekurvor förflyttas åt olika håll. Genom inkomstpolitik ändras tyngden bakom olika individuella önskemål och samtidigt kan prismekanismen hållas intakt.

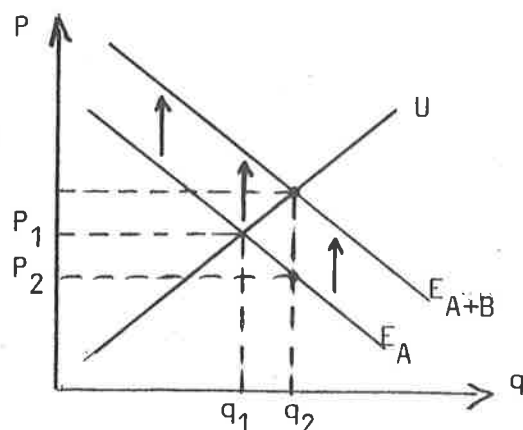
Ett helt "problemfritt" prissystem förutsätter, som framgått tidigare, bl a att nyttigheterna är delbara när de tillhandahålls; att producenter och konsumenter är informerade om sina valmöjligheter samt att monopolpriser och negativa externa effekter ej förekommer. I princip finns ekonomisk-politiska medel för att reducera brister i dessa avseenden.⁵⁾

Av andra tänkbara problem skall vi här uppehålla oss vid ett som är särskilt relevant vad gäller sociala tjänster nämligen konsumtionsvalsproblemet. En förutsättning för våra tidigare resonemang har varit

att konsumenternas preferenser (önskemål) accepteras. Den enskilde konsumenten får alltså själv bestämma vilka nyttigheter och vilka kvantiteter som skall konsumeras. Nu finns givetvis fall där konsumenternas preferenser ej kan godtas exempelvis avseende tjänster inom kriminalvård och vård av grava missbrukare. I sådana fall måste resursallokeringen ske på annat sätt än genom prismekanismer. En effektiv resursallokering kan i princip nås här varvid hänsyn då skall tas till gränskostnaden samt övriga medborgares betalningsvilja.

Till konsumtionsvalsproblemet hör också den företeelse som brukar kallas positiva externa effekter: Med sådana effekter menas här bieffekter av konsumtionen på andra individers nyttonivå. Låt oss hämta ett tänkbart exempel från vårt studieområde, sociala tjänster. En åldrad nära släktings konsumtion av hemhjälpstjänster kan ersätta syssломål för oss och vi kan kanske utnyttja vår tid på ett annat, mer tillfredsställande sätt. Effekten kan också vara av mer indirekt art. Själva åsynen av väl omhändertagna åldringar kan öka vår nyttonivå. I sin ytterlighet inrymmer denna ansats ren altruism.

Marknadsprisbildningen kommer vid förekomsten av positiva externa effekter att resultera i en ickeeffektiv allokering. Låt oss beakta en viss homogen grupp konsumenter, A, som konsumerar nyttigheten X och en annan grupp B, som ej själva konsumerar X men som positivt påverkas då A konsumerar X. Som framgick vid våra resonemang om indifferenskurvor ligger värderingar bakom efterfrågan på en nyttighet, men här kommer ej B-gruppens värderingar till uttryck. Teoretiskt sett kan man här beräkna hur mycket B-gruppen är villig att betala för att erhålla ytterligare positiva externa effekter. Den totala betalningsviljan för nyttigheten blir alltså högre än den som framkommer vid marknadspriset. I figur 14 visas förekomsten av positiva externa effekter



Figur 14: Positiva externa effekter

I figur 14 utgör P_1 och q_1 jämviktspris och jämviktskvantitet om hänsyn ej tas till de externa effekterna. Gruppen B:s betalningsvilja visar sig i differensen mellan E_{A+B} och E_A . B:s betalningsvilja visar sig emellertid ej i form av egna inköp. Det optimala läget svarar mot kvantiteten q_2 där den totala betalningsviljan på marginalen är lika med gränskostnaden (utbudskurvan). För att kvantiteten q_2 skall konsumeras måste priset sättas till P_2 . Nyttigheten subventioneras alltså av B-gruppen med i genomsnitt skillnaden mellan gränskostnaden i skärningspunkten och priset P_2 .

Förekomsten av positiva externa effekter kan anses ge en teoretisk motivering för subventionerade (eller rabatterade) avgifter på tjänster inom socialpolitiken.⁶⁾ I nästföljande kapitel skall vi mera i detalj diskutera sådana avgifter och tänkbara alternativ.

Vår ansats är att en socialpolitisk målsättning kan uppkomma när positiva externa effekter förekommer. Det är en ansats som rättfärdigar partiella ingrepp i den sociala sektorn inom marknadsekonominns ram. Därmed har vi inte sagt att vi inte kan finna andra möjliga utgångspunkter för en socialpolitisk målsättning.

En vanlig teoretisk ansats är att klassificera vissa tjänster eller varor som sociala nyttigheter. Karaktäristiskt för dessa är att en individ, när de konsumerar, inte värderar denna konsumtion korrekt.⁷⁾ Som vi vinklar problemet, så sker en undervärdering. Denna felvärdering kan ha två orsaker: okunnighet eller irrationalitet. Okunnighet kan ha sin grund i att konsumtionen har positiva effekter långt in i framtiden som vi inte kan värdera eller tenderar att undervärdera. Följden blir att vi konsumerar för låg kvantitet av dessa varor eller tjänster. Utbildning är ett exempel. Irrationalitet kan grundas i en existens av positiva externa effekter av den typ vi angett ovan. Ser vi på våra sociala tjänster så tycks irrationalitetsargumentet att vara det riktiga. Vill vi karaktärisera dessa tjänster som sociala nyttigheter, så förefaller just omständigheten att dessa involverar positiva externa effekter att kunna utgöra en sådan grund. Vår ansats kan alltså rymmas inom ramen för en speciell typ av sociala nyttigheter, vilka påkallar allokerings- och fördelningsingrepp.

En annan teoretisk ansats som skulle kunna rättfärdiga en socialpolitisk målsättning är en där vi på ett mera fundamentalt plan analy-

serar vad som kan uppfattas som rättvisa i ett samhälle.⁸⁾ En möjlighet att närma sig detta problem (som förvisso inte representerar en partiell ansats) är att skilja på de individuella val som följer av att man utgår från sin sociala position, vilka blir de val vi genomför, och de val som samma individer hypotetiskt skulle föredra om den sociala positionen inte vore definierad för dem. Utgår vi från det hypotetiska fallet ges en möjlighet att komma åt grundvalarna för ett rättvist samhälle. Vi menar att en sådan ansats också kan komma att motivera att socialpolitiska målsättningar uppställs. Många av de sociala tjänsterna är ju sådana att vi inte kan bedöma om vi själva kommer att ha behov av dem eller ej

Notförteckning till kapitel 2

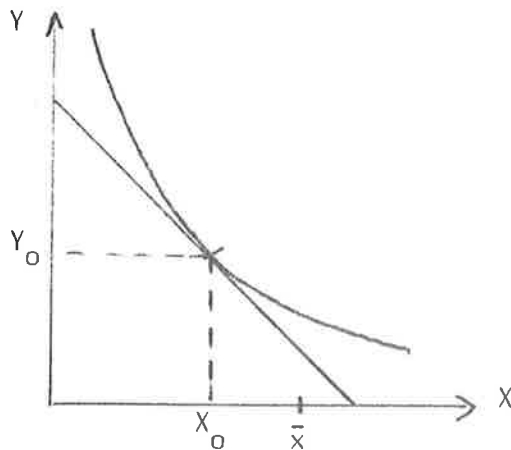
1. Vi använder oss här av ordet önskemål inte behov. Dels är ordet mindre värdeladdat. Önskemål har en rent subjektiv anknytning. Dels kan det vara bra att ha begreppet behov reserverat för mer grundläggande konsumtion. Att tillgodose våra behov kan ses som en del i att vi tillgodoser vissa primära önskemål. Kanske kan en definition knytas till Maslows behovspyramid. Det kan också vara användbart för att peka ut en nivå som samhället sanktionerar att alla individer bör uppnå
2. Jämförelsen mellan två varor kan ge en grundkunskap som kan generaliseras för fler varor och tjänster
3. Tvådelade avgifter har utretts bl a av P. Bohm i SOU 1979:23, bilaga 1
4. Jfr Peacock, The Economic Analysis of Government and Related Themes, sid 123
5. Se t ex Delander-Edebalk, Samhällets ekonomi, kap 17
6. Se Culyer, The Economics of Social Policy samt Judge-Matthews, Pricing Personal Social Services i Judge (ed), Pricing the social services
7. Se Head, Public Goods and Public Welfare, sid 214 ff
8. Se Rawls, A Theory of Justice

3 AVGIFTER SOM SOCIALPOLITISK METOD

3.1 Socialpolitiska metoder - individfallet

Låt oss nu använda den tekniska apparat som byggts upp och studera olika socialpolitiska metoder. Metoderna presenteras i anslutning till en individ och vi utgår från att ingreppen är individualiserade. Fördelen med ett sådant angreppssätt är att vi kan göra grundläggande jämförelser mellan metoderna samtidigt som de presenteras.

Utgångsläget är den abstrakte individ, vars valsituation avbildas i figur 15



Figur 15: Den socialpolitiska målsättningen

Övriga medborgare antas nu mena att individen bör konsumera mer av X än X_0 . Teoretiskt kan ett sådant önskemål fotas i våra tidigare resonemang om positiva externa effekter. Vi antar också att övriga medborgare godtar individens preferenser, att de är villiga att ställa resurser till förfogande för en ytterligare konsumtion av X samt att de fastställer \bar{x} som den önskade nivån. Denna kan vi nu kalla den socialpolitiska målsättningen.

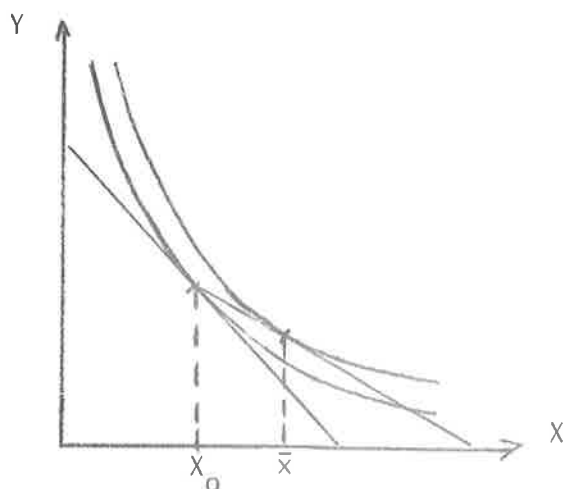
När nu målet är fastställt uppstår frågan vilken metod som skall väljas. Mer konkret kan frågan formuleras: vilka metoder står till buds och vilken av dessa bör väljas? Åtminstone fyra "rena" metoder kan urskiljas nämligen:

1. Rabatterade avgifter varmed avses att individen får köpa X till ett lägre pris än det marknaden ger

2. En allmän inkomstförstärkning eller transferering som gör det möjligt för individen att konsumera mer av X
3. Direkt tilldelning varmed avses att individen gratis tilldelas X
4. En öronmärkt inkomstförstärkning som individen enbart får använda för att konsumera X . Metoden innebär att individen får en voucher som värdemässigt svarar mot en bestämd kvantitet av X och som berättigar individen att köpa ifrågavarande nytthet

3.1.1 Rabatterad avgift

Med en rabatterad avgift blir X billigare för individen och följer vi resonemanget i avsnitt 2.2 (se figur 6) kommer budgetlinjen att bli flackare. Utgår vi emellertid från en ideäl utformning, så skall rabatten av X enbart gälla enheterna mellan X_0 och \bar{x} . Vridningen av budgetlinjen (mot en flackare sådan) sker alltså enbart med utgångspunkt från den initialt av individen valda positionen. Detta illustreras i figur 16

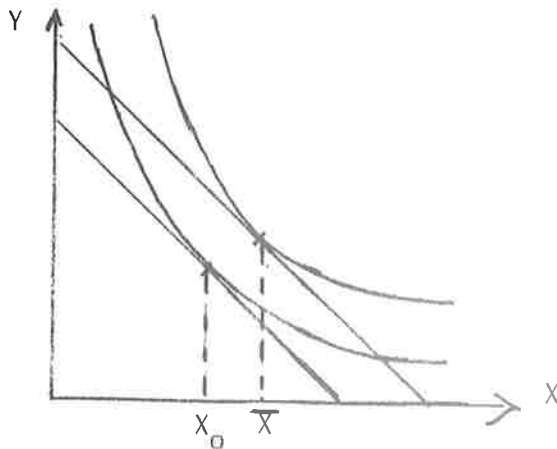


Figur 16: Rabatterad avgift på marginalen

Vi bör observera att för att en exakt precision skall uppkomma måste man ha fullständig kunskap om individens priskänslighet vad avser X (indifferenskurvornas utseende). Behovet av subvention avtar med allt högre priskänslighet. Metoden med rabatterad avgift på marginalen gör att det individuella beslutsfattandet hålls intakt. Observera också att metoden här inte ger upphov till någon merkonsumtion av Y via inkomsteffekten

3.1.2 Inkomstförstärkning

Genom en allmän inkomstförstärkning parallellförflyttas budgetlinjen utåt (jfr figur 5). Om precisionen även i detta fall är exakt kommer individen att välja en ny varukombination innehållande \bar{x} även här. Situationen illustreras i figur 17.

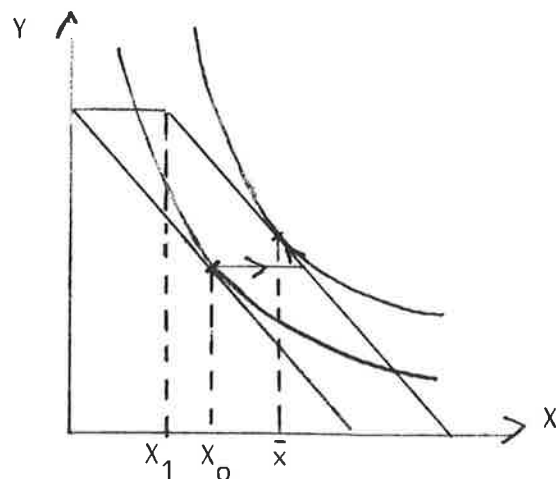


Figur 17: Inkomstförstärkning

Även denna metod kräver kunskaper för att nå exakthet som är knutna till varje individ. Metoden med inkomstförstärkning kan generellt sett förväntas "kosta" mer än föregående metod eftersom individens priskänslighet för x inte utnyttjas. Detta blir påtagligast om individen är klart priskänslig i sin konsumtion av x . En inkomstförstärkning leder då till en större konsumtion av andra varor som bieffekt för att nå \bar{x} .

3.1.3 Direkt tilldelning

Om individen får en direkt tilldelning påverkas inte budgetlinjens lutning eftersom de marknadspriser som individen kan köpa till inte ändras. Däremot erhåller individen en inkomstökning motsvarande värdet av den kvantitet han tilldelas. Följaktligen kommer budgetlinjen att parallellflyttas till höger med tilldelningskvantiteten. Detta beror på att om individen redan konsumerar en kvantitet av X före tilldelningen, så kommer denna att friställas för valfri konsumtion. Eftersom individen inte kan köpa mer Y än budgetrestriktionen anger får budgetlinjen ett speciellt utseende som framgår av figur 18.



Figur 18: Direkt tilldelning

Det skall i figur 18 särskilt observeras att individen inte skall få hela \bar{x} i gratistilldelning. Det räcker s a s med X_1 . Som visas i figuren kan flyttningen till det nya optimumläget delas upp i två steg. Det första steget innebär en parallellflyttning av budgetlinjen motsvarande kvantiteten X_1 . Det andra steget innebär att individen avstår från en viss kvantitet av X (han köper alltså själv mindre än i utgångsläget) för att få mer Y och därmed en högre nyttonivå

3.1.4 Voucher

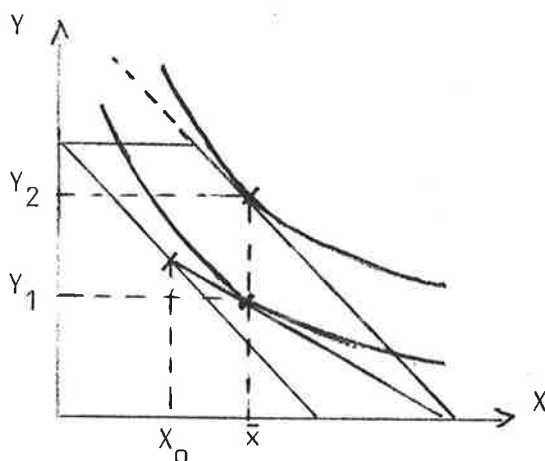
Ett vouchersystem innebär att individen får en inkomstförstärkning som i detta sammanhang endast kan spenderas på X. Eftersom priserna inte ändras och eftersom den maximala kvantiteten av Y ej heller påverkas flyttas också i detta fall budgetlinjen åt höger. Den grafiska illustrationen och resonemangen i övrigt blir desamma som med direkt tilldelning. Detta är kanske inte så överraskande eftersom systemet med vouchers innebär att individen skall få en viss bestämd tilldelning av X och vouchern i sig blir ju då bara en pappersfordran på den kvantitet som svarar mot X_1 . I det enkla fall vi studerar här blir uppenbarligen ett vouchersystem meningslöst eftersom vi ju direkt kan ge individen X_1 istället för att gå "omvägen" via en voucher

3.1.5 Jämförelse mellan metoderna

Med utgångspunkt i den socialpolitiska målsättningen frågar vi oss nu vilken av de tre metoderna (vi utesluter voucher) som skall väljas.

Kriteriet på den bästa metoden är rimligtvis att den skall nå målet med lägsta resursinsats.

I figur 19 har vi sammanställt metoderna enligt figurerna 15-18. Som framgår av figuren erhåller individen med de två sista metoderna en merkonsumtion av Y samtidigt som den socialpolitiska målsättningen nås. Denna omotiverade fördel brukar kallas "windfall gains" och för övriga medborgare blir tydligen en metod dyrare ju mer av Y som individen samtidigt skaffar sig. Följaktligen är metoden med rabatterade avgifter den billigaste.



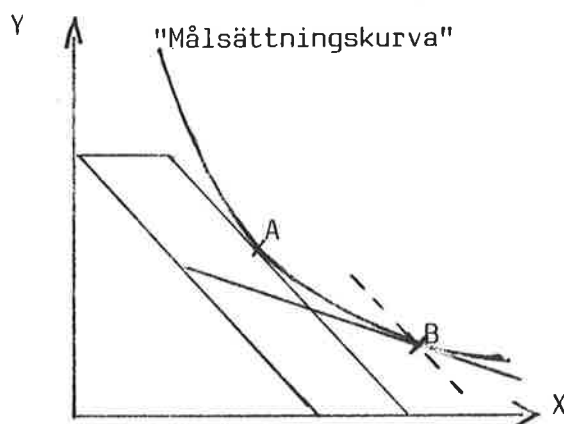
Figur 19: Jämförelse mellan metoderna

I vårt enkla exempel är direkt tilldelning lika dyr som metoden med inkomstförstärkning. Detta sammanhänger bl a med att båda metoderna innehåller samma inkomsteffekt. Med något annorlunda förutsättningar kan man emellertid komma fram till att inkomstförstärkningen är dyrare än den direkta tilldelningen. Detta gäller t ex om \bar{x} skulle svara mot "knäcken" på budgetlinjen. Här skulle i så fall individen spendera hela sin inkomst på nyttigheten Y och får alltså allt X i form av gratistilldelning. Det vore här en ren tillfällighet om metoden med inkomstförstärkning skulle ha en tangeringspunkt just vid "knäcken". I annat fall måste inkomstförstärkningen bli större, dvs individen, som ju får större valfrihet med en inkomstförstärkning, måste få mer av Y för att välja \bar{x} .

Rabatterade avgifter har alltså visat sig vara den billigaste metoden för att nå ett socialpolitiskt mål som uttrycks i konsumtion av en viss nytthet. Vi har därmed också fått en teoretisk motivering till förekomsten av subventionerade eller rabatterade avgifter på sociala

tjänster.

Frågan är då hur vår slutsats påverkas om vi väljer som målsättning att individen i stället skall få en högre välfärdsnivå, dvs komma till en högre nyttonivå. Problemet åskådliggörs i figur 20.



Figur 20: Jämförelse mellan metoderna då en viss nyttonivå eftersträvas

För att nå den önskvärda indifferenskurvan måste avgiftsrabatteringen vara hög. Individen kan då nå punkten B. Med inkomstförstärkning och direkt tilldelning nås punkten A. Vilken av punkterna är billigast för övriga medborgare? För att svara på frågan skall vi tänka oss att individen i stället för en avgiftsrabatt ges en inkomstökning för att komma till B. Vi måste då parallellflytta den budgetlinje som tangerar A till höger så att den skär genom B, uttryckt i inkomsttermer svarar alltså B mot en högre realinkomst än A, A är alltså billigast. Här gäller också att om "målsättningskurvan" ligger ovanför "knäcken" så blir inkomstförstärkningen billigare än direkt tilldelning. Vi har alltså här en teoretisk motivering för kontantstöd. Orsaken till att kontantstöd blir billigast sammanhänger med den större valfriheten och den därmed enklare anpassningen till den nya nyttonivån

3.2 Programplanet

Vi skall nu utvidga resonemangen kring avgifter till att gälla flera individer (ett socialpolitiskt program). I vårt förenklade fall med en individ kunde vi ha maximal precision vid användandet av metoderna. Som en approximation till verkligheten kan kanske precision vara möjlig då vi enbart intressera oss för en (eller ett fåtal) individer.

Resonemangen kompliceras emellertid då vi har ett program omfattande många individer. Att nå precision i detta fall innebär att vi åsamkas höga informationskostnader då vi söker kunskap om de enskilda individernas preferenser (vilka dessutom kan ändras över tiden) och höga administrativa kostnader vid genomförandet av programmet.

Ju högre kostnaden blir att fastställa \bar{x} för varje individ och för att administrera individinriktade åtgärder desto mer lönsamt ter det sig att dämpa eventuella precisionsönskemål. En utväg här är att se \bar{x} som den kvantitet av X som genomsnittsindividen i den aktuella gruppen skall konsumera. Minimala informations- och administrationskostnader erhålls då med en enhetsavgift, dvs då samtliga betalar samma subventionerade avgift.

Om vi sannolikt helt realistiskt antar att i utgångsläget individer med låga inkomster befinner sig längre från \bar{x} än höginkomsttagare ger enhetsavgiften en fördelningseffekt mellan individerna. Eftersom alla möter samma avgift kommer höginkomsttagare att få en "windfall", en i princip onödig konsumtion, och låginkomsttagare i motsvarande mån för lite.

Om målsättningen med tanke på låginkomsttagarna sätts att, som det brukar heta, alla med "berättigade behov" skall kunna nå målet, måste avgiften sättas lägre, något som förstärker windfalleffekten. Samtidigt blir programmet dyrare. Om då mer resurser inte ställs till förfogande uppkommer en "bristsituation" med åtföljande ransoneringsproblem (jfr avsnitt 2.3).

Givet den ursprungliga målsättningen och resurssläget kan en "fördelningssmässig profil" åstadkommas genom inkomstrelaterade avgifter. Windfalls kan då nedbringas till kostnad av mer administrativa resurser (för inkomstkontroller, avgiftsbestämningar etc). Dessutom uppkommer ett nytt problem nämligen en förstärkning av marginaleffekter. Med marginaleffekt avses summan av den skatteökning, bidragsminskning och avgiftsökning som följer av en viss inkomstökning.

Under senare år har marginaleffekterna i den svenska ekonomin varit mycket uppmärksammade och olika undersökningar har gjorts. Vi skall därför uppehålla oss något vid problematiken.

En illustration till marginaleffekternas storlek ges i riksrevisionsverkets tidigare nämnda studie av sex kommuner. I tabell 2 visas för de sex studerade kommunerna marginaleffekterna för en familj med två barn i kommunal barnomsorg.¹⁾ Marginaleffekterna skiljer sig åt bl a beroende på olika kommunalskattesatser och olika utformningar av avgifterna. De två alternativ som anges för varje inkomstintervall svarar mot en lika fördelad samlad inkomst för två förvärvsarbetande makar respektive en ensamstående förvärvsarbetande. Som framgår av tabellen är marginaleffekterna lägst i Trelleborg, den enda av de studerade kommunerna med en enhetlig avgift

Ökning av avgiftsgrundande inkomst (kr/månad)	Helsingborg	Höganäs	Landskrona	Lund	Trelleborg	Vellinge
5000- 6000	53 - 63	56 - 66	57 - 67	56 - 66	49 - 59	52 - 62
6000- 7000	59 - 83	58 - 82	59 - 83	58 - 82	51 - 75	62 - 86
7000- 8000	47 - 89	46 - 88	47 - 89	50 - 92	43 - 85	54 - 96
8000- 9000	55 - 97	58 -100	59 -101	58 -100	51 - 93	58 -100
9000-10000	57 - 92	56 - 91	57 - 92	52 - 87	49 - 84	52 - 87
10000-11000	71 - 90	62 - 81	63 - 82	60 - 79	59 - 78	66 - 85
11000-12000	73 - 88	72 - 88	73 - 88	66 - 82	65 - 80	68 - 84
12000-13000	76 - 88	75 - 88	76 - 88	69 - 82	68 - 80	71 - 84
13000-14000	73 - 88	68 - 84	69 - 84	66 - 82	65 - 80	72 - 88

Tabell 2: Samlade marginaleffekter av inkomstskatt, bostadsbidrag och barnomsorgsavgifter för hushåll med två barn vid inkomstökning (%)

Redan år 1972, då marginaleffekter inte upplevdes som samma svåra problem som i dag, vände sig den familjepolitiska kommittén mot differentierade daghemsavgifter just med beaktande av höga marginaleffekter²⁾. Kommittén, som följaktligen förordade enhetliga avgifter, menade bl a att om "det inte framstår som lönsamt att få en ökning av inkomsten kan detta misskreditera bidragssystemet och försvåra en fortsatt förstärkning av kontantstödet till barnfamiljer i lägre inkomstlägen".

Speciellt för ensamförsörjare är margineffekterna mycket starka. I ett par fall vinner man som synes inget alls på att få en inkomstökning. En sådan situation blir lätt paradoxal från socialpolitisk synpunkt: de starka margineffekterna är uppenbarligen ett uttryck för fördelningspolitiska och socialpolitiska ambitioner men samtidigt kan vissa personer hamna i den s k "fattigdomsfällan" ur vilken man svårigen kan ta sig med egen kraft. En ökad inkomst försvinner ju mer eller mindre fullständigt genom skatteökning, bidragsminskning och avgiftshöjning.

En annan konsekvens av starka margineffekter kan vara att lönekraven höjs något som i sin tur kan leda till försvårade avtalsförhandlingar och onödigt höga produktionskostnader. Det sistnämnda kan i sin tur medföra svårigheter för den internationella konkurrenskraften och därmed för sysselsättningen samt en inflationspåspädning. En under senare tid diskuterad konsekvens av höga margineffekter har också varit skattefusk och "svartjobberi".

Ett speciellt problem med inkomstrelaterade avgifter är att bestämma ett rimligt inkomstbegrepp. I realiteten används olika inkomstbegrepp (exempelvis inkomst före eller efter skatt och ev hänsynstagande till förmögenheter) i olika kommuner och inom olika socialpolitiska områden. Det vore här angeläget att utveckla ett enda "bästa" inkomstbegrepp. Ett sådant riksgiltigt inkomstbegrepp infördes t ex i Danmark härom året³⁾. Socialinkomsten, som inkomsten där kallas, består av den skattepliktiga inkomsten men utan en del av de avdrag som lagligen kan dras av vid beräkning av skatt samt ett tillägg som beror på förmögenhetens storlek.

Innan vi lämnar programplanet skall vi kortfattat återkomma till den socialpolitiska målsättningen. När vi formulerade målsättningen för en individ kom själva genomförandet att "kosta" finansiärerna den resursinsats det krävs för att tillhandahålla den ökade kvantiteten av X. När flera individer är involverade kommer ytterligare kostnader till i form av informationskostnader, administrationskostnader och "windfalls". Vill vi fortsätta att hålla hög precision så ökar de förra kostnaderna medan windfalls hålls nere. Släpper vi av på precisionen sker det motsatta. Det intressanta är emellertid att det tillkommer kostnadsposter för finansiärerna, när antalet individer som skall omfattas av programmet ökar. Detta bör naturligtvis inte vara ett problem eftersom dessa

kostnader skall vara med, när själva målsättningen formuleras. Det är emellertid möjligt att vissa av kostnaderna inte identifieras eller skattas rätt till sin omfattning förrän målsättningen börjar genomföras. Det uppkommer då snabbt ett finansieringsproblem till följd av att relationen målsättning/resursinsats felbedömts. Är målsättningen angelägen kommer finansiärerna att tillskjuta ytterligare medel. Är målsättningen mindre angelägen måste den revideras. Vad finns då för möjligheter? För det första kan \bar{x} sättas på en lägre nivå, vare sig det gäller att alla individer som omfattas av programmet skall nå denna kvantitet eller att genomsnittsindividen skall nå den. Det finns emellertid en andra möjlighet och det är att sänka ambitionsnivån till att alla individer som omfattas av programmet enbart potentiellt skall kunna nå \bar{x} . Detta kommer att leda till att resursinsatsen minskar eftersom det vore högst osannolikt att alla individerna väljer \bar{x} även i detta läge. En tredje variant är att formulera målsättningen kring en viss kvantitet av X på makroplanet utan att koppla denna till vissa individer. Daghemsutbyggnad kan vara en sådan åtgärd. Administrationskostnader, informationskostnader och "windfalls" blir här inte aktuella i någon betydande omfattning förrän man också börjar koppla en ambition om vilka individer som skall konsumera X . Sammanfattningsvis kan vi nu notera att rabatterade avgifter är en lämplig metod om ökad konsumtion av en nyttighet är eftersträvansvärt. Hur avgiften skall utformas är det emellertid svårare att uttala sig om. Vid utformningen måste hänsyn tas till målsättningen (inklusive den precision som eftersträvas för exempelvis olika inkomstgrupper), betydelsen av en jämviktslösning (där alltså målet svarar mot tillgängliga resurser), kostnader för administration och information, windfalls samt betydelsen av marginaleffekter

3.3 Flertjänstfallet

Hitintills har vi studerat fallet med två nyttigheter (X och Y). Frågan är nu hur våra resonemang påverkas om vi för in flera nyttigheter i bilden.

Det tidigare målet \bar{x} kan nu tolkas på två sätt. För det första kan vi låta \bar{x} vara en väl specificerad tjänst. Tidigare har vi uppehållit oss vid informationskostnader. Det är uppenbart att informationsproblematiken växer när vi har att beakta många nyttigheter (som i verkligheten). Då målet skall fastställas får vi problem eftersom övriga

medborgare vill satsa på X bl a därför att de har en uppfattning att "mottagarna" sätter värde på att få mer av X. Men medborgarna föredrar kanske, allt annat lika, ett närliggande substitut till X. Förutom målsättningsproblematiken finns också här andra uppenbara risker för en icke-effektiv resursallokering. Låt oss anta att vi för åldringar har två servicealternativ som vi kallar "ålderdomshem" och "hemhjälp för åldringar". Med en subventionerad avgift på "ålderdomshem" (X) styrs de äldres konsumtion till förmån för boende i "ålderdomshem", allt annat lika. Härigenom tas resurser i anspråk som kanske skulle få en bättre effekt vid en satsning på "hemhjälp". Vi riskerar m a o få en skev fördelning av resurser mellan alternativen. Om enbart "ålderdomshem" subventioneras och får en konkurrensfördel härigenom gentemot "hemhjälpen" uppstår också en risk för monopolkostnader.

Kostnader för och svårigheter med information kan också ge upphov till bristsituationer och ransoneringsproblem. Bristsituationen i sig kan riskera försämma resursallokeringen eftersom beslutsfattare, politiker, lätt avläser "oinfriade behov" (vilket man i princip kan göra för varje nyttighet som åsatts ett för lågt pris). I vårt exempel kan man alltså tänka sig att en eventuell kö till "ålderdomshem" tas som intäkt för att "detta är vad åldringarna helst vill ha" och följaktligen för en resursökning.

För det andra kan vi tolka X som ett spektrum av nyttigheter, exempelvis "barntillsyn". Här finns en intressant problematik kring valfriheten inom gruppen X⁴⁾. Hur stor valfriheten skall vara beror på medborgarnas värdering av olika alternativ eftersom positiva externa effekter knappast ges av alla specificerade nyttigheter i spektrat. Som ett påtagligt exempel kan vi välja just "barntillsyn". Är vi här villiga att finansiera alla former av barntillsyn, exempelvis ett daghem som drivs av en politisk extremgrupp? Vi skall inte fördjupa oss i denna problematik utan utgår från att åtminstone viss valfrihet råder.

För att reducera några av de problem som är förknippade med en väl-specificerad tjänst måste avgiftsrabatteringen i detta fall vara generell så att den ej stör de relativa priserna och fördelningen inom X (såvida ej externa effekter motiverar en annan relation). Dock kvarstår, om än i reducerad form, informationsproblematik och risker för bristsituationer och icke-effektiva allokeringar.

I avsnitt 3.1.5 konstaterades att rabatterade avgifter var den i

princip fördelaktigaste metoden om målsättningen var att uppnå ökad konsumtion av en nyttighet. Gäller nu detta påstående fortfarande i en värld med många individer och många nyttigheter? I den tidigare analysen (figurerna 16-18) får vi nu se X som den socialpolitiska tjänsten (eller grupp av tjänster) och Y som alla andra nyttigheter. Men vi måste nu, då vi har många individer och många nyttigheter, också beakta informationskrav och åtföljande allokeringsproblem, som kan sägas växa i styrka ju mer komplicerad bilden blir. I takt härmed minskar de rabatterade avgifternas relativa fördel och de metoder som kräver relativt lite information ter sig följaktligen mer fördelaktiga. Låt oss beakta fallet med X som ett spektrum av tjänster.

De relevanta alternativen är här voucher och inkomstförstärkning. I det enkla fallet (avsnitt 3.1.4) var voucherna, "öronmärkta pengar", ointressant. Då vi har att göra med ett spektrum av tjänster, mellan vilka individerna har valfrihet, blir den direkta tilldelningen i princip ointressant. Både vouchern och inkomstförstärkningen kan utformas på det sätt som angavs i avsnitt 3.2; de kan vara enhetliga eller inkomstdifferentierade precis som rabatterade avgifter och i princip samma problem som behandlades i 3.2 är giltiga även nu. Den stora fördelen med en voucher eller inkomstförstärkning är att konsumenterna själva bestämma kvantiteter och kvaliteter, och resursallokeringen kan bli effektiv om de betalar gränskostnadspriser. Om det gäller att den socialpolitiska målsättningen är knuten till konsumtionen av en viss typ av tjänst blir voucherna normalt billigare än inkomstförstärkningen.⁵⁾ Detta följer av att vouchern är direkt styrande mot konsumtionen av den aktuella tjänsten medan en inkomstförstärkning kan spridas ut på fler nyttigheter, varigenom en större inkomstförstärkning krävs för uppnåendet av konsumtionsmålet (jämför med resonemangen om direkt tilldelning och inkomstförstärkning i avsnitt 3.1.5).

Notförteckning till kapitel 3

1. RRV, Avgifter för kommunal färdtjänst, social hemhjälp och kommunal barnomsorg, sid 63
2. SOU 1972:34, sid 300 ff
3. Socialförsäkring 2-81, sid 6
4. Se t e x Culyer, The Economics of Social Policy, sid 211 ff
5. Om vouchern är säljbar blir det här ingen skillnad mot inkomstförstärkningen, bortsett från eventuella transaktionskostnader

4 INSTITUTIONELLA RAMAR FÖR SOCIALA AVGIFTER

Sociala avgifters utformning påverkas bl a av vissa institutionella förutsättningar i vårt land. En sådan förutsättning är de rättsregler som finns. En annan förutsättning utgörs av statsbidragen till kommunerna. I detta kapitel behandlas dessa båda företeelser

4.1 Rättsliga förutsättningar för sociala avgifter

I kommunallagen finns en s k allmän kompetensregel (1 kap 4 §) enligt vilken kommun och landstingskommun själva får vårda sina angelägenheter. Med stöd av denna bestämmelse kan avgifter tas ut, men i övrigt innehåller kommunallagen inga direkta bestämmelser om avgiftssättning.

Kommunernas avgiftsrätt är också bunden av en rättspraxis som utvecklats.¹⁾ Speciellt två principer skall härvidlag uppmärksammas:

1. Självkostnadsprincipen som innebär att avgifter inte väsentligt får överskjuta kommunens kostnader för ifrågavarande verksamhet. Ett annat sätt att uttrycka detta är att vinst på en verksamhet skall undvikas. Självkostnadsprincipen anger en övre gräns för avgiftsuttaget. Om kommunerna så önskar finns normalt inga hinder för skattefinansiering av avgiftsbelagd verksamhet varigenom avgifterna kan understiga självkostnaden
2. Likställighetsprincipen som innebär att kommunerna inte får sätta avgifter så att vissa kommunmedlemmar gynnas eller missgynnas i förhållande till andra. Avgiftsdifferentiering är tillåten endast om det finns en objektiv grund härför. Differentiering med hänsyn till konsumentens betalningsförmåga i det enskilda fallet, dvs efter behovsprövning, får i princip ej förekomma. Däremot är differentiering med utgångspunkt i inkomstförhållanden möjlig. Det är också tillåtet att differentiera avgifter med hänsyn till hur mycket en konsument förbrukar ("kvantitetsrabatt") och efter kostnadsskillnader mellan olika prestationer

Avgiftssättningen inom kommunal socialvård reglerades tidigare i socialhjälpslagen och lagen om barnomsorg. Sedan 1982-01-01 gäller här socialtjänstlagen.

Socialtjänstlagen föregicks av ett omfattande utredningsarbete som bl a dokumenterades i två betänkanden av den sk socialutredningen. I betänkandena behandlades även frågan om avgifter inom socialtjänsten.

I sitt principbetänkande²⁾ framhöll socialutredningen att en enhetlig avgift tar en relativt större del av inkomsterna för låginkomsttagare jämfört med dem som har högre inkomster. En hög enhetlig avgift kan därför bli ett hinder att utnyttja socialvårdens tjänster.

En inkomstrelaterad dvs differentierad avgift kan å andra sidan motverka att de sociala tjänsterna allt för lite utnyttjas av personer med högre inkomst eftersom ett sådant system tillsammans med skattesystemet ger en hög marginaleffekt. Man menar dock att differentierade avgifter kan ge ett större bidrag till finansieringen av verksamheten.

Avslutningsvis ansåg socialutredningen i sitt principbetänkande att det för delar av den sociala verksamheten fanns skäl för avgiftsfinansiering. Dock fick avgifterna inte förhindra att de som hade berättigade behov av kostnadsskäl avstod från att använda socialvårdens tjänster.

Efter att ha inhämtat remissyttranden återkom socialutredningen i sitt slutbetänkande till avgiftsfrågan.³⁾ Utredningen fastslår där att det finns skäl att ta ut avgifter för vissa sociala tjänster. I första hand bör avgifter gälla sådana inslag i verksamheten som den enskilde normalt får täcka genom sina vanliga inkomster t ex kost, bostad etc. Avgifter får dock inte ges en sådan utformning att den som har berättigade vård- och servicebehov avstår från att använda socialvårdens tjänster. Det är enligt utredningen också viktigt att se till att det inte blir vare sig förmånligare eller mer ofördelaktigt att erhålla vissa tjänster i en speciell form, t ex kost genom helinackordering, än i en annan, t ex genom måltidsverksamhet.

Resultatet av socialutredningens verksamhet visade sig i form av den 1982 ikraftträdde socialtjänstlagen.⁴⁾ De där relevanta paragraferna stadgar följande:

"34 § Stöd- och hjälpinsatser av behandlingskaraktär medför inte kostnadsansvar för den enskilde vårdtagaren. För andra stöd- och hjälpinsatser får kommunen ta ut skälig ersättning.

Om underårig genom socialnämndens försorg får vård i ett annat hem än det egna, är föräldrarna skyldiga att i skälig utsträckning delta i kommunens kostnader enligt grunder som regeringen föreskriver. Socialnämnden får i sådant fall uppbära underhållsbidrag som avser den underårige.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte i fråga om tjänst för vilken avgift har bestämts enligt 35 §

35 § För plats i förskola eller i fritidshem, färdtjänst, social hemhjälp, boende i servicehus eller annan liknande social tjänst får kommunen ta ut skäliga avgifter enligt grunder som kommunen bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.

För sådana platser i förskola som avses i 14 och 15 §§ får avgift tas ut endast i den mån verksamheten överstiger 13 timmar i veckan eller 525 timmar om året.

Avgifter som avser helinackordering i servicehus för äldre människor skall bestämmas så att de boende förbehålls tillräckliga medel för sina personliga behov. Regeringen meddelar ytterligare föreskrifter om sådana avgifter."⁵⁾

För kommunerna ger socialtjänstlagen en rättslig ram för avgiftssättningen på sociala tjänster. Viss vägledning får kommunerna av de rekommendationer som utfärdas av svenska kommunförbundet. Hur dessa rekommendationer är utformade inom vissa områden framgår av kapitel 5

4.2 Statsbidrag

Statliga bidrag till kommunerna kan ha olika syften och konstruktioner och vi kan här skilja mellan följande former:

1. Generella statsbidrag som utgår till kommuner för att förbättra deras finansiella ställning rent allmänt
2. Specialdestinerade statsbidrag vilka syftar till att stödja en särskild verksamhet. Bidragen kan vara inriktade mot investerings- sidan eller driftsidan. Bidrag som skall stödja driftsidan kan vara prestationsrelaterade och utgår i relation till hur mycket som pro-

duceras av en tjänst eller kostnadsrelaterade och utgår få i relation till verksamhetens kostnader

Det skulle här föra för långt att genomföra en grundlig analys av statsbidragens effekter på avgiftspolitik. Vi skall därför begränsa oss till en kortfattad diskussion och utgår då från att avgifter för aktuella verksamheter är jämviktspriser och baserade på gränskostnader.

Hur ett generellt statsbidrag slår på avgifter kan ej avgöras än mindre vikaner kommunledningens preferenser för olika verksamheter. Kommunledningen kan t ex välja att satsa på helt andra verksamheter än sociala tjänster varigenom i princip ingen effekt erhålles. Väljer kommunledningen att i stället satsa på säg en kapacitetsutbyggnad inom en social verksamhet blir effekten en utbudsökning och därigenom en avgiftssänkning.

Ett specialdestinerat investeringsbidrag leder, allt annat lika, till en kapacitetsutbyggnad inom den relevanta verksamheten och till en avgiftssänkning.

Med ett prestationsrelaterat bidrag sänks gränskostnaden med bidraget per enhet. Följaktligen erhålls en direkt effekt på avgiften i detta fall (se bilaga III). Har vi ett kostnadsrelaterat bidrag, som utgår med en viss procent av verksamhetskostnaden, påverkad också den fasta kostnaden. Allt annat lika blir därför effekten på avgiften mindre än i fallet med prestationsrelaterade bidrag.⁶⁾

Statsmakternas ambitioner på 1960-talet att utöka den sociala tjänstesidan åtföljdes av en flora av specialdestinerade statsbidrag. Man kan här säga att dessa statsbidrag var ett uttryck för finansiärerna att säkerställa att kommunerna handlade i enlighet med deras intentioner.

Med statsbidragsexpansionen följde emellertid också en växande uppmärksamhet på de problem som sammanhänger med specialdestinerade bidrag.⁷⁾ Problemen, vars existens vi kan sluta oss till av teorigenomgången i kapitel 3 och 4, sammanhängde med höga administrationskostnader för kommuner och staten med informationskrav på speciellt den statliga nivån och med uppenbara risker för ineffektiva allokeringar.

Efter förslag av den kommunalekonomiska utredningen reformerades statsbidragssystemet 1980.⁸⁾ Reformen, som följde överensstämde med socialutredningens syn på statsbidragskonstruktion, innebar att tonvikten skall ligga på generella statsbidrag (det sk skatteutjämningsbidraget). Härigenom skulle kostnader för administration och information reduceras och bidraget skulle bli resursallokeringsneutralt. Åtskilliga specialdestinerade statsbidrag slopades alltså.

Statsbidragen till social hemhjälp och färdtjänst bibehölls dock tills vidare för att ge en "stimulanseffekt". De utgår fortfarande med 35 procent av kommunens bruttokostnader för verksamheten.

Även statsbidraget till barnomsorgen bibehölls. Detta har hittills för daghem och fritidshem varit prestationsrelaterat och utgått med ett visst belopp per plats (för 1982 21.250 kr resp 10.625 kr). För familjedaghem har bidraget utgått med 35 procent av kommunens bruttokostnader. Riksdagen har emellertid antagit ett nytt statsbidragssystem till barnomsorgen som skulle träda i kraft 1983. Statsbidraget skulle enligt beslutet utgå med 40 procent av kommunens bruttokostnader (exklusive administration). Bidraget utvidgades till att omfatta också deltidsskolor och öppna förskolor. Till enskilda daghem och fritidshem, som finns upptagna i kommunens barnomsorgsplan utgår 40 procent av en av socialstyrelsen framräknad genomsnittskostnad. Den nu nytillträdde socialdemokratiska regeringen har emellertid aviserat att man tänker riva upp beslutet och, i avvaktan på ett nytt statsbidragssystem, bibehålla det gamla med uppräknade belopp

4.3 Några kommentarer

Med utgångspunkt från vår teorigenomgång kan nu följande kommentarer göras till den institutionella ramen:

1. Med de institutionella ramarna som finns i Sverige kan vi utläsa att rabatterade avgifter av statsmakterna ses som en fördelaktig metod för uppnåendet av här relevanta socialpolitiska mål. Ett vouchersystem, som i vissa fall kanske skulle vara ett överlägset alternativ passar inte in i ramen. Resonemang kring och analyser av ett vouchersystems eventuella fördelar saknas fortfarande både i kommunalekonomiska utredningens och socialutredningens betänkanden

2. Kommunerna har förhållandevis: stor frihet i sin avgiftssättning så länge avgiften ej överstiger självkostnaden. Inom ramen kan alltså gränskostnadsprissättning tillämpas, inklusive tvådelade avgifter. Om gränskostnaden motiverar en avgift högre än självkostnaden och denna avgift ej är möjlig uppstår "bristproblematik"
3. Specialdestinerade statsbidrag kan (speciellt om de görs för snäva) leda till en ineffektiv allokering genom att staten "stör" fördelningen mellan närliggande konsumtionsalternativ. Från resursallokerings-synpunkt kan därför den nu inledda utvecklingen mot generella bidrag synas välmotiverad
4. Inom den institutionella ramen har kommunerna de facto erhållit en monopolsituation vad gäller utbudet av sociala tjänster. Detta kan leda till bristande kostnadsdisciplin (monopolkostnadsproblemet)
5. Den vida kommunala friheten vid avgiftssättningen kan leda till (och leder till) stora avgiftsskillnader mellan olika kommuner. Följaktligen kan konsumenter i samma behovssituation få betala högst olika avgifter beroende på i vilken kommun de befinner sig. Här finns en uppenbar konflikt mellan å ena sidan en rättvisesyn avseende samtliga konsumenter i landet och å andra sidan kommunal självständighet. Detta kan också uttryckas så att det föreligger en potentiell konflikt mellan statliga och kommunala mål inom den sociala tjänstesektorn

Notförteckning till kapitel 4

1. SOU 1977:78 sid 177-79 samt Holmgren, Avgifter och taxor inom primärkommunal verksamhet, sid 20 ff
2. SOU 1974:39 sid 538-540
3. SOU 1977:40 sid 797-799
4. SFS 1980:620
5. Dessa föreskrifter återfinns i Socialtjänstförordningen (1981:750) 46-47 §§
6. Om självkostnadsprissättning tillämpas bortfaller skillnaderna mellan de specialdestinerade bidragen men slutsatsen att statsbidraget leder till avgiftssänkning, och därmed i princip ökad kvantitet, kvarstår
7. Se exempelvis SOU 1977:40, kap 45, och SOU 1977:48
8. Proposition 1978/79:95

komsten ligga på normalt utgående ålderspension inklusive pensions-tillskott. I jämförelse med 1974 års rekommendationer innebär detta att man lämnar tanken på ett nettoinkomstbegrepp

	Inkomstklass (14)				
Låg omsorgsinsats					
Medelinsats					
Hög omsorgsinsats					

Figur 21: Månadstaxedifferentiering för hemhjälp till pensionärer

5.2 Barnomsorg

Beträffande föräldraavgifter inom barnomsorgsverksamheten finns rekommendationer från kommunförbundet av år 1978³⁾. Dessa ersätter rekommendationer från 1974. Med barnomsorgsverksamhet menas här barnomsorg i daghem, familjedaghem och barnavårdarverksamhet. I 1978 års rekommendationer framhålls två möjliga taxor nämligen:

Taxa A - fast + rörlig avgiftsdel

Taxa B - rörlig avgiftsdel

Med fast avgiftsdel menas en abonnemangavgift vilken som regel bör utgå för 11 månader av året och så länge barnomsorgsplats finns anvisad. Med rörlig avgift menas en avgift per närvarodag. För hel avgift per dag gäller närvaro 5 timma eller mer. Taxa A utgör kommunförbundets huvudrekommendation och detta är en förändring gentemot 1974, då enbart rörlig avgift rekommenderades. Taxa A bygger på taxa B på så sätt att halva barnomsorgsavgiften uttages som närvaroavgift per barn och dag och den andra hälften som abonnemangavgift. Abonnemangavgiften beräknas utifrån 20 närvarodagar per månad. En kommentar till detta är att vi kan spåra en viss parallellitet, när vi jämför utvecklingen här med den för hemhjälp. Även här går utvecklingen mot ökat inslag av månadstaxa och en taxa som ger en säkrare totalintäkt, eftersom man

betalar en viss del oavsett om barnet är närvarande eller ej.

Beträffande avgiftens storlek så beror denna på:

- 1 Storleken av föräldrarnas inkomster
- 2 Antalet barn som är placerade i daghem

Låt oss se närmare på dessa. Det inkomstbegrepp som används är vad som kallas avgiftgrundande inkomst. Vi går inte närmare in på detta men grovt sett kan vi säga att det är bruttoinkomsten som ligger till grund för avgiften. Vissa specificerade ersättningar och bidrag räknas dessutom in, samtidigt som vissa andra bidrag räknas bort som exempelvis allmänt barnbidrag. Avgiftstaxan är gemensam för ensamföräldrar och gifta föräldrar. Likställda med gifta är icke gifta men sammanboende personer med gemensamma barn. Om ensamförälder sammanbor utan att gemensamma barn finns kan kommunen fastställa skäligt belopp för att öka avgiftsgrundande inkomst. Allmänt sett kan vi säga att det liksom vid hemhjälp finns en koppling till betalningsförmågan genom att avgiften differentieras med hänsyn till inkomst. Det inkomstbegrepp som används här är emellertid ett mer komplicerat sådant, som också bättre bör avspegla verklig betalningsförmåga. Avgiften är differentierad också beroende på hur många barn som en familj har placerade i daghem. Avgiften trappas ner när antalet barn ökar från 1 till 3. Det föreligger alltså en slags mängdrabatt.

En maximigräns för avgiftsuttaget är rekommenderad till 2/3 av den genomsnittliga driftskostnaden per barn och dag vid kommunens barnstugor efter avdrag för statsbidrag (driftsbidrag). Orsaken till denna rekommendation är emellertid mest av administrativ art, eftersom det gör att man därmed slipper återbetalning i samband med förskoleverksamheten. En tredje punkt för avgiftsskillnader går också att finna nämligen under vilken tid på dygnet och vid vilken tidpunkt i veckan som platsen tas i anspråk. Detta skall vi emellertid inte vidare utveckla här.

Kommunförbundet har under 1982 gjort en uppföljning ute i kommunerna hur 1978 års rekommendationer efterföljs⁴⁾. Vi skall sammanfatta några intressanta iakttagelser:

* Allt färre kommuner använder sig av rekommendationerna

- * Främst är det mindre kommuner som använder sig av rekommendationerna
- * Enhetstaxor (ej inkomstdifferentierade) används av ett fåtal kommuner
- * Abonnemangsavgifter i någon form införs i stigande utsträckning

5.3 Några kommentarer

I kapitel 1 nämndes att priser kan fungera som effektivitetsbefrämjare, som ransoneringsinstrument och som finansieringskälla. Under våra hittillsvarande resonemang har vi praktiskt taget enbart uppehållit oss vid de två första funktionerna. Dessa har varit de teoretiskt sett intressanta. Som en följd till förekomsten av priser och avgifter har givetvis producenterna fått intäkter och under de socialpolitiska resonemangen i kapitel 3 förutsattes att övriga medborgare var villiga att ställa resurser till förfogande för uppnåendet av målen. Genom dels avgifter och dels bidrag från övriga medborgare (i realiteten via skatter) blev verksamheten totalfinansierad. Något finansieringsproblem har vi alltså ej beaktat. När vi studerar kommunförbundets rekommendationer ser vi att dessa är uttryck för en påtaglig finansieringsproblematik och att de lägger en tonvikt vid avgifters roll som finansieringskälla.

Finansieringsproblem innebär i korthet att en kommun har svårigheter att med statsbidrag, egna skattemedel och avgiftsintäkter täcka de kostnader som är förbundna med den önskade servicenivån. Orsakerna till finansieringsproblem kan vara flera. Allt annat lika påverkar det allmänna ekonomiska läget den statliga och kommunala skattefinansieringen. Ett finansieringsproblem kan alltså uppkomma under en lågkonjunktur. Ett finansieringsproblem kan också uppträda, allt annat lika, om andra angelägna offentliga utgifter i viss utsträckning "konkurrerar ut" här aktuella verksamheter. En tredje möjlighet kan sökas på det politiska planet: på den kommunala nivån har kanske politikerna en mer ambitiös målsättning än på den statliga varför statsbidragen på det kommunala planet anses som otillräckliga. Finansieringsproblem kan också uppstå genom att kostnaderna inom den aktuella verksamheten blir högre än planerat. Detta kan exempelvis bero på en oväntad ökning av antalet konsumenter, på att hänsyn fullt ut ej tagits till administrativa kostnader och windfalls eller helt enkelt på att produktionen brustit i

effektivitet (monopolkostnadsproblemet).

Om det uppstår ett finansieringsproblem, dvs övriga medborgare ställer ej tillräckligt med resurser till förfogande för en verksamhet, finns i princip två huvudalternativ, förutsatt att produktionen bedrivs effektivt:

1. Om jämvikt råder på marknaden för den aktuella tjänsten måste den socialpolitiska ambitionen sänkas och avgiften höjas. Om efterfrågan på tjänsten är helt okänslig för avgiftshöjningar kan dock den ursprungliga målsättningen bibehållas
2. Föreligger en bristsituation (för lågt satt avgift) kan avgiften höjas utan att den önskade servicenivån minskar. Den höjda avgiften innebär nämligen "endast" att överskottsefterfrågan reduceras men att den konsumerade kvantiteten förblir oförändrad

Vad är det då för speciellt med kommunförbundets rekommendationer? Rekommendationerna innebär en utvidgning av fasta avgifter (abonnemang). Detta gäller helt och hållet för hemhjälpen (månadsavgift) och delvis för barnomsorgen (taxa A). Tillämpning av abonnemangavgifter kan teoretiskt motiveras utifrån våra tidigare resonemang om tvådelade avgifter. Det förutsätts emellertid då att den fasta delen av verksamhetskostnaden svarar mot den fasta avgiften (abonnemanget) medan den rörliga avgiften baseras på gränskostnaden. Taxa A inom barnomsorgen kan således ges en teoretisk motivering medan detta knappast kan vara fallet med hemhjälp-abonnemanget.

Om en abonnemangavgift innehåller mer än den fasta kostnaden får den aktuella tjänsten inslag av odelbarhet: Konsumenter kan därmed inte köpa exakta kvantiteter och förlorar sannolikt möjligheten att nå högsta välfärd vid given avgift. Konsumtionsvalen förmedlar inte heller exakta preferenser, vilket kan vara en nackdel när den nuvarande dimensioneringen skall revideras.

Utvecklingen mot en allt större användning av fasta avgifter (vilket också är märkbart i kommunernas faktiska beteenden)⁵⁾ är betingad av finansieringsskäl snarare än effektivitetsskäl. Sannolikt finner man här också s k praktiskt-politiska skäl till utvecklingen: det kan tänkas vara lättare att öka intäkten genom att exempelvis en familj betalar

för en daghemsplats även när denna inte utnyttjas än att höja den rörliga avgiften.

Ett annat påtagligt inslag i kommunförbundets rekommendationer är inkomstrelaterade avgifter. Sådana avgifter har bl a, som visades i avsnitt 3.2, den olägenhet att redan höga marginaleffekter förstärks. Att kommunförbundet detta till trots rekommenderat en sådan princip torde också hänga samman med finansieringsproblematiken, dvs med en önskan att reducera "windfalls". I 1981 års rekommendationer om hemhjälpavgifter anføres bl a att avgiften skall vara så avpassad att den inte kan anses väsentligt påverka vårdtagarens försörjningssituation. En enhetlig avgift skulle, i den aktuella finansieringssituationen, bli förhållandevis hög speciellt för dem som inte har andra inkomster än folkpension, pensionstillskott och bostadsbidrag.

I sina avgiftsrekommendationer utgår kommunförbundet från ett bruttoinkomstbegrepp. För hemhjälpen ingick ett nettoinkomstbegrepp i 1974 års rekommendationer. Nettoinkomstbegreppet har naturligtvis fördelen att korrektare avspeglar vårdtagarens verkliga levnadsstandard, men bruttoinkomstbegreppet är administrativt enklare inte minst när man tänker sig att koppla beräkningen till en ADB-rutin. Taxerad inkomst är för detta ändamål ett lätthanterligt begrepp. Återigen kan vi alltså spåra att 1981 års rekommendationer avspeglar ett kommunalekonomiskt hårdare läge. De administrativa inbesparingarna framhålls nämligen när inkomstbegreppet ändrats

Notförteckning till kapitel 5

1. Vi använder ordet hemhjälp eftersom detta används i kommunförbundets rekommendationer. I och med Socialtjänstens genomförande är det korrekta ordet hemtjänst
2. Kommunförbundets cirkulär 81.158
3. Cirkulär 78.064 A
4. Cirkulär 82.29
5. Utvecklingen mot trygghetsabonnemang utan koppling till de av kommunförbundet rekommenderade omsorgsnivåerna för hemhjälp är ett exempel på detta

6 SAMMANFATTNING

I kapitel 1 konstaterades att frågan om avgifter på offentliga tjänster alltmer kommit i diskussionens centrum som en följd av den offentliga sektorns expansion. Avgiftssättningen inom vårt studieområde, kommunernas sociala tjänster, har uppmärksammats i några "tunga" offentliga utredningar, men dessa utredningar har saknat en helhetsbild på problematiken. Den förda avgiftspolitikerna inom social omsorg verkar också variera högst väsentligt mellan olika kommuner vilket medför att konsumenterna i samma situation kan få betala högst olika avgifter för en och samma tjänst.

Den grundläggande teorin för priser och avgifter genomgicks i kapitel 2. Där visades att priser, under vissa förutsättningar, kan fungera som obyråkratiska resursallokerings- och ransoneringsinstrument. Sådana lägen kan nås där resursallokeringen blir effektiv.

Ett rent marknadsmässigt prissystem kan emellertid leda till att vissa konsumenter får en för liten konsumtion av en för dem viktig nytta. I kapitel 3 behandlades olika metoder för uppnåendet av en socialpolitisk målsättning innebärande en större kvantitet för konsumenterna än den som en ren marknadslösning skulle ge. Det visades här att rabatterade avgifter var den bästa metoden i den meningen att målsättningen uppnåddes till lägsta resursinsats. Olika former för avgiftsreform genomgicks också. Strategiska faktorer, som bör påverka utformningen, angavs som administrations- och informationskostnader, windfalls samt marginaleffekter. Kapitlet avslutades med noterandet att om flera nyttigheter förs in i bilden så ökar de problem som är förbundna med rabatterade avgifter. Dessa problem, som i stor utsträckning bottnar i informationsproblematik, medför att den relativa fördelen med rabatterade avgifter minskar till förmån för alternativa metoder, särskilt då ett vouchersystem. Det konstaterades också att ett vouchersystem kan ges en fördelningsmässig profil.

Avgiftssättningen på kommunala sociala tjänster sker inom vissa institutionella ramar. Dessa är väsentligen socialtjänstlagen och statsbidragssystemet. Dessa beskrevs i kapitel 4 vari det bl a konstaterades att det nuvarande svenska systemet styr metodvalet mot rabatterade avgifter.

Den vägledning kommunerna får i sin avgiftssättning består av rekommendationer från kommunförbundet. Dessa är, som framgick i kapitel 5, starkt präglade av synen på avgifter som en finansieringskälla.

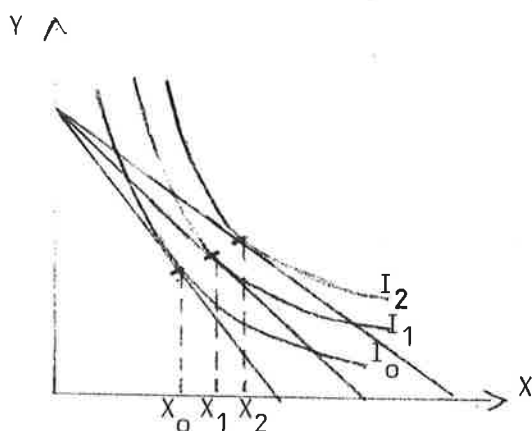
Staten kan på olika sätt påverka socialtjänstens inriktning och innehåll. Ett sätt är att styra eller dra upp riktlinjer för den sociala avgiftspolitikerna. Det centrala statliga ansvaret för socialtjänsten har ålagts socialstyrelsen. Bl a skall i socialstyrelsens arbetsuppgifter ingå utvecklings- och rådgivningsarbete i fråga om socialtjänsten. Det syns här angeläget att styrelsen inventerar nu tillämpade avgiftssystem inom socialtjänsten vad avser syften, inriktning, utformning och effekter. Vidare bör styrelsen initiera ett utvecklingsarbete syftande till riktlinjer för en teoretiskt förankrad, rationell avgiftspolitik inom socialtjänsten. Ett sådant utvecklingsarbete bör inte ensidigt avse rabatterade avgifter utan bör också behandla alternativ till avgiftsrabatter för uppnåendet av socialpolitiska målsättningar

Bilaga I: Avgiftsfinansieringsandelen inom social omsorg

	1975		1976		1977		1978		1979		1980	
	Kommu- nal- skatt	Av- gif- ter	Kommu- nal- skatt	Av- gif- ter	Kommu- nal- skatt	Av- gif- ter	Kommu- nal- skatt	Av- gif- ter	Kommu- nal- skatt	Av- gif- ter	Kommu- nal- skatt	Av- gif- ter
BARNTILLSYN												
Förskola, deltid	87,1	-	90,1	-	97,3	-	98,4	-	98,4	-	98,4	-
Daghem	51,0	12,3	53,7	11,3	44,3	11,2	39,7	11,2	36,4	10,4	37,6	9,5
Fritidshem	59,3	7,9	59,5	9,6	52,1	8,2	51,1	7,4	47,6	8,0	47,3	7,6
Integrerade förskolor	55,8	10,9	57,1	9,0	50,1	8,5	46,0	8,6	44,1	9,1	43,7	8,9
Daghem och fritidshem totalt (inkl integrerade förskolor)	52,8	11,5	56,2	10,4	47,2	9,9	43,3	9,8	40,8	9,6	41,2	9,1
Familjedag- hem	58,5	14,5	54,1	13,7	48,5	13,9	46,9	13,1	43,2	13,3	41,6	13,0
Barntillsyn, totalt	59,0	10,6	60,1	9,8	53,3	9,7	49,7	9,6	47,1	9,5	46,6	9,1
SOCIAL OMSÖRG I ÖVRIGT:												
Hemhjälp till barn- familjer	60,5	5,0	61,7	4,3	61,6	4,2	61,5	4,1	61,4	4,2	62,9	4,1
Hemhjälp till pesnionärer	54,9	6,1	55,3	5,1	52,5	5,3	52,1	5,5	50,4	5,7	51,4	5,4
Hemhjälp, totalt	55,8	6,0	56,2	5,0	53,4	5,1	52,9	5,4	51,2	5,6	52,2	5,3
Ålderdoms- hemsvård	71,9	23,1	72,2	22,2	71,1	21,6	71,1	21,2	69,6	22,4	69,8	22,1
Fot- och hår- vård	-	-	-	-	..	..	..	..	51,4	22,8	50,7	23,0
Färdtjänst	-	-	-	-	..	..	..	..	59,5	8,9	58,1	8,9
Övrig öppen service inom program 77-78	-	-	-	-	..	..	..	..	74,5	11,2	74,8	11,1

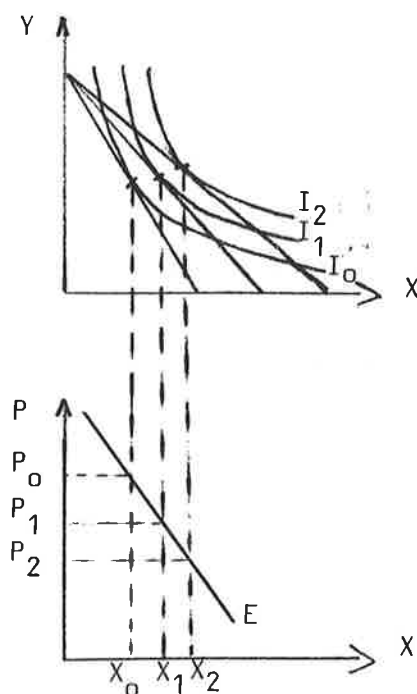
Bilaga II: Härledning av en efterfrågekurva ur ett indifferenskurvesystem

Låt oss utgå från en figur som motsvarar figur 7 i den löpande texten. I denna figur finns det nu möjlighet att variera priset ensidigt på en vara. Vi väljer x som denna. Genom att variera priset på x (p_x), så kommer det optimala valet av x att ändras. Om vi antar att vi har att göra med ett normalfall, så kommer att när p_x sänks (budgetlinjen blir flackare), valet (konsumtionen) av x att öka. Figuren nedan visar detta



Som vi ser har vi identifierat val av kvantiteter på x vid olika priser på x (vid p_0 väljs x_0 , vid p_1 väljs x_1 vid p_2 väljs x_2). Detta innebär alltså att vi identifierat tre punkter på en individuell efterfrågekurva på x .

Detta framgår tydligt om vi till ovanstående figur kopplar ytterligare en figur:



Bilaga III: Prestations- och kostnadsrelaterade statsbidrag

För att undersöka hur ett prestationsrelaterat bidrag påverkar avgifterna skall vi förenklat förutsätta ett linjärt kostnadssamband inom den aktuella verksamheten. Följande symboler används:

- q = kvantitet av ifrågavarande tjänst
 s = statsbidrag i kronor per presterad enhet
 S = $s \cdot q$ = totalt statsbidrag
 gk = gränskostnad
 K = fast kostnad

I utgångsläget gäller kostnadsuttrycket $C = K + gk \cdot q$

Med ett statsbidrag blir socialförvaltningens kostnad

$$C^* = C - S = K + gk \cdot q - s \cdot q = K + (GK - s)q$$

Som framgår av kostnadsuttrycket leder det prestationsrelaterade bidraget till att gränskostnaden sänks med bidraget per enhet. Följaktligen erhålles en direkt effekt på avgiften av samma storlek.

Med ett kostnadsrelaterat bidrag utgår statsbidraget med en viss procent (p) av verksamhetskostnaden. Formeln för statsbidraget blir alltså $S = pC$.

Socialförvaltningens kostnadsfunktion med hänsyn till statsbidraget blir nu $C^* = C - S = K + gk \cdot q - p \cdot K - p \cdot gk \cdot q = (1-p)K + (1-p) \cdot gk \cdot q$

Av kostnadsuttrycket framgår att inte bara gränskostnaden sänks utan även den fasta kostnaden. Allt annat lika blir alltså effekten på avgiften mindre än i fallet med prestationsrelaterade statsbidrag eftersom staten nu också ger ett bidrag till den fasta kostnaden. Detta kan tolkas så att staten med prestationsrelaterade bidrag är mest angelägen om kvantitet medan kvalitativa aspekter bättre kommer till uttryck i fallet med kostnadsrelaterade bidrag

LITTERATURFÖRTECKNING

- Culyer, A J., The Economics of Social Policy, London 1973
- Dagens Nyheter 1981-01-20
- Davies, B., Universality, Selectivity and Effectiveness in Social Policy, London 1978
- Delander, L - Edebalk, P G., Samhällets ekonomi, Liber 1981
- Edebalk, P G - Holmberg, S., Programbudgetering och socialtjänst, Liber 1981
- Gennser, M., Kommunen betalar, Malmö 1982
- Head, J G., Public Goods and Public Welfare, North Carolina 1974
- Holmgren, H., Avgifter och taxor inom primärkommunal verksamhet, Studentlitteratur 1977
- Judge, K (ed), Pricing the Social Services, London 1980
- Kommunförbundets cirkulär 80.101
- Kommunförbundets cirkulär 81.77
- Kruse, A - Wadensjö, E., Den offentliga sektorn och sysselsättningen. En probleminventering. Institutet för social forskning, Meddelande 5/1982
- McClements, L., The Economics of Social Security, London 1978
- Peacock, A., The Economic Analyses of Government and Related Themes, Oxford 1979
- Rawls, J., A theory of Justice, Oxford 1972
- Riksrevisionsverket, Avgifter för kommunal färdtjänst, social hemhjälp och kommunal barnomsorg. Revisionsrapport. Dnr 1980:424
- SFS 1980:620, Socialtjänstlag
- SNS, Offentlig sektor i tillväxt. Uddevalla 1975
- Socialförsäkring 2 - 81
- SOU 1955:29, Samhället och barnfamiljerna. Betänkande av 1954 års familjeutredning
- SOU 1963:47, Åldringvårdens läge. Undersökning utförd av socialpolitiska kommittén
- SOU 1966:45, Aktiv åldringvård och handikappvård. Socialpolitiska kommitténs slutliga ståndpunkt
- SOU 1967:8, Barnstugor, Barnavårdsmannaskap, Barnolycksfall. Familjeutredningen

SOU 1967:39, Samhällets barntillsyn - barnstugor och familjedaghem. Förslag av familjedaghemsutredningen

SOU 1972:34, Familjestöd. Betänkande avgivet av familjepolitiska kommittén

SOU 1974:39, Socialvården, Mål och medel. Principbetänkande av socialutredningen

SOU 1977:40, Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Lagar och motiv. Socialutredningens slutbetänkande

SOU 1977:48, Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna. Betänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning

SOU 1977:78, Kommunerna. Utbyggnad. Utjämning. Finansiering. Slutbetänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning

SOU 1979:23, Avgifter i staten - nuläge och utvecklingsmöjligheter

Waara - Wickman - Rodriguez - Forsman, Offentliga sektorns tillväxt, Liber 1979

Vägar till ökad välfärd. Betänkande av Särskilda Näringspolitiska Delegationen. Ds Ju 1979:1. Stockholm 1979

I serien MEDDELANDE FRÅN SOCIALHÖGSKOLAN har tidigare utkommit:

- 1981:1 FOSTERBARNSVÅRD OCH EKONOMI av Peter Westlund
- 1981:2 EN ALKOHOLENKÄT - OCH VAD SEN DÅ? EN MODELL FÖR ALKOHOLUNDERVISNING I EN SJÄTTE KLASS av Inger Farm och Peter Andersson
- 1981:3 PSYKOLOGIN I SOCIALT ARBETE: EN PEDAGOGISK DISKUSSION av Eric Olsson och Christer Lindgren
- 1982:1 VAD BÖR EN KURATOR KUNNA? av Karin Stenberg och Britta Stråhlén
- 1982:2 L V M BAKGRUND OCH KONSEKVENSER av Peter Ludwig och Peter Westlund
- 1982:3 INSYN - ETT FÖRSÖK TILL INSYN I ARBETSMILJÖN PÅ EN SOCIALFÖRVALTNING EN INTERVJUUNDERSÖKNING av Pia Bivered, Kjell Hansson, Margot Knutsson och P-O Nordin
- 1983:1 AVGIFTER PÅ SOCIALA TJÄNSTER - principer och problematik av Per Gunnar Edebalk och Jan Petersson
- 1983:2 EN INDELNING AV RÄTTEN - hjälpmedel vid inläsning av juridiska översiktsskurer av Lars Pelin
- 1983:3 OM SOCIALA OMRÅDESBESKRIVNINGAR av Verner Denvall, Tapio Salonen och Claes Zachrisson
- 1983:4 DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945 - 1977. Del I Förhållandena 1977 av Åke Elmér
- 1983:5 PSYKOLOGISKA FÖRKLARINGSMODELLER I SOCIALT ARBETE av Alf Ronnby
- 1983:6 FACKFÖRBUNDENS SJUKKASSEMBILDANDE. EN STUDIE I FACKLIG SJÄLVHJÄLP 1886 - 1910 av Per Gunnar Edebalk
- 1984:1 DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945 - 1977. Del II Utvecklingen 1945 - 1977 av Åke Elmér
- 1984:2 FRÅGETEKNIK FÖR KVALITATIVA INTERVJUER - En sammanställning av Hans-Edvard Roos
- 1984:3 AKTIONSFORSKNING SOM FORSKNINGSSTRATEGI av Kjell Hansson
- 1984:4 FÖRÄNDRINGSPROCESSER INOM GRUPPER OCH ORGANISATIONER I PSYKOLOGISK OCH SOCIALPSYKOLOGISK BELYSNING av Eric Olsson
- 1984:5 ROLLSPEL - TILLÄMPNING OCH ANALYS av Kjell Hansson

Exemplar kan rekvireras hos Socialhögskolans expedition, adress se framsidan