

Skall vi betala varandras konsumtion?*

Artikeln analyserar hur subventioner av livsmedel och bostäder påverkar de svenska hushållens konsumtionsmönster. En viktig slutsats är att de studerade subventionerna har effekter som delvis går i olika riktning, varför konsumtionsmönstret påverkas i liten utsträckning. Lars Söderström ifrågasätter om betydande delar av subventionspolitiken överhuvudtaget har någon konsumtionspåverkande effekt.

Syftet med denna artikel är att visa hur subventionerna på livsmedels- och bostadsområdet påverkar de svenska hushållens konsumtionsmönster. Som bakgrund lämnas en kortfattad redogörelse för de samhällsekonomiska motiven för att använda subventioner i den ekonomiska politiken. På grundval av det empiriska materialet belyses också de diskuterade subventionernas fördelningspolitiska betydelse.

De klassiska argumenten för subventioner

I den finansvetenskapliga litteraturen finns sedan länge vissa fall beskrivna där subventioner rätt använda kan bidra till att höja den allmänna välfärden i landet. Det kan t ex röra sig om *externa effekter* mellan olika företag. Verksamheten i ett företag A kan förbilliga produktionen i ett annat företag B utan att detta registreras som en lönsamhetspåverkande intäkt eller kostnad för företaget A.

Situationer med *monopolistisk pris-sättning* hos företag kan också motivera subventioner. Från samhällsekonomisk synpunkt är problemet med monopol att priset hålls på en nivå som överstiger marginalkostnaden i produktionen. Om produktionen skall kunna ökas — och det inte finns någon möjlighet att bryta det monopolistiska beteendet — återstår att utlova monopolisten en subvention om han producerar mera. Subventionen får i detta fall tydligt karaktär av en muta.

Ett annat fall där subventioner kan aktualiseras gäller verksamheter som har *stordriftsfördelar* i produktionen. Broar är ett bra exempel. Jämfört med den totala kostnaden för bropassager är marginalkostnaden i det närmaste försumbar. Broavgifter, som bara täcker den senare, ger därför inte tillräckligt stora intäkter för att motivera en privat företagare att ge sig in i denna bransch. Lösningen på problemet kan vara att ge företagaren en subvention som täcker skillnaden mellan genomsnittskostnaden och marginalkostnaden.

Exempel på externa effekter, stordriftsfördelar och monopolistisk pris-

Docent LARS SÖDERSTRÖM är anställd av HSFR och forskar i ämnet offentlig ekonomi vid nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet.

*Artikeln bygger på en rapport till ESO, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Se Söderström och Assarsson [1984].

sättning finns säkert i den svenska ekonomin, men det är uteslutet att man med dessa exempel skulle kunna motivera den stora mängd subventioner som förekommer i vårt land. Borträknas vårdsektorn uppgår de offentliga utgifterna för individuell konsumtion nu till ca 100 miljarder kr. Subventioner förekommer inte bara på bostads- och livsmedelsområdet. I större skala återfinnes de också inom barnomsorgen, utbildningsväsendet, fritids- och kultursektorn samt under senare år på många områden inom sysselsättningspolitiken.

Problemen med externa effekter m m kan vara besvärliga, men det är inte säkert att det är med subventioner som de skall lösas. Förbättringar i patentlagstiftningen, propaganda för bildandet av privata vägsamfälligheter och borttagandet av hinder för det internationella handelsutbytet är exempel på åtgärder som kan vara väl så goda som subventioner.

Subventioner som del av skattesystemet

Det finns ytterligare ett i finansvetenskapen behandlat motiv för att använda subventioner. Detta sammanhänger med hur de indirekta skatterna skall utformas för att minimera beskattningens samhällsekonomiska kostnad. Låt oss anta att det föreligger ett behov av att dra in ett visst belopp till statskassan. Teorin för optimal beskattning visar att endast under mycket speciella förutsättningar bör skattesatserna vara enhetliga. Som regel finns det något att vinna på att differentiera de indirekta skatterna, och i detta sammanhang kan subventioner spela en roll. Differentieringen kan åstadkommas genom att vi har en enhetlig varubeskattning, t ex en mervärdeskatt, kompletterad med subventioner till de områden som bör belastas relativt lite.

Detta argument är inte särskilt starkt. Faktum är att vi redan har en rikt differentierad indirekt beskattning. Inte ens vår mervärdeskatt är enhetlig.¹ Faktum är också att de samlade subventionerna är väl så stora som de indirekta skatterna. Om motivet för subventioner är att mildra den indirekta beskattningens skadeverkningar på ekonomin, så finns det alltså en radikal lösning: gör subventionerna onödiga genom att ta bort skatterna!

Subventioner som fördelningspolitiskt medel

Vad som är fördelningspolitikens mål är inte alltid klart, men för resonemangets skull kan vi anta att man av ideella skäl vill stödja någon kategori i befolkningen. Den prioriterade gruppen kan vara låginkomsttagare, barnfamiljer, boende i glesbygd, arbetslösa osv.

Det stöd man vill ge kan som regel ges i form av ett direkt bidrag, en sk inkomstöverföring eller transferering. I allmänhet är direkta bidrag från rent fördelningspolitisk synpunkt bättre än subventioner av enskilda varor och tjänster. Till deras fördel kan sägas att de (i) har hög träffsäkerhet, (ii) är flexibla samt (iii) ökar mottagarens valmöjligheter.

Ta som exempel att man vill öka stödet till de gamla i samhället. En möjlighet är att höja folkpensionens belopp. En annan möjlighet är att subventionera någon vara eller tjänst som de gamla antas konsumera, exempelvis kaffe. För jämförbarhetens skull tänker vi oss att statens utgift är lika stor i bägge fallen.

Om man i valet mellan dessa möjligheter bara har målsättningen att öka

¹ Mattsson och Bergkvist [1983] gör bedömningen att avstegen från enhetlighet i mervärdeskatten medför ett skattebortfall på över 20 miljarder kr. Åtskilliga tjänster är helt befriade från skatten och exempelvis byggnadsverksamheten har en reducerad skattesats.

stödet till de gamla, så kan det inte råda någon tvekan om att det är den första möjligheten som skall väljas. Per satsad krona blir de gamlas behållning av stödet större vid en höjning av folkpensionen än vid en kaffesubvention. Förmånen av den senare tillfaller också yngre personer i den utsträckning som de dricker kaffe samt försäljarna av denna vara. Inom gruppen gamla når inte heller stödet i detta fall fram till dem som av olika skäl inte kan eller inte vill dricka kaffe.

Om stödet inom pensionärsgruppen skall differentieras, så rymmer bidragsmetoden goda möjligheter. Pensionsbeloppet, eller vad som efter skatt återstår av detta, kan utan svårighet differentieras med hänsyn till mottagarens inkomstförhållande, familjesituation osv, medan man i fallet med en subvention *måste* ha en differentiering beroende på att folk i varierande utsträckning kan och vill dricka kaffe.

Att vad som här sagts inte är någon självklarhet får man lätt klart för sig genom att lyssna på den politiska debatten. Det förekommer ett stort antal subventioner i vårt land och inte sällan motiveras dessa med ideella fördelningspolitiska argument. Ett exempel är subventionen av konsumtionsmjölk. Ofta motiveras denna med att man vill ge ett stöd till barnfamiljerna. Ändå vet alla att mjölk också dricks av vuxna och att man i vissa barnfamiljer inte kan dricka mjölk på grund av allergi. För barnfamiljernas del vore större barnbidrag bättre.

Effekter på konsumtionsmönstret

De behandlade motiven för subventioner har det gemensamt att effekten på hushållens konsumtionsmönster tillmäts väsentlig, för att inte säga avgörande, betydelse. Här skall vi se närmare på denna effekt. Särskilt uppmärksammas subventionerna på livsmedels- och bostadsområdena.

För att bedöma hur en subvention påverkar konsumtionsmönstret behöver vi veta hur den är finansierad, hur den påverkar konsumentpriserna samt hur hushåll och företag reagerar på ändrade priser och inkomster. Hur en viss subvention är finansierad är vanligen omöjligt att exakt ange. Under våra förhållanden är det dock rimligt att anta att finansieringen sker på ett sådant sätt att effekten för hushållens vidkommande blir en i stort sett proportionell inkomstminskning. Om denna kommer till stånd genom att hushållens nominella inkomster sänks eller genom att den allmänna prisnivån höjs är i sammanhanget ovidkommande. Avgörande är att hushållens *reala* disponibla köpkraft blir mindre.

Hur stor prissänkande effekt en subvention har beror på omständigheterna. Under vissa betingelser ger den ingen effekt alls på konsumentpriserna. Subventionen har då karaktär av en *transferering* till vederbörande producenter. Den leder då bara till att dessa får en större vinst.

För undvikande av missförstånd bör påpekas att den ökade vinsten för mottagarna av subventionen inte behöver vara synlig. Producenterna kan utnyttja den för att öka administrationen, arbeta mindre, höja lönerna, avstå från produktivitetshöjande investeringar osv, varvid vi bara observerar att produktionskostnaderna blir större än vad de eljest skulle ha varit. En diskussion om hur subventioner påverkar produktionskostnaderna ges i Pyddoke [1983]; där behandlas stöd till kommunala avloppsverk, barnstugor och dagspress.

Till den delen en subvention inte absorberas av producenterna kommer den konsumenterna till godo i form av ett lägre pris på vederbörande vara och tjänst. Hur stark denna effekt är kan som regel inte bestämmas med någon större grad av precision. För att stärka slutsatserna i det följande antas här att

Tabell 1. Skattade kompenserade priselasticiteter med avseende på livsmedelspriser och boendekostnader.

Efterfrågan på	Livsmedels- priserna	Boende- kostnaderna
Livsmedel	-0,78	0,11
Kläder	-0,34	0,25
Bostäder	0,90	-0,77
Möbler	0,08	0,70
Transporter	0,03	0,41
Fritid	0,56	-0,06
Övriga varor och tjänster	-0,51	-0,09

Källa: Söderström — Assarsson [1984].

den prissänkande effekten av livsmedels- och bostadssubventionerna är tämligen stark, närmare bestämt 5 procent på matpriserna och 10 procent på boendekostnaderna.

Nettoeffekterna på konsumtionsmönstret fås genom att vi till den prissänkande effekten lägger effekten av finansieringen. Om subventionen inte har någon prissänkande effekt eller om denna är svag, blir naturligtvis nettoeffekten annorlunda. En möjlighet är att producenterna helt enkelt förslösar subventionen; nettoeffekten blir då bara den konsumtionsminskande effekten av finansieringen.

Pris- och inkomstelasticiteter

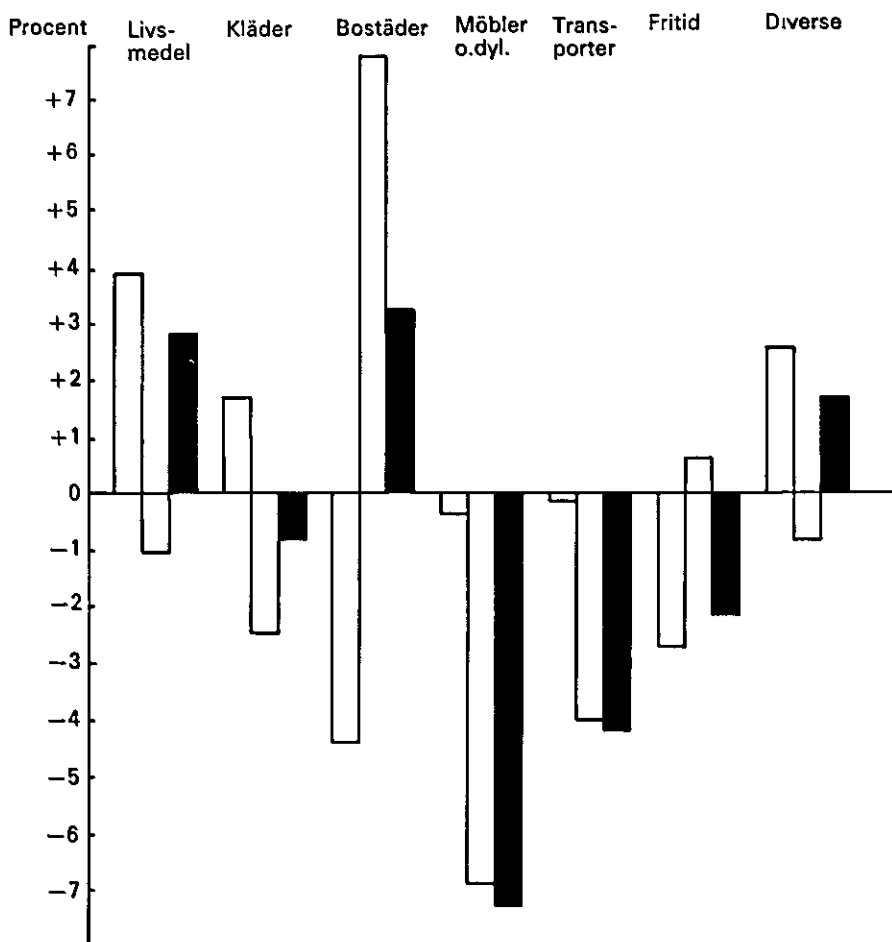
För att göra en bedömning av hur hushållen reagerar när livsmedelspriser och boendekostnader sjunker med 5 respektive 10 procent behöver vi känna pris- och inkomstelasticiteterna för hushållens efterfrågan på varor och tjänster. I *tabell 1* redovisas de skattade kompenserade priselasticiteterna; dessa elasticiteter anger den procentuella ändring av efterfrågan som uppkommer då priset ändras samtidigt som inkomsten ändras precis så mycket att konsumenterna har oförändrad real köpkraft.

Av tabellen kan bl a utläsas att en kompenserad sänkning av livsmedelspriserna med 5 procent ökar efterfrågan på livsmedel med ($5 \times 0,78 =$) 3,9 procent och minskar efterfrågan på bostäder med ($5 \times 0,9 =$) 4,5 procent, medan en sänkning av bostadskostnaden med 10 procent ökar efterfrågan på bostäder med ($10 \times 0,77 =$) 7,7 procent och minskar efterfrågan på livsmedel med ($10 \times 0,11 =$) 1,1 procent. Detta illustrerar hur olika subventioner i viss mån *motverkar* varandra. Nettoeffekten i detta fall blir för efterfrågan på livsmedel en ökning med ($+3,9 - 1,1 =$) 2,8 procent och för efterfrågan på bostäder en ökning med ($-4,5 + 7,7 =$) 3,2 procent. På motsvarande sätt kan nettoeffekten på efterfrågan på andra varor och tjänster beräknas med hjälp av *tabell 1*.

Resultatet visas i *figur 1*. För de olika huvudgrupperna av varor och tjänster visas där också den separata effekten av att livsmedelspriserna och boendekostnaderna sjunker med 5 respektive 10 procent. Observera att hushållen förutsätts ha oförändrad real köpkraft. Ökningarna i efterfrågan på livsmedel och bostäder behöver alltså kompenseras med minskad efterfrågan på andra varor och tjänster. Mest drabbas tydligen efterfrågan på möbler och husgeråd.

Figur 1. Effekten på efterfrågan av att livsmedelspriserna och boendekostnaden sjunker med 5 respektive 10 procent.

Fyllda staplar anger den sammanlagda effekten.



Källa: Söderström — Assarsson [1984].

Det behöver knappast påpekas att dessa beräkningar är behäftade med en viss osäkerhet.

En viktig förutsättning för resultat är att ekonomin utan vidare kan svälja de presenterade efterfrågeändringarna. Det är främst den ökade efterfrågan på bostäder som från denna synpunkt kan vara bekymmersam. Den redovisade ökningen motsvarar produktionskapaciteten under ett helt år. Risken är att

det uppkommer ett efterfrågeöverskott som pressar upp boendekostnaden och därmed förtar en del av subventionernas priseffekt. Risken skall emellertid inte överdrivas. Det rör sig trots allt om en måttlig efterfrågeeffekt. Om denna inträffar successivt under en följd av år bör den kunna rymmas inom byggnadsindustrins produktionskapacitet samt inom eventuella luckor i utnyttjandet av de redan befintliga bostäderna.

Sekundära effekter

Det bör framhållas att de presenterade resultaten avser den primära effekten av subventionerna. Olika sekundära effekter är ej beaktade. Dessa uppkommer därför att det ändrade efterfrågemönstret ger upphov till en ny produktionsstruktur, vilket inte bara återverkar på konsumentpriserna, utan också på inkomstförhållandena i samhället.

Några närmare uppgifter om de sekundära effekterna kan inte ges här, men det är värt att framhålla att de sekundära effekterna sannolikt har den innebörden att de i viss mån motverkar de primära effekterna. Detta torde bli a ske genom att konsumentpriserna sjunker på varor och tjänster som primärt får en minskad efterfrågan. Detta betyder att de i *figur 1* redovisade resultaten kan antas ange de diskuterade subventionernas maximala effekt på konsumtionsmönstret. Med tiden blir effekten mindre.

En slutsats

Den effekt på konsumtionsmönstret som visas i *figur 1* är inte särskilt stor. Det är bara efterfrågan på möbler och husgeråd som uppvisar en ändring som överstiger 5 procent. Ändå handlar det här om effekterna av ett inslag i den ekonomiska politiken som årligen erhåller anslag på åtskilliga miljarder kr. Ett viktigt skäl till det svaga resultatet är att de studerade subventionerna delvis motverkar varandra. Som figuren visar ger livsmedelssubventionerna och bostadssubventionerna under de gjorda förutsättningarna var för sig upphov till ej obetydliga effekter, men dessa går alltså delvis i *olika* riktning.

Denna observation är väsentlig och den torde utan vidare kunna generaliseras: ju flera varor och tjänster som subventioneras, desto svagare blir subventionernas effekt på konsumentmönstrets utseende.

Den svenska subventionspolitiken har en bred inriktning. Subventioner förekommer på områden som täcker åtminstone 75 procent av den totala individuella konsumtionen. Enligt nyssnämnda tes måste vi därför räkna med att alla dessa subventioners samlade effekt på konsumtionsmönstret är förhållandevis liten.

Detta gör det motiverat att ifrågasätta om i varje fall betydande inslag i den svenska subventionspolitiken över huvud taget bidrar till att ändra hushållens konsumtionsmönster. Frågans berättigande understryks av det förhållandet att det på bl a livsmedels- och bostadsområdena vid sidan om subventionerna förekommer indirekta skatter samt att det på andra kraftigt subventionerade områden, som barnomsorg och högre utbildning, förekommer en kvantitativ ransonering av konsumtionen. Både skatterna och de kvantitativa restriktionerna har ju till följd att subventionernas konsumtionspåverkande effekt direkt motverkas och kanske helt utplånas.

Den beloppsmässigt stora omfattningen på subventioner och indirekta skatter samt den rika floran av sådana interventioner gör det näst intill omöjligt att i den svenska ekonomin beräkna de totala nettoeffekterna av denna politik. Förutsättningarna att föra en medveten och rationell politik på dessa områden blir därmed små.

Fördelningsmässiga effekter

Från fördelningspolitisk synpunkt är de diskuterade subventionernas inverkan på konsumentpriserna av tämligen begränsat intresse. Man får räkna med att fördelen av prissänkningen är i stort sett proportionell mot nivån på respektive hushålls totala konsumtion och att därför fördelen i huvudsak uppvägs av den nackdel hushållen har av subventionernas finansiering.

Beroende på olikheter i konsumtionsmönstret gynnas låginkomsttagarna något mera än höginkomsttagarna av att livsmedlen och bostäderna blir billigare. För hushållen i den lägsta decilgruppen är prissänkningen 4,3 procent, mot bara 3,2 procent för hushållen i den högsta decilgruppen. Men i absoluta tal vinner höginkomsttagarna väsentligt mera än låginkomsttagarna. 1978 motsvarade prissänkningen en ökning av inkomsten med 3 300 kr för höginkomsttagarna mot bara 1 300 kr för låginkomsttagarna. I dessa belopp ingår inte effekten av den skatteökning som behövs för att finansiera subventionerna.

Om vi håller oss till prissänkningarnas relativa betydelse kan man säga att denna effekt av livsmedels- och bostadsubventionerna är inkomstutjämnande. Men det är uppenbart att prissänkningarna betraktade som fördelningspolitiska medel är hopplöst ineffektiva. Hade skatterna i stället använts till direkta bidrag, skulle utbytet för inkomsttagarna i den lägsta decilgruppen kunnat bli upp till 18 gånger större!

Här har vi bortsett från att de diskuterade subventionerna också har bief effekter på berörda producenters och fastighetsägares inkomster och förmögenheter. I vad mån dessa är avsedda och huruvida de från fördelningspolitisk synpunkt är gynnsamma eller ogynnsamma kan diskuteras, men vi måste vara medvetna om att de sannolikt är mycket stora. Förändringar av subventionerna på livsmedels- och bostadsområdet kan i enskilda fall ge vinster på hundratusentals kronor. Jämfört härmed framstår hushållens vinst av att konsumentpriserna sjunker med 3–4 procent som tämligen obetydlig.

Avslutande kommentar

Vi har konstaterat att de studerade subventionerna knappast i väsentlig mån

kan ändra hushållens konsumtionsmönster. Dels förekommer det vid sidan av subventionerna indirekta skatter som helt eller delvis neutraliserar den prissänkta effekten. Dels finns det en lång rad andra subventioner som genererar motverkande effekter och minskar subventionspolitikens konsumtionspolitiska roll.

Livsmedelssubventioner är ett av de instrument som används i jordbrukspolitiken. Syftet är att hålla uppe produktionsvolymen och lönsamheten i jordbruket utan att detta leder till orimligt höga livsmedelspriser. En tillräcklig inhemsk produktionsvolym har ansetts vara viktig från beredskapssynpunkt. Allteftersom beredskapsmålet förlorat i betydelse har emellertid denna ideella anledning försvunnit och jordbruksstödet har i stället blivit ett särintresse för främst jordägarna. Genom stödet kan värdet på de svenska jordbruksfastigheterna antas ha ökat i storleksordningen 50 miljarder kronor. Men tanke på att det rör sig om en relativt liten grupp är detta belopp utomordentligt stort.²

Motsvarande gäller bostadssubventionerna, i varje fall i den utsträckning som de ges till privata fastighetsägare, i första hand villaägare, och därför kan antas ha en ringa inverkan på boendekostnadens allmänna nivå. De räntebidrag, skatterabatter och dylikt som dessa fastighetsägare får har främst den effekten att villapriserna stiger. De har möjligen en gång haft ett ideellt motiv, men idag är de otvivelaktigt ett särintresse för berörda personer. Den viktiga effekten om dessa subventioner minskas är att fastighetsägarna gör en förmögenhetsförlust. De förlorar ungefär så mycket som krävs för att nytillträdande villaägare skall få varken högre

² Denna och andra effekter av den svenska jordbrukspolitiken beskrivs översiktligt av Bolin och Rabinowicz [1983].

eller lägre boendekostnad än för närvarande.

Att särintressen gör sig gällande i subventionspolitiken är i och för sig inte konstigt. Det betraktas tvärtom som ett naturligt förhållande i en demokrati, särskilt om det finns ett utvecklat organisationsväsende med uppgiften att söka främja olika speciella producent- och konsumentintressen. Det är också uppenbart att de som gynnas av livsmedelssubventionerna och bostadssubventionerna i vårt land inte bara är välorganiserade, utan också betraktas som viktiga marginalväljare. Intresseorganisationerna på jordbrukets område har gamla anor och måste förutsättas ha ett inte obetydligt inflytande. Intresseorganisationerna för fastighetsägare på bostadsmarknaden kan kanske inte sägas vara lika väl etablerade, men åtminstone villaägareföreningen kan uppvisa politiska framgångar för sina medlemmar. Ett exempel är det omdiskuterade "fribrevet" i valrörelsen för några år sedan.

Detta exempel är intressant i det här sammanhanget, eftersom det så tydligt illustrerar svårigheten att minska en gång givna subventioner. I och med att subventionerna kapitaliserats representerar de ett betydande förmögenhets-

värde, varför en avveckling leder till stora kapitalförluster och i vissa fall till konkurs. Planer i denna riktning väcker följaktligen starkt politiskt motstånd. För partierna ger detta ett tillfälle att vinna marginalväljare genom en utfästelse om att subventionerna skall behållas. Detta ökar sannolikheten att detta också blir fallet. Följden blir att vi i den ekonomiska politiken observerar subventioner som tjänar olika särintressen snarare än de övergripande samhälls-ekonomiska funktionerna. Vi får vad man skulle kunna kalla en privatisering av statsmakten. Detta finns närmare behandlat i Tullock [1983].

Referenser

- Bolin, O. och Rabinowicz, E., [1983], "Frihandelsjordbruket", i *Ekonomidagen 1983*, (Kon-sultavdelningens rapporter, Ekonomi 70). Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala.
- Mattsson, N. och Bergkvist, S.-Å., [1983], "Skatte-subventioner — ett medel att uppnå offentliga mål." *Svensk skattetidning*, 50:383-407.
- Pyddoke, R., [1983], "Driver subventioner upp kostnaderna?" Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds Fi 1983:19, Finansdepartementet, Stockholm.
- Söderström, L. och Assarsson, B., [1984], "Är subventioner effektiva?" Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds Fi 1984:8, Finansdepartementet, Stockholm.
- Tullock, G., [1983], *Economics of Income Redistribution*. Boston. Kluwer-Nijhoff.