

Public Provision of Private Goods: Should Private Health Care be Subsidized?

Nicolaj Verdelin

Projektbeskrivelse

Opbygningen af velfærdsstater i en række europæiske lande siden anden verdenskrig har betydet, at den offentlige sektor indtager en stadig større rolle i samfundsøkonomien. De moderne velfærdsstater påtager sig en række opgaver, der falder uden for de traditionelle opfattelser af, hvad der udgør kerneydelser for den offentlige sektor. Således har mange af nutidens offentlige ydelser karakter af private goder. Det gælder fx. uddannelse, sygehuse, daginstitutioner og diverse sociale forsikringer. Ikke desto mindre er det ikke ualmindeligt, at nogle borgere vælger at købe tilsvarende ydelser fra private udbydere. I dansk sammenhæng har fx private sundhedsforsikringer tegnet via arbejdsgiveren vundet stor udbredelse i de senere år. Formålet med nærværende projekt er at analysere den optimale skattebehandling af sådanne private køb af ydelser og varer, som i øvrigt stilles til rådighed af den offentlige sektor.

Forskningsprojektet har stor relevans i dansk sammenhæng, hvor det i øjeblikket debatteres intenst, hvordan private sundhedsforsikringer bør beskattes. Den gængse holdning synes at være, at den aktuelle politik, hvor private sundhedsforsikringer er fradragsberettigede, ikke er hensigtsmæssig. Argumentet lyder, at privattegnede sundhedsforsikringer via arbejdsgiveren har karakter af et frynsegode og derfor bør beskattes som almindelig lønindkomst. Det anføres endvidere ofte, at oprettelsen af privathospitaler udgør en trussel for det offentlige sygehusvæsen og kan føre til en inddeling i et A- og B-hold på sundhedsområdet, hvor de mindre velstillede udsættes for ringere behandling. Det ignoreres imidlertid, at et offentligt sygehusvæsen tvinger alle borgere, uafhængigt af indkomst og præferencer, til at modtage den samme behandlingskvalitet. Det er målet med projektet at lave en omhyggelig teoretisk analyse af den optimale beskatning af bl.a. private sundhedsforsikringer.

Det er karakteristisk for en række af de offentligt udbudte ydelser, at kvaliteten af ydelsen er en vigtigere parameter end den forbrugte mængde. Forældre sender ikke deres børn i flere skoler eller daginstitutioner, ligesom en patient vægter kvaliteten af et indgreb, ikke antallet af indgreb eller indgrebets varighed. Samtidig har det statslige engagement på disse markeder ikke samme karakter som det private udbud fra almindelige markedsaktører. De offentlige ydelser er som hovedregel skattefinansierede og stilles enten gratis til rådighed for borgeren eller til en brugerbetaling, der er væsentligt mindre end omkostningerne.

Det er velkendt, at efficient tilvejebringelse af offentlige goder kræver offentlig indgriben, fordi den almindelige borger ikke internaliserer andre borgeres gevinst ved investeringer i offentlige goder (se fx. Diamond, 2006). Det samme er ikke tilfældet for private goder, der modsat offentlige goder er både rivaliserende og ekskluderbare. Tværtimod tilsiger hensynet til det frie valg, at forbrugsbeslutninger generelt bør overlades til den enkelte. Litteraturen har dog identificeret en række undtagelser, hvor direkte offentlig intervention er gavnlig. Et eksempel er markeder, der er

hæmmet af asymmetrisk information. I sådanne tilfælde kan visse markeder bryde helt sammen, hvilket kan begrunde offentlig tilvejebringelse (se bl.a., Rotschild og Stiglitz, 1976). Det er dog langt fra altid klart, at staten ikke lider af de samme informationsproblemer som markedsaktørerne. En anden grund kan være paternalisme. For eksempel anføres ofte bekymringen for, at nogle borgere ikke sparer nok op til deres alderdom som en begrundelse for folkepension og lignende systemer i andre lande (se fx Feldstein, 2005). Endelig har Nichols og Zeckhauser (1982) og Blackorby og Donaldson (1988) påpeget, at overførsler i form af naturalier kan udvide statens mulighed for at gennemføre omfordeling på tværs af indkomstgrupper.

Et centralt spørgsmål i forbindelse med offentligt udbud af private goder er, hvorvidt disse ydelser bør stilles til rådighed for alle (universalisme) eller kun til en begrænset befolkningsgruppe (målretning). Det anføres ofte som et argument imod målretning, at indtægtsbestemte ydelser forvrider arbejdsudbudet. Det er imidlertid vigtigt at holde sig regeringens mulighed for at kompensere via indkomstskatten for øje. Forskningsprojektet søger at klargøre, hvornår universalisme er at foretrække frem for målretning. Dette spørgsmål er nært beslægtet med projektets andet hovedemne, som er den optimale skattebehandling af private køb af ydelser, der tilvejebringes universelt i offentligt regi. Det gælder fx private køb af sundhedsforsikringer, hvor det er nærliggende at spørge, hvorvidt sådanne køb bør subsidieres. For at belyse disse problemstillinger søges opstillet en teoretisk model for private køb af ydelser, der samtidig leveres i offentligt regi. Modellen vil indeholde indkomstheterogenitet og skal benyttes til at studere det sociale optimum, herunder om universalisme er et attraktivt omfordelingsinstrument.

Projektet bygger på en omfattende litteratur, der behandler offentlig tilvejebringelse af private goder. Besley og Coate (1991) peger på den væsentlige skelnen mellem kvalitet og kvantitet og fremhæver, at mange offentligt udbudte ydelser er af en karakter, hvor forbruget kun søges tilfredsstillet hos en enkelt udbyder. Oplagte eksempler er som nævnt sundhedsforsikringer og uddannelse. I en stribe papirer analyserer Blomquist og Christiansen (1995, 1998a,b), hvornår offentlig tilvejebringelse bør indgå som led i omfordelingspolitikken og hvorvidt direkte udbud af ydelser er at foretrække frem for subsidiering. Boadway og Marchand (1995) følger samme tradition og spørger, hvorvidt offentlig produktion er hensigtsmæssig, når en ikke-lineær indkomstskat er til rådighed. Endelig argumenterer Besley (1991) for, at selv en smule brugerbetaling altid er at foretrække frem for ingen betaling. Jeg har imidlertid ikke kendskab til studier, der, som det er intentionen med nærværende projekt, betragter den optimale skattebehandling af private køb af goder, der er offentligt tilvejebragt. Ej heller til studier der systematisk sammenligner universalisme og målretning som led i et omfordelingsoptimum.

Publikation

Spørgsmålet om det hensigtsmæssige i offentlig tilvejebringelse af private goder og valget mellem universalisme og indtægtsbestemte ydelser tiltrækker sig stor opmærksomhed både i den akademiske verden og blandt regeringer, ikke mindst i Europa. Det er mit mål at publicere resultaterne af forskningen i et godt internationalt tidsskrift som fx *Scandinavian Journal of Economics*.

Tidsplan

Jeg forventer at have første udkast af papiret færdig pr. 1. oktober 2008.

Referencer

- Besley, T. (1991). "Welfare Improving User Charges for Publicly Provided Private Goods." *Scandinavian Journal of Economics*, 93, s. 495-510.
- Besley, T. og S. Coate (1991). "Public Provision of Private Goods and the Redistribution of Income." *American Economic Review*, 81, s. 979-84.
- Blackorby, C. og D. Donaldson (1988). "Cash versus Kind, Self Selection and Efficient Transfers." *American Economic Review*, 78, s. 691-700.
- Blomquist, S. og V. Christiansen (1995). "Public Provision of Private Goods as a Redistributive Device in an Optimum Income Tax Model." *Scandinavian Journal of Economics*, 97, s. 547-567.
- Blomquist, S. og V. Christiansen (1998a). "Topping Up or Opting Out? The Optimal Design of Public provision Schemes." *International Economic Review*, 39, s. 399-411.
- Blomquist, S. og V. Christiansen (1998b). "Price Subsidies versus Public Provision." *International Tax and Public Finance*, 5, s. 283-306.
- Boad, R. og M. Marchand (1995). "The Use of Public Expenditures for Redistributive Purposes." *Oxford Economic Papers*, 47, s. 45-59.
- Diamond, P.A. (2006). "Optimal tax treatment of private contributions for public goods with and without warm glow preferences." *Journal of Public Econ.*, 90, s. 897-919.
- Feldstein, M.S. (2005). "Rethinking Social Insurance." *American Economic Review*, 95, s. 1-24.
- Nichols A.L. og R.J. Zeckhauser (1982). "Targeting Transfers through Restrictions on Recipients." *American Economic Review*, 72, s. 301-17.
- Rotschild, M. og J.P. Stiglitz (1976). "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information." *Quarterly Journal of Economics*, 90, s. 630-49.