

Ref

Avgifter i staten

-nuläge och utvecklingsmöjligheter

BETÄNKANDE AV
FÖRVALTNINGSBEREDNINGEN

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

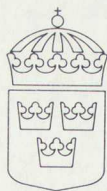


Avgifter i staten

-nuläge och utvecklingsmöjligheter

BETÄNKANDE AV
FÖRVALTNINGSUTREDNINGEN





Statens offentliga utredningar
1979:23
Budgetdepartementet

Avgifter i staten –

nuläge och utvecklingsmöjligheter

Betänkande av förvaltningsutredningen

Stockholm 1979

Omslag Jan Boman
ISBN 91-38-04759-4
ISSN 0375-250X
Gotab, Kungälv 1979

Till statsrådet och chefen för budgetdepartementet

Genom beslut den 30 december 1976 bemyndigade regeringen statsrådet Mundebo att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter för att utreda frågan om bättre metoder för planering och hushållning i statsförvaltningen.

Till ordförande förordnades numera statssekreteraren Daniel Tarschys och till ledamöter, borgarrådet Per-Olof Hanson, ledamöterna av riksdagen Göran Karlsson, Axel Kristiansson, Anna Lisa Lewén-Eliasson, Arne Pettersson samt Sven-Olof Träff.

Till ledamot efter Träff, som entledigades den 6 december 1978, förordnades den 7 december 1978 sekreteraren Mats Svegfors.

Utredningen har antagit namnet förvaltningsutredningen.

Till sakkunniga åt utredningen har förordnats ombudsmannen Göran Andersson, kanslichefen Evert Båfält, bergsingenjören Jan-Olof Carlsson, departementsrådet Göran Carnhagen samt andre förbundsordföranden Olof Olsson.

I arbetet med detta delbetänkande har följande av utredningens experter deltagit: utredningssekreteraren Odd Engström, avdelningschefen Bo-Gunnar Fransson samt t. f. departementsrådet Ulf Wetterberg.

Till sekreterare har förordnats byrådirektörerna Rolf Annerberg och Sture Carlsson. I arbetet med detta delbetänkande inom sekretariatet har förutom sekreterarna deltagit biträdande sekreteraren, byrådirektören Agneta Norén och biträdet Kerstin Petterson.

Utredningen har i sitt arbete med detta delbetänkande biträttats av revisionsverket.

Reservation har lämnats av ledamöterna Karlsson, Lewén-Eliasson och Pettersson.

Särskilda yttranden har lämnats av de sakkunniga Andersson och Olsson gemensamt samt av experten Engström.

Professor Peter Bohm och docent Bengt-Christer Ysander har utarbetat var sin rapport som fogats som bilagor till betänkandet. Författarna svarar själva för innehållet i bilagorna.

Vi överlämnar härmed delbetänkandet Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter.

Stockholm i april 1979

Daniel Tarschys

Per-Olof Hanson *Göran Karlsson* *Axel Kristiansson*

Anna Lisa Lewén-Eliasson *Arne Pettersson* *Mats Svegfors*

/Rolf Annerberg

Sture Carlsson

Agneta Norén

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	9
1 <i>Inledning</i>	15
1.1 Direktiv och avgränsningar	15
1.2 Pågående utredningsarbete inom området	17
1.3 Utredningsarbetets uppläggning	18
2 <i>Nuläge</i>	21
2.1 Offentligrättslig reglering	22
2.2 Avgiftsbeläggningens omfattning	23
2.3 Ekonomiskt mål och kostnadstäckning	27
2.4 Kunder och marknader	30
2.5 Avgifternas nuvarande roll	31
2.5.1 Reglerande myndigheter	32
2.5.2 Uppdragsmyndigheter	33
2.5.3 Sammanfattning	34
3 <i>Överväganden och förslag</i>	35
3.1 Utgångspunkter	35
3.2 Förutsättningar för avgiftsbeläggning	36
3.3 Förändring av befintliga avgifter	38
3.3.1 Förbättrad kostnadstäckning	38
3.3.2 Vidgat kostnadsunderlag	40
3.3.3 Andra principer än självkostnadsprissättning	42
3.4 Nya avgifter av traditionellt slag med direkt motprestation	44
3.5 Nya avgifter utan direkt motprestation	47
3.5.1 Vidgat avnämARBEGREPP	47
3.5.2 Externa effekter	49
3.6 Andra finansieringsalternativ	51
3.7 Vidgad avgiftsbeläggning inom tre departementsområden – slutsatser	55
3.7.1 Befintliga avgifter	56
3.7.2 Nya avgifter med direkt motprestation	58
3.7.3 Nya avgifter utan direkt motprestation	58
3.8 Sammanfattande bedömning	60

Reservation

Av ledamöterna Karlsson, Lewén-Eliasson och Pettersson	61
--	----

Särskilda yttranden

1 Av de sakkunniga Andersson och Olsson	65
2 Av experten Engström	65

Bilaga 1 "Nya" avgiftssystem för den offentliga sektorn – en principdiskussion

1 Avgiftssystemets samhällsekonomiska funktioner . . .	68
2 Tvådelade tariffer	72
3 Avgifter för utnyttjande av allmän egendom	74
4 Avgifter i syfte att bestämma efterfrågan på offentliga tjänster	79
5 Indexreglerade avgifter	82
6 Sammanfattning och avslutande synpunkter	86

Bilaga 2 Fem avgiftsargument – några principiella synpunkter på finansieringsalternativ för den offentliga sektorn

1 Inledning	89
2 "Avgifter svarar för en obetydlig del av offentlig finansiering"	92
3 "Utrymmet för vidgad offentlig avgiftsfinansiering är mycket begränsat"	103
4 "Valet av finansieringsform är väsentligen en fördelningsfråga"	111
5 "Avgiftsfinansiering är ogynnsam för låginkomsttagare" .	116
6 "Ökade avgifter i social verksamhet ger minskad social trygghet"	125
7 Några slutsatser	131
Referenser	133

Diagram och tabeller

Diagram i texten

Diagram 1 Driftbudgeten 1977/78 fördelad på transfereringar, kollektiva nyttigheter m. m.	36
2 Verksamheten under jordbruks-, handels- och kommundepartementen fördelad på verksamhetsområden budgetåret 1977/78	57

Diagram i Bilaga 1

Diagram A 1 Skatteintäkter rangordnade efter stigande samhällsekonomiska nackdelar	70
A 2 Förhållandet avgift – efterfrågan – utbud	84
A 3 Finansieringsunderskott vid stel avgiftssättning	85

Diagram i Bilaga 2

Diagram B 1 Offentliga sektorns avgifter och andra inkomster i procent av BNP till marknadspris 1950–1977	94
B 2 Avgifternas kostnadstäckning i offentlig förvaltning och i socialförsäkringssektorn	101
B 3 Offentlig resursanvändning fördelad på ändamål 1950–1977	104
B 4 Skatte- och subventionskvoternas utveckling 1950–1977	109

Tabeller i texten

Tabell 1 Taxefastställare	23
2 Den avgiftsbelagda verksamhetens omfattning	24
3 79 myndigheter fördelade efter taxetyngd och myndighetstyp 1977/78	25
4 Totala intäkter och antal myndigheter fördelade efter ekonomiskt mål	27
5 79 myndigheter fördelade efter ekonomiskt mål och kostnadstäckning 1977/78	28
6 Intäkternas fördelning på kundkategorier	30

Tabeller i bilaga 2

Tabell B 1 Avgifternas kostnadstäckning inom statlig produktionsverksamhet 1975/76	97
--	----

B 2 Avgifternas kostnadstäckningsgrad i primärkommunal produktionsverksamhet	98
B 3 Avgifternas kostnadstäckningsgrad i landstingskommunal verksamhet	99
B 4 Avgifternas kostnadstäckningsgrad i konsoliderad offentlig sektor 1975	102

Sammanfattning

Vi har enligt våra direktiv i uppgift att överväga de offentliga taxornas roll för utvecklingen av statsverksamheten. Vi har valt att redovisa våra överväganden och förslag om avgifter i ett delbetänkande. I vårt utredningsarbete har vi tagit upp avgifter inom statens egen verksamhet. I enlighet med direktiven har vi uteslutit affärsverkens avgifter.

Betänkandet är indelat i två avdelningar. Först beskriver vi nuvarande avgiftsbeläggning i statsförvaltningen. Därefter redovisar vi våra överväganden och förslag rörande de principiella möjligheterna till förändrad eller utvidgad avgiftsbeläggning.

Myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet kan delas in i två grupper, uppdragsmyndigheter och reglerande myndigheter.

Uppdragsmyndigheter säljer varor eller tjänster till enskilda eller offentliga konsumenter. Förbrukarna kan i stort sett fritt välja om de önskar köpa tjänsten eller varan i fråga. Ibland finns konkurrenter som säljer liknande varor eller tjänster. Exempel på myndigheter med uppdragsverksamhet är datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), statens väg- och trafikinstitut, statistiska centralbyrån och statens bakteriologiska laboratorium.

Reglerande myndigheters verksamhet består av t. ex. tillsyn, kontroll och tillståndsgivning. Dessa myndigheter möter en efterfråga som är styrd av lagar och förordningar. Bankinspektionen är en sådan myndighet. Kreditinstitut och fondhandlare är genom lag ålagda att finansiera den tillsyn som bankinspektionen utövar över dem. Andra exempel på reglerande myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet är sjöfartsverket, lantmäteriverket och trafiksäkerhetsverket.

Vi beskriver först den offentligrättsliga regleringen av avgifter. I det sammanhanget berörs också gränsdragningen mellan skatter och avgifter. Vidare redovisas uppgifter som belyser omfattningen av och principerna bakom nuvarande avgiftsbeläggning. Kapitlet avslutas med en diskussion om avgifternas roll i statsförvaltningen. Vi konstaterar därvid

- att ett avgörande motiv för att införa avgifter ofta har varit att försöka finna en finansieringsform som minskar belastningen på statsbudgeten. Detta har skett där det med hänsyn till övergripande samhällsmål ansetts politiskt acceptabelt att de som förbrukar prestationerna eller förorsakar staten kostnader inom området får betala för detta
- att ett annat motiv har varit att genom avgifter försöka få till stånd ett ökat kostnadsmedvetande och en bättre hushållning med resurserna

- att de finansiella motiven till att ta ut avgifter har varit helt dominerande vid de reglerande myndigheterna
- att man när det gäller uppdragsmyndigheter i viss mån låter verksamhetens omfattning bestämmas av efterfrågan, i form av en manifesterad vilja att betala avgifter.

I våra överväganden och förslag tar vi upp

- några förutsättningar som gör avgiftsbeläggning möjlig och lämplig
- ändrade avgifter för redan avgiftsbelagda verksamheter
- nya avgifter av traditionellt slag (med direkt motprestation)
- nya avgifter utan direkt motprestation
- vissa andra finansieringsformer.

När man prövar om avgiftsbeläggning är lämplig anser vi att följande aspekter bör beaktas

- avgiftens finansiella och fördelningspolitiska effekt
- avgiftens styreffekter dvs. avgifternas påverkan på efterfrågan
- avgiftens administrativa effekter.

Vi konstaterar bl. a. att för att en avgift skall få *en meningsfull finansiell verkan* gäller som huvudregel att de som betalar avgiften skall kunna avgränsas så att de kan hållas isär från övriga skattebetalare. Även när man klart kan avgränsa vilka som skall betala avgiften är det emellertid inte självklart att man vill ta ut den. Det kan ju mycket väl vara så att en avgift som skulle kunna tas ut av en viss grupp inte kan accepteras av *fördelningspolitiska skäl*.

För att en avgift skall ge en meningsfull *styreffekt* krävs att efterfrågan är någorlunda känslig för prisförändringar. Däremot är det inte nödvändigt att man kan avgränsa vilka som skall betala avgiften. Styreffekter – effekter som leder till bättre hushållning – kan mycket väl förekomma även om avgiften erläggs av samtliga skattebetalare. Negativa styreffekter kan uppstå genom att efterfrågan begränsas mer än avsett.

Vi berör också de målkonflikter som kan uppstå när man vill finansiera en verksamhet med avgifter. Vidare tar vi upp betydelsen av s. k. externa effekter vid prissättning på statliga tjänster. Vi framhåller också att det i en del fall inte är tillräckligt att önskade finansiella effekter och styreffekter uppkommer för att ta ut avgifter för ett område. Detta gäller då ett omfattande *krångel* kan uppstå till följd av avgiften.

Förändring av befintliga avgifter

Vi diskuterar hur man kan förändra befintliga avgifter genom

- att *förbättra kostnadstäckningen*. Vi konstaterar
- att det fortfarande finns vissa möjligheter att förbättra kostnadstäckningen där detta är önskvärt genom att förändra avgifterna
- att de statsfinansiella effekterna av detta dock blir begränsade
- att de ytterligare förbättringar som kan åstadkommas enklast uppnås

i samband med de samråd som myndigheterna har med riksrevisionsverket (RRV) i taxefrågor varje år.

- att utvidga kostnadsunderlaget. Vi konstaterar
- att man inte kan bestämma exakt vilka kostnader som skall räknas in när man fastställer avgifter som syftar till full kostnadstäckning. Det finns skäl både för att räkna in ytterligare poster och för att begränsa sig till sådana beräkningsgrunder som nu är vanliga
- att det om det bedöms angeläget av finansiella skäl eller för att uppnå önskade styreffekter kan vara befogat att mera konsekvent räkna in kostnader för t. ex. forskning och metodutveckling i avgiftsunderlaget.
- att tillämpa andra principer än självkostnadsprissättning. Vi berör huvudsakligen möjligheterna att sätta pris efter marginalkostnad. Vi tar också upp möjligheterna att genom användning av s. k. tvådelade tariffer använda en kombination av avgifter som syftar till full kostnadstäckning och sådana som avses återspegla marginalkostnaden.

Vår diskussion leder fram till slutsatserna

- att några mer betydande styreffekter inte skulle uppstå om man gick över från självkostnadsprissättning till marginalkostnadsprissättning
- att en sådan övergång sannolikt skulle innebära att intäkterna skulle bli lägre, särskilt vid verksamheter där efterfrågan regleras av författningar.

Nya avgifter av traditionellt slag med direkt motprestation

De varor och tjänster som vi behandlar är närmast sådana prestationer som kan jämföras med dem som redan är avgiftsbelagda. Vi utgår ifrån att prestationerna utgör direkta motprestationer till den avgift som erläggs. Med detta menas att den som erlägger avgiften gör detta för att få en viss vara eller tjänst, t. ex. ett pass. Vi visar att det finns nya områden som skulle kunna komma ifråga för avgiftsbeläggning på traditionellt sätt. Vi redovisar också ett exempel som belyser de administrativa svårigheter som ibland förhindrar avgiftsbeläggning.

Nya avgifter med vidgat motprestationsbegrepp

I avsnittet diskuterar vi först avgifter där ingen *direkt* motprestation utgår, t. ex. avgifter för tillsyn av en näringsgren. Sådan tillsyn är belagd med avgift t. ex. vid bankinspektionen. Likartade samband mellan en viss grupp och en myndighets verksamhet kan i en del fall ligga till grund för att ta ut avgifter även när verksamheten är av mer kollektiv natur dvs. tillgänglig för alla. Vi belyser detta med exempel. Vi anser sammanfattningsvis:

- att det sannolikt finns möjligheter att genom att vidga tolkningen av motprestationsbegreppet peka ut nya grupper som tillgodogör sig aktiviteter vilka helt eller delvis kan finansieras med avgifter

- att avgifter av detta slag endast bör tas ut när det är möjligt att med rimliga insatser identifiera avnämarna och kontrollera att avgiften betalas.

I avsnittet diskuterar vi vidare om det finns andra samband än direkta motprestationer mellan företeelser i samhället och vissa statliga kostnader som kan utgöra grund för avgiftsbeläggning. Om det är så att en del kostnader för statens verksamhet kan hänföras till en viss aktivitet i samhället kan man diskutera att ta ut avgifter från dem som bedriver aktiviteten. En förutsättning är emellertid att ett klart samband finns mellan aktiviteten och statens kostnader. Däremot är det inte nödvändigt att den statliga verksamheten ger upphov till prestationer som kommer den som betalar avgiften tillgodo.

Andra finansieringsalternativ

Mot bakgrund av den debatt som förs om svårigheterna att få utrymme för nya reformer tar vi också upp några uppslag till alternativ finansiering. Om man ser till samhällets insatser som helhet och tar med såväl statlig, som kommunal och landstingskommunal verksamhet, består de största posterna som blir kvar sedan transfereringar och kollektiva nyttigheter räknats bort av samhällets utgifter för utbildning och vård. Utbildning och vård betraktas i stor utsträckning som transfereringar från statsbudgeten. Om man däremot fäster mindre avseende vid vem som är huvudman finner man att de utgör exempel på offentlig produktion av tjänster till enskilda. Det är alltså teoretiskt och praktiskt möjligt att ta ut avgifter för dem. Förslag med den innebörden har också förts fram, men de har inte i någon större utsträckning vunnit gehör hos politiska organ. Det beror främst på att de flesta av förslagen står i strid med politiska ambitioner om vilka det råder bred parlamentarisk enighet. Detta innebär bl. a. att tjänster inom dessa sektorer skall vara tillgängliga för alla medborgare oavsett vilka egna ekonomiska resurser de förfogar över. Exempelen från dessa områden illustrerar svårigheterna att genomföra någon större omfördelning av finansieringsbördan genom att i ökad utsträckning utnyttja avgiftsinstrument.

Vi har principiellt diskuterat möjligheterna att med olika former av avgifter påverka den statliga verksamhetens finansiering och framtida utformning. Våra bedömningar rör i huvudsak avgifter i statens egen verksamhet. Våra överväganden omfattar inte frågor om taxor och avgifter i kommunal och landstingskommunal verksamhet med hänsyn till att detta nyligen behandlats av kommunalekonomiska utredningen. I enlighet med våra direktiv har vi heller inte behandlat affärsverkens taxor.

Om man undantar transfereringar och utgifter för försvaret, svarade avgifter för 8 procent (2,1 miljarder kr) av kostnaderna för statlig verksamhet exklusive affärsverken budgetåret 1977/78. Vid affärsverken uppgick intäkterna samma år till 22,7 miljarder kr. Avgifter kan således spela en väsentlig roll när det gäller att finansiera statlig verksamhet, även om andra källor för finansiering naturligtvis har större betydelse. Avgifter kan också ha betydande styreffekter genom att de bidrar till en bättre hushållning och till ett ökat kostnadsmedvetande.

Vid våra överväganden har vi emellertid funnit att det inte är möjligt att i någon avgörande grad minska behovet av andra statsinkomster, t. ex. skatter, genom att utvidga eller förändra avgiftsbeläggningen enligt nuvarande principer. I begränsad utsträckning är det möjligt att höja befintliga avgifter så att de i högre grad än nu svarar mot krav på kostnadstäckning och att utvidga avgiftsbeläggningen till nya områden. Dessa förändringar kan få positiva effekter på hushållningen med resurser och i någon mån avlasta statsbudgeten.

Vi anser också att det är väsentligt att möjligheterna att avgiftsfinansiera en verksamhet prövas i samband med att nya verksamheter övervägs eller befintliga verksamheter omprövas. RRV:s löpande taxegranskning har också en viktig uppgift när det gäller att bevaka att föreskriven kostnadstäckningsgrad iakttas. Verkets genomgång av tre departementsområden visar att det finns möjlighet till utvidgad avgiftsbeläggning. Några områden behandlas i pågående eller nyligen avslutade offentliga utredningar. I andra fall är avgiftsområdet knappast tidigare belyst. Vi bedömer att flera av dessa är så intressanta att ytterligare utredning förefaller motiverad. Vi föreslår därför att en systematisk genomgång av möjligheterna till vidgad avgiftsfinansiering inleds inom övriga departementsområden.

1 Inledning

1.1 Direktiv och avgränsningar

Förvaltningsutredningen tillkallades enligt regeringens bemyndigande den 30 december 1976 för att utreda frågan om bättre metoder för planering och hushållning i statsförvaltningen. Utredningens huvuduppgifter kan kort sammanfattas i följande punkter. Vi skall

- göra en översyn av budgetarbetets metoder och beslutsunderlag
- analysera automatiken i statsutgifterna och diskutera tillvägagångssätt för att undvika alltför omfattande bindningar i statsbudgeten
- granska den utvärdering av offentliga insatser som f. n. bedrivs
- överväga vilka förbättringar i beslutsunderlaget som behövs för att motverka krångliga och omständliga handläggningsrutiner i förvaltningen
- undersöka vilka metoder som lämpligen bör användas inom statsförvaltningen för att avläsa förändringar i kostnader, efterfrågan och behov
- överväga vad som kan göras för att underlätta en organisatorisk anpassning av förvaltningen i situationer då denna inom vissa områden behöver krympas eller ges en ny inriktning.

Vårt uppdrag inbegriper inte statliga bolag och affärsverk.

Om taxor och avgifter sägs i direktiven:

"I en del fall har det ansetts rimligt att den som drar nytta av det offentligas tjänster också helt eller delvis direkt deltar i finansieringen av verksamheten genom att betala en avgift. Genom att avgiftsbelägga tjänster får man också ett i vissa avseenden bättre mått på allmänhetens behov av den ifrågavarande verksamheten. Utformningen av de offentliga taxorna spelar en betydelsefull roll för inriktningen av den offentliga verksamheten och för möjligheterna att bygga ut den offentliga servicen. Kommittén bör därför överväga de offentliga taxornas roll för utvecklingen av statsverksamheten."

Vi har i enlighet med direktiven principiellt diskuterat möjligheterna att med olika former av avgifter påverka den statliga verksamhetens finansiering och framtida utformning. Vi har däremot inte sett det som vår uppgift att lägga fram konkreta förslag till nya eller förändrade avgifter. Att införa avgifter på nya områden eller att i avgörande grad förändra principer för att konstruera avgifter inom ett område kräver i regel särskilda utredningar. Vår uppgift är i stället att belysa möjligheter till och konsekvenser av en vidgad avgiftsbeläggning av offentliga verksamheter. Denna inriktning av

arbetet erfordrar vissa ytterligare avgränsningar och preciseringar. Detta görs i det följande.

Vi har inskränkt oss till att behandla avgifter i rent statlig verksamhet. Avgifter inom kommunal och landstingskommunal verksamhet har nyligen behandlats av kommunalekonomiska utredningen (KEU) i dess slutbetänkande "Kommunerna – utbyggnad, utjämning, finansiering" (SOU 1977:78).

KEU konstaterar att avgifterna spelar en förhållandevis liten roll för kommunernas ekonomi jämfört med andra inkomstkällor. Ett undantag utgör avgifterna i industriell verksamhet (de tekniska verken) vilken i princip skall vara självbärande.

KEU har gjort en genomgång av möjligheterna att öka de kommunala avgiftsinkomsterna. På grundval av denna genomgång drar utredningen slutsatsen att det inte är möjligt att peka på något område där ändrad avgiftsfinansiering på ett mera märkbart sätt kan tänkas bidra till lösningen av kommunernas finansieringsproblem. Utredningen anser dock att man bör ta tillvara möjligheten att öka sjukvårdshuvudmännens inkomster genom att införa differentierade vårdavgifter inom långtidsvården för de utförsäkrade.

KEU pekar också på att de kommunala avgifterna inte bara har en roll som finansieringskälla. Avgifternas nivå och konstruktion kan också påverka efterfrågan på olika kommunala tjänster. Avgiftssystemet kan således ha en styrande effekt vad gäller den kommunala konsumtionens volymmässiga utveckling liksom på efterfrågan av olika serviceformer. KEU anser att en omprövning av pågående aktiviteter bör göras för att bereda utrymme för nya angelägna reformer. Som ett medel bland flera att åstadkomma en ändrad inriktning av den kommunala verksamheten kan även avgiftsförändringar övervägas.

Inom det statliga området har vi i enlighet med våra direktiv uteslutit affärsverkens avgifter.

För övrig statlig verksamhet måste en distinktion göras mellan egentlig statlig verksamhet och transfereringar. Statliga avgifter – åtminstone i traditionell bemärkelse – tas ut för varor eller tjänster från statliga myndigheter till definierade avnämare. För många transfereringar kan man knappast tänka sig att ta ut avgifter. Att med avgifter finansiera t. ex. administrationen av barnbidrags- och pensionsutbetalningar (som nu finansieras över särskilda anslag) skulle belasta mottagaren av transfereringen och därigenom direkt motverka transfereringens syfte. Eftersom en sådan avgift inte heller skulle få någon styrande effekt är den helt poänglös. Det visar sig emellertid ibland att transfereringar avser verksamheter som liknar dem som förekommer i statens egen verksamhet men bedrivs av annan huvudman. Som exempel på detta kan nämnas att medlen under anslagen "Bekämpande av smittosamma djursjukdomar" och "Bidrag till djursjukvård i vissa fall" är transfereringar medan "Veterinärstaten" är statens egen verksamhet. Om man vill få en fullständig uppfattning av vilka möjligheter som finns för avgiftsbeläggning måste man således i en del fall bortse från vem som är huvudman.

En sista avgränsning som bör nämnas är att vi i vårt arbete inte har att behandla skattefrågor. Gränsen mellan vad som är att anse som avgiftsuttag respektive beskattning är emellertid svår att dra. Detta gäller framför allt gränsen mellan avgifter och punktskatter. Särskilt i en situation

när man önskar finna nya principer för avgiftsbeläggning aktualiseras denna gränsdragningsfråga. Vi återkommer därför till detta vid redovisningen av våra överväganden och förslag.

1.2 Pågående utredningsarbete inom området

Flera utredningar är eller har nyligen varit sysselsatta med att överväga frågor som berör avgiftssättning av statlig verksamhet. Det har blivit allt vanligare att utredningar överväger att finansiera sina förslag med avgifter eller punktskatter. Några av dessa utredningar är:

Stämpelskatteutredningen ser över regler om stämpelskatt och expeditionsavgift. Arbetet skall i första hand syfta till ett förenklat och mer lättöverskådligt system. Behovet av förenkling är enligt utredningens direktiv särskilt påtagligt i fråga om expeditionsavgifterna. Utredningen skall bl. a. överväga om prestationer för vilka expeditionsavgift nu tas ut i stället kan beläggas med kostnadstäckande avgifter av det slag som numera tillämpas vid en rad statliga myndigheter.

Miljökostnadsutredningen avgav 1978 betänkandet "Miljökostnader, miljö i samhällsekonomin – kostnadsslag, kostnadsfördelning, styrmedel" (SOU 1978:43). I betänkandet föreslås en avgift för att man skall komma tillrätta med de s. k. överutsläppen av miljöfarligt avfall. Vidare föreslås att principbeslut fattas om att införa avgift på prövnings- och tillsynsverksamhet enligt miljöskyddslagen, lagen om hälso- och miljöfarliga varor samt 3 § lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten. Betänkandet har remissbehandlats och bereds f. n. inom jordbruksdepartementet.

Miljöskyddsutredningen föreslår i delbetänkandet "Bättre miljöskydd" (SOU 1978:80) att en s. k. miljöskyddsavgift införs. Avgiften skall tas ut vid överträdelse av miljöskyddslagen och avses ersätta nuvarande påföljder i form av bötesstraff. Avgiften skall bättre kunna svara mot de ekonomiska kalkyler och värden som kan ligga bakom överträdelser av det här slaget. Miljöskyddsavgiften föreslås bli relaterad till penningvärdet samt utgå med f. n. högst 25 000 kronor för varje dygn som överträdelsen fortgår.

Djursjukhusutredningen utreder bl. a. frågan om finansieringen av djursjukhusen. Utredningen föreslår i betänkandet "Finansiering av djursjukhus" (Ds Jo 1978:8) bl. a. att underskotten vid de statliga djursjukhusen skall täckas med hjälp av punktskatteliknande avgifter. Avgifterna skall tillföras en av lantbruksstyrelsen förvaltat djursjukhusfond. Avgifterna är dels statliga avgifter för innehav av hund (utöver den kommunala hundskatten) och sporthäst, dels avgifter på importerat och i landet tillverkat hund- och kattfoder.

Fritidsbåutredningen föreslog i sitt betänkande "Båtliv, Samhället och fritidsbåtarna" (SOU 1974:95) bl. a. att en årlig grundavgift (20 kr) skulle erläggas av alla båtar som framdrivs med motor eller segel. En tilläggsavgift (30 kr) skulle erläggas av alla båtar med minst 10 hästkrafters motor eller 10 kvadratmeter segel. Förslag till båtagift bereds f. n. inom jordbruksdepartementet.

Slutligen kan nämnas att *punktskatteutredningen* gör en teknisk översyn av punktbeskattningen.

1.3 Utredningsarbetets uppläggning

Riksrevisionsverket (RRV) är central myndighet för frågor om taxor och avgifter vid statliga myndigheter. I sin verksamhet bevakar RRV fortlöpande den statliga avgiftsbelagda verksamheten. För att få underlag för vårt arbete har vi uppdragit åt RRV att bedriva utredningsarbete inom området.¹ RRV har fullgjort uppdraget på så sätt att verket dels bedrivit ett eget utredningsarbete, dels i sin tur lagt ut uppdrag till två nationalekonomiska forskare, professor Peter Bohm och docent Bengt-Christer Ysander. RRV:s eget arbete har bedrivits i två etapper. I den första² kartlades nuläget beträffande avgiftsbeläggning av statliga tjänster. Dessutom diskuterades tänkbara sätt att förändra eller utvidga avgiftsbeläggningsen. I den andra etappen har RRV efter beslut av utredningen konkretiserat analysen genom att i form av exempel diskutera möjligheterna till ökad avgiftsbeläggning inom handels-, jordbruks- och kommundepartementens verksamhetsområden.³

RRV:s uppdrag till Bohm och Ysander har inte avgränsats på samma sätt som utredningsarbetet i övrigt. Syftet med dessa uppdrag har varit att bidra till en debatt om avgiftsfrågornas betydelse i en situation där nuvarande principer för beskattning och avgiftsbeläggning inte betraktas som givna. Vi har valt att presentera de båda forskarnas rapporter som bilagor till betänkandet. Författarna svarar själva för vad som framförs i deras bidrag.

Bohms rapport bär titeln "Nya avgiftssystem för den offentliga sektorn – en principdiskussion". Han behandlar i denna vissa hittills oprövade eller endast obetydligt använda avgiftsprinciper. Hit hör möjligheterna

- att använda s. k. tvådelade tariffer
- att avgiftsbelägga tjänster från allmän egendom såsom mark, luft och vatten samt att härvid använda pantsystem
- att ta ut avgifter baserade på uppskattningar av konsumenternas värderingar av berörda tjänster
- att indexreglera avgifter.

Ysander har kallat sin rapport "Fem avgiftsargument – några principiella synpunkter på finansieringsalternativ för den offentliga sektorn". Han har valt att utveckla diskussionen kring fem vanliga påståenden om avgiftsfinansiering i den allmänna debatten. Dessa är

- avgifter svarar för en relativt obetydlig del av offentlig finansiering
- utrymmet för vidgad offentlig avgiftsfinansiering är mycket begränsat
- valet av finansieringsform är väsentligen en fördelningsfråga
- avgiftsfinansiering är ogynnsam för låginkomsttagare
- ökade avgifter i social verksamhet ger minskad social trygghet.

Betänkandet är disponerat så att vi inleder med att beskriva nuvarande avgiftsbeläggning i statsförvaltningen. Vi sammanfattar de överväganden om avgiftsmakten som ägde rum i samband med beslut om den nya regleringsformen. Vidare redovisas uppgifter som bl. a. belyser den roll avgifterna har som finanserings- och styrmedel av statlig verksamhet. I betänkandets andra del redovisar vi våra överväganden och förslag rörande

¹ Vid RRV har arbetet bedrivits av revisionsdirektör Åke Kleist, numera departementssekreterare Dan Näsman och byrådirektör Siv Näslund.

² Rapporten Avgiftsbeläggning av statlig verksamhet – nuläge och utvecklingsmöjligheter Dnr 1977:672.

³ Rapporten Vidgad avgiftsbeläggning? Exemplifierande genomgång av tre departementsområden. Dnr 1977:672.

de principiella möjligheterna till förändrad eller utvidgad avgiftsbeläggning. Dessa illustreras med exempel från RRV:s undersökning av tre departementsområden. Avslutningsvis gör vi en sammanfattande bedömning.

2 Nuläge

De egentliga statsutgifterna på driftbudgeten uppgick 1977/78 till 116,5 miljarder kronor. Till detta kommer 1,8 miljarder kronor i utgifter på anslag som är netto redovisade i budgeten. Om man härifrån avräknar transferreringar och utgifter för försvaret återstår 25 miljarder kronor för statens egen civila verksamhet exklusive affärsverken. Intäkterna från de verksamheter som var avgiftsbelagda uppgick till 2,8 miljarder kronor. Detta belopp fördelar sig på 79 myndigheter. 0,7 miljarder av intäkterna var avgifter som statliga myndigheter erlade till varandra. Om dessa interndebiteringar frånräknas finner man att 8 procent av statens egen verksamhet exklusive affärsverken och försvaret är avgiftsfinansierad. De sju affärsverken hade samma år intäkter på 22,7 miljarder kronor.

Exempel på avgiftsbelagd verksamhet är tillståndsgivning, tillsyn, teknisk provning, forsknings- och utredningsverksamhet samt försäljning av bl. a. ADB-tjänster, registerutdrag och vacciner.

Myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet kan delas in i två huvudgrupper, uppdragsmyndigheter och reglerande myndigheter. Dessa skiljer sig åt med avseende på efterfrågans och prestationernas karaktär.¹

Uppdragsmyndigheter säljer varor eller tjänster till enskilda eller offentliga konsumenter. Förbrukarna kan i stort sett fritt välja om de önskar köpa tjänsten eller varan i fråga. Ibland finns konkurrenter som säljer liknande varor eller tjänster. Exempel på myndigheter med uppdragsverksamhet är datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), statens väg- och trafikinstitut, statistiska centralbyrån och statens bakteriologiska laboratorium.

Reglerande myndigheters verksamhet består av t. ex. tillsyn, kontroll och tillståndsgivning. Dessa myndigheter möter en efterfrågan som är styrd av lagar och förordningar. Bankinspektionen är en sådan myndighet. Kreditinstitut och fondhandlare är genom lag ålagda att finansiera den tillsyn som bankinspektionen utövar över dem. Andra exempel på reglerande myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet är sjöfartsverket, lantmäteriverket och trafiksäkerhetsverket.

I detta avsnitt beskrivs först kortfattat de författningar som reglerar avgiftsuttagen. Därefter redovisas uppgifter som belyser omfattningen av och principerna bakom den nuvarande avgiftsbeläggningsen. Redovisningen baseras på uppgifter ur RRV:s årliga publikation "Taxor och avgifter". Avsnittet avslutas med en sammanfattning av den roll de statliga avgifterna har för närvarande.

¹ Vid klassificeringen av myndigheterna har efterfrågans karaktär varit avgörande. Några myndigheter bedriver avgiftsbelagd verksamhet inom flera områden och kan i princip hänföras till bägge grupperna beroende på vilket verksamhetsområde som beaktas. Dessa myndigheter har då förts till den grupp som motsvarar huvudparten av den avgiftsbelagda verksamheten.

2.1 Offentlighetsrättslig reglering

Skatter och avgifter är statens främsta inkomstkällor. Skatter brukar karaktäriseras som tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. Avgifter brukar beteckna det som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Det har dock i praktiken visat sig svårt att dra en klar gräns mellan vad som bör behandlas som skatter respektive avgifter. Särskilt gäller detta gränsen mellan avgifter och punktskatter. Avgiftsbegreppet används ibland också för att karaktärisera pålagor som är att beteckna som skatter. Den allmänna arbetsgivaravgiften var ett exempel på detta.

I regeringsformen (RF) finns bestämmelser om skatter och avgifter i kapitel 8 (Lagar och andra föreskrifter) och i kapitel 9 (Finansmakten).

I förarbetena till den nya grundlagen (prop. 1973:90) behandlas frågan om rätten att besluta om avgifter till staten. Föredragande statsrådet konstaterar därvid att det knappast är rationellt och i överensstämmelse med en lämplig arbetsfördelning mellan riksdag och regering att riksdagsbeslut i någon form skall krävas i fråga om alla förekommande avgifter. Regleringen av avgiftsmakten bör enligt statsrådet ske efter samma principer som gäller för normgivning i allmänhet. I propositionen vidareutvecklas detta synsätt:

”Vad jag har sagt nu innebär att föreskrifter om avgifter bör ligga inom riksdagens primära lagområde, om föreskrifterna avser åligganden för enskilda eller ingrepp i deras ekonomiska förhållanden. I den mån enskilda skall förpliktas att erlägga en avgift för vilken någon direkt motprestation från det allmänna inte utgår – jag förutsätter härvid att pålagan inte i själva verket utgör en skatt – har man otvivelaktigt att göra med ett åliggande som i princip bör kräva riksdagsbeslut.

Vanskligare är att bedöma i vilka fall en avgift som erläggs i utbyte mot vara eller tjänst faller under riksdagens kompetensområde. Avgörande vikt bör enligt min mening fästas vid om den enskilde befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlägga avgiften. Frågan får avgöras för varje särskilt fall efter en helhetsbedömning. När avgiften inom ett visst verksamhetsområde erläggs frivilligt som ersättning för vara eller prestation och avser att bidra till eller helt täcka statens kostnader inom ifrågavarande verksamhetsområde bör avgiftssättningen falla inom regeringens kompetensområde. När däremot avgiftssättningen syftar till intäkter som klart överstiger statens kostnader bör avgiftssättningen anses falla inom riksdagens kompetensområde. Detta utesluter inte att viss avgift inom ett verksamhetsområde får innebära ett överuttag och likväl anses tillhöra regeringens kompetensområde, om nämligen andra avgifter inom samma verksamhetsområde lämnar motsvarande underuttag. Avgiftssättningen inom ett verksamhetsområde bör således betraktas som en helhet. Till avgifter som på denna grund bör anses falla inom regeringens kompetensområde torde vara att hänföra många av de avgifter som för närvarande bestäms av regeringen eller myndighet under regeringen, såsom taxorna för de affärsdrivande verken och avgifter som erläggs för tjänster av s. k. uppdragsmyndigheter.”

Huvuddelen av de statliga avgifterna faller således inom regeringens kompetensområde. När det gäller avgifter som riksdagen enligt RF har att fatta beslut om medger RF att riksdagen delegerar sin beslutanderätt till regeringen. Så har skett för flertalet avgifter. (Prop. 1975:8, KU 1975:10, rskr 1975:62). Till avgifter av detta slag hör avgifter enligt kungörelsen (1973:1209) om avgift hos datainspektionen och avgifter enligt lantmäteritaxan (1971:1101). Riksdagens bemyndigande har kompletterats med ett medgi-

vande om delegation till förvaltningsmyndighet. Detta innebär i stort sett att den praxis kodifieras som redan tidigare tillämpades.

Det kan tilläggas att avgiftssättning i vissa fall regleras direkt i lag eller i annan av riksdagen beslutad författning. Till denna kategori hör skattetillägg och förseningsavgifter enligt skatteförfattningar samt avgifter enligt lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område. Flertalet avgifter fastställs emellertid av regeringen eller av myndighet under regeringen. Av tabell 1 framgår hur beslutskompetensen är fördelad.

Tabell 1 Taxefastställare

Myndighetstyp	Taxefastställare			
	Regering	Tillsyns- myndighet	Myndig- heten själv	Totalt
Uppdragsmyndigheter	6	4	38	48
Reglerande myndigheter	23	2	6	31
Totalt	29	6	44	79

Som framgår av tabellen fastställer en stor del av uppdragsmyndigheterna själva sin taxa. Bland de reglerande myndigheterna får tre fjärdedelar taxan fastställd av regeringen. Regeringen har i förordningen (1975:586) om register över statliga avgifter bl. a. angett vissa regler för hur besluten skall fattas. RRV har utfärdat tillämpningsföreskrifter¹ till förordningen. I förordningen föreskrivs att annan förvaltningsmyndighet än affärsverk årligen skall samråda med RRV om avgifterna inom myndighetens område. Vidare föreskrivs att det hos RRV skall finnas ett register över statliga avgifter. I registret anges för varje avgiftsområde aktuella taxor, gällande ekonomiska mål, vem som fastställer taxan och i förekommande fall enligt vilket bemyndigande detta sker samt det författningsmässiga stödet för den avgiftsbelagda verksamheten.

Slutligen kan nämnas att regeringen i budgethandboken utfärdat vissa bestämmelser om taxor och avgifter.² Här sägs bl. a. följande:

"Myndigheten bör överväga om tjänster och varor, som nu inte är avgiftsbelagda, kan avgiftsbeläggas utan att man äventyrar syftet med verksamheten. En myndighet vars efterfrågevolym överstiger produktionskapaciteten, bör t. ex. normalt överväga, om det är förenligt med verksamhetens syfte att genom en avgiftsbeläggning styra den totala efterfrågan. Likaså bör myndigheten överväga om det är motiverat att se över de principer för avgiftsberäkning eller taxesättning som f. n. tillämpas av myndigheten."

¹ Riksrevisionsverkets föreskrifter 1975-11-20 rörande tillämpningen av förordning om register över statliga avgifter.

² Budgethandboken gäller som allmänna anvisningar för myndigheternas inom den civila sektorn anslagsframställningar.

2.2 Avgiftsbeläggnings omfattning

Avgiftsintäkternas storlek varierar avsevärt mellan myndigheterna. Det samma gäller också den avgiftsbelagda verksamhetens andel av myndigheters

totala verksamhet. Karolinska sjukhuset, skogsvårdsstyrelsen, arbetsmarknadsverket, sjöfartsverket, lantmäteriverket och trafiksäkerhetsverket svarar tillsammans för drygt hälften av de totala avgiftsintäkterna 1977/78 (ca 1,3 miljarder kronor). Samtidigt hade drygt hälften av myndigheterna med avgiftsbelagd verksamhet intäkter som tillsammans understeg 10 miljoner kronor. Ungefär en fjärdedel av de berörda myndigheterna bedriver verksamhet som i sin helhet är avgiftsbelagd. Till de största myndigheterna i denna kategori hör patent- och registreringsverket och de statliga data-centralerna.

I tabell 2 redovisas den avgiftsbelagda verksamhetens omfattning vid myndigheter (exklusive affärsverk) vars intäkter under budgetåret 1977/78 var större än 100 000 kronor. Myndigheterna har fördelats efter intäktens storlek samt efter om de är reglerande myndigheter eller uppdragsmyndigheter.

Tabell 2 Den avgiftsbelagda verksamhetens omfattning
Milj. kr (procent)

Storleks- klasser Milj. kr	Antal myndigheter			Intäkter					
	U ^a	R ^a	Totalt	U ^a	R ^a	Totalt			
0-2	5 (10)	10 (32)	15 (19)	2 (0)	10 (1)	12 (0)			
2-5	13 (27)	4 (13)	17 (22)	40 (2)	13 (1)	53 (1)			
5-10	7 (15)	3 (10)	10 (13)	53 (3)	23 (2)	76 (3)			
10-20	6 (13)	2 (6)	8 (10)	99 (5)	30 (3)	129 (5)			
20-50	5 (10)	6 (19)	11 (14)	160 (9)	185 (19)	345 (12)			
50-100	8 (17)	3 (10)	11 (13)	629 (34)	208 (21)	837 (30)			
100-	4 (8)	3 (10)	7 (9)	854 (47)	524 (53)	1 378 (49)			
Totalt	48 (100)	31 (100)	79 (100)	1 837 (100)	993 (100)	2 830 (100)			

^a U = uppdragsmyndigheter, R = reglerande myndigheter.

Storleksstrukturen har varit relativt stabil de senaste åren. En tendens är dock att andelen myndigheter i de lägre storleksklasserna minskar, medan andelen myndigheter i de högre storleksklasserna ökar.

Intäktsökningen i procent kan naturligtvis inte tas som ett direkt mått på ökningen av den avgiftsbelagda verksamhetens volym. Intäktsförändringarna förklaras av både avgifts- och volymförändringar. Något index för avgiftsförändringar finns inte. Detta gör det svårt att skilja ut hur mycket den avgiftsbelagda verksamheten ökar i volym.

I tabell 3 visas den avgiftsbelagda verksamhetens andel av berörda myndigheters totala verksamhet – den s. k. taxetyngden. Myndigheterna har i tabell 3 grupperats efter stigande taxetyngd.

Som framgår av tabell 3 varierar taxetyngden kraftigt mellan skilda myndigheter. Någon skillnad finns dock inte mellan uppdragsmyndigheter och reglerande myndigheter.

Tabell 3 79 myndigheter fördelade efter taxetyngd och myndighetstyp 1977/78

Taxetyngd:	0-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-100 %	Summa
U	Kriminalvårdsverket	Fiskeristyrelsen	Karolinska sjukhuset	Statens bakteriologiska la-	Allmänna advokatbyråer-	
P	Försvarets forskn.anstalt		Riksförsäkringsverket	boratorium	na	
D	Statens vägverk		Sveriges meteorologiska	Statens väg- och trafik-	Flygtekniska försöks-	
P	Statistiska centralbyrån		och hydrologiska insti-	institut	anstalten	
R	Universitets- och högsko-		tut	Skogsvårdsstyrelserna	Försvarets datacentral	
A	leambetet		Statens industriverk	Statens lantbrukskemiska	Dataskincentralen för	
G	Sveriges lantbruksuniversi-		Sveriges geologiska under-	laboratorium	administrativ databe-	
	sitet		sökning		handling	
	Arbetsmarknadsverket		Statens geotekniska insti-		Regionmusiken	
	Utrikesförvaltningen		tut		Högskolans datorcentraler	
	Försvarets civilförvaltn.		Statens veterinärmedi-		Nämnden för statens	
	Myntverket		cinska anstalt		gruvegendom	
	Byggnadsstyrelsen				Statens skeppsprov-	
	Statens personalnämnd				ningsanstalt	
	Kungl. Biblioteket				Försvarets hundscola	
	Livrustkammaren				Handelsflottans kultur-	
	Naturhistoriska riksmu-				och fritidsråd	
	seet				Statens sjöhistoriska	
	Riksantikvarieämbetet				museum	
	Riksarkivet				Statens hingsstdepå och	
	Statens konstmuseer				stuteri	
	Lantbruksverket				Styrelsen för teknisk ut-	
	Konsumentverket				veckling, forskn.station	
	Arbetsarkivverket					
	Statens invandrarverk					
	Statens institut för bygg-					
	nadsforskning					
	23	1	7	4	13	48

Taxetyngd:		0-20 %	21-40 %	41-60 %	61-80 %	81-10 %	Summa
R	Allmänna domstolarna		Transportnämnden	Statens livsmedelsverk	Sjöfartsverket	Socialstyrelsens läkemedelsavdelning	
E	Rikspolisstyrelsen		Produktkontrollnämnden		Statens centrala frökontrollanstalt	Statens trafiksäkerhetsverk	
G	Kronofogedemyndigheterna		Statens strålskyddsinstitut		Statens lantmäteriverk	Patent- och registreringsverket	
L					Statens provningsanstalt		
E	Lokala skattemyndigheter				Datainspektionen		
R	heterna				Statens rättskemiska laboratorium	Statens kärnkraftsinspektion	
A	Länsstyrelserna				Statens biografbyrå	Barkinspektionen	
N	Centralnämnden för fastighetsdata				Statens institut för läromedelsinformation	Försäkringsinspektionen	
D						Statens maskinprovningar	
E	Civilförsvarsstyrelsen					Statens växtsortnämnd	
	Jordbruksnämnden						
	Tullverket						
	Statens Planverk						
	Kommerskollegium	11	3		1	8	31
S		34	4		8	12	79
U							
M							
M							
A							

2.3 Ekonomiskt mål och kostnadstäckning

Statsmakterna har i regel formulerat ett ekonomiskt mål för en myndighets avgiftsbelagda verksamhet. Målet anger vilka kostnader för verksamheten som bör täckas med avgifter. Det vanligaste är att statsmakterna angett som mål att myndighetens intäkter från avgiftsbelagd verksamhet skall täcka samtliga kostnader för denna verksamhet, dvs. full kostnadstäckning. För några myndigheter har statsmakterna satt full kostnadstäckning som mål på längre sikt, men för något eller några år medgivit ett visst underskott.

Vissa myndigheters ekonomiska mål är att täcka endast den avgiftsbelagda verksamhetens direkta kostnader eller dess särkostnader. I tabell 4 redovisas myndigheterna fördelade på olika typer av ekonomiska mål. Av tabellen framgår att det i några fall förekommer andra ekonomiska mål än full kostnadstäckning. Ett fåtal myndigheter har ekonomiska mål för endast vissa av sina avgiftsbelagda verksamheter. Andra saknar helt ett av statsmakterna formulerat ekonomiskt mål. Statsmakterna har emellertid i skilda sammanhang uttalat att kostnaderna för myndigheternas uppdragsverksamhet i princip bör täckas av inkomster (se t. ex. bankoutsnittets utlåtande BaU 1966:50 och prop. 1970:1, bilaga 2).

Tabell 4 Totala intäkter och antal myndigheter fördelade efter ekonomiskt mål
Milj. kr

Ekonomiskt mål	Uppdrags- myndigheter		Reglerande myndigheter		Totalt	
	Intäkter	Antal	Intäkter	Antal	Intäkter	Antal
Full kostnadstäckning	1 046	26	670	19	1 716	45
Full kostnadstäckning medgivet underskott	93	4	10	2	103	6
Täckning av särkost- naderna	103	3	24	1	127	4
Ekonomiskt mål för vissa verksamhetsgrenar	402	3	187	3	589	6
Annat ekonomiskt mål	31	4			31	4
Inget ekonomiskt mål	162	8	102	6	264	14
Totalt	1 837	48	993	31	2 830	79

Hur uppfylls då de ekonomiska mål som formulerats? Vilken kostnadstäckning har t. ex. de myndigheter vars avgiftsbelagda verksamhet skall vara självbärande? Detta belyses i tabell 5. I denna fördelas myndigheter med olika ekonomiska mål på olika grader av kostnadstäckning.

Tabell 5 79 myndigheter fördelade efter ekonomiskt mål och kostnadstäckning 1977/78

Kostnads täckning						
Ekonomiskt mål	Ej uppgivet					
		0-50 %	51-70 %	71-90 %	91-110 %	111 % -
Full kostnadstäck- ning	Universitets- och högskoleämbetet Statens centrala frö- kontrollanstalt Kronofogdemynd. Lokala skattemynd. Centralnämnden för fastighetsdata	Datainspektionen Statens sjöhistoriska museum Statens veterinär- medicinska anstalt Statens växtsort- nämnd	Arbetskydds- verket Planverket	Socialstyrelsens läkemedelsavd. Sjöfartsverket Statens väg- och trafikinstitut Statens provnings- anstalt Försvarets civilför- valtning Försäkringsinspek- tionen Fiskeristyrelsen Statens strålskydds- institut Tullverket	Allm. adv. byråerna Flygtekniska för- söksanstalten Försvarets data- central Försvarets forsk- ningsanstalt Riksförsäkr.verket Statens vägverk Sveriges meteorolo- giska och hydrolo- giska institut Statistiska central- byrån DAFA Högskolans dator- centraler Skogsvårdsstyrelser- na Patent- och registri- eringsverket Statens lantmäteri- verk Statens kärnkrafts- inspektion Sveriges geologiska undersökning Statens skeppsprov- ningsanstalt Statens geotekniska institut Bankinspektionen Statens personal- nämnd Riksanantikvarie- ämbetet	Myntverket Byggnadsstyrelsen

Statens institut för
läromedelsinfor-
mation
Jordbruksnämnden
Styrelsen för teknisk
utveckling,
forskn.station

Full kostnadstäckning, medgivet underskott	Försvarets hundskola Statens lantbrukskemiska laboratorium	Civilförsvarstyr. Statens hingstdepå och stuteri Statens maskinprovningar	Statens bakteriologiska laboratorium			
Täckning av särskildkostnaderna			Kriminalvårdsverket Statens livsmedelsverk Konsumentverket Statens konstmuseer			
Ekonomiskt mål för vissa verksamhetsgrenar	Karolinska sjukhuset	Kommerskollegium	Statens industriverk Länsstyrelserna	Handelsflottans kultur-och fritidsråd		
Annat ekonomiskt mål	Lantbruksverket		Sveriges lantbruksuniversitet Statens invandrarverk	Riksarkivet		
Inget ekonomiskt mål	Allmänna domstolarna Rikspolisstyrelsen Utrikesförvaltn.	Regionmusiken Arbetsmarkn.verket Nämnden för statens gruvegendom Statens rättskemiska laboratorium Riksmuseet Statens biogr.byrå Produktkontrollnämnden	Transportnämnden	Kungl. Biblioteket Livrustkammaren Statens institut för byggnadsforskning		
Summa	10	12	4	17	33	3

Som framgår av tabell 5 hade 2/3 av myndigheterna med målet full kostnadstäckning en kostnadstäckning som låg i intervallet 91–110 procent. Det finns i detta hänseende en viss skillnad mellan uppdragsmyndigheter och reglerande myndigheter. En större andel av uppdragsmyndigheterna än av de reglerande myndigheterna uppnådde en kostnadstäckning över 90 procent. Detta förhållande kan synas något anmärkningsvärt eftersom de reglerande myndigheterna ofta befinner sig i en monopolsituation och därför lättare borde kunna ta ut tillräckligt höga taxor. En förklaring kan vara att uppdragsmyndigheter arbetar under affärsmässiga förhållanden och därför fäster större vikt vid det ekonomiska målet.

Det är emellertid väsentligt att betona att myndigheternas sätt att beräkna kostnaderna för den avgiftsbelagda verksamheten varierar avsevärt. Enligt RRV:s bedömning är det vanligt att de av myndigheterna redovisade kostnaderna är systematiskt undervärderade. Många myndigheter räknar inte in samtliga indirekta kostnader för verksamheten, som t. ex. andel av kostnader för central administration. Vissa myndigheter inkluderar inte kapitalkostnader. Brister i myndigheternas redovisning skapar också problem. Myndigheter som endast har kostnadsslagsredovisning har t. ex. ofta inte kunnat avgränsa särkostnaderna för den avgiftsbelagda verksamheten, varför de tvingats redovisa uppskattade belopp. På grund av dessa brister i materialet bör tabellen tolkas med viss försiktighet.

2.4 Kunder och marknader

Vem som är avnämare av en vara eller en tjänst har stor betydelse vid överväganden om nya eller förändrade avgifter. Vi redovisar därför i tabell 6 hur de totala intäkterna budgetåret 1977/78 fördelades mellan kundkategorierna statliga myndigheter inklusive affärsverken, kommuner och landsting samt företag och enskilda.

Tabell 6 Intäkternas fördelning på kundkategorier
Milj. kr (procent)

Myndigheter	Kundkategorier				
	Statliga myndigheter	Kommuner och landsting	Enskilda hushåll	Företag	Totalt
Uppdragsmyndigheter	632 (34)	504 (27)	76 (4)	625 (34)	1 837 (100)
Reglerande myndigheter	63 (6)	134 (14)	273 (27)	523 (53)	993 (100)
Totalt	695 (24)	638 (23)	349 (12)	1 148 (40)	2 830 (100)

Som framgår av tabell 6 finns det en klar skillnad i kundstrukturen mellan reglerande myndigheter och uppdragsmyndigheter.

Av de reglerande myndigheternas intäkter kommer 80 procent från företag

och enskilda. Vid bl. a. socialstyrelsen, bankinspektionen, lantbruksverket och statens centrala frökontrollanstalt kom samtliga intäkter från dessa grupper. Endast fyra reglerande myndigheter erhöll mindre än 50 procent av sina intäkter från företag och enskilda, nämligen statens kärnkraftinspektion, statens strålskyddsinstitut, riksantikvarieämbetet och statens lantmäteriverk. Av dessa hade lantmäteriverket en hög andel kommunala kunder medan de tre övriga hade en hög andel statliga kunder.

Uppdragsmyndigheternas intäkter är relativt jämnt fördelade mellan de tre kategorierna. Som framgår av tabell 6 kommer 34 procent av intäkterna från statliga kunder, medan motsvarande andel endast var 6 procent för de reglerande myndigheterna. Kommuner och landsting svarade för 27 procent medan företag och enskilda svarade för 38 procent av intäkterna vid uppdragsmyndigheterna. Vid karolinska sjukhuset och statens vägverk svarade kommuner och landsting för en hög andel av intäkterna. Vid de allmänna domstolarna, statens sjöhistoriska museum, handelssekreterarna och nämnden för statens gruvegendom svarade företag och enskilda för en mycket hög andel av intäkterna. Det bör slutligen framhållas att endast ett fåtal myndigheter vänder sig direkt till hushållen.

Myndigheterna saknar ofta konkurrens av nämnvärd omfattning. En undersökning av konkurrenssituationen hos myndigheter med avgiftsintäkter större än 10 miljoner kronor visade att konkurrens saknades inom mer än hälften av de verksamheter som undersöktes.¹ Den konkurrens som förekommer härrör oftast från företag. Dessutom förekommer konkurrens ibland från andra statliga myndigheter och kommunala organ. En viss form av konkurrens kan också ligga i att avnämarna kan ersätta de producerade tjänsterna/produkterna med egen produktion.

När det gäller efterfrågans priselasticitet – dvs. hur efterfrågan påverkas av förändringar av priset – gäller att drygt hälften av verksamhetsområdena bedömdes i undersökningen ha en elasticitet som är ungefär lika med 0. Detta innebär att den efterfrågade volymen i stort sett inte påverkas av avgiftsändringar. Omkring 1/4 av områdena uppges befinna sig i situationer som kan representeras med en "normal" efterfrågekurva (med vilket avses att en prisökning medför en motsvarande efterfrågeminskning och tvärtom). För övriga områden är efterfrågan priskänslig på andra sätt. En vanlig uppfattning bland företrädare för avgiftsbelagd verksamhet är att en avgiftshöjning ger en större negativ volympåverkan än motsvarande positiva volympåverkan vid en avgiftssänkning.

2.5 Avgifternas nuvarande roll

Ett ofta uttalat syfte med att avgiftsfinansiera en verksamhet är att avlasta statsbudgeten genom att låta den som tar i anspråk en vara eller tjänst själv helt eller delvis stå för kostnaderna för detta. Detta innebär att finansieringsbördan flyttas över från alla skattebetalare till vissa bestämda grupper. Detta kallas avgifternas *finansiella effekter*. Ett annat syfte är att genom avgifter påverka utnyttjandet av de berörda prestationerna – avgifternas *styreffekter*. Dessa kan gälla både prestationernas volym och kvalitet

¹ Myndigheter och marknad, RRV 1974.

och deras fördelning på olika grupper av utnyttjare. Genom att avgifter ger upplysning om vad olika tjänster kostar kan man rent allmänt påverka hushållningen med resurser. Sammanfattningsvis har avgiftsbeläggning alltså huvudsakligen två syften – att påverka efterfrågan på varan eller tjänsten och att öka intäkterna på statsbudgeten.

Avgifter har också *fördelningseffekter*. Det innebär att inkomster (eller snarare utgifter) hos olika grupper påverkas av att en avgift införs. Om man väljer att ta ut en avgift t. ex. av livsmedelsindustrin för samhällets kontroll av livsmedel drabbar denna givetvis i första hand berörda företag. Avgiften kan kanske övervältras på konsumenterna genom prishöjningar. Fördelningseffekterna blir olika beroende på konsumtionsmönstret för olika livsmedel. Prishöjningar på basvaror får t. ex. större konsekvenser för låginkomsttagare än för andra grupper.

Det är ofta svårt att bedöma vilka effekter en avgiftsbeläggning får. De finansiella konsekvenserna för statsverket kan i regel lättast bedömas om man känner till hur priskänslig efterfrågan är. Om avgifterna ger full kostnadstäckning bortfaller hela behovet av skattefinansiering. I andra fall minskas behovet i varierande utsträckning.

Ett framträdande argument för att finansiera en verksamhet med avgifter i stället för med skatter har varit att detta bygger in en marknadsmekanism i förhållandet mellan produktion och konsumtion. Produktionen kan på detta sätt anpassas till efterfrågan. Detta innebär att statsmakterna "överlåter" en del av prioriteringsbesluten till marknaden genom att medge att verksamheten bedrivs i den omfattning som kunderna är beredda eller har förmåga att betala för. Dessa får möjlighet att avgöra om de vill utnyttja den offentliga tjänsten eller om de vill tillgodose behovet på annat sätt. De kan också bli tvungna att helt eller delvis avstå från tjänsten för att de saknar möjlighet att betala avgiften. En avgiftsfinansiering kan alltså innebära en decentralisering av beslutsfattandet i ekonomin. Den kan också medverka till ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande.

För många avgiftsbelagda verksamheter, framför allt hos reglerande myndigheter, kan detta synsätt inte tillämpas alls eller endast i begränsad utsträckning. Vi skiljer därför i den fortsatta diskussionen mellan dessa myndigheter och uppdragsmyndigheterna.

2.5.1 Reglerande myndigheter

Eftersom efterfrågan på dessa myndigheters verksamhet styrs av lagar och förordningar verkar de sällan under marknadsmässiga förhållanden. Något alternativ till att utnyttja en reglerande myndighet för ett givet ändamål står sällan till buds. Om det t. ex. gäller ansökan om tillstånd är det naturligtvis teoretiskt möjligt att avstå från att söka sådant om man finner avgiften för hög i förhållande till det värde tillståndet representerar. Sådana effekter är emellertid troligen sällsynta i dagsläget. När dessa myndigheter bedriver tillsyn och kontroll finns däremot ingen möjlighet för den som är underkastad sådan verksamhet att avstå från denna. Dessa förhållanden begränsar de styrande effekterna av avgiftsbeläggning av reglerande myndigheters verksamhet. En viss styreffekt kan dock antas uppstå genom att avgiften på förhand ger en uppfattning om kostnader som är förknippade

med vissa samhällsaktiviteter. En markägare kan t.ex. härigenom kalkylera vilka kostnader som kommer att uppstå vid de lantmäteriförrättningar som erfordras för att stycka av en bit mark. Detta kan eventuellt påverka hans beslut, liksom beslut av t. ex. exploatörer och tomtspekulanter.

Det är inte heller omöjligt att avgifterna till datainspektionen och statens institut för läromedelsinformation i någon mån påverkar det antal personregister som läggs upp respektive det antal läromedel som produceras. En effekt som kan uppkomma av avgifter är att den som bedriver verksamhet för vilken kontroll eller tillsyn är föreskriven i strid mot lagen undandrar sig den t. ex. genom att inte anmäla att sådan verksamhet förekommer. Detta kan t. ex. ske genom att han underlåter att anmäla eller registrera verksamheten på föreskrivet sätt.

Det ökade kostnadsmedvetandet kan ge upphov till överväganden om olika kontroller i volym och periodicitet är värda sitt pris. Även om det således kan uppstå vissa styreffekter vid avgiftsbeläggning av reglerande myndigheter blir ändå huvudintrycket att dessa är obetydliga för sådana verksamheter. Reglerande myndigheter svarar för omkring 1/3 av den verksamhet som f. n. är avgiftsbelagd. Avgiftsbeläggning vid reglerande myndigheter torde främst ha tillkommit av finansiella skäl. Man har t. ex. fäst vikt vid att avgifterna gett möjlighet till nya eller ökade statliga insatser utan motsvarande belastning på statsbudgeten (t. ex. datainspektionen). I andra fall har man kunnat avlasta statsbudgeten kostnader som tidigare legat där (t. ex. strålskyddsinstitutets verksamhet inom atomenergiområdet). Vi har förut visat att intäkterna från avgifter inom reglerande myndigheter uppgick till ca 990 miljoner kronor under budgetåret 1977/78 (interdebiteringar mellan olika myndigheter frånräknade). Om dessa verksamheter inte hade varit avgiftsbelagda hade vid oförändrad ambitionsnivå alltså ca 990 miljoner kronor behövt tillföras via statsbudgeten.

2.5.2 Uppdragsmyndigheter

När det gäller uppdragsverksamhet blir situationen en annan. Här finns i regel inte något tvingande krav vare sig att utnyttja de tjänster dessa myndigheter säljer eller att vända sig till en viss myndighet för att köpa dem. Man kan därför utgå från att avgifterna i varierande grad påverkar såväl den totala efterfrågan som dess sammansättning. För myndigheter som arbetar i direkt konkurrens med företag eller institutioner är priskänsligheten vanligen hög. För dem som till följd av t. ex. unik kompetens eller teknologi befinner sig i en monopolsituation betyder förändringar av priset normalt mindre för efterfrågan. Vissa myndigheter som har en sådan ställning inom Sverige möter dock en internationell konkurrens. Statens skeppsprovvningsanstalt är ett exempel på detta.

Det är knappast relevant att diskutera konsekvenserna av en slopad avgiftsbeläggning av flertalet uppdragsmyndigheters verksamhet. Man kan anta att utbyggnaden av vissa uppdragsmyndigheter har kunnat ske bl. a. därför att de har kunnat finansieras med intäkter. Det är tveksamt om staten skulle ha valt att tillhandahålla dessa myndigheters prestationer gratis utöver viss miniminivå.

Det bör vara av större intresse att jämföra styreffekterna av avgiftsbe-

läggningen såsom den f. n. är utformad med de effekter som skulle bli följden av att tillämpa andra principer för avgiftsbestämning än de nuvarande. Vi gör detta i våra överväganden och förslag.

Förutom de direkta styreffekter som uppstår genom att prissättningen direkt påverkar efterfrågevolymen och efterfrågans sammansättning kan man tänka sig att avgifter ger upphov till ett bättre kostnadsmedvetande i allmänhet. Detta kan gälla både hos dem som tar en prestation i anspråk och dem som tillhandahåller den. Även om det konkreta resultatet av ett ökat kostnadsmedvetande är svårt att påvisa är det troligt att avgifter via mekanismer av detta och liknande slag kan leda till bättre hushållning hos både producenter och konsumenter av de avgiftsbelagda prestationerna. Detta gäller kanske i första hand uppdragsmyndigheter men i viss mån också reglerande myndigheter. Det torde t. ex. stå klart att den allmänna opinionen lättare kan bedöma värdet av en verksamhet om man genom avgiftssättning får ett konkret begrepp om kostnadernas storlek. På detta sätt skapas en viss "press" även på verksamheter som i övrigt inte påverkas av marknadsmekanismer.

2.5.3 Sammanfattning

Vi har här kortfattat berört den roll och de effekter avgiftsbeläggning av statliga tjänster har. I bilagorna av Bohm och Ysander tas ytterligare aspekter upp. Dit hör sambandet mellan avgiftsfinansiering och skattesystem. En sådan diskussion har givetvis stort intresse vid mer genomgripande överväganden om förändringar av principer för beskattning och avgiftsfinansiering.

Sammanfattningsvis kan konstateras

- ett avgörande motiv för att införa avgifter har ofta varit att försöka finna en finansieringsform som minskar belastningen på statsbudgeten. Detta har skett där det ansetts politiskt acceptabelt med hänsyn till övergripande samhällsmål att de som förbrukar prestationerna eller förorsakar staten kostnader inom området får betala för detta
- ett annat motiv har varit att genom avgifter försöka få till stånd ett ökat kostnadsmedvetande och bättre hushållning
- vid de reglerande myndigheterna har de finansiella motiven till att ta ut avgifter varit helt dominerande
- när det gäller uppdragsmyndigheter låter man efterfrågan, i form av en manifesterad vilja att betala avgifter, i viss mån bestämma verksamhetens omfattning.

3 Överväganden och förslag

3.1 Utgångspunkter

I det här avsnittet diskuterar vi med utgångspunkt i statsutgifterna som helhet olika alternativ till finansiering av statliga verksamheter.

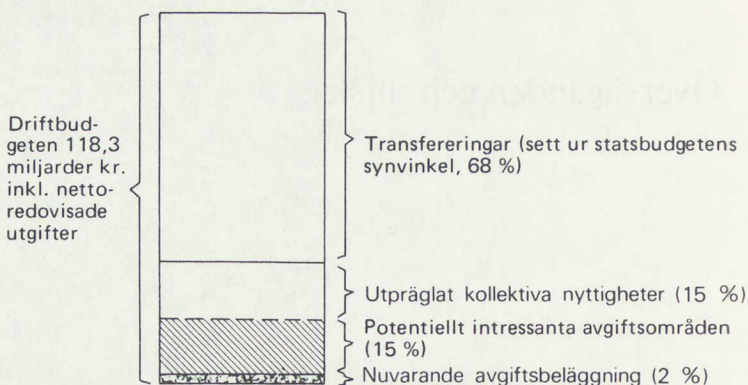
Egentlig statlig verksamhet kan delas in i tjänster som konsumeras kollektivt av alla eller av större grupper och i dem som konsumeras under mera "privata" villkor av enskilda eller begränsade grupper. Till utpräglat kollektiva nyttigheter räknas huvuddelen av verksamheten inom bl. a. försvaret, utrikesförvaltningen och rättsväsendet. Exempel på nyttigheter som konsumeras privat är bostadsförmedling, utbildning, sjukvård och andra former av vård. Det finns naturligtvis också många varor och tjänster som varken är renodlat kollektiva eller privata.

En förutsättning för att man skall kunna ta ut avgifter är normalt att det går att skilja avnämarna från icke-avnämarna. Denna förutsättning saknas för kollektiva nyttigheter. Det går inte att exakt ange hur stor andel av statsutgifterna som avser sådana. Man kan emellertid erhålla en grov uppfattning om detta genom att summera utgifterna inom några områden där prestationer utförs som till stor del är av uppenbart kollektiv natur. Sådana områden är utrikesförvaltning och biståndsverksamhet (3,9 miljarder kronor 1977/78), rätts- och polisväsen (5,0 miljarder kronor 1977/78) och försvar (12,4 miljarder kronor 1977/78). Utgifterna för statens egen verksamhet inom dessa områden uppgick 1977/78 till 17,8 miljarder kronor och svarar därmed för ungefär hälften av de totala utgifterna för statens egen verksamhet.¹

De områden som därmed återstår svarar för 19,6 miljarder, eller ca 16 procent av utgifterna på driftbudgeten inklusive nettoredovisade utgifter. Inom dessa områden finns de flesta av de verksamheter som nu finansieras med avgifter. Ca 2 av dessa 19,6 miljarder täcks på så sätt redan med avgifter. Inom dessa områden bör man kunna utgå ifrån att det borde vara möjligt att ta ut avgifter för ytterligare verksamheter. Vad som hittills har sagts åskådliggörs i diagram 1.

¹ Inom dessa områden finns vissa avgiftsbelagda verksamheter vars sammanlagda intäkter 1977/78 uppgick till 4 miljoner kronor.

Diagram 1 Driftbudgeten 1977/78 fördelad på transfereringar, kollektiva nyttigheter m. m.



I det här kapitlet tar vi upp

- några förutsättningar som gör avgiftsbeläggning möjlig och lämplig
- ändrade avgifter för redan avgiftsbelagda verksamheter
- nya avgifter av traditionellt slag (med direkt motprestation)
- nya avgifter utan direkt motprestation
- vissa andra finansieringsformer.

Som framgår av punkterna tar vi upp inte bara traditionella avgifter som tas ut för direkta motprestationer utan även olika typer av kollektiva avgifter. Vi behandlar även andra finansieringsformer än avgifter. Med detta angreppssätt kan det, som vi nämnt i kapitel 2, vara möjligt att även för vissa transfereringar överväga andra finansieringsformer än skattefinansiering.

Våra principiella överväganden illustreras med exempel hämtade från RRV:s undersökning av tänkbara avgifter inom handels-, jordbruks- och kommundepartementens områden.

RRV:s undersökning har inte drivits så långt att det på grundval av exemplen går att ta ställning till om de diskuterade avgifterna bör införas. Exempelen avses i stället belysa vilka överväganden som kan bli aktuella inför ett sådant beslut.

3.2 Förutsättningar för avgiftsbeläggning

Någon systematisk genomgång har inte skett av den statliga verksamheten i syfte att undersöka om nya områden kan avgiftsbeläggas. När det gäller verksamheter som har tillkommit under senare år kan man räkna med att man i större utsträckning än tidigare har uppmärksammat möjligheterna att helt eller delvis finansiera dessa verksamheter med avgifter. För statsförvaltningen som helhet förefaller det emellertid rimligt att anta att man genom att systematiskt gå igenom samtliga verksamheter borde kunna finna en del nya områden som kunde finansieras med avgifter. För att pröva om avgiftsbeläggning är lämplig anser vi att följande aspekter bör beaktas

- avgiftens finansiella verkan
- avgiftens styreffekter
- avgiftens administrativa effekter.

För att en avgift skall få *en meningsfull finansiell verkan* gäller som huvudregel att de som betalar avgiften skall kunna avgränsas så att de kan hållas isär från övriga skattebetalare. Det skulle t. ex. knappast vara meningsfullt att i finansieringssyfte ta ut en avgift för registrering i folkbokföringsregistret eftersom avgiften skulle tas ut av samtliga medborgare. Även när man klart kan avgränsa vilka som skall betala avgiften är det inte självklart att man vill ta ut den. Det kan ju mycket väl vara så att en avgift som tas ut av en viss grupp inte skulle kunna accepteras av *fördelningspolitiska skäl*, t. ex. rena stödåtgärder. På så sätt kan en inte önskvärd omfördelning ske mellan dessa grupper och övriga skattebetalare. Sådana konsekvenser skulle t. ex. kunna uppkomma om man införde en avgift för tolkservice till invandrare.

För att en avgift skall medföra en meningsfull *styreffekt* krävs att efterfrågan är någorlunda känslig för prisförändringar. Däremot är det inte nödvändigt att man kan avgränsa vilka som skall betala avgiften. Styreffekter – effekter som leder till bättre hushållning – kan mycket väl förekomma även om avgiften erläggs av samtliga skattebetalare.

När efterfrågan regleras av författningar medför detta, som vi sagt i kapitel 2, att avgifter ofta inte får några direkta styreffekter. Det beror på att avnämaren tvingas betala avgiften oberoende av hur hög den är. Indirekt kan naturligtvis sådana avgifter ha vissa styreffekter genom att de får t. ex. den som bedriver en viss verksamhet att avstå ifrån detta. För att en lagreglerad verksamhet som finansieras med avgifter inte skall bli överdimensionerad eller överambitiös är det rimligt att den omprövas med jämna mellanrum. Vi anser att de som bär avgifterna kan ge värdefulla bidrag till denna omprövning. Det är därför väsentligt att reglerande myndigheter bedriver sin verksamhet i nära kontakt med avnämarna och deras organisationer. Detta kan t. ex. ske genom att myndigheterna tar initiativ till överläggningar med sina intressenter.

Kostnadstäckande avgifter medför styreffekter på så sätt att avnämaren skall kunna göra en avvägning mellan värdet på vad han eller hon får och priset för detta. Det är emellertid inte givet att samhället anser att den avvägning som avnämaren gör är riktig. Statliga engagemang på några områden syftar också till att stimulera eller motverka företeelser och aktiviteter i samhället. Om man vill stimulera en aktivitet kan en *målkonflikt* uppstå mellan detta syfte och målet att avlasta statsbudgeten. En avgift på sådana tjänster skulle kunna medföra att förbrukningen av dessa blev alltför låg. Omvänt gäller att för konsumtion som inte är önskvärd skulle en övergång till kostnadstäckande avgifter (från punktskatter) skapa en alltför hög konsumtion.

Negativa styreffekter kan uppstå av andra skäl än att man inte godtar avnämarnas egna värderingar av den nytta som tillfaller dem. Det kan t. ex. vara så att samhällets värderingar skiljer sig ifrån den enskilde avnämarens om s. k. *externa effekter* föreligger. Med sådana effekter menas att när prestationer utnyttjas medför detta positiva eller negativa konsekvenser för andra

grupper än för de primära avnämarna. Avnämarna tar oftast inte med de effekter deras konsumtion medför för andra i sin bedömning. Priset de betalar kan på så sätt bli för lågt eller för högt ur samhällets synvinkel. Som exempel på detta kan nämnas att en avgift som täckte kostnaderna för vaccination av djurbesättningar skulle kunna leda till att djuren vaccineras i en från samhällets synpunkt för låg utsträckning. Detta skulle kunna inträffa om varje enskild djuruppfödare enbart beaktade risken för smittospridning bland de egna djuren och försummade de effekter som uppstår genom smittospridning till andra uppfödarens besättningar.

Ett exempel på att man försökt åstadkomma styreffekter *inom förvaltningen* är att man ibland tillämpar interndebitering inom och mellan myndigheter. Syftet med detta är inte finansiellt. Det syftar i stället till att åstadkomma god hushållning och en rättvisande fördelning av kostnader mellan olika aktiviteter.

I en del fall är det inte tillräckligt att önskade finansiella effekter och styreffekter uppkommer för att ta ut avgifter för ett område. Detta gäller när ett omfattande *krångel* kan uppstå till följd av avgiften. Krångel kan drabba både den som tar ut avgiften och den som betalar den. Ofta kan det vara administrativt komplicerat att ta ut en avgift, t. ex. genom att ett ingående arbete måste läggas ned på att avgöra vem som skall betala avgiften eller genom att ett invecklat kontrollsystem måste byggas upp. Det är oundvikligt att uttag av avgifter innebär kostnader för administration. I regel är dessa kostnader relativt obetydliga jämfört med de effekter som kan uppnås med avgiften. Ibland har det emellertid förekommit att det krångel som varit förknippat med en avgift varit så omfattande att man avstått från den.

3.3 Förändring av befintliga avgifter

En dominerande princip för att ta ut avgifter är att dessa skall täcka kostnaderna. Som framgick av tabell 4 är det sällsynt att något annat ekonomiskt mål har formulerats för verksamheter där avgifter förekommer. För en del myndigheter saknas emellertid klart uttalade ekonomiska mål. För dessa myndigheter kan anses gälla de allmänna uttalanden som statsmakterna har gjort om avgiftsbeläggning vid myndigheterna. Dessa uttalanden innebär att kostnaderna i princip bör täckas av intäkterna.

I det här avsnittet diskuterar vi hur man kan förändra befintliga avgifter genom

- att förbättra kostnadstäckningen
- att utvidga kostnadsunderlaget
- att tillämpa andra principer än självkostnadsprissättning.

3.3.1 Förbättrad kostnadstäckning

Det finns många myndigheter som inte uppnår full kostnadstäckning trots att detta ålagts dem. Av 45 myndigheter som enligt tabell 4 skall täcka samtliga kostnader med avgifter hade år 1977/78 21 en kostnadstäckning

under 90 procent. För de 14 myndigheter som inte uttryckligen ålagts något ekonomiskt mål gällde att 11 hade en kostnadstäckning under 90 procent. I takt med att uppmärksamheten har skärpts på det ekonomiska målet och metoderna för budgetering, redovisning och uppföljning utvecklats har kostnadstäckningen hos myndigheterna förbättrats. Det finns emellertid flera skäl till att flera myndigheter fortfarande inte tar ut avgifter som helt täcker kostnaderna. För vissa verksamheter gäller att full kostnadstäckning skulle komma i direkt konflikt med syftet med verksamheten (jfr t. ex. industriella beredskapsarbeten i AMS:s regi och kriminalvårdens arbetsdrift). I sådana fall är det naturligt att låta de ekonomiska kraven komma i andra hand. De avgifter som tas ut får alltså inte vara så stora att negativa styreffekter uppstår.

I andra fall finns det emellertid inga särskilda skäl för att intäkterna inte skall balansera kostnaderna, åtminstone på längre sikt. Detta gäller naturligtvis framför allt de myndigheter som ålagts att täcka sina kostnader. Detta kan som nämnts i stor utsträckning även anses gälla för andra myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet. Ibland är det inte möjligt att omedelbart förbättra kostnadstäckningsgraden genom att höja avgifterna. Detta kan t. ex. bero på att den kapacitet man har inte kan utnyttjas till fullo och att avgifterna därför skulle bli orimliga om de skulle täcka kostnaderna. För vissa myndigheter kan också priskänsligheten vara så hög att höjda avgifter inte skulle medföra någon förbättring av verksamhetens nettoreultat. Om myndigheterna inte på längre sikt kan leva upp till sina ekonomiska mål kan det vara ett tecken på att verksamhetens inriktning och omfattning bör omprövas.

Exempel: Kostnadstäckning vid statens lantbrukskemiska laboratorium

Problem med kostnadstäckning finns vid en hel del myndigheter. Under jordbruksdepartementet har t. ex. statens lantbrukskemiska laboratorium som delvis arbetar på en konkurrensmarknad svårigheter att täcka sina kostnader med avgifter. Alltför höga avgifter leder i en del fall till efterfrågebortfall på myndighetens tjänster. En omprövning av verksamhetens inriktning torde vara nödvändig för att komma till rätta med problemen.

Vid en del verksamheter är det emellertid fullt möjligt att förbättra det ekonomiska resultatet genom att höja avgifterna. I syfte att ta tillvara sådana möjligheter gav regeringen i april 1977 RRV i uppdrag att se över avgiftsättningen hos ett antal myndigheter.¹ Även den löpande granskning som RRV bedriver inom avgiftsområdet bidrar till att förbättra kostnadstäckningen. Vid de samråd som myndigheterna har varje år med RRV i avgiftsfrågor betonas även betydelsen av det ekonomiska målet och av att avgifterna håller jämna steg med kostnadsutvecklingen i verksamheten.

Sammanfattningsvis anser vi

- att det fortfarande finns vissa möjligheter att förbättra kostnadstäckning-

¹ Uppdraget avrapporterades av RRV i rapporten "Redovisning av t. o. m. 1978-06-30 bedrivet arbete med anledning av regeringsuppdrag angående översyn av taxor och avgifter hos vissa statliga myndigheter" (RRV Dnr 1977:672).

- en där detta är önskvärt genom att förändra avgifterna
- att de statsfinansiella effekterna av detta dock blir begränsade
 - att de ytterligare förbättringar som kan åstadkommas enklast uppnås i samband med de samråd som myndigheterna har med RRV i taxefrågor varje år.

3.3.2 Vidgat kostnadsunderlag

När statsmakterna har beslutat att avgiftsbelägga en myndighets prestationer har man inte alltid klart angett vilket ekonomiskt mål eller vilken princip som avgiften skall grundas på. Även när man har uttalat att avgifterna skall täcka kostnaderna har det varit möjligt att tolka detta på flera sätt. En del myndigheter har ansett att avgifterna enbart skall täcka de särkostnader som de avgiftsbelagda prestationerna föranleder. Andra har tolkat kravet på kostnadstäckning så att även indirekta och gemensamma kostnader skall ingå t. ex. för stabsfunktioner, serviceenheter, verksamhetsledning, utbildning, utrustning, lokaler och städning. Praxis ansluter sig numera till det senare av dessa synsätt. Detta har också kommit till uttryck i budgethandboken. Problemet att bestämma vad som skall menas med full kostnadstäckning har i första hand varit aktuellt när det gäller myndigheter som har verksamhet som finansieras både av anslag och genom avgifter. För myndigheter där hela verksamheten finansieras med avgifter, t. ex. DAFA och de allmänna advokatbyråerna, har det knappast funnits utrymme för olika tolkningar.

Etablerad praxis för att definiera den avgiftsgrundande kostnaden innebär t. ex. för teknisk provningsverksamhet följande. Självklart ingår de direkta lönekostnaderna för den personal som utför provningen liksom de direkta kostnaderna för utrustning (maskiner o. d.) och materiel som förbrukas. Därutöver tillkommer en rad indirekta kostnader. Först måste man lägga till indirekta kostnader för personalen t. ex. för att täcka kostnaderna för utbildning, förberedelser och efterarbeten. På motsvarande sätt kan det finnas indirekta maskinkostnader. Slutligen tillkommer indirekta kostnader t. ex. för lokalhyra, administration på olika nivåer och kapitalkostnader.

Man kan emellertid fråga sig om denna praxis medför att kostnader försummas. Ofta krävs insatser för att göra den avgiftsbelagda prestationen möjlig. Dessa räknas inte alltid in i underlaget. När det gäller teknisk provningsverksamhet kan man räkna med att ett betydande arbete lagts ned på att utveckla metoder och för att bygga upp kompetensen inom området. I vissa fall skulle kostnaderna för detta påtagligt höja priset för en prestation om de togs med. Vidare gäller, åtminstone för tvingande provning, att denna har föregåtts av att man har utarbetat normer och föreskrifter. Detta arbete kan i sin tur ha krävt mer eller mindre omfattande forskning och utveckling. Även inom andra områden kan det finnas kostnadskrävande arbetsinsatser som har föregått den produktion man vill avgiftsbelägga. Exempel på sådana insatser är utvecklingskostnader (ofta utsträckta över flera år) för datorbaserade informationssystem.

Exempel: Utvidgat kostnadsunderlag vid statens utsädeskontroll

Statens utsädeskontroll (SUK) är centralt organ för den statliga utsädeskontrollen med uppgift bl. a. att mot fastställda avgifter verkställa analysering, provtagning och plombering m. m. av utsädesvaror samt att bedriva forskning och försöksverksamhet i syfte att främja tillhandahållandet av fullgott utsäde.

I statsbudgeten för 1977/78 anvisas till SUK ett förslagsanslag om 16,3 miljoner kronor. Härav beräknas 11,2 miljoner kronor kunna finansieras genom avgiften. En mindre del av återstående ca 5 miljoner kronor går åt för att täcka vissa bl. a. regionalpolitiskt motiverade underskott. Huvuddelen av beloppet används emellertid för att bekosta forsknings-, försöks-, rådgivningsuppgifter m. m. I dessa s. k. myndighetsuppgifter ingår också att delta i internationellt samarbete.

Det är principiellt tänkbart att låta samtliga kostnader vid SUK exklusive det nämnda förlusttäckningsbidraget belasta handeln med utsädesvara via de avgifter som finns. Statsplomberingen med tillhörande analyser och provtagningar är enligt gällande bestämmelser tvingande. Något lagligt alternativ till att inte underkasta utsädet samhällets kontroll finns därmed inte. Möjligen kan vid alltför höga avgifter en rationellt uppbyggd handel med utsäden försvåras till förmån för en oönskad "egenproduktion" av utsädesvara.

Det kan invändas att t. ex. forsknings- och försöksarbetet vid SUK inte står i något omedelbart samband med den löpande analys- och provningsverksamheten. Mot detta kan hävdas att detta arbete ändå i sista hand kommer den svenska vegetabilieproduktionen tillgodo och därför bör belasta denna. Vid en finansiering av forskningen via avgifter skulle man genom differentierade avgifter kunna ta hänsyn till eventuellt olika forsknings- och utvecklingsintensitet för olika grödor. Vad gäller kostnader för det internationella samarbetet kan motsvarande resonemang föras.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att en vidgning av kostnadsunderlaget vid SUK är principiellt möjlig. Effekterna härav skulle bli att utsädesproducenternas kostnader skulle öka samtidigt som statsbudgeten skulle avlastas. Styreffekter skulle knappast uppstå. Vid en alltför hög avgiftsnivå kan möjligen en rationell handel med utsäde försvåras.

Vi anser att det finns skäl för att en del kostnader av den art som nämnts borde räknas in i underlaget när man sätter avgifter. Detta gäller främst kostnaden för forskning och metodutveckling. Om man vill ta med kostnader för arbete med att utarbeta normer och föreskrifter får man gå ytterligare ett led tillbaka från den slutliga prestationen. I dessa fall kan det bli svårt att härleda kostnaderna till den prestation man säljer. Någon naturlig gräns för hur långt man skall gå i det avseendet är det knappast möjligt att dra. Det finns också argument mot en långtgående kostnadsfördelning. Man kan t. ex. se forsknings- och utvecklingsverksamhet som nödvändig

för att få nya kunskaper som behövs för samhällets utveckling. Med ett sådant synsätt blir det mindre naturligt att låta en avnämare betala alla de kostnader som skulle kunna hänföras till en vara eller tjänst. Detta beror på att en del av kostnaderna för t. ex. forskning och utveckling kommer hela samhället tillgodo. Om man vidgar kostnadsunderlaget till flera led ändrar avgiften karaktär. Det blir närmast fråga om en ny avgift med vidgat motprestationsbegrepp. Detta behandlas i avsnitt 3.5.

Innan avgifter höjs – t. ex. genom att man räknar in kostnader för metodutveckling och forskning i underlaget – bör man kartlägga hur marknaden påverkas samt vad höjningen betyder för kunderna. Om efterfrågan är pris-känslig sätter detta en klar gräns för vilka kostnader som det är möjligt att få ersättning för genom avgifter. Som nämnts går denna gräns redan i dag ibland under summan av de kostnader som alltid bör räknas in i kostnadsunderlaget. I sådana fall är det givetvis meningslöst att diskutera om ytterligare kostnader skall räknas in.

Vi konstaterar sammanfattningsvis

- att man inte kan bestämma exakt vilka kostnader som skall räknas in när man fastställer avgifter som syftar till full kostnadstäckning. Det finns skäl både för att räkna in ytterligare poster och för att begränsa sig till sådana beräkningsgrunder som nu är vanliga
- att om det bedöms angeläget av finansiella skäl eller för att uppnå önskade styreffekter det kan vara befogat att mera konsekvent räkna in kostnader för t. ex. forskning och metodutveckling när avgifter bestäms.

3.3.3 Andra principer än självkostnadsprissättning

Vi behandlar i det här avsnittet en princip för att sätta pris som ofta inte innebär full kostnadstäckning, nämligen pris efter marginalkostnad. Först berör vi emellertid en annan princip som innebär att priset sätts i syfte att nå maximal vinst. Båda dessa slag av prissättning är välkända inom ekonomisk teori. Därför behandlas de mycket översiktligt här.

Alternativet att sätta priser som medför att statens vinst maximeras är möjligt framför allt när man har monopol eller när efterfrågan styrs av författningar. Om uttaget av avgifter baserades på denna princip skulle det innebära att intäkterna översteg kostnaderna när detta är möjligt. Ersättningen skulle alltså innehålla ett klart moment av beskattning. Ett sådant syfte har såvitt vi vet inte uttalats i anslutning till de prestationer som för närvarande är belagda med avgifter. Eftersom vårt uppdrag inte omfattar skattefrågor behandlar vi inte vinstmaximering eller andra principer för att sätta avgifter som syftar till att intäkterna skall överstiga kostnaderna. Detta utesluter, enligt vad som sades om avgiftsmakten i kapitel 2, inte att viss avgift inom ett verksamhetsområde får ge ett överskott när andra avgifter inom samma område lämnar motsvarande underskott.

När det gäller att jämföra prissättning efter självkostnad med prissättning efter marginalkostnad går åsikterna ofta isär om vilken princip som är att föredra. För- och nackdelar hos dessa principer har belysts och debatterats i många sammanhang. I Sverige har debatten om prissättning på offentliga tjänster huvudsakligen rört affärsverken och vägväsendet.

När de fasta kostnaderna är låga blir skillnaderna mellan totalkostnaden per enhet (=självkostnaden) och marginalkostnaden (kostnaden för att framställa ytterligare en enhet av en vara eller en tjänst) relativt små. Om de fasta kostnaderna är höga blir skillnaderna däremot ofta betydande. En stor del av de prestationer som är belagda med avgifter framställs med låga fasta kostnader (detta gäller inte affärsverken). I dessa fall är frågan om avgifterna skall baseras på marginalkostnaden eller självkostnaden av mindre intresse. Flera avvägningsproblem uppstår emellertid när det finns stora fasta kostnader. I dessa fall innebär prissättning efter marginalkostnad att de anläggningar som finns utnyttjas optimalt, samtidigt som ett underskott uppstår som måste täckas med skattemedel. Omvänt gäller att prissättning efter självkostnad kan medföra att maskiner och anläggningar inte utnyttjas fullt samtidigt som verksamheten kan bedrivas utan underskott.

För myndigheter som har stora fasta kostnader och som dessutom har en priskänslig efterfrågan på sina tjänster gäller det att göra en avvägning mellan önskemålet att undvika att belasta statsbudgeten och önskemålet att utnyttja befintliga anläggningar optimalt. Med undantag för ett fåtal verksamheter (ofta affärsverk) bör konflikten mellan dessa intressen kunna ses som temporär och kunna elimineras på längre sikt genom att kapaciteten anpassas till den efterfrågan som finns. Detta innebär att självkostnaden och marginalkostnaden inte kommer att skilja sig åt så mycket. Intressekonflikten blir därmed mindre betydelsefull. Genom att varor och tjänster som framställs av myndigheter sällan är särskilt priskänsliga blir konflikten mellan det statsfinansiella intresset och intresset av att utnyttja kapaciteten även av det skälet inte särskilt allvarlig. Temporärt kan emellertid överkapacitet uppstå t. ex. när nya anläggningar eller metoder tas i bruk. En möjlig lösning kan i sådana situationer vara att välja en prisnivå där man tar in så mycket som är möjligt i syfte att försöka täcka de fasta kostnaderna. På så sätt kan underskottet och belastningen på statsbudgeten minskas. En sådan princip används t. ex. för närvarande vid statens provningsanstalt, som efter omlokaliseringen fått kapitalkostnader som – i vart fall på kort sikt – inte kan täckas av uppdragstaxorna.

Vid reglerande myndigheter bestäms efterfrågan i stor utsträckning av författningar. Detta medför att efterfrågan i stort sett är okänslig för priset. I dessa fall har avgiften obetydliga styreffekter, och valet av avgiftsprincip kan därför baseras enbart på finansiella överväganden. (Om det inte är en situation där man måste ta hänsyn till fördelningseffekter.)

Vi konstaterar alltså att pris som sätts lägre än självkostnaden kan tillämpas när det förekommer stora fasta kostnader och efterfrågan blir alltför låg om avgiften sätts lika med självkostnaden. Om avgifterna i sådana fall skall sänkas så att de t. ex. motsvarar marginalkostnaden beror naturligtvis på vilka intressen man vill tillmötesgå genom prissättningen. Det är inte möjligt att föreslå någon generell regel som avgör om huvudsyftet med en verksamhet skall prioriteras före det statsfinansiella intresset. I dessa situationer måste i stället budgetprövning ske på vanligt sätt. När en sådan prövning leder till att en avgiftsbelagd verksamhet skall subventioneras över budgeten finns det heller inget speciellt argument för att avgiften skall sänkas till just marginalkostnaden. Den kan sättas både högre och lägre beroende på hur stor andel av kostnaderna man vill finansiera med skattemedel.

Generellt kan emellertid sägas att argumenten för en avgift som nära ansluter till marginalkostnaden blir tyngre ju mer priskänslig efterfrågan är om det samtidigt finns betydande kapital bundet i verksamheten som riskerar att till stor del bli outnyttjat vid en högre avgift.

En möjlighet att minska konflikten mellan kostnadstäckning och optimalt resursutnyttjande är att använda s. k. tvådelade tariffer. Denna typ av avgifter är relativt ovanlig i Sverige (utom för affärsverken). I en sådan tariff delas avgifter för tjänster och varor upp i två eller flera led. Förutom en förbrukningsavgift som utgår per enhet som konsumeras kan en fast avgift tas ut. Den fasta avgiften kan t. ex. avse hyra eller inköp av en vara för att konsumtionen skall vara möjlig (t. ex. en telefon). Den kan också medföra att man har rätt att konsumera enligt en särskild förbrukningsavgift (t. ex. SJ:s rabattkort som berättigade till biljettinköp med 50 procents rabatt).

Fördelar med tvådelade tariffer är t. ex.

- att man kan ta ut avgifter som stämmer överens med marginalkostnaderna och – när dessa avgifter inte kan täcka alla kostnader – få täckning för kostnaderna genom att ta ut fasta avgifter
- att man kan konstruera den fasta delen av tariffen så att den kan användas som ett fördelningspolitiskt medel genom att avgiften differentieras mellan olika grupper.

Användbarheten hos tvådelade tariffer begränsas emellertid bl. a. av

- att om det är lätt att återförsälja en produkt finns det möjligheter att komma över den utan att betala den fasta avgiften
- att de administrativa kostnaderna för att ta ut avgiften kan bli betydande.

Vår diskussion leder fram till slutsatserna

- att några mer betydande styreffekter inte skulle uppstå om man gick över från självkostnadsprissättning till marginalkostnadsprissättning
- att en sådan övergång sannolikt skulle innebära att intäkterna skulle bli lägre, särskilt vid verksamheter där efterfrågan regleras av författningar.

3.4 Nya avgifter av traditionellt slag med direkt motprestation

De varor och tjänster som vi behandlar i det här avsnittet är närmast sådana prestationer som kan jämföras med dem som redan är avgiftsbelagda. Vi utgår ifrån att prestationerna utgör direkta motprestationer till den avgift som erläggs. Med detta menas att den som erlägger avgiften gör detta för att få en viss vara eller tjänst. Exempel är pass, juridisk rådgivning, statistiska undersökningar eller bearbetningar, transporttillstånd och tillstånd att upprätta ADB-baserade personregister.

Exempel: Fastighetsregistrering

Vid länsstyrelsernas lantmäterienheter och vid överlantmätarmyndigheterna handhas fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Fastighetsbildningen är avgiftsbelagd men fastighetsregistreringen är avgiftsfri. Registren kommer successivt att läggas över på ADB-system. Fastighetsregistret (FR) syftar till att bringa ordning och reda i jordbruksförhållandena och att ge publicitet åt rättigheter och belastningar i fråga om den fasta egendomen. Registret bildar underlag för fastighets- och tomträttsböckerna, beskattningsväsendet i fråga om fast egendom och tomträtt, lantmåteriväsendet, bebyggelse- och bostadsplaneringen samt annan samhällsplanering. Fastighetsregistren finansieras över anslag. Vid en normalstor länsstyrelse sysselsätter registret 3 à 4 årsarbetskrafter.

Motiv för avgiftsbeläggning

I flera andra fall där samhället bedriver registrering, t. ex. bilregister, körkortsregister och läkemedelsregister har det ansetts att den registrerade skall bära kostnaderna för registreringen. En avgiftsbeläggning även av fastighetsregistreringen skulle därför kunna övervägas.

Fastighetsbildning och inskrivningsväsende är avgiftsbelagda. Fastighetsregistreringen kan ses som det sista ledet i fastighetsbildningen alternativt som det första ledet i inskrivningsväsendet. Fastighetsbildningen blir inte rättsligt bindande förrän registrering i fastighetsregister skett. Registreringen utgör också underlag för inskrivningsväsendet.

Motiven för att införa en FR-avgift är närmast av kostnadsfördelningsnatur. Fastighetsägarna skulle få stå för de kostnader de förorsakar samhället. Mot detta kan eventuellt anföras att fastighetsägare redan nu betalar fastighetsskatt. Inom andra områden förekommer dock såväl beskattning som registeravgifter. Bilinnehavare betalar både fordonsskatt och registerhållningsavgifter.

Införandet av en FR-avgift skulle också kunna få vissa styreffekter. FR skall avse bruksenheter. När flera fastigheter ingår i samma bruksenhet är det relativt vanligt att de olika fastigheterna registreras var för sig. Detta orsakar registermyndigheterna merarbete. Införande av en FR-avgift skulle kunna få den positiva styreffekten att fastighetsägaren sammanför sina fastigheter. Höga FR-avgifter kan emellertid eventuellt samtidigt få till konsekvens att alltför stora sammanläggningar sker av framför allt skogsfastigheter, vilket kan leda till otympliga och svårhanterliga enheter. Dessutom kan namnbeteckningsproblem uppstå i den mån kommungränser överskrids.

Utformning

FR-avgift kan utformas som en registeravgift som tas ut vid nyregistrering men även för ändringar i redan införd fastighetsregistrering

eller som en årlig registerhållningsavgift. Ett förhållande som talar emot den förstnämnda typen av avgift är att ändringar i registren i vissa fall kan bero på åtgärder över vilka fastighetsägaren inte har något inflytande, t. ex. ändrade planbestämmelser och andra åtgärder från myndigheter. Det är möjligt att även administrativa skäl talar för en registerhållningsavgift.

Avsikten är att även banker, försäkringsbolag och andra intressenter skall kunna ansluta sig till ADB-systemet via egna terminaler. Oavsett vilken ställning man tar till en avgiftsbeläggning av fastighetsregistreringen kan det vara rimligt att debitera dessa intressenter för den information de erhåller ur registren.

Exempel: Nya avgifter enligt expeditiionskungörelsen

Åtskilliga expeditiionsavgifter berör verksamheter vid länsstyrelserna. Ytterligare verksamheter där skulle emellertid kunna bli föremål för överväganden om avgiftsbeläggning.

Till dessa hör tillstånd till utskänkning i slutna sällskap, tillstånd till älgjakt och vissa andra jakttillstånd, vissa tillstånd enligt vägmärkeskungörelsen, vissa medgivanden enligt miljöskyddslagen och dispens från förbud i vissa fall mot trafik med tyngre fordon, s. k. helgförbud.

Exemplen visar att det inom länsstyrelserna finns avgiftsfria ärenden liknande dem som nu är avgiftsbelagda enligt expeditiionskungörelsen. Vissa av dessa ärenden kräver små resurser för handläggning medan andra ställer krav på inte obetydliga insatser. Det är således troligt att det finns vissa möjligheter till utvidgad avgiftsbeläggning som kan få meningsfulla effekter. Frågor av det här slaget övervägs av stämpelskatteutredningen.

RRV:s undersökning som vi sammanfattar i avsnitt 3.7 visar att det finns områden som kan komma i fråga för avgiftsbeläggning på traditionellt sätt. Finansiella effekter och styreffekter skulle dock i regel bli obetydliga.

I en del fall kan avgifterna inte införas på grund av administrativa svårigheter. Det belyses i följande exempel.

Exempel: Pesticidkontroll

Statens livsmedelsverk (SLV) kontrollerar att mängden rester av bekämpningsmedel i grönsaker och frukter inte överskrider fastställda gränsvärden – s. k. pesticidkontroll. Ca två tredjedelar av proven avser importerade produkter och en tredjedel inhemska produkter. Prover på utländska frukter och grönsaker tas i samband med införseln till Sverige. Prover på svenska produkter tas vid de stora trädgårdshallarna, dvs. i grossistledet. En del av den svenska produktionen hamnar utan-

för kontrollverksamheten, eftersom inte alla produkter passerar grossistledet. Provtagning hos producenterna skulle emellertid bli alltför dyrbar. Om proverna togs i detaljistledet skulle problemen att spåra producenterna bli oöverstigliga.

Kostnaderna för pesticidkontroll av frukter och grönsaker uppgår till ca 3 miljoner kronor varav 1 miljon kronor för de inhemska produkterna. Införselkontroll av vegetabilier finansieras genom avgifter som tas ut av importörerna. Pesticidkontrollen av svenskproducerade frukter och grönsaker är däremot inte avgiftsbelagd. Finansieringen sker över SLV:s budget.

Finansieringsalternativ

Stora svårigheter föreligger att identifiera någon grupp som kan debiteras för kontrollen av inhemska frukter och grönsaker. Olika problem uppkommer därvid.

- Genom någon form av kollektiv debitering av producenterna skulle man kunna ta ut avgifter. Producenterna finns emellertid inte registrerade. En tänkbar väg skulle vara att via t. ex. Trädgårdsodlarnas riksförbund ta ut någon form av årlig avgift avsedd att täcka SLV:s kostnader. Endast ca 60 procent av odlarna är emellertid anslutna till förbundet.
- Ett annat alternativ att täcka kostnaderna för pesticidkontroll är att debitera tillverkarna av bekämpningsmedel antingen direkt eller via registreringsavgifter. I den mån tillverkarna övervältrar ökade kostnader på sina kunder i form av höjda priser drabbas även här trädgårdsodlarna. En sådan debitering försvåras av att bekämpningsmedel säljs på export och till andra svenska kunder än trädgårdsodlare.

3.5 Nya avgifter utan direkt motprestation

I det här avsnittet diskuterar vi först avgifter där ingen direkt motprestation utgår, t. ex. avgifter för tillsyn av en näringsgren. Därefter tar vi upp avgifter för s. k. externa effekter.

3.5.1 *Vidgat avnämARBEGREPP*

Här behandlar vi avgifter där det inte finns något direkt samband mellan att den enskilde betalar avgiften och att han erhåller en vara eller tjänst. Exempel på verksamheter där sådana förhållanden råder är tillsyn av en viss bransch eller en viss verksamhet. Sådan tillsyn är belagd med avgift t. ex. vid statens kärnkraftsinspektion. Likartade samband mellan en viss grupp och en myndighets verksamhet kan i en del fall ligga till grund för

att ta ut avgifter även när verksamheten är av mera kollektiv natur dvs. tillgänglig för alla. Så är t. ex. fallet med sjöfartsverkets farledsverksamhet. Denna finansieras med avgifter som tas ut i samband med att fartygen anlöper svensk hamn.

De förutsättningar som vi tidigare har sagt bör beaktas vid överväganden om nya avgifter gäller naturligtvis även vid den här typen av avgifter. I det här fallet tillkommer också att särskilda krav ställs på att man kan identifiera avnämarna p. g. a. att avgifterna inte erläggs direkt när en motprestation utgår.

Exempel: Tillsyns- och provningsavgifter i miljövården

Miljökostnadsutredningens (MIKO) överväganden om olika styrmedel inom miljöpolitiken leder fram till slutsatsen att reglering i det enskilda fallet alltjämt måste vara det grundläggande styrmedlet. Generella regleringar kan vara användbara i vissa fall.

Utredningen föreslår emellertid att de administrativa reglerande styrmedlen kombineras med vissa avgifter. En av dessa är en tillsyns- och provningsavgift för att täcka myndigheternas regleringskostnader.

Tillsyns- och provningsavgiften avses täcka myndigheternas kostnader för tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöskyddslagen och lagen om hälso- och miljöfarliga varor samt 3 § lagen om förbud mot dumpning av avfall i vatten. Utredningen anser att avgiftsuttaget bör ske enligt schabloner vilka beräknas för olika typer av provningsärenden med hänsyn till ärendenas omfattning, verksamhetens art och underlagets fullständighet. I ett exempel beräknar utredningen att kostnader på ca 60 miljoner kronor skulle behöva täckas av en sådan avgift. Beräkningen är gjort med utgångspunkt i ärendehantering enligt miljöskyddslagen inom länsstyrelserna, naturvårdsverket och koncessionsnämnden för miljöskydd. I beräkningen tas inte hänsyn till indirekta kostnader. Vissa forsknings- och utvecklingskostnader bör dock, enligt MIKO, ingå i avgiftsunderlaget – ett tillägg på 50 procent anses täcka dem. Utredningen bedömer slutligen att de statsfinansiella inkomsterna av provnings- och tillsynsavgiften skulle komma att bli ca 100 miljoner kronor eftersom ovannämnda beräkning avsett endast miljöskyddslagen och eftersom tillsynen kan komma att behöva intensifieras. I beräkningar ingår myndigheternas direkta kostnader för verksamheten och ett pålägg för forsknings- och utredningsverksamhet. Däremot ingår inte myndigheternas indirekta kostnader.

Avgiften bedöms inte få andra styreffekter än att den kan påverka beslutsunderlag, som lämnas in till myndigheterna, om den differentieras med hänsyn till detta underlags beskaffenhet.

Avgifternas fördelningseffekter liksom deras effekter på kostnadsläget i svensk industri kan bedömas bli mycket små.

Ibland kan man urskilja en grupp som det är teoretiskt möjligt att ta ut avgifter från men finna att det är svårt att konstruera en rättvis avgift som kan tas ut på ett enkelt sätt. Om antalet avgiftspliktiga är stort kan kontrollproblemet bli avsevärt, som exempel kan nämnas radio- och tv-licenserna. Om problem av sådant slag leder till tungrodda, kostsamma eller motbjudande uppbörds- och kontrollsystem kan dessa problem komma att uppväga fördelarna med avgifterna.

Gränsen mellan avgifter och punktskatter kan vara svår att dra när det rör sig om stora kollektiv och motprestationerna inte tillfaller den enskilde som betalar avgiften. Redan nu är det ibland svårt att se någon klar skillnad mellan vissa pålagor som betraktas som avgifter och andra som betraktas som punktskatter. Sjöfartsavgifterna fyller t. ex. en funktion som i många avseenden är densamma som bilskattens. Som nämnts råder en oklar terminologi inom området.

Vi anser sammanfattningsvis

- att det sannolikt finns möjligheter att genom att vidga tolkningen av motprestationsbegreppet peka ut nya grupper som tillgodogör sig aktiviteter vilka helt eller delvis kan finansieras med avgifter
- att avgifter av detta slag bör tas ut endast när det är möjligt att med rimliga insatser identifiera avnämarna och kontrollera att avgiften betalas.

3.5.2 Externa effekter

I det här avsnittet diskuterar vi om det finns andra samband än direkta motprestationer mellan företeelser i samhället och vissa statliga kostnader som kan utgöra grund för avgiftsbeläggning. Om det är så att en del kostnader för statens verksamhet kan hänföras till en viss aktivitet i samhället kan man diskutera att ta ut avgifter från dem som bedriver aktiviteten. En förutsättning är emellertid att ett klart samband finns mellan aktiviteten och statens kostnader. Däremot är det inte nödvändigt att den statliga verksamheten ger upphov till prestationer som kommer den som betalar avgiften tillgodo.

Vad vi här behandlar brukar i ekonomisk teori kallas externa effekter. Sådana effekter uppstår bl. a. när en aktivitet, t. ex. produktionen i ett företag, medför andra kostnader för samhället än dem som företaget självt behöver ta hänsyn till. Sådana kostnader kan drabba andra grupper i samhället (t. ex. när utsläpp i vattendrag medför sämre fångster för fiskare eller när besprutning av skog minskar värdet på skörden för bärplockare). Genom att inte samtliga kostnader som uppkommer som följd av en viss produktion (eller konsumtion) belastar denna kommer verksamhetens omfattning normalt att bli större än om alla kostnader vore medräknade. Dessutom sker en omfördelning av värden mellan berörda grupper. Enligt ekonomisk teori kan man motverka eller eliminera externa effekter genom att ta ut avgifter från en verksamhet som ger upphov till sådana.

Ett exempel på samband av det här slaget kan vara sambandet mellan verksamheter som påverkar miljön och delar av kostnaderna för naturvårdsverket och länsstyrelsernas naturvårdsenheter. Om dessa verksamheter inte fanns skulle naturligtvis behovet av statlig verksamhet vara mindre inom

detta område.¹ Ett annat exempel är sambanden mellan idrott och vårdkostnader för t. ex. benbrott, ledsador och andra typiska idrottsskador. (I detta fall kan man dock räkna med att det skulle bli betydligt svårare att fastställa kostnadssambanden.) På motsvarande sätt kan man räkna med att det finns ett samband mellan konsumtion av fett och sötsaker och vårdkostnader (ännu svårare att kartlägga kostnadssambandet). När samband av det här slaget finns kan man genom att belasta respektive verksamhet med en avgift få större överensstämmelse mellan de kostnader som besluten att producera eller konsumera baseras på och de totala kostnaderna för samhället.

Exempel: Externa effekter – miljöskyddsavgift

Miljöskyddsutredningen föreslår i delbetänkandet Bättre miljöskydd (SOU 1978:80) införandet av en s. k. miljöskyddsavgift. Avgiften skall tas ut vid överträdelse av miljöskyddslagen (ML) och tänkes ersätta nuvarande påföljder i form av bötesstraff. I betänkandet sägs:

”I princip skall sådan avgift tas ut så snart man på objektiva grunder kan konstatera att överträdelse av ML skett. Avgiften skall bättre kunna svara mot de ekonomiska kalkyler och värden som kan ligga bakom överträdelser av det här slaget. Den skall nå även juridiska personer, vilket ej är fallet med straff av mera traditionellt slag. Miljöskyddsavgiften föreslås bli relaterad till penningvärdet samt utgå med f. n. högst ca 25 000 kr för varje dygn som överträdelsen fortgår. Skulle överträdarens vinning överstiga det framräknade totalbeloppet kan miljöskyddsavgiften bestämmas till ett belopp som motsvarar vinningen i fråga. Vid bagatellartade överträdelser å andra sidan kan påföljden nedsättas eller efterges. En lämplig preskriptionstid anses vara fem år.

— — — — —
Syftet med miljöskyddsavgiften är sålunda att den skall göra en överträdelse olönsam och därmed också verka effektivt avhållande i jämförelse med nuvarande ordning.”

Finansiella effekter av en avgift av det här slaget är givetvis svåra att bedöma – de beror på vilka överträdelser av ML som sker. Avgiften syftar till att göra lagöverträdelser olönsamma, den kan därigenom få betydande *styreffekter*. Miljöförstörelsen kostnader kommer då att tas med i de kalkyler som ligger till grund för företagets investeringar i miljöskyddsanläggningar. Efterfrågan på dessa produkter skulle därmed komma att påverkas. Hur stor påverkan skulle bli beror på hur känslig efterfrågan är för prisförändringar.

I syftet med avgiften, dvs. att förorenaren skall stå för föroreningskostnaderna, ligger uttalat att avgiften skall ge en *inkomstomfördelning* till den miljöstörande verksamhetens nackdel. Beroende på eventuell övervältring av priserna kommer fördelningseffekterna att drabba även konsumenterna.

¹ De allvarligaste externa effekterna till följd av miljöstörande verksamhet är naturligtvis inte de kostnader som diskuteras här utan den påverkan på miljön som verksamheterna leder till.

Om man systematiskt söker kostnadssamband av detta slag skulle det kunna ge uppslag till nya avgifter. Som exempel kan nämnas skatten på tobak och alkohol. I dessa fall torde skatten emellertid inte vara baserad på någon närmare beräkning av vårdkostnader och andra kostnader som konsumtion ger upphov till. Skatten är snarare uttryck för ett rent fiskalt intresse och för att man vill begränsa konsumtionen. Det råder emellertid knappast några tvivel om att det finns ett klart samband mellan konsumtion och vårdkostnader och att detta har påverkat beslutet att beskatta konsumtionen.

Avgifter som inte medför någon motprestation för vare sig individen eller gruppen är inte avgifter i RF:s mening. Diskussionen i detta avsnitt har därför inneburit att vi har passerat gränsen mellan avgifter och punktskatter. Om man förflyttar sig ännu längre från avgifter och mot skatter kommer man in på punktskatter som helt saknar kostnadsanknytning. Exempel på sådana skatter är skatten på kosmetika (lyxskatt) och skatten på roulettespel.

3.6 Andra finansieringsalternativ

Mot bakgrund av den debatt som förts om svårigheterna att få utrymme för nya reformer beskriver vi i det följande några uppslag till alternativ finansiering. Om man ser till samhällets insatser som helhet och tar med såväl statlig som kommunal och landstingskommunal verksamhet består de största posterna, som blir kvar sedan transfereringar och kollektiva nyttigheter räknats bort, samhällets utgifter för utbildning och vård. Utbildning och vård betraktas i stor utsträckning som transfereringar från statsbudgeten. Om man däremot fäster mindre avseende vid vem som är huvudman finner man att de utgör exempel på offentlig produktion av tjänster till enskilda. Det är alltså teoretiskt och praktiskt möjligt att ta ut avgifter för dem. Förslag med den innebörden har också förts fram, men de har inte i någon större utsträckning vunnit gehör hos politiska organ. Det beror främst på att de flesta av förslagen står i strid med politiska ambitioner om vilka det råder bred parlamentarisk enighet. Detta innebär bl. a. att tjänster inom dessa sektorer skall vara tillgängliga för alla medborgare oavsett vilka egna ekonomiska resurser de förfogar över. Exempelen från dessa områden illustrerar svårigheterna att genomföra någon större omfördelning av finansieringsbördan genom att i ökad utsträckning utnyttja avgiftsinstrument. Man behöver emellertid inte nödvändigtvis helt utesluta att man kan finna nya former för finansiering med avgifter som borde kunna accepteras från fördelningspolitiska utgångspunkter. Några aspekter på detta diskuteras i bilagorna av Bohm och Ysander.

Även inom andra områden kan det finnas alternativ till nuvarande finansiering. För att belysa detta redovisar vi tre exempel från de departementsområden som RRV undersökt.

Exempel: Finansiering av statliga insatser för djursjukvård med försäkring

Lönekostnaderna för veterinärstaten är f. n. anslagsfinansierade. En annan finansieringsmöjlighet är att bygga upp ett försäkringssystem för djursjukvården och djurhälsovården. Vissa utgifter för bekämpande av smittosamma tamdjursjukdomar skulle också kunna inbegripas.

Kommentar:

Jämfört med en finansiering via t. ex. slaktdjursavgifter skulle fördelarna med ett försäkringssystem kunna bestå i ökade individualiseringsmöjligheter t. ex. med avseende på riskklasser och självrisker. Det är å andra sidan sannolikt att ett individualiserat försäkringssystem skulle bli relativt dyrt och omständligt att administrera.

Exempel: Stöd åt jordbruket

Inom jordbruksområdet finns en typ av kollektiv finansiering som inte kan betecknas som en avgift – *avräkning mot prisregleringsmedel*. En väsentlig del av de olika stödåtgärderna för jordbruket liksom den styrande och reglerande verksamheten inom området skulle kunna finansieras på detta sätt. Redan i nuläget finansieras vissa stödåtgärder inom ramen för prisregleringssystemet.

De aktuella verksamheterna består dels av samordnande och övervakande uppgifter eller olika typer av serviceåtgärder riktade till hela näringen, dels av transfereringar till större eller mindre grupper inom jordbruket eller jordbruket närstående näringar. För flertalet av dessa verksamheter skulle endast någon typ av kollektiv debitering kunna utgöra ett alternativ till nuvarande anslagsfinansiering. De berörda verksamheterna finansieras över ett stort antal anslag. Som exempel kan nämnas anslagen till lantbruksstyrelsen, lantbruksnämnderna, bidrag till jordbrukets rationalisering, statens jordbruksnämnd och stöd till jordbruket i norra Sverige.

Effekter av finansiering via prisregleringsmedel

Anslagen till de verksamheter som "brutto" skulle kunna komma i fråga för avräkning mot prisregleringsmedel uppgår sammantaget till ca 570 miljoner kronor budgetåret 1978/79. För vissa av dessa områden kan även annan alternativ finansiering övervägas.

Statens anslag för prisreglerande åtgärder på jordbrukets område uppgår budgetåret 1978/79 till 3 666 miljoner kronor, varav 284 miljoner kronor avser låginkomstsatsning och ersättning för införselavgiftsmedel utanför fördelningsplanen.

Den finansiella effekten blir slutligen en förhandlingsfråga. Effekterna på statsbudgeten påverkas av i vad mån jordbrukets förhandlingsdelegation lyckas kompensera näringen med höjda konsumentpriser eller ökade subventioner.

Inkomstfördelning

Om avräkningseffekten blir maximal, dvs. ingen eller begränsad kompensation erhålles, så sker en inkomstfördelning från jordbrukare till övriga skattebetalare. Om en eventuell kompensation sker i form av prishöjningar, kommer inkomstfördelningen att helt eller delvis drabba livsmedelskonsumenterna. En sådan inkomstfördelning skulle bli särskilt ogynnsam för låginkomsttagare, som har en stor andel livsmedel i sin totala konsumtion.

Styreffekter

Ett huvudproblem vid budgetfinansierad verksamhet är att volym och ambitionsnivå är avsevärt lättare att höja än att sänka. En poäng med avgiftsfinansiering är att den tydliggör kostnaderna för vissa avgränsade prestationer och låter dessa belasta en avnämare som drar nytta av prestationerna.

När kostnadsansvaret för olika bidrag och servicefunktioner till jordbruket vilar helt på statsmakterna är det troligt att jordbrukets representanter ställer sig i princip positiva till stödåtgärderna och även välkomnar utvidgningar av desamma. Om kostnaderna i stället togs med som speciella avräkningsposter i jordbruksförhandlingarna är det möjligt att jordbrukets representanter skulle komma att noggrannare överväga och ifrågasätta olika stödåtgärder. Det skulle kunna komma att gälla även konsumentrepresentanterna.

Genom sina insikter om myndighetens produktion, genom sitt ekonomiska incitament och genom sina möjligheter att bedöma nyttan av den bedrivna verksamheten har avnämarnas organisationer goda förutsättningar att bidra till en genomlysning av den statliga verksamheten. En opinion för restriktivitet skulle kunna utvecklas. Storleken och inriktningen av samhällets insatser på jordbruksområdet skulle kunna påverkas och därmed ge effekter på resurshushållningen.

Målkonflikter

Det är inte givet att en förändring av samhällsinsatserna på jordbruksområdet enligt resonemang ovan skulle vara enbart positiv. Staten kan ha övergripande mål exempelvis för jordbrukets inriktning och omfattning eller för inkomstfördelningen inom jordbrukarkollektivet. Uppfyllelsen av dessa mål kan påverkas negativt av förändringar av nuvarande stödåtgärder. (Den kan naturligtvis också påverkas positivt.)

Övriga effekter

En avräkning av kostnaderna för nuvarande anslagsfinansierade stödåtgärder på jordbrukets område mot prisregleringsmedel är rent tekniskt realiserbar. Det visas bl. a. av att redan nu vissa stödåtgärder

omfattas av prisförhandlingarna. Ett nytt administrativt system behöver inte byggas upp som kan bli fallet vid utvidgad avgiftsbeläggning inom andra områden. De administrativa kostnaderna för avräkning mot prisregleringsmedel måste därför bedömas bli begränsade. Där- emot är det troligt att införandet av ytterligare moment i de redan nu komplicerade jordbruksförhandlingarna skulle komma att medföra påfrestningar av annat slag.

Exempel: Marknadsföringsinsatser vid importkontoret för u-landsprodukter (Impod)

Området

Till Impods uppgifter hör bl. a. att underlätta marknadsföring i Sverige av u-landsprodukter. Verksamheten är koncentrerad till vissa produkter för vilka relativt omfattande åtgärder vidtas.

Motiv för ändrad finansiering

I den mån importkontorets marknadsföringsprojekt lyckas, dvs. leder till att svenska företag kan inleda en lönsam försäljning av u-landsprodukter, har kontoret bidragit till vinster inte bara för u-landet i fråga utan också för svenska företag. Det kan då diskuteras om de svenska företagen åtminstone till någon del bör bekosta Impods insatser. Någon form av villkorliga lån i stället för rena bidrag skulle kunna vara en sådan finansieringsmöjlighet. Lånen skulle bli återbetalningspliktiga endast om försäljningen av den nya produkten lyckas och skulle därmed inte behöva hämma försök att introducera nya och riskfyllda produkter på den svenska marknaden.

Finansiella effekter

De marknadsföringsprojekt som har den karaktären att de skulle kunna finansieras genom villkorliga lån omfattar uppskattningsvis ca hälften av Impods totala budget på omkring 3 miljoner kronor. Alla projekt kan inte förväntas bli lyckosamma. Effekterna på statsbudgeten blir dessutom beroende av i vad mån den skatt debiterade företag betalar kommer att minska. De statsfinansiella effekterna av införandet av villkorliga lån kan därför i detta fall bedömas bli små.

För det fallet att återbetalningen av lånade medel skulle tillfalla Impod i stället för att redovisas på inkomsttitel skulle införandet av villkorliga lån kunna innebära ett inte obetydligt resurstillskott för Impods u-landsfrämjande verksamhet.

Styreffekter och inkomstfördelningseffekter

Införandet av villkorliga lån kan inte bedömas leda till några nämnvärda styreffekter och inte heller till några inkomstfördelningseffekter.

Målkonflikter

Viss risk kan föreligga att omvandling av de rena bidragen till villkorliga lån skulle leda till större tveksamhet från svenska företags sida till de av Impod stödda marknadsföringsprojekten. Debitering av marknadsföringen skulle också kunna leda till ett högre pris för den aktuella produkten och därmed försvåra introduktionen på den svenska marknaden. Den senare effekten kan dock bedömas som marginell.

Övriga effekter

Betydande svårigheter kan förutses när det gäller att bestämma villkoren för återbetalningsplikt.

Villkorliga lån skulle föra med sig administrativa kostnader både för fakturering och för bedömning av om återbetalningsvillkoren är uppfyllda.

3.7 Vidgad avgiftsbeläggning inom tre departementsområden – slutsatser

Med utgångspunkt i den principiella diskussion som vi redovisat har vi som nämnts uppdragit åt RRV att gå igenom verksamheter under jordbruks-, handels- och kommundepartementen för att belysa möjligheterna till en vidgad avgiftsbeläggning. De möjligheter till vidgad avgiftsfinansiering som RRV undersökt är

- förändring av befintliga avgifter
- nya avgifter för direkta motprestationer
- nya avgifter utan direkt motprestation
- andra finansieringsalternativ.

I undersökningen har bedömts statsfinansiella effekter, fördelningseffekter och styreffekter av förändrad avgiftsbeläggning. Vidare har man försökt identifiera eventuella målkonflikter och de administrativa konsekvenserna.

Undersökningen är relativt översiktlig. Detta beror på att en analys av avgiftssystem och effekter som skulle kunna leda fram till konkreta förslag till nya avgifter kräver större utredningsinsatser än vad som kunnat göras inom ramen för vårt uppdrag.

De undersökta departementen svarar tillsammans för 6 procent av utgifterna på driftbudgeten budgetåret 1977/78. Totalt har sex verksamhetsområden inom jordbruksdepartementet, tre områden inom handelsde-

partementet och två inom kommundepartementet undersökts. Service/transfereringar till näringar är väsentliga delar av verksamheten under jordbruks- och handelsdepartementen. Dessutom sker reglering av näringarna. Kommundepartementets verksamhet är i något högre grad riktad till allmänheten.

De flesta departementsområden domineras av transfereringar och annan verksamhet riktad till allmänheten. Detta gäller t. ex. för social- och utbildningsdepartementen som tillsammans omfattar 40 procent av driftbudgeten. Endast industridepartementet kan sägas vara näringsinriktat i lika hög grad som jordbruks- och handelsdepartementen. Vissa departement omfattar verksamhet av huvudsakligen kollektiv karaktär. Hit hör framför allt försvars-, justitie- och utrikesdepartementen.

De tre departement som omfattas av undersökningen är således inte typiska eftersom deras verksamhet i första hand vänder sig till olika näringsgrenar. Det är därför utifrån denna genomgång svårt att dra några bestämda slutsatser om de samlade möjligheterna till statlig avgiftsbeläggning. Det är dock troligt att möjligheterna att avlasta statsbudgeten genom avgiftsfinansiering är mera begränsade inom övriga departementsområden. Detta gäller förutsatt att man inte vill överväga avgiftsbeläggning av områden som sjukvård och utbildning.

Genomgången är inte heltäckande. Vi bedömer emellertid att den övervägande delen av utrymmet för avgiftsbeläggning inom de tre aktuella departementen tas upp i undersökningen. I diagram 2 visas hur verksamheten under de tre departementen fördelar sig på olika områden. De områden som berörs av undersökningen har markerats.

Jordbruksdepartementet domineras givetvis helt av jordbrukssektorn. De avgiftsområden som undersökningen berör omfattar i huvudsak sektorerna jordbruk och miljövard, dvs. ca hälften av budgeten exklusive prisregleringsmedel.

Inom handelsdepartementet svarar tullverket för hälften av budgeten. För större delen av tullverkets verksamhet har den bedömningen gjorts att en avgiftsbeläggning inte är aktuell utöver den som nu förekommer i begränsad utsträckning.¹ Vad gäller främjande av utrikeshandeln kan vissa ytterligare intäkter tas in genom förbättrad kostnadstäckning i nu avgiftsbelagd verksamhet. Övrig verksamhet har bedömts utgöra en transferering till exportindustrin som det är svårt att avgiftsbelägga. Patent- och registreringsverkets verksamhet är redan avgiftsbelagd. En relativt stor del av de från avgiftssynpunkt intressanta områdena inom handelsdepartementet omfattas således av undersökningen.

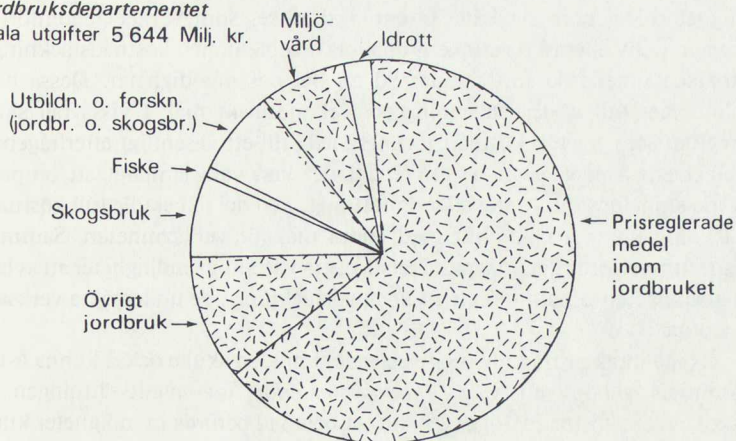
Länsstyrelserna svarar för ca 60 procent av utgifterna under kommundepartementet. Lokala skattemyndigheterna har bedömts i huvudsak ointressanta i sammanhanget. Samma bedömning gäller utgifter för kyrkliga ändamål.

3.7.1 Befintliga avgifter

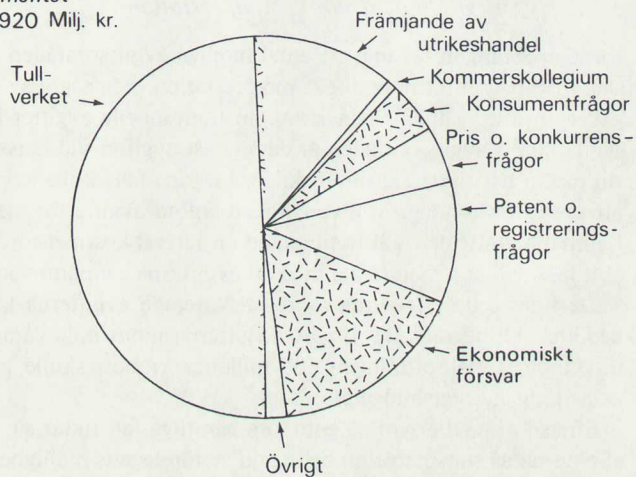
Inom de tre departementsområdena har under senare år åtskilliga myndigheter förmått *förbättra kostnadstäckningen* i sin avgiftsbelagda verksamhet. RRV har medverkat till detta i sin roll som obligatorisk samrådsmyndighet.

¹ Stora delar av importen är numera tullfri men orsakar likväl klareringskostnader m. m. för tullverket. En avgiftsbeläggning skulle principiellt kunna motiveras för att täcka dessa kostnader. Uppslaget har inte utvecklats närmare eftersom internationella konventioner bedömts hindra sådana avgifter.

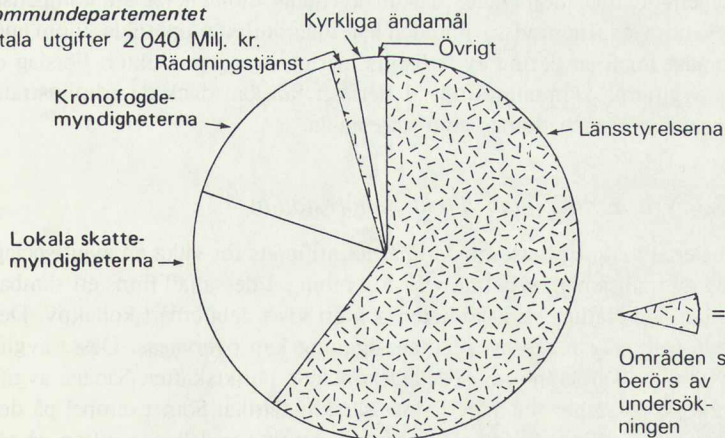
Jordbruksdepartementet
Totala utgifter 5 644 Milj. kr.



Handelsdepartementet
Totala utgifter 920 Milj. kr.



Kommundepartementet
Totala utgifter 2 040 Milj. kr.



Områden som
berörs av
undersök-
ningen

Diagram 2 Verksamheten
under jordbruks-, handels-
och kommundepartemen-
ten fördelade på verksam-
hetsområden budgetåret
1977/78.

dighet och genom särskilda utredningsinsatser som verket genomfört på eget initiativ eller på regeringens uppdrag. Problem med kostnadstäckningen kvarstår emellertid fortfarande vid en hel del myndigheter. Dessa har i allmänhet full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. I vissa fall skulle avgifter som ger full kostnadstäckning leda till ett väsentligt efterfrågebortfall. Detta kan vara ett tecken på att det kan vara lämpligt att ompröva verksamhetens inriktning eller omfattning. I en del fall skulle full kostnadstäckning komma i konflikt med andra mål för verksamheten. Sammanfattningsvis torde det knappast återstå några väsentliga möjligheter att avlasta statsbudgeten genom förbättrad kostnadstäckning i de undersökta verksamheterna.

Ökade intäkter från nu avgiftsbelagda områden skulle också kunna åstadkommas genom ett *vidgat kostnadsunderlag* för avgiftssättningen. Så skulle t. ex. kostnader för utvecklingsarbete vid berörda myndigheter kunna ingå i avgiftsunderlaget i större utsträckning än vad som nu sker. Även här torde de finansiella effekterna bli obetydliga.

3.7.2 Nya avgifter med direkt motprestation

I undersökningen tas upp ett antal möjliga avgiftsområden av traditionellt slag med någon form av direkt motprestation. För några av dessa områden gäller att även annan finansiering än traditionella avgifter kan övervägas. Av tänkbara avgiftsområden är det endast avgifter vid länsstyrelserna som till någon del riktar sig till enskilda. I övriga fall skulle avgifterna komma att tas ut av företag. Motiven för att införa avgifter av det här slaget är i allmänhet att man vill få till stånd en rättvis kostnadsfördelning. Endast i ett fåtal fall kan man räkna med att avgifterna ger nämnvärda styreffekter.

De finansiella effekterna av de diskuterade avgifterna kan i allmänhet bedömas bli begränsade. Endast avgifterna inom miljövårdsområdet, med intäkter i storleksordningen 100 miljoner kronor, skulle ge någon större avlastning av statsbudgeten.

Eftersom avgifterna i så gott som samtliga fall riktar sig till företag blir effekterna på statsbudgeten beroende av företagets möjligheter att göra avdrag vid beskattningen. Fördelningseffekterna blir alltså beroende av företagets avdragsmöjligheter liksom av deras möjligheter att kompensera sig i andra led. Inom vissa områden kan målkonflikter uppträda. Inom andra området för finansiering av fredstida lagring av oljeprodukter. Förslag om om avgifterna är meningsfulla. I flertalet fall kan dock de administrativa konsekvenserna bedömas som acceptabla.

3.7.3 Nya avgifter utan direkt motprestation

Ett flertal verksamhetsområden har identifierats för vilka en avgiftsbeläggning av traditionellt slag inte visat sig möjlig. I dessa fall finns ett samband mellan den statliga verksamheten och ett visst debiterbart kollektiv. Detta medför att någon typ av avgiftsbeläggning kan övervägas. Dessa avgifter får närmast karaktären av specialdestinerade punktskatter. Sådana avgifter förekommer redan nu men är inte särskilt talrika. Som exempel på detta kan nämnas den s. k. farledsvaruavgiften och beredskapsavgiften på olje-

området för finansiering av fredstida lagring av oljeprodukter. Förslag om avgifter av denna eller liknande karaktär har på senare tid presenterats av flera offentliga utredningar. Hit hör som nämnts miljökostnadsutredningen och djurskyddsutredningen. Det är troligt att ytterligare punktskatteliknande avgifter kommer att aktualiseras av utredningar i framtiden.

Motiven för att införa avgifter av det slag som här diskuteras är att man på så vis uppnår en kostnadsfördelning som kan framstå som rimligare än nu då alla skattebetalare belastas. Avgifterna innebär i flera fall att kostnaderna för externa effekter av en viss aktivitet betalas av den som orsakar dem. I den mån kostnaderna på detta sätt tas in i de kalkyler som ligger till grund för en viss aktivitet kommer avgifterna åtminstone teoretiskt att få en styrande effekt. Hushållningen med resurser kan därigenom bli samhällsekonomiskt riktigare. I de här aktuella fallen är avgifterna i allmänhet dock inte av en sådan storlek att styreffekterna blir märkbara annat än undantagsvis. Företagens avdragsmöjligheter kommer att påverka såväl de reella effekterna på statsbudgeten som inkomstfördelningseffekterna av de avgifter som debiteras dem. Även eventuell övervältring på de slutliga konsumenterna måste beaktas för en bedömning av inkomstfördelnings-effekterna.

En del av de avgifter som övervägs i detta avsnitt har karaktären av specialdestinerade punktskatter. Lämpligheten av att specialdestinera punktskatter kan diskuteras. Mot detta talar i första hand önskemålet hos statsmakterna att i budgetprocessen fritt pröva å ena sidan avvägningen mellan olika inkomstslag och å andra sidan utgifterna för olika ändamål. Det ställningstagande som gjorts i budgetreformpropositionen (1976/77:130 s. 40) mot en specialdestinering av automobilskattemedlen torde få ses mot denna bakgrund. För sådana skatter talar å andra sidan att det ibland anses önskvärt att strikt upprätthålla synsättet att ett bestämt kollektiv bidrar till finansieringen av specifika statliga aktiviteter. Detta är fallet i normal avgiftsbelagd verksamhet med krav på kostnadstäckning. Där redovisas kostnader och intäkter över samma anslag eller över utgifts- och inkomsttitlar som motsvarar varandra. Detta synsätt berörs i nämnda proposition (s. 52) och i budgetpropositionen för budgetåret 1977/78 (prop. 1977/1978:100 bilaga 10 s. 46) om lämpliga anslagsformer för bank- och försäkringsinspektionerna. I dessa senare fall har statsmakterna tagit ställning för en anslagskonstruktion som – utan att innefatta en regelrätt fond – innebär att det som ett kollektiv betalat alltid används för ett bestämt ändamål. Även farledsvaruavgifterna är ett exempel på punktskatteliknande avgifter som kopplats till vissa utgifter.

Det är självfallet budgettekniskt möjligt att belasta en viss grupp för de kostnader den förorsakat och att redovisa dessa intäkter på inkomsttitel. Därmed gör man det möjligt för statsmakterna att fritt pröva användningen av medlen. En fortlöpande uppföljning och kostnadsanpassning av avgifterna bör emellertid i realiteten ge ungefär samma effekter som en specialdestinering även om den budgettekniska konstruktionen blir annorlunda.

3.8 Sammanfattande bedömning

Vi har principiellt diskuterat möjligheterna att med olika former av avgifter påverka den statliga verksamhetens finansiering och framtida utformning. Våra bedömningar rör i huvudsak avgifter i statens egen verksamhet. Våra överväganden omfattar inte frågor om taxor och avgifter i kommunal- och landstingskommunal verksamhet med hänsyn till att detta nyligen behandlats av kommunalekonomiska utredningen. I enlighet med våra direktiv har vi inte heller behandlat affärsverkens taxor.

Om man undantar transfereringar och utgifter för försvaret, svarade avgifter för 8 procent (2,1 miljarder kr) av kostnaderna för statlig verksamhet exklusive affärsverken budgetåret 1977/78. Vid affärsverken uppgick intäkterna samma år till 22,7 miljarder kr. Avgifter kan således spela en väsentlig roll när det gäller att finansiera statlig verksamhet, även om andra källor för finansiering naturligtvis har större betydelse. Avgifter kan också ha betydande styreffekter genom att de bidrar till en bättre hushållning och till ett ökat kostnadsmedvetande.

Vid våra överväganden har vi emellertid funnit att det inte är möjligt att i någon avgörande grad minska behovet av andra statsinkomster, t. ex. skatter, genom att utvidga eller förändra avgiftsbeläggningen enligt nuvarande principer. I begränsad utsträckning är det möjligt att höja befintliga avgifter så att de i högre grad än nu svarar mot krav på kostnadstäckning och att utvidga avgiftsbeläggningen till nya områden. Dessa förändringar kan få positiva effekter på hushållningen med resurser och i någon mån avlasta statsbudgeten.

Vi anser också att det är väsentligt att möjligheterna att avgiftsfinansiera en verksamhet prövas i samband med att nya verksamheter övervägs eller befintliga verksamheter omprövas. RRV:s löpande taxegranskning har också en viktig uppgift när det gäller att bevaka att föreskriven kostnadstäckningsgrad iakttas. Verkets genomgång av tre departementsområden visar att det finns möjlighet till utvidgad avgiftsbeläggning. Några områden behandlas i pågående eller nyligen avslutade offentliga utredningar. I andra fall är avgiftsområdet knappast tidigare belyst. Vi bedömer att flera av dessa är så intressanta att ytterligare utredning förefaller motiverad. Vi föreslår därför att en systematisk genomgång av möjligheterna till vidgad avgiftsfinansiering inleds inom övriga departementsområden.

Reservation

Av ledamöterna *Karlsson, Lewén-Eliasson och Pettersson*

1. Utredningens uppdrag

Enligt förvaltningsutredningens direktiv har utredningen fått uppdraget att överväga "de offentliga taxornas roll för utvecklingen av statsverksamheten".

Den borgerliga majoriteten har valt att lösa denna uppgift i huvudsak genom att presentera teoretiska överväganden rörande vissa statliga avgifter – definitioner, teknisk uppbyggnad och effekter. Den grundläggande frågan som det föredragande statsrådet riktat till utredningen, nämligen "de offentliga taxornas roll för utvecklingen av statsverksamheten" (vår kursivering) lämnas därmed i allt väsentligt obesvarad. Majoriteten har följaktligen inte kunnat redovisa klarläggande ställningstaganden. För vår del vill vi emellertid lägga fast följande slutsatser:

2. De offentliga taxornas roll i statsverksamheten. Dagsläget

I betänkandet konstateras att ett avgörande motiv för att införa avgifter i statsverksamheten ofta har varit att försöka finna en finansieringsform som minskar belastningen på statsbudgeten. När avgiftsuttaget ej stått i konflikt med övergripande samhällsmål – som t. ex. kravet på en rättvis fördelning mellan olika samhällsgrupper – har de som förbrukar prestationer som produceras av staten fått betala för dessa. Ett annat motiv har varit att genom avgifter försöka få till stånd ett ökat kostnadsmedvetande och bättre hushållning.

Den statliga budgeteringen har stegvis utvecklats och effektiviserats. Med utgångspunkt i principer som vi tidigare refererat har sedan länge såväl i den allmänna budgetprocessen som vid beslut i övrigt om statsverksamhetens finansiering avgiftsinstrument övervägts. Det samlade resultatet av dessa överväganden kan i dag avläsas med hjälp av uppgifter om de totala avgiftsinkomsternas relation till de totala statsutgifterna.

De egentliga statsutgifterna på driftbudgeten budgetåret 1977/78 har av utredning angivits till 118,3 miljarder kr. Intäkterna från avgiftsbelagda verksamheter har för samma tid beräknats till 2,8 miljarder kr. Härav beräknas 0,7 miljarder kr utgöras av avgifter som erlades av statliga myndigheter till varandra. Dessa interndebiteringar förstärker inte statskassan

och bör avräknas från den totala avgiftsintäkten. Återstående avgiftsintäkter motsvarar bara 1,7 procent av de egentliga statsutgifterna på driftbudgeten. Tar man sedan bort exempelvis avgifter till Karolinska sjukhuset från Stockholms läns landsting, vilka är en följd av en historiskt betingad organisation av sjukvården i Stockholmsområdet, och som därför inte bör ingå i en redovisning av egentliga avgifter, reduceras detta tal ytterligare.

Dessa uppgifter visar att statliga avgifter inte har någon större betydelse i ett totalt budgetperspektiv. I allt väsentligt har hitintills de offentliga taxorna saknat betydelse för utvecklingen av statsverksamheten. Ingen ändring torde vara möjlig härvidlag om inte i grunden nya principer för avgiftsbeläggning av statliga verksamheter införs och tillämpas.

3. De statliga taxornas roll i statsverksamheten. Framtiden

Utredningsmajoriteten har ej funnit anledning att systematiskt gå igenom den statliga verksamheten i syfte att undersöka om nya områden kan avgiftsbeläggas. I allt väsentligt begränsas utredningens överväganden till i huvudsak teoretiska diskussioner om tekniska förändringar inom ramen för "befintliga avgifter", "nya avgifter utan direkt motprestation" samt "externa effekter".

I den mån utredningen berör frågan om nya avgifter sker detta i exemplets form. Genomgående är det då fråga om avgiftsbeläggning av företagens utnyttjande av det allmännas tjänster. Detta ger oss anledning konstatera följande:

- ☐ Det finansiella tillskottet från ett sådan ökat avgiftsuttag från företagen torde inte i nämnvärd grad avlasta andra statliga inkomstkällor. Detta erkänns också av den borgerliga majoriteten.
- ☐ Skäl kan anföras för att i ökad utsträckning låta företagen stå för kostnader som förorsakas samhället på grund av företagens verksamhet. Det kan gälla exempelvis förorening av mark, luft och vatten. Vad däremot gäller behovet av att genom nya eller höjda avgifter på företagen stävja onödig konsumtion av det allmännas tjänster från företagens sida kan detta diskuteras. Själva är vi inte beredda att acceptera sådana avgifter förrän det är styrkt att företagens uppträdande härvidlag motiverar höjda eller nya avgifter. Detta har den borgerliga majoriteten inte gjort.
- ☐ Ökade avgifter på företagen leder till höjda kostnader. I den mån dessa inte kompenseras med sänkta löner eller sänkt avkastning på insatt kapital, blir konsekvensen, vid oförändrad produktivitet, höjda priser för konsumenterna.

Utredningsmajoriteten konstaterar att avgifter kan "spela en väsentlig roll när det gäller att finansiera statlig verksamhet, även om andra källor för finansiering naturligtvis har större betydelse. Avgifter kan också ha betydande styreffekter genom att de bidrar till en bättre hushållning och till ett ökat kostnadsmedvetande." Den borgerliga majoriteten slår vidare fast att, även om det inte i någon större utsträckning funnit gehör hos politiska organ, det ändå är teoretiskt och praktiskt möjligt att i ökad utsträckning ta ut avgifter från medborgarna när de utnyttjar samhällets tjänster för utbildning och vård. Majoriteten menar nämligen att man inte helt kan utesluta

avgiftsformer inom dessa områden, som kan accepteras från fördelningspolitiska utgångspunkter.

Utredningsmajoritetens överväganden i dessa avgörande stycken står i direkt strid med arbetarrörelsens grundläggande värderingar. Vi vill därför göra följande klarläggande:

- ☐ Rätten till utbildning, vård och social trygghet skall tillkomma alla oavsett ålder, utbildning eller inkomst.
- ☐ Denna rätt får inte äventyras genom införandet av avgiftssystem där man överlåter åt "marknaden" att avgöra vilka människor som skall få tillgång till samhällets tjänster.

Mot denna samlade bakgrund finner vi att de offentliga taxorna även allt framgent kommer att spela en helt underordnad roll för utvecklingen av statsverksamheten.

Särskilda yttranden

1 Av de sakkunniga *Andersson* och *Olsson*

Enligt vår mening ger utredningsmaterialet underlag för klarare slutsatser beträffande de offentliga taxornas roll för utvecklingen av statsverksamheten än som framgår av betänkandet.

Utredningen har således enligt vår mening visat att de offentliga taxorna och avgifterna kommer att spela en helt underordnad roll för finansieringen av den statliga verksamheten såvida inte utbildnings- och vårdtjänster avgiftsbeläggs. Utredningen konstaterar också att det råder bred parlamentarisk enighet om att ej avgiftsbelägga dessa tjänster. Vi delar denna uppfattning. Utredningen har också låtit studera alternativa former för finansiering men ej funnit skäl att frånga nuvarande avgiftsprinciper. Mot denna bakgrund kan slås fast att skäl ej har framkommit som motiverar en ändring av nuvarande principer för avgiftsbeläggning av statliga tjänster eller deras roll för utvecklingen av statsverksamheten.

2 Av experten *Engström*

Jag ansluter mig till de uppfattningar som redovisats i reservationen av ledamöterna Karlsson, Lewén-Eliasson och Pettersson.

Bilaga 1 "Nya" avgiftssystem för den offentliga sektorn – en principdiskussion

Av professor *Peter Bohm*

Syftet med denna PM är att diskutera vissa hittills oprövade avgiftsformer vilka skulle kunna införas för att avlasta en del av nuvarande skattefinansiering av statliga utgifter. Bakgrunden till intresset för en omläggning från skatter till avgifter synes främst vara en föreställning om att en skattesänkning av allmänheten skulle upplevas som något positivt, "psykologiskt sett", och som mer än tillräckligt för att uppväga det negativa i en motsvarande ökning av avgiftsvolymen. Diskussionen här är emellertid inriktad på en speciell kategori av "nya" avgiftsformer, nämligen sådana som från effektivitets- och möjligen även fördelningssynpunkt skulle ge samhälls-ekonomiska fördelar vid sidan av att ge intäkter till staten.¹ I den mån man skulle reducera utnyttjandet av just sådana skatter som har samhälls-ekonomiska nackdelar – jämfört med ett tänkt neutralt skattesystem (som t. ex. inte påverkar valet mellan fritid och arbete) – skulle resultatet av att ersätta skatter med avgifter således kunna vara intressant på tre olika sätt:

1. den ev. psykologiska effekten som nämndes inledningsvis
2. de införda avgifterna skulle fylla en positiv samhällsekonomisk funktion
3. genom att reducera skatterna skulle man undvika vissa negativa samhällsekonomiska effekter.

Det bör genast understrykas att en omläggning till en större andel avgifter av statsintäkterna inte under några förhållanden torde innebära en revolutionerande minskning av "skattetrycket". Det praktiskt tänkbara utrymmet för avgiftsbeläggning är av olika skäl alltför begränsat för att tillåta skattesänkningar av sådan omfattning.² Därmed är inte sagt att det saknas möjligheter att pröva vissa helt nya avgiftssystem med potentiellt betydelsefulla intäktsbelopp. Det centrala i den följande diskussionen är emellertid att peka på att det finns oprövade avgiftsprinciper som dessutom kan visas ha (andra) fördelar för samhällsekonomin.

Någon speciell åtskillnad mellan avgifter inom den statliga sektorn och avgifter inom det kommunala området inkl. landsting kommer inte att göras här. En anledning är att diskussionen kommer att beröra principiella synsätt som är relevanta för alla delar av den offentliga sektorn. En annan anledning är att kommunala avgifter och avgifter inom landstingsområdet har stor betydelse även för den statliga budgeten såtillvida som ett ökat avgiftsuttag

¹ Uttrycket "att ge intäkter till staten" betyder egentligen att skapa realekonomiskt utrymme för statsutgifter, en uppgift som nu alltså i huvudsak åvilar skattesystemet.

² Se t. ex. riksrevisionsverkets rapport "Avgiftsbeläggning av statlig verksamhet – nuläge och utvecklingsmöjligheter", Stockholm 1977.

lokalt kan minska behovet av statsbidrag och i så måtto har samma intresse från statsmakternas synpunkt som en ökning av volymen statliga avgifter. Även om tradition och lagstiftning begränsar utrymmet för nya lokala avgifter idag, kan knappast dessa förhållanden betraktas som med nödvändighet oföränderliga på längre sikt. Det kan sålunda tänkas att statsmakterna i framtiden kan vilja ställa krav på kommuners och landstings avgiftspolitik och därmed uppställa vissa villkor för statsbidrag i oförändrad eller ökad omfattning. Detta kan visa sig befogat särskilt som det i Sverige liksom utomlands finns incitament att hålla nere avgiftsvolymen i den kommunala sektorn (eller motsvarande).¹

Inte heller har affärsverkens avgifter betraktats som ovidkommande i den följande framställningen. Därmed är inte sagt att de – eller de kommunala avgifterna – spelar någon framträdande roll eller förutsätts göra det vid eventuella tillämpningar av de här diskuterade principförslagen. Men det gäller givetvis också för affärsverksområdet att statsmakterna med tiden kan vilja ompröva nuvarande riktlinjer, avkastningskrav m. m. Vid en sådan omprövning kan speciella önskemål eller bestämmelser beträffande avgiftsprinciperna visa sig motiverade, däribland sådana som här skall beröras. Återigen skulle uppfyllandet av sådana krav innebära att belastningen på det statliga skattesystemet minskade.

Diskussionen inleds med en kort sammanfattande beskrivning av avgiftssystemets samhällsekonomiska funktioner. Där förklaras också vad som menas med det använda uttrycket "samhällsekonomiska fördelar". I avsnitt 2 behandlas s. k. tvådelade tariffer som kan ersätta skattefinansiering, enkel avgiftsfinansiering eller en blandning därav. I avsnitt 3 diskuteras avgifter på utnyttjande av "allmän egendom" (common property) i form av mark, vatten och luft. Därefter behandlas i avsnitt 4 avgiftsuttag i samband med en kartläggning av allmänhetens efterfrågan på kollektiva nyttigheter. I avsnitt 5 diskuteras till sist den kanske viktigaste frågan från såväl finansierings- som andra synpunkter, nämligen system för automatisk justering av offentliga avgifter över tiden. För sammanfattning och slutsatser se avsnitt 6.

1 Avgiftssystemets samhällsekonomiska funktioner

I ett långsiktigt perspektiv torde den svenska ekonomin kännetecknas av full sysselsättning och fullt utnyttjande av existerande produktionskapacitet. För att skapa utrymme för offentlig verksamhet i ett sådant läge behövs ett uttag av skatter och/eller avgifter som dämpar efterfrågan på resurser för privat investering och konsumtion. Avgifternas uppgift är här att tillsammans med skatterna fylla en *realekonomisk* finansieringsfunktion som är förenlig med samhällsekonomisk balans.

Avgörande för hur stor andel av den reala finansieringen av offentliga utgifter som skall falla på avgiftssystemet i stället för på skattesystemet är de uppställda målen för den ekonomiska politiken. Om vi med samhällets totala produktionsresultat menar allt det som värdesätts av medborgarna (= konsumenterna) i dag och i framtiden, inklusive kollektiv konsumtion och fritid, kan dessa mål primärt sammanfattas som maximalt produktions-

¹ Se t. ex. *Financing the New Federalism* (ed. W.E. Oates), RFF/John Hopkins Press, Baltimore 1975, s 71.

resultat (samhällsekonomisk *effektivitet*) och en viss bestämd *fördelning* av produktionsresultatet på befolkningen.

A. Låt oss först betrakta det fall då effektivitetsmålet ensamt får styra avgiftssystemets omfattning och inriktning. Ett första kriterium för ett optimalt avgiftssystem blir därvid att sätta avgifter lika med marginell samhällelig produktionskostnad för varje aktivitet där kostnaden för själva avgiftsuttaget inte är för stor. Härigenom skulle avgiften avspegla total marginell resursuppföring, inkl. värdet av ev. indirekta verkningar på tredje part (externa effekter) och därmed informera konsumenterna om kostnaderna för en produktionsförändring. Här förutsätts att statsmakterna accepterar konsumenternas värderingar och att produktionen anpassas till efterfrågan. Denna marginalkostnadsprincip skulle alltså frångås om aktiviteten ifråga värderats på annat sätt av statsmakterna (s. k. merit wants) t. ex. på grund av bristande information hos konsumenterna; avgiften kan då sättas ovanför (under) marginalkostnaden om statsmakternas värdering är mer negativ (positiv). Den skulle också frångås om avgiftssystemets administrativa kostnader var så stora att en alternativ metod att (del)finansiera verksamheten (skapa realekonomiskt utrymme) visade sig mindre kostsam inberäknat samtliga indirekta effekter av detta alternativ.

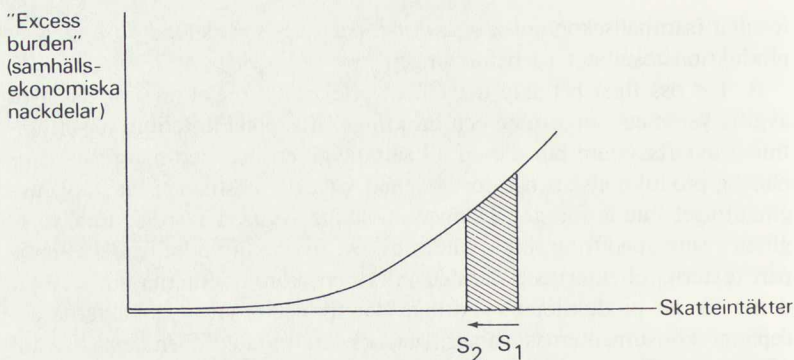
Om marginalkostnaderna är stigande och de fasta kostnaderna små kommer nämnda avgiftsprincip att leda till ett finansiellt överskott som helt eller delvis tillfaller statskassan. Därmed minskas finansieringsbehovet på andra håll inom den offentliga sektorn. I motsatt fall uppstår ett underskott som måste finansieras med andra medel. För att kunna bibehålla en administrativ självständighet hos den enhet som producerar varan eller tjänsten i fråga (ett separat mål om man inte ser det som ett medel att uppnå effektivitet) krävs då att ett på förhand bestämt finansieringstillskott tilldelas enheten. Ett alternativ och det i praktiken mest använda systemet för sådan decentralisering är att låta enheten ta ut avgifter som överstiger marginalkostnaden och som ger full kostnadstäckning. Detta innebär emellertid en undanträngning av konsumenter som är villiga att betala vad deras (extra) konsumtion i realiteten kostar.

Tar vi nu hänsyn till att det samtidigt förekommer skatteintäkter i systemet av sådan beskaffenhet att de skapar samhällsekonomiska nackdelar kan marginalkostnadsprincipen behöva modifieras något. Sådana nackdelar kan bestå i att konsumenternas val snedvrids varigenom produktionsresultatet av givna resurser blir sämre (s. k. excess burden). Det kan också bestå i att ett visst skattesystem har stora uppbörds-kostnader, reallt och totalt sett.

I princip kan situationen i ett givet ögonblick vara så som diagram A1 anger. Här tänks marginella skatteintäkter från alla skatteformer vara rangordnade efter beräknad "excess burden" (inkl. ev. marginella uppbörds-kostnader). En avlastning av skattesystemet från S_1 till S_2 i diagram A1 skulle innebära en reduktion av skattesystemets nackdelar enligt den skuggade ytan.

Om alla avgifter i utgångsläget vore lika med resp. marginalkostnader, kan uppenbarligen ett ökat avgiftsuttag vara befogat om nackdelarna därav (ovannämnda konsumentförluster) är mindre än de nyss angivna nackdelarna för ett skatteuttag av motsvarande storlek. Av denna anledning kan

Diagram A1 Skatteintäkter rangordnade efter stigande samhällsekonomiska nackdelar.



det således vara motiverat att höja avgifterna över marginalkostnaderna för verksamheten, oavsett om den redan ger överskott eller ej. Vid närmare påseende är det uppenbart att detta egentligen inte innebär ett avsteg från en samhällsekonomisk marginalkostnadsprincip; tar man hänsyn till det *alternativa* finansieringssystemets nackdelar enligt diagram A1 och adderar dessa "kostnader" till den avgiftsbelagda verksamhetens produktionskostnader kvarstår principen med avgift = marginalkostnad (i vid mening).

B. Hittills har vi bortsett från fördelningsaspekten. Om vi nu antar att den (bästa) fördelning som erhålles vid ovan angivna avgiftsprinciper för ett givet utgångsläge inte är acceptabel får vi i första hand pröva om en justering av skatteskalor, socialförsäkringsavgifter och transfereringsbelopp kan räcka till för att uppnå den önskade fördelningen. Om det inte går kan vi tvingas ge efter på effektiviteten i en avvägning mellan de två målen. Det bör dock betonas att en sådan eftergift inte behöver visa sig nödvändig. Har avgifter i realiteten inte tagits ut på det sätt och i den utsträckning som nämnda princip anger, kan en tillämpning av dessa principer ge ökade avgiftsintäkter netto. I så fall kommer således skatterna (och ev. även socialförsäkringsavgifterna) att kunna sänkas. Detta kan då ske i överensstämmelse med fördelningspolitiska hänsynstaganden. Således skulle höjda avgifter som särskilt träffar låginkomsttagare kunna motverkas genom extra stora skattesänkningar för denna grupp.

Skulle det trots allt visa sig att den erhållna realinkomstfördelningen inte är acceptabel, kan avgiftsuttaget anpassas därefter. Närmare bestämt skulle avgiftsprinciperna behöva ändras så att man åstadkom den önskade justeringen av realinkomstfördelningen. Det kan dock knappast vara fråga om att göra sådana ändringar med motiveringen att man vill omfördela inkomster mellan hushåll med låga och hushåll med höga bruttoinkomster. Anledningen till denna förmodan är att det redan finns ett stort antal ekonomisk-politiska medel som direkt skjuter in sig på just denna fördelningsaspekt, progressiva inkomstskatter och transfereringar men även inkomstgraderade stödformer som t. ex. bostadsbidrag. Motsvarande torde kunna sägas om vissa andra fördelningsaspekter såsom t. ex. hushåll med/utan barn, studerande/ickestuderande och sjuka/friska, för vilka det finns särskilda subventioner/skatter eller skattelikhande avgifter som t. ex. sjukförsäkringsavgifter.

Vad som återstår att beakta är således de fördelningsaspekter för vilka

adekvata direktverkande medel f. n. saknas i tillräcklig omfattning. För att få ett bättre grepp om de här åsyftade fördelningsaspekterna kan vi se på fallet där det finns ett förslag att höja avgifterna för vissa persontransporter. Här kan det visa sig att det saknas lämpliga medel att kompensera (om man önskar det) just dem som i utgångsläget har betydande resor att göra t. ex. till och från arbetet. Av den anledningen kan avgifterna efter höjningen behöva differentieras (om detta är en praktiskt tänkbar lösning) eller så kan man helt enkelt tvingas avstå från den föreslagna höjningen. På ena eller andra sättet kommer detta att innebära en avvikelse från ett i snäv mening effektivitetsmotiverat avgiftssystem (om förslaget hade den inriktningen) samtidigt som det innebär en enligt våra förutsättningar effektiv realinkomstfördelning i förhållande till förslaget, dvs. en för övriga konsumenter minst kostsam omfördelningsåtgärd.

Ett optimalt avgiftssystem kommer således att bestämmas inte bara av efterfrågan på berörda aktiviteter, resursåtgången i produktionen, resursåtgången för avgiftssystemet (så långt rena effektivitetsargument) utan också av möjligheterna till fördelningspolitiskt sett neutraliserande skatte/subventionsförändringar och resterande otillfredsställda önskemål av fördelningspolitisk natur. Till detta kommer som tidigare nämnts att statsmakterna kan vilja "underkänna" individernas värderingar i något avseende och ge ett allmängiltigt stöd till konsumtion av vissa offentliga tjänster, t. ex. genom subventioner eller särskilt låga avgifter.

C. Vi skall mot bakgrunden av dessa allmänna avgiftsprinciper diskutera hur de kan tillämpas i några mer specifika och utanför facklitteraturen föga uppmärksammade sammanhang.

För det första följer det av ovanstående resonemang att om en viss aktivitet är sammansatt av flera hierarkiskt ordnade och praktiskt åtskiljbara delaktiviteter, så skall avgiftsprinciperna kunna tillämpas på varje enskild delaktivitet. För att ta ett illustrativt exempel från ett speciellt område där detta synsätt redan är delvis i funktion, kan telefonavgifter gälla dels delaktiviteten att föra fram möjligheten till telefoninstallation på en plats, dels själva telefoninstallationen, dels möjligheten att utnyttja telefonen för inkommande samtal och dels utnyttjandet av telefonen för utgående samtal, eventuellt åtskilt för olika tidpunkter då telefonnätet är olika belastat. Avgifter för varje enskild delaktivitet (förutsatt att angivna aspekter motiverar det) leder till ett flerdelat tariffsystem. Liknande system främst i form av tvådelade tariffer med en fast och en rörlig avgift kan emellertid användas mer generellt i syfte att öka självfinansieringsgraden och förena hög finansieringsgrad (kostnadstäckning eller mer) med marginalkostnadsprissättning.

För det andra kan offentliga aktiviteter tolkas vidare än som vanligtvis sker och inkludera även tillhandahållandet av tjänster från allmän egendom. Utnyttjandet av frisk luft till utsläpp av föroreningar som undantränger eller försämrar annan användning av luften kan utgöra exempel på utnyttjande av sådana offentliga tjänster. Andra exempel kan hämtas från allmän egendom såsom etern, vattenområden och mark (t. ex. vägar, gator, broar). På samma sätt som staten valt att (låta) avgiftsbelägga utnyttjande av allmän egendom i form av telefonnät osv. kan man principiellt sett också låta avgiftsbelägga utnyttjande av annan allmän egendom. Enligt utgångspunkten

för vår diskussion skulle detta dessutom ske till samhällets fördel. Närbesläktat med sådana avgiftssystem är tanken att avgiftsbelägga (eller, om man så vill kalla det, beskatta) privata aktiviteter som indirekt medför eller kan medföra ianspråktagande av statliga aktiviteter där direkta avgifter av en eller annan orsak inte tas ut eller bestämts på så sätt att de understiger den samhällsekonomiska marginalkostnaden. Privata aktiviteter som kan leda till olycksfall och därmed till behov av sjukvård kan utgöra ett sådant exempel. Sålunda kan avgifter i överensstämmelse med eller åtminstone med hänsyn till förväntade reala sjukvårdskostnader (bl. a. utnyttjande av allmän egendom i form av subventionerad sjukvård) påföras dessa aktiviteter (riskfyllda arbetsuppgifter, konsumtion, transporter e. d.).¹

För det tredje kan avgifter användas med speciell hänsyn till den information om konsumenternas värdering av de offentliga tjänsterna som detta möjliggör. Som vi närmare skall återkomma till har detta ibland tolkats så att man bör ta ut enkla kostnadstäckande avgifter för aktuell produktion. Den sökta informationen gäller emellertid efterfrågan i *framtiden*, eftersom den är avsedd att vägleda investerings- och produktionsbeslut vilka berör konsumenterna först efter en tid. Avgifter kan dock på visst sätt och i viss utsträckning utnyttjas för att införskaffa sådan information.

För det fjärde kan vi konstatera att avgiftsbestämning i realiteten tenderar att främst avse att fastställa en avgift i ett väldefinierat utgångsläge. Däremot synes hittills liten vikt ha lagts vid att anpassa avgiften till gradvisa eller plötsliga förändringar. Lika viktigt som det är att tillämpa en korrekt avgiftsprincip i ett givet utgångsläge är det att skapa förutsättningar för en fortlöpande systematisk (eventuellt t. o. m. delvis automatisk) tillämpning av denna princip.

¹ Denna tanke har framförts av bl. a. Ernst Jonsson i Landstingsförbundets tidskrift 1975. Den diskuteras även i RRV, a. a., s 65–68.

² Det kan behöva framhållas här att den vanliga invändningen mot marginalkostnadsprissättning – att den kan leda till finansieringsunderskott och därmed till ökat behov av skatter – därför inte är relevant för de många verksamhetsområden där fasta avgifter i någon form också kan tas ut. Det är således i dessa fall inte heller riktigt att säga att "(man) helt enkelt (tvingas) göra en avvägning "... mellan intressena att hushålla med skattemedel och att hushålla med reala resurser genom att utnyttja befintliga anläggningar optimalt "... "dvs. att en målkonflikt uppstår" (se RRV, a. a., s 43 och 50).

2 Tvådelade tariffer

Under vissa förutsättningar kan avgifter för tjänster och i någon mån varor delas upp i två eller flera led. Vid sidan av en förbrukningsavgift per enhet av den konsumerade mängden kan en fast avgift debiteras. Denna fasta avgift kan antingen avse hyra eller inköp av en vara som behövs för att konsumtion skall vara möjlig (jämför det ovannämnda telefonexemplet) eller helt enkelt berättiga till konsumtion enligt en viss förbrukningsavgift. Ett exempel på tillstånds- eller licensavgifter av sistnämnda slag är SJ:s rabattkort som berättigar till biljettköp med 50 % rabatt.

Fördelarna med tvådelade tariffer är först och främst att man under nedan angivna förutsättningar kan ta ut effektiva förbrukningsavgifter i överensstämmelse med de samhällsekonomiska marginalkostnaderna och – när dessa avgifter inte förmår täcka samtliga kostnader – ordna kostnadstäckning genom uttag av fasta avgifter. I motsats till vad som gäller för enkeltariffer kan man således förena en samhällsekoniskt effektiv konsumtionsvolym med kostnadstäckning.² För det andra kan man ta ut högre avgifter än vad som behövs för kostnadstäckning vilket får särskild betydelse när alternativa intäkter till den offentliga sektorn (t. ex. skatter) är förenade med nackdelar av tidigare nämnt slag. I det perspektivet är den tvådelade tariffen av intresse inte bara vid fallande styckkostnader (varvid effektiva förbruk-

ningsavgifter inte räcker till för att ensamma täcka samtliga kostnader) utan även vid stigande styckkostnader (då redan effektiva förbrukningsavgifter ger finansiellt överskott). För det tredje medför uttag av en fast avgift att ytterligare ett fördelningspolitiskt medel tillkommer. Under vissa förutsättningar kan nämligen den fasta avgiften differentieras mellan olika konsumenter. I motsats till vad som är möjligt vid enkeltariffer kan således vissa fördelningspolitiska mål uppnås på detta sätt utan att försaka den samhällsekonomiska effektivitet som erhålles vid enhetliga förbrukningsavgifter lika med marginalkostnaden.

Användbarheten av tvådelade tariffer begränsas av ett flertal faktorer. Om de administrativa kostnaderna för uttag av fasta avgifter är mycket stora kan enkeltariffer trots allt framstå som fördelaktigare. Vidare, om efterfrågan varierar starkt mellan olika hushåll kan en hög fast avgift tränga undan vissa konsumenter med låg betalningsvilja, trots att de är villiga att betala marginalkostnaderna (förbrukningsavgiften) för sin konsumtion; ett sådant förhållande skulle givetvis i sig innebära en ineffektiv resursanvändning. Här finns dock en lösning i form av ett blandat system med tvådelade tariffer för "normalförbrukare" och enkeltariffer för "tillfällighetsförbrukare". Ett exempel på detta är återigen SJ:s rabattkort (tvådelad tariff) som förekommer parallellt med vanliga biljetter (enkeltariff).¹

Tvådelade tariffer kan inte användas för vilken vara eller tjänst som helst. Går det lätt att återförsälja produkten från en konsument till en annan, finns möjligheten att anskaffa produkten utan att först själv ha betalat den fasta avgiften. Vill man helt förhindra att sådan återförsäljning sker och att vissa konsumenter slipper undan att betala den fasta avgiften, måste den tvådelade tariffen begränsas till sådana varor och tjänster för vilka återförsäljningskostnaderna är tillräckligt stora eller återförsäljning och bulvanköp kan förbjudas.

Tvådelade tariffer kan heller inte utnyttjas när varje konsument bara efterfrågar en enhet av varan eller tjänsten under den period som den fasta avgiften avser. Och denna period torde av praktiska skäl inte kunna göras hur lång som helst. Däremot är själva osäkerheten om hur stor konsumtionen faktiskt kommer att bli under "licensperioden" inget hinder för att använda tvådelade tariffer vid sidan av enkeltariffer, dvs. det blandade systemet. Om man t. ex. inte vet i förväg hur ofta man skulle utnyttja ett rabattkort på SJ under ett år kan man ordna det så att resenärer tills vidare löser vanliga biljetter och senare vid behov löser ut ett rabattkort med avdrag för 50 % av redan erlagda biljettavgifter (med kvitto som bevis). Härigenom får konsumenten möjlighet att retroaktivt samt för eventuellt resterande period dra nytta av den tvådelade tariffens låga förbrukningsavgift (den femtioprocentiga rabatten).

Sammanfattningsvis kan således tvådelade tariffer användas – eventuellt inom ramen för ett blandat system – med ovannämnda fördelar för varor och tjänster som normalt efterfrågas i flera enheter, så länge de administrativa kostnaderna inte är för höga eller återförsäljningsrisken för stor. För många varor är dessa villkor ej uppfyllda, medan tjänster sällan utsätts för återförsäljningsproblem. Så länge de administrativa kostnaderna för uttag av fasta avgifter är små kan således åtminstone tjänster som normalt säljs i flera enheter per konsument inordnas i ett system med tvådelade tariffer.

¹ Om den rörliga delen av den tvådelade tariffen i detta fall faktiskt överensstämmer med marginalkostnaderna måste vi dock låta vara osagt. För en närmare presentation av det blandade systemet se Böhm m. fl., Transportpolitiken och samhällsekonomin, Liber 1974.

För att utröna vilka offentligt producerade varor och tjänster som skulle vara lämpliga för system med tvådelade tariffer behövs en detaljerad analys av varje särskilt fall. Därefter kan systemet behöva studeras i experimentell användning under viss tid. Ett område som torde erbjuda särskilt goda tillämpningsmöjligheter för tvådelade tariffer är transportsektorn. Avslutningsvis skall några exempel ges på tänkbara tillämpningar inom detta område.

Med några undantag domineras transportsektorn i Sverige för närvarande av enkeltariffer för såväl person- som godstrafik, på järnväg och vägar samt med båt och flyg. Inom vissa landstingsområden förekommer persontransporter med buss och tåg till en fast avgift (månadskort) men utan någon förbrukningsavgift. Planer finns på att utöka detta system till flera regioner. Ett problem är därvid att ett system med enbart fasta avgifter kan vara samhällsekonomiskt ineffektivt på ett sätt som liknar nackdelarna med enbart förbrukningsavgifter. Sålunda kan marginalkostnaderna av ytterligare konsumtion i vissa lägen, t. ex. vid toppbelastning av kapaciteten, vara klart större än noll (trängsel m. m.). Det finns därför starka skäl att pröva om existerande och nyttillkommande system med månadskort med fördel kan kompletteras med förbrukningsavgifter vid vissa tider (rusningstrafik) för att ge incitament till att sprida resandet över ett större antal timmar.

Viktigare kan emellertid vara att ändra system med enbart förbrukningsavgifter eller helt utan avgifter till sådana med tvådelade tariffer. Som exempel av det senare slaget har vi vägutnyttjandet för person- och godstrafik för vilket sådana tariffer skulle kunna införas. Sålunda kan vissa större trafikleder mellan orter (liksom bilkörning inom vissa tätortsområden) avgiftsbeläggas enligt system som prövats under lång tid utomlands. Därvid är det möjligt att ta ut såväl förbrukningsavgifter (vägtullavgifter) som fasta avgifter för tillstånd att utnyttja trafikapparaten till låga förbrukningsavgifter. Eventuellt kan förbrukningsavgifterna differentieras mellan olika tidpunkter. Tvådelade tariffer är även tänkbara vid inrikes transporter med flyg samt för godstransporter med järnväg. Sådana avgiftssystem kan vidare användas för utnyttjandet av hamnar, kanaler och andra vattenleder.

I huvuddelen av de nu nämnda fallen kommer ökade intäkter statskassan indirekt till del genom att, som vi redan påpekat, statsbidragen till affärsverk, landsting och kommuner kan reduceras i takt med de direkta intäktstillskotten till dessa enheter. Tillämpningar av tvådelade tariffer är dock tänkbara även på andra håll t. ex. inom rekreations- och kulturområdet. Utrymmet för intäktsökningar begränsas givetvis om det finns en speciell t. ex. kulturpolitisk målsättning i form av en "lågprislinje". Med tanke på att tvådelade tariffer tillåter en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning kan dock även vissa mindre delområden och i jämförelse med transportområdet kanske helt underordnade intäktskällor visa sig värda en närmare granskning från här berörda synpunkter.

3 Avgifter för utnyttjande av allmän egendom

När privat egendom i form av mark och vatten upplåtes för utnyttjande av andra än ägaren och därmed begränsar hans användning av egendomen

är det vanligt att han kompenserar sig genom att ta ut hyresavgifter eller arrenden. När allmän egendom utnyttjas sker detta normalt utan kostnad, även om tillkommande konsumenter via trängsel e. d. negativt påverkar andra personers användning av ifrågavarande mark-, vatten- och luftområden. Vi skall här något närmare diskutera hur utnyttjande av offentligt ägd egendom under trängsel eller ömsesidigt negativ påverkan i övrigt – ofta kallat externa effekter – kan motivera avgiftsuttag. Först bör emellertid påpekas att också när externa effekter saknas mellan konsumenter av tjänster från allmän egendom kan avgiftsbeläggning vara motiverad. Sålunda kan sådana fasta avgifter, som inte ger upphov till substitutionseffekter och i det avseendet inte minskar konsumtionen, ersätta intäkter till staten som ger upphov till snedvridningar och ineffektivitet i resursanvändningen.

Sådana *fasta* avgifter för användning av allmän egendom kan givetvis tas ut såväl i det nämnda fallet då negativa externa effekter saknas som i det fall de föreligger och har betydande omfattning. Vi skall här inrikta oss på fallet med nämnvärda negativa externa effekter eller, annorlunda uttryckt, med nämnvärda samhällsekonomiska marginalkostnader av utnyttjande av allmän egendom, och diskutera användbarheten av *nyttjandavgifter* i överensstämmelse med marginalkostnaden. Samhällsekonomiska marginalkostnader vid utnyttjande av mark, vatten och lufttrum kan uppkomma i form av att a) nya konsumenter helt enkelt tränger undan andra, b) ökad konsumtion skapar trängsel och därmed kräver större insatser av tid eller olika hjälpmedel för att vidmakthålla den redan befintliga konsumtionen och c) ökat utnyttjande sänker den fysiska kvaliteten på miljö och naturresurser och därmed förorsakar en försämring av de tjänster som detta samhällskapital avkastar. Fall a och b kallas ofta trängselkostnader, fall c miljökostnader. Men de har alla samma principiella egenskaper och de kan därför behandlas tillsammans.

Den genomgående principen inom den privata konsumtionen är som bekant att den som övertar dispositionsrätten till en vara eller tjänst får kompensera den som avstår denna rätt till honom. I ett längre tidsperspektiv och med vederbörlig hänsyn till ofrånkomliga inslag av trögheter, osäkerhet om framtiden m. m. tenderar denna kompensatoriska betalning att överensstämma med det värde som de "undanträngda" konsumenterna tillmäter varan eller tjänsten ifråga. När det gäller konsumtion av tjänster från allmän egendom föreligger som sagt inte någon sådan kompensationsprincip trots att undanträngningen är lika reell som när det gäller en privat vara eller tjänst. De problem som därmed uppstår sammanhänger kanske inte så mycket med fördelningsfrågan – det kan ibland finnas starka skäl för att en "ny" konsument *inte* skall kompensera en som redan är det (utan att ha gjort någon särskild uppoffring). Den genomgående nackdelen är att man vid avsaknad av betalning enligt en kompensationsprincip inte beaktar att tjänsten ifråga kan ha ett högre värde om den används på annat sätt eller av en annan person. Man riskerar m. a. o. att tjänsten disponeras av någon som inte alls anser den värd de "kostnader" som hans konsumtion ger upphov till för andra. Med en betalning liknande den som gäller för privat konsumtion (utan externa effekter) kommer konsumenten att upplysas om hur stora dessa kostnader är och tvingas ta ställning till om kostnaderna är värda att ta.

Även om man accepterar tanken på avgifter som bärare av information om kostnader för andra kan man fråga sig varför detta synsätt skall tillämpas på utnyttjande av allmän egendom som enligt tradition tillhandahållits gratis. Frågan kan synas extra befogad med tanke på att stora delar av den offentliga konsumtionen, särskilt utbildning, sjuk- och hälsovård, på senare tid befriats från avgifter från att tidigare ha varit förenade med betydande kostnader för konsumenten. Ett försök att besvara den frågan måste utgå från att statsmakterna kan vilja betrakta avgiftsuttag huvudsakligen ur fördelningspolitisk synvinkel när det gäller vissa verksamheter men inte när det gäller andra. Sålunda har statsmakterna velat undvika den diskriminering som avgifter på sjukvårds- och utbildningsområdena riskerar att medföra till nackdel för personer med låg inkomst, låg likviditet eller bristande information. Dessutom torde det vara så att man har velat stimulera efterfrågan på dessa områden – sjukvård i god tid och utbildning överhuvudtaget – och därför subventionerat verksamheten för samtliga konsumenter. Däremot har statsmakterna inte tillämpat dessa synsätt på vissa andra områden inom den offentliga sektorn, t. ex. affärsverkens område. Tjänster som transporter, telefon och postväsende har sålunda inte ansetts rymma tillräckligt viktiga specifika fördelningsaspekter eller motivera särskilda subventioner för att dessa tjänster skall befrias från avgifter.

En första fråga blir därför om utnyttjandet av offentligt ägd egendom såsom vissa vägar, farleder, naturområden och lufrum där utnyttjande är förenat med miljö- och trängselkostnader skall jämföras med förstnämnda eller sistnämnda slag av offentlig verksamhet. Om statsmakterna tar ställning till denna värderingsfråga så att man anser att det saknas specifika fördelningsmotiv eller allmänna subventionsmotiv för avgiftsbefrielse återkommer vi till frågan varför man nu skulle införa avgifter för sådan offentlig konsumtion som traditionellt varit avgiftsfri. Två skäl är tänkbara som stöd för en eventuell omläggning av avgiftspolitiken på denna punkt. Först och främst har trängsel- och miljökostnadernas betydelse och insikten om dem ökat över tiden. För det andra har det gradvis blivit lättare att finna praktiska former för avgiftsuttag även på dessa områden. Nya mätinstrument, elektroniska hjälpmedel samt praktiska erfarenheter av avgiftssystem som används utomlands (t. ex. för vägtrafiken) innebär att det nu finns ett flertal tekniska lösningar att välja mellan för att ta ut avgifter på utnyttjande av allmän egendom om så skulle anses motiverat.

I huvudsak skulle nivån för miljö- och trängselavgifterna bestämmas utifrån en beräkning av de samhällsekonomiska marginalkostnaderna på berörda områden. Att fastställa denna nivå är ingalunda någon enkel sak. Det är dock väsentligt att observera att dessa beräkningssvårigheter träffar alla försök att komma tillrätta med de problem som sammanhänger med miljö- och trängselproblemen, dvs. även olika regleringsåtgärder.

Avgifter skulle kunna tas ut på en rad olika områden. Vägtullar skulle kunna införas för att såsom redan påpekats reducera trängsel i storstadsregioner och på starkt belastade vägavsnitt. Trängselavgifter kan också införas för starkt trafikerade luft- och vattenleder. Utsläpp i luft och vatten kan avgiftsbeläggas, likaså vissa slag av bullerstörningar. I vissa fall, t. ex. vid bullerstörningar, kan det visa sig opraktiskt eller dyrt att ta ut avgifter i direkt samband med den uppkommande negativa externa effekten. In-

direkta avgifter kan i sådana fall vara att föredra, t. ex. avgifter på komplementära varor, dvs. varor som tenderar att användas i samband med den miljö- eller trafikstörande verksamheten. I ett konkret fall såsom när man vill begränsa det buller eller den trängsel som motorbåtar resp. fritidsbåtar i allmänhet kan förorsaka skulle detta kunna ske genom en avgift (eller särskild skatt) på båtmotorer eller en registreringsavgift för motorbåtar/fritidsbåtar. Man kan vidare ta ut approximativa indirekta avgifter genom att avgiftsbelägga tidigare produktions- eller konsumtionsled inom ett verksamhetsområde som i senare led normalt leder till negativa verkningar av här nämnt slag. Samma system kan tillämpas även för varor vars användning ofta leder till efterfrågan på avsiktligt subventionerade offentliga tjänster, t. ex. inom sjukvården. Skatt på tobak och alkohol kan numera betraktas som avgifter av detta slag. Men fler konsumtionsområden är tänkbara t. ex. sockerförbrukning m. m. som belastar den subventionerade tandvården.

Miljö- och trängselavgifter har emellertid kritiserats för "trubbighet" som ekonomisk-politiskt medel samt för "ogynnsamma" fördelningseffekter. "Trubbigheten" skulle ligga i att man inte direkt kan avgöra vilken effekt en viss avgiftsnivå har på den avgiftsbelagda verksamheten, medan en reglering skulle kunna utformas så att man slapp denna typ av osäkerhet. Det måste dock påpekas att inget hindrar att man kombinerar avgifter och regleringar och därmed drar nytta av deras respektive fördelar. Därigenom skulle man få garantier för vissa minimi- eller maximieffekter på den berörda verksamheten. Samtidigt skulle avgiften skapa värdefulla incitament, dels till att den tillåtna volymen av trafik, utsläpp e. d. kom att fördelas på de producenter och konsumenter som sätter högst värde på utnyttjande av den begränsade verksamheten (under fortsatt förutsättning att avgiftsbefrielse inte föredras av specifika fördelningspolitiska skäl), dels till att på sikt driva fram ny teknik med mindre miljö- och trängseleffekter än tidigare.

De "ogynnsamma" fördelningseffekterna skulle ligga i att alla, såväl hög- som låginkomsthushåll, kom att ställas inför en avgift och att avgiften skulle slå hårdare mot den senare kategorin. Frågan om den avgiftsbelagda verksamheten anses ha karaktären av en "grundläggande mänsklig rättighet" som sjukvård, utbildning m. m. har vi redan uppmärksammat. Därutöver gäller frågan främst huruvida realinkomstfördelningen innan avgifterna införts har det av statsmakterna önskade utseendet. Om så är fallet är särskilda fördelningspolitiska hänsyn inte mer motiverade än vid höjningar av andra relativpriser.

Skulle man anse att motiv finns för att hålla vissa eller alla konsumenter skadeslösa vad gäller effekterna på den disponibla inkomsten återstår möjligheten att kombinera avgifterna med "klumpsummekompensationer". Avgiften får då i huvudsak en ren styreffekt eller substitutionseffekt, medan effekten på inkomstnivån för berörda konsumenter elimineras genom en inkomstförstärkning. I sådana fall kan dock hela eller stora delar av intäktsökningen till statskassan försvinna.

En speciell avgiftsmetod som begränsar eller eliminerar icke-önskade fördelningseffekter samtidigt som den normalt ger ett nettotillskott till statens intäkter bör nämnas här. Det gäller s. k. pantsystem som hittills utnyttjats

i mycket begränsad skala och för mycket speciella områden (pant på dryckesförpackningar,¹ skrotningsavgift vid bilköp i kombination med återbetalning vid retur av bilvrak för skrotning). Ett flertal andra områden är dock tänkbara för tillämpningar av sådana eller likartade system, t. ex. bildäck, smörjoljor o. d. som kan komma att kastas på ett okontrollerat sätt med möjliga negativa miljöeffekter som följd. Men pantsystem kan användas också för att stimulera en viss återvinning bland producenter eller konsumenter när sådant beteende önskas av statsmakterna vad gäller t. ex. vissa metaller. De kan vidare avse enbart producenter, då eventuellt i form av bankgarantier, för att åstadkomma viss konsumenttrygghet över tiden – tidsbegränsad garanti för tillgång till service eller reservdelar, fullföljande av ingångna kontrakt eller för visst annat produktansvar. Bankgarantier som arrangörer av charterresor numera måste skaffa är ett exempel på en faktisk tillämpning av sistnämnda typ av åtgärd. När ställda villkor ej uppfylls kommer bankgarantin att utlösas (panten att behållas). Beloppet kan då antingen tillfalla staten som därigenom får sina utgifter täckta för de åtgärder som den uppkomna situationen påkallar eller direkt gå till att finansiera utgifter som annars skulle ha behövt finansieras med allmänna medel.

Pantsystem och olika varianter på detta tema har syftet att avskräcka från sådant beteende som skulle leda till att panten ej återbetalades. Lyckas man helt i detta syfte kommer givetvis inget nettobelopp att tillfalla staten. Men normalt kan detta knappast vara fallet. Det kan t. ex. vara förenat med nackdelar i andra avseenden att sätta pantnivån så högt att alla berörda konsumenter eller företag väljer returalternativet. Resultatet blir i sådana fall att ett visst "pantöverskott" uppstår och därmed ett *permanent* intäkts-tillskott till staten – givet att statens förpliktelser och utgiftsansvar inte utökats i motsvarande grad.

Pantsystem fungerar ofta så att också ett *tillfälligt* finansiellt pantöverskott uppträder. I de fall pantreturen inträffar långt efter panten erlagts ger systemet givetvis enbart intäkter under ett inbetalningsskede. Också detta temporära överskott kan användas för finansiering av statliga utgifter (förskottsfinansiering), eventuellt öronmärkt för att täcka samhällsekonomiska kostnader inom just det område som motiverat pantsystemet. Exemplet med "pant på bilar" kan användas som illustration för att förtydliga detta. Det erläggs här i realiteten en pant vid köp av en ny bil som återbetalas ca 10 år senare när bilen skrotas på visst sätt. Under tiden kan influtna panter användas för att finansiera omhändertagandet av övergivna bilvrak eller, såsom sker i Sverige, för att finansiera premier till bilägare som nu lämnar sina bilar till skrotning (utan att ha betalat någon pant) vilket minskar utgifterna för omhändertagande av bilvrak. Oavsett hur det i detalj går till blir effekten ett nettotillskott av intäkter till den offentliga sektorn.

I realiteten kommer således pantsystem att ge staten nettointäkter samtidigt som de fungerar så att av statsmakterna ej önskat "slöseri" med återanvändbart material samt beteende med ogynnsamma miljöeffekter eller ogynnsamma konsekvenser för vissa konsumentgrupper beläggs med avgifter (= icke återbetalda panter). I sådana fall där "missbrukare" (nedskräpare osv.) sällan kan upptäckas och identifieras och således inte kan nås av en direkt avgift ("nedskräpningsavgift" osv.) kan pantsystemet dessutom vara det enda praktiska sättet att avgiftsbelägga den berörda verksamheten.

¹ Den svenska förpackningsavgiften kan indirekt sägas ha denna funktion, ehuru i blygsam omfattning. Utomlands t. ex. i vissa amerikanska delstater används sådana påbjudna pantsystem på ett mer omfattande sätt.

Sist men inte minst innebär pantsystemet att alla som inte vill betala avgiften också kan slippa att göra det – genom att uppfylla kraven för pantretur. Avgiften blir här m. a. o. frivillig i motsats till vad som är fallet vid alternativa indirekta avgifter (t. ex. varuskatter) vilka bestäms av det *genomsnittliga* "nedskräpningsbeteendet" eller motsvarande och som individen således inte kan undvika genom att anpassa sitt eget beteende i dessa avseenden. Detta innebär att hushåll som statsmakterna inte vill belasta med ytterligare avgifter inte heller påtvingas någon sänkning av den disponibla inkomsten vid pantsystem.¹

4 Avgifter i syfte att bestämma efterfrågan på offentliga tjänster

Offentliga tjänster som har karaktären av s. k. kollektiva varor (public goods) finansieras i stort sett genomgående med allmänna skattemedel. Kollektiva varor kännetecknas av att enskilda konsumenter drar nytta av dem utan att därmed förorsaka samhället någon extra kostnad. Rättsväsende, polisväsende, vissa hälsovårdsprogram (t. ex. för att minska smittorisker), miljöförbättrande åtgärder, trafikleder utan trängsel är exempel på verksamheter som gynnar få lika väl som många konsumenter för samma totala kostnad eller som har betydande inslag av denna egenskap. Anledningen till att avgiftsfinansiering inte tillämpas på sådana områden torde framför allt vara att det är kostsamt att utforma lämpliga avgiftssystem som knyts till något bevis på utnyttjande eller till graden av utnyttjande. Undantag finns dock. Mottagaravgifter för radio och TV är i realiteten en avgift för utnyttjande av en kollektiv vara – radiosignaler – där samhällets kostnader inte påverkas av om antalet lyssnare eller tittare är stort eller litet.

En annan anledning till att inte ta ut avgifter för denna typ av tjänster är att konsumtionen därigenom skulle bli samhällsekonomiskt sett ineffektiv. Eftersom tillkomsten av ytterligare konsumenter inte medför några extra kostnader för samhället, dvs. den samhällsekonomiska marginalkostnaden är noll, skulle en avgift tränga undan vissa konsumenter helt i onödan. Det förhållandet att man har en mottagaravgift för radio och TV (av särskilda skäl som inte behöver beröras här) innebär således att man riskerar att vissa konsumenter avstår från att skaffa radio- och TV-mottagare trots att detta inte för med sig andra kostnader än dem de själva svarar för (apparatskaffning och elförbrukning). När särskilda skäl saknas är således den samhällsekonomiskt sett effektiva avgiften noll när det gäller kollektiva varor.

Det finns alltså såväl tekniskt-administrativa skäl som effektivitetsskäl för att inte ta ut avgifter för konsumtion av kollektiva varor. Om dessa skäl får fälla utslaget har man dock samtidigt fått acceptera två nackdelar, nämligen att finansiera den berörda verksamheten med skattemedel och ta de samhällsekonomiska nackdelar som detta finansieringssystem kan medföra samt att avstå från den efterhandskontroll av konsumenternas betalningsvilja (efterfrågan) för verksamheten som helhet vilket ett avgiftssystem kan erbjuda. I många fall vållar det sistnämnda förhållandet inga problem, t. ex. när statsmakterna anser att konsumenternas betalningsvilja

¹ För en utförligare diskussion av olika varianter av pantsystem, deras effekter och användningsmöjligheter se P. Bohm, Deposit-Refund Systems, Resources for the Future, Washington D. C. 1978 (stencil).

inte har direkt relevans för att bestämma verksamhetens omfattning (försvar och rättsväsende kan vara två tänkbara exempel) eller när det är självklart att konsumenternas betalningsvilja är tillräcklig för att motivera verksamheten. I andra fall kan dock bristen på information i detta avseende helt äventyra möjligheten att avgöra om verksamheten är önskvärd. Detta gäller när den berörda produktionen direkt syftar till att tillfredsställa en efterfrågan som bygger på medborgarnas egna värderingar och samtidigt deras betalningsvilja inte är självklart tillräcklig för att produktionen skall framstå som befogad. I sådana fall skulle information om konsumenternas efterfrågan ha stort värde som vägledning för investerings- och produktionsbeslut.

Detta informationsproblem gäller inte bara vissa kollektiva varor utan också sådan offentlig produktion som är eller kan vara avgiftsbelagd men som av något skäl inte är det, åtminstone inte i den omfattningen att samtliga kostnader täcks av avgifterna. Vi har tidigare pekat på områden med fallande styckkostnader där en marginalkostnadsprissättning innebär ett effektivt utnyttjande av gjorda investeringar men samtidigt ett finansiellt underskott. Detta underskott betyder givetvis att man inte heller här kan avgöra huruvida konsumenterna har en betalningsvilja som är tillräckligt stor för att försvara att verksamheten vidmakthålles. Ofta har sistnämnda förhållande använts som argument för att ta ut högre avgifter än marginalkostnaden så att full kostnadstäckning erhålls (styckkostnadsprissättning). Det vill säga att man vill skaffa sig en efterhandsbedömning av huruvida gjorda investeringar visar sig vara berättigade, till "priset" av ett ineffektivt utnyttjande av investeringarna. Såsom framgår av vad vi tidigare påpekat kan dock denna efterhandskontroll ofta åstadkommas utan att detta "pris" betalas, nämligen genom kostnadstäckning med hjälp av tvådelade tariffer.

Det centrala här är emellertid att efterhandskontroll av betalningsviljan ofta är ointressant och ibland helt irrelevant för investeringsbeslut. Endast då verksamheten ifråga kräver kontinuerliga reinvesteringar och skäl saknas för antagandet att konsumenternas efterfrågan minskar i framtiden har efterhandskontrollen ett värde som vägledning för nya investeringar. Om däremot efterfrågan kan ändras över tiden på ett svårbedömbart sätt och särskilt om investeringen är unik, något som gäller för en stor mängd offentliga investeringar med lång varaktighet, kan endast en direkt bedömning av den *framtida* efterfrågan tjäna som underlag för investeringsbesluten.

När konsumenternas värdering av offentliga tjänster av här åsyftat slag anses spela en avgörande roll för huruvida investeringar på dessa områden skall betraktas som motiverade eller ej blir alltså en förhandsinformation om konsumenternas betalningsvilja väsentlig. Att åstadkomma sådan information är givetvis inte någon enkel sak. Den kompliceras ytterligare av att det redan på ett principiellt plan finns skäl att anta att den information som skulle kunna inhämtas kan vara missvisande. Konsumenterna kan om de tillfrågas tänkas ge svar som avviker från vad de verkligen tycker. Anledningen är att olika sätt att direkt fråga dem kan skapa olika incitament att lämna taktiska istället för sanningsenliga svar. Som exempel i syfte att belysa denna mekanism kan nämnas att opinionsundersökningar som ställer frågan om medborgarna vill ha fler poliser, större u-hjälp e. d. tenderar att ge en högre procent ja-svar än om frågan istället formuleras: Vill ni ha fler poliser (etc.) och åtföljande skattehöjning?

Incitamenten till att svara ja till vad man upplever som förbättringar och nej till att öka sin andel av betalningen för en viss förbättring komplicerar således försöken att skaffa information direkt från konsumenterna. Åtskilligt arbete inom den nationalekonomiska forskningen läggs för närvarande ner på att finna metoder för att neutralisera dessa incitament. Så mycket står emellertid klart redan nu att det finns praktiskt användbara lösningar för att i ett fullskaligt försök kartlägga konsumenternas faktiska betalningsvilja för framtida tillgång till en viss typ av offentliga tjänster.

En sådan tänkbar lösning skall snabbt skisseras här. Antag att ett större projekt såsom t. ex. en nationalpark har föreslagits och att statsmakterna är högst osäkra om konsumenterna kommer att värdesätta dessa tjänster tillräckligt för att projektet skall vara värt att genomföra. En beräkning av den totala samhällsekonomiska kostnaden finns (det produktionsvärde från skogsavverkningen m. m. som man skulle gå miste om); likaså är det klart utsagt hur tjänsterna i framtiden kommer att ställas till medborgarnas förfogande, vilken eventuell nyttjandeavgift som kommer att tas ut osv. Två tillräckligt stora stickprov dras ur befolkningen, stratifierade efter olika intressanta egenskaper såsom bostadsort, inkomstklass m. m., och tillfrågas om sin maximala betalningsvilja *idag* för att få tillgång till projektets tjänster under, säg, fem år. Den första stickprovgruppen ställs inför denna fråga med den kompletterande uppgiften att de också får betala det av var och en angivna beloppet, om projektet genomförs (vilket bestäms av deras svar); den andra gruppen får den kompletterande uppgiften att de, om projektet genomförs, får betala en viss bestämd avgift, säg, 10 kr per person. Anledningen till denna uppdelning i två stickprov är att det i första fallet finns incitament att lämna en underskattning av den faktiska betalningsviljan och i det andra incitament till överskattningar (tolkat efter vissa justeringar). Är incitamenten starka avviker de två uppskattningar om den genomsnittliga betalningsviljan som erhålls genom stickproven. Är incitamenten svaga, för vilket det finns vissa belägg från gjorda experiment, tenderar avvikelserna att bli liten, i praktiken kanske betydelselös. Hur utfallet än blir på denna punkt skulle projektet genomföras om det på detta sätt bestämda intervallet för den genomsnittliga betalningsviljan översteg projektkostnaden per invånare och förkastas om intervallet understeg projektkostnaden. Beslut skulle få fattas på traditionellt sätt om projektkostnaden hamnade i intervallet för den beräknade betalningsviljan. Med sistnämnda undantag (som inte är värre än att det för oss tillbaka till utgångsläget) skulle resultatet således avgöra om projektet skall genomföras. Detta direkta "medborgarinflytande" är i och för sig önskvärt med de förutsättningar vi här haft, men viktigare torde vara att alternativet – "rådgivande" eller rent hypotetiska mätningar av medborgarnas intresse – inte kan väntas säkerställa seriöst menade svar.¹

Värdet av undersökningar med betalningsförpliktelser av nu angivet slag ligger dels i den information om konsumenternas faktiska efterfrågan som erhålles *innan* projektet genomförs, dels i de finansieringsmöjligheter som den urvalsbaserade "folkomröstningen" öppnar. De betalningar som de i undersökningen medverkande medborgarna gör (ifall projektet accepteras) ger små intäkter, särskilt om man ersätter dem för att ha ställt sig till förfogande. Men den erhållna informationen om betalningsviljan i olika strata

¹ För en detaljdiskussion får hänvisas till framställningar på annan plats, t. ex. författarens artiklar i *Förvaltningsekonomiska problem* (utg. B. C. Ysander), Stockholm 1972 och *Public Economics and Quality of Life* (ed. Wingo-Evans), John Hopkins 1977 samt *Transportpolitiken och samhällsekonomin* (P. Bohm m. fl.), Stockholm 1974, Appendix D.

av befolkningen kan läggas till grund för ett uttag av en obligatorisk fast avgift eller en struktur av sådana avgifter (egentligen en särskild skatt) i syfte att täcka kostnaderna för den berörda verksamheten. Om inga oförutsedda nackdelar uppträder vid tillämpningar av nämnda metod eller andra med samma syfte skulle på sikt betydande avgiftsliknande intäkter kunna tas in samtidigt som underlaget för beslut om vissa väsentliga och annars osäkra investeringar skulle förbättras. Bland tänkbara projekt som skulle kunna lämpa sig för undersökningar av denna typ kan nämnas omfattande miljöförbättrande åtgärder och större transportanläggningar t. ex. vissa vägar eller broar.

5 Indexreglerade avgifter

Diskussionen hittills har avsett principiella aspekter på frågan om vissa avgifters berättigande och storlek. Det har därvid varit underförstått att förekommande avgifter i varje period så långt möjligt skulle avspegla rådande förhållanden. Beträffande idag existerande statliga avgifter, som avser att täcka kostnaderna för avgiftsbelagd verksamhet hos olika myndigheter, finns krav på årlig omprövning av avgifternas storlek. Denna omprövning skall f. ö. ske i samråd med riksrevisionsverket (se avgiftsförordningen, SFS 1975:586, 4 §). I vilken utsträckning nedan diskuterade behov av kontinuerlig avgiftsanpassning täcks på detta sätt kan inte avgöras här. Att döma av RRV:s rapport (a. a., s 32) torde dock nuvarande praxis inte täcka detta behov helt och hållet. Inte heller tycks det föreligga strikta och formella riktlinjer eller automatik av den typ vi här skall beröra.

Beträffande existerande avgifter av punktskattekaraktär synes det praktiska arbetet gå så till att man fastställer en avgiftsnivå och struktur som sedan får gälla tills vidare. Efter en tid kan avgiftssystemet tas upp till granskning och eventuell justering. Ibland har behovet av en anpassning då varit påtalat under en längre tid, varför justeringen kommer med betydande eftersläpning och av olika skäl kanske i nedbantad utsträckning. I andra fall kan det ha förelegat mer eller mindre klart uttalade löften att inte ändra avgifternas höjd vilket kan leda till att justeringar uteblir även när de omständigheter som en gång bidrog till att bestämma avgifternas höjd helt har förändrats.

När de avgörande omständigheterna bakom en avgift inte tillåts att påverka avgiftens form och storlek annat än i utgångsläget och vid sporadiska omprövningar kan resultatet givetvis bli att avgiften bara tidvis fyller sitt syfte. I synnerhet riskerar man att detta blir fallet om det finns systematiska tendenser t. ex. sådana som påkallar en gradvis uppjustering av avgiftsnivån. Den förlust av avgiftsintäkter som därigenom uppstår kan efter hand bli betydande. Men vid sidan av att tjänstgöra som finansieringskälla, vilket avgiften givetvis fortsätter att göra ehuru reellt sett i allt mindre grad, har den andra uppgift att fylla. Vid starka förskjutningar i avgiftens reala värde riskerar man att dessa funktioner helt upphör.

Ett exempel på detta är den ovan berörda avgiften resp. premien vid bilskrotning. I utgångsläget (1975) var nivån här bestämd så att en viss ändring i bilisternas beteende vad gäller "slutlig deponering" av bilvrak skulle er-

hållas. En betydande effekt av önskat slag tycks man också ha kunnat inregistrera. Några år senare var läget helt annorlunda. Inflation och vikande skrotpriser hade då urholkat bilisternas faktiska behållning av skrotningspremien i sådan utsträckning att effekten gradvis blivit allt mindre (enligt uppgifter i dagspressen).

Om som i detta fall avgiften (= avståendet från skrotningspremien) får reallt sett olika värde för konsumenten beroende på skrotprisernas utveckling, kan man givetvis inte räkna med att uppnå det önskade resultatet. När det dessutom gäller ett förhållande för vilket det finns lättillgängliga indikatorer (prisnoteringar för vidareförsäljning av skrot) saknas också praktiska hinder för att bygga in en enkel justeringsmekanism. Bilskrutningspremien skulle m. a. o. kunna knytas till grossistpriset för bilskrut o. d. till järnverk på ett sådant sätt att bilisternas deponeringsbeteende höll sig något så när konstant över konjunkturcykeln.

För en viss avgiftstyp kan det således finnas specifika omständigheter till vilka avgiftens konstruktion kan behöva anpassas. För *samtliga* avgiftstyper finns dessutom en gemensam faktor, den allmänna prisstegringen, som under 70-talet fått allt större inflytande på avgifternas reala nivå. Om sålunda inflationen fortgår i nuvarande takt med 12–13 procent per år reduceras det reala värdet av en nominellt oförändrad avgift med 50 procent efter 6–7 år. Och om den nämnda bilskrutningspremien hållit jämna steg med inflationen från 1975 till 1978 skulle den ha behövt stiga från 300 kr till över 400 kr.

En höjning av nominella avgifter i takt med inflationen skulle vara befogad i de fall där avgifterna motsvarar eller kan tolkas som priser på tjänster i allmänhet, dvs. tjänster vars produktion kan ökas i takt med efterfrågan och där produktivitetshöjningen är lika med genomsnittet för landet. Men till detta kommer att ett flertal avgifter är att betrakta som priser på en given volym tillgängliga tjänster, t. ex. miljötjänster, och sådana priser i den mån de är marknadsbestämda tenderar *reallt sett* att stiga i takt med realinkomstökningen i samhället. Där detta förhållande är relevant för offentliga tjänster skulle en realinkomstökning på 2–3 procent per år behöva adderas till stegringen av den allmänna prisnivån och avgifterna skulle behöva fördubblas nominellt på ca fem år. Inte ens denna avgiftshöjning skulle vara tillräcklig om efterfrågan på sådana tjänster tenderade att växa snabbare än realinkomsterna, dvs. om inkomstelasticiteten var större än ett – ett sannolikt förhållande för flera i vid mening offentliga tjänster, t. ex. sådana miljötjänster som berördes i avsnitt 3.

Vad som i dessa fall händer med avgiftsvolymer beror på såväl efterfrågans priskänslighet som utbudets anpassning till efterfrågan. Låt oss titta på två exempel med hjälp av diagram A2. I utgångsläget är avgiften a , lika med den samhällsekonomiska marginalkostnaden. Dessutom antas samtliga finansiella kostnader vara lika med aq_0 där aq_0 är det faktiska utbudet. Efter ett år har den reala efterfrågan stigit i takt med en real inkomsthöjning på 2 procent (= produktivitetshöjningen), dvs. från E till $1,02E$. Därtill kommer den allmänna inflationen med 13 procent avseende både priser och inkomster vilket flyttar efterfrågan till $1,15E$. Om – fall 1 – utbudet är konstant, antingen därför att det inte kan ökas tekniskt sett eller därför att beslut fattas att inte öka det, kommer kostnaderna att ändras till $1,15aq_0$

i avsaknad av produktivitetstegring på just detta område. Samtidigt förblir avgiftsvolymen oförändrad lika med aq_0 . Det betyder att vi från utgångsläget med fullkostnadstäckning förflyttat oss till ett läge med kostnadsöverskott på $0,15aq_0$ och därmed till ett ökat behov av skattefinansiering (se abcd i diagram A2). Om istället – fall 2 – utbudet anpassats till efterfrågan vid den nominellt oförändrade avgiften, dvs. till q_1 kommer avgiftsvolymen visserligen att öka från aq_0 till aq_1 men samtidigt stiger kostnaderna från aq_0 till $1,15aq_1$. Ett kostnadsöverskott med hela $0,15aq_1$ tenderar då att uppkomma (se ab'c'd). Hade avgiften behållits reellt oförändrad, dvs. ökat till nominellt $1,15a$, skulle kostnadstäckningen ha bestått och något ökat skattefinansieringsbehov skulle inte ha uppkommit i någotdera fallet. Störst effekt får en korrekt justerad avgift i det senare fallet, eftersom efterfrågan och därmed det faktiska utbudet och dess kostnader då reduceras – i överensstämmelse med de ursprungliga principerna för avgiftssättningen.

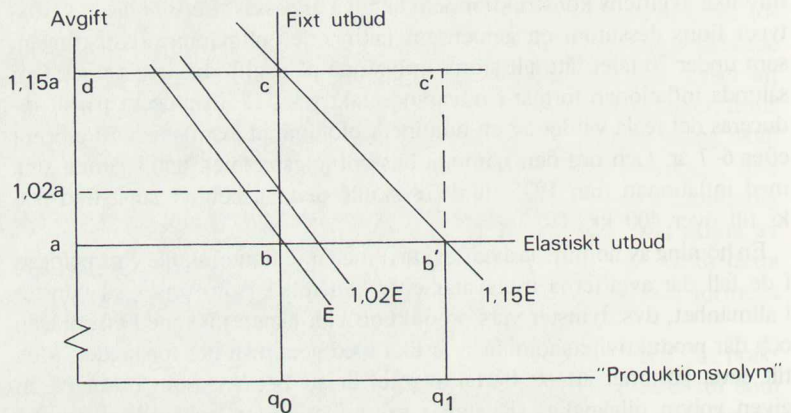


Diagram A2 Förhållandet avgift – efterfrågan – utbud.

Dessa exempel klargör en väsentlig finansieringsaspekt på avgiftssättningen, nämligen att högre avgifter kan öka intäkterna (såsom i fall 1 generellt samt i fall 2 när priselasticiteten är mindre än ett) men också reducera utgifterna (såsom i fall 2). Även om inte utbudet anpassas direkt till den "slumpvis" höjda efterfrågan så som vi antog i fall 2, uppkommer under motsvarande förutsättningar ett efterfrågeöverskott vilket skapar ett tryck på produktionsbesluten inom den berörda delen av den offentliga sektorn.¹ En ändamålsenlig avgiftssättning reducerar således skattefinansieringsbehovet genom en ökning av avgiftsvolymen och/eller genom en minskning av kostnadsvolymen. Vid stel avgiftssättning med sporadiska justeringar blir resultatet däremot ett över tiden växande avgiftsfinansieringsunderskott, t. ex. så som anges i diagram A3.

En näraliggande lösning på det här skisserade problemet vilken skulle bidra till att minska skattefinansieringsbehovet och samtidigt behålla avgiftssystemets styrfunktioner intakta vore att indexreglera avgifterna. I botten skulle då ligga en koppling till en allmän prisindex. Finns något så när bestämda förväntningar om genomsnittliga realinkomsthöjningar, inkomstelasticiteter och produktivitetsförändringar och om dessa faktorer inverkan på olika avgiftsbelagda områden kan kopplingen eventuellt ske till

¹ Se t. ex. R. M. Bird, Charging for Public Services, Toronto 1976, s 233.

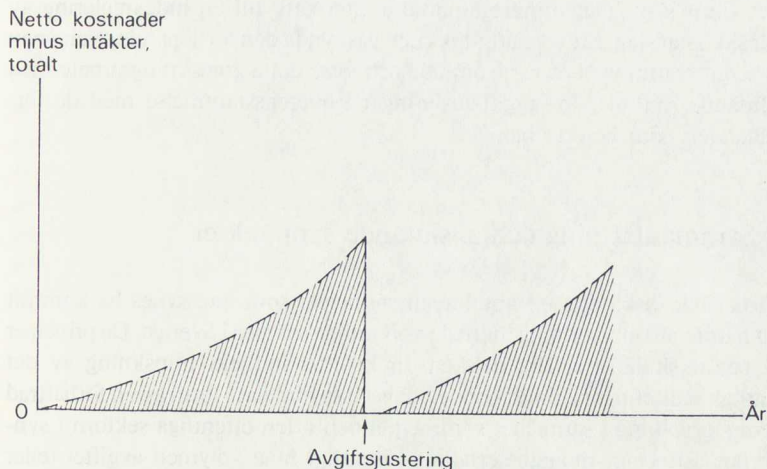


Diagram A3 Finansieringsunderskott vid stel avgiftssättning.

en i överensstämmelse härmed modifierad prisindex. Resultatet skulle då bli att det i diagram A3 angivna extra skattefinansieringsbehovet tenderade att försvinna.

Det finns åtminstone tre tänkbara invändningar mot ett system av den nu föreslagna typen:

- Det liknar en indexreglering av inkomstskatter och mot en sådan har vissa invändningar rests t. ex. med hänsyn till inkomst(om)fördelning och finansieringsproblem inom den offentliga sektorn! – Om detta kan sägas att samma slag av invändningar knappast kan gälla här: avgifterna höjs inte reellt sett och har därför inte effekten att försämra läget för någon part över tiden samtidigt som vissa skattesänkningar av vilket önskat slag som helst nu kan göras (fördelningsaspekten). Och indexreglering av avgifterna skulle snarare innebära att finansieringsproblemen minskar för den offentliga sektorn.
- Att knyta den offentliga sektorns avgifter till övriga priser i samhället bidrar till att ytterligare höja inflationstakten! – Om detta kan sägas att det i princip är riktigt, att det i praktiken under alla förhållanden ger ett mycket blygsamt bidrag till prisstegringen (givet avgifternas faktiska och tänkbara andel av utgifterna i samhället) och framför allt att det är en tvekelaktig antiinflationspolitik att spara promillen av inflations-takten till priset av att avskaffa avgifternas funktion som styrmedel och som finansiellt skattesubstitut.
- Den schematiska indexregleringen riskerar att ge avgifterna "fel" utseende eftersom det är ett flertal andra och ofta speciella faktorer som bestämmer vad avgiftsstrukturen i varje enskilt fall bör vara! – Detta är också riktigt, men en indexreglering av antytt slag ersätter inte översyn av varje avgiftsområde, utan söker endast neutralisera en för alla områden gemensam störning. Förslaget eliminerar således inte behovet av justering av individuella avgifter men låter justeringen ske i förhållande till en tänkbart riktig avgiftsnivå och låter en självklar del av anpassningen ske utan dröjsmål. Samtidigt finns givetvis möjligheten att när särskilda skäl föreligger undanta vissa avgiftsområden från indexregleringen.

Det finns självfallet mindre ambitiösa alternativ till en indexreglering av här skisserat slag. Ett vore att utöka och påskynda den fortlöpande översynen av avgiftssättningen på varje område och förse detta granskningsarbete med allmänna riktlinjer för avgiftsjusteringar i överensstämmelse med de förhållanden som berörts här.

6 Sammanfattning och avslutande synpunkter

Vi har här diskuterat ett antal avgiftsprinciper som inte synes ha kommit till nämnvärd användning inom den offentliga sektorn i Sverige. De principer vi berört skulle innebära dels en direkt eller indirekt minskning av det statliga skattefinansieringsbehovet, dels vissa fördelar i form av en förbättrad resursfördelning i samhället som helhet och i den offentliga sektorn i synnerhet. Eftersom möjligheterna att väsentligt höja volymen avgifter (eller särskilda "avgiftsliknande" skatter) är klart begränsade, synes denna dubbla funktion hos de här diskuterade principerna öka deras praktiska intresse. Det har därför varit viktigt att understryka här

☐ att man med hjälp av tvådelade tariffer inom områden som nu har enbart enkeltariffer kan låta konsumtionen styras av reella samhällsekonomiska marginalkostnader och låta finansieringen – kostnadstäckning eller överskott – regleras genom kompletterande fasta avgifter,

☐ att avgiftsbeläggning av tjänster från allmän egendom – mark, vatten och luft – i överensstämmelse med miljö- och trängselkostnader kan ge intäktstillskott och samtidigt styra konsumtionen av sådana tjänster på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt samt att pantsystem kan vara ett från administrativ och fördelningspolitisk synpunkt fördelaktigt sätt att förverkliga denna princip,

☐ att avgiftsliknande skatter för kollektiva varor och andra normalt helt eller delvis skattefinansierade utgiftsslag skulle kunna erhållas eller preciseras i en process som samtidigt ger möjligheter att, vid omfattande investeringar av ovisst värde, på förhand avgöra om konsumenternas efterfrågan (betalningsvilja) överstiger projektkostnaderna,

☐ att system för indexreglering av avgifter och andra sätt att bevara deras reala värde skulle kunna innebära väsentliga finansiella tillskott till den offentliga sektorn samtidigt som det skulle bibehålla avgifternas reala funktioner enligt de principer som en gång motiverat deras införande och utgångsnivå.

Även om de här diskuterade systemen i flera avseenden har föregångare och paralleller i Sverige eller utomlands så kan deras effekter inte fastställas med säkerhet på förhand. Särskilt gäller detta givetvis i de avseenden och i den mån dessa system är helt oprövade. Och vill man öka avgiftsuttaget i den offentliga sektorn, dvs. vill man ha de reala och finansiella effekter som en sådan politik skulle föra med sig, kan man troligen inte åstadkomma det utan att till stora delar revidera nuvarande avgiftspolitiska principer och söka delvis helt nya vägar. Detta innebär att man måste pröva sig fram snarare än att ta nya mått och steg under full visshet om utgången. Vad som behövs i ett sådant läge är – enligt min mening – tidsbegränsade kontrollerade fullskaliga experiment inom delar, eventuellt regionalt avgrän-

sade delar, av den offentliga sektorn. Uttryckt på annat sätt kanske det kan sägas att samma vilja att pröva nya vägar som präglat svensk stabiliseringspolitik, särskilt sysselsättningspolitiken, skulle kunna göra stora tjänster också på andra områden, såsom det avgiftspolitiska. Även om vinsterna för samhället i form av insikt och eventuellt reella förbättringar av ändringar i avgiftspolitiken inte är lika betydande och iögonfallande angelägna som när det gäller att skapa ökad sysselsättning, så berörs ytterst samma värden i båda fallen. Det vill säga, skillnaden mellan olika avgiftssystem och mellan olika avvägningar mellan skatte- och avgiftsfinansiering framträder ytterst i form av olika välfärdspolitiska resultat.

Bilaga 2 Fem avgiftsargument

Några principiella synpunkter på finansieringsalternativ för den offentliga sektorn

Av *Bengt-Christer Ysander*

1 Inledning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

”utrymmet för vidgad offentlig avgiftsfinansiering är mycket begränsat”

”valet av finansieringsform är väsentligen en fördelningsfråga”

”avgiftsfinansiering är ogynnsam för låginkomsttagare”

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

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

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

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

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

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

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

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

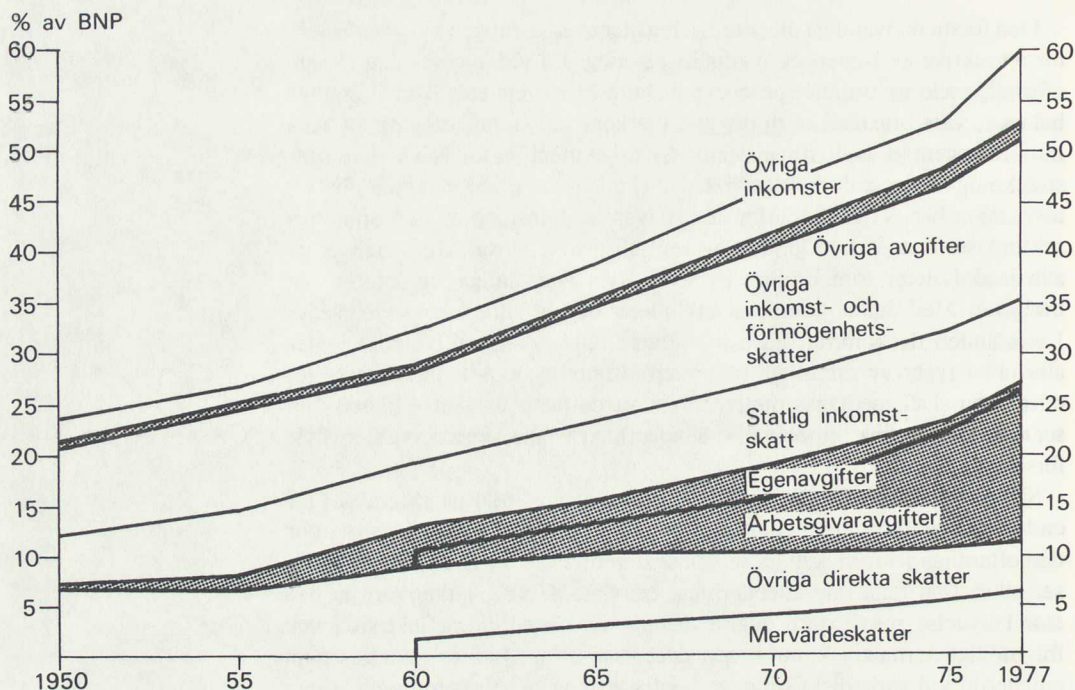


Diagram B1 Offentliga sektorns avgifter och andra inkomster i procent av BNP till marknadspris 1950-1977.

Statistisk not till diagram B 1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Införandet av en interndebitering eller en kostnadsredovisning innebär

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

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

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

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

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

Tabell B1 Avgifternas kostnadstäckning inom statlig produktionsverksamhet 1975/76
Procent

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

Källa: RRV.

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

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

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

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

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

Tabell B2 Avgifternas kostnadstäckningsgrad i primärkommunal produktionsverksamhet
Procent

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

^a Inkluderar även idrottsanläggningar, småbåtshamnar, hamnförvaltning, fritidsgårdar och "övrig" pensionärs- och handikappsorg, vilka ej medräknats i den kalkylsiffra som återges utan parentes.

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

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

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

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

Tabell B3 Avgifternas kostnadstäckningsgrad i landstingskommunal verksamhet
Procent

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

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

Källa: Landstingsförbundet, Socialstyrelsen: LKELP 74,77.

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

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

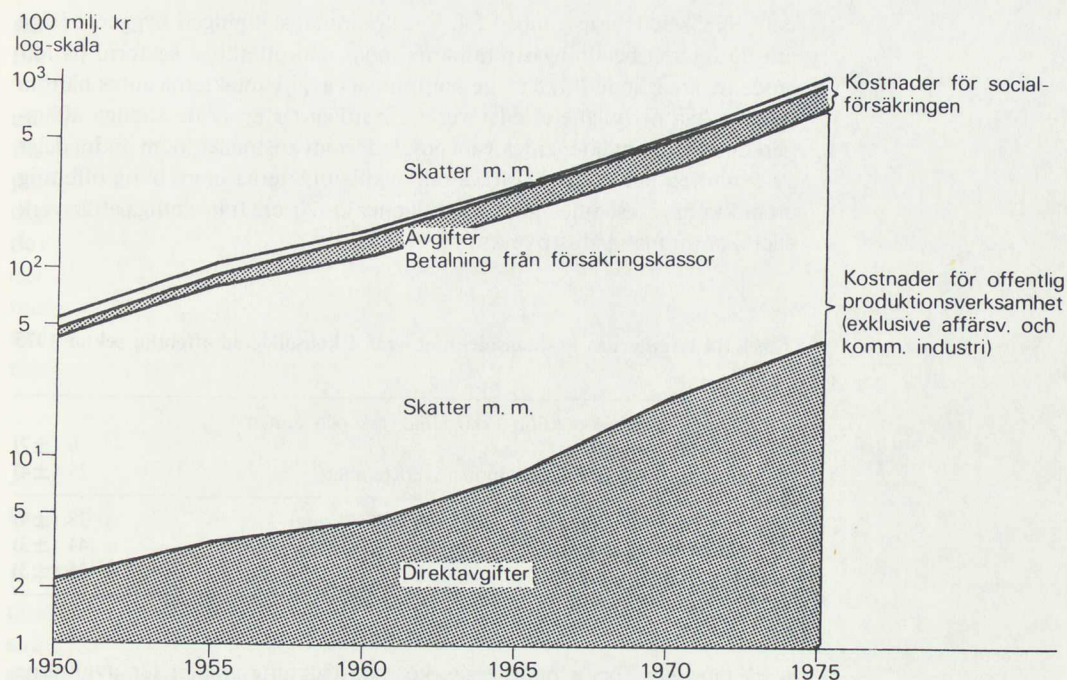
Av arbetsgivaravgifterna svarar sjukförsäkring och ATP för ca hälften i dag. Att övriga delar av arbetsgivaravgifterna bör betraktas som skatt och icke som avgift torde vara ganska odiskutabelt. I fråga om sjukförsäkring och ATP kan emellertid olika tolkningar diskuteras. Ifråga om sjukförsäkringen har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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

Diagram B2 Avgifternas kostnadstäckning i offentlig förvaltning och i socialförsäkringssektorn.

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

Tabell B4 Avgifternas kostnadstäckningsgrad i konsoliderad offentlig sektor 1975
Procent

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

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

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

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

3 "Utrymmet för vidgad offentlig avgiftsfinansiering är mycket begränsat"

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

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

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

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

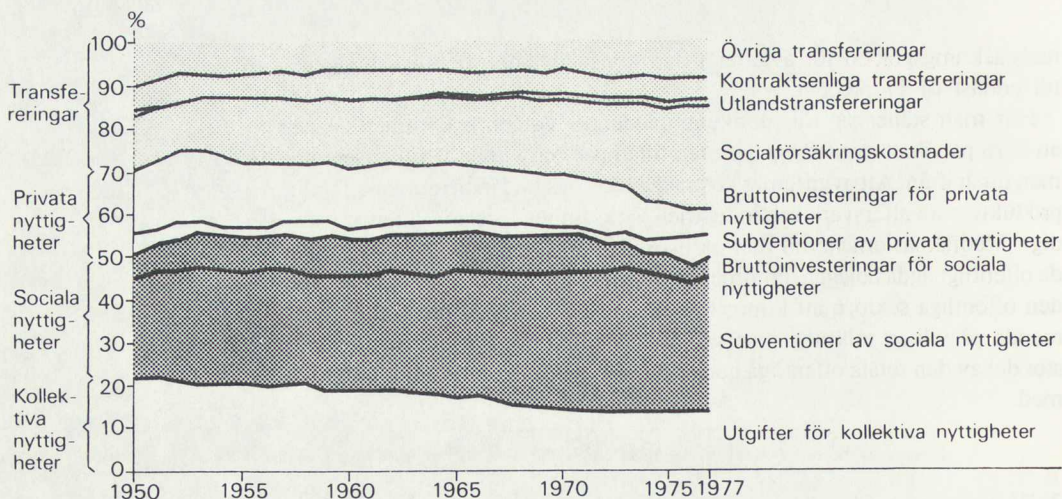


Diagram B3 Offentlig resursanvändning fördelad på ändamål 1950-1977.

Statistisk not till diagram B3

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

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

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

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

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

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

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

Utlandstransfereringar = statliga transfereringar till utlandet, netto.

Kontraktsenliga transfereringar = offentliga utgifter för räntor, pensioner och arrenden, patent och royalties.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

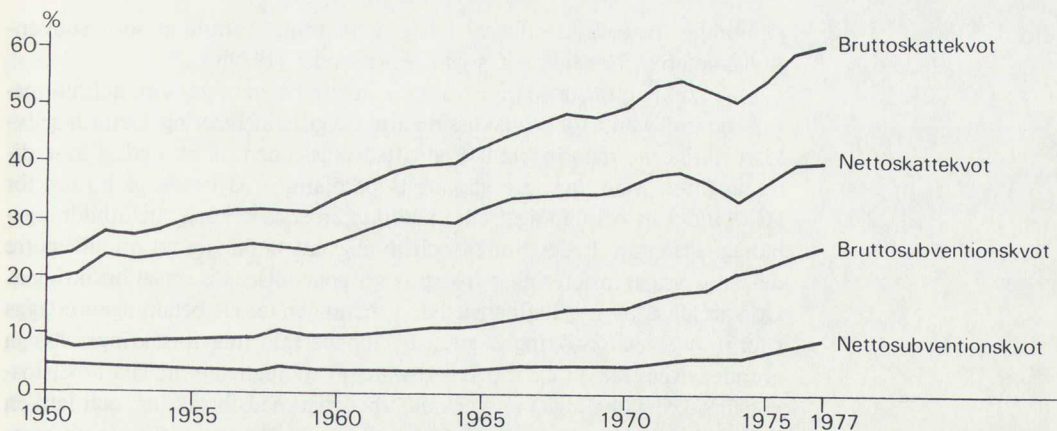
2. Som privata nyttigheter har vi här betecknat sådana varor och tjänster som inräknas i den privata konsumtionen i nationalräkenskaperna, dvs. marknadsförsålda nyttigheter, vars priser eller avgifter inte enbart är nominella. Inom den statliga sektorn ingår således här förutom affärsverken även övrig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

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

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

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

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



Statistisk not till diagram B4

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

Diagram B4 Skatte- och subventionskvoternas utveckling 1950-1977.

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

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

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

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

Nettoskatter = bruttoskatter - socialförsäkringsavgifter - offentliga bidrag till socialförsäkringssektorn.

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

Nettosubventioner = bruttosubventioner - socialförsäkringsutfall.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 "Valet av finansieringsform är väsentligen en fördelningsfråga"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I ett viktigt avseende är emellertid även denna modell mycket kraftigt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 "Avgiftsfinansiering är ogynnsam för låginkomsttagare"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I denna mening är rubrikens påstående alltså otvetydigt sann.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6 "Avgiftssystem i social verksamhet ger minskad social trygghet"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7 Några slutsatser

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

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

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

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

Referenser

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

Statens offentliga utredningar 1979

Kronologisk förteckning

1. Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. S.
2. Naturmedel för injektion. S.
3. Regional laboratorieverksamhet. Jo.
4. Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. Ju.
5. Konsumentinflytande genom insyn? H.
6. Polisen. Ju.
7. Tandvården i början av 80-talet. S.
8. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder – bakgrund och problemanalys. E.
9. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden – en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. E.
10. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. E.
11. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. E.
12. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. Kn.
13. Konkurs och rätten att idka näring. Ju.
14. Naturvård och täktverksamhet. Jo.
15. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. Jo.
16. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. A.
17. Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda. U.
18. Museijärnvägar. U.
19. Jaktvårdsområden. Jo.
20. Anhöriga. S.
21. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. S.
22. Barn och döden. S.
23. Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. B.

KUNGL. BIBL.

1979-04-24

STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1979

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. [4]

Polisen. [6]

Konkurs och rätten att idka näring. [13]

Socialdepartementet

Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. [1]

Naturmedel för injektion. [2]

Tandvården i början av 80-talet. [7]

Utredningen rörande vissa frågor beträffande sjukvård i livets slutskede. 1. Anhöriga. [20] 2. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. [21] 3. Barn och döden. [22]

Ekonomidepartementet

Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder-bakgrund och problemanalys. [8] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden- en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. [9] 3. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. [10] 4. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. [11]

Budgetdepartementet

Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. [23]

Utbildningsdepartementet

Kulturhistorisk bebyggelse – värd att värda. [17]

Museijärnvägar. [18]

Jordbruksdepartementet

Regional laboratorieverksamhet. [3]

Naturvårdskommittén. 1. Naturvård och täktverksamhet. [14] 2.

Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. [15]

Jaktvårdsområden. [19]

Handelsdepartementet

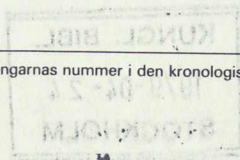
Konsumentinflytande genom insyn? [5]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. [16]

Kommundepartementet

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. [12]



KUNGL. BIBL.

1979-04-24

STOCKHOLM

THE
LIBRARY OF THE
MUSEUM OF
ART AND HISTORY
OF THE
CITY OF
NEW YORK



LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04759-
ISSN 0375-250X