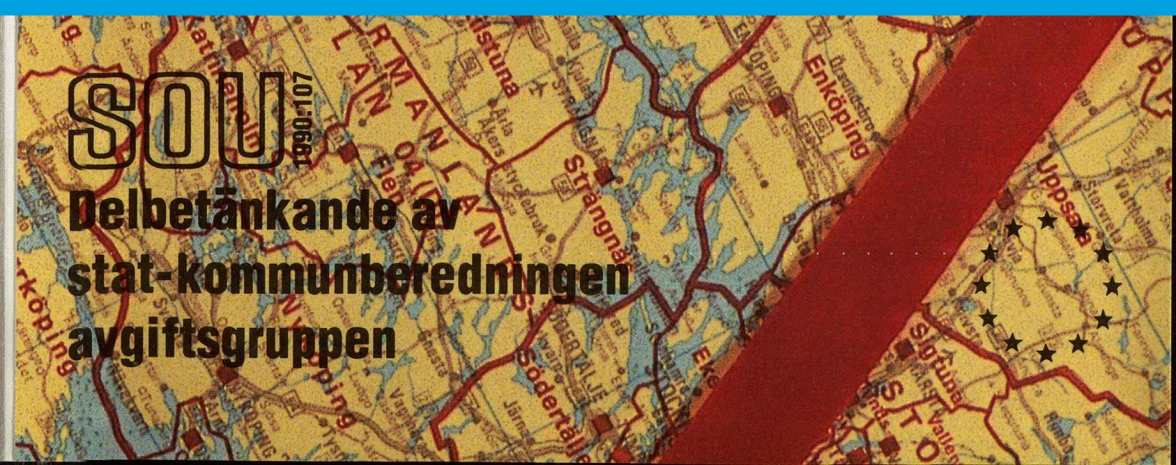
Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

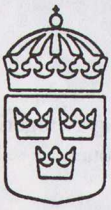


Den kommunala självkostnads-principens gränser

SOU 1990:107

Delbetänkande av stat-kommunberedningen avgiftsgruppen

Ref KB 11



Statens offentliga utredningar
1990:107
Civildepartementet

Den kommunala självkostnadsprincipens gränser

Delbetänkande av stat-kommunberedningen
Avgiftsgruppen
Stockholm 1990

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

Omslag LIBERGRAF AB/DESIGN
Kartan är tryckt med tillstånd av Lantmäteriet KartCentrum

GRAPHIC SYSTEMS
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10712-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för civildepartementet

Regeringen beslutade den 5 april 1990 att ge stat-kommunberedningen (C 1983:02) i uppdrag att utreda vissa frågor om avgifter i kommunal verksamhet (Dir. 1990:18). Beredningen har för utredningsarbetet tillsatt en särskild arbetsgrupp. Gruppen har antagit namnet avgiftsgruppen.

Stat-kommunberedningen får härmed överlämna delbetänkandet (SOU 1990:107) Den kommunala självkostnadsprincipens gränser. Delbetänkandet redovisar avgiftsgruppens principiella överväganden.

Avgiftsgruppens arbete fortsätter.

Stockholm i december 1990

Ulf Göransson

Till stat-kommunberedningen

Regeringen beslutade den 5 april 1990 att ge stat-kommunberedningen (C 1983:02) i uppdrag att utreda vissa frågor om avgifter i kommunal verksamhet (Dir. 1990:18). Beredningen har för utredningsarbetet tillsatt en särskild arbetsgrupp.

Ledamöter i arbetsgruppen är f.d. kommunalrådet Jörgen Andersson (ordförande), departementssekreteraren Randall Bowie, sektionschefen Kjell Eriksson, civilingenjören Ulf Hansson, kanslichefen Göran Hegen, kanslirådet Gunnar Hermanson, sakkunnige Dan Johansson, hovrättsassessorn Göran Larnefeldt, departementssekreteraren Carina Norgren, direktören Curt Riberdahl, hovrättsassessorn Stefan Rubenson och departementssekreteraren Erik Westman. Sekreterare åt arbetsgruppen är civilingenjören Rogert Leckström. I sekretariatet ingår assistenten Anita Olsson.

Arbetsgruppen får härmed överlämna förslag till delbetänkandet Den kommunala självkostnadsprincipens gränser. Förslaget redovisar arbetsgruppens principiella överväganden.

Arbetsgruppens arbete fortsätter.

Stockholm i november 1990

Jörgen Andersson

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING		9
1	VÅRT UPPDRAG	13
2	UTREDNINGSARBETETS UPPLÄGGNING	21
3	TIDIGARE UTREDNINGAR OM KOMMUNALA AVGIFTER	23
4	NÅGRA JURIDISKA FÖRUTSÄTTNINGAR OCH PRINCIPER FÖR KOMMUNALA AVGIFTER	27
4.1	Gränsen mellan skatter och avgifter i regeringsformen	27
4.2	Närmare om kommunala avgiftsuttag	32
4.3	Kommunala grundprinciper i rättspraxis	34
5	EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR AVGIFTSSÄTTNING	39
5.1	Självkostnadsbegreppet i ett samhällsekonomiskt perspektiv	39
5.2	Det kommunala självkostnadsbegreppet	44
5.3	Olika metoder att beräkna kapitaltjänstkostnader	49
5.4	Det företagsekonomiska självkostnadsbegreppet	51

6	AVGIFTER I MONOPOLVERKSAMHET	55
6.1	Ekonomiska förutsättningar	56
6.2	Några juridiska aspekter	57
7	AVGIFTSGRUPPENS ÖVERVÄGANDEN	61
7.1	I vilka fall kan självkostnadsprincipen överges?	61
7.2	I vilka fall bör självkostnadsprincipen behållas?	66
7.3	Sambandet med ökad konkurrens i kommunal verksamhet	67
7.4	Abonnenternas ställning	69
7.5	Förhållandet mellan reglering i kommunallagen och i speciallag	72
8	DET FORTSATTA UTREDNINGSARBETET	75
8.1	Behöver upphandlingsreglerna skärpas?	75
8.2	Anpassningen till EG	77
8.3	Utjämning mellan olika taxor	78
8.4	Efterfrågestyrda taxor	79
8.5	En särskild prövningsinstans för taxefrågor?	81
8.6	En modifierad självkostnadsprincip	84
Bilaga 1	Priset som styrmedel	87
Bilaga 2	Kalkylmetoder	91

SAMMANFATTNING

Vårt uppdrag är att överväga vissa frågor om avgifter i kommunal verksamhet. I den första etappen av utredningsarbetet har vi behandlat frågan om den kommunala självkostnadsprincipens gränser.

Kommunallagskommittén har i betänkandet (SOU 1990:24) Ny kommunallag föreslagit att självkostnadsprincipen skrivs in i den nya kommunallagen.

I vårt delbetänkande om den kommunala självkostnadsprincipens gränser redovisar vi våra principiella överväganden kring olika frågor som gäller den kommunala självkostnadsprincipen. Det finns enligt vår uppfattning starka skäl att överge eller åtminstone modifiera den allmänna kommunala självkostnadsprincipen. Detta gäller i första hand sådan kommunal verksamhet som redan är utsatt för konkurrens eller kan bli det genom ändrad lagstiftning som bryter kommunala rättsliga eller faktiska monopol. I en senare etapp av utredningsarbetet avser vi att närmare gå in på olika ekonomiska och juridiska aspekter inom berörda verksamhetsområden, bl.a. behovet av ändrad lagstiftning.

Vi föreslår mot denna bakgrund att någon allmän kommunal självkostnadsprincip inte nu skrivs in i den nya kommunallagen.

Däremot menar vi att det kan finnas skäl att behålla någon form av självkostnadsprincip för de fall då taxor tas ut för verksamhet som innebär myndighetsutövning.

Självkostnadsbegreppet kan uppfattas på olika sätt. Det kan härledas från samhällsekonomiska, företagsekonomiska eller kommunalfinansiella utgångspunkter.

För att nå en effektiv resursanvändning är korrekta signaler till konsumenterna av avgörande betydelse. Sådana signaler kan på ett smidigt sätt och med låga administrativa kostnader förmedlas via priset eller avgiften. Den kommunala självkostnadsprincipen ger inte alltid förutsättningar för sådana samhällsekonomiskt effektiva priser.

I första hand bör såsom nämnts den kommunala självkostnadsprincipen överges i de fall där kommunala monopol kan öppnas för konkurrens. Ökad konkurrens påverkar effektiviteten i verksamheten och därmed taxesättningen.

För att åstadkomma ökad konkurrens bör upphandlingsreglerna ses över. Också utvecklingen inom EG i riktning mot en inre marknad med dess ökade krav på konkurrens och minskning av offentliga monopol kommer att inverka på bedömningen. I detta sammanhang är det vidare av avgörande betydelse att reglerna anpassas så att verksamhet som bedrivs i kommunal regi kan drivas under samma förutsättningar och med samma konkurrensmedel som gäller för t.ex. privata och statliga företag. Kommunerna bör när det gäller affärsverksamhet kunna deltaga i konkurrens med annan affärsverksamhet på lika villkor.

Ett grundläggande krav är att abonnenternas ställning inte skall försämras. Vissa verksamhetsområden, vilka är jämförbara med verksamheter där t.ex. koncession krävs, bör underkastas regler om skälig prissättning. Vi anser därför att man förutsättningslöst bör utreda behovet av en särskild prövningsinstans för taxefrågor. Om ett sådant behov finns bör också prövningsinstansens sammansättning och arbetsformer m.m. övervägas.

En utveckling mot ökat abonnentinflytande i olika former bör kunna leda till att skälighetsprövningen underlättas, att effektivitetskraven på den berörda verksamheten ökar och att den enskilde abonnentens ställning stärks.

Även om konkurrensen ökar inom producentledet kan abonnenterna lokalt fortfarande ha starkt begränsade möjligheter att välja producent eller distributör inom vissa verksamhetsområden. Effektiviteten och avgifternas skälighet inom sådana verksamheter bör därför kunna bedömas med stöd av olika jämförelsetal eller nyckeltal. I detta sammanhang bör också ökade krav på öppenhet i prissättningen, s.k. transparenta priser, aktualiseras. Vidare måste kraven på en korrekt och tydlig avgränsning av en verksamhets ekonomiska förhållanden, d.v.s. kraven på egen redovisning, sättas höga.

1. VÅRT UPPDRAG

Vårt uppdrag framgår av tilläggsdirektiv till statkommunberedningen (Dir 1990:18). I direktiven anförde civilministern följande.

> Under senare år har diskussionen om avgifternas roll i den kommunala ekonomin varit livlig. Kommunerna finansierar för närvarande ca 19 procent av sin verksamhet med avgifter. För landstingens del är andelen ca 7 procent.
>
> Avgifter inom det sociala området samt för olika kultur- och fritidsaktiviteter täcker normalt endast en mindre del av kostnaderna. Inom tekniska områden såsom vatten- och avloppsverksamhet, energiproduktion och renhållning eftersträvas däremot ofta full kostnadstäckning.
>
> Reglerna för kommunala avgifter är i dag splittrade och svåröverskådliga. Regeringsformen (RF) innehåller vissa grundläggande regler om offentligrättsliga avgifter. Det gäller framför allt rätten att meddela föreskrifter inom området. I RF och dess förarbeten läggs också grunden för gräns-

dragningen mellan vad som är skatt och vad som är avgift.

Kommunallagen (1977:179, ändrad senast 1988:1253) innehåller däremot inga särskilda regler om avgifter. I rättspraxis har dock den s.k. självkostnadsprincipen utbildats. Den innebär att kommunala avgifter inte får tas ut till så höga belopp att de ger ett väsentligt överskott i verksamheten. I vissa speciallagar, t.ex. lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (ändrad senast 1987:134), har självkostnadsprincipen lagsfästs. Innebörden och räckvidden av principen är dock inte till alla delar helt klar. I några fall har självkostnadsprincipen satts ur spel i speciallagstiftningen. Så är t.ex. fallet beträffande torgavgifter och parkeringsavgifter enligt lagen (1957:259) om rätt för kommun att uttaga avgift för vissa upplåtelser å allmän plats, m.m. (ändrad senast 1984:879).

Den parlamentariskt sammansatta kommunallagskommittén (C 1988:03) arbetar för närvarande med att utforma ett förslag till ny kommunallag. Kommittén överväger därvid bl.a. frågan om att skriva in självkostnadsprincipen i kommunallagen. Kommittén kommer att redovisa sitt förslag under våren. Flera av frågorna om den närmare innebörden och räckvidden av självkostnadsprincipen behandlas dock inte i detta sammanhang.

I arbetet med att förnya och utveckla den offentliga verksamheten har de ekonomiska frågorna en grundläggande betydelse, inte minst med hänsyn till de nya krav som ställs på den offentliga sektorn. Det är angeläget att öka utbytet av insatta resurser och att genom effektivisering och omprioriteringar skapa utrymme för nya och angelägna behov. Regeringen har bl.a. i årets budgetproposition redovisat vilka åtgärder som nu vidtas och planeras i detta syfte. Ett viktigt led i arbetet är den översyn av statens bidrag till kommuner och landsting som har aviserats i budgetpropositionen (prop. 1989/90:100 bil. 2 s. 29).

Det finns idag en klar strävan att ge avgifterna en större betydelse som finansieringskälla. För detta talar bl.a. önskemålet att undvika skattehöjningar. Vidare finns det inom skilda kommunala verksamhetsområden stora behov av underhåll och reinvesteringar som för närvarande är svåra att tillgodose.

Mot den nu angivna bakgrunden finns det skäl att mera i detalj än vad som sker i kommunallagskommittén och kan ske i den kommande utredningen om statens bidrag till kommuner och landsting, m.m. överväga vissa frågor om avgifter i kommunal verksamhet.

Stat-kommunberedningen, som tillkallades enligt regeringens bemyndigande den 17 mars 1983 (Dir. 1983:30), har till uppgift att

överväga olika frågor om ökad samverkan mellan stat och kommun samt förenkling av statliga regler, m.m. Beredningen har tidigare i sitt arbete tagit upp vissa frågor om kommunala avgifter. Arbetet i dessa frågor har redovisats i delbetänkandet (Ds C 1984:6) Avgifter inom kommunal verksamhet. Betänkandet har remissbehandlats.

Det är enligt min mening lämpligt att stat-kommunberedningen även får ansvaret för det utredningsarbete om kommunala avgifter som nu bör komma till stånd.

Utredningsuppdraget

Självkostnadsprincipen har tillkommit för att skydda konsumenterna mot att kommuner och landsting gör monopolvinster. Självkostnadsberäkningen avser endast kostnader som direkt kan knytas till produktionen av den aktuella kommunala servicen. En effektiv resursfördelning och en avgiftssättning som också tar hänsyn till externa effekter, t.ex. vissa miljöeffekter, kan därför i många fall komma att strida mot principen såsom den nu tillämpas.

Stat-kommunberedningen bör förutsättningslöst överväga frågan om vilka kostnader som skall få räknas in i avgiftsunderlaget. Gränsdragningen mellan skatt och avgift bör också belysas i detta sammanhang.

Ett par rättsfall om kommunala el- och vataxor har väckt stor uppmärksamhet. Frågan har främst gällt hur kapitaltjänstkostnaderna - avskrivning och ränta - får kalkyleras in i avgifterna. Beredningen bör särskilt behandla denna fråga. Därvid bör bl.a. övervägas i vilken utsträckning kalkylerade kostnader, inklusive krav på räntabilitet, bör få ingå i avgiftsunderlaget.

Beredningen bör också belysa hur kostnader för omfattande investeringar och för särskilda planeringsinsatser skall beaktas när avgiftsunderlaget beräknas.

Om självkostnadsprincipen skrivs in i kommunallagen bör all speciallagstiftning där principen för närvarande finns inskriven gås igenom och övervägas mot bakgrund av den centrala kommunallagsregeln. Även denna fråga bör behandlas i utredningsarbetet.

Självkostnadsprincipen gäller också för kommunal verksamhet inom områden där även staten kan vara huvudman, t.ex. energianläggningar. Detta kan innebära att olika avkastningsprinciper tillämpas för statlig och kommunal elproduktion. Beredningen bör överväga hur dessa principer kan samordnas.

Inom det sociala området samt fritids- och kulturområdena grundas avgiftssättningen mera på andra överväganden än självkostnadsprincipen, även om denna princip också inom dessa områden utgör en yttersta gräns. De överväganden som här står i förgrunden

är i första hand av fördelningspolitisk natur. Sådana frågor bör inte omfattas av utredningsuppdraget.

Beredningen bör ta del av det utredningsarbete om kommunala avgifter som gjorts inom ramen för den pågående översynen av kommunallagen. Det gäller i första hand kommunallagsgruppens delbetänkande (Ds C 1987:5) Den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting.

En viktig grund för utredningsarbetet är självfallet också de ställningstaganden som kommunallagskommittén gör när det gäller frågan om att skriva in självkostnadsprincipen i kommunallagen. Beredningen bör således ta del av komitténs kommande betänkande.

Inom kommunallagskommittén har enligt vad jag inhämtat också vissa särskilda frågor om kommunala avgifter aktualiserats. En sådan fråga gäller möjligheten att tillämpa en enhetstaxa för olika energislag (el, fjärrvärme, naturgas) för att kunna förbättra vissa energislags konkurrensförmåga. En annan fråga gäller möjligheten att differentiera taxan för vatten och avlopp med hänsyn till vattentillgången. I utredningsarbetet bör dessa och eventuella likartade frågor övervägas.

Ytterligare en fråga som bör behandlas i detta sammanhang gäller möjligheterna att tillämpa schabloniserade taxor samt hur så-

dana taxor förhåller sig till kravet på individuell rättvisa.

Som jag nämnt har beredningen tidigare behandlat vissa frågor om kommunala avgifter. Dessa frågor bör ytterligare övervägas i detta utredningsarbete bl.a. mot bakgrund av remissynpunkter på det tidigare arbetet.

Beredningen bör lägga fram de förslag till lagändringar som föranleds av övervägandena i de frågor som jag nu har tagit upp.

Arbetets bedrivande

Utredningsarbetet om självkostnadsprincipens gränser bör bedrivas så att det kan samordnas med arbetet med en ny kommunallag. Arbetet bör därför i denna del redovisas senast den 1 november 1990.

I övrigt bör utredningsarbetet vara slutfört senast den 1 juli 1991.

Under arbetets gång bör beredningen ha kontakt med den utredning som skall tillsättas om statens bidrag till kommuner och landsting, m.m.

Beredningen skall i utredningsarbetet beakta vad som sägs i direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare om utredningsförslagens inriktning (Dir. 1984:5) och om beaktande av EG-aspekter (Dir. 1988:43).

2. UTREDNINGSARBETETS UPPLÄGGNING

Vi har tagit fasta på att direktiven ger oss möjlighet att förutsättningslöst överväga frågan om vilka kostnader som skall få räknas in i avgiftsunderlaget. Samtidigt framhålles att den kommunala självkostnadsprincipen kan medföra att olika avkastningsprinciper kommer att tillämpas för statlig och kommunal elproduktion. Beredningen bör överväga hur dessa principer kan samordnas. Utifrån dessa utgångspunkter anser vi det nödvändigt att ifrågasätta den kommunala självkostnadsprincipens existens. Vi avser i första hand sådan kommunal verksamhet som redan är utsatt för konkurrens eller kan bli det genom ändrad lagstiftning som bryter kommunala rättsliga eller faktiska monopol.

Frågan om att överge den kommunala självkostnadsprincipen har både politiska, juridiska och ekonomiska aspekter. Vi har därför valt att i en första etapp redovisa ett principbetänkande som tar upp de frågor som vi bedömer blir aktuella om man som vi föreslår överger den kommunala självkostnadsprincipen. I en senare etapp avser vi att mer i detalj gå igenom olika ekonomiska och juridiska effekter, bl.a. behovet av ändrad lagstiftning.

Någon allmän självkostnadsprincip bör därför enligt vår mening inte skrivas in i kommunallagen nu. I

stället är vår uppfattning att ställning till behovet av lagstiftning och lagstiftningens utformning bör tas först sedan vi redovisat våra förslag i en andra etapp.

När vi i det följande talar om kommuner avser vi både primärkommuner och landstingskommuner, om inte annat framgår av sammanhanget.

3. TIDIGARE UTREDNINGAR OM KOMMUNALA AVGIFTER

Vi begränsar oss här till utredningar som gjorts under 1980-talet.

Vi redovisar också sambandet mellan dessa utredningar och vår utredning.

Stat-kommunberedningen har tidigare avlämnat delbetänkandet (Ds C 1984:6) Avgifter i kommunal verksamhet. Betänkandet har remissbehandlats men inte föranlett lagstiftning.

I betänkandet ges en redovisning av då gällande rätt på det kommunala avgiftsområdet. Beredningen föreslog en s.k. omvänd presumtionsregel som skulle innebära att kommuner och landsting skulle ha rätt att ta ut avgifter för obligatoriska prestationer om det inte uttryckligen förbjöds i lag.

Vidare påpekades vissa oklarheter i regeringsformen i fråga om den kommunala avgiftsrätten.

För vårt fortsatta arbete kan bägge de frågor som beredningen tagit upp vara intressanta. Vi avser emellertid att återkomma till dessa frågor i vårt slutbetänkande. De oklarheter som finns i regeringsformen när det gäller normgivningsmakten och kommunerna har också tagits upp av demokratiberedningen i betänkan-

det (SOU 1985:29) Principer för ny kommunallag. Vi delar demokratiberedningens uppfattning att det finns anledning att se över bestämmelserna i regeringsformen om den kommunala normgivningen.

Därefter har frågan om självkostnadsprincipen behandlats i ett delbetänkande av kommunallagsgruppen (Ds C 1987:5) Den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting. Remissbehandlingen redovisas i en särskild sammanställning (Ds 1988:10).

Enligt våra direktiv skall vi ta del av det utredningsarbete som bl.a. kommunallagsgruppen gjort.

Den gruppen föreslår att självkostnadsprincipen lagfästs och redovisar samtidigt sin syn på hur principen bör tolkas i vissa lägen. För det första föreslår man att principen bara skall gälla i förhållande till kommunens egna medlemmar. Gränserna mot möjligheterna att ta ut marknadspris redovisas. Likaså tas problemen med att tillskapa en enhetstaxa för utjämning av kostnaderna mellan olika energislag upp. Arbetsgruppen redovisar också vilka metoder som bör vara lagliga vid beräkningen av kapitaltjänstkostnaderna. Man diskuterar också utrymmet för överskott och hur eventuella överskottsmedel bör användas.

Kommunallagskommittén har i betänkandet (SOU 1990:24) Ny kommunallag, liksom kommunallagsgruppen föreslagit att självkostnadsprincipen skrivs in i den nya kommunallagen. Samtidigt föreslår kommittén - till skillnad från arbetsgruppen - att självkostnadsprincipen bör gälla också mot andra än kommunens egna medlemmar. Vidare föreslås att det i annat sammanhang bl.a. utreds om det bör införas en möjlighet att

tillämpa en enhetstaxa för olika energislag. Kommittén har inte gjort några uttalanden om hur kapitaltjänstkostnaderna skall beräknas. Detta bör enligt kommittén ske i annat sammanhang.

Enligt direktiven skall vi också ta del av kommunallagskommitténs betänkande.

I de fall självkostnadsprincipen tillämpas kvarstår frågan mot vilka den bör gälla. Frågan om att tillämpa en enhetlig taxa för olika energislag har särskilt berörts i våra direktiv.

4. NÅGRA JURIDISKA FÖRUTSÄTTNINGAR OCH PRINCIPER FÖR KOMMUNALA AVGIFTER

4.1 Gränsen mellan skatter och avgifter i regeringsformen

Frågan om en pålaga skall anses utgöra en skatt eller en avgift är bl.a. av betydelse för i vilken grad riksdagen enligt regeringsformen kan delegera kompetensen att besluta om skatten eller avgiften. Är det fråga om en skatt är normgivningskompetensen förbehållen riksdagen. Emellertid kan regeringen, eller efter delegation, någon myndighet under regeringen besluta sådana föreskrifter på skatteområdet som är att anse som verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen. I fråga om kommunala skatter beslutar riksdagen om grunderna för beskattningen medan själva skattesatsen kan bestämmas av kommunerna själva enligt 1 kap. 7 § regeringsformen. Här bortses från eventuella bestämmelser om s.k. kommunala skattetak.

I fråga om avgifter kan de vara av den karaktären att de skall beslutas av riksdagen. Så är fallet med dels de s.k. betungande avgifterna, d.v.s. avgifter där den enskilde befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlägga avgiften, dels när avgiften på ett verksamhetsområde syftar till intäkter som klart överstiger kostnaderna. När det gäller dessa avgifter kan riks-

dagen genom lag eller särskilt beslut delegera sin normgivningskompetens till regeringen eller en kommun. Vidare kan riksdagen då också medge att regeringen delegerar normgivningskompetensen vidare till en förvaltningsmyndighet eller en kommun. Det nu sagda följer av bestämmelserna i 8 kap. 3 §, 9 § andra stycket och 11 § regeringsformen.

I fråga om de s.k. icke betungande avgifterna, d.v.s. avgifter som tas ut som ersättning för en prestation som den enskilde frivilligt tar i anspråk men som en kommun är rättsligt förpliktad att tillhandahålla, anses att dessa är underkastade bestämmelserna i 8 kap. 5 § regeringsformen.

Till stöd härför brukar åberopas ett uttalande av departementschefen i förarbetena till nämnda bestämmelse (prop. 1973:90 s. 305). Departementschefen uttalade där att riksdagen kan "i lag tillägga kommunerna sådana befogenheter som rätt att meddela instruktioner för den kommunala förvaltningens organisation och arbetssätt, vetorätt och rätt att fastställa offentligrättsliga avgifter som inte omfattas av 3 §". Det innebär att normgivningsmakten även i fråga om dessa avgifter tillkommer riksdagen. Riksdagen kan i detta fall inom vissa områden delegera normgivningskompetensen till regeringen och då också medge att regeringen delegerar normgivningskompetensen vidare till en förvaltningsmyndighet eller en kommun. Det följer av bestämmelserna i 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen. Det är också möjligt för riksdagen att i enlighet med 8 kap. 5 § regeringsformen överlåta rätten att fastställa taxor direkt till en kommun.

När det slutligen gäller de s.k. privaträttsliga avgifterna grundar sig kommunernas rätt att ta ut dessa på den allmänna kompetensregeln i 1 kap. 4 § kommunallagen (1977:179, ändrad senast 1990:787). Rättsläget är sådant att dessa taxor inte kan betraktas som normgivning i regeringsformens mening utan som allmänna avtalsvillkor.

Vad som är skatt respektive avgift är inte reglerat i någon författning.

I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90) sägs emellertid att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation medan en avgift är en penningprestation som betalas för en specificerad motpresation från det allmänna (s. 213 och 219).

Helt naturligt kan stora problem uppkomma när det gäller att bestämma om en penningpålaga är en skatt eller en avgift, eller att dra gränsen mellan t.ex. betungande och icke betungande avgifter. Dessa problem har berörts och belysts i förarbeten, rättspraxis och den rättsvetenskapliga litteraturen. En allmän utgångspunkt är att problemen får avgöras för varje särskilt fall efter en helhetsbedömning. I det här sammanhanget skall därför inte någon i alla avseenden fördjupad analys göras i dessa frågor. Framställningen begränsas till frågeställningar som aktualiseras med anledning av våra direktiv.

Enligt direktiven skall bl.a. den självkostnadsprincip som tillämpas i fråga om kommunala avgifter ses över. Frågan om vilka kostnader som skall få räknas in i avgiftsunderlaget skall förutsättningslöst övervägas. Vidare skall gränsdragningen mellan skatter

och avgifter belysas. Utredningsarbetet om självkostnadsprincipens gränser bör enligt tilläggsdirektiven bedrivas så att det kan samordnas med arbetet med en ny kommunallag.

I fråga om kommunala avgifter har den s.k. självkostnadsprincipen utbildats i rättspraxis. I vissa speciallagar, t.ex. lagen (1970:274) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (va-lagen), har självkostnadsprincipen lagfästs. Vid en översyn av självkostnadsprincipens gränser och existens aktualiseras innebörden av begreppet avgift. Med avgift menas i dagligt tal ofta ett skäligt pris för en vara eller en tjänst. Ett skäligt pris kan innefatta även en vinst eller ett överskott.

Om en avgift innefattar en vinst eller ett överuttag kan den emellertid ur statsrättslig synpunkt vara att betrakta som en skatt. Som ovan framhållits är normgivningskompetensen i fråga om skatter förbehållen riksdagen. En situation med olika slag av kommunala avgifter, innefattande större eller mindre vinstpåslag eller överuttag, kan således förutsätta en lagstiftning som tillåter sådana "kommunala punktskatter". Annars kan avgiftsuttaget vara olagligt såvitt gäller överuttaget. Man brukar tala om olaga särbeskattning. Det bör framhållas att det kan vara mycket svårt att bedöma om det överhuvudtaget är fråga om ett överskott eller en vinst. Vissa överskott måste uppenbarligen anses lagliga. Det nu förda resonemanget gäller, i enlighet med vad som anförts ovan, emellertid inte alla kommunala avgifter. Vissa omfattas inte av regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten. En översyn av självkostnadsprincipen förutsätter således en noggrann genomgång av alla förekommande kommunala avgifter för en både politisk,

ekonomisk och juridisk bedömning om avgiften bör omfattas av regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten eller inte. Därvid aktualiseras frågan om att häva monopol och öka konkurrensen i kommunal verksamhet.

Idag är situationen inte tillfredsställande. Tvister om avgifter kan leda till långdragna och komplicerade processer om innebörden av självkostnadsprincipen. Till stöd vid rättstillämpningen har domstolarna dels i vissa fall lagtext, i vilken endast fastställs att självkostnadsprincipen skall tillämpas, samt vaga motivuttalanden, dels rättspraxis. Det innebär att ekonomisk expertis ofta behöver anlitas i dessa tvister.

Det kan nämnas att situationen är likartad och om möjligt än mer otillfredsställande i fråga om tomträttsavgälderna. På det området finns emellertid ett betänkande avlämnat av 1988 års tomträttsutredning (SOU 1990:23) Tomträttsavgäld. I betänkandet lämnas förslag som bl.a. syftar till att långdragna och komplicerade processer om tomträttsavgälder skall kunna undvikas. Det ärendet bereds för närvarande inom bostadsdepartementet. Avsikten är att en lagrådsremiss skall utarbetas på grundval av betänkandet.

Även i fråga om kommunala avgifter kan en framkomlig väg vara att i lag så tydligt som möjligt klargöra efter vilka grunder kommunala avgifter får tas ut. Därvid måste en avvägning göras som tillfredsställer både rättssäkerhets- och effektivitetsintressen. Självfallet måste eventuella nya regler i ämnet också uppfylla regeringsformens formella krav på en reglering. Vad som också bör understrykas är vikten av att

man skiljer mellan skatter och avgifter. Det är ett intresse både för det allmänna och den enskilde att skattebegreppet inte urholkas.

4.2 Närmare om kommunala avgiftsuttag

Den tidigare framställningen visar, beträffande avgifterna, att dessa kan indelas i dels betungande avgifter, dels icke betungande avgifter, dels s.k. privatsrättsliga avgifter. För de kommunala avgifternas del kan mot bakgrund härav en schematisk indelning göras i följande grupper:

1. Avgiftsområden där
   - kommunen är skyldig att driva verksamheten
   - brukare eller kommunmedlem är skyldig att betala för verksamheten.

2. Avgiftsområden där
   - kommunen är skyldig att driva verksamheten
   - ingen är skyldig att ta varan eller tjänsten i anspråk.

3. Avgiftsområden där
   - kommunen inte är skyldig att driva verksamheten
   - ingen är skyldig att ta varan eller tjänsten i anspråk.

Helt naturligt finns det avgifter vilka inte entydigt kan hänföras till den ena eller den andra gruppen.

Som exempel på avgifter hänförliga till den första gruppen kan nämnas avgifter enligt renhållningslagen (1979:596) och s.k. sotningsavgifter.

Avgifter hänförliga till den andra gruppen är t.ex. hälso- och sjukvårdsavgifter, avgifter för färdtjänst och social hemhjälp eller boende i servicehus.

Till den tredje gruppen hör t.ex. elavgifter, gasavgifter, badhusavgifter och museiavgifter.

I fråga om de två första avgiftsgrupperna är det riksdagen som har normgivningsmakten. Denna normgivningsmakt är som tidigare nämnts delegeringsbar bl.a. till kommuner. Förutsättningarna för avgiftsuttag och grunder för avgiftsberäkningen är då angivna i s.k. speciallagstiftning eller i taxor utfärdade med stöd av speciallagstiftningen. De s.k. privaträttsliga avgifterna grundar sig, som tidigare konstaterats, på taxor som är att betrakta som allmänna avtalsvillkor. På detta område har emellertid ett antal s.k. kommunala grundprinciper, vilka utvecklats i rättspraxis, ett stort inflytande. Exempel på dessa är lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen. Dessa principer har både formellt och reellt haft ett stort inflytande även inom det ovannämnda området med s.k. speciallagstiftning.

Bl.a. det ovan anförda visar att rättsläget är sådant att det i princip krävs författningsstöd för kommunala avgiftsuttag.

4.3 Kommunala grundprinciper i rättspraxis

Kommunallagen anger ramarna för kommunal verksamhet. Mot bakgrund av kommunallagens kompetensregel prövas bl.a. kommunernas befogenhet att driva olika verksamheter. Kommunallagen innehåller däremot inga uttryckliga bestämmelser om verksamheternas utformning eller efter vilka principer olika verksamheter skall bedrivas. Sådana mer konkreta principer har dock under årens lopp utvecklats i praxis och kommit att tillämpas som prövningsgrund i kommunalbesvärsmål.

Lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen tillhör de grundläggande principer, vilka har fått en avgörande betydelse för kommunal verksamhet. De påverkar i olika grad de ekonomiska förutsättningarna för kommunal verksamhet.

Vi skall i detta avsnitt ge en kort presentation av de kommunala grundprinciperna och vad de i huvudsak innebär. I senare avsnitt i delbetänkandet redovisas en fördjupad diskussion kring i första hand det kommunala självkostnadsbegreppet, vars nuvarande tolkning anses avvika från den definition av självkostnaden som förekommer i företagsekonomisk litteratur och som tillämpas av t.ex. företag inom det privata näringslivet. Vi kommer här att fokusera diskussionen till de frågor som sammanhänger med den kommunala självkostnadspricipens roll i kommunallagstiftningen, där verksamhetens huvudman, d.v.s. kommunen eller landstinget, snarare än själva verksamheten regleras. I ett senare skede i utredningsarbetet har vi också för avsikt att ytterligare belysa hur olika synsätt beträffande självkostnadsbegreppet påverkar avgiftsuttaget och verksamheten i sig i sådana verksamheter som regleras enligt speciallagstiftning och där även

andra än kommunala förvaltningar eller kommunalt helägda företag kan svara för huvudmannaskapet.

Lokaliseringsprincipen begränsar den kommunala verksamheten till i huvudsak den egna kommunen eller till dess egna invånare. Samhällsutvecklingen har emellertid lett till att det kan finnas rationella motiv att i vissa fall låta kommuner bedriva eller medverka i verksamheter som också riktar sig till avnämargrupper utanför det egna kommunområdet.

Vi avstår här från att föra någon vidare diskussion om rättsläget beträffande tolkningen och tillämpningen av den kommunala lokaliseringsprincipen i olika fall. Den har dock generell betydelse för resursanvändningen och prisbildningen inom kommunal verksamhet och på berörda marknader.

Likställighetsprincipens tillämpning inom avgiftsområdet gäller främst hur avgifterna fördelas inom avnämarkollektivet. Principen tillåter inte särbehandling av vissa konsumenter eller grupper av konsumenter. Olika former av prisdiskriminering är således förbjudna. Avgifterna får t.ex. inte utformas med syfte att utnyttja olika konsumenters betalningsvilja och därmed rangordna konsumenterna för att på så sätt lösa eventuella köproblem i situationer då det råder efterfrågeöverskott. Problemet är av generell natur, men blir högst påtagligt i verksamheter av monopolkaraktär. En prisdifferentiering grundad på kostnadsskillnader strider dock inte mot likställighetsprincipen. Grundregeln är att konsumenterna skall behandlas rättvist och objektivt, vilket inkluderar ett på saklig grund differentierat avgiftsuttag. Avsteg från eller modifieringar av likställighetsprincipens direkta tillämpning förekommer i en del specialregle-

rade verksamheter. Syftet är här att med stöd av speciallagstiftningen kunna vidga tolkningen av likställighetsbegreppet så att även aspekter som påverkar inkomstfördelningen i dess helhet vägs in i bedömningen.

Självkostnadsprincipen sätter en övre gräns för de kommunala avgifterna. Den har tillämpats i rättspraxis i syfte att skydda konsumenterna mot monopolvinster. Principen åberopas i kommunalbesvärsmål och i specialdomstolar då t.ex. en abonnent vill få en kommunal taxa eller avgift rättsligt prövad. Det är dock inte frågan om avgiftens storlek i absoluta termer eller huruvida avgiften är skälig jämfört med liknande avgifter på andra håll som härvid prövas, utan prövningen gäller avgiftens beståndsdelar, d.v.s. främst om avgiften innehåller olika vinstpåslag. Avgiften får enligt den här principen inte sättas högre än kommunens självkostnad för verksamheten.

Den rättsliga prövningen har oftast gällt de delar i avgiften som avsett att motsvara kommunens kostnader i form av avskrivning och ränta för kapital som investerats i anläggningstillgångar, d.v.s. de i avgiften ingående kapitaltjänstkostnaderna. Några exklusiva eller entydiga regler för hur man rent tekniskt skall beräkna kapitaltjänstkostnaderna i kommunal verksamhet finns inte, varken i juridisk mening eller i ekonomisk teori. Det finns en rad metoder, såväl reala som nominella, att periodisera en investeringsutgift till kostnader över investeringens livslängd som i och för sig uppfyller självkostnadsrestriktionens krav.

Principens grundläggande innebörd kan t.ex. formuleras som att det summerade nuvärdet av verksamhetens intäkter inte får överstiga nuvärdet av de sammanlagda kostnaderna räknat över verksamhetens totala livslängd. Om avskrivningarna också inkluderar kompensation för den löpande försämringen av penningvärdet, s.k. meravskrivningar, förutsätts att avskrivningsmedlen hålls kvar i verksamheten. Uppkomna överskott som icke är väsentliga eller påtagliga godtas för enskilda år under förutsättning att överskotten så småningom kompenseras med motsvarande underskott andra år.

Självkostnadsprincipen sätter ej heller någon nedre gräns för avgiftsuttagets storlek. Kommunen har här frihet att låta skattefinansiera hela verksamheten. Principen syftar således inte till att ge skattekollektivet motsvarande skydd.

Vi kommer i följande avsnitt att närmare redogöra för och analysera självkostnadsprincipens innebörd och effekter inom det kommunala avgiftsområdet.

5. EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR AVGIFTSSÄTTNING

I följande avsnitt behandlar vi några olika självkostnadsbegrepp. Först diskuteras självkostnadsbegreppet från ett samhällsekonomiskt perspektiv. Därefter redovisas det kommunala självkostnadsbegreppet, olika metoder att beräkna kapitaltjänstkostnader samt det företagsekonomiska självkostnadsbegreppet. Syftet är att påvisa hur utformningen av taxor och avgifter påverkas mot bakgrund av hur självkostnaden kan tolkas.

5.1 Självkostnadsbegreppet i ett samhällsekonomiskt perspektiv

Styrmedel för ökad resurshushållning

Låt oss utgå från att målet för kommunal verksamhet är att ge kommunens invånare högsta möjliga välfärd. Verksamheten syftar således till att med hänsyn till en begränsad tillgång på totala resurser maximera vinsten eller överskottet, sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. I detta sammanhang handlar det ofta om ett lokalt eller regionalt samhällsekonomiskt perspektiv, där "samhället" kan begränsas till att omfatta en enskild kommun eller vid kommunal samverkan fler berörda kommuner och deras invånare.

Den samhällsekonomiska självkostnaden för en verksamhet kan beskrivas som att motsvara samhällets värdering av den alternativa produktion eller konsumtion som måste uppoffras då resurser tas i anspråk för den aktuella verksamheten. Marknadens aktörer informeras om resursernas värde bl.a. via priserna. Korrekta priser ger korrekt information. Felaktiga priser kan leda till fel resursanvändning.

I bilaga 1 redovisas kortfattat hur priset kan fungera som styrmedel för resurshushållning.

Ökad resurshushållning kan t.ex. framtvingas med hjälp av ökad konkurrens. Det är dock ytterst få marknader, om någon, som kan uppfylla de krav som gäller för s.k. perfekta konkurrensmarknader. I synnerhet gäller detta för marknader inom kommunala verksamhetsområden. Det har närmast legat i sakens natur, att kommunerna svarat för verksamhet inom vissa "naturliga" monopolmarknader. De har dock inte gjort detta i syfte att försöka utnyttja monopolistens möjligheter att dra in stora företagsvinster. De har tvärtom gått in på sådana marknader för att förhindra monopolvinster och för att driva verksamheten under samhällets gemensamma kontroll och villkor.

För att priset skall verka som styrmedel för ökad resurshushållning får det heller inte sättas för lågt. För att undvika såväl monopolvinster som resursslöseri är det därför av avgörande betydelse att de olika kostnaderna bestäms till sina rätta värden.

Kostnadernas storlek

Kostnaderna i en verksamhet är i huvudsak av två slag, rörliga respektive fasta kostnader (mellanting förekommer). De rörliga kostnaderna kan påverkas relativt snabbt. De utgörs av priset på rörliga resurser. Verksamhetens ledning har förhållandevis stor frihet att fortlöpande kunna anpassa sådan resursanvändning till utvecklingen på den aktuella marknaden och i omvärlden i övrigt. Som en följd av just denna rörlighet är det i regel ganska lätt att bestämma rätt storlek på dessa kostnader.

Diskussionen kring självkostnadsbegreppet har framför allt gällt hur de av verksamhetens resurser som utgörs av fast kapital skall värderas. De fasta kostnaderna påverkas inte på kort sikt av produktionsvolymen. Kapital i form av anläggningstillgångar är ofta bundet under flera tiotals år. Möjligheterna att på relativt kort tid utnyttja kapitalet i alternativa verksamheter är starkt begränsade.

Priset på bundet kapital aktualiseras vid t.ex. försäljning eller bolagisering av verksamheten. Köparen är här beredd att betala ett pris som medger att dennes krav på framtida avkastning tillgodoses. Om verksamheten är prisreglerad, påverkas givetvis de framtida avkastningsmöjligheterna och därmed kapitalets motsvarande värde. Det är därför av avgörande betydelse att ange beräkningsgrunderna och klart formulera vilka syften och vilka principer som gäller då ett pris regleras på ett visst sätt. Priset på den producerade varan eller tjänsten och det monetära värdet av verksamhetens kapitaltillgångar påverkar varandra ömsesidigt.

Kapitaltillgångarna har dock ett reellt värde med avseende på verksamhetens samhällsekonomiska överskott. Detta överskott bestäms av hur mycket nyttjarna är beredda att betala för de varor och tjänster som verksamheten producerar. En eventuell prisreglering kan i detta avseende försvaras om den just syftar till att åstadkomma en verksamhetsvolym som maximerar den samhällsekonomiska vinsten.

Kommunens roll

En konsekvens av den kommunala självkostnadsprincipen kan beskrivas vara att kommuninnevånarna eller snarare avgiftskollektivet uppträder i dubbla roller. Man är såväl ägare och producent som köpare och konsument. Detta kan ställa till praktiska problem beträffande möjligheterna att styra konsumtionen mot en volym som motsvarar effektivt resursutnyttjande.

Problemet hänger nära samman med ytterligare en viktig aspekt på prissättningen och dess konsekvenser, nämligen hur överskottet skall fördelas mellan producent och konsument samt inte minst fördelningen inom konsumentkollektivet.

De kommunala verksamheterna riktar sig till olika konsumentkategorier. Vissa avnämargrupper är kommunmedlemmar bl.a. i bemärkelsen att de betalar kommunalskatt. Deras delägarskap i den kommunala verksamheten är mindre långsökt än de gruppers, vilka inte betalar kommunalskatt och i mindre utsträckning berörs av kommunens ekonomi i övrigt. Ytterligare en fråga gäller fördelningen inom avgiftskollektivet över tiden.

Externa effekter

Under senare år har också andra former av marknadsproblem aktualiserats. Det gäller vissa marknadsförutsättningar, vilka innebär att också en i övrigt perfekt konkurrensmarknad misslyckas med att generera ett pris som är samhällsekonomiskt effektivt. Orsaken kan vara att en viss resurs saknar en bestämd ägare som kräver ersättning eller att resursen kan sägas tillhöra alla gemensamt. Om inga särskilda åtgärder vidtas kommer kostnader i form av t.ex. försämrad naturmiljö, trängsel, buller etc. eller effekter av t.ex. investeringar som påverkar infrastrukturen inte att speglas i priset. Ett exempel på åtgärder är de miljöavgifter som statsmakterna beslutat att införa på nationell nivå. Avsikten är att i priset inkludera kostnaderna för de miljöresurser som olika verksamheter tar i anspråk och därmed bättre styra resursanvändningen som helhet. En del sådana här s.k. externa effekter kan i många fall begränsas till att gälla samhället i mer lokal bemärkelse.

Det är således tänkbart att också inom kommunala verksamhetsområden motivera priser och avgifter i vilka hänsyn tas till olika lokala effekter. I syfte att skapa smidiga och effektiva styrmedel har t.ex. begreppet "miljöbubbla" lanserats. Modellen går ut på att med hänsyn till olika miljökostnader generera effektiva priser inom en lokal ekonomi, vars geografiska gränser utgör "bubblans" gräns. Priserna förväntas därmed styra olika miljöinvesteringar i rätt ordning till de projekt där den högsta marginella avkastningen kan uppnås.

Självkostnaden som fördelningsgrund

Bakom den kommunala självkostnadsprincip som har utvecklats och tillämpats i rättspraxis finns inga uttalade motiv att styra fördelningen av reala resurser till olika verksamheter. Principen har endast avsett att reglera inkomstfördelningen mellan producent och konsument, d.v.s. att skydda konsumenterna mot monopolvinster. Självkostnadsbegreppet kan således få något olika innebörd, beroende på om härledningen bygger på samhällsekonomiska eller företagsekonomiska kalkyler.

Även från rent företagsekonomiska utgångspunkter har en hel del kritik riktats mot den kommunala självkostnadsprincipen. Kritiken har främst gällt olika företagsekonomiska kalkylmetoder och bl.a. påtalat skillnaderna mellan självkostnadsbegreppet såsom det tolkas i kommunal rättspraxis och det självkostnadsbegrepp näringslivet tillämpar. De skilda synsätten gäller i allt väsentligt hur kapitaltjänstkostnaderna skall beräknas och behandlas.

5.2 Det kommunala självkostnadsbegreppet

Kapitaltjänstkostnaden

I en kommunal verksamhet tillåts att priset eller avgiften belastas med en kapitaltjänstkostnad som över brukstiden beräknas motsvara kommunens historiska kapitalinsats. Storleken på det kapital som kommunen kan anse sig ha rätt att fordra vid olika tidpunkter kan bestämmmas genom s.k. skuldavräkning. Vidare förekommer att kommunen får en ersättning för sin kapitalinsats som motsvarar normal nominell marknads-

ränta på det bokförda värdet eller eventuellt real ränta på aktuell kapitalskuld uppräknad till ett realt belopp med hänsyn till penningvärdesförsämringar. På samma sätt har man tillåtit s.k. meravskrivningar under förutsättning att motsvarande medel hålls kvar inom verksamheten.

Vi har i tidigare avsnitt redovisat uppfattningen att värdet på en kapitaltillgång bestäms av de framtida avkastningsmöjligheterna. Med andra ord är det betalningsviljan för de nyttigheter som kapitaltillgången bidrar till att generera som bestämmer tillgångens värde. Betalningsviljans storlek bestäms bl.a. av priset på andra konsumtionsalternativ. Låt oss som illustration till detta se hur kapital som investeras i t.ex. anläggningar för energiförsörjning kan värderas.

Ett par exempel inom energiområdet

Fjärrvärmeanläggningar är i regel kapitalintensiva jämfört med enskilda uppvärmningsalternativ. Vissa stordriftsfördelar, miljöeffekter, möjligheter till samtidig elproduktion etc. motiverar att fjärrvärmen byggs ut och att kapital investeras i bl.a. omfattande distributionssystem. Antag att ett fjärrvärmeprojekt har bedömts vara ekonomiskt lönsamt räknat över hela dess livslängd. Ett nystartat fjärrvärmeföretag har emellertid på grund av de omfattande investeringarna svårt att endast via avgifter nå full kostnadstäckning under de första åren. Förutsatt att verksamheten drivs under konkurrens, t.ex. att lagreglerna om allmänförklaring inte utnyttjas, måste avgifterna relateras till en nivå som inte överstiger abonnenternas kostnader för att ordna sin uppvärmning

på annat sätt. Av den anledningen har allmänt accepterade jämförelsepriser, s.k. riktpriser utformats. I takt med att anslutningsgraden ökar förbättras värmeverkets ekonomi. Efter 5 à 6 år brukar företagets ekonomiska resultat tillåta att abonnenterna erbjuds värme mot en s.k. självkostnadstaxa, där kapitalet värderas med utgångspunkt från anläggningens anskaffningsvärde och bokförda avskrivningar.

Antag nu att händelser i omvärlden leder till radikalt förändrade ekonomiska förutsättningar, t.ex. på grund av kraftiga svängningar i oljepriset. Vid förändringar som ökar fjärrvärmens konkurrenskraft, d.v.s. som innebär att andra uppvärmningsalternativ blir relativt sett dyrare, ökar också fjärrvärmeanläggningens värde. Ett skuldavräkningsförfarande enligt den kommunala självkostnadprincipen innebär att hela värdeökningen tillfaller abonnentkollektivet. Förändringar som däremot skulle medföra att andra uppvärmningsformer än fjärrvärme under överskådlig tid blir klart billigast innebär i värsta fall att fjärrvärmeanläggningens värde blir noll, frånsett ett eventuellt skrotvärde. I detta fall drabbas för övrigt ägaren, ytterst skattekollektivet, av den negativa förändringen.

Ytterligare ett exempel från energiområdet kan få illustrera självkostnadsprincipens konsekvenser, om skuldavräkningsförfarandet skulle tillämpas fullt ut. Antag att en kommun äger fallrättigheterna i en vattenkraftstation och att anläggningen byggdes ut under seklets tidigare år. Fram till mitten av 1970-talet klarades landets elförsörjning med i stort endast vattenkraft. Dagens efterfrågan på elkraft har lett till ungefär en fördubbling av elproduktionen sedan dess. Tillgången på vattenkraft är begränsad. Vat-

tenkraften tillgodoser knappt halva den nuvarande produktionsvolymen. Resterande behov klaras till största delen med kärnkraft och därefter fossilkraft, enligt den produktionsordning som i huvudsak följer produktionsalternativens marginalkostnader. Den vattenkraftproducerade elkraften har en mycket låg marginalkostnad. De äldre vattenkraftanläggningarna genererar således stora ekonomiska överskott. Om skuldavräkning skulle tillämpas fullt ut, skulle kommunen i detta exempel inte tillåtas att sälja elkraften mot de priser marknaden är beredd att betala. Liksom i det tidigare fjärrvärmexemplet skulle hela värdeökningen tillfalla köparna av elkraften.

Kommunens roll

Då skuldavräkningsmodellen tillämpas kan den juridiska ägaren av verksamhetens samlade tillgångar i praktiken betraktas som en extern långivare, vilken som helst, med undantag av ett högre risktagande och kapitalansvar. Den juridiska ägaren har en mycket oförmånlig ställning som fordringsägare vid eventuella felsatsningar som innebär förluster och som kan leda till konkurssituationer.

De "verkliga" ägarna är i detta fall kunderna. All eventuell värdestegring skall ju tillfalla dem. Resursfördelningsproblemet med anledning av kundernas dubbla roller har tidigare berörts. Beträffande företagsledningen får den förutom rollen som verkställande företrädare för verksamhetens juridiska ägare även ikläda sig rollen som kundernas företrädare. Annorlunda uttryckt hamnar verksamhetens ledning i en roll som skall uppfylla de krav som ställs från såväl avgiftskollektiv som de anställda och den juridiska

ägaren, där verksamhetens egentliga konkurrensläge på marknaden stundom kommer att vara av underordnad betydelse. Med en oklar rollfördelning hos aktörerna finns en risk att beslutsprocessen kompliceras, att verksamhetens planering och utveckling försvåras och att kapitalet dåligt utnyttjas genom att anläggningarna inte drivs effektivt. Det är därför önskvärt att organisera verksamheten så att ökad konkurrens erhålls.

Den kommunala självkostnadsprincipens företagsekonomiska konsekvenser

Den tekniska utvecklingen, löneutvecklingen, bränsleprisuvecklingen, de ökade underhållsbehoven etc. har medfört att många verksamheter blivit alltmer kapitalkrävande. Kraftigt ökade rörliga kostnader motiverar ofta investeringar i nya anläggningar med ny och effektivare maskinutrustning. Det kan alltså finnas orsak att ge verksamhetens ägare möjlighet att också genom avgifter kunna finansiera den nödvändiga anpassningen till dagens och morgondagens tekniska och ekonomiska driftsförutsättningar. Det är framför allt nödvändigt då kommunen som alternativ överväger att sälja av verksamheter för att slippa öka sin skuldsättning eller höja kommunalskatten.

Den kommunala självkostnadsprincipen har inte kunnat åberopas som grund för att bestämma tillgångarnas nya ingångsvärde då kommunala företag säljs. De värden som härvid aktiveras kan t.ex. vara mer än tiofalt högre än de kapitalvärden som tidigare legat till grund för kommunens avgiftsuttag. Verksamhetens avkastningsvärde tas ofta fram som ett alternativ till avräkningsvärdet då olika tänkbara överlåtelsebelopp

diskuteras. Nuvarande och förväntade framtida taxenivåer bedöms bl.a. med hänsyn till anläggningarnas kondition. En jämförelse med det taxeläge som gäller inom branschen i övrigt ger en uppskattning av de framtida intäkternas storlek då taxan sätts på en nivå som motsvarar "vad abonnenterna tål". De beräknade framtida intäktsöverskotten och köparens krav på avkastning bestämmer sålunda verksamhetens avkastningsvärde. I de fall kommunen avstår från sitt ägarinflytande genom att verksamheten överlåts till en extern köpare, avstår kommunen också från möjligheterna att i fortsättningen direkt kunna påverka dels avgifternas storlek dels anläggningarnas utformning. En fortgående värdestegring leder måhända till nya ägarbyten och affärsuppgörelser som betyder nya högre ingångsvärden.

5.3 Olika metoder att beräkna kapitaltjänstkostnader

Kapitaltjänstkostnaden består av avskrivning och ränta. Avskrivningsdelen är en direkt del av de investerade medlen. Räntedelen utgör ersättning för att medlen binds i den aktuella verksamheten och alltså inte kan användas för alternativa ändamål. I en ekonomi med fortlöpande prisstegringar krävs att allt högre penningbelopp tillförs verksamheten för att kompensera de kostnader som motsvarar realkapitalets, t.ex. produktionsanläggningars förslitning.

Mot den bakgrunden har en mängd olika metoder att beräkna kapitaltjänstkostnaderna utvecklats. Metoderna skiljer sig i huvudsak från varandra dels med avseende på hur och i vilken grad prisförändringar skall kompenseras dels med avseende på hur investe-

ringsutgiften skall periodiseras, d.v.s. hur kostnaderna skall fördelas över tiden.

Då kommunala avgifter blivit föremål för rättslig prövning har diskussionerna och de skilda uppfattningarna kring vad som skall anses motsvara den kommunalekonomiska eller företagsekonomiska självkostnaden framför allt gällt beräkningen av kapitaltjänstkostnadernas storlek. Vid några av beräkningsmetoderna kompenseras för förändringar av penningvärdet på ett sätt som bokföringsmässigt leder till s.k. meravskrivningar. Sådana har godtagits i rättspraxis bl.a. vid prövning av va-avgifter under förutsättning att motsvarande medel hållits kvar inom verksamheten och att avgiftskollektivet gottskrivits motsvarande ränta.

Det är därför av intresse att få en översiktlig bild av hur de årliga betalningarna ser ut för några av de vanligaste kalkylmetoderna. Betalningarna kan värderas realt eller nominellt.

Då avskrivningstakten varierar mellan olika metoder, får detta konsekvenser för hur bl.a. kompensationen för en allmän prisökning kommer till uttryck i de framräknade betalningsbeloppen. Vad som skall anses utgöra ränteersättning respektive hur mycket av en betalning som skall anse utgöra avskrivning beror på vilket synsätt som åberopas, ett nominellt eller realt. Frågan har sitt intresse eftersom meravskrivningar, avkastningskrav, marknadsräntor, kalkylmässiga kostnader, bokföringsmässiga kostnader etc. ofta diskuteras då taxor och avgifter blir föremål för prövning.

5.4 Det företagsekonomiska självkostnadsbegreppet

I företagsekonomisk teori och inom näringslivet i allmänhet används ett självkostnadsbegrepp, som har en något annorlunda innebörd än det kommunala självkostnadsbegreppets. Denna begreppsskillnad har i sig lett till ökad osäkerhet kring vilka principer för kostnadsberäkningen som bör tillämpas och godtas i olika sammanhang. Många har också uttryckt farhågor för att kravet på rättssäkerhet inte uppfylls då självkostnaden tolkas olika av olika aktörer.

Behovet av en enhetlig självkostnadsdefinition är inte knutet till enbart monopolverksamheter. Också inom sektorer där konkurrens råder är det ibland nödvändigt att externt kunna uppskatta självkostnaden för en viss produkt. Detta kan vara ett sätt att förhindra företag att ta till osunda konkurrensmetoder av typen prisdumpning etc. Naturligtvis är det för företaget självt, bl.a. med tanke på dess fortsatta överlevnad, av avgörande betydelse att så korrekt som möjligt kunna bestämma den faktiska kostnaden för företagets produkter.

En grundläggande skillnad mellan kommunal och privat verksamhet är att kommunen till stor del skattefinansierar sin samlade verksamhet medan privatföretaget får så gott som alla sina intäkter genom försäljning av sina varor eller tjänster. Det är därför nödvändigt att till produktpriserna fördela samtliga i rörelsen uppkomna kostnader. Olika typer av omkostnadspålägg, t.ex. för administration och övriga gemensamma företagsresurser, kommer således att belasta slutpriset. Det kan också finnas anledning för ett företag att ta hänsyn till så kallade operationella

kostnader. Med sådana kostnader avses intäkter som företaget går miste om genom att behålla en viss resurs i verksamheten istället för att sälja den till aktuellt marknadspris. Mot den bakgrunden värderas t.ex. anläggningstillgångar till det aktuella bruksvärdet, vilket alltså oftast är ett annat än tillgångens historiska anskaffningsvärde. Verksamhetens avkastning brukar sålunda beräknas på företagets totala sysselsatta kapital.

Hur fördelningen av kostnaderna via kostnadsställen och kostnadsbärare skall göras är inte alltid självklart. Vissa kostnader av typen forskning och utveckling, eller avskrivning av vissa immateriella tillgångar av typen patenträttigheter eller good-will kan ibland vara svåra att knyta till en bestämd produkt i ett företags samlade produktsortiment. Kostnadsfördelningen får bedömas från fall till fall, där huvudsyftet är att beräkna produkternas självkostnad så korrekt som möjligt.

Kommunerna har alltså möjlighet att låta en betydande del av sina kostnader täckas med skattemedel. De har därför inte varit tvingade att på samma sätt som företagen i övrigt försöka upprätta motsvarande fullständiga fördelning av sina totala kostnader på enskilda varor och tjänster.

I en tid då allt starkare krav ställs på högre kostnadseffektivitet och på begränsningar i de offentliga utgifterna har kommunerna mer gått över till metoder för kostnadskalkylering och redovisning som liknar de som används i det övriga näringslivet. Det blir t.ex. allt vanligare att kommunala verksamheter drivs i aktiebolagsform. Det gäller framför allt på de områden där kommunen driver affärsverksamhet.

Det är vanligt att kommunen sätter pris på interna tjänster och egna resurser som överförs från ett kostnadsställe till ett annat inom de kommunala förvaltningarna och bolagen. Ett exempel på detta är internhyressättning för kommunens egna lokaler. Lokalerna uppfattas därmed inte längre som en "fri" resurs i verksamheten. De som ansvarar för verksamheten ges i detta fall möjlighet att väga sina lokalanspråk mot sina anspråk på övriga resurser i verksamheten.

Ett antal företag, vart och ett fristående och med sluten redovisning, som har samma moderbolag som huvudägare bildar tillsammans en koncern. Bokföringslagen ställer krav på särskild koncernredovisning. Skattelagstiftningen tillåter att vinsten före beskattning under vissa villkor kan överföras inom koncernen i form av koncernbidrag. Hela koncernen behandlas därmed som ett enda företag.

Under senare år har koncernbegreppet också fått påverka den kommunala redovisningen. Till skillnad mot andra företag och koncerner tillåts inte kommunerna att driva verksamhet i företagsekonomiskt vinstsyfte. Koncernbidrag är i den meningen inte aktuella inom den kommunala koncernen. En stor del av koncernens intäkter kan säkerställas genom kommunens beskattningsrätt. Interna vinstöverföringar från avgiftsfinansierade verksamheter med rena vinstpåslag tillåts således inte. Ett sådant förfarande skulle betecknas som en form av särbeskattning.

Självkostnaden definierad enligt det företagsekonomiska självkostnadsbegreppet avser inte att inkludera några vinstpåslag. Kalkylräntan uppfattas till exempel som en kostnad, vilken utgör ersättning för det i verksamheten arbetande kapitalet. Anläggningstill-

gångarna bör enligt företagsekonomiska principer kunna värderas till aktuella bruksvärden utan att eventuella värdestegringar uppfattas som rena vinstpåslag.

6. AVGIFTER I MONOPOLVERKSAMHET

Monopolverksamhet kan grundas på ekonomiska respektive juridiska förutsättningar. En översiktlig beskrivning av sådana förutsättningar redovisas under detta avsnitt.

Vissa kommunala monopol är såväl ekonomiskt betingade som juridiskt skyddade. Eldistribution är ett exempel på naturligt monopol i den meningen att marknadsmässig lokal konkurrens mellan olika företag inte är möjlig. De fasta kostnaderna utgör den helt dominerande delen av verksamhetens totala kostnader, eftersom de rörliga kostnaderna i stort sett transfereras från råkraftsleverantören till abonnenterna. Eldistributionsverksamheten skyddas dessutom juridiskt genom koncessionsprövningen. Distribution av fjärrvärme och el eller naturgas till uppvärmning, är utsatt för konkurrens i viss mening. Förutsatt att s.k. allmänförklaring inte tillämpas har konsumenten möjligheter att själv avgöra valet av uppvärmningsalternativ.

Monopol som förekommer inom kommunal affärsverksamhet är i de allra flesta fall reglerade i speciallagstiftning. I ett senare skede av utredningsarbetet kommer vi att behandla sådana monopolverksamheter var och en för sig bl.a. i syfte att undersöka deras faktiska monopolställning. En förutsättning för våra

ställningstaganden i detta delbetänkande är dock att man kan finna vägar till att kunna avskaffa monopolen och öka konkurrensen inom den affärsmässigt inriktade kommunala verksamheten.

6.1 Ekonomiska förutsättningar

En monopolsituation brukar allmänt kännetecknas av att konkurrens saknas. Produktionsförutsättningarna medger plats för endast ett företag på den lokala marknaden. Inom företagets potentiella produktionsvolym, d.v.s. fram till den punkt där produktionsintervallet t.ex. begränsas av att den aktuella marknaden är mättad, minskar företagets genomsnittskostnad fortlöpande. Orsaken till monopolsituationen är således att styckekostnaden hela tiden faller.

De här förutsättningarna medför för det första att ett enda företag tränger undan eventuella konkurrenter och alltså blir ensam producent på marknaden.

För det andra ger marginalkostnadsprissättning inte full kostnadstäckning. Finansieringen brukar ordnas genom att taxorna görs tvådelade med fasta och rörliga avgiftselement.

För det tredje bör man uppmärksamma hur ett monopolföretag kan agera för att maximera sin vinst. Själva kärnan i monopolbegreppet är att monopolföretaget har möjlighet att sätta vilket pris det vill på sina produkter. Utan att gå närmare in på de teoretiska sambanden för monopolprissättning kan vi konstatera att monopolistens pris icke är samhällsekonomiskt effektivt. Han tar i detta avseende för mycket betalt för sina produkter och producerar för lite.

Av just denna anledning finns det försvar för att samhället ingriper genom att t.ex. reglera priset. Mot den bakgrunden syftar alltså prisregleringen till att skapa en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning och att skydda konsumenterna mot monopolvinster.

Monopolföretaget stöter på en del praktiska problem i sina försök att kartlägga konsumenternas efterfrågan. Olika monopolföretag har olika s.k. monopolstyrka. Denna bestäms just av efterfrågans priskänslighet. Ju mindre känsliga konsumenterna är för prisändringar, ju starkare är företagets monopolställning. Vid låg priskänslighet spelar således priset inte så stor roll för försäljningsvolymen. Detta ger monopolföretaget stor frihet att bestämma prisnivån.

Med utgångspunkt från priskänslighetsbegreppet är det av intresse att diskutera monopolstyrkan hos olika kommunala monopolverksamheter. Det torde t.ex. råda en viss skillnad mellan va-abonnenternas priskänslighet och fjärrvärmeabonnenternas, beroende på vilka substitut som konsumenten kan finna för respektive nyttighet. Verksamhetens monopolstyrka bör ingå som en del i det underlag som krävs för att bedöma huruvida en taxa är oskälig eller inte.

6.2 Några juridiska aspekter

Självkostnadsprincipen för kommunala avgifter har ju bl.a. motiverats med att kommunerna inte skall kunna tillföra sig mer medel än de behöver för verksamheten, vilket den monopolsituation som de oftast befinner sig i annars skulle ge möjligheter till. Men principen hänger också samman med förbudet mot

s.k. spekulativa företag, dvs att kommuner och landsting inte får inlåta sig i verksamheter som enbart är avsedda att ge vinst. Självkostnadsprincipen betraktas till sin kärna som en spärr mot kommunala monopolvinster.

Det kan konstateras att statliga och privata monopol inte omfattas av denna princip.

Flertalet av de s.k. statliga monopolbolagen har vid sidan av sociala syften också till uppgift att vara vinstdrivande och dra in medel till statskassan.

Det finns rättsligt sett ytterst få privata monopol, i den meningen att lagen förbjuder annan att driva en viss verksamhet. Däremot förekommer naturligtvis faktiska monopol. Där är prissättningen inte reglerad, men principiellt sett bör privat monopolbildning kunna angripas genom konkurrenslagstiftningen.

När det gäller statliga affärsverk och deras företag kan de i vissa fall ha en faktisk monopolställning. Trots detta kan konstateras att det endast är kommunal affärsverksamhet som är bunden av en självkostnadsprincip. Både statliga och privata rättsliga eller faktiska monopolföretag har större frihet att bestämma priset.

Den insyn som sker i statliga affärsföretag utövas i allmänhet av regering och riksdag. Medborgarnas direkta inflytande över verksamheten är ringa. Kommunal monopolverksamhet följer däremot kommunallagens regler. Det innebär t.ex. möjlighet att överklaga kommunala taxebeslut. Såväl kommunmedlemmarna som de förtroendevalda i kommunerna har juridiskt sett större möjligheter att utöva inflytande över kommunal

monopolverksamhet än när det gäller insyn och inflytande i statliga monopol av olika slag.

Sammantaget kan man hävda att kommunala monopols verksamhet är mer kringskuren samtidigt som den demokratiska styrningen principiellt sett är större.

Detta är en viktig utgångspunkt när man överväger den kommunala självkostnadsprincipen. Det finns all anledning att i vårt fortsatta utredningsarbete göra jämförelser mellan kommunala affärsverks rörelsefrihet i jämförelse med statliga affärsverks, men också att jämföra abonnenternas ställning i de båda systemen. Några sådana jämförelser torde inte ha gjorts tidigare.

Slutligen bör tillfogas att det finns ytterst få rättsliga monopol för kommunerna, d.v.s. monopol som förbjuder andra att bedriva motsvarande verksamhet. Egentligen rör det sig enbart om renhållningsmonopolet enligt renhållningslagen samt det s.k. sotningsmonopolet enligt räddningstjänstlagen. Sotningsmonopolet är en blandform mellan privat monopol och kommunalt monopol.

Annan verksamhet har kommunen rättsligt sett inte monopol på. Inte ens när det gäller t.ex. vatten och avlopp. Av 1970 års lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar följer att annan än kommun kan vara huvudman för sådana anläggningar.

7. AVGIFTSGRUPPENS ÖVERVÄGANDEN

7.1 I vilka fall kan självkostnadsprincipen överges?

Som vi tidigare konstaterat saknas motsvarighet till den kommunala självkostnadsprincipen som den utvecklats i praxis när det gäller statlig och privat affärsverksamhet. Vi menar att det nu är dags att förutsättningslöst pröva om en sådan självkostnadsprincip kan försvaras i nutida kommunal verksamhet eller om den bör slopas helt eller delvis. De grundläggande motiven för att ta upp en diskussion om detta är enligt vår mening följande.

Den kommunala självkostnadsprincipen avviker på en del punkter från t.ex. en företagsekonomisk självkostnadsprincip. Detta belyses också av rättspraxis. Som exempel kan här anges utlåtandet 1989-12-19 av prisregleringsnämnden för elektrisk ström.

Avgörandet avsåg statens vattenfallsverks högspänningstariffer. Nämnden konstaterade i utlåtandet (s. 17 f.f.) bl.a. att varken lagtext eller förarbetena till lagen (1902:71) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar (ellagen) gav stöd för att en motsvarighet till den kommunala självkostnadsprincipen skulle tillämpas. Principen var enligt nämnden mindre väl förenlig med att det

inom elområdet fanns en betydande privat sektor. Om enskilda företag skulle finnas kvar på marknaden borde de ha möjlighet att bedriva rörelsen på villkor som inte alltför mycket avvek från vad som gäller för liknande verksamheter i övrigt inom näringslivet. På grund av det anförda ansåg nämnden att en motsvarighet till den kommunala självkostnadsprincipen inte kunde vara vägledande för prövningen enligt ellagen. Därav följde emellertid inte att prissättningen var fri. Prissättningen fick inte framstå som ett missbruk av monopolställningen. Med beaktande härav borde vedertagna affärsmässiga principer kunna tillämpas, bl.a. genom att ta hänsyn till att anläggningarnas värde kunde ha stigit efter anskaffningstillfället.

Exemplet visar att den kommunala självkostnadsprincipen ges en snävare innebörd än vad kraven på skälighet i prissättningen enligt 1902 års ellag medför.

En avsikt med självkostnadsprincipen har varit att skydda abonnenterna mot monopolvinster. Principen ger emellertid inget skydd för abonnenterna mot höga kostnader och avgifter som orsakas av t.ex. ineffektiv drift av verksamheten. Principen främjar inte effektivitet i den förvaltning som skall finansieras genom avgifter.

Kapitalanskaffning genom avgifter har begränsats till att i bästa fall motsvara kapitalbehovet för direkta ersättningsinvesteringar. För att kunna finansiera nya investeringar har kommunen varit hänvisad till externa långivare eller till skattemedel, samtidigt som den tekniska och ekonomiska utvecklingen kanske lett fram till att den aktuella verksamheten utvecklas i en allt mer kapitalintensiv riktning och att det följaktligen finns motsvarande behov av att genom

nyinvesteringar reducera driftskostnadsandelen. Orsaken till nyinvesteringsbehovet kan alltså vara att just driftskostnaderna skjutit i höjden t.ex. som följd av accellererande underhållsbehov, löneutveckling, bränsleprisutveckling etc.

Nuvarande principer för beräkning av kapitaltjänstkostnaderna i kommunal verksamhet kan genom de starkt begränsade möjligheterna till ökat kommunalskatteuttag och för att kommunen vill undvika en alltför hög skuldsättningsgrad hindra kommunen att anpassa anläggningarnas utformning till dagens tekniska och ekonomiska förutsättningar och genomföra lönsamma investeringar. I vissa fall återstår för kommunen endast att sälja av verksamheten, varvid det tänkta konsumentskyddet enligt nuvarande utformning mot framför allt högt beräknade kapitaltjänstkostnader sätts ur spel. Genom att avstå från sitt tidigare ägarinflytande förlorar också kommunen sina möjligheter att i framtiden direkt kunna påverka avgifternas storlek.

Vi anser därför att kommunerna bör ges ökad frihet att utforma avgifter med avseende på dagens kvalitets- och effektivitetskrav och med sikte på effektiviteten i den framtida verksamheten. Genom att ta tillvara olika möjligheter och försöka finna former för ökad konkurrens inom kommunala verksamhetsområden tas ytterligare steg mot ökad effektivitet och därmed lägre kostnader för konsumenten.

Korrekta signaler till konsumenterna är av avgörande betydelse för en effektiv resursanvändning. Konsumenten bör informeras om hur mycket av samhällets produktionsresurser som faktiskt måste tas i anspråk för att producera och medge konsumtion av den aktuella

varan eller tjänsten. Sådana signaler kan på ett smidigt sätt och med låga administrativa kostnader förmedlas via priset eller avgiften. Den kommunala självkostnadsprincipen ger inte förutsättningar för sådana samhällsekonomiskt effektiva priser.

Genom marginalkostnadsprissättning speglas enligt allmänt accepterad ekonomisk teori samhällets faktiska självkostnad, sedd utifrån ett vidgat ekonomiskt synsätt. Marginalkostnaden ger den korrekta signalen om det pris vi är tvungna att betala för att ta allt mer av knappa resurser i anspråk för ett bestämt ändamål eller en bestämd produktion.

Det kommunala självkostnadbegreppet begränsar underlaget för prissättningsbeslut till att gälla vissa regler kring den rent monetära fördelningen mellan producent och konsument.

Även om de två prissättningskriterierna behandlar två olika självkostnadsbegrepp, det samhällsekonomiska från resursanvändningssynpunkt respektive det kommunalfinansiella från inkomstfördelningssynpunkt, finns en uppenbar risk för att konfliktsituationer kan uppstå.

Självkostnadsprincipen går ytterst tillbaks på vad som sades vid tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar. Kommunerna i dag bör kunna tillerkännas större handlingsfrihet. Detta ligger i linje med den markering av den kommunala självstyrelsens betydelse som skett från statsmakternas sida alltsedan 70-talets kommunsammanläggningar. Detta kommer också till uttryck i 1974 års regeringsform och i den nyligen av Sverige ratificerade Europarådskonventionen om kommunal självstyrelse.

I olikhet mot vad som gäller för statlig taxesättning har medborgarna i kommunerna möjlighet att utöva inflytande på taxesättningen i första hand genom sina förtroendevalda. Kommunala taxebeslut tas i öppenhet i kommunfullmäktige. När förslag till kommunala taxor utformas sker i allmänhet samråd med berörda intressenter. Kommunala taxebeslut kan överklagas. Den kommunala taxepolitiken utformas under politiskt ansvar. Erfarenheterna visar att kommunala taxefrågor hör till dem som ofta vållar lokal debatt.

Det bör betonas att ett övergivande av självkostnadsprincipen inte får utnyttjas som ett system för att "bakvägen" öka beskattningen av medborgarna i form av någon sorts "särbeskattning" av abonnenterna. Vad vi åsyftar är att kommunerna skall ges möjlighet att sätta skäliga avgifter i kommunal affärsverksamhet. Härigenom skulle man komma ifrån den stelbenthet och de begränsningar som i dag följer med den kommunala självkostnadsprincipen.

Enligt vår uppfattning bör den kommunala självkostnadsprincipen kunna överges i första hand i de fall där man öppnar kommunala rättsliga och faktiska monopol för konkurrens. Om monopolen slopas finns ju inte längre några skäl att behålla en spärr som syftar till att förhindra monopolvinster. Hur ökad konkurrens skall kunna införas i kommunal monopolverksamhet diskuteras längre fram.

Ytterligare ett krav är att abonnenternas ställning inte skall försämras. Slopar man självkostnadsprincipen och släpper in konkurrens borde detta kunna påverka effektiviteten i verksamheten och därmed taxesättningen. Att självkostnadsprincipen slopas borde alltså inte i och för sig leda till högre

taxor, utan kunna öppna vägar mot en taxesättning som bättre överensstämmer med de principer som ligger till grund för samhällsekonomisk effektivitet.

Vi tar närmare upp frågan om abonnenternas ställning i avsnitt 7.4.

Om kommunerna ges frihet att tillämpa andra grunder för sin avgiftspolitik än självkostnadsprincipen bör det samtidigt slås fast att detta skall ses som en möjlighet. Det är alltså inte vår avsikt att genom lagstiftning tvinga kommunerna att överge självkostnadsprincipen. Rent principiellt bör kommunerna ha frihet att tillämpa också självkostnadsprincipen om de så önskar. Valet mellan att ställa upp skäliga avkastningskrav utan en låsning till nuvarande kommunala självkostnadsprincip eller att behålla en taxesättning grundad på denna princip bör således vara fritt för kommunerna. Man kan då få lokala lösningar. Vidare kräver en sådan valfrihet för kommunerna att man öppet redovisar på vilket system man grundar sin taxesättning.

7.2 I vilka fall bör självkostnadsprincipen behållas?

Vår avsikt är att kommunerna skall ha möjlighet att tillämpa andra kriterier för taxesättning än den kommunala självkostnadsprincipens i verksamhet som kan utsättas för konkurrens. Det rör sig här främst om kommunal affärsverksamhet och kommunaltekniska tjänster av olika slag.

Däremot bör enligt vår mening någon form av självkostnadsprincip behållas för de fall taxor tas ut för

verksamhet som innebär myndighetsutövning. Exempel på sådana avgifter utgör bygglovstaxor och taxor inom miljö- och hälsoskyddsnämndens område.

Av direktiven framgår att överväganden av främst fördelningspolitisk natur som gäller för taxor inom det sociala området samt fritids- och kulturområdena inte omfattas av utredningsuppdraget.

7.3 Sambandet med ökad konkurrens i kommunal verksamhet

Från rättsliga synpunkter är valet mellan verksamhet i egen regi och entreprenadupphandling i dag fritt för kommunerna. Vill man gå ifrån egen-regiverksamhet kan detta dock kräva förhandlingar med de fackliga organisationerna enligt medbestämmandelagen.

Också där kommunerna har rättsliga monopol, t.ex. inom renhållningen kan viss konkurrens vara möjlig. Av 16 § 2 st renhållningslagen framgår att kommunen kan upplåta åt annan att utföra renhållningen och att avtalet med denna får läggas till grund för avgiften, om inte kostnaden blir väsentligt högre än om kommunen själv utför renhållningen.

När det gäller sotningsväsendet saknas däremot enligt räddningstjänstlagen motsvarande möjligheter att upphandla sotning i konkurrens.

Särskilda problem kan uppkomma när det gäller att få till stånd konkurrens i ledningsbunden verksamhet, som t.ex. energidistribution och vattenförsörjning och avlopp. Här är det inte direkt de rättsliga förutsättningarna som kan vara ett hinder utan frågan

hur man faktiskt får till stånd konkurrens i fråga om verksamhet som är ledningsbunden. I normalfallet får man utgå från att kommunerna alltjämt är anläggningsägare. Den konkurrens som kan införas i systemet avser då främst driften av verksamheten. Man kan t.ex. upplåta driften av va-verksanläggningar till en entreprenör efter upphandling. En intressant faktor är då lämplig avtalstid. En annan intressant faktor är gränsen för kapitalinvesteringar som bör ankomma på kommunen och underhåll som bör ankomma på entreprenören. Också möjligheterna att finna olika former för koncessionssystem kan behöva undersökas i det vidare utredningsarbetet.

För att åstadkomma ökad konkurrens är det rimligt att pröva om upphandlingsreglerna bör ses över. Detta behandlas närmare längre fram. På bedömningen inverkar också utvecklingen inom EG i riktning mot ökad konkurrens och minskning av offentliga monopol. Också detta behandlas här i korthet längre fram. Bägge dessa frågor behöver djupare analyseras i en senare etapp.

I detta sammanhang är det vidare av avgörande betydelse att reglerna anpassas så att verksamhet som bedrivs i kommunal regi kan drivas under samma förutsättningar och med samma konkurrensmedel som gäller för t.ex. privata och statliga företag. Kommunerna bör när det gäller affärsverksamhet kunna deltaga i konkurrens med annan affärsverksamhet på lika villkor. En förutsättning härför kan vara att kommunens befogenheter att driva affärsverksamhet vidgas något. Vi åsyftar här i första hand möjligheter för kommunerna att uppträda som anbudsgivare åt andra kommuner. Också denna fråga bör övervägas i det fortsatta utredningsarbetet.

7.4 Abonnenternas ställning

Det är självfallet väsentligt att abonnenternas ställning inte försämras. I princip bör kommunala abonnenter ha samma möjligheter som abonnenter hos privata eller statliga företag med liknande verksamhet. Vill man ha en konkurrensneutral verksamhet bör inte heller de kommunala abonnenterna gynnas framför andra abonnenter i fråga om motsvarande service. Det finns därför anledning att i det fortsatta arbetet göra en jämförelse mellan abonnentskyddet i privat och statlig verksamhet. Främst gäller detta prissättningen.

Inom den privata sektorn är det i princip marknaden som avgör priset. Någon priskontroll finns normalt inte utan avtalet är avgörande. Detta innebär att någon skälighetsprövning inte finns i fråga om ett avtalat pris. Är ett avtalat pris oskäligt kan detta dock - liksom andra avtalsvillkor - jämkas med stöd av 36 § avtalslagen.

Har däremot något pris inte avtalats skall köparen betala vad som är skäligt med hänsyn till varans art och beskaffenhet, gängse pris vid tiden för köpet samt omständigheterna i övrigt, se 45 § i den nya köplagen (1990:931), som träder i kraft den 1 januari 1991. Motsvarande regler gäller också för konsumentköp, se 35 § konsumentköplagen (1990:932). Av särskilt intresse i detta sammanhang är "gängse pris vid tiden för köpet". Det avser det pris som köpare i allmänhet betalar för samma slags vara under motsvarande omständigheter. Det är prisnivån i distributionsledet man beaktar. Det kan dock finnas lokala variationer i den gängse prisnivån. Överfört till kommunal taxesättning skulle detta kunna leda till

att en skälighetsfaktor bland flera skulle vara jämförelser med vad motsvarande verksamhet betingar i andra kommuner och hos andra distributörer men med hänsyn till lokala variationer.

Någon särskild priskontroll förekommer normalt inte i statlig affärsverksamhet. Man kan anta att de civilrättsliga reglerna i köplagen och konsumentköplagen kan bli tillämpliga också här.

När det gäller mer eller mindre koncessionsliknande verksamhet kan olika former av prisreglering förekomma. Enligt 2 § 7 mom ellagen är den som fått koncession på eldistribution skyldig att underkasta sig prisreglering, där bl.a. skäligheten i prissättningen kan prövas. Detta sker hos prisregleringsnämnden för elektrisk ström inom statens energiverk. Nämndens beslut kan inte överklagas.

I va-lagen regleras avgifterna i 24-26 §§ . Va-nämnden prövar sådana avgiftsfrågor. Va-nämndens beslut kan överklagas till vattenöverdomstolen. Motsvarande regler finns också i lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem. Det gäller fjärrvärme- eller naturgasanläggningar som allmänförklarats. Såvitt vi känner till har någon sådan anläggning inte allmänförklarats.

Gemensamt för den koncessionsliknande verksamhet som här redovisats är att lagstiftningen gäller oavsett vem som är huvudman. Även privata eller statliga företag som omfattas av lagstiftningen är därför utsatta för prisreglering.

En olikhet ligger i att kommunala taxebeslut också kan överprövas genom kommunalbesvär. I vissa lägen kan detta medföra risk för dubbelprövning.

Av de skäl som redovisas längre fram anser vi att man förutsättningslöst bör utreda behovet av en särskild prövningsinstans för taxefrågor. Om ett sådant behov finns bör också prövningsinstansens sammansättning och arbetsformer m.m. övervägas.

Frågan om någon form av skälighetsprövning bör införas för kommunala taxor i det fall självkostnadsprincipen överges kan inte besvaras utan vidare. Om de kommunala monopolen bryts finns knappast anledning att införa någon särskild överprövning av taxornas skälighet i större utsträckning än som gäller för privat eller statlig affärsverksamhet av motsvarande slag.

Den enskilde abonnenten har i regel begränsade möjligheter att närmare analysera de kostnader som t.ex. ett monopolföretag anför som grund för sin taxa. Abonnenten saknar ofta såväl tid som kunskaper för att ta fram relevant underlag för, formulera ett yrkande eller fullfölja en rättslig prövning. Ett uppmärksammat fall under senare år gällde distribution av el för uppvärmning och hushållsström till ett småhus från ett kommunalt elverk. Prisregleringsnämnden för elektrisk ström fastställde här att kommunen tagit ut för hög avgift under den treårsperiod som ansökan avsåg. Kommunen dömdes att till abonnenten återbetala 895 kr jämte ränta. Ärendet kunde avgöras efter en sammanlagd handläggningstid av ca 3,5 år.

En utveckling mot ökat abonnentinflytande i olika former bör kunna leda till att skälighetsprövningen

underlättas, att effektivitetskraven på den berörda verksamheten ökar och att den enskilde abonnentens ställning stärks.

Även om konkurrensen ökar inom producentledet kan abonnenterna lokalt fortfarande ha starkt begränsade möjligheter att välja producent eller distributör inom vissa verksamhetsområden. Effektiviteten och avgifternas skälighet inom sådana verksamheter bör därför kunna bedömas med stöd av olika jämförelsetal eller nyckeltal. I detta sammanhang bör också krav på öppenhet i prissättningen, s.k. transparenta priser, aktualiseras. Vidare måste kraven på en korrekt och tydlig avgränsning av en verksamhets ekonomiska förhållanden, d.v.s. kraven på egen redovisning, sättas höga.

7.5 Förhållandet mellan reglering i kommunallagen och i speciallag

Som framgår av vad vi anfört under avsnitt 7.1 anser vi att någon allmän självkostnadsprincip inte nu bör införas i kommunallagen. Detta hindrar inte att behovet av en framtida lagstiftning och dess utformning ändå kan tänkas återverka på kommunallagen.

Det är rimligt att medborgarna kan läsa ut de allmänna principer som skall gälla för kommunal avgiftssättning även om självkostnadsprincipen delvis överges. Tanken är då att de allmänna reglerna om kommunal avgiftssättning, skulle återfinnas i själva kommunallagen. I den mån man anser att det behövs särskilda avvikande bestämmelser har dessa sin plats i respektive speciallag. Allt detta bör emellertid gås igenom i en senare utredningsetapp. Det är därför

i dag för tidigt att i detalj ange hur en eventuell reglering i kommunallagen skulle se ut. Av lagtexten bör dock kunna utläsas under vilka förutsättningar en skälighetsprincip är tillämpning men att det också i dessa lägen är möjligt för kommunerna att tillämpa en självkostnadsprincip. Det bör också framgå att självkostnadsprincipen alltjämt avses vara tillämplig på avgifter som gäller myndighetsutövning. Vidare bör en hänvisning finnas till att avvikande bestämmelser kan finnas i annan lag, såsom t.ex. i socialtjänstlagen för vissa kommunala tjänster. Om man inför en särskild prövningsinstans för avgifter, bör detta också framgå av en avgiftsbestämmelse i kommunallagen.

En regel av det slag som nu skisserats skulle underlätta för medborgarna att förstå de grundläggande principerna. Det finns emellertid åtskilliga principiella och praktiska problem som måste lösas innan man tar slutlig ställning till lagregleringen. Hit hör att försöka undvika dubbelprövning genom kommunalbesvär och en särskild prövningsinstans. Hit hör också frågan om vilka krav som bör vara uppfyllda för att självkostnadsprincipen skall få överges.

Vi vill understryka att vi inte tagit ställning till om en skälighetsregel överhuvud taget bör skrivas in i kommunallagen. Om man gör detta leder detta automatiskt till att frågan om skäligheten vid avgiftssättning kan överprövas av förvaltningsdomstolarna genom kommunalbesvär. Vill man undvika detta krävs en särskild prövningsinstans för bedömningen av skäligheten vid taxesättningen.

8. DET FORTSATTA UTREDNINGSARBETET

8.1 Behöver upphandlingsreglerna skärpas?

Någon lagreglering av kommunal upphandling finns inte i dag. Praktiskt taget samtliga kommuner och landsting tillämpar emellertid Svenska kommunförbundets och Landstingsförbundets normalförslag till upphandlingsreglemente, som i huvudsak är uppbyggt på den statliga upphandlingsförordningen. Till gundprinciperna hör kraven på objektivitet och affärsmässighet i upphandlingen. Reglerna syftar till att främja konkurrensen. Reglementet gäller enbart om kommunerna bestämt sig för att göra en upphandling. Valet mellan egen-regi verksamhet och att ta in anbud utifrån är i dag helt fritt för de svenska kommunerna.

I riksdagen har sedan 80-talet förekommit motioner om skärpning av upphandlingsreglerna.

Frågan om den offentliga upphandlingen har hög prioritet i förhandlingarna mellan EFTA och EG. En anpassning till EG:s regelsystem eftersträvas. Avsikten är att inom ramen för ett EES-avtal sluta en multilateral överenskommelse som omfattar upphandling också för landsting och kommuner med ikraftträdande den 1 januari 1993. I EG:s gällande regelsystem finns inga krav på obligatorisk anbudsinfordran utan valet är fritt liksom i Sverige. I förslag till direktiv

för upphandling av tjänster finns emellertid bestämmelser som tar sikte på arbeten i egen regi (in house performance). Någon obligatorisk anbudsinfordran föreslås inte. Däremot är tanken att en upphandlande myndighet årligen skall informera om omfattningen av vissa typer av egen-regi verksamhet. Därigenom kan en intresserad entreprenör på eget intiativ komma med ett anbud som gör att myndigheten får ett bättre underlag för att producera tjänsten i fråga.

I England har man genom ändringar i kommunallagstiftningen 1988 infört krav på obligatorisk anbudsinfordran för vissa tjänster (compulsory competitive tendering). Regelsystemet går alltså längre än det som EG föreslår. Kommunerna är genom lagen tvingade att gå ut med anbudsinfordran och får utföra arbete i egen regi endast om den kommunala förvaltningen själv får anbudet i öppen konkurrens. Reformen har varit omstridd och en utvärdering pågår för närvarande. Man kan emellertid konstatera att ca 75 % av anbuden har gått till egen-regi verksamhet. Systemet har lett till en kommunal omorganisation där man organiserar s.k. direct service organisations (DSO:s) som är "interna" anbudsgivare. Systemet har också medfört kostnadsbesparingar och ökad "intern effektivitet", men det är omstritt vilken omfattning kostnadsbesparingarna har.

Vi har inte anledning att ta ställning till den principiella frågan om obligatorisk anbudsinfordran bör införas i svensk lagstiftning eller inte. Däremot menar vi att om man skall överge självkostnadsprincipen och en förutsättning härför är ökad konkurrens så måste man också studera hur en sådan konkurrens skall uppnås. Till bilden hör att motsvarande frågor kan komma att behandlas av konkurrenskommittén (di-

rektiv 1989:12). Vi avser att i en senare etapp och utifrån våra utgångspunkter återkomma till frågan om något instrument för ökad konkurrens bör tillskapas.

8.2 Anpassningen till EG

I detta sammanhang är det för tidigt att säga hur en EG-anpassning kan påverka våra förslag. Såvitt vi kan förstå innebär förverkligandet av EG:s inre marknad inte att principerna för kommunal taxesättning kommer att tas upp i det sammanhanget.

Enligt artikel 9 i Europarådskonventionen om kommunal självstyrelse skall åtminstone en del av kommunernas ekonomiska resurser komma från lokala skatter och avgifter vars nivå de har befogenhet att bestämma inom lagens gränser. Sverige har ratificerat konventionen (prop. 1988/89:119, KU 32). Konventionen syftar till att stärka och trygga den kommunala självstyrelsen i Europa. Detta avser givetvis också kommunerna i EG-länderna. Europarådets kommunalkonferens har föreslagit att konventionen integreras med EG-rätten. Det skulle kunna innebära att EG inte heller i fortsättningen kommer att styra upp de europeiska kommunernas taxepolitik och de rättsliga ramarna härför.

EG eftersträvar gemensamma regler på konkurrensområdet. Vilken inverkan detta kan ha på olika former av offentliga monopol bör undersökas i en senare etapp. På en del områden kan finnas särskilda EG-direktiv eller regler som har beröringspunkter med vårt uppdrag. Hit hör t.ex. rådsdirektivet den 29 juni 1990 om transitering av elektricitet genom de s.k. överordnade näten. Detta hänger i sin tur samman med EG:s diskussioner om s.k. common carriage. Med

detta avses att el- och gasnät skall vara öppna för tredje part att transitera genom utan prisdiskriminering.

Det finns anledning att i nästa etapp mer i detalj gå igenom effekterna av en svensk anpassning till EG på våra förslag. Även om det skulle visa sig att någon direkt påverkan inte skulle föreligga finns det anledning att göra internationella jämförelser när det gäller kommunal taxepolitik och dess ekonomiska och rättsliga förutsättningar. Det vore därvid intressant att belysa förhållandena i några med oss jämförbara länder.

8.3 Utjämning mellan olika taxor

Som tidigare redovisats har kommunallagskommittén ansett det angeläget att utreda frågan om att tillämpa en enhetstaxa för olika energislag (SOU 1990:24 s. 138). Rättspraxis visar att det i dag inte är möjligt att överföra överskottsmedel från den ena verksamhetsgrenen till den andra.

Frågan om utjämning mellan olika taxor har begränsats till att avse energiområdet. En tanke bakom en sådan utjämning kan vara att använda taxesättningen som ett energipolitiskt styrmedel, t.ex. av miljöskäl. Frågan hänger därför samman med utvecklingen av andra styrmedel som t.ex. miljöavgifter eller energiskatternas utformning. Detta samband bör analyseras i det fortsatta utredningsarbetet. Det kan också finnas andra skäl till att man vill utjämna taxorna inom energiområdet. Dit hör utvecklingen av s.k. energitjänstföretag, där man vill tillhandahålla olika "energipaket" åt abonnenterna.

I Tyskland lär finnas vissa möjligheter att inom s.k. gemeindewirtschaftenden Gesellschaften, d.v.s. någon form av kommunalt affärsverk med eventuella dotterföretag, i begränsad utsträckning göra vinst- och förlustutjämningar. Detta kan gälla bl.a. kommunal energidistribution. Det finns därför anledning att särskilt studera möjligheter och erfarenheter från Tyskland på denna punkt.

Vi avser också att undersöka om behov eller önskemål finns om utjämning mellan andra taxor än på energiområdet. Det är emellertid rimligt att utgå från att en sådan utjämning i första hand kan vara av intresse för närliggande verksamheter, t.ex. omhändertagande av olika avfallsslag. I annat fall finns risken för att man överträder gränsen för olaga särbeskattning. Man bör alltså i nästa etapp gå igenom förutsättningarna för utjämnande taxesystem sektorsvis.

8.4 Efterfrågestyrda taxor

De rättsliga möjligheterna att inom gällande lagstiftnings ram åstadkomma efterfrågestyrda taxor är i dag oklara.

På energisidan har man i debatten någon gång fört fram tanken på s.k. regressiva taxor, d.v.s. ett taxesystem som skulle användas för att åstadkomma en låg energiförbrukning i besparingssyfte. Detta skulle i dag med all säkerhet strida mot 1902 års ellag respektive 1981 års lag om allmänna värmesystem när det gäller naturgas och fjärrvärme. De regler om prissättning som finns i dessa lagar kan antas hindra en sådan taxepolitik. Vill man ge kommunerna sådana möjligheter måste alltså de berörda lagarna ändras.

Vi tar inte nu ställning till om en sådan ändring är önskvärd eller inte utan nöjer oss med att konstatera faktum. Den styrning som i dag är möjlig rör sig närmast om fördelningen mellan fasta kostnader och förbrukningsavgifter. Ju mer som läggs på den fasta delen desto mer gynnas hög energiförbrukning i jämförelse med låg.

Kommunallagskommittén har för sin del redovisat uppfattningen att det i vissa fall bör vara möjligt att ta ut en högre avgift för vatten- och avlopp under tider då tillgången på vatten är låg och en lägre avgift då förhållandet är det omvända (SOU 1990:24 s. 138). Vid tolkningen av va-lagen har man i praxis slagit fast att taxan inte får differentieras under olika perioder. Det är givet att man skulle kunna få ett bättre utnyttjande av resurserna om kommunerna gavs möjlighet att differentiera va-taxan efter efterfrågan. Detta skulle kunna vara ett konkret alternativ till vattenransonering som vissa kommuner ibland tvingas ta till under sommartid. Också Svenska kommunförbundet har i framställning till regeringen begärt att va-lagens taxebestämmelser bör ses över bl.a. på denna grund.

Efterfrågestyrda taxor förekommer både inom den privata sektorn och den statliga sektorn. Bland exemplen kan nämnas Linjeflygs och Statens Järnvägars olika rabattsystem.

Vi är av den bestämda uppfattningen att existerande hinder för kommunerna att åstadkomma efterfrågestyrda taxor där detta är samhällsekonomiskt fördelaktigt bör undanröjas. I det fortsatta arbetet finns anledning att pröva om behov kan finnas på fler områden än de vi nu har nämnt. Vidare bör olika lagtekniska

lösningar undersökas. Om självkostnadsprincipen överges är det tänkbart att möjligheterna att tillskapa efterfrågestyrda taxor skulle ligga inom ramen för en allmän skälighetsprincip. Behålls däremot självkostnadsprincipen är det rimligt att utgå från att möjligheten att åstadkomma efterfrågestyrda taxor måste ha uttryckligt stöd i lag. Frågan uppkommer då om denna möjlighet bör öppnas generellt - bortsett från taxor som rör myndighetsutövning - eller om en begränsning skall ske till vissa taxor. Dessa frågor bör behandlas i nästa etapp.

8.5 En särskild prövningsinstans för taxefrågor?

Vi har tidigare sagt att vi inte nu tar ställning till om någon form av skälighetsprövning bör vara möjlig i ett konkurrensutsatt system eller inte.

Vi anser emellertid att följande faktorer inverkar på bedömningen.

För det första begränsas möjligheten till att införa konkurrens i ledningsbunden verksamhet till att avse producentledet. Abonnenterna kan ju av praktiska skäl inte välja mellan t.ex. två olika va-nät. Men även konkurrens i producentledet bör kunna leda till effektivare utnyttjande av resurserna och påverka taxans höjd.

För det andra föreligger redan nu möjligheter att pröva skäligheten av taxor i koncessionsliknande verksamhet. Detta gäller både eltaxor, naturgastaxor, taxor för fjärrvärme och taxor för vatten- och avlopp.

För det tredje bör det vara likgiltigt om den koncessionerade verksamheten bedrivs av stat, kommun eller en privat huvudman. Samma principer bör gälla för taxesättningen. Detta innebär att om en skälighetsprövning skall ske så skall den gälla oavsett vem som bedriver verksamheten.

För det fjärde är det angeläget att finna åtminstone några allmänna kriterier på vad som kan vara ett skäligt avkastningskrav. Om inte detta redovisas blir effekten att prövningsinstansen i sin praxis lägger fast kraven. Man överlämnar alltså frågan helt åt praxis, vilket ger osäkerhet både för leverantörer och abonnenter. Det finns därför anledning att i det fortsatta arbetet särskilt penetrera frågan om vad som bör ligga i ett skäligt avkastningskrav som bygger på marknadsekonomiska principer. Till faktorer som bör kunna påverka skäligheten hör bl.a. verksamhetens monopolstyrka. Kommunala prisjämförelser, olika nyckeltal och priserna inom branschen hör också hit.

När det gäller frågan om lämplig prövningsinstans faller detta egentligen utanför vårt uppdrag. Samtidigt kan vi inte låta bli att redovisa några allmänna synpunkter på frågan om lämplig prövningsinstans, som enligt vår mening bör ligga till grund för ett fortsatt utredningsarbete.

Till att börja med bör slås fast att kommunalbesvärsvägen är olämplig för att pröva skälighetsfrågor när det gäller taxesättningen. Det rör sig ju här om en totalbedömning där kommunal taxepolitik och ekonomiska metoder och beräkningar skall integreras med en laglighetsprövning. Det är svårt att säga om den ena kalkylmetoden är mer laglig än den andra. Förvalt-

ningsdomstolarna har inte heller någon särskild sakkunskap i kommunalekonomiska frågor.

Ytterligare ett skäl mot att lägga prövningen på förvaltningsdomstolarna - kammarrätt och regeringsrätt - är att en överprövning av skäligheten bör kunna ske oavsett om det är staten, kommunen eller en privat huvudman som levererar nyttigheten.

Kommunala beslut om taxor kan i dag överprövas inte bara genom kommunalbesvär. I vissa lägen kan överprövning ske hos prisregleringsnämnden för elektrisk ström. I andra fall är va-nämnden behörig. Sammantaget visar en genomgång av den lagstiftning som rör kommunala avgifter en splittrad bild när det gäller överprövningen. Kommunalbesvär, förvaltningsbesvär, prövning vid specialdomstol och allmän domstol förekommer i dag som rättsmedel. Ibland kan dubbelprövning ske.

Både från medborgarnas synpunkt men också från kommunal synpunkt är det önskvärt att försöka åstadkomma någon form av enhetligt överprövningssystem.

Med tanke på frågornas komplexitet och lämplighetskaraktär förefaller varken förvaltningsdomstolar eller allmänna domstolar vara lämpliga prövningsorgan. Inte heller bör prövningen ankomma på något särskilt statligt verk. Från kommunal synpunkt skulle detta innebära att en statlig tjänsteman skulle kunna överpröva kommunala taxebeslut som tillkommit i demokratisk ordning i fullmäktige. Detta strider mot grundtankarna i den kommunala självstyrelsen.

I stället bör man försöka finna någon form av statlig avgiftsnämnd med blandad sammansättning.

8.6 En modifierad självkostnadsprincip

Problemen med den nuvarande självkostnadsprincipen hänger till stor del samman med olika uppfattningar om vilka kostnader som får inräknas och på vilket sätt de skall beräknas. Rättspraxis grundar sig ibland på uttalanden som går tillbaks till 50-talet. Det är för att komma ifrån denna stelbenta tillämpning av principen som vi i första hand föreslår att självkosntadsprincipen bör överges under vissa bestämda förutsättningar. Vi har utvecklat vårt synsätt på detta tidigare.

Om man emellertid skulle välja att behålla självkostnadsprincipen som grundidé kräver detta betydande modifikationer. Detta kräver också andra juridiska lösningar än om man - som vi föreslår - överger självkostnadsprincipen och ersätter den med ett skäligt avkastningskrav.

För det första måste då klargöras vilka typer av kostnader som skall få räknas in i avgiftsunderlaget samt vilka metoder för beräkning av kapitaltjänstkostnader som är tillämpliga. Det kommer vidare att krävas särskilt lagstöd för att göra efterfrågestyrda taxor möjliga. Det krävs också särskilt lagstöd för att åstadkomma utjämning av avgifter för olika energislag. Man måste klart ange mot vilka principen skall gälla - enbart mot kommunmedlemmarna eller mot alla. Gränsen mot möjligheterna att ta ut marknadspris behöver klargöras. Behålls en - låt vara modifierad - självkostnadsprincip bör, från de utgångspunkter vi har, valet mellan egen regi och entreprenadupphandling alltjämt vara fritt. En annan sak är om kommunerna på frivillig grund för in ökad konkurrens i systemet.

Även med en modifierad självkostnadsprincip bör enligt vår mening överprövningssystemet ses över. Ett enhetligt system bör eftersträvas också i sådana fall.

Det blir alltså olika juridiska lösningar om man överger självkostnadsprincipen eller inför en modifierad självkostnadsprincip.

Frågan om de ekonomiska effekterna och skillnaden mellan de olika alternativen från samhällsekonomisk synpunkt låter sig inte besvaras utan mer ingående jämförande analyser. Det är dock rimligt att anta att vårt huvudförslag skulle ge möjlighet till mer flexibla lösningar än en modifierad självkostnadsprincip.

Bilaga 1 PRISET SOM STYRMEDEL

Syftet med att här kortfattat försöka beskriva hur ett pris kan bildas är att få en grundläggande och gemensam utgångspunkt för en diskussion kring självkostnadsprincipens gränser. Begreppet "självkostnad" kan uppfattas på olika sätt liksom begreppen "vinst" eller "överskott". Begreppen får en något annorlunda innebörd då de analyseras utifrån ett vidare ekonomiskt perspektiv än t.ex. det företagsekonomiska eller kommunalfinansiella.

Det övergipande målet för all verksamhet är att uppnå största möjliga överskott eller högsta möjliga vinst. Det bör betonas att den vinst som härmed åsyftas skall ses i ett vidare **samhällsekonomiskt** perspektiv. Det innebär t.ex. att också ren välgörenhet genererar givaren ökad vinst ju fler mottagare denne kan nå. Generellt består vinsten i att i jämförelse med andra handlingsalternativ så effektivt som möjligt kunna utnyttja totalt sett knappa resurser för att på goda fördelningsgrunder tillgodose alla samhällsmedlemmars samlade behov. (Uttrycket "så effektivt som möjligt" jämfört med enbart "effektivt" används med tanke på att just inkomstfördelningsmål och annat kan motivera en viss typ av resursfördelning som i teoretisk bemärkelse ej är hundraprocentigt effektiv.)

För olika verksamheter finns således i olika omfattning alternativa möjligheter att producera de aktuella nyttigheterna. Varje alternativ har sin "självkostnad" med avseende på resursbehov och resursanvändning. Detta innebär helt enkelt att valet av ett visst produktionsalternativ med nödvändighet och betingat av t.ex. teknologiska förutsättningar kommer att binda vissa resurser, som följaktligen ej blir tillgängliga för annan produktion. Värdet på sådana resurser och den samhällsekonomiska vinsten av verksamheten bestäms utifrån hur mycket man är beredd att betala i termer av i anspråktagna resurser. Kostnaden för att utnyttja resurser för ett bestämt produktions- och konsumtionsändamål uppkommer sålunda ur att man samtidigt tvingas avstå från produktion och konsumtion av andra varor och tjänster.

Enligt känd ekonomisk teori leder t.ex. en marknad med perfekt konkurrens till effektivt resursutnyttjande. Låt oss här avstå från diskussionen om hur eventuella inkomstfördelningsmål påverkar resursfördelningen. Prisbildningen på en sådan här konkurrensmarknad är effektiv och självreglerande, d.v.s. då marknaden fungerar under de ideala förhållanden som modellen förutsätter. (Benämningen "den osynliga handen" förekommer ibland.) Prissignalen från utbudssidan motsvarar den merkostnad producenten anser sig drabbad av för att kunna producera och sälja ytterligare en enhet. På motsvarande sätt signaleras från efterfrågesidan hur mycket konsumenten är beredd att betala för att få konsumera ytterligare en enhet. Då producent och konsument är överens om uppoffringens värde, d.v.s. då kostnaden för denna sista enhet värderas lika av producent och konsument, nås ett jämviktsläge, vilket sålunda sätter gränsen för hur mycket som skall produceras och konsumeras för

att resurserna skall användas effektivt. På en perfekt konkurrensmarknad leder konkurrensen om kunderna till effektivt resursutnyttjande genom att den enskilde producenten tvingas acceptera det jämviktspris som marknaden framtvingar. De företag som utnyttjar resurserna effektivt överlever. Den totala samhällsekonomiska vinsten maximeras i förhållande till samhällets kostnader i termer av uppoffrade resurser enligt ovanstående resonemang.

Bilaga 2 KALKYLMETODER

Kompensation för prisökningar kan beräkningsmässigt föras in på i princip två olika sätt. I det ena fallet anges kalkylparametrarna i enbart nominella termer, efter det att den nominella kalkylräntesatsen lagts på en nivå som avser såväl att tillgodose investerarens reala avkastningskrav som att kompensera för den allmänna prisutvecklingen.

I det andra fallet utgår man från reala värden. För att lättare kunna skilja det nominella beloppet från det reala värdet har vi i några beäkningsexempel valt att uttrycka betalningarna i två olika sortenheter, "kronor" respektive "korgar". Priset på en viss varukorg vid olika tidpunkter får spegla den allmänna prisutvecklingen. I utgångsläget kan vi t.ex. antaga att investeringen görs vid en tidpunkt då korgen kostar 1000 kr (1 kkr). Om en fortgående inflation därefter skulle motsvara en allmän prisökning av 8 % per år kommer korgen att kosta 1080 kr efter ett år, 1,08•1,08•1000=1166,40 kr efter två år o.s.v. Såväl investerat kapital som den årliga avkastningen kan sålunda värderas i antalet "korgar", och de nominella beloppen justeras successivt för att motsvara det aktuella priset på en korg. En investering som vid investeringstillfället realt motsvarar t.ex. 100 korgar skall också efter ett år med allmänna prisökningar

uppgå till 100 korgar innan eventuella avskrivningar görs.

Inom ramen för de två kalkylprinciperna, som alltså bygger på nominella respektive reala ansatser, tillämpas olika beräkningmetoder främst med avseende på kostnadernas fördelning över tiden. De vanligaste kalkylmetoderna kan sålunda struktureras enligt följande matris:

	NOMINELL ansats	**REAL ansats**
Kostnadernas fördelning över tiden	Nominell linjär avskrivning	Real linjär avskrivning
	Nominella annuiteter	Reala annuiteter

Det finns också metoder där de högre nominella räntesatserna kombineras med fortlöpande reala justeringar av kapitalbeloppet. Sådana metoder har ansetts ge överkompensation för prisstegringar. Alternativt kan de sägas ge mycket höga reala kapitalavkastningar.

Ett par räkneexempel bygger på följande gemensamma förutsättningar.

Antag att 100 kkr investeras den 1/1 år 1
att 100 kkr motvarar priset på 100 korgar
att investeringens brukstid är 20 år
att priserna ökar med 8 % per år
att den nominella räntan motsvarar 12,32 % per år
att den reala räntan motsvarar 4 % per år
(0,1232-0,08):(1+0,08)=0,04

Antagandena kan också få tjäna som underlag då vi här mycket kortfattat försöker klargöra vad kalkylmetoderna går ut på.

Nominell linjär avskrivning

Investeringen på 100 kkr skrivs av linjärt på 20 år, d.v.s. med 5 kkr per år. Räntan beräknas varje år till 12,32 % av den aktuella kapitalskulden.

Den 31/12 år 1 är således räntan 0,1232•100=12,32 kkr. I slutet av år 2 uppgår räntan till 0,1232•95=11,70 kkr. O.s.v.

Real linjär avskrivning

Investeringen på 100 korgar skrivs av linjärt på 20 år, d.v.s. med 5 korgar per år. Den reala räntan, räntesats 4 %, beräknas varje år på den aktuella "korgskulden".

Den 31/12 år 1 har priset på 100 korgar stigit till 108 kkr. Avskrivningen beräknas därmed till 5•1,08= =5,40 kkr. Räntan är 0,04•100=4 korgar, d.v.s. 4•1,08= =4,32 kkr.

I slutet av år 2 har korgpriset hamnat på 1,08•1,08= =1,17 kkr. Avskrivningen blir 5•1.17=5,83 kkr. Räntan beräknas till 0,04•95•1,17=4,45 kkr. O.s.v.

Nominella annuiteter

Den nominella annuitetsmetoden ger lika stora årliga nominella betalningar, d.v.s. summan av avskrivning och ränta är densamma under hela brukstiden.

I vårt exempel uppgår de årliga nominella betalningar-

na till $100 \cdot 0,1232/(1-1,1232^{-20})=13,66$ kkr per år.

I takt med den allmänna prisökningen reduceras varje år de reala betalningarna. Beloppet 13,66 kkr motsvarar allt färre korgar. År 1 motsvarar betalningen $13,66:1,08=12,65$ korgar. År 2 $13,66:1,08^2=11,71$ korgar. O.s.v.

Reala annuiteter

De årliga betalningarna kan också beräknas till att motsvara ett oförändrat antal korgar.

Enligt förutsättningarna i vårt beräkningsexempel skall sålunda $100 \cdot 0,04/(1-1,04^{-20})=7,36$ korgar betalas varje år. Den allmänna prisutvecklingen leder till en årlig ökning av penningbetalningarna. År 1 betalas $7,36 \cdot 1,08=$ $=7,95$ kkr. År 2 betalas $7.36 \cdot 1,08^2=8,58$ kkr. O.s.v.

Blandade metoder

En metod går ut på att bestämma avskrivningsbeloppet så att det i vårt exempel motsvarar 5 korgar per år. Samtidigt beräknas räntan enligt en rent nominell kalkyl, d.v.s. i vårt fall $0,1232 \cdot 100=12,32$ kkr år 1, $0,1232 \cdot 95=11,70$ kkr år 2, etc. Kompensationen för prisstegringar har alltså lagts in såväl i avskrivningsbeloppet som i räntesatsen.

Enligt en annan metod kopplas den nominella räntesatsen till ett realt justerat kapital. Avskrivningen skall liksom i föregående metod motsvara 5 korgar per år. Räntan kommer här att uppgå till $0,1232 \cdot 100$ korgar, vilket motsvarar $0,1232 \cdot 100 \cdot 1,08$ kkr = 13,31 kkr år 1. Året därpå blir räntan $0,1232 \cdot 95$ korgar, vilket motsvarar $0,1232 \cdot 95 \cdot 1,08^2$ kkr = 13,65 kkr, etc. Med den här

metoden för kompensering av prisökningar uppgår realräntan till 12,32 %.

Avskrivningar och ränta

En räkneövning som bygger på våra tidigare exempel skall försöka belysa hur skillnader i synsett inverkar på hur stor del av en betalning som utgörs av avskrivning respektive av ränta.

Antag att 100 kkr investeras den 1/1 med **en brukstid av 1 år** och att övriga förutsättningar gäller som tidigare. Vid samma tidpunkt kostar 100 korgar 100 kkr.

Nominell metod:
Den 31/12 amorteras 100 kkr och 12,32 kkr betalas i ränta. 100 korgar kostar nu 108 kkr. För 112,32 kkr kan man köpa 104 korgar. I reala termer har räntan alltså uppgått till 4 korgar, d.v.s. motsvarande en realräntesats av 4 %.

Real metod:
Den 31/12 amorteras 100 korgar = 108 kkr. Med en realräntesats av 4 % skall 4 korgar = 4,32 kkr betalas i ränta.

Låt oss också se hur avskrivningsdel och räntedel ser ut den 31/12 år 1 respektive den 31/12 år 20, **då investeringens brukstid uppgår till 20 år.**

I slutet av år 1 ger den nominella metoden avskrivning 5,00 kkr och ränta 12,32 kkr, d.v.s. totalt 17,32 kkr. Efter avskrivning uppgår det nominella restvärdet till 95 kkr, vilket motsvarar 95:1,08=87,96 korgar. Skulle vi se samma nominella betalning utifrån ett

realt perspektiv, är det alltså inte längre frågan om en linjär avskrivning. I detta fall anser vi att räntan skall motsvara 4 korgar. I nominella termer motsvarar räntan $4 \cdot 1{,}08 = 4{,}32$ kkr. Resterande $17{,}32 - 4{,}32 = 13{,}00$ kkr motsvarar en avskrivning av $13 : 1{,}08 = 12{,}04$ korgar, vilket ger restvärdet 87,96 korgar.

Betalningen på 17,32 kkr kan således med ett nominellt synsätt sägas bestå av

avskrivning = 5,00 kkr = 4,63 korgar
och ränta = 12,32 kkr = 11,41 korgar

Samtidigt kan samma betalning utifrån en real ansats sägas bestå av

avskrivning = 13,00 kkr = 12,04 korgar
och ränta = 4,32 kkr = 4,00 korgar

Avskrivnings- och räntebeloppen enligt respektive synsätt konvergerar över åren. Då den sista betalningen om 5,62 kkr görs den 12/31 år 20 får vi följande fördelningar.

Nominell kalkyl:

avskrivning = 5,00 kkr = $5/1{,}08^{20}$ korgar = 1,07 korgar
ränta = 0,62 kkr = $0{,}62/1{,}08^{20}$ korgar = 0,13 korgar
Totalt = 5,62 kkr = 1,20 korgar

Real kalkyl:

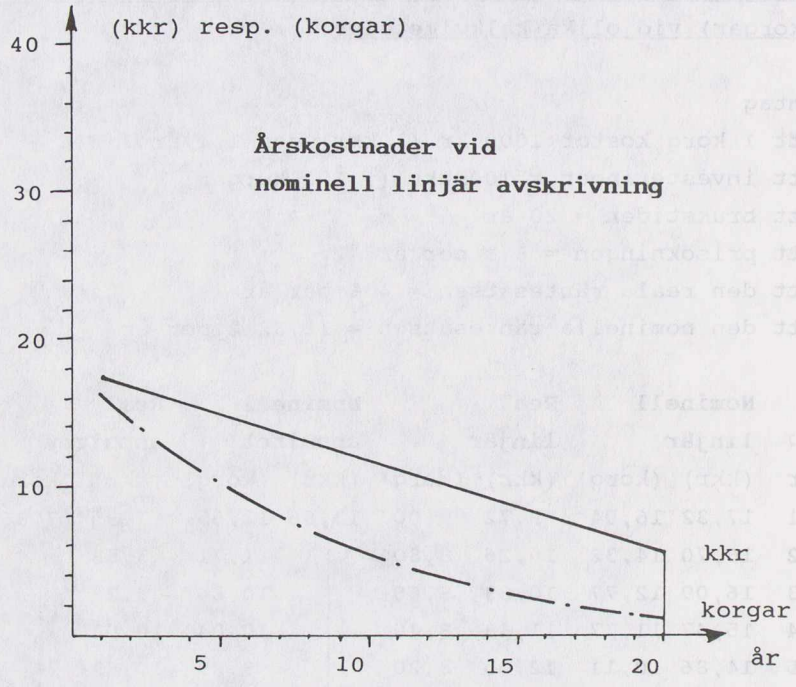
I början av år 20 uppgår skulden till $5 \cdot 1{,}08^{-19} =$ $= 1{,}16$ korgar. En realränta motsvarande 4 % betyder att räntan blir $0{,}04 \cdot 1{,}16 = 0{,}05$ korgar. Alltså är

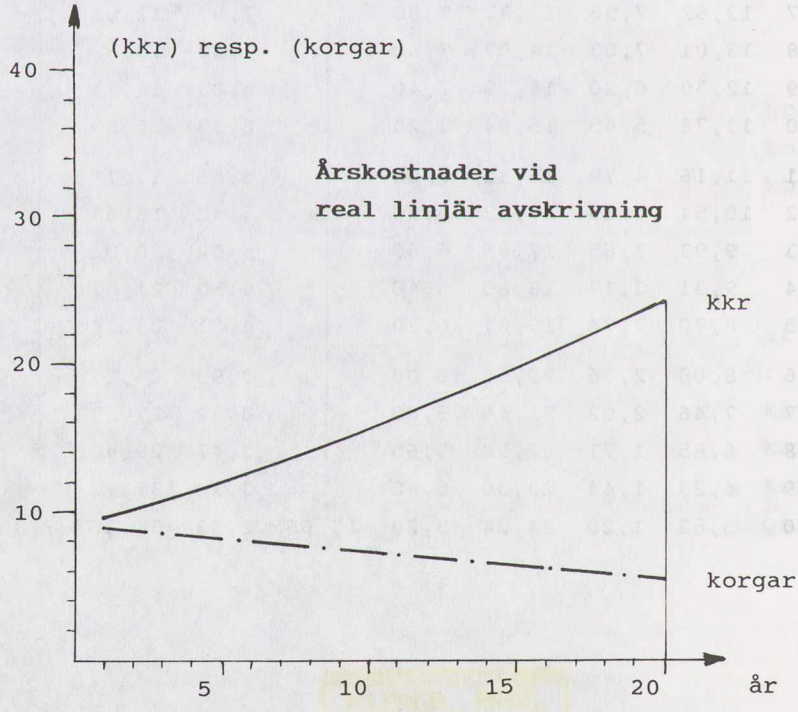
avskrivning = $1{,}16 \cdot 1{,}08^{20}$ kkr = 5,40 kkr = 1,16 korgar
ränta = $0{,}05 \cdot 1{,}08^{20}$ kkr = 0,22 kkr = 0,05 korgar
Totalt = 5,62 kkr = 1,20 korgar
(avrundningsfel)

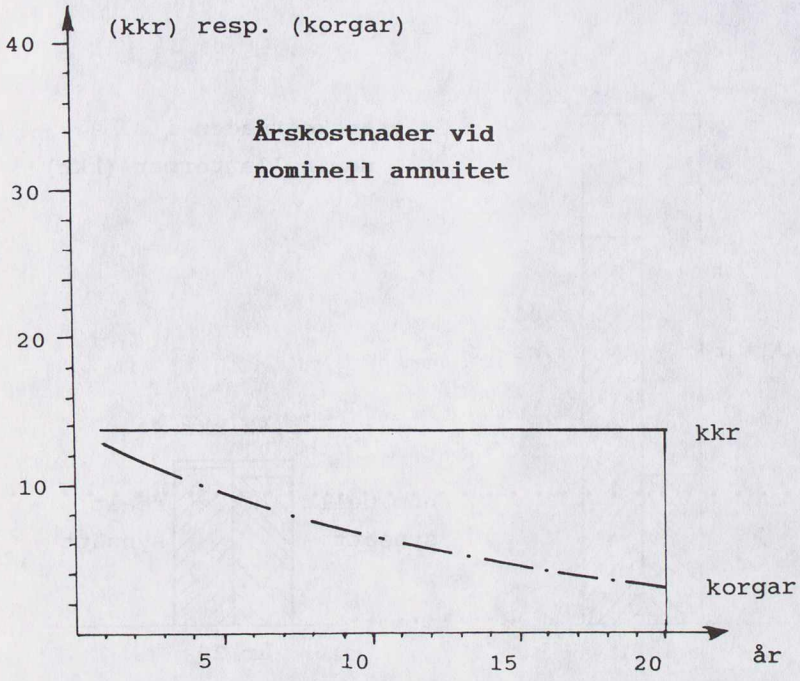
Årliga betalningar i nominella termer (kkr) och reala termer (korgar) vid olika kalkylmetoder

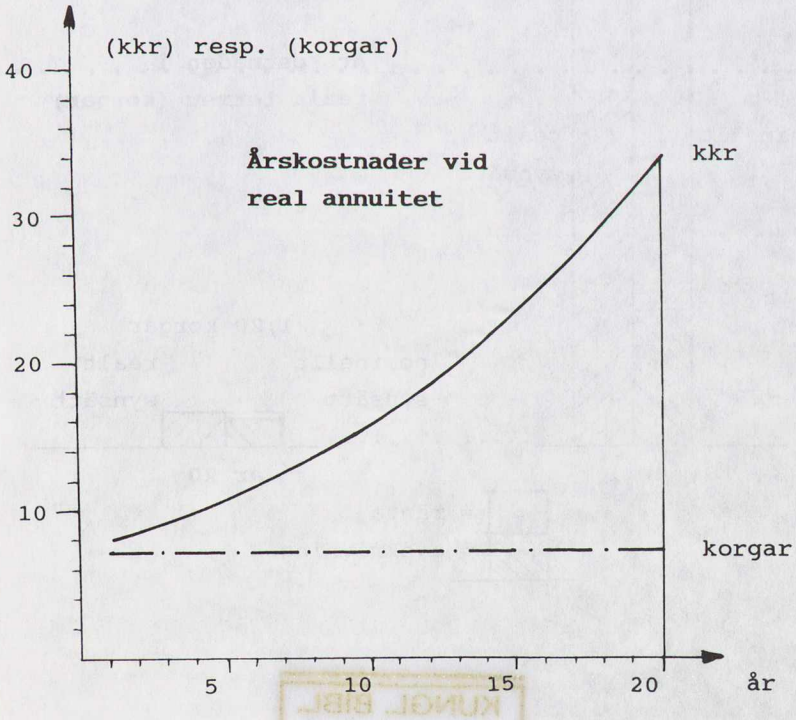
Antag
att 1 korg kostar 1000 kr (1 kkr) den 1/1 år 1
att investeringen = 100 kkr (= 100 korgar)
att brukstiden = 20 år
att prisökningen = 8 % per år
att den reala räntesatsen = 4 % per år
att den nominella räntesatsen = 12,32 % per år

	Nominell linjär		**Real linjär**		**Nominell annuitet**		**Real annuitet**	
År	(kkr)	(korg)	(kkr)	(korg)	(kkr)	(korg)	(kkr)	(korg)
1	17,32	16,04	9,72	9,00	13,66	12,65	7,95	7,36
2	16,70	14,32	10,26	8,80		11,71	8,58	
3	16,09	12,77	10,83	8,60		10,84	9,27	
4	15,47	11,37	11,43	8,40		10,04	10,01	
5	14,86	10,11	12,05	8,20		9,29	10,81	
6	14,24	8,97	12,69	8,00		8,61	11,68	
7	13,62	7,95	13,37	7,80		7,97	12,61	
8	13,01	7,03	14,07	7,60		7,38	13,62	
9	12,39	6,20	14,79	7,40		6,83	14,71	
10	11,78	5,45	15,54	7,20		6,33	15,89	
11	11,16	4,79	16,32	7,00		5,86	17,16	
12	10,54	4,19	17,12	6,80		5,42	18,53	
13	9,93	3,65	17,95	6,60		5,02	20,01	
14	9,31	3,17	18,80	6,40		4,65	21,61	
15	8,70	2,74	19,67	6,20		4,31	23,34	
16	8,08	2,36	20,56	6,00		3,99	25,21	
17	7,46	2,02	21,46	5,80		3,69	27,23	
18	6,85	1,71	22,38	5,60		3,42	29,40	
19	6,23	1,44	23,30	5,40		3,16	37,76	
20	5,62	1,20	24,24	5,20	13,66	2,93	34,30	7,36

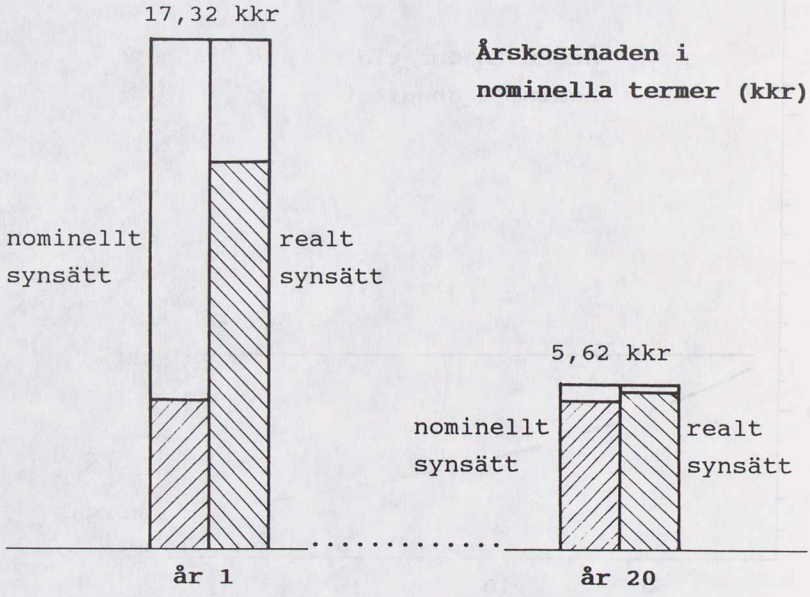

(kkr) resp. (korgar)
40
30
20
10
Årskostnader vid
nominell linjär avskrivning
kkr
korgar
5
10
15
20
år

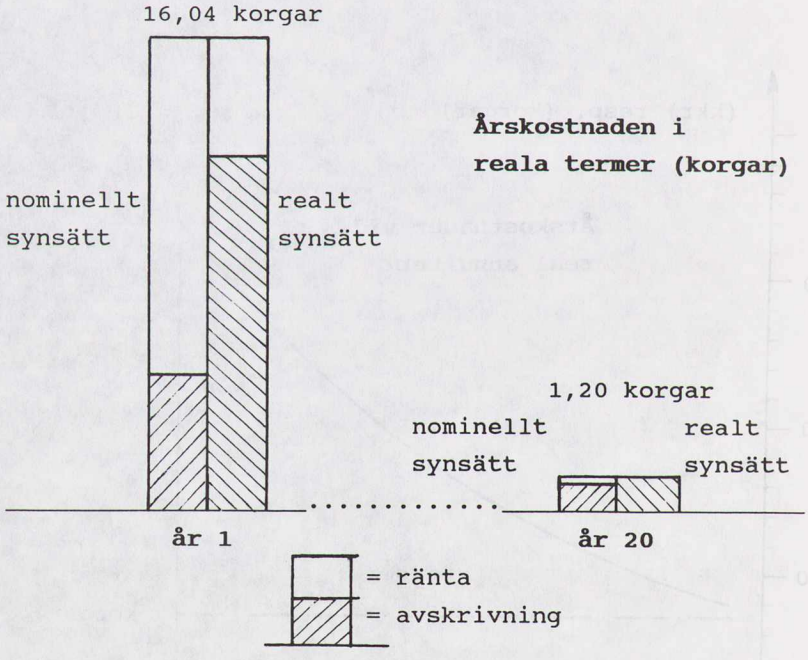

(kkr) resp. (korgar)
40
30
20
10
Årskostnader vid
real linjär avskrivning
kkr
korgar
5
10
15
20
år





KUNGL. BIBL.
1991-02-07
STOCKHOLM





KUNGL. BIBL.
1991-02-01
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.
28. Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. C.
29. Tobakslag. S.
30. Översyn av upphovsrättslagstiftningen. Ju.
31. Perspektiv på arbetsförmedlingen. A.
32. Staden. SB.
33. Urban Challenges. SB.
34. Stadsregioner i Europa. SB.
35. Storstädernas ekonomi 1982-1996. SB.
36. Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. SB.
37. Författningsreglering av nya importrutiner m.m. Fi.
38. Översyn av naturvårdslagen m.m. ME.
39. Konstnärens villkor. U.
40. Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. ME.
41. Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. C.
42. Internationellt ungdomsutbyte. C.
43. Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. C.
44. Demokrati och makt i Sverige. SB.
45. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Fi.
46. Särskild skatt i den finansiella sektorn. Fi.
47. Beskattning av stipendier. Fi.
48. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. S.
49. Arbete och hälsa. A.
50. Ny folkbokföringslag. Fi.
51. SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. C.
52. Utbyte av utländska körkort. K.
53. I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. C.
54. Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. A.
55. Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. K.
56. Skatt på lotterier och spel. Fi.
57. Personalutbildning inom totalförsvaret. Fö.
58. Konkurrens i inrikesflyget. C.
59. Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. M.
60. Skada av vilt. Jo.
61. Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. Ju.
62. Konkurrensen inom bygg/bosektorn. C.
63. Svensk lönestatistik. C.
64. Årlig revision i statsförvaltningen. C.
65. Folkhögskolan i framtidsperspektiv. U.
66. Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. U.
67. Återbetalning av mervärdeskatt till utländska företagare. Fi.
68. Vad kostar ett statsbidrag? C.
69. SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. UD.
70. Lokalt ledd närradio. U.
71. Sekretess för landskapsinformation. Fö.
72. Lokalkontor. C.
73. Transportstöd. K.
74. Skuldsaneringslag. Ju.
75. Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. U.

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

76. Allmän pension. S.
77. Allmän pension. Bilagor. S.
78. Allmän pension. Expert rapporter. S.
79. Utlänningsnämnd. A.
80. Förskola för alla barn 1991 - hur blir det? S.
81. Vapenfriprövningens effekter. En undersökning av tillståndsärenden 1980 - 1989. Fö.
82. Vad kostar begravningar - vem betalar? C.
83. Ny budgetproposition. C.
84. Språkbyte och språkbevarande. Ju.
85. Översyn av skatten på dryckesförpackningar. M.
86. Finansiering av vägar och järnvägar. K.
87. Den nya centrala jordbruksmyndigheten. Jo.
88. Nya mål och nya möjligheter. M.
89. En ny värnpliktslag. Fö.
90. Pedagogiska meriter i högskolan. U.
91. Samerätt och samiskt språk. Ju.
92. Våld och brottsoffer. Ju.
93. Miljön i Västra Skåne. År 2000 i våra händer. M.
94. Miljön i Västra Skåne. Diverse underlagsmaterial och sammanställningar. M.
95. Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Mark och vattendrag. M.
96. Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Energi. M.
97. Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Trafik. M.
98. Rapportering från den öppna vården. Basdata för uppföljning. S.
99. Statistikbehovet inom livsmedelssektorn - vissa förslag till förändringar på kort sikt. Jo.
100. Avtalsvillkor eller föreskrifter. En rättslig översyn av postens och televerkets kundvillkor. K.
101. Försäkringsföreningar. Fi.
102. Rent till 2000. M.
103. Turism i Norrbotten - att utveckla affärs- och privatresandet i länet. I.
104. DI - en högskola i utveckling. U.
105. Studenten och tvångsanslutningen. Vad händer om obligatoriet försvinner? U.
106. Prisinformation till konsumenter. C.
107. Den kommunala självkostnadsprincipens gränser. C.

KUNGL. BIBL.
1991-02-01
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]
Staden. [32]
Urban Challenges. [33]
Stadsregioner i Europa. [34]
Storstädernas ekonomi 1982-1996. [35]
Storstadsliv. Rika möjligheter- hårda villkor. [36]
Demokrati och makt i Sverige. [44]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]
Översyn av upphovsrättslagstiftningen. [30]
Skärpt tillsyn - huvuddrag i en reformerad datalag. [61]
Skuldsaneringslag. [74]
Språkbyte och språkbevarande. [84]
Samerätt och samiskt språk.[91]
Våld och brottsoffer. [92]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]
SIPRI 90 - om SIPRIs finansiering och arbetsformer. [69]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]
Personalutbildning inom totalförsvaret. [57]
Sekretess för landskapsinformation. [71]
Vapenfriprövningens effekter. En undersökning av tillståndsärenden 1980 - 1989. [81]
En ny värnpliktslag. [89]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]
Tobakslag. [29]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn, del III. [48]
Allmän pension. [76]
Allmän pension. Bilagor. [77]
Allmän pension. Expert rapporter. [78]
Förskola för alla barn 1991 - hur blir det? [80]
Rapportering från den öppna vården. Basdata för uppföljning. [98]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]
Utbyte av utländska körkort. [52]
Flygplats 2000 - De svenska flygplatserna i framtiden. [55]
Transportstöd. [73]
Finansiering av vägar och järnvägar. [86]
Avtalsvillkor eller föreskrifter. En rättslig översyn av postens och televerkets kundvillkor. [100]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]
Författningsreglering av nya importrutiner m.m. [37]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. [45]
Särskild skatt i den finansiella sektorn. [46]
Beskattning av stipendier. [47]
Ny folkbokföringslag. [50]
Skatt på lotterier och spel. [56]
Återbetalning av mervärdeskatt till utländska företagare. [67]
Försäkringsföreningar. [101]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]
Konstnärens villkor. [39]
Folkhögskolan i framtidsperspektiv. [65]
Det fria bildningsarbetet. Debattinlägg om folkbildningen och folkhögskolan i framtiden. [66]
Lokalt ledd närradio. [70]

Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Utvärdering av försöksverksamhet enmed treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Andra året. [75]
Pedagogiska meriter i högskolan. [90]
DI - en högskola i utveckling. [104]
Studenten och tvångsanslutningen. Vad händer om obligatoriet försvinner? [105]

Jordbruksdepartementet

Skada av vilt. [60]
Den nya centrala jordbruksmyndigheten. [87]
Statistikbehovet inom livsmedelssektorn - vissa förslag till förändringar på kort sikt. [99]

Arbetsmarknadsdepartementet

Perspektiv på arbetsförmedlingen. [31]
Arbete och hälsa.[49]
Arbetslivsforskning - Inriktning, organisation, finansiering. [54]
Utlänningsnämnd. [79]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]
Turism i Norrbotten - att utveckla affärs- och privatresandet i länet. [103]

Civildepartementet

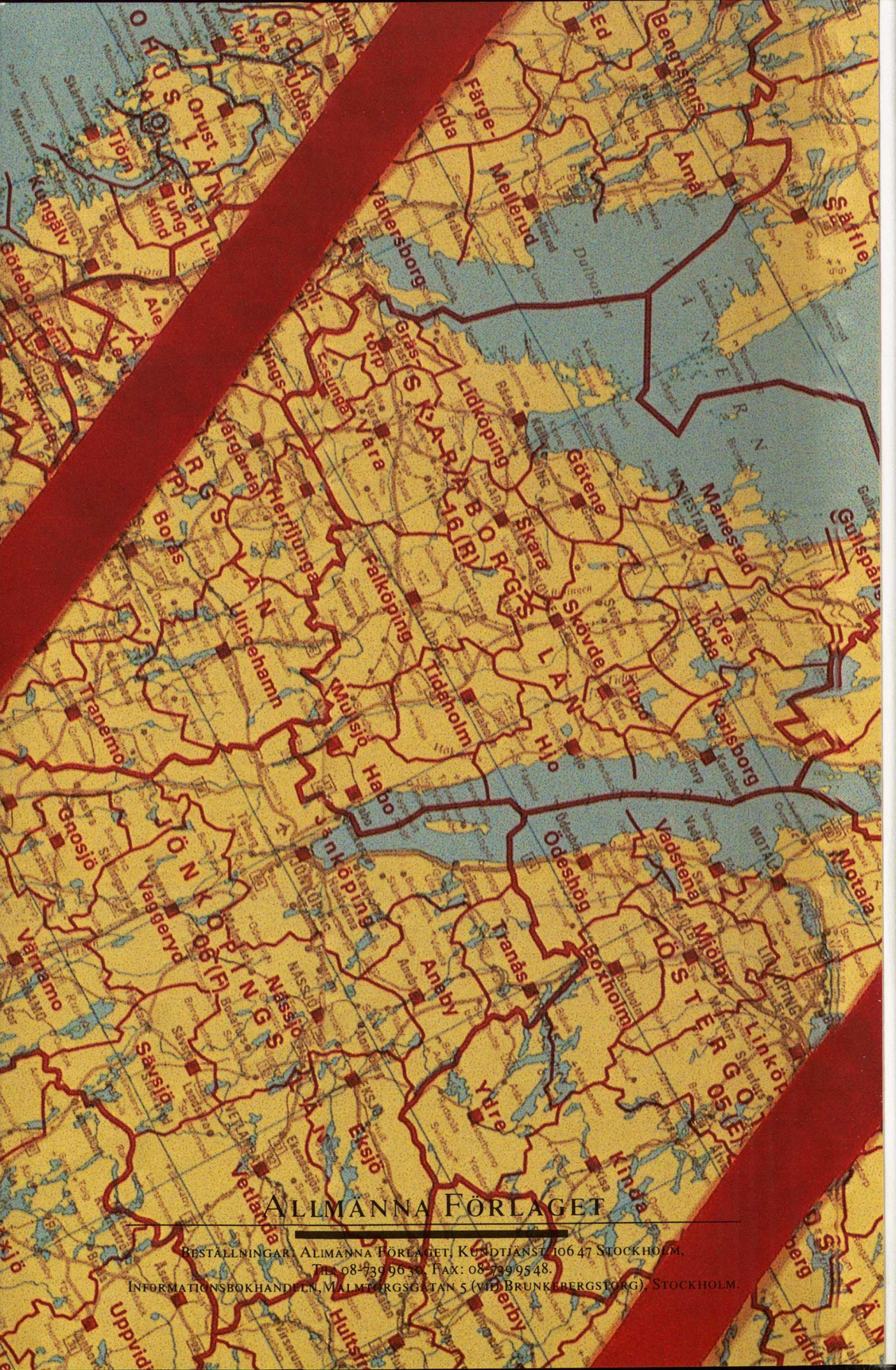
Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]
Att följa upp kommunal verksamhet - En internationell utblick. [28]
Tio år med jämställdhetslagen - utvärdering och förslag. [41]
Internationellt ungdomsutbyte. [42]
Förenklad statistikreglering; med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. [43]
SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet. [51]
I skuggan av de stora - De mindre partiernas villkor i kommunalpolitiken. [53]
Konkurrens i inrikesflyget. [58]
Konkurrensen inom bygg/bosektorn. [62]
Svensk lönestatistik. [63]
Årlig revision i statsförvaltningen. [64]
Vad kostar ett statsbidrag? [68]
Lokalkontor. [72]
Vad kostar begravningar - vem betalar? [82]
Ny budgetproposition. [83]
Prisinformation till konsumenter. [106]
Den kommunala självkostnadsprincipens gränser. [107]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen.[21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]
Översyn av naturvårdslagen m.m. [38]
Kärnkraftsavveckling - kompetens och sysselsättning. [40]

Miljödepartementet

Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel. [59]
Översyn av skatten på dryckesförpackningar. [85]
Nya mål och nya möjligheter. [88]
Miljön i Västra Skåne. År 2000 i våra händer. [93]
Miljön i Västra Skåne. Diverse underlagsmaterial och sammanställningar. [94]
Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Mark och vattendrag. [95]
Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Energi. [96]
Miljön i Västra Skåne. Underlagsmaterial Trafik. [97]
Rent till 2000. [102]



ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.